

Der Blick der Rechtsetzungslehre auf das Tagungsthema

Martin Wyss

Eigentlich hatte ich die Absicht, diese meine Einleitung mit einem Experiment zu beginnen. Ich hätte mit Ihnen überlegen wollen, wie eine ISO-Norm «Gute Rechtsetzung» aussehen könnte, und ich hätte die Frage stellen wollen, ob und wieso die Welt eine bessere sein könnte, wenn es eine solche international harmonisierte «Good Practice in Legislation» gäbe, in der Staaten wie Unternehmen sich ihre Gesetzgebungsverfahren von einer Fachorganisation zertifizieren lassen könnten. Von einem Vergleich zwischen staatlicher Rechtsetzung und dem Standard-Setting-Prozess der ISO, der Internationalen Standardisierungsorganisation, hätte ich mir spannende Anregungen versprochen – schliesslich formuliert die ISO für ihren Standard-Setting-Prozess vier Schlüsselprinzipien, die auch in der Rechtsetzung eine gute Figur machen:

1. ISO standards respond to a need in the market.
2. ISO standards are based on global expert opinion.
3. ISO standards are developed through a multi-stakeholder process.
4. ISO standards are based on a consensus.¹

Ich werde das jetzt aber nicht machen. Nicht zuletzt auch, weil mich die wenig übersichtliche Fülle an Dokumenten, die diesen Prozess steuern,² abgeschreckt hat und weil sich der kostenpflichtige Zugang zu den ISO-Dokumenten³ deutlich von dem unterscheidet, was für die Publizität der Rechtsetzung gilt⁴.

Es ist mir bei der Vorbereitung das passiert, was wohl auch Sie alle kennen und schon erlebt haben: Ich bin in der exotischen Ferne im Urlaub gewesen und habe mit meinen europäischen Augen auf das geschaut, was sich dort abspielt, und dann mit den Erfahrungen, die ich dort gemacht hatte, wieder auf unsere Welt hier geschaut. Nepal hat eine turbulente, blutige junge Vergangenheit und eine politische noch wenig stabilisierte Gegenwart. Eine Verfassung konnte zwar 2015 nach zähem Ringen und natürlich wohl unter Beeinflussung von hoffentlich gut meinenden, besser wissenden externen Experten proklamiert werden, aber der Weg in eine Zukunft – geografisch eingezwängt und abhängig von den zwei weltpolitischen Schwergewichten Indien und China – ist wohl noch so holperig wie die Strassen in Kathmandu nach einem Gewitter. Vor wenigen Tagen hat das Interims-Parlament zwei Wahlgesetze verabschiedet, was von der Presse als grosser und dringend nötiger Erfolg gefeiert wurde, ohne den die für Novem-

ber und Dezember angekündigten landesweiten Wahlen nicht stattfinden können.⁵ Nun habe ich mir überlegt, wie wir hier, alles Spezialistinnen und Spezialisten für Fragen der Rechtsetzung, diese Gesetze bewerten würden. Und wie ein nepalesischer Jurist unsere Diskussionen um die gute Rechtsetzung erleben würde.

Wir wissen, dass gute Rechtsetzung ihren Preis hat – sie kostet Zeit, Personal, Expertise und meistens auch viel Nervenstärke. Könnte Nepal, das mit einem nominalen BIP von weniger als 800 US-Dollar⁶ zu den ärmsten Ländern dieser Welt gehört, diesen Preis bezahlen? Wichtiger aber noch: Wieso sollte es sich denn um gute Gesetzgebung bemühen? Was wäre so schlecht an nicht so ganz guter Gesetzgebung? Quasi handgemacht statt industriell gefertigt, gebastelt statt konstruiert? Und welchen Minimalstandard sollte Rechtsetzung auch in Nepal nicht unterschreiten?

Das keineswegs neue Lamento über die Qualitätsdefizite der Rechtsetzung ist uns allen bekannt, es wird in den letzten Jahren wieder mit politisch etwas schärfer und druckvoller vorgetragenen Stimmen artikuliert:

