

Wie steht es um die Qualität der Gesetzgebung in der Schweiz?

Streitgespräch vom 17. November 2014 in Bern

aus Anlass der Jubiläumsveranstaltung «25 Jahre LeGes»

Leitung: Katharina Fontana, Juristin und Bundesgerichtskorrespondentin der «Neuen Zürcher Zeitung»

Fontana: Guten Abend meine Damen und Herren. Wie steht es nun um die Qualität der Gesetzgebung in der Schweiz? Wir haben von Alexandre Flückiger gehört, dass die Frage nicht neu ist und dass seit geraumer Zeit diskutiert und befürchtet wird, die Gesetzgebung werde schlechter. Wir haben von Christine Guy-Ecabert gehört, dass die Gesetze in anderen Ländern nicht unbedingt weniger schwerfällig sind als in der Schweiz. Gleichzeitig vertritt Alain Griffel die These, die Qualität der Gesetzgebung sei im Sinkflug. Haben Sie das Gefühl, es sei alles halb so schlimm? Oder haben Sie eher den Eindruck, dass es in den letzten Jahren tatsächlich zu mehr Fehlleistungen gekommen ist? Greift der Gesetzgeber sofort zum Gesetz, wenn ein Problem auftaucht, das eigentlich ganz gut über den Vollzug gelöst werden könnte? Was denken Sie?

Kurt Grüter (ehemaliger Direktor der Eidg. Finanzkontrolle): Zwei oder vielleicht drei Bemerkungen möchte ich mir erlauben, um die Diskussion zu starten. Sie haben es angesprochen: Wenn ich an das Strafgesetzbuch oder an die Hundeschule denke, dann habe ich tatsächlich den Eindruck, dass heute bei jeder Tagesaktualität sofort der Ruf laut wird, ein neues Gesetz zu machen. Und die zweite Bemerkung ist eher eine Frage an die Teilnehmenden: Ich meine, es gibt zwei wichtige Akteure in der Gesetzgebung. Auf der einen Seite die Verwaltung und der Bundesrat, auf der anderen Seite das Parlament. Ich habe den Eindruck, in der Verwaltung und in der Exekutive wird mit grosser Akribie und einem grossen Qualitätsbewusstsein gearbeitet. Es gibt viele eingebaute Kontrollmechanismen und Qualitätsanforderungen, die zu erfüllen sind. Dann wird das Gesetz dem Parlament zugeleitet und dort diskutiert, gegebenenfalls geändert. Zwar gibt es am Ende noch die parlamentarische Redaktionskommission. Dort kommen dann zwei oder drei Vertreter der Verwaltung, Vertreter der Sprachdienste der Bundeskanzlei und ausgewählte Parlamentarierinnen und Parlamentarier zusammen, um vielleicht das Schlimmste noch zu verhindern. Die Frage ist, ob das ausreicht, um die Qualität der vom Parlament verabschiedeten Erlasse zu gewährleisten.

Luzius Mader (stellvertretender Direktor des Bundesamts für Justiz): Eigentlich könnte ich jetzt zufrieden sein. Kurt Grüter sagt, die Verwaltung arbeite gut und betreibe erfolgreich Qualitätssicherung bei der Gesetzgebung. Leider gebe es dann noch das Parlament, das alles wieder zunichte mache. Ich spitze hier natürlich etwas zu. Ich habe etwas Mühe mit dieser Vorstellung. Es wäre vielleicht nützlich, wenn wir einmal einen systematischen Vergleich machen würden zwischen dem, was die Verwaltung liefert, und dem, was am Schluss aus der parlamentarischen Beratung resultiert. Ich wäre nicht völlig überrascht, wenn die Unterschiede gar nicht so gross wären und wenn wir auch Verbesserungen finden würden, die in der parlamentarischen Phase angebracht wurden.

Die Bemerkung, die ich selber anbringen möchte, ist eine andere. Wenn wir den Ausstoss an Erlassen anschauen, dann stellen wir einfach fest, dass es in den letzten zwanzig Jahren doch eine beachtliche Zunahme an Gesetzen, an Verordnungen, an Änderungserlassen usw. gab. Wenn wir diese Zunahme des Ausstosses an normativen Texten mit den Ressourcen vergleichen, die spezifisch zur Qualitätssicherung der Gesetzgebung eingesetzt werden, dann stellen wir fest, dass es dort keine Zunahme gab. Das gilt für die Bundeskanzlei, für das Bundesamt für Justiz und für die Rechtsdienste der verschiedenen Ämter. Im Gegenteil: Es gab zum Teil sogar Reduktionen in dem Bereich, den wir als Rechtsetzungsbegleitung bezeichnen. Und da muss man sich natürlich nicht wundern, wenn vielleicht gewisse Einbussen bei der Qualität der Vorbereitungsarbeiten der Verwaltung in Kauf genommen werden müssen. Ich denke, dass das ein Punkt ist, den man angehen muss, auch wenn man nicht unbedingt die Meinung teilt, dass mehr Personal zwingend zu Verbesserungen bei der Qualität der Gesetzgebung führt. Aber die Praxis ist eben schon so, dass wir heute wirklich unter einem grundlegend anderen Zeitdruck arbeiten, dass die Rahmenbedingungen für die Qualitätssicherung eher schlechter geworden sind.

Dennoch stimme ich nicht ein in den Chor, der vom Sinkflug der Qualität der Gesetzgebung spricht. Wichtig aus meiner Sicht ist, dass die Auseinandersetzung zu dieser Frage der Qualität in der Gesetzgebung stattfindet und dass diesbezüglich ein reger Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis besteht. Das ist eine der Missionen der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung und natürlich auch ein Zweck, dem LeGes sich verschrieben hat. Das gewährleistet, dass wir im internationalen Vergleich aus meiner Sicht nach wie vor eine beachtliche Qualität in der Gesetzgebung sicherstellen können.

Alexandre Flückiger (Professeur ordinaire, Université de Genève) : Peut-être une remarque à propos de la qualité des lois au Parlement. Le Parlement européen peut demander de procéder des analyses d'impact préalables à l'adoption d'un

amendement substantiel, soit en première lecture, soit au stade de la conciliation. Evidemment toute la question est de savoir ce qu'est un amendement « substantiel » et comment cette disposition est mise en œuvre. Il serait intéressant, me semble-t-il, de discuter de cette proposition. En réalité, on devrait comparer les projets avec le résultat final pour en étudier la qualité.

Thomas Widmer (Prof. an der Universität Zürich): Ich bin eigentlich nicht der Spezialist für diese Fragen. Eine Regulierungsfolgenabschätzung ist eigentlich schon im Vorverfahren der Gesetzgebung vorgesehen; die Botschaften des Bundesrates müssen dazu Auskunft geben. Angesichts der Qualität der Regulierungsfolgenabschätzung und von deren heutiger Rolle im Gesetzgebungsprozess bin ich eher skeptisch, ob dieses Instrument in der parlamentarischen Phase bei der Überprüfung von Änderungsanträgen besser funktionieren könnte als im vorparlamentarischen Verfahren. Aufgrund der Erfahrungen, die mit diesem Instrument im vorparlamentarischen Verfahren gemacht werden, habe ich da meine Zweifel.

Fontana: Ist das Parlament nach Ihren Erfahrungen bei den Vorlagen des Bundesrates heute eher und schneller bereit, eigene Akzente zu setzen und dabei vermehrt Bestimmungen aufzunehmen, die sich im Nachhinein als weniger glücklich erweisen?

Widmer: Wir haben kürzlich bei Parlamentarierinnen und Parlamentariern auf Bundesebene und in den 26 Kantonen eine Befragung – eine Vollerhebung – durchgeführt. Wir haben die Parlamentarierinnen und Parlamentarier gefragt, wie sie in ihrer Gesetzgebungstätigkeit Evaluationen verwenden. Die Befunde sind recht erstaunlich, und zwar nicht in der erwarteten Art und Weise. Es ist nicht so, dass ein generelles Desinteresse daran feststellbar wäre, sachbasierte Entscheide zu treffen. Aber wir stellen fest, dass es nicht alleine mit der Professionalisierung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier zu tun hat, ob sie stärker oder weniger stark sachbasiert entscheiden. Auch Parlamente in den kleineren Kantonen – wo der Milizcharakter noch ausgeprägter ist – haben Interesse an Evaluationsbefunden als Grundlage für ihre parlamentarische Tätigkeit. Es ist auch nicht so, dass sie weniger geneigt wären, solche Befunde zu verwenden, als die Bundesparlamentarier sowie die Parlamente in den grossen Kantonen, wo bereits eine gewisse Professionalisierung stattgefunden hat oder derzeit stattfindet. Von daher ist nicht zu erwarten, dass sich das Problem durch eine zusätzliche Professionalisierung des Parlaments (automatisch) lösen würde. Es wird nach wie vor so sein, dass die Politiker aufgrund von ideologischen Ge-

