Zeitschrift: Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV

Herausgeber: Schweizerischer Juristenverein

Band: 69 (1950)

Heft: 5

Artikel: Koordination der Gesetzgebung im Hinblick auf Gesetzestechnik und Gesetzesredaktion

Autor: Weber, Felix

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-896035

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 24.08.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Koordination der Gesetzgebung im Hinblick auf Gesetzestechnik und Gesetzesredaktion [1]

Von Bundesvizekanzler Dr. Felix Weber, Bern

INHALTSVERZEICHNIS

I. Einleitung 253

II. Die Forderungen, die an einen dem Idealfall entsprechenden rechtsetzenden Erlaß zu stellen sind 266
1. Die Notwendigkeit der angestrebten Regelung . . . 266
2. Verfassungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit des Erlasses 270
3. Gerechtigkeit, Volksverbundenheit, Lebensnähe . . 273
4. Rücksicht auf bestehendes Recht 276
5. Rechtsmittel und Sanktionen 277
6. Inhalt und Form 278
7. Prinzipielle und kasuistische Regelung 279
8. Sprache und Stil 281

III. Die Koordinationstätigkeit
1. Personelle und organisatorische Probleme 285
2. Die Koordinationstätigkeit als solche 291

IV. Einige Beispiele aus der Praxis und Schlußbetrachtungen 300

[1] Die folgende Arbeit über die Koordination der Gesetzgebung nahm ihren Ursprung in einem Bericht an den Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes aus dem Jahre 1948. Darin gab ich Aufschluß, wie ich meine Aufgabe als Koordinationsstelle für eine einheitliche Gesetzesredaktion und Gesetzestechnik auffasse, um so Klarheit über meinen Kompetenzbereich zu schaffen. Diesen Bericht wollte ich auf Grund der seither gemachten praktischen Erfahrungen im Herbst 1949 zu einem orientierenden Kreisschreiben an alle am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Stellen der Ver-

waltung erweitern. Herr Professor Dr. Gutzwiller, mit dem ich zufällig am Juristentag des letzten Jahres auf diese Angelegenheit zu sprechen kam, machte mich dann darauf aufmerksam, daß das Thema weit über dem Rahmen der Verwaltung hinaus Interesse finden dürfte. Ich war daraufhin gerade im Begriff, den Bericht in einen Aufsatz für die Zeitschrift für schweizerisches Recht umzuarbeiten, als die Referate von Herrn Bundesrichter Panchaud und Herrn Professor Dr. Nef für den Schweizerischen Juristentag 1950 mich veranlaßten, nochmals umzustellen und das Thema als einen Teil des Problems der verfassungsmäßigen Gesetzgebung und rechtmäßigen Verwaltung im Bunde zu behandeln. Diese ganze Entwicklung hatte zur Folge, daß immer wieder neue Fragen auftauchten, die nur andeutungsweise behandelt werden konnten, weil die Zeit für eine gründliche Bearbeitung fehlte. So ist die Arbeit in mancher Hinsicht in den Anfängen steckengeblieben, doch dürfte sie als Ausgangspunkt für weitere Untersuchungen dienlich sein.

Wenn ich etwas viel Raum dafür verwendet habe, die Verwaltung gegen gewisse einseitige und Schuldige und Unschuldige in gleicher Weise treffende Vorwürfe in Schutz zu nehmen, so tat ich dies, weil ich glaube, daß wir nur weiterkommen, wenn das undefinierbare latente «malaise» gegen die Verwaltung nicht immer wieder genährt wird, ohne daß gleichzeitig ein gerechter Ausgleich durch Erwähnen des Positiven versucht würde. Da ich selber erst am Anfang meiner Aufgabe stehe, kann ich dies wohl tun, ohne daß es mir als Versuch ausgelegt wird, ein schlechtes Gewissen zu entlasten.

Die Verwaltung ist ein Teil des Volkes; die gleichen Strömungen wie im Schweizervolke finden sich auch in ihr, sie möchte ihre Arbeit möglichst gut machen und ist so stolz, wenn eines ihrer Werke als Schweizer Qualitätsprodukt anerkannt wird, wie irgendein anderer Erzeuger von Schweizer Ware. Ohne das Vertrauen der übrigen Volkskreise kann sie so wenig wie irgendein anderer Berufsstand eine rechte Arbeit leisten. Mißtrauen beeinträchtigt die Freude am Berufe, die Bereitschaft zur Verantwortung und fördert die bürokratische Einstellung, nur noch das recht zu tun wollen, was von irgendwem kontrolliert wird.

Es liegt mir daran, festzustellen, daß ich ohne Auftrag von irgendeiner Seite schreibe und keine offizielle Auffassung, sondern meinen rein persönlichen Standpunkt vertrete. Herrn Professor Dr. Gutzwiller möchte ich auch an dieser Stelle seine verschiedenen wertvollen Ratschläge für die Umarbeitung verdanken.

I. Einleitung

Wie nach dem Weltkrieg 1914—1918 und nach dem Abflauen der Wirtschaftskrise der dreißiger Jahre mehren sich auch jetzt — nach Beendigung des letzten Aktivdienstes — die Stimmen, die vor den Gefahren für unsern Staat warnen, die mit der Mißachtung von Verfassung und Gesetz und mit der zunehmenden Gesetzesinflation verbunden sind[2]. Das Zustandekommen der beiden Volksbegehren betreffend Rückkehr zur direkten Demokratie und der Entscheid von Volk und Ständen vom 11. September 1949 scheinen Anhaltspunkte dafür zu geben, daß das Volk oder mindestens ein erheblicher Teil des Volkes glaubte Grund zur Unzufriedenheit mit der gesetzgeberischen Tätigkeit im Bunde zu haben. Gegenüber dem Parlament wäre es allerdings ein etwas sonderbares «Mißtrauensvotum»; denn dieses Parlament hat gleichzeitig in Absatz 3 von Artikel 89bis der Bundesverfassung das äußerst weitgehende und aller schweizerischen Rechtsüberlieferung spottende Recht erhalten, bei bloßer Dringlichkeit — ohne daß ein Staatsnotstand vorliegt — für die Dauer eines Jahres unter Mißachtung der Verfassung zu legiferieren, beziehungsweise die Verfassung selbst zu ändern, ohne dabei Volk und Stände anhören zu müssen. Darf man daraus etwa schließen, daß das Volk zwar seinen Vertretern im Parlament das volle Vertrauen habe aussprechen, aber die Regierung und vor allem die Verwaltung als die für die «Krise des Rechts» Verantwortlichen habe hinstellen wollen? Die zweite Ini-

---

[2] Aus neuester Zeit: Professor Werner Kägi: «Gesetzesinflation — eine Gefahr für Freiheit und Recht», Neue Zürcher Zeitung, 1950, Nr. 1011, Blatt 5. Bundesrichter André Panchaud: «Les garanties de la constitutionnalité et de la légalité en droit fédéral», Bericht für die Verhandlungen des Schweiz. Juristenvereins, 1950, S. 2a, 39a ff., sowie dort zitierte Literatur, ferner S. 56a mit Anm. 56; ferner der entsprechende deutsche Bericht von Professor Hans Nef: «Sinn und Schutz verfassungsmäßiger Gesetzgebung und rechtmäßiger Verwaltung im Bund», S. 133a, 134a, insbesondere S. 163a ff.

tiative, die alle dringlich erklärten Bundesbeschlüsse und den Bundesbeschluß vom 30. August 1939 über Maßnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität samt allen gestützt darauf erlassenen oder ihn abändernden gesetzlichen Bestimmungen außer Kraft setzen möchte, weist dann allerdings darauf hin, daß die Initianten auch die Volksvertretung miteinbeziehen wollten.

Herr Bundesrichter Panchaud schreibt[3]: «Nos contemporains de 1950 ne sont certainement pas hantés seulement par le souci d'un gouvernement d'opportunité et d'une administration dirigée sur l'immédiate utilité. Ils croient encore au principe de la primauté du droit, c'est-à-dire à la valeur de la norme préalable, abstraite, durable et fondée en éthique.» Wenn hier die Einstellung unserer Zeitgenossen zutreffend beurteilt wird, was jedenfalls im Hinblick auf andere Feststellungen[4] nur mit den beiden Initiativen und der Abstimmung vom 11. September 1949 nicht zu beweisen wäre, dann müssen bestimmt Regierung und Verwaltung auch zu diesen «contemporains» gerechnet werden; denn ihr Glauben an das «principe de la primauté du droit» ist ganz zweifellos so fest gegründet wie beim Volke.

Die eidgenössischen Räte, der Bundesrat und die Verwaltung haben im Laufe des Bestehens des Bundesstaates das ihrige zur Verwirklichung des Grundsatzes der «verfassungsmäßigen Gesetzgebung und rechtmäßigen Verwaltung» beigetragen. Sie erheben deshalb auch heute Anspruch darauf, daß man ihnen den guten Willen, diesem Grundsatze treu zu bleiben, zuspricht. Sie sind an der Errichtung der Schranken der von ihnen gehandhabten Staatsgewalt maßgebend beteiligt, und es ist, mindestens in der neueren Verfassungsgeschichte, nicht etwa so gewesen, daß das Volk sich diese Ordnung mit Volksbegehren und dem Stimmzettel oder durch seine Vertreter gegen

[3] Verhandlungen SJV 1950, S. 5a.

[4] Schlechte Beteiligung bei Volksabstimmungen, wachsende Inanspruchnahme des Staates für Sonderinteressen usw.

eine sie ihm verweigernde Regierung und Verwaltung hat erkämpfen müssen. So ist, nur um ein wichtiges Beispiel zu nennen, daran zu erinnern, daß der Bundesrat und die Verwaltung die Einführung des Artikels 114bis der Bundesverfassung über die eidgenössische Verwaltungs- und Disziplinargerichtsbarkeit befürwortet und energisch gefördert haben[5]. Wenn der Bundesrat die Initiative über die Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit[6] abgelehnt hat, so hatte er beachtliche Gründe dafür, und das Volk hat ihm damals auch recht gegeben. Jedenfalls wird niemand aus dieser Ablehnung den Schluß ziehen wollen, daß der Beweggrund der war, die Bindung an Verfassung und Gesetz zu lockern.

Auch die Aufgaben, mit denen sich heute die mit der Ausübung der Bundesstaatsgewalt betrauten Organe befassen müssen (vielfach ein Erbe der Kriegszeit), haben sich diese nicht gesucht. Soweit sie ihnen nicht der Souverän oder seine Vertreter aufgebürdet haben, war es die Arglist der Zeit, die sie gebieterisch zur Lösung dieser Probleme gedrängt hat. Wenn seinerzeit in diesem Kampf gegen außerordentliche Gefahren, von denen unser Land und Volk bedrängt waren, das Notrecht stark ins Kraut schoß und wenn der Weg zurück steinig und dornig ist und nur mühsam gefunden wird, dann wird man kaum daraus schließen dürfen, die Verantwortlichen seien nicht willens, unter normalen Verhältnissen im Einklang mit Verfassung und Gesetz zu handeln.

Unser arbeitsames, sozial denkendes und vor allem freiheitlich gesinntes Volk ist sich leider vielfach der vollen Bedeutung seiner Verfassung und seines Rechtes — im Sinne der Wechselbeziehung zwischen Rechten und Pflichten — nicht bewußt[7], wenn auch ein solides Gefühl für Recht und Unrecht im Unterbewußten schlummert. Im Kampfe ums Dasein sehen oft die einzelnen Interessengruppen, aus denen es sich zusammensetzt, in diesem Recht

[5] BBl 1911 V, S. 356.

[6] AS 55, S. 241; BBl 1937 III, S. 5.

[7] Gleicher Meinung Nef, a.a.O., S. 177aff.

nur das, was ihnen im Augenblick gerade nützt. Man pocht auf sein Recht oder auf das, was man für sein Recht hält, wenn man vom Staate etwas will; soll man aber die Rechte anderer respektieren, oder verlangt gar der Staat etwas von einem, dann fehlt es vielfach am Verständnis und an der Bereitschaft. Die Forderungen an den Staat werden auch mehr und mehr gestellt, ohne daß man sich große Skrupel darüber macht, ob sie mit Verfassung und Gesetz in Einklang stehen[8]. Wo das Recht nicht ausreicht, um einen Anspruch durchzusetzen, droht man mit der Macht, die man zu mobilisieren im Stande ist.

Die Verwaltung ist seit den «Dauerausnahmezeiten», die wir durchmachen, immer mehr zwischen zwei Feuer geraten. Die eine Seite, und zwar bisher wohl die aggressivere, wirft ihr vor, sie täte sich engherzig und bürokratisch hinter Paragraphen verschanzen und hätte kein Verständnis für die Wirklichkeit und die harten Notwendigkeiten des Lebens, und die andere Seite beschuldigt sie, Verfassung und Gesetz zu mißachten und die Krise des Rechtes verschuldet zu haben, weil sie «Realpolitik» betreibe und die Normentreue als «weltfremde Formalitäten» betrachte[9]. Will man das Handeln und Unterlassen der Regierung und Verwaltung gerecht beurteilen, dann muß man diese Lage berücksichtigen. Trotzdem versuchen sie —

---

[8] In seinem Bericht über das Volksbegehren für die Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit schrieb der Bundesrat: «Der einzelne ist geneigt, die Sachlage vom Standpunkte seiner Interessen aus zu betrachten. Die Maßnahme, die ihn schützt und ihm nützlich ist, wird er sehr leicht als unumgänglich, vielleicht sogar als zu wenig weitgehend ansehen; denn ihm wird gerade die Not, die ihn selber trifft, besonders groß scheinen. Anderseits neigt er dazu, eine Maßnahme, die ihn in seiner Freiheitssphäre einschränkt oder ihm Lasten auferlegt, als unnötig anzusehen» (BBl 1937 III, S. 20).

Schon Fleiner hat festgestellt, daß die Aktivbürgerschaft bei der Abstimmung über ein einfaches Bundesgesetz nicht die geeignete Prüfungsstelle für dessen Verfassungsmäßigkeit sei (Verhandlungen SJV 1934, S. 23a).

[9] Nef, a.a.O., S. 151a.

bildhaft gesehen —, das schweizerische Staatsschiff mit Blick auf die Leuchttürme der Wissenschaft, getrieben von der Dampfkraft der Verantwortung, getragen von den Wellen der Politik, vorbei an den fruchtbaren Gestaden der Wirtschaft in den sichern Hafen von Recht und Freiheit und gemeinsamer Wohlfahrt zu führen. Dabei müssen die lenkenden Köpfe aber ständig darauf achten, daß immer genug Dampf vorhanden ist, daß man dem Licht der Leuchttürme und nicht einem Irrlicht folgt und daß das Schiff weder in einen Strudel der Politik gerät noch auf eine Sandbank der Wirtschaft. Ob man dafür den Lotsen der Verfassungsgerichtsbarkeit braucht oder nicht und die Hafenpolizei der Verwaltungsgerichtsbarkeit — das ist die Frage, die die schweizerische Juristenwelt seit langem, aber besonders im Jahre 1950 beschäftigt. Genügen die Schiffseigentümer und Passagiere Schweizervolk, die den Fahrplan bestimmen, der Kapitän Bundesversammlung, der Steuermann Bundesrat und die Besatzung Bundesverwaltung für diese Aufgabe, oder finden sie den rechten Kurs nicht ohne Lotsen und Hafenpolizei? Kann man in Sturmzeiten warten, bis der Lotse kommt, oder muß man nicht auch ohne ihn handeln?

Die Kritik mangelnder Beachtung von Verfassung und Recht richtet sich in erster Linie dagegen, daß so viele «dringliche» Bundesbeschlüsse zum Teil respektablen Alters noch nicht in ordentliches Recht überführt wurden und daß angeblich das Vollmachtenrecht zu wenig speditiv abgebaut wurde. Die «Übermarchungen» in der Handhabung des Notrechtes, die weiter beanstandet werden, sind wohl hauptsächlich auf dem Sektor der Kriegswirtschaft zu verzeichnen. Wenn man aber daran denkt, wie dieser neue Verwaltungszweig in kurzer Zeit von den Bundesräten Obrecht und Stampfli aus dem Boden «gestampft» werden mußte, welche Kompetenzen man vielfach jungen Juristen und andern Leuten in untern Chargen ohne Erfahrung von einem Tag auf den andern einräumen mußte, dann ist doch vieles zu verstehen und zu verzeihen.

Ist es Zufall oder höhere Fügung, daß im «Bund» vom 25. Juli 1950 der Bericht über die Erfahrungen mit der Kriegswirtschaft auf der gleichen Seite steht wie der Bericht über den Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit? Die Sätze «Die Tatsache, daß unser Volk ohne Arbeitslosigkeit und Hunger während fast fünf Jahren eine Katastrophe überstand, die die ganze Welt in ihren Grundfesten erschütterte, stellt der Kriegswirtschaft kein schlechtes Zeugnis aus» und «Gegenüber der Mächtigkeit der Bürokratie brauchen wir als Gegengewicht die Verwaltungsgerichtsbarkeit» zeigen die Problematik der ganzen Angelegenheit.

Um zu den Verfassungsverletzungen, die ihrem Inhalt nach mit der Bundesverfassung in Widerspruch stehen, Stellung nehmen zu können, müßte man zuerst alle jene zusammenstellen, über deren Verfassungswidrigkeit eine einheitliche Doktrin besteht. Nur daraus, daß die in allen möglichen Veröffentlichungen verstreute Kritik der Verfassungsverletzungen nicht im einzelnen widerlegt worden ist[10], kann jedenfalls keine Vermutung für die Richtigkeit der erhobenen Beschuldigungen abgeleitet werden. Dann müßte aber auch geprüft werden, was jeweils die Ursache für die Abweichung von der Verfassung war: ob es an der richtigen Kontrolle fehlte, oder ob man sich aus Irrtum oder wissentlich mit oder ohne beachtenswerte Beweggründe über die Verfassungsvorschriften hinweggesetzt habe und wer dafür verantwortlich ist. Erst so bekäme man ein einwandfreies «Klagefundament» gegen die «sündige» Verwaltung. Erst so könnte man auch herausfinden, wo jeweils die größten Fehlerquellen liegen und könnte sich überlegen, wie Abhilfe zu schaffen wäre. Weil diese Abklärung noch fehlt, bleibt heute dieser ganze Fragenkomplex offen, doch soll versucht werden, zum internen Gebrauch das ganze «Material» zusammenzutragen und zu

---

[10] Nef, a.a.O., S. 166a. Zu einzelnen Beanstandungen hat der Bundesrat früher Stellung genommen (BBl 1937 III, S. 18).

untersuchen und jeder, der dabei behilflich sein will, ist willkommen.

Soweit sich die Kritik auf die Dringlichkeits- und Notrechtspraxis der Jahre nach 1945 bezieht, berechtigt der Umstand, daß wir auf dem Wege zur Normalisierung[11] sind, noch nicht, auf allen Gebieten des Rechts ein Gesetzgebungsverfahren wie im vollsten Frieden zu erwarten. Angesichts der plötzlichen Erwärmung des kalten Krieges und des äußerst hartnäckigen Kampfes um unsere Existenz als Exportland wird man leider noch lange nicht von stabilen Verhältnissen sprechen können.

Man verstehe mich aber recht. Es geht mir mit meinen Ausführungen über das Notrecht nicht darum, vorgekommene Verstöße zu bagatellisieren oder der Wissenschaft oder der Öffentlichkeit das Recht zur Kritik abzusprechen, sondern ich versuchte einmal zu zeigen, was den braven Amtsschimmel, der sonst sicher lieber die Staatskutsche auf den ausgefahrenen Geleisen traditioneller Paragraphentreue ziehen würde, plötzlich veranlaßt hat, auf sonst verbotenen Wegen[12] zu galoppieren. Es brauchte vielleicht die Blutauffrischung der Kriegswirtschaft, um den Schimmel in Galopp zu bringen, und es brauchte den Galopp, damit wir nicht alle den Hungerriemen einige Löcher enger schnallen mußten.

Nicht nur außerhalb, auch innerhalb unserer «mächtigen und allgewaltigen Bürokratie» gab es von jeher und auch in den «strubsten» Stunden Juristen, die sich gegen die Übertreibung des Notrechtes wehrten, die auch be-

---

[11] In seinem Vortrag «Volkstümliche Rechtspflege» (Schultheß 1949) schreibt zum Beispiel mein verehrter Rechtslehrer und engerer Landsmann Professor Hans Fritzsche: «Man kennt die Entschuldigung: die Kriegszeit und die Fülle dringlichster gesetzlicher Aufgaben, die auf dem für normale Zeiten bewährten verfassungsmäßigen Wege nicht bewältigt werden konnten. Wir stehen in der Zeit der Normalisierung.»

[12] Die Übermarchung des Notrechtes wird von Nef ebenfalls als Verstoß gegen die Verfassung betrachtet, meines Erachtens eine diskutable Beanstandung, daher das «sonst».

müht waren, der hauptsächlich von der kriegswirtschaftlichen Seite herrührenden Gesetzesinflation Einhalt zu gebieten, und die sofort ohne viele Worte an den Abbau des Notrechtes gingen, als am 3. August 1945, drei Monate nach Aufhören der Feindseligkeiten in Europa mit dem Bundesratsbeschluß betreffend die Aufhebung des Aktivdienstzustandes und gleichzeitiger Liquidation von 21 Vollmachtenbeschlüssen das Signal dazu gegeben wurde. Auch die Vollmachtenkommissionen beider Räte und das Parlament haben sich sogleich mit Nachdruck und Ausdauer für die schrittweise Wiederherstellung des normalen «Friedenszustandes» eingesetzt. Es fragt sich, ob dem Schweizervolke eine stürmischere Rückkehr zur normalen Ordnung besser bekommen wäre. Heute ist, obwohl wir noch immer unter außerordentlichen Verhältnissen leben, das Notrecht zum großen Teil weggefallen. Von den 22 seit dem Jahre 1939 ergangenen dringlichen Bundesbeschlüssen waren laut Bericht des Bundesrates an die Bundesverversammlung am 29. Juli 1948 noch 7 in Kraft. Heute sind sie alle verschwunden oder ins ordentliche Recht übergeführt. Einzig für die Finanzordnung sucht man noch immer nach der endgültigen Lösung. Für die Autotransportordnung liegt ein von den Räten verabschiedeter Bundesbeschluß vor, für welchen die Referendumsfrist läuft und bereits das Referendum angemeldet ist. Der entsprechende dringliche Bundesbeschluß läuft dieses Jahr ab. Mit Bezug auf die Vollmachtenbeschlüsse des Bundesrates zeigen die Vollmachtenberichte und die stark reduzierte Zahl der geltenden Beschlüsse deutlich, daß der Bundesrat sich ernsthaft um die Normalisierung bemüht[13]. Von den etwa 500

[13] Vgl. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das zweite Volksbegehren betreffend Rückkehr zur direkten Demokratie, vom 29. Juli 1948 (BBl 1948 II, S. 992 und 993). Der anscheinende Widerspruch in der Statistik der dringlichen Bundesbeschlüsse im Bericht und im Ergänzungsbericht vom 5. Mai 1950, wo noch von 5 weitern in Kraft befindlichen Bundesbeschlüssen die Rede ist (BBl 1950 I, S. 1132), ergibt sich daraus, daß es sich dabei um dringliche Bundesbeschlüsse aus der Zeit vor 1939 handelt.

Vollmachtenbeschlüssen des Bundesrates aus den Jahren 1939 bis 1949 werden Ende dieses Jahres noch ungefähr 60 in Kraft sein[14]. Davon ist ungefähr die Hälfte zu ersetzen durch ordentliches Recht. Diese Überführung ins ordentliche Recht, man denke nur an die Landwirtschaftsgesetzgebung, ist jedoch eine langwierige Arbeit, denn im normalen Verfahren mahlen die Gesetzesmühlen des Bundes laut, aber langsam, wie alt Bundesrat Dr. Stampfli einmal im Ständerat erklärt hat.

Zu allen Zeiten leisten die Juristen der Justizabteilung in aller Stille jahraus, jahrein eine wertvolle Kontrollarbeit bei der Überprüfung der dem Departement überwiesenen Geschäfte. Ebenso in der Begutachtung von Einzelfragen im Zusammenhang mit der Gesetzgebung. Der jeweilige Departementschef ist im Bundesrat immer wieder als Hüter von Verfassung und Gesetz aufgetreten.

Wir stellen gerne fest, daß ein wichtiger Teil der Reformvorschläge von Herrn Professor Nef in seinem Bericht für den Schweizerischen Juristentag dahin geht, die präventive Kontrolle des Gesetzgebungsverfahrens innerhalb der Verwaltung auszubauen[15]. Das ist immerhin ein sehr erfreuliches Vertrauensvotum. Ein wirkungsvoller Kampf gegen die Gefahren der Verletzung der Legalität im Gesetzgebungsverfahren muß — das ist meine feste Überzeugung — in erster Linie innerhalb der Verwaltung und durch sie selbst geführt werden. Erste Voraussetzung für den Erfolg ist die Wiederherstellung des Vertrauens, das angesichts der teilweise sehr scharfen andauernden öffentlichen Kritik — tatsächlich als gestört gelten muß. In erster Linie ist dies Sache der Verwaltung selbst. Sie muß aus dieser Kritik lernen, sie muß den gerügten Mängeln nachgehen und sich ständig bemühen, ihr Bestes zu geben, sogar dann, wenn einige oder viele Vorwürfe, die gemacht werden, nicht begründet sein sollten. Aber auch

---

[14] Vgl. BBl 1950 I, S. 1127.

[15] A. a. O., S. 113a ff.

die Kritiker, seien es Wissenschafter, Politiker oder Journalisten, könnten das ihre beitragen, wenn sie den äußerst subtilen Maßstab und die Sorgfalt, die sie hie und da verwenden, um die Abweichungen vom vorgeschriebenen Verfassungswege zu registrieren und öffentlich zu brandmarken, auch anwenden wollten, um zu erforschen und anzuerkennen, was die Verwaltung daneben für die Respektierung von Verfassung und Gesetz tut und welche Schwierigkeiten sie dabei zu überwinden hat[16].

Es ist dem Verfasser aufgefallen, daß keiner der hier erwähnten Autoren, die sich mit der Frage der verfassungsmäßigen Gesetzgebung und der Gefahr der Gesetzesinflation befassen[17], zwei Tatsachen erwähnt hat, die — wie wir noch sehen werden — für die Verbesserung des Gesetzgebungsverfahrens eine gewisse Rolle spielen, nämlich die Bereinigung des gesamten Bundesrechtes der Jahre 1848—1947 und die neuen Vorschriften über die Veröffentlichung der Erlasse im Bundesgesetz über die Rechtskraft der bereinigten Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen für die Jahre 1848—1947 und über die neue Reihe der Sammlung. Vom zitierten Bundesgesetz muß besonders Artikel 7 erwähnt werden, der jede Delegation verbietet, die weiter als bis zum Departement geht, sofern sie nicht ausdrücklich durch einen Erlaß auf der Stufe des Bundesgesetzes oder Bundesbeschlusses ausgesprochen wird[18].

---

[16] In dieser Beziehung ist anzuerkennen, daß Herr Bundesrichter Panchaud, aber vor allem die Herren Professoren Nef und Kägi wenigstens die Schwierigkeiten zum größten Teil richtig erkannt und dargestellt haben. Nef hat auch die Arbeit der Justizabteilung anerkannt. Trotzdem bleibt der Eindruck, daß die Verwaltung vielen einfach als ein unfaßbares Monstrum erscheint, das nur schon wegen seiner Aufblähung an den heutigen Mißständen schuld ist.

[17] Panchaud, Nef und Kägi.

[18] Über Delegation vgl. F. Kuhne: «Das Problem der Delegation und Subdelegation von Kompetenzen der Bundesorgane». Diss. Zürich 1941.

Wenn wir mit Professor Nef die präventive Kontrolle des Gesetzgebungsverfahrens in der Verwaltung als notwendig und ausbaubedürftig bezeichnen, dann deshalb, weil nicht zu bestreiten ist, daß es unter den Recht schaffenden Stellen der Verwaltung solche gibt, die unter starker Beeinflussung der an einer bestimmten rechtlichen Regelung interessierten Gruppen stehen. Es kommt noch recht oft vor, daß fertige Entwürfe von den Interessenten eingereicht werden oder unter ihrer direkten Mitarbeit entstehen. Daß gelegentlich die Objektivität dieser Verwaltungsstellen in bezug auf die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit — bei aller Mühe, die sie sich geben mögen, über den Dingen zu stehen — angezweifelt wird, ist zu verstehen, auch dann, wenn sie als Vermittler gegensätzlicher Interessen (zum Beispiel Arbeitgeber-Arbeitnehmer) beteiligt sind. Sie sind der Gefahr, ihr juristisches Gewissen mit dem Satz «der Zweck heiligt die Mittel» zu besänftigen, mehr ausgesetzt als die, die nicht in vorderster Front stehen. Wenn auch sicher viele von ihnen das selbst einsehen und deshalb besonders vorsichtig sind, so könnten doch mit den Jahren Abnützungserscheinungen eintreten, die sie dazu führen, allmählich der Linie des geringsten Widerstandes zu folgen. Eine wirksame Kontrolle sollte ihnen selbst als Rückenstärkung nur willkommen sein. Manche sind zudem so auf ihr Spezialgebiet eingearbeitet, daß ihnen der Überblick über die gesamte Gesetzgebung und die eingehende Kenntnis der Bundesverfassung allmählich verlorengehen[19]. Natürlich ist auch nicht jeder gleich befähigt für die gesetzgeberische Tätigkeit. Es hat allerdings in fast allen Departementen tüchtige Juristen, die, wenn sie am betreffenden Geschäft unbeteiligt sind, zweifellos ebenfalls als einwandfreie Kontrollorgane in Frage kommen könnten. Um aber keinen Anlaß zu Kritik zu geben, ist es richtig, daß wie bisher die Justizabteilung als ganz neutrale Prüfungsinstanz amtet. Sie hat es schon immer verstanden, sich politischen Einflüssen zu entziehen und die rein juristische

[19] Vgl. in ähnlichem Sinne Nef, a.a.O., S. 194a.

Seite der Erlasse in aller Objektivität zu begutachten. Sobald es sich um schwierigere oder heiklere Fragen handelt, werden ja überdies regelmäßig Gutachten anerkannter Wissenschafter eingeholt. Abgesehen davon ist es aber auch notwendig, daß bei der Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetzesentwürfe und der Rechtmäßigkeit der übrigen Erlaßentwürfe mit einem einheitlichen Maßstabe gemessen wird. Man kann bekanntlich über die Frage, was der Inhalt einer Verfassungsbestimmung ist und damit über die Verfassungsmäßigkeit höchst verschiedener Ansicht sein und ebenso über die Gesetzmäßigkeit einer Rechtsverordnung oder über die Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes. Es gäbe genügend sich widersprechende Gutachten namhafter Gelehrter über den gleichen Gegenstand, die das beweisen. Die Justizabteilung darf für sich das Lob in Anspruch nehmen, verschiedentlich, trotz Gutachten, die die Verfassungsmäßigkeit bejahten, größte Zurückhaltung geübt zu haben, wenn sie irgendwelche Zweifel hatte. Sie ist meines Wissens selten so weit gegangen, eine Verfassungsbestimmung nach demjenigen Zweck auszulegen, der den jeweiligen politischen Anschauungen am besten entsprach[20]. Sie erforscht vielmehr in erster Linie gewissenhaft den ursprünglichen Willen des Verfassungsgebers und muß sich eher den Vorwurf zu großer Strenge als übertriebener Weitherzigkeit gefallen lassen.

Nachdem so unser Problem in den größeren Zusammenhang gestellt ist, in den es gehört, wäre es abzugrenzen von seiner nächsten Nachbarschaft. Ich nehme in meinem Aufsatz zur Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit und der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht Stellung — in der Meinung, daß, ganz gleichgültig wie man sich zu diesen Vorschlägen stellt, abzuklären ist, was die Verwal-

[20] Ein Auslegungsgrundsatz, den Z. Giacometti (Die Auslegung der Bundesverfassung, S. 24) aufgestellt hat. Die Justizabteilung hat sich eher das Wort General Willes zum Motto genommen: «Gar keine andere Staatsform verlangt für ihre Gesundheit die Heiligkeit und Unantastbarkeit des Gesetzesbuchstabens, wie die Demokratie.»

tung heute mit den Mitteln, die ihr zur Verfügung stehen, für die Wahrung von Verfassung und Recht im Gesetzgebungsverfahren aller Stufen schon tut und noch mehr tun könnte. Auf keinen Fall könnte die präventive verwaltungsinterne Kontrolle durch die Verfassungsgerichtsbarkeit ersetzt werden. Es könnte sich nur fragen, ob sie dadurch ergänzt werden soll.

Wenn man von Gesetzestechnik und Gesetzesredaktion spricht, denkt man wohl nicht ohne weiteres daran, daß auch ein Zusammenhang mit der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze und der Rechtmäßigkeit der rechtsetzenden Verordnungen und Verfügungen besteht; denn ein Erlaß kann technisch und redaktionell in Ordnung sein und dabei verfassungs- oder rechtmäßig absolut nicht genügen. Bei der Prüfung der Gesetzestechnik und Gesetzesredaktion werden aber, sofern die Arbeit von einem Juristen mit Erfahrung besorgt wird, auch Verfassungs- und Gesetzwidrigkeiten entdeckt werden oder mindestens Zweifel entstehen, ob nicht solche Verstöße vorliegen, gerade so gut wie die Juristen, die die Verfassungsmäßigkeit prüfen, auf technische und redaktionelle Fehler stoßen können.

Zu den Gefahren der Gesetzesinflation ist auch zu rechnen, daß die Koordination der einzelnen Erlasse, die Planmäßigkeit und die klare Linie fehlen. Man denkt daran, daß die Gesetzgebung Lücken und Widersprüche enthält, daß auf das Formale, auf die Anordnung und Gliederung des Stoffes, auf die Sprache des Erlasses zu wenig Sorgfalt verwendet wird[21].

Wir werden auch noch Gelegenheit haben, darauf hinzuweisen, daß eine Trennung von Inhalt und Form weder beim Aufbau noch bei der Prüfung eines Erlasses möglich ist. Von der Kontrolle der Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit muß aber auch deshalb gesprochen werden, weil sie bei der Abgrenzung der Kompetenzen der mit der Vereinheitlichung der Gesetzestechnik und Gesetzesredaktion betrauten Stelle von Bedeutung ist.

[21] Nef, a.a.O., S. 198a, und die dort Zitierten.

II. Die Forderungen, die an einen dem Idealfall entsprechenden rechtsetzenden Erlaß zu stellen sind

Bevor wir die Frage behandeln können, was die Verwaltung auf Grund der geltenden Ordnung heute tut und noch tun könnte, um den Forderungen, die an die Gesetzgebung aller Stufen gestellt werden, zu genügen, müssen wir wissen, was von einem rechtsetzenden Erlaß (sei es Gesetz, nicht dringlicher allgemeinverbindlicher Bundesbeschluß, dringlicher Bundesbeschluß, rechtsetzender einfacher Bundesbeschluß, rechtsetzende Verordnung des Bundesrates oder seiner Departemente, rechtsetzende Verfügungen der Departemente und der ihnen untergeordneten Amtsstellen) alles zu verlangen ist; denn jede Prüfung setzt voraus, daß man sich zuerst darüber einig ist, welche Eigenschaften der zu prüfende Gegenstand aufweisen soll, um eine möglichst hohe Stufe menschlich erreichbarer Vollkommenheit einzunehmen, damit man einen entsprechenden Maßstab erhält. Der Maßstab, den wir aufstellen, gilt in erster Linie für die Erlasse der Gesetzesstufe. Die gleichen Grundsätze sind aber mutatis mutandis auch für die übrigen Erlasse anzuwenden. Wenn hier von den Erlassen, die kein Recht setzen – also keine allgemeinverbindliche Ordnung treffen, nicht die Rede ist, so deshalb, weil für sie nur ein Teil der folgenden Forderungen gilt.

1. Die Notwendigkeit der angestrebten Regelung

Die erste Forderung an die Verwaltungsinstanzen, die die Initiative für den Erlaß neuer oder die Abänderung bestehender Rechtssätze der Gesetzes-, Verordnungs- oder Verfügungsstufe ergreifen, geht dahin, daß sie von ihrer Begabung, neues Recht zu schaffen, möglichst sparsam Gebrauch machen. Vor allem stellt es einer Verwaltung kein gutes Zeugnis aus, wenn sie deshalb am laufenden Bande Vorschriften erzeugt, weil wieder neue Fälle aufgetaucht sind, an die man beim ersten Erlaß nicht gedacht hat. Man muß versuchen, die mögliche Entwicklung und die möglichen Tatbestände vorauszusehen.

«Das Gesetz soll für künftig mögliche Fälle Vorsorge treffen; es muß also so vollständig und genau sein, daß die Entstehung jedes künftigen Rechtsfalles mit Sicherheit sich aus ihm entnehmen läßt[22].»

Der Rechtsschöpfer — ich nehme für meine Betrachtung vereinfachend an, der Entwurfsredaktor und Initiant seien dieselbe Person — hat zu prüfen, ob der Zeitpunkt der Reife gekommen ist, das heißt, ob die gewünschte Einflußnahme auf den betreffenden Tatbestand nur durch einen neuen Erlaß möglich ist, oder ob nicht durch Auslegung im Wege der Rechtsanwendung oder durch interne Dienstanweisungen das Resultat auch erreicht werden kann. Jeder neue Rechtssatz bringt Unruhe in die bestehende Rechtsordnung.

