

Einführung in das Tagungsthema: Gesetzgebung unter Zeitdruck und Zugzwang

Martin Wyss | *Wo ein soziales Problem virulent wird, wo wirtschaftliche Freiheit aus dem Ruder läuft, wo gesellschaftliche Kräfte aus dem Lot und miteinander in Konflikt geraten, dort werden gesetzgeberische Taten verlangt – und zwar subito. Atemlose Krisenbewältigung prägt den Rechtsetzungsalltag von Parlament und Verwaltung; legislatorische Reaktionsschnelligkeit gilt als politische Tugend. Wer aber schnell handelt, riskiert kurzsichtige Regulierungen, und korrigierendes Nachbessern in hoher Reformfrequenz schwächt die Rechtssicherheit. Keine Frage: Wenn gesetzgeberischer Regelungsbedarf konstatiert wird, dann darf man zügiges Handeln erwarten, bei dem Umsicht und Sachkunde aber nicht zu kurz kommen dürfen. Wie soll die Gesetzgebung auf Zeitdruck und Zugzwang reagieren? Was ist zu tun, dass die Rechtsetzung hochwertig bleibt und die Erwartungen erfüllen kann, die dem Rechtsstaat durch das Legalitätsprinzip aufgegeben sind? Und wann ist Druck auf den Gesetzgeber rechtlich zulässig und politisch nützlich?*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Pressiert's, passiert's
- 3 Slow down, take it easy
- 4 Was lange währt, muss nicht zwingend gut werden

1 Einleitung

Das Dilemma des Gesetzgebers – die verschiedenen Verordnungsgeber sind vorläufig immer mitgemeint – lässt sich trefflich mit dem allseits beliebten Brettspiel «Eile mit Weile» illustrieren: Der Gesetzgeber soll das richtige Mittelmass zwischen Eile und Weile finden. Dieses im Übrigen fast ausschliesslich in der Schweiz gebräuchliche und auf alt-indischen und US-amerikanischen Vorlagen aufbauende Spiel¹ hiess früher auch «Der Weg zur Herberge» – was durchaus typische Gewohnheiten der an der Gesetzgebung mitwirkenden Personen beschreiben könnte – und, schöner noch: «Mit Bedacht zum Ziel» oder «Immer vorwärts». Und in der englischen Version wird der Bezug zur Gesetzgebung besonders augenfällig: «Good result wants reflection!»

Der Gesetzgeber sieht sich immer wieder mit den gleichen drei Vorwürfen konfrontiert: Erstens er handle zu langsam, zu zögerlich, hinke der Wirklichkeit hinterher und reagiere bloss, statt aktiv die Zukunft zu gestalten. Die Verfahren seien zu schwerfällig und würden viel zu viel Zeit in Anspruch nehmen. Der zweite Vorwurf setzt am anderen Ende der Skala an: Der Gesetzgeber handle zu hastig, zu unüberlegt, reagiere nur situativ und aus momentanen, medial verstärkten Empörungslaunen heraus und produziere legislatorisches Flickwerk, das ständig nachgebessert werden müsse und dem es an Konsistenz mangle.² Und

schliesslich drittens und sowieso und überhaupt: Der Gesetzgeber produziere so oder so zu viel, ändere zu oft und trete Regelungslawinen los, die nicht mehr zu bremsen seien.

Lässt man das Politisch-Polemische beiseite, so bleibt bei allen drei Vorwürfen ein Kern, der der real existierenden Wirklichkeit durchaus nahe kommt. Um beim letzten Punkt anzufangen: Gemäss Erhebungen der Bundeskanzlei betrug der Seitenumfang der deutschsprachigen SR des Landesrechts am 1. März 2014 über 31 000 Seiten; das Staatsvertragsrecht braucht gar über 36 000 Seiten Platz. Die Steigerungsrate ist markant und konstant. Auffällig ist aber, dass sich die Zahl der Erlasse, die dem fakultativen Referendum unterstehen – also typischerweise Bundesgesetze – in den letzten sieben Jahren zwischen 320 und 340 bewegt, ohne dass heftigere Bewegungen erkennbar wären. Auch die Zahl bundesrätlicher Verordnungen kennt eher geringe Abweichungen von plus/minus 10 Prozent im Verlauf der letzten sieben Jahre und betrug Ende 2013 882. Deutliche Zuwachsraten – um satte 150 Prozent – sind indessen bei den Amtsverordnungen zu verzeichnen, aber die absolute Zahl von 271 per Ende 2013 wirkt für sich alleine genommen nicht furchterregend.