- Es gebe zu viele Normen. Man würde den Überblick verlieren, der Vollzug hinke hinterher, Widersprüche und Inkonsistenzen würden sich häufen. Und die zu vielen Normen würden zu rasch wieder geändert.
- Es gebe unnötige Normen: veraltet, überholt, an den tatsächlichen Bedürfnissen vorbei normiert. Allerdings möchte ich mir schon jetzt die Frage erlauben, wer denn eigentlich darüber bestimmt, wann Normen nötig sind. Sind staatliche Normen im Lichte des Subsidiaritätsprinzips nach Artikel 5a der Bundesverfassung die Antwort auf Gesellschaftsversagen und kann staatliches Recht tatsächlich ein solches Versagen übersteuern? An welchem Massstab wäre die Notwendigkeit zu messen und könnte man diesen Massstab politisch neutralisiert formulieren?
- Und zur Kritik am Produkt «Gesetz» kommt die Forderung, der Produktionsprozess «Gesetzgebung» müsse optimiert werden: Er dauere zu lange, sagen die einen, während die anderen monieren, es gehe immer viel zu schnell, zu viel Hüst- und-Hott-Gesetzgebung. Die einen beklagen, dass zu viele Köche am Herd der Gesetzgebung herumstehen und hineinpufchen, während andere wiederum ein Zuwenig von Köchen beklagen und einen stärkeren, direkteren Einfluss reklamieren. Schliesslich gibt es jene, die der Gesetzgebung vorwerfen, sie sei zu stümperhaft gemacht, weil man den Experten zu wenig Mitsprache und Mitgestaltung ermöglicht, während andere der Gesetzgebung ihre technokratische Prägung vorwerfen.

Wir werden heute mit ausgewiesenen Spezialistinnen und Spezialisten den Gedanken- und Ideenaustausch über diese Fragen führen können. Ich bin sehr glücklich, dass sich die SGG und die SEVAL zu dieser gemeinsamen Veranstaltung finden konnten – und noch glücklicher bin ich, dass dieser Findungsprozess sehr einfach war und geschmeidig verlief: Unsere beiden Fachgebiete sind nicht nur durch Interdisziplinarität geprägt, sondern finden sich inhaltlich wohl an einem einfachen Punkt, der uns wissenschaftlich beschäftigt und über den wir uns einig sind: Gesetzgebung ist jedenfalls dann schlecht, wenn sie den Zweck, zu dem sie geschaffen worden ist, nicht erfüllen kann. Und damit wäre wohl auch der Minimalstandard für Nepal formuliert: Ein Wahlgesetz, das Wahlen nicht möglich macht, wäre ein schlechtes Gesetz. Und hier begegnen wir dann doch wieder der ISO, die von sich sagt:

«ISO creates documents that provide [...] guidelines [...] that can be used consistently to ensure that materials, products, processes and services are fit for their purpose.»⁷

*Martin Wyss, Präsident der SGG, Bundesamt für Justiz und Universität Bern
E-Mail: martin.wyss@bj.admin.ch*

Anmerkungen

- 1 Siehe dazu www.iso.org/developing-standards.html.
- 2 Die relevanten Dokumente sind hier zu finden: www.iso.org/resources.html.
- 3 Entsprechend findet sich in der Fussnote zu Art. 3 der Verordnung des VBS über Sicherstellungsdokumentationen und fotografische Sicherheitskopien (SR 520.311) folgender Text: «Die aufgeführten Normen können gegen Bezahlung unter folgender Adresse bezogen werden: www.iso.org > store.»
- 4 Wo das staatliche Recht auf ISO-Normen verweist – was öfter vorkommt, als man meinen möchte –, wird die Zugänglichkeit der Normen in einer Fussnote mit folgendem Text erklärt: «Die aufgeführten Normen können eingesehen und bezogen werden bei der Schweizerischen Normen-Vereinigung (SNV), Bürglistrasse 29, 8400 Winterthur; www.snv.ch.» So z. B. Art. 48 der Hygieneverordnung EDI (SR 817.024.1). Es finden sich aber auch andere Formulierungen, z. B. in Art. 27 der Verordnung über die Personendosimetrie (SR 814.501.43) «Die technischen Normen der ISO in dieser Verordnung können beim Bundesamt für Gesundheit, 3003 Bern, kostenlos eingesehen oder beim Schweizerischen Informationszentrum für technische Regeln (switec), Bürglistrasse 29, 8400 Winterthur oder unter der Internetadresse www.snv.ch gegen Verrechnung bezogen werden.»
- 5 Am 26. November 2017 sind die Wahlen im Norden des Landes abgehalten worden; am 7. Dezember wird im Süden gewählt; die Stimmzettel werden erst danach ausgezählt.
- 6 So die Zahlen für 2017 siehe: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/382778/umfrage/bruttoinlandsprodukt-bip-pro-kopf-in-nepal/>
- 7 So die Formulierung auf der Website der ISO; www.iso.org/standards.html.