Herr Professor Kägi erwähnt in seinem Aufsatz «Gesetzesinflation — eine Gefahr für Freiheit und Recht»[23] als wichtigste Ursachen für die «steigende Flut von Paragraphen» die Ausweitung der Staatsaufgaben, die Komplizierung des modernen gesellschaftlichen Lebens und den raschen Wechsel der Verhältnisse. Kriegs- und Krisenzeit bewirkten, daß der Ausnahmezustand von 1914 recht eigentlich zum Normalzustand geworden ist. Die Abwehr der Maßnahmen anderer Staaten (Kontingentierung, Clearing usw.) führen zu weiteren Gesetzen. Ein anderer Autor[24] spricht schon 1947 mit Bezug auf die Verhältnisse in Deutschland davon, daß die Gesetze in ihrer Gesamtheit ein Mosaikbild ergeben, das sich schließlich in einer erschreckenden Buntheit zeigen kann, wenn sich, wie es namentlich in den letzten Jahren geschehen sei, ein Regen

---

[22] E. Zitelmann, Kunst der Gesetzgebung, in «Neue Zeit- und Streitfragen», Heft 9, 1904, S. 19. Diese Forderung läßt sich allerdings vom sichern Port einer Studierstube sehr leicht stellen, ob derjenige, der solches fordert, dies auch selbst prästieren könnte, ist eine andere Frage.

[23] A. a. O.

[24] H. Triepel, Vom Stil des Rechts, Beitrag zu einer Ästhetik des Rechts, Heidelberg 1947, S. 84.

von Gesetzen, oft von «Gelegenheitsgesetzen», über das Land ergießt. Zahlreiche Autoren anderer Länder machen die gleichen Feststellungen für ihr Land.

«Die Gesetzesinflation», sagt Professor Kägi wohl mit Recht, «hat zu einer bedenklichen Gesetzesdämmerung geführt. — Die Fülle der Gesetze bedroht die Rechtssicherheit; die Ausführlichkeit der Erlasse nimmt dem Recht die Klarheit und Übersichtlichkeit; die Reglementationssucht erstickt die Verantwortung in der Rechtsgemeinschaft. — Der überlastete Gesetzgeber kann seine Aufgabe nur noch mangelhaft erfüllen. Die gesetzgeberischen Erlasse sind — rein rechtstechnisch gesehen — recht oft unzulänglich und widerspruchsvoll[25].»

Wenn man nun der Bundesverwaltung gegenüber ganz gerecht sein will, muß man neben den gewaltig angewachsenen Staatsaufgaben berücksichtigen, daß auch die Rückkehr zu normalen Friedensverhältnissen, die Überführung des Vollmachtenrechtes in ordentliches verfassungsmäßiges Recht, mit neuen Erlassen verbunden ist und daß der Druck auf die Verwaltung, innert bestimmter Fristen

[25] A.a.O. Siehe auch S. 265 hiervor. Bei den statistischen Angaben für das Jahr 1947 bei Panchaud (a.a.O. S. 2a) kommt es offenbar sehr darauf an, wie man die einzelnen Erlasse einreiht und wertet. Wenn man unter den Bundesgesetzen nur die berücksichtigt, die neues Recht bringen, die bloß abändernden aber nicht, sollte man das auch bei den Bundesratsbeschlüssen so halten, und wenn man bei den Bundesbeschlüssen diejenigen wegläßt, die nicht allgemeinverbindlich sind, so sollte man das bei den Bundesratsbeschlüssen auch tun. Geht man in die Einzelheiten, dann sieht man, daß in diesen Bundesratsbeschlüssen eine Menge von Fragen verwaltungsinterner Natur behandelt werden oder Angelegenheiten wie die Einschränkung des Elektrizitätskonsums und dergleichen. Auf alle Fälle hätte erwähnt werden dürfen, daß immerhin 31 Erlasse des Bundesrates nichts anderes tun, als bisheriger Recht aufheben (davon 25 Vollmachtenrecht). Von den Departementsverfügungen heben ebenfalls 56 bisheriges Recht auf. Den Versuch, selber eine Statistik aufzustellen, habe ich aufgegeben, weil man meines Erachtens diese so verschiedenen Erlasse nicht statistisch erfassen kann, ohne daß irgendwie ein falsches Bild entsteht.

zur direkten Demokratie zurückzukehren und mit dem Vollmachtenrecht aufzuräumen, die Gesetzgebungsmaschine auf noch höhere Touren hinaufgetrieben hat.

Vom Standpunkt einer in den Gesetzgebungsmechanismus eingebauten Prüfungsstelle aus muß ebenfalls allen Ernstes erklärt werden, daß die Zeit für eine gründliche Durchsicht sehr oft nicht ausreicht und daß man gezwungen ist, einzelnen Erlassen nur ein Minimum an Zeit zu widmen oder sich auf Stichproben zu beschränken, weil sich sonst eine Lawine von Erlassen in den Schubladen stauen würde. Vorbedingung für jede irgendwie geartete Überprüfung der Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit, der Gesetzestechnik und Gesetzessprache, aber auch für die Erstellung des Inhaltsverzeichnisses und aller Register, ist, daß alle Rechtsschöpfer ihre Produktivität auf das unerläßlich Notwendige beschränken. Wenn es auch schwer halten wird, die Zahl der Erlasse wesentlich einzuschränken, so könnte doch ihr Umfang und vor allem der der begleitenden Botschaften manchmal fühlbar reduziert werden.

Artikel 7 des bereits zitierten Gesetzes über die Rechtskraft der bereinigten Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen für die Jahre 1848 bis 1947 und über die neue Reihe der Sammlung stellt einen beachtenswerten Versuch dar, der Gesetzesinflation, wenigstens soweit sie von untern Verwaltungsstellen herrührt, Schranken zu setzen. Dadurch, daß die Dienstabteilungen der Departemente nur noch den Bürger verpflichtende Vorschriften erlassen können, wenn dies ein Bundesgesetz oder ein Bundesbeschluß vorsieht, und daß sie in allen andern Fällen ihren Erlaßentwurf dem Departementschef vorzulegen haben, hoffte man zu erreichen, daß auch in diesem Bereich der Gesetzgebung mit mehr Zurückhaltung und Sorgfalt legiferiert wird und daß es damit auch eher möglich sein werde, «die Einheit der Rechtsetzung zu wahren und sie in materieller und formeller Hinsicht zu koordinieren. — Der Erlaß allgemeinverpflichtender Vor-

schriften ist etwas so Wichtiges im staatlichen Leben, daß die Befugnis dazu nur jemandem zustehen darf, der die Verantwortung dafür vor dem Parlamente trägt[26].» Allerdings soll, wie in der Botschaft weiter ausgeführt wird, die neue Regelung keine Geltung haben für die Ermächtigungen, die zur Erledigung außerordentlicher Aufgaben erteilt wurden, und anderseits soll der Gesetzgeber selbst, wo er dies für nötig erachtet, Ämter und Dienstabteilungen zum Erlaß allgemeinverbindlicher Vorschriften ermächtigen können.

In diesem Zusammenhang muß auch die große im Titel des zitierten Gesetzes erwähnte Bereinigungsarbeit der Bundeskanzlei erwähnt werden[27]. Schon die bisher erschienenen 3 Bände erleichtern dem Rechtsuchenden das Vordringen zu bisher teilweise verschütteten Quellen, und wenn auch wegen zahlreicher «Erlaßruinen» nicht alles sehr schön und sehr klar aussieht, so kann doch das gesamte Bundesrecht jetzt wieder überblickt werden. Nur besteht bereits die Gefahr, daß das ausgegrabene Recht durch die neue Produktion von Erlassen vor Beendigung der Ausgrabungsarbeiten wieder zugedeckt wird! Daran trägt aber die Verwaltung nur einen kleinen Teil der Schuld. Die Erlaßflut könnte wirksam nur eingedämmt werden, wenn die Staatsaufgaben abgebaut und nicht noch vermehrt würden!

2. Verfassungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit des Erlasses[28]

Jeder Rechtsschöpfer und jeder am Rechtsetzungsverfahren Beteiligte muß die Überzeugung in sich tragen, daß

---

[26] Vgl. Art. 7 des zit. BG und Botschaft dazu im BBl 1948 I, S. 806.

[27] Über diese Arbeit haben der Verfasser und Dr. Hans Brühwiler berichtet in SJZ 45, S. 317 ff., Zentralblatt 50 (1949), S. 541 ff., und SJZ 46, S. 1 ff.

[28] Es sei jedem Rechtsschöpfer empfohlen, hier vor allem die Referate von Panchaud und Nef für die Verhandlungen des Schweizerischen Juristenvereins zu studieren und in der dort zitierten Literatur seine Auswahl zu treffen.

eine Demokratie nur als Rechtsstaat bestehen kann, das heißt als Staat, in dem sämtliche Staatsorgane an die ihnen übergeordneten Rechtsnormen gebunden sind. Der Gesetzgeber ist an die Verfassung, die Verwaltung an Verfassung und Gesetz gebunden[28a]. Ohne die Grundlage des Rechtes wäre eine Bereitschaft der Minderheit, sich der Mehrheit zu fügen, undenkbar, der Bürger könnte nur noch durch Zwang zur Erfüllung seiner «Pflichten» verhalten werden, und auf die Dauer könnte der Staat daher seine Aufgaben nur noch durch den Übergang zum Diktatursystem lösen.

Hat sich der Rechtsschöpfer entschlossen, neues Recht zu schaffen, dann muß er zunächst feststellen, ob die Stelle, von der der Erlaß ausgeht, kompetent ist, die betreffenden Fragen zu regeln, und wie weit die ihr durch Verfassung und Gesetz eingeräumten Kompetenzen gehen. Es ist ratsam, den Rahmen, in dem die Rechtssätze bleiben müssen, damit Gesetze, rechtsetzende Bundesbeschlüsse und selbständige (auf Verfassungskompetenz) beruhende Verordnungen des Bundesrates in den Schranken der Verfassung, unselbständige rechtsetzende Verordnungen und Verfügungen in den Schranken des Ermächtigungserlasses bleiben, vorerst provisorisch abzustecken und erst dann an die Aufstellung von Rechtssätzen zu gehen. In ähnlichem Sinne muß der Baumeister, wenn er ein neues Haus erstellen will, zuerst die Profile aufrichten, bevor er das Fundament aushebt und zu bauen beginnt. Der Rechtsschöpfer muß sich darüber klar sein, daß es verhältnismäßig leichter ist, bei der Aufstellung eines Rechtssatzes die Verfassung und gegebenenfalls die in Frage kommende Gesetzgebung zu beachten, als nachher zu prüfen, ob der ausgearbeitete Erlaß im Einklang mit Verfassung und Gesetz steht. Tauchen irgendwelche Zweifel auf, dann soll er schon in diesem Stadium die Juristen der Justizabteilung konsultieren. Wenn einmal der Entwurf eines Erlasses von soundso viel Interessenten und Instanzen genehmigt worden ist,

[28a] Nef, a.a.O., S. 136a.

ist es für alle Beteiligten bedeutend peinlicher, eine Verfassungs- oder Gesetzwidrigkeit konstatieren zu müssen und rückwärts buchstabierend deren Korrektur zu verlangen.

Es wäre zu prüfen, ob nicht verlangt werden sollte, daß in jeder Botschaft und in jedem Bericht zu einem rechtsetzenden Erlaß Ausführungen über die Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit zu machen seien, im Sinne eines Nachweises der Legalität der aufgestellten Ordnung. Daraus könnte die prüfende Stelle viel leichter erkennen, ob die legale Grundlage vorhanden ist, und der Rechtsschöpfer selber wäre gezwungen, sich über diese Fragen noch besser Rechenschaft zu geben.

Muß man mit Politikern zusammenarbeiten, denke man bei allem Respekt daran, «daß die politischen Parteien (auch die eigene: der Verfasser), die ihre Ziele durchsetzen wollen, sich nicht immer um staatsrechtliche Grundsätze kümmern[29]». Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit soll objektiv-juristisch erfolgen, die Frage soll lauten: «Wie muß das Problem gelöst werden, damit es mit der Verfassung übereinstimmt?» und nicht: «Wie muß die Verfassung ausgelegt werden, damit das Problem in der gewünschten Weise gelöst werden kann?»

Die Verfassungswidrigkeit kann darin bestehen, daß für das Zustandekommen des Erlasses nicht das in der BV vorgesehene Verfahren angewendet wird, daß der Inhalt mit Normen der BV im Widerspruch steht oder daß schließlich der BV keine Kompetenznorm zu entnehmen ist, auf die sich der Erlaß stützen könnte[30]. Dementsprechend ist zur Feststellung der Verfassungsmäßigkeit zu prüfen, ob der Erlaß in diesen drei Richtungen in Ordnung ist, wobei man sich an den Spruch von Wilhelm Busch erinnern mag: «Das Gute, dieser Satz steht fest, ist stets das Böse, was man läßt!»

---

[29] Professor Wilhelm Oswald: «Gewaltentrennung im schweizerischen Staatsrecht», Referat Juristentag Freiburg, Verhandlungen SJV 1943, S. 453a.

[30] Nef, a.a.O., S. 166aff.

3. Gerechtigkeit, Volksverbundenheit, Lebensnähe

Nun stellt sich dem Rechtsschöpfer die Aufgabe, welche Ordnung der in Frage kommenden menschlichen Beziehungen innerhalb des ausgesteckten verfassungs- oder gesetzesmäßigen Rahmens im einzelnen getroffen werden soll, welches jeweils die gerechteste Regelung ist, wie bestehende Interessengegensätze am besten ausgeglichen werden, kurz welches die rechtlichen Folgen eines bestimmten Tatbestandes sein sollen oder was der materielle Inhalt der aufzustellenden Rechtssätze sein soll.

Als oberste Richtschnur für die Arbeit des Rechtsschöpfers darf man folgende in Professor Hafters Buch «Wir Juristen» zitierten Sätze von Eugen Huber voranstellen[31]:

«Die reichste Betätigung rechtlichen Lebens vollzieht sich im allgemeinen Handel und Wandel ohne irgendwelche behördliche Mitwirkung. Und wo das Eingreifen der öffentlichen Gewalt sich als notwendig erweist, da erfolgt sie in weitaus den meisten Fällen durch den Richter, dessen hohes Amt auch bei ungenügender Gesetzgebung die rechtliche Ordnung zu wahren vermag[32].» «Aber», schreibt Huber weiter, «die Gesetzgebung ist nichtsdestoweniger eine für ein entwickelteres Rechtsleben notwendige Äußerung der Rechtsbildung. Sie vermag die Ordnung der Interessen von einem höheren Standpunkt aus zu überblicken, als dies für den einzelnen Fall die Beteiligten selber oder die urteilenden Richter imstande sind.» Und ferner: Die Gesetzgebung «kann und darf sich nur als das Werkzeug betrachten, mit welchem dasjenige zur Durchführung gebracht wird, was ohnehin im Volke bereits lebt. — Das Gesetz muß aus dem Gedanken des Volkes heraus gespro-

---

[31] S. 119.

[32] Heute würde wohl Eugen Huber ganz andere Betrachtungen über die Betätigung des rechtlichen Lebens und die behördliche Mitwirkung anstellen. Dieser Satz könnte bereits im Abschnitt 1, «Notwendigkeit der angestrebten Regelung», wohltuend wirken!

chen werden. Der verständige Mann, der es liest, der über die Zeit und ihre Bedürfnisse nachgedacht hat, muß die Empfindung haben, das Gesetz sei ihm vom Herzen gesprochen. — Der Gesetzgeber schafft das Recht nach dem, was seiner Überzeugung nach Recht sein soll. Er vermag sich aber diese Überzeugung nicht unabhängig von den Dingen, wie sie sind, zu bilden. In der Betrachtung der gegebenen Zustände, nach den Erfahrungen, die mit diesen gemacht worden sind, nach den Anforderungen, die sich aus dem Leben ergeben, gelangt er zu seiner Auffassung wie jeder denkende Bürger.» Obwohl für das Privatrecht aufgestellt, enthalten diese klaren Sätze auch Forderungen und Feststellungen, die mutatis mutandis auch für die anderen Gebiete des Rechtes gelten.

Solch hohe Gedankengänge mögen einem Rechtsschöpfer, der irgendein armseliges, trockenes Reglementlein aufstellen soll, schlecht zu seiner «geringen» Arbeit zu passen scheinen. Er wird auch kaum, bevor er sich an seine Arbeit macht, auf solche und noch höhere letzte Erkenntnisse zurückgehen. Er befindet sich schon in einer gegebenen Ordnung, die er eben als gegeben hinnimmt und nur bessernd weiterzubauen sucht[33]. Aber letzten Endes wird doch auch die Lösung seiner Aufgabe irgendwie von seiner Grundauffassung über Gesetzgebung und Recht beeinflußt, und es ist kaum denkbar, die rechtsetzende Tätigkeit von Leuten mit ganz verschiedenen Grundeinstellungen zu diesen Fragen zu koordinieren.

Ich muß noch deutlicher werden und folgende von Professor Oswald geprägten Sätze zitieren, die bestimmt der Geisteshaltung eines guten Schweizer Bürgers und damit der großen Mehrzahl unseres Volkes entsprechen.

Er schreibt: «Die Schweiz mit ihren verschiedenen ethischen, politischen, sozialen und konfessionellen Gruppen ist von Natur auf Mäßigkeit und Gleichgewicht angewiesen. Ihre politische Geisteshaltung und Gemütsart neigt zur Weisheit in der Mitte, zum Ideal des «juste milieu»; sie

[33] Zitelmann, a.a.O., S. 8.

sucht die Notwendigkeit der Ordnung mit der Wohltat der Freiheit zu versöhnen und könnte keinen Gewaltmonismus ertragen[34].» Wenn ich hier beifüge, der Schweizer erwartet von der Verwaltung als freier Referendumsbürger behandelt zu werden und nicht als Untertan, dann dürfte auch für den Schöpfer des Reglementleins noch etwas abfallen.

«Bei jedem Rechtssatz», lehrt Zitelmann[35], «handelt es sich um die rechtliche Ordnung wirklicher Lebensverhältnisse, jeder Rechtssatz muß also gewisse Tatsachen nennen und dann festsetzen, welche rechtliche Behandlung bei ihnen einzutreten hat, und zwar nennt er natürlich nicht einzelne konkrete Tatsachen und ordnet, was für sie rechtens sei, sondern er sagt immer, wenn Tatsachen solcher Art vorliegen, soll eine rechtliche Behandlung solcher Art eintreten.»

Ähnliche Überlegungen finden sich im mehrfach zitierten Referat von Professor Oswald für den Juristentag Freiburg[36], wo wir lesen: «Der Staatsmann und Jurist muß auch Synthetiker sein und eine gute Wesensschau über die Dinge und Lebensverhältnisse besitzen, die zu normieren sind, sonst werden die Gesetze obsolet, bevor sie in Kraft getreten sind.»

Wenn man zum Abschluß dieses Abschnittes noch bei Dölle[37] liest: «Das Gesetz ist nichts Starres und Unveränderliches, sondern es lebt und entwickelt sich; auch ohne Änderung seines Wortlautes vermag es von dem Leben, das es zu gestalten bestimmt ist, selbst Leben zu empfangen und so in der praktischen Anwendung hinter der scheinbar gleich bleibenden Fassade seiner äußeren Form

---

[34] A. a. O., S. 418a. Ähnliche Gedanken sind schon von manchem schweizerischen Staatsmann und Dichter ausgesprochen worden. So erinnert uns diese Stelle auch an Gottfried Keller mit der Schützenfestrede des jungen Frymann im «Fähnlein der sieben Aufrechten».

[35] A. a. O., S. 20.

[36] A. a. O., S. 405a.

[37] H. Dölle, Vom Stil der Rechtssprache, Tübingen, 1949, S. 37.

einen andern Inhalt zu gewinnen», dann könnte man fast erschrecken darüber, was man sich da aufs Gewissen lädt, wenn man etwas für die Dauer regelt, was unter andern, meist nicht voraussehbaren Lebensbedingungen ganz anders ausgelegt werden wird, als man eigentlich heute will.

4. Rücksicht auf bestehendes Recht

Bereits eine teilweise technische Frage ist die Rücksichtnahme auf das bestehende Recht. Es muß vermieden werden, daß eine Frage, die schon durch einen bestehenden Erlaß der gleichen Stufe geregelt ist, davon abweichend neu geordnet wird, ohne daß der entsprechende Widerspruch geklärt wird[38]. Die größte Sicherheit, einen Widerspruch aus der Welt zu schaffen, hat man natürlich, wenn man die betreffende Frage nur in dem einen Erlaß abschließend regelt und dabei, sofern dies im neuen Erlaß geschieht, die widersprechende Bestimmung des alten formell vollständig aufhebt. Ist dies nicht möglich, dann müssen die beiden Bestimmungen besonders sorgfältig aufeinander abgestimmt werden. Infolge der vollständigen Unübersichtlichkeit des Rechtsstoffes ließ die Gesetzgebung bisher vor allem in dieser Richtung viel zu wünschen übrig. Die Folge waren Prozesse, die um die Lösung von Widersprüchen gingen, die meist erst bei der Rechtsanwendung ans Tageslicht kamen. Dank der neuen bereinigten Gesetzessammlung, die nun einen guten Überblick über das gesamte Recht gewährt und durch die Systematik möglichst zusammengerückt hat, was zusammengehört, wird es möglich sein, daß schon der Rechtsschöpfer die Widersprüche entdeckt und damit auf diesem Gebiete viel sorgfältiger arbeiten kann als bisher. Die allgemeine bequeme Formel: «Widersprechende Bestimmungen sind aufgehoben» sollte ganz verschwinden und genaueren Vorschriften Platz machen.

---

[38] Von der Rücksichtnahme auf die Erlasse einer höheren Stufe haben wir in Abschnitt 2 hievor gesprochen.

5. Rechtsmittel und Sanktionen

Bei der Bestimmung der Rechtsmittel und der Aufstellung der übrigen Vorschriften für die Rechtspflege in jedem Erlaß muß man besonders gewissenhaft sein. Dieses formelle Recht muß vor allem klar, eindeutig und verständlich sein; denn es darf in einem Rechtsstaat nicht vorkommen, daß materielles Recht wegen unklar gefaßter formeller Vorschriften leiden muß. Man hüte sich vor allem davor, ohne zwingende Gründe neue Instanzen der Verwaltungsrechtspflege zu schaffen, neue Verfahren zu erfinden und von der bestehenden Ordnung abweichende Fristen aufzustellen. Auch wenn man ein im Organisationsgesetz vorgesehenes Verfahren als anwendbar erklärt, wiederhole man die wesentlichen Vorschriften, nämlich die Art des Rechtsmittels, die Instanz, bei der es anzubringen ist, und die Frist, innert welcher dies zu geschehen hat. Zu einer volkstümlichen Gesetzgebung scheint mir zu gehören, daß man sich in solchen Fällen nicht mit der bloßen Verweisung auf die betreffende Bestimmung des Organisationsgesetzes begnügt.

Das Stichwort «Sanktionen» mag daran erinnern, daß der Gesetzgeber der Notrechtszeit, vor allem derjenige der Kriegswirtschaft, immer mehr dazu überging, mit dem Strafzwang die Erfüllung seiner Gebote sicherzustellen. Wie Triepel für die Zustände in Deutschland ausführt, gehört die gewaltige Zahl von Sonderstrafgesetzen zu den Hauptmerkmalen — und nicht zu den vorteilhaftesten — unseres gegenwärtigen Rechtszustandes[39]. Das Bild sei noch dadurch zu vervollständigen, daß dabei die Schwere der angedrohten Strafen fortdauernd in Zunahme begriffen ist. Wie weit das auch für uns gilt, soll hier nicht untersucht werden; es genügt, wenn auch hier Zurückhaltung empfohlen wird, weil unsere Mitbürger hier — sehr oft zu Recht — besonders empfindlich sind.

---

[39] A. a. O., S. 88.

6. Inhalt und Form

Hat der Rechtsschöpfer die Regeln gewonnen, nach denen er die in Frage kommenden Verhältnisse ordnen will, dann muß er sich überlegen, wie er am besten ihren Inhalt dem Personenkreis, für den seine Rechtssätze verbindlich sein sollen, mitteilt. Es beginnt jetzt die Tätigkeit, bei der die eigentliche Gesetzgebungskunst anzuwenden ist, der Teil der Arbeit, wo die Gesetzestechnik neben die Rechtsplanung tritt, wo zur Festlegung des Inhaltes die Formgebung kommt. Freilich sind die inhaltliche und die technische Seite der Gesetzgebung nur zwei Seiten einer und derselben Tätigkeit, die sachlich voneinander durchaus nicht völlig unabhängig sind; die eine bedingt die andere[40].

Zitelmann erwägt trotz dieser Erkenntnis die Möglichkeit, bei einem neuen Gesetzgebungswerk zunächst, soweit es möglich ist, die inhaltlichen Hauptfragen des Gesetzes rein für sich und ohne Rücksicht auf die etwaige technische Form des künftigen Rechtssatzes zur öffentlichen Erörterung zu stellen. «An diesem Inhalt sei das ganze Volk interessiert und befähigt, mitzuarbeiten. Erst wenn über diesen Inhalt entschieden ist, müßte er technisch in ein einheitliches Gesetz gefaßt werden.» Mit dieser Trennung glaubt der Autor am besten den Übelstand vermeiden zu können, unter dem heute die Gesetzesentwürfe bei ihrer Behandlung in den Parlamenten leiden, daß nämlich in den einheitlich ausgeführten Gesetzesentwurf fremde Hände hineinkorrigieren. Die Volksvertretung habe das Recht, bei der Feststellung des Bauplanes gehört zu werden und mitzuwirken, die Ausführung des Baues aber soll einem einzelnen Baumeister überlassen werden. Den Bauherren bliebe natürlich das Recht vorbehalten, den Bau, wenn er einmal fertig dasteht, im ganzen abzunehmen oder seine Abnahme zu verweigern.

---

[40] Zitelmann, a.a.O., S. 5.

Eine solche etwas zu akademische Lösung, der für die Schweiz auch V. Kurt[41] beipflichtet, muß für unsere Verhältnisse abgelehnt werden. Immer wird das Parlament allerlei «in den einheitlich gedachten und einheitlich ausgeführten Gesetzesentwurf hineinkorrigieren» und selber den Gesetzen ihre endgültige Gestalt geben wollen[42]. Es ist auch praktisch gar nicht möglich, die Grenze zwischen Inhalt und Form so zu ziehen, daß man die vorgeschlagene Arbeitsteilung durchführen könnte. Es bestehen zwischen Inhalt und Form so enge Wechselbeziehungen, daß die Volksvertreter sich das Recht, auch bei der Formgebung mitzureden, nicht nehmen lassen werden und dürfen. Übrigens gehört das auch zu ihrer verfassungsmäßigen Aufgabe. Immerhin könnte das Parlament mehr noch als bisher, statt seine Zeit mit Redaktionskünsten zu verlieren, sein Augenmerk auf die grundsätzlichen Fragen richten und die formelle Gestaltung seinen Redaktionskommissionen und den Fachleuten der Verwaltung überlassen, unter Vorbehalt der Genehmigung des vor der Schlußabstimmung vorzulegenden Textes.

7. Prinzipielle und kasuistische Regelung

Zur Frage, wie sage ich es dem Bürger, für den mein Rechtssatz verbindlich sein soll, gehört auch der Entscheid darüber, ob man eine prinzipielle, alle Einzelerscheinungen als Folgerung in sich enthaltende Regelung schaffen oder ob man eine große Zahl von Einzelfällen aufzählen und für jeden von ihnen die nötige Entscheidung geben wolle, mit andern Worten ob man eine grundsätzliche oder kasuistische Regelung treffen wolle. Über die Vorteile der einen und andern Lösung findet man bei verschiedenen Autoren Auskunft[43]. Hier nur so viel. Entscheidend für die Wahl

---

[41] Kunst der Gesetzgebung, SJZ 37, S. 338/339.

[42] Abgesehen von den Retouchen der Redaktionskommission.

[43] Für diese Arbeit wurden benützt: Zitelmann, a.a.O., S. 21ff.; Dölle, a.a.O., S. 27f.; Kurt, a.a.O., S. 337 und 340ff.; Burckhardt, Methode, S. 234f., Einführung, S. 152f.; Eichen-

der einen oder andern Methode ist der Zweck, der erreicht werden soll. Will ich nur für eine bestimmte Gruppe von Fällen eine Entscheidung treffen und die Ausdehnung auf andere Fälle, die man per analogiam gleich behandeln könnte, ausschließen, dann ist die Kasuistik geboten, will ich dagegen verallgemeinern und eine grundsätzliche Lösung treffen, die eine einheitliche Behandlung ganz verschiedener Fallgruppen ermöglichen soll, dann muß ich eine prinzipielle Lösung suchen. Die prinzipielle Regelung ist kurz und übersichtlich, sie schließt Unsicherheit und Willkür aus, sie ist aber wegen ihrer Abstraktheit vor allem für den Nichtjuristen schwerer zu verstehen als die farbige und lebendig kasuistische Regelung, und sie verleitet sehr leicht auch zur Unbestimmtheit[44]. Für die Erlasse der Gesetzesstufe ist in der Regel trotzdem der Prinzipiengesetzgebung der Vorzug zu geben.

Was vielfach die heutige Gelegenheitsgesetzgebung gewisser Verwaltungsinstanzen auszeichnet und was man ihr vorwirft, das ist die übertriebene Ängstlichkeit, mit der alles und jedes, selbst die Ausnahme von der Ausnahme, im voraus reglementiert werden soll. Natürlich spielt das Leben einem solchen Rechtsschöpfer gleich einen Schabernack, der ihn veranlaßt, sofort wieder eine neue Ordnung für den neuen Fall aufzustellen[45]. Man hat manchmal fast den Eindruck, als ob einer versuchen wollte, das Leben in einem Paragraphensommervogelnetz einzufangen und dabei immer einige Wegstunden hinter dem Leben dreinhinken würde.

---

berger, Die oberste Gewalt im Bunde. Diss. Zürich 1949, S. 44; Egger, Kommentar ZGB, S. 24.

[44] Zitelmann zeigt in seinem mehrfach zitierten Referat auch, wie man in der Abstraktion von Stufe zu Stufe steigen kann, um dann diese Betrachtungen mit dem Satz zu schließen: «Es ist eine sehr wichtige technische Frage, an welchem Punkte der Verallgemeinerung der Gesetzgeber Halt machen soll.» A. a. O., S. 30.

[45] Man lese auch das Wort Bluntschlis, das im Kommentar Egger zum Schweiz. Zivilgesetzbuch (S.25/26) wiedergegeben ist, mit dem markanten Schlußsatz: «Hier (das heißt dort, wo dem Richter

8. Sprache und Stil

Es stellen sich weitere technische Fragen: so nach dem organischen und systematischen Aufbau des Erlasses, nach der Auswahl der Begriffe, nach Sprache und Stil. Hier ist vor allem die Gesetzessprache wichtig. Bei Becker, «Grundbegriffe des Rechts und Mißgriffe der Gesetzgebung»[46], finden wir in seinem an Rudolf Sohm gerichteten Vorwort, wo er die Sprache des BGB kritisiert, folgende Sätze, die jeder Rechtsschöpfer und Gesetzesredaktor sich einprägen sollte: «Schön, wenn ein großer Dichter in seine Worte allerlei geheimnißt, was nur der sinnige Leser mit bequemer Mühe und Muße sich erschließen mag, ein Gesetzbuch aber soll zum ganzen Volke reden und wenigstens den guten Willen bekunden, von jedem leidlich Gebildeten, für die seine Vorschriften gelten sollen, auch verstanden zu werden[47].» Brons schreibt über das gleiche Problem in seiner Schrift «Volkstümliche Gesetzessprache»[48] den beherzigenswerten Satz: «Der neuzeitliche Staatsbürger verlangt ein Gesetz, das er versteht, eine volkstümliche Sprache, eine Gesetzesform, die die Regeln der Stilkunst beachtet.» Von Dölle stammt die Forderung: «Auch heute sollte es ein inneres Verhältnis des einzelnen zu seinem Heimatrecht geben können, mindestens zu den Teilen seines Rechtes, die ihn unmittelbar angehen, und so sollte ihn dieses Recht in einer Sprache anreden, die er versteht und die er billigend empfängt, die ihn nicht abstößt, weil sie ihn fremd und irgendwie feindlich berührt.» Dölle zeigt dann aber auch, wie schwer es für den heutigen Rechtsschöpfer ist, sich volkstümlich auszudrücken. Über der Klage, daß durch die Technisierung des Rechtes seine

---

die Regel gegeben wird, während er die Ausnahme selbst zu finden hat; der Verf.) ist nun seine freie Tätigkeit offen für die Wissenschaft des Rechts, die nicht begraben werden darf in der Gruft eines endlosen, in kleines Detail sich auflösenden Gesetzes.»

[46] Berlin und Leipzig 1910.

[47] A. a. O., S. 2.

[48] Leipzig 1925.

volkstümlichen Elemente immer stärker unterdrückt werden, dürfe nicht vergessen werden, daß das Recht einer Gesellschaft, deren Beziehungen einer immer stärkeren Vermassung und Rationalisierung anheimfallen, nicht auf der Stufe eines naiven Volksrechts verharren kann. Seine Sprache muß der adäquate Ausdruck der neuen Lebenslage werden, wobei man sich nur zu fragen hat, ob man mit dem Verzicht auf volkstümliche Sprechweise nicht weiter geht, als die Bedürfnisse der Gegenwart es erfordern[49].

Über die Frage der Gesetzessprache könnte man allein eine ganze Abhandlung schreiben. Auch bei uns sind die Klagen über das «allemand fédéral» und das «français fédéral» an der Tagesordnung, und man kann kaum eine Nummer des «Nebelspalters» aufschlagen, ohne irgendeine mißglückte Formulierung eines Erlasses zu finden, die dem Gespött der großen Lesergemeinde ausgeliefert wird. Über gutes Deutsch, gute Amts- und Gesetzessprache gibt es eine sehr umfangreiche Literatur, deren Studium allen empfohlen sei, die sich mit der Redaktion gesetzlicher Texte befassen[50]. Für unser Land ist ganz besonders auch

---

[49] A. a. O., S. 34.

[50] A. Schopenhauer, Über Schriftstellerei und Stil, Leipzig (Insel-Bücherei, Nr. 55); E. Engel, Deutsche Stilkunst, 1911, mit einigen Kapiteln über Amtsdeutsch; K. Bruns, Gutes Amtsdeutsch, Berlin 1898; A. Rothe, Über den Kanzleistil, Berlin 1913; O. Schroeder, Vom papierenen Stil, Leipzig 1912; J. Hugentobler, Zur schweizerdeutschen Amtssprache, Zürcher Diss. 1920; V. Kurt, Die Kunst der Gesetzgebung, SJZ 37, insbesonders S. 342 ff.; Wegweiser für den amtlichen deutschen Schriftverkehr (eine von der schweiz. Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung herausgegebene Broschüre, die nur 50 Rp. kostet, aber für den täglichen Gebrauch in einfachen Fällen gute Dienste leistet); L. Reiners, Stilkunst, ein Lehrbuch deutscher Prosa, München 1949. Für Gesetzesredaktoren vor allem wertvoll sind folgende Abschnitte: «Papierstil» (S. 158—175), «Formeldeutsch» (S. 138—148), «Das Zeitwort stirbt» (S. 113—124), «Stilschlamperei und Sprachschnitzer» (S. 199—216). Auch der Teil über «Wort und Satz» (S. 55—113), insbesondere das Kapitel «Wortwahl», gibt wertvolle Aufschlüsse. Sehr zu empfehlen ist

eine sorgfältige und sachgemäße Übersetzung in die beiden andern Amtssprachen von größter Bedeutung. Leider muß man immer wieder feststellen, daß vor allem die Übersetzungen aus dem Französischen ins Deutsche, hauptsächlich stilistisch, sehr viel zu wünschen übrig lassen.

Das Wesentliche, was hier erkannt werden soll, ist, daß die moderne Rechtssprache stark zur Abstraktheit neigt und daß ihr deshalb die Anschaulichkeit fehlt. Um sie auch dem Volke verständlich zu machen, kann sie durch Beispiele belebt werden; man kann die Lösung für einen Einzelfall treffen und diesen für gleich liegende Fälle als anwendbar erklären; doch muß man sich bei allen diesen Kunstgriffen vor Übertreibungen hüten. Wichtiger scheint mir, daß man nach Möglichkeit Ausdrücke wählt, mit denen auch der Laie bestimmte Vorstellungen verbindet, daß man einfache Sätze macht und kunstreiche Perioden vermeidet, daß man dem Tätigkeitswort wieder den Platz einräumt, der ihm gebührt, und nicht immer neue Hauptwörter auf «ung» aus ursprünglichen Tätigkeitswörtern bildet. Der Grad der Volkstümlichkeit wird natürlich davon abhängen, an welchen Kreis von Personen man sich wendet. Eine Vollziehungsverordnung über Gasmesser kann nicht die gleiche Sprache sprechen wie das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, ein Bundesgesetz über Maß und Gewicht ist nach andern Gesichtspunkten zu gestalten wie eine Militärorganisation oder ein Bundesgesetz über die Heimarbeit. Für uns Schweizer ist es gegeben, uns immer wieder auszurichten nach dem meisterhaften Aufbau, Stil und Sprache des Zivilgesetzbuches. In den Einleitungen zu den Kommentaren von Gmür und Egger zum Zivilgesetzbuch finden sich einige Bemerkungen über Stil und Technik des Werkes. Wir beschränken uns darauf, stichwortartig einige Merkmale hervorzuheben. Nicht mög-

---

auch die Lektüre des schon mehrfach zitierten Aufsatzes von H. Dölle «Vom Stil der Rechtssprache». Für anspruchsvolle Leser die ebenfalls zitierte Abhandlung von H. Triepel, «Vom Stil des Rechts».

lichst viel sollte geboten werden, sondern möglichste Grundsätzlichkeit. Die einzelnen Artikel sind kurz und knapp gehalten. Das Juristisch-Konstruktive wird zurückgedrängt zugunsten der Lesbarkeit und Gemeinverständlichkeit. Der Gesetzgeber begnügt sich mit der Regel, und die Anwendungs- und Ausnahmefälle werden dem Richter überlassen.

