

Normenflut und Regelungsdichte - ein demoskopischer Nachklang

LUZIUS MADER / LUC MATTHEY-DORET

Résumé

Selon un récent sondage d'opinion, presque deux tiers des personnes interrogées sont d'avis qu'il y a trop de lois, du fait limitation surtout de la propension à l'administration de tout réglementer. Une limitation des normes est souhaitée en priorité dans les domaines du trafic, de la culture, de l'éducation et de l'agriculture. En revanche, en matière de protection de l'environnement, de droit des étrangers et de l'asile, de l'énergie et de la santé, une part importante des personnes interrogées jugent de nouvelles normes nécessaires. Ces résultats ne sont pas sans intérêt pour l'administration et le législateur, qui devraient considérer le droit comme une ressource rare à utiliser de manière judicieuse et économique.

Riassunto

Secondo un recente sondaggio d'opinione, quasi due terzi delle persone interrogate ritengono che ci siano troppe leggi. Esse ne attribuiscono la causa soprattutto alla propensione dell'amministrazione a regolamentare tutto. Una riduzione delle norme è stata auspicata in primo luogo nei settori del traffico, della cultura e dell'educazione, come pure dell'agricoltura. Nei settori della protezione dell'ambiente, del diritto degli stranieri e dell'asilo, dell'energia e della sanità, invece, una parte importante delle persone interrogate ritengono necessarie nuove norme. Queste dovrebbero essere create soprattutto a livello federale. Si tratta di risultati di un certo interesse per l'amministrazione e il legislatore, che dovrebbero considerare il diritto quale strumento prezioso da adoperare in modo giudizioso ed economico.

1. Einleitung

Die Diskussion über Normenflut und Regelungsdichte ist verebbt. Während mehr als einem Jahrzehnt sind im Zusammenhang mit diesen beiden - und ähnlichen - Schlagworten in Politik und Wissenschaft Probleme artikuliert worden, die zwar keineswegs als gelöst gelten können, die aber heute gegenüber andern, zum Teil sehr regelungsträchtigen Themen, wie z.B. demjenigen der europäischen Integration, offenbar an Gewicht verloren haben.

Im Zentrum des wissenschaftlichen Interesses stand dabei einerseits die Beschreibung des Phänomens und andererseits die Beschäftigung mit dessen Ursachen und Folgen. Was die Situation in der Schweiz anbelangt¹, hat zum Beispiel W. Linder die quantitative Entwicklung des Bundesrechts, des Rechts des Kantons Waadt und des Staatsvertragsrechts näher untersucht². Er ist dabei zu Ergebnissen gelangt, die in mancher Hinsicht zur Korrektur vorgefasster Meinungen beigetragen haben. So hat er vor allem aufgezeigt, dass die Zunahme des Normenbestandes eigentlich gering ist und dass keine beachtenswerte Verlagerung von der Gesetzesebene auf die Verordnungsebene stattgefunden hat. Linder hat damit - in Ergänzung namentlich zu quantitativen Auswertungen der Bundeskanzlei³ - äusserst nützliche Grundlagen für die Erörterung der Problematik geschaffen.

¹ Wir beschränken uns in diesem Beitrag auf die Schweiz, sind uns aber durchaus bewusst, dass die angesprochene Problematik keine spezifisch schweizerische ist, sondern in ähnlicher Form auch in den meisten andern Ländern existiert und diskutiert worden ist. Sie war deshalb auch Thema verschiedener internationaler Kongresse. Erwähnt sei z.B. der Kongress der internationalen Vereinigung für Verfassungsrecht im Oktober 1985 in Warschau.

² Siehe Wolf LINDER et al., *Inflation législative? Une recherche sur l'évolution quantitative du droit suisse 1948-82*, Lausanne 1985; W. LINDER, Überrollt uns eine Gesetzesflut? Eine empirische Untersuchung über die quantitative Entwicklung des Schweizerischen Rechts, *Zentralblatt* 1985, S. 417 ff.

³ Siehe z.B. die Angaben im Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung im Jahre 1982, S. 1 ff; im weiteren auch Bundeskanzler W. BUSER, Gesetzesflut - Tatsachen, Gründe und Hintergründe, *Der Monat* 10/1986, S. 6 ff.

Andere Autoren haben sich vor allem mit den Ursachen und Folgen sowie mit der Frage möglicher Abhilfe befasst⁴. Zu diesen Aspekten haben sich im übrigen auch verschiedene Vorsteher des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements geäußert⁵. Als wichtige Ursachen werden in der Regel die wissenschaftlich-technische Entwicklung, die stärkere Ausdifferenzierung und grössere Komplexität sozialer Beziehungen sowie der rasche gesellschaftliche Wandel besonders hervorgehoben. Diskutiert wurde aber auch, inwiefern ein dem Rechtssystem immanentes Element, nämlich das Legalitätsprinzip, zur Gesetzesflut und zu hoher Normendichte beiträgt⁶. Bei den Auswirkungen stehen die Einschränkung der persönlichen Freiheit, die erschwerte Erkennbarkeit des Rechts und der Verlust an Transparenz, die mangelnde Praktikabilität, die Behinderung des wirtschaftlichen Wettbewerbs sowie die Belastung der Unternehmen im Vordergrund⁷.

Die Wissenschaft erhofft Abhilfe namentlich von einer Anpassung der rechtlichen Anforderungen, die aus dem Legalitätsprinzip abgeleitet werden, von der Rationalisierung des Prozesses der Rechtserzeugung, d.h. von einem methodischeren Vorgehen bei der Vorbereitung rechtsetzender Erlasse, und von einer besseren Information

⁴ Siehe insb. Ch.-A. MORAND, *La croissance normative. Comment faire face à une masse de droit considérable?*, *Zentralblatt* 1986, S. 337 ff.

⁵ Zum Beispiel Bundesrat FRIEDRICH in einem im Februar 1984 vor der Zürcher Volkswirtschaftlichen Gesellschaft gehaltenen Referat (*Was heisst Gesetzesflut?*, *Schweizer Monatshefte* 1984, Heft Juli/August, S. 591 ff) und Bundesrätin KOPP in einem zwei Jahre später vor der gleichen Gesellschaft gehaltenen Vortrag (*Gesetzesflut - ein Schlagwort?*, *documenta* 1/1986, S. 5 ff) sowie im April 1988 anlässlich des FDP-Parteitagess 1988 in Lugano in einem Referat mit dem Titel *"Überrollt uns die Gesetzesflut?"*.

⁶ Dies beispielsweise an der wissenschaftlichen Tagung 1986 der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung (s. den Kurzbericht im Mitteilungsblatt Nr. 5 dieser Gesellschaft) sowie an einem Seminar des Schweizerischen Gewerbeverbandes und der Bundesverwaltung im November 1987 in Interlaken zum Thema *"Regelungsdichte - Deregulierung"* (s. insb. das Referat von Ch. Steinlin zu den Konsequenzen und Perspektiven aus rechtlicher Sicht).

⁷ Zum letzten Aspekt s. insbesondere R. WALSER und U. HUNKELER, *Die Belastung der Klein- und Mittelbetriebe durch staatliche Regelungen. Empirische Fakten und Lösungsansätze*, Zürich 1986.

über rechtliche Regelungen⁸. Abhilfe ist aber vor allem auch in der politischen Diskussion vorgeschlagen und gefordert worden. In diesem Zusammenhang kann auf verschiedene parlamentarische Vorstösse hingewiesen werden⁹, die übrigens zeigen, dass die politische Diskussion über Normenflut und Regelungsdichte mit dem Slogan "*weniger Staat, mehr Freiheit*"¹⁰ und mit den Forderungen nach Deregulierung und Privatisierung untrennbar verbunden war und ist. Zu erwähnen sind aber auch die Ausführungen des Bundesrates in seinem Bericht zur Legislaturplanung 1987-1991. In diesem Bericht hat der Bundesrat ausdrücklich seinen Willen bekundet, das weitere Wachstum des Normenbestandes, den zu hohen Detaillierungsgrad mancher staatlicher Regelungen und die zum Teil sehr häufigen Änderungen von Erlassen nach Möglichkeit zu vermeiden; für einige spezielle Bereiche hat er zudem angekündigt, dass systematisch überprüft werden soll, ob die Regelungsdichte abgebaut werden kann¹¹.

Mit dem vorliegenden Beitrag haben wir nicht die Absicht, eine Synthese der bisherigen Diskussion in Politik und Wissenschaft zu erstellen oder gar die Diskussion abzuschliessen. Diese Diskussion ist im Moment zwar etwas abgeflaut, sie wird und soll aber weitergeführt werden, denn die angesprochenen Probleme bestehen nach wie vor. Es geht uns lediglich darum, ein Element einzubringen, das u.E. bisher noch wenig berücksichtigt worden ist. Wir möchten nämlich auf die Frage eingehen, wie die betroffenen Bürgerinnen und Bürger die Situation sehen und erleben, welche Meinungen sie zum

⁸ So z.B. Ch.-A. MORAND, loc. cit. (Fussnote 4), S. 350 ff.

⁹ Erwähnt seien etwa das Postulat Eisenring (Gesetzgebung, Mässigung) vom 20. Juni 1985, das Postulat Allenspach (Administrative Auflagen für Unternehmen) vom 17. Juni 1986, die Interpellation Spälti (Gesetzesflut) vom 22. März 1990, die Motion Portmann (Verfassungsrechtliche Freiheitsgarantie) vom 5. Juni 1990 sowie schon früher die Motion Hunziker (Privatisierung staatlicher Tätigkeiten) vom 2. Dezember 1980.

¹⁰ Zu diesem Slogan siehe H. HOLZHEY und Georg KOHLER (Hrsg.), *Verrechtlichung und Verantwortung*, Bern 1987; im weiteren U. KLÖTI, Zehn Jahre "Weniger Staat" - Meinungen zu einem Schlagwort, *Schweizer Monatshefte* 1989, April-Heft, S 285 ff.

¹¹ Siehe Bericht über die Legislaturplanung 1987-1991, BBl 1988 I 511 f.

Problem der Normenflut und der Regelungsdichte vertreten. Wir stützen uns dabei auf eine Umfrage, die im Frühsommer 1989 im Auftrag der Bundesverwaltung durchgeführt worden ist und über deren Ergebnisse in den Medien bereits kurz berichtet wurde¹². Es war dies unseres Wissens die erste relativ detaillierte Umfrage zu dieser Problematik¹³.

2. Die Umfrage

Zwischen dem Bund und dem Meinungsforschungsinstitut "Demoscope" besteht seit einigen Jahren ein Vertrag, welcher der Bundesverwaltung einerseits ermöglicht, die Ergebnisse der von dieser Firma durchgeführten allgemeinen Meinungsumfragen (sog. Perma-Umfragen) zu nutzen und andererseits in einem begrenzten Rahmen die allgemeinen Fragen durch spezifische, die Verwaltung besonders interessierende Fragen zu ergänzen. Diese spezifischen Fragen werden von einer interdepartementalen Arbeitsgruppe "Meinungsumfragen" unter der Leitung der Bundeskanzlei, gestützt auf Vorschläge der interessierten Bundesämter, ausgewählt.

Die Fragen zum Thema "Gesetze" wurden auf Vorschlag des Bundesamtes für Justiz in eine Umfrage aufgenommen, die in den Monaten April und Mai 1989 in der deutsch- und in der französischsprachigen Schweiz durchgeführt worden ist. Bei dieser Umfrage wurden in vier Befragungswellen insgesamt 1021 Personen angegangen. Diese wurden nach dem Random-Quota-Verfahren aus der Grundgesamtheit ausgewählt. Grundgesamtheit war die Schweizer Wohnbevölkerung im Alter zwischen 15 und 74 Jahren. Die Befragungen erfolgten in der Form eines persönlichen Interviews am Wohnort der Befragten.

¹² Siehe z.B. NZZ vom 30. Januar 1990, S. 22.

¹³ Im Rahmen der UNIVOX-Studien ist auch schon eine Frage zur Gesetzesflut gestellt worden, s. U. KLÖTI, loc. cit. (Fussnote 10), S. 290; s. auch W. EBERSOLD, Schweizer und Staat. Befragungen von repräsentativen Stichproben Erwachsener in der deutschen und französischen Schweiz, Zürich 1989.

Es wurden die folgenden sechs Fragen zum Thema "Gesetze" gestellt:

Frage 1

Gibt es heutzutage in der Schweiz zu viele oder zu wenige Gesetze?

Frage 2

Warum glauben Sie, dass es in der Schweiz **viel zu viele Gesetze gibt?** (Diese Frage ist nur an jene Personen gerichtet worden, welche die erste Frage in diesem Sinn beantwortet haben.)

Frage 3

Welche Bereiche sollten Ihrer Meinung nach durch Gesetze und Vorschriften **mehr geregelt** werden?

Frage 4

Welche Bereiche sollten **weniger** Gesetze und Vorschriften haben als heute?

Frage 5

Im Falle eines Ausbaus gesetzlicher Regelungen und Vorschriften, sehen Sie diesen Ausbau eher auf der **Ebene** des Bundes, der Kantone, der Gemeinden oder in Form von freiwilligen Vereinbarungen privater Organisationen?

Frage 6

Wenn die Anzahl der gesetzlichen Regelungen **abgebaut** würde, wo sollte das Ihrer Meinung nach am ehesten passieren?

Dass das Bundesamt für Justiz den Anstoss für eine Befragung zu diesem Thema gab, hat einerseits mit seinen Aufgaben im Bereich der Gesetzgebungsmethodik zu tun. Es hing aber auch zusammen mit dem kurz zuvor veröffentlichten Bericht über die Legislaturplanung 1987-1991. In diesem Bericht wird die Verbesserung der Wirksamkeit staatlichen Massnahmen als eines der Hauptziele der Legislaturplanung genannt, was, wie bereits erwähnt, u.a. durch

einen gezielten Abbau der Regelungsdichte angestrebt werden sollte.

3. Die Ergebnisse

Die Ergebnisse der Umfrage sind in einem Bericht der "Demoscope" an die interdepartementale Arbeitsgruppe "Meinungsumfragen" dargestellt worden. Die Auswertung wurde namentlich nach den folgenden Merkmalen der Befragten bzw. derer Situation vorgenommen:

- Wohnregion (Deutschschweiz, Westschweiz);
- Einwohnerzahl des Wohnorts (über 100'000, 10'000 bis 99'999, unter 10'000);
- Geschlecht;
- Alter (15 - 29, 30 - 49, 50 - 74 Jahre);
- Bildungsniveau (Primar- oder Sekundarschule, Berufsschule, Mittel- oder Hochschule);
- Haushaltgrösse / Anzahl Jugendliche im Haushalt;
- Beruf, berufliche Stellung;
- finanzielle Situation (Kaufkraft);
- Medienverhalten (Zeitungslektüre, Fernsehen);
- Persönlichkeitsstruktur [Unterscheidung zwischen sechs verschiedenen Persönlichkeitstypen: Alpha (starke Persönlichkeit), Beta (konservativ, extrovertiert, materiell orientiert), Gamma (progressiv, introvertiert, ideell orientiert), Kappa (konservativ, introvertiert, ideell orientiert), Sigma (progressiv, extrovertiert, materiell orientiert) und Omega (schwache Persönlichkeit)].

Wir greifen im folgenden die Ergebnisse heraus, die uns am wichtigsten erscheinen.

3.1 Zu viele Gesetze!

Bei der ersten Frage wurden die Befragten aufgefordert, auf einer vorgegebenen Skala zum Ausdruck zu bringen, welche Antwort nach

ihrem Gefühl am besten zutraf. Zur Auswahl standen: "viel zu viele Gesetze", "eher zu viele Gesetze", "gerade richtig", "eher zu wenige Gesetze", "viel zu wenige Gesetze", "weiss nicht". Das Ergebnis fiel eindeutig aus: Fast zwei Drittel der Befragten sind der Ansicht, dass es in der Schweiz heute zu viele Gesetze gibt, und etwas weniger als ein Drittel erachtet den gegenwärtigen Normenbestand als gerade richtig.

Tabelle 1: Zu viele oder zu wenig Gesetze?

Total	100 % (= 1021)
- viel zu viele	21 %
- eher zu viele	43 %
- gerade richtig	29 %
- eher zu wenige	3 %
- viel zu wenige	1 %
- weiss nicht	3 %

Deutliche Unterschiede bestehen zwischen der deutsch- und der französischsprachigen Schweiz. Die Romands äussern sich zwar pointierter (24 % finden, es habe viel zu viele Gesetze, gegenüber 20 % der Deutschschweizer), insgesamt ist jedoch der Anteil der Personen, die meinen, es gäbe viel zu viele oder eher zu viele Gesetze, in der Deutschschweiz erheblich höher (67 % gegenüber 53 % in der Westschweiz). Diese Meinung ist im übrigen besonders häufig anzutreffen in kleinen Ortschaften, bei Männern, bei Personen mittleren Alters, bei relativ gut ausgebildeten Personen und bei den sog. Gamma-Typen, d.h. bei Personen, die ideell-introvertiert ausgerichtet sind.

3.2 Ursache: Vorschriftensucht der Verwaltung

Ausschliesslich an die Personen, welche die erste Frage mit "viel zu viele Gesetze" beantwortet hatten, wurde die Frage nach den Gründen oder Ursachen der Normenflut gerichtet. Und zwar wurde diese Frage als offene Frage gestellt, um die Meinungsäusserung der Befragten nicht durch die Nennung von möglichen Gründen zu beein-

flussen. Die Antworten auf diese Frage sind nicht leicht zu ordnen, machen aber doch gewisse Tendenzen deutlich.

Tabelle 2: Ursachen der Normenflut

Total	100 %	(= 216)
- Vorschriftensucht der Verwaltung, "Reglementitis"	49 %	
- Parteien, Politiker	7 %	
- Bürger selbst	13 %	
- Überforderung, Undurchschaubarkeit	32 %	
- andere Gründe	5 %	
- weiss nicht/keine Angabe	2 %	

Fast die Hälfte derjenigen, die finden, es gäbe viel zu viele Gesetze in der Schweiz, sehen die Ursachen dafür bei der Verwaltung, die nach ihnen dazu neigt, die Bürger zu bevormunden, die alles geregelt haben möchte und die sich unnötigerweise in private Angelegenheiten einmischt. Diese Auffassung wird vergleichsweise häufiger von Romands, von Frauen und von Personen mit höherer Ausbildung vertreten. Gross ist die Zahl der Befragten, die nicht eigentlich Ursachen der Normenflut nennen, sondern eher ein allgemeines Unbehagen äussern und ihre Meinung hauptsächlich mit Hinweisen auf die Folgen der übermässigen Regelung durch den Staat (Unmöglichkeit alle Normen einzuhalten, "Rechtsverwilderung", mangelnde Durchsetzbarkeit, etc.) begründen. Markant häufiger als in der Westschweiz (6 %) wird in der Deutschschweiz (16 %) die Ansicht vertreten, die Bürger seien selbst schuld an der Normenflut, weil ihre mangelnde Toleranz und auch ihr geringes Interesse am staatlichen Geschehen zum Erlass von Vorschriften beitrage.

3.3 Mehr Recht zum Schutz der Umwelt

Obwohl das Verdikt "zu viele Gesetze" sehr deutlich ausgefallen ist, gibt es nach Auffassung vieler Befragten Bereiche, in denen zusätzliche rechtliche Regelungen durchaus erwünscht erscheinen. Bei der Frage, welche Bereiche mehr geregelt werden sollten, wurde den Be-

fragten eine Aufzählung verschiedener Politikbereiche unterbreitet mit der Aufforderung, alle zutreffenden Bereiche anzugeben.

Tabelle 3: Ausbaubereiche

Total	100 % (= 1021)
Landwirtschaft	12 %
Umweltschutz	57 %
Verkehr	19 %
Bildung/Kultur	6 %
Gesundheitswesen	23 %
Energie	24 %
Technik/Wissenschaft	10 %
Konsum/Lebensmittel	20 %
Asyl/Ausländerfragen	39 %
keiner dieser Bereiche	17 %

Der Umweltschutz erscheint in dieser Tabelle als klarer Spitzenreiter. Mehr als die Hälfte der Befragten, also auch Personen, die finden, es gäbe zu viele Gesetze, sind offenbar der Ansicht, dass in diesem Bereich ein Regelungsbedarf besteht. Dabei ist der Unterschied zwischen der Deutschschweiz (62 %) und der Westschweiz (39 %) sehr ausgeprägt. Einen zusätzlichen Regelungsbedarf in diesem Bereich sehen im übrigen vor allem Stadtbewohner, Junge, Frauen sowie Personen mit höherer Ausbildung.

Ein relativ grosser Ausbaubedarf wird auch im Bereich Asyl/ Ausländerfragen gesehen, wobei dies im besonderem Mass in der Deutschschweiz der Fall ist (41 % gegenüber 32 % in der Roman die).

Rund ein Viertel der Befragten erachten auch in den Bereichen Gesundheitswesen und Energie zusätzliche rechtliche Regelungen als erwünscht. Was den Bereich der Energie anbelangt, wird die Situation, ähnlich wie beim Umweltschutz, in der deutsch- und in der französischsprachigen Schweiz verschieden beurteilt. Für zusätzliche

Normen im Gesundheitswesen sprechen sich vor allem ältere Personen aus.

Nicht erstaunen dürfte der Umstand, dass vergleichsweise mehr Grossstädter für zusätzliche Normen im Verkehrsbereich plädieren.

3.4 Regelungsabbau: ja, aber wo?

Bei der Frage nach den Möglichkeiten für einen Regelungsabbau wurde den Befragten die gleiche Aufzählung von Politikbereichen unterbreitet wie bei der vorhergehenden Frage. Die Befragten wurden auch aufgefordert, alle Bereiche zu nennen, in denen sie einen Regelungsabbau als wünschbar erachten.

Tabelle 4:	Abbaubereiche	
Total		100 % (= 1021)
Landwirtschaft		17 %
Umweltschutz		4 %
Verkehr		24 %
Bildung/Kultur		17 %
Gesundheitswesen		6 %
Energie		5 %
Technik/Wissenschaft		10 %
Konsum/Lebensmittel		7 %
Asyl/Ausländerfragen		12 %
keiner dieser Bereiche		35 %

Wie diese Tabelle zeigt, wird ein Regelungsabbau am ehesten in den Bereichen Verkehr, Landwirtschaft und Bildung/Kultur gewünscht. Die Nennung der ersten beiden Bereiche ist nicht unbedingt überraschend. Beide gehören generell zu den am stärksten geregelten Bereichen¹⁴. Beide werden - wohl nicht zufälligerweise - auch im Bericht des Bundesrates zur Legislaturplanung 1987-1991 als Bereiche

¹⁴ Siehe W. LINDER et al., loc. cit. (Fussnote 2), S. 43.

erwähnt, in denen die Regelungsdichte systematisch überprüft werden sollte¹⁵. Überraschender ist vielleicht des Ergebnis, dass auch im Kultur- und Bildungsbereich immerhin 17 % der Befragten einen Regelungsabbau möchten. Dieser Wunsch ist im übrigen ausgeprägter in der Deutschschweiz, bei Grossstadtbewohnern und bei Personen mit höherer Ausbildung. Erwähnenswert ist aber vor allem der Umstand, dass mehr als ein Drittel der Befragten keine der neun aufgezählten Bereiche nennt und dass die Anteile der Personen, die einen Regelungsabbau wünschen, in allen Bereichen vergleichsweise tief sind, in der Mehrzahl der Fälle deutlich tiefer als bei der Frage nach dem zusätzlichen Regelungsbedarf.

3.5 Präferenz für Bundesrecht

Die letzten beiden Fragen betrafen einerseits das Problem der unterschiedlichen Regelungsebenen und andererseits das Verhältnis zwischen staatlicher und privater Regelung. Beide hatten zudem hypothetischen Charakter: für den Fall, dass ein Ausbau oder ein Abbau rechtlicher Regelungen erfolgen würde, wo (auf welcher Regelungsebene) und in welcher Weise sollte dieser am ehesten geschehen? Als Antworten konnten angegeben werden: "Bund", "Kanton", "Gemeinde", "Vereinbarung privater Organisationen" oder "weiss nicht". Es war auch möglich, mehrere Antworten anzugeben.

Tabelle 5: Regelungsebene und -art

<u>Regelungsausbau</u>		<u>Regelungsabbau</u>
48 %	Bundesebene	37 %
27 %	Kantonebene	28 %
17 %	Gemeindeebene	16 %
9 %	Private Vereinbarung	10 %
18 %	weiss nicht	24 %

Wenn schon zusätzliche Regelungen geschaffen werden müssen, dann soll dies am ehesten auf Bundesebene geschehen. Diese Mei-

¹⁵ BBl 1988 I 511

nung ist in der deutschsprachigen Schweiz (52 %) viel ausgeprägter als in der Romandie (33 %). Was die Kantons- und Gemeindeebene anbelangt, halten sich die Präferenzen für einen allfälligen Ausbau oder Abbau der rechtlichen Regelungen die Waage. Die Regelung durch Vereinbarungen privater Organisationen wird im Vergleich zur hoheitlichen Regelung durch den Staat offenbar nicht besonders geschätzt. Noch am ehesten scheinen die sog. Gamma-Typen Sympathien für diese Form der Regelung zu hegen, was im übrigen mit den Ergebnissen zur ersten Frage im Einklang steht. Am auffallendsten ist aber wohl der relativ hohe Anteil der Befragten, die mit "weiss nicht" antworten.

4. Mögliche Interpretationen der Ergebnisse

Wir sind uns bewusst, dass bei der Würdigung und Interpretation der Ergebnisse dieser Umfrage aus verschiedenen Gründen Vorsicht und Zurückhaltung geboten sind. Es bedürfte zweifellos einer umfassenderen Umfrage, um zu einigermaßen zuverlässigen Schlussfolgerungen zu gelangen; eine solche umfassendere Befragung war im Rahmen der Perma-Umfrage nicht möglich. Eine speziell zu dieser Thematik durchgeführte Umfrage würde möglicherweise nicht genau die gleichen Antworten liefern, da der Kontakt verschieden wäre. Eine vertiefte Würdigung würde auch eine viel detailliertere Darstellung der Ergebnisse erfordern. Zurückhaltung ist sodann auch geboten, weil es keine Vergleichszahlen gibt, da es sich um die erste Umfrage dieser Art zu diesem Thema handelt. Dazu kommt, dass die Fragen gewisse Mängel aufweisen. Die zweite Frage hätte nicht nur an jene Personen gestellt werden müssen, die meinen, es gäbe viel zu viele Gesetze, sondern umfassender an alle, die finden, es gäbe zu viele Gesetze. Die Aufzählung der Politik- oder Gesetzgebungsbereiche war keineswegs abschliessend und vielleicht nicht optimal. Und schliesslich war es nicht ganz zutreffend, in den Fragen fünf und sechs in bezug auf die Vereinbarungen privater Organisationen von gesetzlicher Regelung zu sprechen. Generell ist aber zu sagen, dass die Fragen bewusst sehr einfach und möglichst allgemein verständlich formuliert worden sind.

Trotz dieser Mängel glauben wir jedoch, dass den Ergebnissen der Umfrage nicht jede Aussagekraft abgesprochen werden kann. Sie bringen u.E. Meinungen, Einstellungen und Vorstellungen von Bürgerinnen und Bürgern zum Ausdruck, die der Gesetzgeber bei seiner Tätigkeit nicht ohne weiteres übersehen kann.

Wie diese Meinungen und Einstellungen entstanden sind, spielt dabei keine Rolle. Ebensowenig kommt es für die Interpretation darauf an, ob die Vorstellungen auf einer adäquaten Sicht der tatsächlichen Verhältnisse beruhen. Entscheidend ist, dass die subjektiven Meinungen die Reaktion der Bürgerinnen und Bürger auf die gesetzgeberische Tätigkeit des Staates wesentlich beeinflussen und deshalb vom Gesetzgeber in Betracht gezogen werden müssen. Ob die Meinungen tatsächlich zutreffen oder nicht, spielt jedoch für die praktischen Konsequenzen eine Rolle, die der Gesetzgeber und die Verwaltung aus den Ergebnissen der Umfrage ziehen.

Eher im Sinne von Hypothesen oder Fragen möchten wir doch kurz ein paar mögliche Interpretationen herausgreifen.

4.1 Unbehagen, aber keine Rezepte

In erster Linie bringen die Umfrageergebnisse u.E. ein Unbehagen gegenüber der gegenwärtigen Regelungsdichte zum Ausdruck. Sie sind allerdings nicht frei von einer gewissen Ambivalenz und Widersprüchlichkeit. Die meisten Befragten sind der Auffassung, es gebe zu viele Gesetze. Sie sind aber eher um eine Antwort verlegen, wenn sie Abbaubereiche bezeichnen sollten, als wenn sie Ausbaubereiche angeben können. Hier kommt vielleicht auch eine gewisse Ratlosigkeit zum Ausdruck. Jedenfalls ist das stark verbreitete Gefühl, es gebe zu viele Gesetze, vom Gesetzgeber und der Verwaltung ernst zu nehmen.

4.2 Sozial Schwächere sehen Schutzfunktionen der Gesetze eher

Sozial schwächere Gruppen (Frauen, Alte, Junge, Personen mit geringerer Ausbildung) sowie Bewohner von städtischen Gebieten

stossen sich weniger an den bestehenden rechtlichen Regelungen. Hat dies damit zu tun, dass diese Gruppen die Schutzfunktion von Gesetzen deutlicher erleben und anerkennen? In grösseren Ortschaften dürfte eine höhere Regelungsintensität auch aufgrund der komplexeren Verhältnisse als notwendig akzeptiert werden.

4.3 Problemlösungsbedarf wird anerkannt

Die Befragten äusserten sich deutlicher in bezug auf die Bereiche, in denen ein Gesetzesausbau gewünscht wird, als in Bezug auf diejenigen, wo ein Abbau von Regelungen als nötig erachtet wird. Angesichts der allgemeinen Auffassung, dass es in der Schweiz zu viele Gesetze gebe, ist dieser Wunsch nach Ausbau der Gesetzgebung eher dahingehend zu interpretieren, dass die Befragten den Problemen in diesen Bereichen grosse Bedeutung zumessen und von den staatlichen Organen einen Beitrag zu deren Lösung erwarten. Was die vordringlichsten politischen Probleme anbelangt, wurden in der allgemeinen Umfrage der "Demoscope" über die Meinungslage im Herbst 1989 ähnliche Ergebnisse erzielt. Die Problemlösung muss nicht notwendigerweise über eine Vergrösserung des Gesetzesbestandes erfolgen. Es ist auch denkbar, dass bestehende Vorschriften verschärft oder andere Vorgehensweisen angewandt werden. Staatliches Handeln ist nicht gleichbedeutend mit der Schaffung neuer rechtlicher Regelungen. Oftmals reicht auch eine Verbesserung des Vollzuges oder eine nicht rechtsförmige Intervention.

4.4 Die Regelungsebene ist eher unbedeutend

Die Regelungsebene (Bund, Kanton, Gemeinde) wird scheinbar nicht sehr deutlich wahrgenommen. Es interessiert die Bürger offenbar wenig, ob auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene legifertiert wird. Immerhin scheint der Bund hier über einen gewissen Bonus zu verfügen: wenn schon zusätzliche rechtliche Regelungen geschaffen werden müssen, dann sollte dies nach Meinung der Befragten am ehesten auf Bundesebene geschehen, wobei diese Antwort wahrscheinlich ungeachtet der bestehenden Kompetenzregelung oder Aufgabenteilung erfolgt.

5. Recht als knappe Ressource

Wenn zwei Drittel der Bevölkerung offenbar meinen, es gäbe zu viele Gesetze, und wenn als Ursache dafür in erster Linie die Vorschriftenucht der Verwaltung genannt wird, so erscheint uns dies für die gesetzgeberische Arbeit äusserst bedenkenswert zu sein. Dies um so mehr als in verschiedenen Bereichen doch ein klarerer Problemlösungsbedarf und die Notwendigkeit steuernder Eingriffe des Staates anerkannt werden.

Staatliche Steuerung muss sich nicht unbedingt rechtsförmiger Instrumente bedienen. Sie könnte dies möglicherweise in verschiedenen Bereichen in geringerem Mass als heute tun. In diesem Sinne erscheint uns ein gezielter Regelungsabbau durchaus möglich und erwünscht. Der Staat ist aber auf das Recht als aus unserer Sicht zentrales Steuerungsmittel angewiesen. Er muss deshalb bestrebt sein, dieses Instrument optimal auszugestalten und sinnvoll einzusetzen. Die Verwaltung und der Gesetzgeber sollten sich noch stärker bewusst werden, dass das Recht eine knappe Ressource ist, die möglichst gezielt und sparsam eingesetzt werden muss.

Gutes Recht ist dasjenige, dessen Sinn von den Adressaten verstanden wird, das allgemein akzeptiert wird, das befolgt oder vollzogen werden kann und das sich als wirksam und gerecht erweist. Die komplexeren sozialen und technischen Verhältnisse sowie die divergierenden und zum Teil gegensätzlichen Interessen der verschiedenen gesellschaftlichen Kräfte machen die Schaffung rechtlicher Regelungen, die diese Anforderungen erfüllen, zu einem immer schwierigeren, höchstens partiell erfüllbaren, aber auch immer wichtigeren Auftrag.