

# Qualität der Gesetzgebung im Sinkflug

*Eine unsorgfältige Rechtsetzung zieht mehr Verwaltungs- und Gerichtsverfahren nach sich. Von Alain Griffel*

Klagen über die unaufhaltsam anschwellende Gesetzesflut sind in aller Munde. Weniger bekannt ist, dass parallel dazu die Qualität der Gesetze abgenommen hat. Man kann von einem eigentlichen Niedergang der Gesetzgebungskultur sprechen.

Es scheint paradox: An den Universitäten hat sich die Rechtslehre als Disziplin etabliert, und Fachorganisationen führen regelmässig Gesetzgebungsseminare durch. Dennoch befindet sich die Qualität der Bundesgesetzgebung seit der Jahrtausendwende in einer markanten Abwärtsbewegung.

Bekannt und vielbeklagt ist die stetige Beschleunigung der Gesetzgebungsmaschinerie. Eine Gesetzesrevision jagt die andere, und die Halbwertszeit der Gesetze nimmt ständig ab. Die politischen Parteien beklagen sich über immer kürzere Vernehmlassungsfristen; gleichzeitig bombardieren die Parlamentarier die Verwaltung mit Vorstössen, welche die Umdrehungszahl der Maschine weiter erhöhen.

## Ein neueres Phänomen

Was von der Öffentlichkeit indes kaum wahrgenommen wird, ist die Erosion der Gesetzgebungskultur in qualitativer Hinsicht; diese hat inzwischen beängstigende Ausmasse angenommen. Dazu seien einige Beispiele angeführt:

► 2005 erliess das Parlament im Umweltschutzgesetz eine Regelung über sogenannte «Bauherren-Altlasten» (Art. 32b bis), d. h. über belastete, altlastenrechtlich aber nicht sanierungsbedürftige Grundstücke, auf denen ein Bauvorhaben realisiert werden soll. Es handelt sich um eine haftpflichtrechtliche Bestimmung, die völlig verunglückt ist und von der man nur hoffen kann, dass sie nie zur Anwendung gelangt. Denn sie sieht eine zeitlich unbegrenzte Rückwirkung vor, kombiniert mit Unverjährbarkeit; frühere Eigentümer werden somit rückwirkend haftbar und haften ewig. Dies wollte (bzw. bemerkte) der Gesetzgeber aber nicht.

► 2012 trat eine Änderung des Raumplanungsgesetzes (RPG) mit weitreichenden Folgen in Kraft. Bauern, die ihren Betrieb aufgeben, können ihr in

der Landwirtschaftszone gelegenes Wohnhaus verkaufen, und zwar – jedenfalls an attraktiven Lagen – zu Preisen für exklusives Bauland; dies deshalb, weil der Käufer das alte Gebäude nun abbrechen und ein neues erstellen darf. Aus dem Gesetzeswortlaut (Art. 24c) geht dies aber nicht hervor; man muss wissen, was der Gesetzgeber meinte, und dies in den Gesetzestext hineininterpretieren. Dass die Tragweite der neuen Bestimmung allen Parlamentariern bewusst war, als sie die Gesetzesänderung im Eiltempo durchwinkten, wage ich zu bezweifeln.

► Kurz vor dem Abschluss steht eine weitere RPG-Revision zum Thema Pferdehaltung. Geändert werden soll auch die 2007 erlassene Regelung über die hobbymässige Tierhaltung in der Landwirtschaftszone. In der neuen, sechs Absätze umfassenden Bestimmung (Art. 24e) heisst es am Schluss: «Der Bundesrat (...) legt namentlich fest, in welchem Verhältnis die Änderungsmöglichkeiten nach diesem Artikel zu denjenigen nach Artikel 24d Absatz 1 und nach Artikel 24c stehen.» Das heisst im Klartext: Der Gesetzgeber sieht sich nicht in der Lage, die Folgen seines Tuns zu überblicken, und bringt dies hier sogar im Gesetz selbst zum Ausdruck. Mit dem Auftrag an den Bundesrat, im ausführenden und hierarchisch untergeordneten Verordnungsrecht klarzustellen, was nach dem höherrangigen Gesetz gilt, führt er das System jedoch ad absurdum.

