



Vor lauter Gesetzen das Recht nicht sehen ...

Annemarie Huber-Hotz | *Im Rahmen der Verwaltungsreform hat sich die Bundeskanzlerin mit dem Projekt «Formelle Überprüfung des Bundesrechts» dafür eingesetzt, dass das Bundesrecht überprüft wird. Dabei ging es einerseits darum, überflüssige Erlasse zu eliminieren, und andererseits darum, die Qualität des Regelwerks zu verbessern und die künftige Gesetzgebung zu optimieren mit dem Ziel, Gesetze zu schaffen, von denen die Bürgerinnen und Bürger überzeugt sind, dass ihre Anwendung zum Wohl jedes Einzelnen und zum Wohl von Staat und Gesellschaft beiträgt.*

Inhaltsübersicht

- 1 *Eliminierung von Erlassen*
- 2 *Abbau der Regelungsdichte und Deregulierung*
- 3 *Qualitätssicherung künftiger Gesetzgebung*

Täglich sind wir von Vorschriften und Rechtszwängen umgeben, und zwar von so vielen, dass wir uns die Frage stellen müssen, ob wir vor lauter Gesetzen das Recht noch erkennen können.

Diese Frage stellen wir uns vor dem staatspolitischen Hintergrund, dass das Recht, dass der Rechtsstaat, eine unabdingbare Voraussetzung dafür ist, dass Gerechtigkeit geschieht. Gerechtigkeit muss im Recht aufgehoben sein. Damit alle, die dem Recht unterworfen sind, davon überzeugt sein können, muss das Recht in einem «ordentlichen» Zustand, verständlich und zugänglich sein.

Damit diese Rechtsüberzeugung gestützt werden kann, müssen wir mit dem Recht, und folglich auch mit den Gesetzen, sorgfältig umgehen. Wir müssen uns immer wieder von Neuem die Frage stellen, ob ein Gesetz, eine Gesetzesbestimmung notwendig, verhältnismässig und verständlich ist, kurz was ein «gutes» Gesetz ist.

Mit dem Projekt «Formelle Überprüfung des Bundesrechts» wurde mit der Klärung dieser Frage begonnen. Als ich mich im Jahr 2005 dafür einsetzte, im Rahmen der Verwaltungsreform auch das Bundesrecht einer Überprüfung zu unterziehen, schwebten mir drei Stossrichtungen vor:

Erstens eine Entrümpelung im engen Sinne, das heisst Erlasse zu eliminieren, so wie das Ständerat Philipp Stähelin in seinen Vorstössen wiederholt verlangt hat. Zweitens allgemeine Fragen zu Umfang und Abbau der Regelungsdichte und zur Deregulierung anzuschneiden. Und drittens sich zu überlegen, wie die Qualität künftiger Gesetzgebung sichergestellt werden kann.





1 Eliminierung von Erlassen

In erster Linie geht es um die quantitative Verminderung, um die Eliminierung von Erlassen, die ganz offensichtlich nicht mehr nötig sind, weil sie nicht mehr angewendet werden, weil sie unwirksam, überflüssig, überholt oder gegenstandslos geworden sind. Das Ergebnis dieser Arbeit lässt sich durchaus sehen: Von den rund 2000 Erlassen in der Systematischen Sammlung des Landesrechts wurden 365 in die Prüfung miteinbezogen, also 18 % der Erlasse. 234 Erlasse wurden aufgehoben: Das sind über 10 %. Und bei 131 Erlassen wurden einzelne Teile aufgehoben oder angepasst. Das sind 6 – 7 %.

Aus rein quantitativer Sicht hat sich die Übung gelohnt. Unsere Rechtsammlung, welche ja eine bereinigte Sammlung des geltenden Rechts sein soll, steht ein wenig besser, ein wenig «bereinigter» da.

Das Unbehagen über den Gesetzesdschungel, über das Gesetzesdickicht haben wir damit allerdings noch nicht beseitigt.

2 Abbau der Regelungsdichte und Deregulierung

Deswegen scheint mir die zweite Stossrichtung der Reformbemühungen sehr wichtig zu sein. Wenn wir im Bild meines Referat-Titels bleiben: Die erste Stossrichtung hat eine Säuberung im Unterholz und von einzelnen abgestorbenen Ästen gebracht. Mit der zweiten Stossrichtung geht es ans Fällen ganzer Bäume und an das Schaffen von Waldlichtungen oder Schneisen. Jeder Förster macht dies von Zeit zu Zeit zum Wohle des gesamten Waldbestandes.