In diesen Zusammenhang gehört schließlich die Wahl und Abgrenzung der verwendeten fachtechnischen Begriffe und die konsequente Verwendung des gleichen Begriffes für die gleiche Sache. Zitelmann[51] drückt sich darüber so aus: «Man bedenke zuerst, welches Unheil angerichtet werden kann, wenn ein Ausdruck in verschiedenen Rechtssätzen in ganz verschiedenem Sinne gebraucht wird; straffe Sicherheit der sogenannten Terminologie, also Bezeichnung gleicher Dinge durch gleiche Worte und Festhalten des gewählten Sprachgebrauches ist ein Haupterfordernis des Gesetzes.» Ganz speziell streng hat man zu sein in der Verwendung der allgemein anerkannten Rechtsbegriffe. Hier darf der Rechtsschöpfer nicht allein an die Ordnung denken, die er selbst aufzustellen hat. Vor allem ist die Einheitlichkeit zu den übrigen bestehenden Ordnungen zu wahren, was nur möglich ist, wenn man eine gute Übersicht über das Ganze hat[51a]. Wie oft ist man im Zweifel, ob mit einem Ausdruck, den man verwenden möchte, nicht bereits in früheren Rechtssätzen ein ganz bestimmter Sinn verknüpft ist, so daß seine Verwendung in einem andern Sinne Zweifel und Verwirrung schaffen würde.

Last not least ist zu verlangen, daß die grammatikalischen und stilistischen Vorschriften und die Regeln der Orthographie und Interpunktion beachtet werden. Dabei ist zu erwähnen, daß der Bundesrat durch einen nicht ver-

---

[51] A. a. O., S. 16.

[51a] Wie wir bereits früher (S. 262 und 276) festgestellt haben, ist dieser Überblick heute dank der Bereinigten Gesetzessammlung wieder möglich.

öffentlichten Bundesratsbeschluß[52] erklärt hat, «daß die Schweiz der durch die Orthographiekonferenz von Berlin vom 17.-19. Juni 1901 aufgestellten Rechtschreibung, wie solche in der in diesem Jahre erschienenen Auflage des orthographischen Wörterbuches der deutschen Sprache Dr. Konrad Duden enthalten ist, beitrete». Diesem Beschluß wird in der Bundeskanzlei im allgemeinen nachgelebt (vorbehältlich allfälliger Sprachdummheiten, die nicht beachtet werden)[53].

III. Die Koordinationstätigkeit

1. Personelle und organisatorische Probleme

Wie kann nun das Ziel erreicht werden, daß in der ganzen Verwaltung nach diesen Richtlinien legiferiert wird? Wie kommt man dem vorgezeichneten Ideal einer verfassungsmäßigen und rechtmäßigen Gesetzgebung, die zudem allen Anforderungen der Gesetzgebungskunst entspricht, am nächsten?

Von den verschiedenen Möglichkeiten einer Vereinheitlichung des Gesetzgebungsverfahrens scheidet für den Bund von vorneherein die naheliegendste aus, nämlich die, daß mindestens jeder Erlaß der Gesetzesstufe aus der gleichen Redaktionsstube käme, in der erstklassige Juristen und Spezialisten der Gesetzestechnik und der deutschen Sprache vereinigt wären. Bei der Vielgestaltigkeit des Lebens, den speziellen Fachkenntnissen, die gewisse Sachgebiete voraussetzen, der Unmöglichkeit, Form und Inhalt der Rechtssätze säuberlich zu trennen, und dem riesigen Umfange, den die Gesetzgebung aller Stufen angenommen hat, wäre diese Lösung nicht durchführbar[54]. Man

---

[52] BRB vom 18. Juli 1902.

[53] K. E. Rotzler hat in seinem Büchlein «Dudens Schreib- und Sprachdummheiten» seinerseits wieder übermarcht. Es gilt also auch hier, dem Ideal des «juste milieu» zu folgen.

[54] Vgl. auch den Abschnitt «Inhalt und Form» des vorgehenden Kapitels II.

wird deshalb nicht darauf verzichten können, die Erlaßentwürfe durch die in der Sache zuständigen Verwaltungsstellen, die in der Regel auch über geeignete juristische Kräfte verfügen, ausarbeiten zu lassen. Es wird nach wie vor gut sein, wenn die Militärgesetzgebung in der bestimmten, dem militärischen Denken angepaßten knappen Befehlsform ergeht, wenn die kulturellen Belange nicht in einer trostlos trockenen Form zu Worte kommen, wenn die Finanzfragen mit peinlicher Sachlichkeit und Klarheit behandelt werden und wenn für die Beziehungen zum Ausland die nicht allzu verbindliche Ausdrucksweise des Politischen Departementes zur Verfügung steht.

Der Forderung nach einer Koordination der Gesetzgebung, die inoffiziell von Teilnehmern am Juristentag in Freiburg (1943) und wiederholt vom verstorbenen Nationalrat Johannes Huber[55] erhoben wurde, ist vorerst dadurch Rechnung getragen worden, daß im Jahre 1946 die im Gesetz vorgesehene[56], seit 1935 aber verwaiste Stelle eines Vizekanzlers deutscher Zunge wieder besetzt wurde. Wenn der Verfasser, der heute dieses Amt bekleidet, das Problem der Koordination der Gesetzgebung behandelt, dann erstattet er damit gleichzeitig eine Art Rechenschaftsbericht über seine kurze bisherige Tätigkeit und die geplante künftige Arbeit, einen Rechenschaftsbericht, der

[55] So zuletzt in der Sitzung vom 4. März 1948 der nationalrätlichen Kommission zur Prüfung des Gesetzentwurfes über die Rechtskraft der bereinigten Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen für die Jahre 1848—1947. Diese Kommission hat auch ein Postulat mit folgendem Wortlaut angenommen: «Der Bundesrat wird eingeladen, zu prüfen, auf welchem Wege inskünftig dem Erfordernis einer einheitlichen und klaren Gesetzesredaktion und Gesetzestechnik vermehrte Beachtung geschenkt werden könnte.» In diesem Zeitpunkte hatte der Bundesrat allerdings die Stelle eines zweiten Vizekanzlers bereits besetzt, aber dessen Koordinationstätigkeit hatte eben erst angefangen.

[56] Art. 21 des BG über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914, AS 30 292; BS 1 261. (BS = Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848—1947, bisher sind 3 Bände erschienen.)

zwei Hauptzwecke verfolgt, nämlich einerseits alle Rechtsschöpfer der ganzen Bundesverwaltung mit den Bedürfnissen der Koordination vertraut zu machen und anderseits den Juristen außerhalb der Verwaltung zu zeigen, wie und wieweit die Verwaltung selbst nach der heutigen Ordnung für die Verbesserung des Gesetzgebungsverfahrens sorgt und sorgen kann.

Wie bereits erwähnt, hat schon vor der Bestellung eines zweiten Vizekanzlers eine gewisse präventive Kontrolle des Gesetzgebungsverfahrens und der Gesetzestechnik gespielt. Auf der Bundeskanzlei wurden schon lange die französischen Texte aller Erlasse und Erlaßentwürfe des Bundesrates stilistisch und sprachlich überprüft. Die durch Artikel 21 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung[57] begründete Kompetenz des Vizekanzlers, die französische Fassung der vom Bundesrat ausgehenden Erlasse zu überwachen, wurde, als in der Kriegszeit die rechtsetzende Tätigkeit der dem Bundesrat untergeordneten Stellen zunahm, auch auf die Erlasse der Departemente und Abteilungen ausgedehnt. In Fällen, in denen Zweifel über die Richtigkeit der Übersetzung auftauchten, wurden der deutsche und der französische Text verglichen und für die nötige Abklärung gesorgt.

Stieß man bei der Durchsicht des Textes auf Regelungen, die vom juristischen Standpunkte aus Bedenken erwecken konnten, so meldete man das dem Projektverfasser oder wies den Fall zur Abklärung noch vor der Behandlung durch den Bundesrat an die Justizabteilung zur rechtlichen Überprüfung. Ganz allgemein wurden aber wichtigere Geschäfte, die einen speziell juristischen Aspekt hatten, von der Bundeskanzlei an das Justiz- und Polizeidepartement zum Mitbericht gewiesen, gestützt auf Artikel 24, Absatz 2, des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung[58], der bestimmt, daß für Geschäfte, die in den Bereich mehrerer Departemente fallen, der Bericht aller

[57] AS 30 292; BS 1 261.
[58] AS 30 292; BS 1 261.

dieser Departemente einzuholen ist. Wiederholt hat auch der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes in der Sitzung des Bundesrates die Überweisung eines Geschäftes zur Überprüfung von Rechtsfragen, wie vor allem der Verfassungsmäßigkeit, verlangt. Natürlich gab es besonders in der Kriegszeit mit der großen Vermehrung der Arbeitslast Stoßzeiten, wo die Justizabteilung nicht alles und manches nicht gründlich prüfen konnte, was ihr zugewiesen wurde. Auch die Bundeskanzlei konnte vor allem die Departements- und Abteilungserlasse nicht immer und oft nur sehr summarisch prüfen.

Im Beschluß über die Ausschreibung der Stelle eines Vizekanzlers deutscher Zunge (Protokoll des Bundesrates vom 5. Juni 1944) wurden, unter anderen, folgende Aufgaben angeführt, denen sich dieser Beamte zu widmen habe: «Überprüfung der deutschsprachigen Entwürfe der Departemente und Abteilungen für Gesetzes- und Verordnungstexte sowie von Botschaften und Berichten des Bundesrates unter vollständiger eigener Verantwortung... aktive Teilnahme an den Sitzungen der Redaktionskommissionen der eidgenössischen Räte... Erteilung von Ratschlägen und Entscheiden betreffend die deutsche Sprache in Fragen, die zu Meinungsverschiedenheiten Anlaß geben... Koordinierung der deutschen Texte im Sinne bestimmter Forderungen oder Anregungen von Herrn Nationalrat Johannes Huber sowie von Teilnehmern der letzten Tagung des schweizerischen Juristenvereins in Freiburg, Revision sämtlicher gesetzlicher Erlasse des Bundes seit 1848 bis auf den heutigen Tag im Sinne einer Ausmerzung aller nicht geltenden Bestimmungen.»

Besondere Instruktionen, wie diese Überprüfungs- und Koordinationsarbeit auszuführen sei, wurden nicht erteilt. Von der früheren Tätigkeit als Staatsschreiber des Kantons Glarus waren wichtige praktische Erfahrungen über die Koordination der Gesetzgebung vorhanden, da der Verfasser dort als einziger Jurist über den 4 Departements-

sekretären stehend so ziemlich das juristische Gewissen und der Gesetzesredaktor der Verwaltung zu sein hatte. Allerdings muß dieses Rüstzeug, gemessen an der gestellten Aufgabe, als recht bescheiden bewertet werden, und es braucht ein ständiges, sehr intensives Studium und die sich aus der praktischen Arbeit ergebende weitere Erfahrung, um mit der Zeit in die Nähe des Zieles zu kommen, das in diesem Aufsatz gesteckt wurde.

Der Gedanke, den gleichen Beamten mit der Ausmerzung der nicht mehr geltenden Bestimmungen des bestehenden Bundesrechts zu betrauen, dem die Koordination des neuen Bundesrechtes anvertraut wird, war sicher richtig; denn eine solche Bereinigungsarbeit verschafft auch den erforderlichen Überblick über das gesamte bisherige Bundesrecht. Aus dem, was in der Vergangenheit gut oder schlecht gemacht wurde, kann das Rüstzeug geholt werden, das man für eine kritische Prüfung braucht. Als deshalb der Chef der Bundeskanzlei die Leitung der Bereinigungsarbeit mit einem Stabe von jüngeren Juristen übernahm, weil er die Verantwortung persönlich tragen wollte, wurde durch Bundesratsbeschluß vom 9. September 1947 auf Antrag des Chefs des Justiz- und Polizeidepartementes festgestellt, daß der zweite Vizekanzler bei der Behandlung aller mit der Bereinigung zusammenhängenden Fragen beigezogen werden müsse. Damit daß er dann bei der systematischen Ordnung der Erlasse, bei der Festlegung der Richtlinien für die Bereinigung, bei der Prüfung der Manuskripte und an allen Beratungen der Expertenkommission mitzuwirken hatte[59], konnte er sehr rasch seine Kenntnisse über das bisherige Bundesrecht in einer Weise vertiefen, wie dies sonst wohl nicht möglich gewesen wäre.