Die öffentliche Meinung führt den Regulierungszuwachs oft auf einen fehlgeleiteten, die Lebenswirklichkeit ignorierenden gesetzgeberischen Aktivismus zurück. Und damit landen wir bei den ersten beiden Vorwürfen: Handelt der Gesetzgeber zu schnell oder handelt er zu langsam? Ist es so, wie man von Kleinkindern behauptet, dass sie nämlich nur zwei Gangarten kennen würden, nämlich herumtrödeln und davonrennen? Welches sind die Faktoren, die den Gesetzgeber zu raschem Handeln verleiten und mit welchen Mechaniken könnte man die Normsetzungsmaschine vor dem Überhitzen und Überhasten schützen?

2 Pressiert's, passiert's

Recht soll umsichtig und überlegt gesetzt werden; das Rechtsetzungsverfahren soll so ausgestaltet sein, dass sich erstens die politischen Kräfte optimal am Gestaltungsprozess beteiligen können, dass zweitens die relevanten Interessen identifiziert und berücksichtigt werden, dass drittens die einschlägigen Sachkenntnisse implementiert werden und dass schliesslich viertens das Recht möglichst friktionslos und widerspruchsfrei in den Rechtsalltag umgesetzt werden kann. Solche Prozesse benötigen Zeit. Im Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz finden sich dazu u. a. die folgenden Faustregeln:

«Die Hälfte der Gesetzgebungsverfahren (Änderungen und Totalrevisionen) dauert 33 Monate und weniger; der Durchschnitt liegt bei 51 Monaten, d. h. etwas mehr als 4 Jahren. Davon fallen etwas mehr als zwei Drittel der Zeit auf

die Vorbereitung durch Bundesrat und Bundesverwaltung, der Rest auf die Beratungen im Parlament und auf die nachparlamentarische Phase. Was das Vernehmlassungsverfahren angeht, ist Folgendes zu beachten: Es dauert zwar formell nur drei Monate. Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung erfordern aber einen erheblich höheren Zeitbedarf (häufig mehr als ein Jahr).»³

Ob ein Verfahren kürzer oder länger dauert, hängt auch davon ab, ob das nötige Grundlagenwissen bei den Fachbehörden abrufbar ist, durch externe Expertinnen und Experten beschafft werden kann oder zuerst noch empirisch aufgearbeitet werden muss. Die verwaltungsinterne Bereinigung kontroverser Fragen kann politische Zwischenentscheidungen nötig machen, die zusätzlichen Zeitaufwand generieren. Schliesslich sind für die Umsetzung der gesetzgeberischen Idee in Normtext und für die sprachliche Arbeit an den Erlassentwürfen – Textredaktion und Übersetzungen – bisweilen schwer kalkulierbare Zeitfenster vorzusehen.

Was also mit gutem Grund zeitaufwendig ist, das sieht in Wirklichkeit oft anders aus: Eine spontane Internet-Recherche fördert rasch Belege zutage, wozu nach Gesetzgebungsverfahren übereilt und nicht mit der nötigen Sorgfalt an die Hand genommen worden sind.⁴ In Wikipedia findet sich ein Eintrag zum Stichwort «Ad-hoc-Gesetzgebung».⁵ Während mir das Stichwort als Fachterminus eher fremd war, klingen mir die Erläuterungen dazu vertraut:

«Mit dem Ausdruck Ad-hoc-Gesetzgebung (...) bezeichnet man eine durch Hektik geprägte, überstürzte und damit meist unsystematische gesetzgeberische Reaktion unter dem Einfluss einer durch ein auslösendes Ereignis hervorgerufenen öffentlichen Diskussion und massiver Medienberichterstattung zu einem bestimmten Thema.

Bekannte Beispiele aus der jüngeren Zeit sind die binnen kürzester Zeit durch das sonst langwierig erscheinende Gesetzgebungsverfahren gebrachte Änderung des Sozialhilferechts aufgrund des Medienrummels um Florida-Rolf, die in vielen Staaten vorgenommenen scharfen Einschnitte in die Persönlichkeitsrechte nach den Terroranschlägen am 11. September 2001 mit der Begründung der Verringerung der Terrorgefahr und das 2005 nach dem Absturz eines Ultraleichtflugzeugs vor dem Reichstagsgebäude erlassene Flugverbot für alle Luftfahrzeuge in weitem Umkreis, aber auch schon früher der demonstrative Erlass von (inzwischen vielfach bereits wieder aufgehobenen) Hundeverordnungen in allen Bundesländern nach einem in der Berichterstattung besonders spektakulär dargestellten tödlich verlaufenen Angriff eines gefährlichen Hundes auf ein Kind.»

Gesetzgeberische Schnellschüsse haben erfahrungsgemäss eine geringe Treffsicherheit und verursachen oft finanzielle, gesellschaftliche und rechtspolitische Kollateralschäden. Die Rechtswissenschaft äussert sich mehrheitlich kritisch gegenüber gesetzgeberischer Tempobolzerei. «In der Tat bestehen Anzeichen», so Müller/Uhlmann, «dass namentlich die Beschleunigung des Gesetzgebungsprozesses der Qualität der Gesetze abträglich ist». ⁶ Vorsichtig, aber bestimmt äussert sich Hanspeter Schneider, wenn er meint, dass der letzte Abschnitt des deutschen parlamentarischen Verfahrens – der mit der Schlussabstimmung von National- und Ständerat vergleichbaren Beschlussfassung im deutschen Bundestag – «nicht selten in grosser Eile» ablaufe. «Erwünscht wäre es», so Schneider weiter, «wenn Gelegenheit bestünde, das bereits Beschlossene in gute Fassung zu bringen.» ⁷ Allerdings weiss er, dass dies wohl ein frommer Wunsch bleiben wird, wenn er an anderer Stelle meint: «Diese Verlängerung des Gesetzgebungsverfahrens müssten die Politiker in Kauf nehmen. Ob sie dazu bereit wären?» ⁸ In der politischen Praxis sind es immer wieder solche Fälle, die für mediales Aufsehen und öffentliche Empörung sorgen – etwa der Umstand, dass der deutsche Bundestag im Sommer 2012 in 57 Sekunden ein neues Meldegesetz durchgewunken hat. ⁹

Nicht alles, was politisch zu Recht kritisiert werden darf, muss indessen verfassungsrechtlich bedenklich sein. Die Verfassung äussert sich nur sehr punktuell zur Minimal- oder Maximaldauer einzelner Abschnitte des Rechtsetzungsprozesses – in der Schweiz etwa die 18 Monate für die Unterschriftensammlung für Verfassungsinitiativen oder die 100-tägige Referendumsfrist, in Deutschland beispielsweise die Zeiträume, die dem erstbefassten Bundesrat für Stellungnahmen zu Gesetzesvorlagen der Regierung zustehen (Art. 76 Abs. 2 des deutschen Grundgesetzes, GG). Einen verfassungsrechtlichen Blitzkasten für den rasenden Gesetzgeber gibt es aber nicht: «Daß der umfangreiche und schwer überschaubare Gesetzentwurf», so das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung aus dem Jahre 1970, «erst kurz vor dem beabsichtigten Zeitpunkt des Inkrafttretens eingebracht und im Plenum sowie in zahlreichen Ausschüssen der gesetzgebenden Körperschaften in grosser Eile behandelt worden ist, begründet für sich allein keinen Verfassungsverstoß. Es stand jedem Gesetzgebungsorgan frei, die Gesetzesvorlage abzulehnen, wenn es sich durch den Zeitdruck in der sachgemässen Behandlung behindert fühlte.» ¹⁰

3 Slow down, take it easy

Während sich die Verfassung weitgehend ausschweigt über den zeitlichen Rahmen, der für die Gesetzgebung abgesteckt werden soll, finden sich im Bundesrecht zahlreiche Fristvorgaben für einzelne Abschnitte. Solche Regelungen wol-

len das Ausgangsdilemma «Eile mit Weile» dadurch in den Griff bekommen, dass sie einerseits die ins Visier genommenen Akteure davor bewahren wollen, einem ungebührlichen Schlendrian zu verfallen – solches trifft etwa zu für die Vorschrift von Artikel 111 des Parlamentsgesetzes (ParlG), wonach die zuständige parlamentarische Kommission innert zweier Jahre eine Vorlage zu einer parlamentarischen Initiative ausarbeiten muss, der Folge gegeben worden ist. Andererseits wollen solche gesetzlichen Fristenregelungen einen Reflexionspuffer sicherstellen: Es soll ausreichend Zeit zur Verfügung stehen, um die gesetzgeberischen Vorentscheidungen und Weichenstellungen zu prüfen und die Folgen abzuwägen. Diesem Zweck dient etwa die Regelung der Frist, die für eine Vernehmlassung zur Verfügung stehen soll. Dass gerade diese Regelung in der Vernehmlassung zum Vernehmlassungsgesetz für kritische Bemerkungen sorgte, erstaunt nicht sonderlich:

«Was die Vernehmlassungsfrist anbelangt, so stimmte die Mehrheit der Teilnehmenden der Regelung im Vernehmlassungsentwurf (drei Monate) zu. Vereinzelt wurden längere Fristen oder eine differenzierte Regelung vorgeschlagen. Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende verlangten eine restriktive Regelung für das Ansetzen einer verkürzten Frist. In diesem Zusammenhang wurde namentlich vorgeschlagen, Fristverkürzungen ausschliesslich bei zeitlicher Dringlichkeit zuzulassen.»¹¹

So mühsam und motivationshemmend es im Verwaltungsalltag bisweilen sein kann, sich im internen Planungs-, Controlling-, Melde- und Ankündigungsdschungel zu orientieren und die dafür vorgegebenen Fristen zu kennen, aufeinander abzustimmen und – last but not least – einzuhalten, so nötig müsste es auch sein, die Fristen so anzusetzen, dass sie Reflexions-, Abwägungs- und Ausgleichsarbeiten effektiv zulassen.

4 Was lange währt, muss nicht zwingend gut werden

Was lange währt, würde endlich gut werden – meinte Ovid. Unbesehen lässt sich diese Redensart nicht auf die Gesetzgebungsarbeit übertragen. Weil man sich mehr Zeit genommen hat, muss ein Gesetzgebungsvorhaben nicht zwingend zu einem besseren Ergebnis führen (wobei sich trefflich darüber streiten liesse, wie und woran man den Qualitätsgewinn messen könnte, den man mit mehr Zeit generiert haben wollte). Empirisch scheint es vielmehr so zu sein, dass insbesondere in der vorparlamentarischen Phase viel Zeit investiert wird oder werden muss, ohne dass damit automatisch etwas gewonnen wäre.¹²

Es kommt nicht von ungefähr, dass Initiativkomitees die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung für ihre Zwecke entdeckt haben. In Artikel 197 BV lassen sich vortrefflich Beschleunigungsbefehle einbauen, den Gesetzgeber zu einer forschen Gangart antreiben. Die am Sonntag abgelehnte Mindestlohn-Initiative hätte vorgesehen, dass die Verfassungsbestimmung spätestens drei Jahre nach ihrer Annahme gesetzgeberisch umzusetzen wäre – schafft der Gesetzgeber das nicht, wäre der Bundesrat zur Verordnungslösung ermächtigt worden. Von den 12 Volksinitiativen, die sich im Frühjahr 2014 im Sammelstadium befinden haben, sehen vier eine solche Mechanik vor;¹³ eine weitere würde verlangen, dass der Bundesrat innert Jahresfrist einen Bericht über die Umsetzung vorlegen müsste.¹⁴

Zum Zeitdruck kommt also der Zugzwang hinzu: Ob und wie man rechtsetzend aktiv werden will oder nicht, kann man gar nicht mehr autonom entscheiden: Der Bund schreibt den Kantonen den Umsetzungszeitplan und die Vollzugsmodalitäten vor, Gemeinden haben gerichtlich gerügte Mängel an ihren Erlassen zu beheben, und dem nationalen Recht wird die Auswahl von Handlungsalternativen durch internationale Vorgaben beschränkt. Auf Zeit – und Aussitzen – spielen kann der Gesetzgeber schliesslich auch dort kaum, wo er mit Handlungsbefehlen der Rechtsprechung oder eines völkerrechtlichen Partners konfrontiert ist. Die terminierten Nachbesserungsaufträge, die das deutsche Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber erteilen kann,¹⁵ verlangen ebenso zügiges Handeln, wie die Selbstverpflichtungen, die einem Staat aus seinen selbst gewählten völkerrechtlichen Verpflichtungen erwachsen. Die Konstellationen, in denen sich gesetzgeberischer Zugzwang manifestiert, und die Reaktionsmöglichkeiten sind allerdings derart vielgestaltig, dass es wohl weder eine einheitliche Typologie davon geben kann noch ein Patentrezept, wie damit umzugehen wäre.

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

Anmerkungen

- 1 Siehe http://de.wikipedia.org/wiki/Eile_mit_Weile
- 2 Siehe z. B. René Zeller, Die Aktivisten von Bundesbern, NZZ vom 21. April 2014.
- 3 Bundesamt für Justiz (Hrsg.), Gesetzgebungsleitfaden – Modul Gesetz, Verordnung und Parlamentarische Initiative (Bern 2013), Rz. 73.
- 4 Siehe zum Beispiel www.az.com.na/politik/bereilte-gesetzannahme.410392
- 5 <http://de.wikipedia.org/wiki/Ad-hoc-Gesetzgebung>. Anzumerken ist allerdings, dass der Beitrag mit zu wenigen Belegen versehen ist, weshalb darauf hingewiesen wird, dass der Beitrag demnächst entfernt werden könnte.
- 6 Georg Müller/Felix Uhlmann, Elemente einer Rechtsetzungslehre, 3. A., Zürich/Basel/Genf 2013, Rz. 63.

- 7 Hanspeter Schneider, Gesetzgebung, 3. A., Heidelberg 2002, Rz. 125.
- 8 A. a. O., Rz. 126.
- 9 Aus der Presseberichterstattung siehe www.sueddeutsche.de/politik/uebereilte-bundestagsabstimmung-zum-melderecht-unter-dem-radar-der-oeffentlichkeit-1.1406738.
- 10 BVerfGE 29, 221 233 (N 43).
- 11 BBl 2004 533, hier 540.
- 12 Siehe etwa Pascal Sciarini, Processus législatif, in: Knoepfel u. a. (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, 5. A., Zürich 2014, S. 527 ff., 539 und 553.
- 13 Volksinitiativen «Lebensschutz stopft Milliardenloch», «Ja zum Schutz der Privatsphäre», «Radio und Fernsehen – ohne Billag» und «Für Ernährungssicherheit».
- 14 Volksinitiative «Mehr Ausbildungsplätze in der Humanmedizin – Stopp dem drohenden Ärztemangel!».
- 15 Z. B. bei der Anti-Terrorgesetzgebung; siehe BVerfG, 1 BvR 1215/07 vom 24.4.2013, Rz. 229 ff.

Résumé

Lorsqu'un problème de société devient virulent, lorsque le débat devient houleux autour de la liberté économique, lorsque les forces en présence dans notre société sont déséquilibrées et entrent en conflit, c'est alors que l'intervention du législateur est attendue – et même illico presto. Le travail législatif quotidien du Parlement et de l'administration est imprégné de la nécessité de résoudre ces conflits ; la vitesse de réaction au niveau législatif en devient même une vertu politique. Mais qui réagit rapidement risque aussi de légiférer à court terme et de manière unidimensionnelle. La sécurité juridique est affaiblie par des améliorations répétées et un rythme élevé de réformes. Cela ne se discute pas : si un besoin d'agir au niveau législatif se fait sentir, alors on peut attendre une réaction rapide du législateur, qui doit faire preuve du discernement et de l'habileté nécessaires. Comment réagir face à une législation soumise à des contraintes de temps et d'action ? Que peut-on faire pour que la législation garde la qualité qui doit être la sienne et remplisse les exigences posées par le principe de légalité propre à notre Etat de droit ? Et, d'ailleurs, quand la pression exercée sur le législateur est-elle admissible d'un point de vue juridique ou encore utile sur le plan politique ?