In der zweiten Stossrichtung geht es darum, eine tiefgreifende Verbesserung des Regelwerks an die Hand zu nehmen. Hier geht es um Ideen, die wir unter dem Oberbegriff der materiellen Deregulierung zusammenfassen. Bei dieser Stossrichtung stellen wir nicht die Quantität in den Vordergrund, sondern qualitative Verbesserungen. Wir suchen nach einer Konzentration der Gesetze auf das Wesentliche, etwa nach einem Ersatz von detailreichen Erlassen durch Rahmen- und Grundsatzgesetze. Es geht auch um Fragen der Vereinfachung von Verfahren und der Überprüfung von Regelungen, welche die Entscheidungsfreiheit und die Entfaltungsmöglichkeiten der Privaten einschränken, oder um die Erweiterung der Handlungsspielräume der Verwaltung und die Flexibilisierung der Rechtsanwendung.

Bemühungen in diese Richtung hat der Bundesrat erst kürzlich unternommen: nämlich mit der Verabschiedung seiner Botschaft zum Bundesgesetz über die Aufhebung und die Vereinfachung von Bewilligungsverfahren (BBl 2007 315). Der Bundesrat will damit den unternehmerischen Alltag erleichtern.





Bei der materiellen Überprüfung des Bundesrechts stellt sich die Frage, wie sie verfahrensmässig abgewickelt werden soll: ob als flächendeckendes Grossprojekt oder schrittweise und thematisch portioniert. Ich wäre natürlich froh, wenn an der heutigen Tagung auch darüber diskutiert würde und wenn Sie uns Anhaltspunkte zur Beantwortung der Frage liefern könnten. Bei der materiellen Überprüfung wird es viele Berührungspunkte mit anderen Projekten des Bundes geben, zum Beispiel mit dem Aufgabenportfolio, bei dem die Streichung ganzer Bundesaufgaben diskutiert wird.

3 Qualitätssicherung künftiger Gesetzgebung

Bei der Optimierung künftiger Gesetzgebung fragen wir nach der Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung, der Verständlichkeit einer Regelung, der Regelungsstufe, dem Regelungsumfang, der Bedeutung für den Vollzug sowie nach Kosten und Nutzen eines neuen Gesetzes und schliesslich auch nach der Zugänglichkeit und der Transparenz der Gesetze. Ziel sind gute Gesetze, und gute Gesetze sind Gesetze, die zur Rechtsüberzeugung beitragen.

Zwar werden alle diese Fragen eigentlich schon heute gestellt. Wenn wir jedoch das Ergebnis neuerer Rechtssetzungen betrachten, etwa bei der Übernahme des EU-Rechts, so müssen wir feststellen, dass Handlungsbedarf besteht. Gleichzeitig bin ich aber auch sehr zuversichtlich, dass wir hier weiterkommen. Und erste Schritte sind auch schon getan. So hat der Bundesrat vor drei Monaten, auf Antrag des Bundesamtes für Justiz, der Schaffung eines Forums für Rechtsetzung zugestimmt. Dieses Forum wird sich mit Fragen der guten Gesetzgebung befassen und auch Qualitätsstandards entwickeln. Um dieser Stossrichtung möglichst grossen Nachdruck zu verleihen, habe ich schon im vergangenen Jahr einen Beirat ins Leben gerufen, dessen Mandat u.a. die Prüfung von Massnahmen und Instrumenten zur Verbesserung der Qualität der Rechtsetzung beinhaltet. Übrigens ist der Beirat heute fast vollzählig hier anwesend: Ich bin Herrn Ständerat Philipp Stähelin und den Herren Professoren Georg Müller, Gilles Petitpierre und Luzius Mader (wie auch dem abwesenden Ulrich Zimmerli) für ihr Wirken in diesem Gremium ausserordentlich dankbar.

Ich glaube, dass wir grosse Anstrengungen unternehmen müssen, um unser Recht nicht ausufern zu lassen, und dass sich solche Anstrengungen auch wirklich lohnen. Wir müssen uns immer wieder fragen, wozu es eine rechtliche Regelung braucht und ob es nicht auch ohne ginge – und ohne vielleicht sogar besser ginge. Müssen wir wirklich bei jedem Unglück oder gar bei jedem Missgeschick sogleich nach dem Staat und nach einer neuen



rechtlichen Regelung rufen? Darf man nicht mehr auf Eigenverantwortung und auf gesunden Menschenverstand vertrauen? Wie ist ein Problem zu beurteilen, wenn sich die erste Aufregung in der Gesellschaft und in den Medien gelegt hat? Handelt es sich um eine Betroffenheitsgesetzgebung, die fast spontan aus dem Moment heraus geschaffen wurde – oder wird die Rechtsetzung auch über diese erste Phase hinaus Bestand haben und als allgemein notwendig erachtet?