Die Beispiele liessen sich beliebig vermehren. Sie machen auch vor grossen Gesetzesrevisionen nicht halt, an denen jahrelang gearbeitet wurde. Ein unruhliches Beispiel ist die 2007 in Kraft getretene Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuchs. Kaum war es in Kraft, erschallte gegen das neue Sanktionensystem derart harsche Kritik, dass manches nun wieder rückgängig gemacht werden soll. Nur allzu peinlich ist auch die Erinnerung an das Institut der «allgemeinen Volksinitiative», die 2003 bejubelt in die Verfassung aufgenommen und 2009 kleinlaut wieder gestrichen wurde.

Die Gründe für solche Fehlleistungen des Gesetzgebers, die sich seit rund zehn Jahren markant gehäuft haben, sind vielfältig:

Gesetzesänderungen sind oftmals auf parlamentarische Initiativen zu-

rückzuführen. Bei diesen liegt das Verfahren nicht wie im Normalfall in den Händen des Bundesrats und der Verwaltung, sondern der Parlamentarier selbst, die in Eigenregie den Gesetzesentwurf verfassen. Dieses Vorgehen führt nur selten zu überzeugenden gesetzgeberischen Lösungen, weil es nicht die Kernkompetenz von Parlamentariern ist, Gesetzeskonzepte zu entwickeln und Gesetzesentwürfe zu redigieren. Das Problem wird insofern noch akzentuiert, als die Anzahl der parlamentarischen Initiativen in den letzten Jahren sprunghaft zugenommen hat (vgl. Artikel unten).

Ein weiterer Grund: Expertenwissen ist im Gesetzgebungsprozess immer weniger gefragt. So verzichtet die Bundesverwaltung weitaus häufiger als früher auf die Einsetzung von Expertenkommissionen, welche die konzeptionelle Grundlagenarbeit leisten. Dagegen werden in jüngerer Zeit vermehrt von Anfang an Interessenvertreter beigezogen, die jedoch erst ab Stufe Vernehmlassung zu Wort kommen sollten. Negative Beispiele sind etwa die Zweitwohnungsverordnung oder das im Entstehen begriffene Zweitwohnungsgesetz. Auch bei der am 3. März zur Abstimmung gelangenden RPG-Revision werden zentrale Fragen der Entschädigung und der Finanzierung erst jetzt, also im Nachhinein, diskutiert (NZZ 18. 1. 13). Gewiss hat die Komplexität der Sachgeschäfte stark zugenommen. Gerade dies wäre aber ein Grund, Expertenwissen vermehrt und frühzeitig fruchtbar zu machen.

## Unausgelegene Gesetze

Schliesslich – und dies beunruhigt am meisten – ist ein kultureller Wandel zu beobachten: Das Gesetz wird heute von vielen Parlamentariern als Nebensache betrachtet, als eine Art Notizheft, welches Unsorgfältigkeiten aller Art erträgt und dessen Inhalt rasch und beliebig geändert werden kann. Gesetzgebung erfolgt zunehmend nach dem Trial-and-Error-Prinzip. Verwaltungsbehörden und Gerichte werden dadurch immer häufiger mit unausgelegenen Halbfabrikaten des Gesetzgebers konfrontiert, die sie irgendwie zurechtbiegen müssen.

Dies beansprucht nicht nur den Verwaltungsapparat, sondern führt auch zu Gerichtsverfahren, die vermeidbar wä-

ren. Dass zwischen der oftmals halbhatzigen Arbeit des Gesetzgebers und langwierigen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren ein unmittelbarer Zusammenhang besteht, scheint nicht allen Politikerinnen und Politikern bewusst zu sein.

Der Kulturwandel zeigt sich auch äusserlich. Eugen Huber, der Schöpfer des ZGB, prägte vor rund hundert Jahren die Formel: nicht mehr als drei Absätze pro Artikel, nicht mehr als ein Satz pro Absatz. Jüngere Gesetzesbestimmungen stellen dagegen nicht selten seitenlange, geschwätzige Romane dar. Vorbei sind die Zeiten, als uns deutsche Juristen um unsere klare und einfache Gesetzessprache beneideten. Doch es geht um mehr als nur um Sprachliches: um eine Rückbesinnung auf die rechtsstaatliche Grundfunktion des Gesetzes, um Werte wie Rechtssicherheit, Rechtsbeständigkeit und Rechtsklarheit. Und es geht um das Bewusstsein, dass das Gesetz nicht dazu da ist, für jedes Problem oder Scheinproblem sogleich eine – und sei es nur symbolische – Antwort zu präsentieren.

---

**Alain Griffel** ist Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich.