

# **Elemente einer Rechtssetzungslehre**

von

**Georg Müller**

Dr. iur., Ordinarius für Staatsrecht, Verwaltungsrecht und  
Gesetzgebungslehre an der Universität Zürich

# Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Inhaltsverzeichnis	IX
Literaturverzeichnis	XV
Abkürzungsverzeichnis	XXIII

<b>Einleitung</b>	1
-------------------	---

<b>1. TEIL Funktionen der Rechtssetzung im modernen Staat</b>	5
---	---

§ 1 Erwartungen an den Staat und an die Rechtssetzung	5
---	---

§ 2 Zum Begriff der Rechtssetzung	9
-----------------------------------	---

§ 3 Funktionen der Rechtssetzung	10
----------------------------------	----

I. Ordnung und Stabilisierung des Verhaltens	10
--	----

II. Steuerung der gesellschaftlichen Entwicklung	11
--	----

III. Legitimierung und Integration	14
------------------------------------	----

IV. Politische Auseinandersetzung und Konsensfindung	16
--	----

§ 4 Zum Verhältnis von Rechtssetzung und Rechtsanwendung	19
--	----

§ 5 Die Rolle der Rechtssetzung im Zusammenspiel mit anderen Staatsfunktionen	22
---	----

<b>2. TEIL Methode, Verfahren und Technik der Rechtssetzung</b>	25
---	----

§ 6 Begriffe und Zusammenhänge	25
--------------------------------	----

I. Methode der Rechtssetzung	25
------------------------------	----

II. Rechtssetzungsverfahren	26
-----------------------------	----

III. Rechtssetzungstechnik	27
----------------------------	----

§ 7 Phasen des Rechtssetzungsprozesses	30
--	----

I. Impulsgebung	30
-----------------	----

II. Aufnahme des Ist-Zustandes	34
--------------------------------	----

III. Präzisierung der Zielsetzungen	36
-------------------------------------	----

IV. Entwurf von Konzepten der Zielverwirklichung	37
--	----

V. Entscheidung über das Konzept	60
----------------------------------	----

	VI. Redaktion des Entwurfs	60
	VII. Überprüfung des Entwurfs	64
	VIII. Beschlussfassung	72
	IX. Publikation	73
	X. Inkraftsetzung	75
	XI. Kontrolle der Wirkungen und Korrektur von Mängeln	78
<b>§ 8</b>	<b>Regeln für die Ausgestaltung von Erlassentwürfen (Rechtssetzungstechnik)</b>	82
	I. Adressatengerechtigkeit als Hauptkriterium?	82
	II. Notwendigkeit	90
	III. Praktikabilität	94
	IV. Form, Rang, Stufe der Erlasse	100
	V. Formen der (Un-)Bestimmtheit der Normierung	126
	VI. Systematik	134
	VII. Normativer Gehalt	143
	VIII. Gesetzessprache	146
	IX. Mittel der Einfügung neuer Regelungen in die bestehende Rechtsordnung	151
	X. Besondere Regelungstechniken	154
<b>3. TEIL</b>	<b>Organisatorische Probleme der Rechtssetzung</b>	179
<b>§ 9</b>	<b>Erteilung des Auftrags, Federführung und Verantwortung</b>	179
<b>§ 10</b>	<b>Informationsbeschaffung und -verarbeitung</b>	183
<b>§ 11</b>	<b>Das Redaktionsorgan</b>	187
<b>§ 12</b>	<b>Zusammenwirken von Parlament, Regierung und Verwaltung</b>	190
<b>§ 13</b>	<b>Bedeutung der Volksrechte</b>	195
	<b>Ausblick: Die Rechtssetzung im modernen Gewährleistungsstaat</b>	197
	Sachregister	201

---

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Inhaltsverzeichnis	IX
Literaturverzeichnis	XV
Abkürzungsverzeichnis	XXIII

## **Einleitung** 1

### **1. TEIL Funktionen der Rechtssetzung im modernen Staat** 5

#### **§ 1 Erwartungen an den Staat und an die Rechtssetzung** 5

#### **§ 2 Zum Begriff der Rechtssetzung** 9

#### **§ 3 Funktionen der Rechtssetzung** 10

I. Ordnung und Stabilisierung des Verhaltens 10

II. Steuerung der gesellschaftlichen Entwicklung 11

III. Legitimierung und Integration 14

IV. Politische Auseinandersetzung und Konsensfindung 16

#### **§ 4 Zum Verhältnis von Rechtssetzung und Rechtsanwendung** 19

#### **§ 5 Die Rolle der Rechtssetzung im Zusammenspiel mit anderen Staatsfunktionen** 22

<b>2. TEIL</b>	<b>Methode, Verfahren und Technik der Rechtssetzung</b>	25
<b>§ 6</b>	<b>Begriffe und Zusammenhänge</b>	25
I.	Methode der Rechtssetzung	25
II.	Rechtssetzungsverfahren	26
III.	Rechtssetzungstechnik	27
<b>§ 7</b>	<b>Phasen des Rechtssetzungsprozesses</b>	30
I.	Impulsgebung	30
	1. <b>Politische Impulse</b>	30
	2. <b>Auslösung von Rechtssetzungsprozessen durch übergeordnetes Recht</b>	32
	3. <b>Feststellung von Mängeln des geltenden Rechts als Anstoss für Änderungen</b>	33
II.	Aufnahme des Ist-Zustandes	34
III.	Präzisierung der Zielsetzungen	36
IV.	Entwurf von Konzepten der Zielverwirklichung	37
	1. <b>Abgrenzung des Regelungsgegenstandes</b>	38
	2. <b>Regelungsart</b>	40
	a) <i>Unbefristete oder befristete Regelung – Rechtssetzung als Experiment</i>	41
	b) <i>Zentrale, dezentrale und Selbstregulierung</i>	42
	3. <b>Regelungsdichte und -bestimmtheit</b>	46
	4. <b>Instrumente der Regelung</b>	54
	5. <b>Regelungsstufe</b>	56
	6. <b>Aufbau der Regelung; Total- oder Teilrevision</b>	57
	7. <b>Organisation</b>	58
V.	Entscheidung über das Konzept	60
VI.	Redaktion des Entwurfs	60

---

VII. Überprüfung des Entwurfs	64
1. Tests, Simulationen, Planspiele	64
2. Checklisten	65
3. Mitberichtsverfahren	66
4. Vernehmlassungsverfahren	68
5. Überprüfung im Zusammenhang mit der Übersetzung von Normtexten	71
VIII. Beschlussfassung	72
IX. Publikation	73
X. Inkraftsetzung	75
1. Zuständiges Organ	75
2. Zeitpunkt	76
XI. Kontrolle der Wirkungen und Korrektur von Mängeln	78
<b>§ 8 Regeln für die Ausgestaltung von Erlassentwürfen (Rechtssetzungstechnik)</b>	82
I. Adressatengerechtheit als Hauptkriterium?	82
1. Funktionsgerechte Ausgestaltung	83
2. Zum Adressatenbegriff	84
3. Rechtskenntnis und Normgestaltung	85
4. Vermittelbarkeit als Massstab der Normgestaltung	87
5. Information über das Recht als Aufgabe des Staates	89
II. Notwendigkeit	90
III. Praktikabilität	94
1. Bedeutung des Postulates	94
2. Kriterien der Praktikabilität	96
3. Praktikabilität im Konflikt mit anderen Regeln für die Ausgestaltung von Erlassentwürfen	99
IV. Form, Rang, Stufe der Erlasse	100
1. Zuständigkeit des Gemeinwesens als Ausgangspunkt	100
2. Anforderungen des übergeordneten Gemeinwesens	100
3. Übersicht über die Erlassformen	103
	XI

<b>4. Die Verfassung als Grundlage der Verteilung der Rechtssetzungsbefugnisse</b>	105
a) <i>Inhalt der Verfassung – Verfassungsverständnis</i>	105
b) <i>Verteilung der Rechtssetzungsbefugnisse durch die Verfassung</i>	106
aa) <i>Methoden der Zuweisung von Rechtssetzungskompetenzen durch die Verfassung</i>	106
i) <i>Umschreibung eines Gesetzes- und/oder eines Verordnungsbegriffes</i>	106
ii) <i>Zuordnung der Regelungsbefugnisse nach Sachgebieten</i>	109
iii) <i>Spezielle Gesetzesvorbehalte oder Zuweisungen von Regelungsbefugnissen</i>	110
bb) <i>Kriterien</i>	111
i) <i>Gewaltenteilungs- und Legalitätsprinzip</i>	111
ii) <i>Demokratie</i>	112
iii) <i>Grundrechte</i>	114
iv) <i>Eignung des Regelungsorgans</i>	115
v) <i>Flexibilitätsbedürfnis</i>	116
vi) <i>Ergebnis</i>	116
<b>5. Konkretisierung der Verteilung der Rechtssetzungsbefugnisse durch das Gesetz</b>	117
a) <i>Verzicht auf eine weitere Regelung</i>	117
b) <i>Vorbehalt einer späteren Regelung durch Gesetz</i>	118
c) <i>«Gesetzesdelegation»</i>	118
d) <i>Genehmigungs-, Veto-, Rückhol- und Kassationsvorbehalte</i>	122
<b>6. Konkretisierung der Verteilung der Rechtssetzungsbefugnisse durch spezielle Organe oder Verfahren</b>	125
<b>V. Formen der (Un-)Bestimmtheit der Normierung</b>	126
<b>1. Kriterien für die Wahl des Bestimmtheitsgrades</b>	126
<b>2. Instrumente der Abstufung der Bestimmtheit</b>	128
a) <i>Zielbestimmungen und Rahmenerlasse</i>	128
b) <i>Unbestimmte Umschreibung des Tatbestandes und der Rechtsfolge</i>	129
c) <i>Bestimmte Begriffe und kasuistische Regelungen</i>	132
<b>3. Differenzierende Kombination der Formen von (Un-)Bestimmtheit</b>	133
<b>VI. Systematik</b>	134
<b>1. Innere Systematik</b>	135
a) <i>Wahrung der Einheit der bestehenden Rechtsordnung beim Einfügen neuer Normen</i>	135

b) <i>Vermeiden von Widersprüchen zwischen neuen Regelungen</i>	136
c) <i>Arten von Widersprüchen</i>	136
d) <i>Folgen widersprüchlicher Normierung</i>	137
2. <b>Äussere Systematik</b>	139
a) <i>Begriff und Funktionen</i>	139
b) <i>Kriterien</i>	139
VII. <b>Normativer Gehalt</b>	143
1. <b>Normieren und informieren</b>	143
2. <b>Zielbestimmungen und Grundsatznormen</b>	144
3. <b>Symbolische Gesetzgebung</b>	145
VIII. <b>Gesetzessprache</b>	146
1. <b>Umgangssprache oder Fachsprache?</b>	147
2. <b>Regeln für die Formulierung von Normen</b>	148
a) <i>Präzision</i>	148
b) <i>Kürze</i>	149
c) <i>Einfachheit</i>	150
IX. <b>Mittel der Einfügung neuer Regelungen in die bestehende Rechtsordnung</b>	151
X. <b>Besondere Regelungstechniken</b>	154
1. <b>Zweckartikel</b>	154
2. <b>Umschreibung des Geltungsbereichs</b>	156
3. <b>Legaldefinitionen</b>	158
4. <b>Allgemeiner Teil</b>	162
5. <b>Verweisungen</b>	165
a) <i>Normative und informative Verweisungen</i>	165
b) <i>Binnenverweisungen und Aussenverweisungen</i>	167
c) <i>Statische und dynamische Verweisungen</i>	168
6. <b>Fiktionen</b>	171
7. <b>Gesetzliche Vermutungen</b>	175
8. <b>Wiederholungen</b>	177
<b>3. TEIL Organisatorische Probleme der Rechtssetzung</b>	179
<b>§ 9 Erteilung des Auftrags, Federführung und Verantwortung</b>	179

<b>§ 10 Informationsbeschaffung und -verarbeitung</b>	183
<b>§ 11 Das Redaktionsorgan</b>	187
<b>§ 12 Zusammenwirken von Parlament, Regierung und Verwaltung</b>	190
<b>§ 13 Bedeutung der Volksrechte</b>	195
<b>Ausblick: Die Rechtssetzung im modernen Gewährleistungsstaat</b>	197
Sachregister	201