



Der Blickwinkel des Parlaments

Philipp Stähelin | *Im Parlament findet die vertiefte Auseinandersetzung mit den qualitativen Seiten der Gesetzgebung neben den aktuellen politischen Tagesgeschäften wenig Aufmerksamkeit. Dies bedeutet aber nicht, dass den Parlamentarierinnen und Parlamentariern eine qualitativ hochstehende Gesetzgebung kein Anliegen ist. Sie wünschen sich eine formelle Überprüfung des Bundesrechts, nicht zuletzt auch darum, weil sie wissen, dass Mängel in der Gesetzgebung sich immer auch negativ auf das Parlament auswirken können.*

Rechtsetzung oder enger gefasst die Gesetzgebung ist zweifellos eine Kernaufgabe des Parlaments. Auf den Punkt bringt dies bekanntlich die Bezeichnung des Parlaments als Legislative bei der gewaltenteilenden Zuweisung der Staatsfunktionen. Auch in der Selbstbeurteilung des Parlaments bzw. der Parlamentarierinnen und Parlamentarier dürfte die Gesetzgebung in einer Rangliste der Funktionen zumeist an die Spitze gesetzt werden. Dabei denken die Mitglieder von National- und Ständerat weit weniger an die anspruchsvolle, zeitaufwendige und mit viel Mühe (Bemühen um die Sache) verbundene Konzeption von Gesetzeserlassen und Formulierung von Rechtsätzen, als an ihr ureigenes Instrumentarium der parlamentarischen Vorstösse und der häufig – ja allermeist – punktuellen und zugespitzten Diskussion um einzelne Aspekte, die stark von der Tagesaktualität geprägt sind. Nicht die umfassend konzipierte und durchdachte, geradezu durchkomponierte Regelung eines Bereiches staatlicher Ordnung ist im politischen Geschäft bekanntlich vielerorts Trumpf, sondern der einzelne Vorfall, der «Case» sozusagen, führt direkt zum behaupteten Regelungsbedarf, der unverzüglich gedeckt und gedeckelt werden muss. Der «Hundebiss» beherrscht die Szene. Unschwer ist bei dieser Sicht der Dinge der bestimmende Einfluss der Medien zu erkennen. Sie setzen oft das Thema, bereiten das Klima vor, sorgen für steten Druck, präsentieren die Lösung – ihre Lösung – und offerieren neuestens gar das Instrument dazu. So kennen wir nun auch noch die Petition der Parlamentarierinnen und Parlamentarier an sich selbst, an das Parlament. Wer nicht unterzeichnet, wird vorerst an den Pranger und danach ins Abseits gestellt. Wer sich dem aufgeregten Getue entziehen will, wird rasch einmal als Hinterbänkler gehandelt.

Diese Entwicklung – und ich meine, dass es sich um eine Entwicklung handelt und die Parlamentsarbeit nicht seit jeher so stark von punktuellen Aspekten geprägt war – wird durch die heutige Ausgestaltung der parlamentarischen Instrumente, insbesondere der Motion und der parlamentarischen





Initiative, tendenziell noch gefördert. Beide erscheinen stark auf das Aufgreifen und Lösen von Einzelproblemen ausgerichtet. Ganz offensichtlich wird auch kaum verlangt, dass damit mehr als «Anstoss» gegeben wird.

Ist nun «gute Gesetzgebung» nach dem Gesagten kein Thema des Parlaments? Hier «nein» zu sagen, wäre wiederum allzu schwarz gemalt. Das Parlament ist durchaus daran interessiert, dass die Gesetzgebung, an deren Resultaten es schliesslich auch selbst gemessen wird, hohen qualitativen Ansprüchen genügen kann. Vielen Parlamentarierinnen und Parlamentariern ist dies auch ein Anliegen, weil sie selbst in anderer Funktion ebenfalls mit Aufgaben der Rechtsetzung oder auch der Rechtsanwendung befasst waren oder es noch immer sind. Die einführende Lagebeurteilung zeigt somit lediglich auf, dass die vertiefte Beschäftigung mit den qualitativen Seiten der Gesetzgebung im politischen Tagesgeschäft wenig abwirft und kaum Aufmerksamkeit findet. Kaum ein Mitglied des Parlaments wird sich aber finden, welches sich der Forderung nach «guter Gesetzgebung» geradewegs entgegenstellen würde. So sind denn auch die beiden Motionen von 2005 zur Entrümpelung des Bundesrechts von beiden Kammern problemlos überwiesen worden, und ich freue mich, dass sie nun bereits zu einer Botschaft zur formellen Bereinigung des Bundesrechts führen. Dies kann für die künftige Rechtsetzung des Bundes einen neuen Anstoss zur höheren Einstufung der qualitativen Seite bedeuten, – ich denke hier natürlich vor allem auch an den parlamentarischen Prozess. Die vorgesehene Entschlackung der formell gültigen Rechtserlasse setzt beim Einfachen an. Sie nährt, wenn sie Erfolge zeitigt, die Hoffnung auf weitergehende Verbesserungen.

Persönlich bin ich im Übrigen vom Erfolg der Entrümpelungsaktion überzeugt. Meine Überzeugung liegt in der eigenen Erfahrung als Staatsschreiber bei der Bereinigung des Thurgauer Rechtsbuches von 1979 begründet. Der Thurgauer Rechtsstoff konnte damals um Dutzende von Erlassen und Hunderte von Einzelbestimmungen gestrafft werden. Die Möglichkeiten von Regierungsrat und Verwaltung des Kantons gingen allerdings weiter als jene heute beim Bund, indem dem neugeschaffenen Rechtsbuch auch negative Rechtskraft zukam und zudem eine Reihe von Erlassen neu gefasst wurden, wobei man in geringem Masse auch materielle Änderungen zuließ. Im Sinne eines vorbereitenden Programms wurden übrigens auch Staatsverträge und interkantonale Vereinbarungen überprüft und jene erfasst, die aufzuheben oder anzupassen waren. Auch dieses Programm ist mittlerweile zu einem grossen Teil – nicht immer waren die Vertragspartner der gleichen Meinung – durchgezogen worden. Auf Bundesebene fehlt bislang ein solches Programm, obwohl auch hier das Parlament seine entsprechende Erwartungs-



haltung zumindest betreffend die sogenannten Niederlassungsabkommen durch die Überweisung und nachfolgende Aufrechterhaltung eines Postulats zum Ausdruck gebracht hat.

Die formelle Überprüfung des Bundesrechts greift als ersten Schritt insbesondere ein Anliegen des Parlaments auf, das beinahe schon rituell immer wieder geäußert wird. Ich meine damit die Bewältigung der sogenannten Gesetzesflut und damit auch der Regulierungsdichte. Die Entschlackung der Systematischen Sammlung des Bundesrechts bildet an sich schon eine Reduktion des Gesamtumfangs. Die Erwartung geht aber insbesondere auch dahin, dass zusätzlich viele Einzelbestimmungen gestrichen werden, die schlicht und einfach auf unterer Rechtsstufe wiederholen, was im Grundlege bereits geregelt ist. Die Redundanzen, durchaus auch auf gleichgeordneter Ebene, sind konsequent zu eliminieren. Auch hier kann der erste Schritt zu einer neuen Rechtsetzungskultur auch des Parlaments führen. Gerade hier geht es ja um eine noch einfache Massnahme; und auch hier ist der Zusammenhang von Qualität und Quantität einfach erkennbar. Was doppelt genügt wird, hält in der Rechtsetzung nicht besser, sondern verwirrt in der Rechtsanwendung und führt oft zu Auslegungsproblemen. Aber gerade im doppelten Nähen erweist sich auch das Parlament alles andere als vorbildlich. Es hat dies seine Gründe. Einer liegt darin, dass sich das Parlament in aller Regel jeweils nur mit einem Geschäft gleichzeitig und nur mit einem Erlass beschäftigt. Obwohl natürlich auch die Änderungen anderer Erlasse Thema sind, ist der Blick des Parlaments regelmässig nur auf den einen Erlass gerichtet. Diese Fokussierung geht recht weit, und sie führt nicht nur zu mangelnder Übersicht, sondern auch dazu, dass dann im einen Erlass auch wirklich alles geregelt werden soll, was mit der Materie irgendwie zu tun hat. In den Grenzbereichen findet sich dann aber rasch in verschiedenen Gesetzen der gleiche Inhalt – meist in unterschiedlicher Formulierung selbstverständlich –, was die Qualität auch nicht gerade fördert. Es macht die Sache im Übrigen nicht besser, dass die Verwaltung, wenn auch aus andern Gründen, ebenfalls gerne mehrfach regelt. Hier gilt oft das Prinzip «jedem Amt seine Verordnung» und dann soll der Rechtsunterworfenen ja mit einem einzigen Erlass auskommen können. Hat dieser allerdings dann aber mit mehr als einem Amt zu tun, kann er nur den Kopf schütteln, dies auch deshalb, weil die Formulierungen aus verschiedenen Quellen im Detail oft differieren.

Ein neues Sondergebiet der Redundanz, lassen Sie mich das einschleusen, liegt im Bilateralismus mit der EU und im «autonomen Nachvollzug». Das Parlament tut sich hier – bei allem Pochen aufs Äquivalenzprinzip – recht



schwer damit. Im Grundsatz leuchtet es zuvor den Parlamentarierinnen und Parlamentariern ein, dass die Schweiz ihre eigenen Rechtsnormen schafft, die dem EU-Recht entsprechen und – dies der Hintergrund – ihm sozusagen ebenbürtig sind. Sie wollen dies nicht anders. Und dann entnerven sich dieselben Parlamentarierinnen und Parlamentarier, dass sie in der Rechtsanwendung auch noch das EU-Recht zur Hand nehmen müssen, weil dieses wiederum im Detail vom Schweizer Recht abweicht. Äquivalent bedeutet eben nicht deckungs- und schon gar nicht formulierungsgleich. Rasch wird dann die Forderung nach einem schlichten Verweis auf EU-Regelungen erhoben, ohne dass die Auswirkungen auf unsere eigene Rechts- und Rechtsetzungskultur genügend reflektiert würden. Die Aussenpolitische Kommission des Ständerats hat sich seminarmässig mit diesen Fragen befasst, und diese beschäftigen sie weiterhin. Vieles erscheint hier im Fluss und der eigene Weg noch nicht genügend abgesteckt.

Der Hang des Parlaments zur Überreglementierung hat eine weitere Ursache in der politischen Attraktivität der gesetzlichen Einzelregelung. Eine detaillierte Vorschrift entspricht schlagzeilenträchtigen Ereignissen und umgekehrt. Werden gewisse gesellschaftliche Ereignisse ins mediale Schauwindow gestellt, so wird der Autor oder die Urheberin der entsprechenden Einzelvorschrift zum Retter der Nation erhoben. Dies übrigens auch dann, wenn die Verwaltung aufgrund von Generalklauseln oder eingeräumtem Ermessen durchaus bereits handeln kann. Der Einzelfall wird damit zum Mass der Dinge in der Rechtsetzung. Damit geht ein wachsender Verlust an Gesetzgebungsstabilität einher. Einzelfallregelung bedeutet auch hektische Rechtsetzung. Dies ist zurzeit nicht zuletzt beim Steuerrecht sichtbar. Die Zahl der Vorstösse, deren Inhalte vor allem Details betreffen, ist gewaltig. Die Sonderinteressenslage schlägt durch. Gleichzeitig betont das Parlament durchaus das Interesse der Steuerpflichtigen an Vorausschaubarkeit und Erwartungssicherheit bezüglich der Steuerordnung. Der Widerspruch ist offensichtlich.

Gerade auch im Steuerrecht zeigt sich ein weiterer Grund einer eng gestrickten Gesetzgebung. Viele Parlamentarierinnen und Parlamentarier zeigen ein erhebliches Misstrauen gegenüber den Steuerbehörden, aber auch den Gerichten. Es schadet ja wirklich nichts, wenn man dem Fiskus gut auf die Finger schaut. Eine allzu hohe Regelungsdichte führt indessen zu einer unflexiblen Steuerpraxis. Dies ist einerseits für das Verhältnis zwischen den Steuerpflichtigen und der Steuerverwaltung und andererseits für das Verhältnis zwischen den Steuerpflichtigen und dem Recht nicht förderlich und wirkt sich auch negativ auf unsere gesamte Gesetzgebungskultur aus. Wir



gewöhnen uns im Parlament an das Misstrauen gegenüber anderen Staatsgewalten, und wir gewöhnen uns daran, darauf mit übertriebener Reglungsdichte zu reagieren.

Im Grundsatz ist sich das Parlament wohl durchaus bewusst, dass es mit dazu beiträgt, unsere Rechtsordnung durch zu detaillierte, komplizierte und wenig flexible Regelungen zu überladen. Direkt hat es für seine «Sünden» wenig zu büssen. Die so verursachten Mängel der Gesetzgebung werden erst im Vollzug der Verwaltung und der Anwendung durch die Gerichte sichtbar. Allerdings schlägt dies mindestens teilweise auf den Gesetzgeber Parlament zurück. Das Parlament wünscht sich deshalb neben der Entschlackung bisherigen Rechts durchaus auch eine weitergehende Verwesentlichung und Vereinfachung der Rechtsetzung. Soll dies aber nicht ein Lippenbekenntnis bleiben, so sollten meines Erachtens zusätzlich auch institutionelle Änderungen geprüft werden. Im Vordergrund sehe ich dabei die stete Überprüfung der Notwendigkeit aller Erlasse. Wer ausser einer parlamentarisch abgestützten Instanz wäre aber dazu in der Lage? Gerne hoffe ich, dass die beginnende formelle Bereinigung des Bundesrechts in solche Gedankengänge mündet. Das Parlament ist dabei zu offener Haltung aufgefordert.

*Philipp Stähelin, Dr. iur., Rechtsanwalt, Ständerat, Frauenfeld,
E-Mail: staehelin@fuererpartner.com*

Résumé

Au parlement, la qualité de la législation est un aspect qui n'intéresse que peu les députés, comparé aux questions politiques d'actualité. Cela ne signifie cependant pas que les parlementaires n'attachent aucune importance à une législation de bonne qualité. Il souhaitent un contrôle formel du droit fédéral, notamment parce qu'ils savent que les défauts constatés dans les lois peuvent avoir des conséquences négatives pour le parlement.