Eine andere Frage, die mich beschäftigt, ist der Umgang mit dem materiellen Gesetzesbegriff. Die neue Bundesverfassung hat uns Artikel 164 gebracht, der verlangt, dass alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Alle Juristen und Juristinnen sind sich einig, dass damit nicht neue Anforderungen geschaffen wurden, sondern dass nun lediglich die schon zuvor aus dem Legalitätsprinzip abgeleiteten Grundsätze explizit in der Verfassung stehen. Und gleichwohl habe ich persönlich den Eindruck, dass seither diverse neue Regelungen auf Gesetzesstufe entstanden sind, und zwar gerade unter Hinweis auf diese Bestimmung. Hat sie nun zu einer gewissenhafteren Durchsetzung der ohnehin geltenden Grundsätze geführt und war man bisher etwas gewissenlos?

Ich möchte mit Beispielen dieser Art nur darauf hinweisen, dass von überall her die «Gefahr» droht, dass die Reglementierung eher zunimmt als abnimmt.

Wenn wir die Gründe etwas genauer analysieren, so ist diese Entwicklung durchaus nachvollziehbar: Denken wir nur an die Komplexität des heutigen Lebens: Alle Sachverhalte werden immer komplizierter, die Interdependenzen nehmen zu, national und international, die Globalisierung schreitet voran. Das Sicherheitsdenken und die Sicherheitsansprüche werden stets ausgeprägter, man will auf sämtliche Eventualitäten und auf jegliche Überraschungen vorbereitet sein. Zwischen den verschiedenen staatlichen und gesellschaftlichen Gruppen herrscht Misstrauen, zum Beispiel Misstrauen der Behörden gegenüber der Gesellschaft, zwischen unterschiedlichen staatlichen Gewalten und Behörden oder Ebenen. Dies bewirkt oft allzu detaillierte Regelungen, die Handlungsspielräume am falschen Ort einschränken und sich als kontraproduktiv erweisen können. Vom Einfluss des EU-Rechts und dem «Zwang zum autonomen Nachvollzug» habe ich ja schon gesprochen.

Es ist eine ungemein wichtige Aufgabe, gute Rezepte zu finden, um mit diesen Umständen fertig zu werden. Nebst den Kriterien, wie sich gute Rechtsetzung schaffen lässt, ist eine weitere wichtige Frage jene des Vorgehens.





Bei der formellen Überprüfung haben wir jetzt den Weg der flächendeckenden Untersuchung und Bereinigung gewählt. Bei der materiellen Überprüfung bin ich mir nicht sicher, ob der gleiche Weg eingeschlagen werden soll, oder ob ein pragmatisches, schrittweises und thematisch gegliedertes Vorgehen vorzuziehen ist. Ich frage mich auch, ob man die materielle Überprüfung des geltenden Rechts vom Anliegen der Sicherung der Qualität künftiger Gesetzgebung trennen soll und kann. Beide Stossrichtungen verfolgen das gleiche Ziel: die Schaffung von Gesetzen, von denen die Bürgerinnen und Bürger überzeugt sind, dass ihre Anwendung zum Wohl jedes Einzelnen und zum Wohl von Staat und Gesellschaft beiträgt.

Diese Rechtsüberzeugung muss ständig von Neuem erkämpft werden. Sicher ist für mich aber, dass wir bei der Rechtssetzung massvoll und sorgfältig vorgehen müssen; es darf nicht sein, dass wir vor lauter Gesetzen das Recht nicht erkennen können.

Ich hoffe, dass es uns gelingt, ein Vorgehen zu entwickeln, das die materielle Überprüfung des geltenden Rechts geschickt mit den Anliegen zur Verbesserung der künftigen Rechtsetzung verbindet.

Ich bin mir bewusst, dass wir das Ziel hoch gesteckt haben, wenn wir eine gute und massvolle Gesetzgebung erhalten wollen, welche die vielfältigsten Bedürfnisse abdecken, aber auch die Freiheit des Einzelnen und Chancengleichheit für alle garantieren soll. Und vielleicht ist das auch eine Utopie. «Aber wir brauchen die Utopie» hat der amerikanische Schriftsteller Thornton Wilder geschrieben. «Ohne Utopie würde sich die Welt nicht ändern».

Packen wir also die nächsten Schritte unserer Projekte an, auch wenn uns das Endziel vorläufig noch als Utopie erscheint.

*Annemarie Huber-Hotz, Bundeskanzlerin, Schweizerische Bundeskanzlei, Bern,
E-Mail: annemarie.huber-hotz@bk.admin.ch*