sichtspunkten und aufgrund von Interessenlagen entscheiden – und somit das tun, was ihrer Rolle entspricht. Das wird man kaum ändern können (und wollen), weder mit der Evaluation noch mit anderen Mitteln.

Christoph Auer (Staatsschreiber des Kantons Bern): Ich möchte eine Antwort geben auf die Frage, ob das Parlament heute mehr als früher selber Akzente setzt oder gesetzgeberisch eingreift. Ich habe nicht einen sehr langen Erfahrungshorizont, aber so wie ich das im Kanton Bern in den letzten Jahren wahrgenommen habe, ist das nicht der Fall. Ich nehme eher wahr, dass das Parlament an den Vorarbeiten zu den Gesetzesentwürfen des Regierungsrates und der Verwaltung oft keine grossen Änderungen vornimmt. Aus meiner Erfahrung kann ich mir nicht vorstellen, dass das Parlament – auf kantonaler Ebene – heute häufiger eingreift als früher.

Die Frage, ob die Qualität weniger gut ist, wenn das Parlament Gesetze macht, würde ich vor allem dort stellen, wo das Parlament mit einer parlamentarischen Initiative selber Gesetze formuliert. Dort kommt nicht das gleiche Vorverfahren zum Zug wie bei der Erarbeitung von Erlassen durch die Regierung und ihre Verwaltung, wo wir bekanntlich Kontrollmechanismen und interne Konsultationsverfahren haben. Ich kann mir daher schon vorstellen, dass es Qualitätsunterschiede gibt.

Fontana: Parlamentarischen Initiativen werden ja nicht von einem Parlamentarier allein im stillen Kämmerchen ausgearbeitet. Auch die Bundesverwaltung wird dabei einbezogen. Müsste nicht die Bundesverwaltung gerade bei der Ausarbeitung von parlamentarischen Initiativen versuchen, sich stärker einzubringen? Es gab schon Fälle, wo man den Eindruck hatte, dass die Verwaltung bei parlamentarischen Initiativen nicht gleich seriös arbeitet, wie sie das bei eigenen Geschäften machen würde. Ein Beispiel war die Buchpreisbindung. In der Gesetzesvorlage stand dann etwas anderes, als das Parlament eigentlich wollte. Müsste also die Verwaltung nicht intensiver mitarbeiten, auch wenn sie dies *contre cœur* tut und der Bundesrat die parlamentarischen Initiativen eigentlich nicht will?

Georg Müller (Prof. em. an der Universität Zürich): Ich nehme das nicht so wahr, dass die parlamentarischen Initiativen – wie das Frau Fontana geschildert hat – von der Verwaltung ausgearbeitet werden. Es sind oft Anliegen, die von Politikerinnen und Politikern – vielleicht mit Hilfe von Verbänden und politischen Organisationen – formuliert werden. Die Verwaltung und die Exekutive kommen erst nachher zum Zug. Bekanntermassen ist es nicht ganz einfach für die Ver-

waltung, sich in diesem Prozess noch substanziell einzubringen, weil sie der Regierung unterstellt ist und zugleich das Parlament unterstützen soll. Diese doppelte Loyalität erschwert sicherlich die effiziente Mitwirkung der Verwaltung bei der Ausformulierung der parlamentarischen Initiativen. Trotzdem kann wohl festgestellt werden, dass das Ergebnis häufig gar nicht so schlecht ist. Aber es ist bei Gesetzen, die auf parlamentarische Initiativen zurückgehen, kaum möglich, noch eine wesentliche Qualitätssteigerung zu bewirken, vor allem, weil es in diesem Verfahren an konzeptioneller Grundlagenarbeit fehlt.

Martin Graf (Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen der eidg. Räte): Frau Fontana hat zwei Fragen gestellt. Die erste Frage: Ändert das Parlament heute mehr als früher an den Entwürfen des Bundesrates? Die zweite Frage: Werden diese Erlasse dann schlechter? Zur ersten Frage: Ja, auf Bundesebene gibt es wissenschaftliche Untersuchungen, die beweisen, dass parlamentarische Initiativen am Ursprung von 28 % der Gesetzesänderungen sind. Diese Zahlen sind allerdings mit Vorsicht zu geniessen. Darunter sind viele kleine Änderungen. Die meisten grossen Änderungen gehen immer noch vom Bundesrat aus. Aber auch bei den Änderungen der Erlassentwürfe der Regierung ist das Parlament sicherlich viel aktiver. Zur anderen Frage, ob dies zum Guten oder zum Schlechten ist: Es freut mich, dass Luzius Mader aufgrund seiner doch recht reichen Erfahrung die Frage stellt, ob sich nicht herausstellen könnte, dass das Ergebnis der Arbeit im Parlament am Ende besser ist, als das, was ursprünglich dem Parlament vorgelegt wurde. Das bestätigt die Feststellung, dass die Erlassentwürfe der Regierung und Verwaltung in der Regel noch mit einigen Mängeln behaftet sind. Ich habe mit drei bis vier Strafgesetzbuchrevisionen zu tun, bei denen sich herausstellt, dass sie nicht aufeinander abgestimmt sind. Im Parlament merkt man das und stimmt sie aufeinander ab.

Bei den parlamentarischen Initiativen ist es nicht so, dass die Parlamentarierinnen und Parlamentarier die Erlassentwürfe dann selber schreiben. Auf Bundesebene kommen in diesen Fällen genau dieselben Qualitätssicherungsmechanismen zur Anwendung, die auch für Bundesratsvorlagen gelten. Es gibt jedenfalls bisher keine wissenschaftliche Untersuchung, die nachweist, dass der Einfluss des Parlaments negativ sein sollte. Ich frage mich, ob da manchmal nicht etwas eine elitäre und technokratische Haltung besteht: Da werden Kreise von Akteuren gestört, die früher viel mehr eigene Kontrolle über die Gesetzgebung ausüben konnten und die sich jetzt mit einer gewissen Demokratisierung der Gesetzgebung konfrontiert sehen.

Fontana: Die parlamentarischen Initiativen sind laut Martin Graf kein Störfaktor. Wie ist es mit den Medien? Es gab vor ein paar Jahren diese Aktion des «Blick», der nach der Tötung eines kleinen Jungen durch einen Pitbull eine Kampagne gestartet hat: Journalisten gingen in die Wandelhalle und haben die Ratsmitglieder aufgefordert, eine Petition ans Parlament – also an sich selber – zu unterschreiben. Die meisten haben mitgemacht, weil der «Blick» ihre Namen veröffentlicht hätte, wenn sie sich geweigert hätten. Das mag eine Ausnahme sein, aber es zeigt doch, dass der Druck der Medien sehr gross ist, und ich denke, dass dadurch die Parlamentarier dazu gebracht werden, sofort gesetzgeberisch tätig zu werden. Auch bei der «Lex Leuenberger», die ja dann gescheitert ist, oder beim Hundegesetz, das ja letztlich auch gescheitert ist, war das der Fall. Denken Sie, dass der Druck die Leute beeinflusst? Falls ja, was könnte man dagegen machen?

Ähnliche Fragen stellen sich auch im Zusammenhang mit dem Lobbyismus: Haben Sie den Eindruck, dass die Interessenvertreter heute zu früh einbezogen werden? Kommen zu viele Interessenvertreter und zu wenige Expertinnen und Experten zum Zuge?

Widmer: Ich stelle folgende Behauptung in den Raum: Mechanismen zur Herstellung von Konsens im vorparlamentarischen Verfahren funktionieren heute schlechter, als sie dies in der Vergangenheit getan haben. Das heisst, dass Konsultationen und Vernehmlassungsverfahren zwar durchgeführt werden; sie werden sogar immer besser und regelgebundener durchgeführt. Das damit angestrebte Resultat – hohe Akzeptanz und Referendumsfestigkeit einer Vorlage – kann aber immer weniger oft realisiert werden. Es wird zunehmend unsicherer, wie sich diese Vorlagen im weiteren Gesetzgebungsprozess entwickeln und besonders wie sich die Parteien in den parlamentarischen Beratungen dieser Geschäfte verhalten werden. Voraussesbarkeit und Planbarkeit haben abgenommen, und dadurch werden auf parlamentarischer Seite zunehmend Entscheide getroffen, die dann rückblickend die gesamte Planung und das ganze Vorverfahren als nicht vollständig zielführend erscheinen lassen und auch Vorarbeiten, die kompetente Fachpersonen in die Vorlagen gesteckt haben, gegenstandslos werden lassen. Es gäbe demnach auch ein Problem mit Bezug auf die Qualität der Gesetzgebung, weil die etablierten Mechanismen der Konsensbildung nicht mehr so gut funktionieren wie in der Vergangenheit. Derzeit ist die Integrationsleistung des politischen Systems geringer als in der Vergangenheit. Darauf muss man sich einrichten.

Felix Uhlmann (Prof. an der Universität Zürich): Ich habe eine einleitende Bemerkung zum Referat von Alexandre Flückiger. Ich erzähle praktisch wortwörtlich

das Gleiche in meiner Vorlesung, einfach auf Deutsch: Vermutlich war früher auch nicht alles gut. Wenn man in der Rechtsetzungslehre tätig ist, muss man psychisch robust sein. Man bewegt sich in einem eher depressiven Gebiet. Ständig liest man, dass alles schlecht ist und dass es nur noch schlechter wird.

Hingegen liest man (zu) wenig darüber, was der Massstab einer solch negativen Einschätzung ist. Wir wissen nicht genau, was eigentlich ein gutes Gesetz ist. Zumindest müssen wir den Begriff des guten Gesetzes kritisch hinterfragen und uns darüber verständigen, welche Kriterien wir eigentlich anwenden.

Bezüglich der verschiedenen Voten zum Einfluss der Medien und zur Unfähigkeit, einen Konsens im Vorfeld zu bilden, würde ich noch ein drittes Problem anfügen, das möglicherweise mit den beiden anderen zusammenhängt. Der Gebrauch von Volksinitiativen ist ein Bereich, in dem ich Bedenken habe bezüglich der Qualität der Gesetzgebung. Ich habe heute Studierenden die Durchsetzungsinitiative der SVP und die Erbschaftsinitiative der SP gezeigt – um politisch ausgewogen zu sein. Man kann heute die Studierenden nicht mehr schockieren. Aber sie waren beunruhigt darüber, welche Art von Gesetzgebung hier mittels Initiativen in der Bundesverfassung verankert werden soll. Ich denke, dass wir mit der Kombination von Initiativen und medialem Druck sowie mangels Instrumenten, um Initiativen inhaltlich zu kontrollieren, ein Qualitätsproblem und vielleicht auch ein Quantitätsproblem haben.

Qualitätssicherungsmechanismen für diesen Bereich sind schwierig. Abgesehen von politischen Widerständen trifft man hier auch auf ein Grundproblem der Rechtsetzung: Nach Georg Müller möchten alle Väter oder Mütter der Gesetze sein, aber niemand möchte der Totengräber eines Gesetzes sein. Vielleicht brauchen wir in der Gesetzgebung mehr Totengräber.

Fontana: Ich bin erstaunt über den Verlauf der Diskussion. Eigentlich habe ich erwartet, dass mit Ausnahme von Alexandre Flückiger viele Anwesende die Auffassung vertreten würden, dass es heute mit der Qualität der Gesetzgebung nicht gut läuft, dass man endlich Gegensteuer geben muss. Nach der bisherigen Diskussion habe ich aber nun einen anderen Eindruck: Es gibt zwar Probleme – sei es im Bereich der parlamentarischen Initiative, sei es bei den Ressourcen, die heute für die Qualitätssicherung fehlen –, aber diese Probleme sind grundsätzlich lösbar. Ich denke, dass es damit genügend Stoff gibt, um die kommenden Ausgaben von LeGes zu füllen. Ich danke Ihnen für Ihre anregenden Diskussionsbeiträge.