Nach einer gewissen Anlaufzeit, in der die einschlägige Literatur studiert und die lehrreichen Erfahrungen mit dem Neuen Rechtsbuch der Schweiz gemacht wurden, begann die Prüfung aller deutschsprachigen Entwürfe der Departe-

[59] Vgl. den Aufsatz des Verfassers «Die Systematik der Bereinigten Eidgenössischen Gesetzessammlung» in SJZ 45, S. 317.

mente und Abteilungen für Gesetzes- und Verordnungstexte und der Botschaften und Berichte des Bundesrates, zunächst nur im Sinne einer redaktionellen Bereinigung. Mit der zunehmenden praktischen Erfahrung wurde dann das Prüfungsgebiet sukzessive ausgedehnt, wobei als erstes die Kontrolle der deutschen und französischen Texte aufs engste koordiniert wurde und grundsätzlich alle für die Gesetzessammlung bestimmten Texte in die Prüfung miteinbezogen wurden. Die beiden Vizekanzler arbeiten heute ständig Hand in Hand und teilen sich sofort ihre Beanstandungen und getroffenen oder beabsichtigten Korrekturen mit.

Der nächste Schritt bestand in der Koordination der Arbeit der Bundeskanzlei und derjenigen der Justizabteilung. Wir haben bereits im vorhergehenden Kapitel gesehen, wie eng Inhalt und Form, Gesetzessprache und Gesetzestechnik verknüpft und verflochten sind. Eine Arbeitsteilung zwischen der Justizabteilung und der Bundeskanzlei in dem Sinne, daß die Bundeskanzlei nur die Sprache und Gesetzestechnik und die Beamten der Justizabteilung nur die juristischen Fragen speziell in bezug auf die Verfassungs- und Rechtmäßigkeit und in ihrem Verhältnis zum bestehenden Recht prüfen, würde ein lückenhaftes Kontrollresultat ergeben, da die Grenzen zwischen den beiden Arbeitsgebieten äußerst fließend sind. Auch hier kann die Lösung nur in einer sehr engen Zusammenarbeit gefunden werden. Die Bundeskanzlei meldet der Justizabteilung jeden Verdacht, der ihr bei der technischen Prüfung mit Bezug auf die rechtliche Seite aufsteigt, sofern der Fall nicht intern mit dem Projektverfasser einwandfrei abgeklärt werden kann. Die Justizabteilung meldet Verstöße gegen die Gesetzestechnik und Gesetzessprache und Übersetzungsfehler, die sie bei der Lösung ihrer Hauptaufgabe entdeckt. Bei einer solchen Zusammenarbeit ist es aber undenkbar, daß die eine Prüfungsstelle dem Chef der Bundeskanzlei und die andere dem Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes verantwortlich ist. Im Wege güt-

licher Verständigung zwischen dem Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes und dem Bundeskanzler wurde der für die Koordination der Gesetzgebung verantwortliche Vizekanzler fachtechnisch dem Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes unterstellt.

Die Verbindung mit der Bundesversammlung bestand von Anfang an, indem der Vizekanzler als Sekretärstellvertreter und Übersetzer für Französisch-Deutsch an allen Sitzungen des Ständerates und als ständiges Mitglied in den Redaktionskommissionen mitwirkt. Ein weiterer Vorteil für die Koordination ist, daß immer mindestens ein Vizekanzler an den Sitzungen des Bundesrates teilnimmt.

Auf Antrag des Vorstehers des Justiz- und Polizeidepartementes wurde bereits am 17. September 1946 ein Bundesratsbeschluß gefaßt, wonach der mit der Koordination beauftragte Vizekanzler verpflichtet sei, ex officio an den Verhandlungen des Schweizerischen Juristenvereins teilzunehmen. Im Einvernehmen mit dem Vorstande des Juristenvereins hat der Verfasser im Jahre 1948 eine Propagandaaktion unter den noch nicht dem Schweizerischen Juristenverein angeschlossenen Juristen der Bundesverwaltung durchgeführt, um sie zum Beitritt zu ermuntern. Damit wurden über dreißig weitere Bundesbeamte als neue Mitglieder gewonnen. Auch das darf als Beitrag zur Koordination der Gesetzgebung gewürdigt werden (!).

2. Die Koordinationstätigkeit als solche

Man dachte offensichtlich daran, eine Stelle zu schaffen, die zusammen mit dem Vizekanzler französischer Sprache im Vorbereitungsstadium der Gesetzgebung ungefähr die gleichen Aufgaben zu erfüllen hätte wie die Redaktionskommission, das heißt, die beiden Vizekanzler sollten den endgültigen deutschen und französischen Wortlaut für die Beratung im Bundesrat oder die Aufnahme in der Gesetzessammlung feststellen, insbesondere die beiden Texte in Übereinstimmung bringen und Widersprüche formaler Art

mit bestehenden Gesetzen beseitigen. Zu sachlichen Änderungen an den Vorlagen sollten sie nicht befugt sein. In den Reglementen der beiden Räte findet sich eine Bestimmung, aus der eine solche Kompetenz der Bundeskanzlei abgeleitet werden kann. So enthält Artikel 78 des Geschäftsreglementes des Nationalrates[60] im zweiten Absatz die Bestimmung: «Der Rat kann indessen auf die Überweisung der Vorlage an diese Kommission[61] verzichten, wenn sie damit einverstanden ist, und die Bundeskanzlei oder eine andere Stelle mit der Festsetzung des endgültigen Wortlautes nach erfolgter Schlußabstimmung betrauen.» Eine ähnliche Bestimmung findet sich auch in Artikel 61 des Geschäftsreglementes des Ständerates. Somit hat die Bundeskanzlei die Funktionen der Redaktionskommission — mit der wichtigen Einschränkung jedoch, daß es sich um eine Festsetzung des Wortlautes nach erfolgter Schlußabstimmung handelt — eine Kompetenz, die nicht ganz so weit gehen kann wie eine solche vor der Schlußabstimmung. Die beiden Reglementsvorschriften können sich auf das Gesetz über den Geschäftsverkehr stützen, das die Weiterleitung von Gesetzen und allgemeinverbindlichen Beschlüssen an die Redaktionskommission nicht obligatorisch vorschreibt, sondern es den Räten überläßt, auch etwas anderes zu beschließen. Wenn nun die Bundeskanzlei kompetent ist, sogar nach der Schlußabstimmung die Funktionen der Redaktionskommission auszuüben, dann muß ihr diese Kompetenz erst recht zustehen, wenn sie mit der redaktionellen Bereinigung eines bloßen Entwurfes betraut ist. Sie hätte es nämlich in der Hand, wenn sich die Antrag stellende Instanz mit den vorgeschlagenen Korrekturen nicht einverstanden erklären sollte, ihre Wünsche für redaktionelle Änderungen der Redaktionskommission vorzulegen oder nach erfolgter Schlußabstimmung (eine entsprechende Ermächtigung der Räte vorausgesetzt) selbst den Wortlaut festzusetzen.

[60] AS 62 443; BS 1 211.

[61] Gemeint ist die Redaktionskommission: der Verfasser.

Praktisch weit wirksamer ist aber die Möglichkeit, bei umstrittenen Änderungswünschen dem Justiz- und Polizeidepartement oder dem Bundesrat Antrag zu stellen.

In der Praxis geht man allerdings meist behutsamer vor. Zunächst würde bei den Departementsverfügungen diese etwas konstruierte gesetzliche Ermächtigung nicht spielen. Dann ist aber allgemein bekannt, wie wenig der Eidgenosse, sei er nun außerhalb oder innerhalb der Verwaltung, die Kontroll- und Zensurmaßnahmen schätzt. Die Koordinationstätigkeit ist deshalb eine eminent psychologische Angelegenheit. Selten hat es jemand gerne, wenn fremde Hände in sein Werk hineinkorrigieren. Mit Recht empfindlich könnten vor allem die bewährten älteren Chefbeamten mit großer juristischer und praktischer Erfahrung werden, wenn da einer, der kaum vier Jahre beim Bund ist, ihren Stil und ihre Sprache kritisiert und korrigiert und gar ihre Rechtsauffassung bemängelt. Man würde nur der ganzen Arbeit schaden, wenn man solche Kollegen einfach vor die vollendete Tatsache einer vorgenommenen Verbesserung stellen würde, statt sie durch persönlichen Kontakt und Diplomatie von der Notwendigkeit der Änderung zu überzeugen und damit Freunde und Helfer in der Erfüllung der Koordinationsaufgabe zu gewinnen. Das gilt in der Regel nicht für Übersetzungen und kleinere stilistische und sprachliche Verbesserungen. Solche Fehler werden wie die orthographischen und Interpunktionsfehler ohne langes Federlesen in aller Stille korrigiert. Sobald aber die Korrekturwünsche ein größeres Ausmaß annehmen oder wenn es zu Beanstandungen kommt, die die Kompetenzen der Koordinationsstelle überschreiten, weil sie auch den Inhalt berühren, wenn also sogenannte sachliche Änderungen nötig werden, dann wird der Fall möglichst kollegial mit dem Redaktor des Entwurfes oder seinem verantwortlichen Vorgesetzten besprochen und über eine allfällige Verbesserungsmöglichkeit verhandelt. Oft macht die Koordinationsstelle selber einen Vorschlag. Fast immer stößt man

auf Verständnis und Bereitschaft zur Mitarbeit; denn bald ist die Einsicht da, daß wir im Grunde genommen nur helfen wollen, damit die Vorlage möglichst gute Aufnahme findet und verstanden wird. Fast alle sind froh, wenn der Mangel ohne Umtriebe intern behoben wird. Tauchen dann eigentliche Rechtsfragen auf, die irgendwie diskutabel sind, so bespricht man den Fall, wie bereits erwähnt, zuerst mit einem Beamten der Justizabteilung oder überweist ihn, wenn nötig, an diese Stelle zur Begutachtung oder an das Departement zum Mitbericht.

Ebenfalls ein psychologisches Problem ist die Wahl des Zeitpunktes, in dem ein Erlaßentwurf geprüft wird. Je weiter ein Erlaß in seinem Werdegang fortgeschritten ist, desto mehr wachsen die Widerstände, die sich Korrekturwünschen nicht rein redaktioneller Art entgegensetzen. Immer wieder hört man dann den Einwand, es hätten schon die und die Kreise dem Entwurf zugestimmt, man habe die beanstandete Formulierung nach mühseligen Verhandlungen als Einigungslösung gefunden, es würde die größten Schwierigkeiten geben, wenn man da etwas änderte, usw. Es ist aber anderseits nicht rationell, Vorentwürfe, die noch großen Veränderungen ausgesetzt sind, zu überprüfen. Die Regel lautet daher, die Entwürfe so früh wie irgend möglich zur Prüfung vorzulegen, aber nicht so früh, daß doppelte Arbeit gemacht werden muß. Die praktische Erfahrung hat gezeigt, daß sich die Rechtsschöpfer oft recht viel Zeit nehmen, bis der Entwurf reif ist, um vorgelegt zu werden. Von dem Augenblicke an, wo ihn aber die Bundeskanzlei hat, wird die Angelegenheit häufig auf einmal unheimlich pressant. Wie will man aber eine rechte Prüfungsarbeit machen, wenn man derart unter zeitlichen Druck gesetzt wird.

Sehr unangenehm ist es, wenn Fehler, vor allem solche sachlicher Art, entdeckt werden, nachdem eine Vorlage bereits vom Bundesrat genehmigt ist. Noch schlimmer wird es, wenn der eine Rat bereits Beschluß gefaßt hat, und am peinlichsten, wenn man nach erfolgter Schluß-

abstimmung der eidgenössischen Räte noch unerläßliche Korrekturen anbringen sollte, schon im harmloseren Falle, wo die Bundeskanzlei an Stelle der Redaktionskommission mit der Festsetzung des endgültigen Wortlautes beauftragt wird, aber erst recht, wenn bereits die Redaktionskommission den endgültigen Wortlaut vor der Schlußabstimmung festgesetzt hat. Alle diese Fälle sind schon vorgekommen[62]. Die Bundeskanzlei wäre an sich in der Lage, jede Vorlage an die Bundesversammlung während ihres ganzen Werdeganges zu überwachen. Alle Kommissionsanträge, alle individuellen Anträge und alle Ratsbeschlüsse erhält sie sofort nach ihrer Entstehung. Während der Session wäre es allerdings schon aus Zeitnot ausgeschlossen, alle diese Drucksachen sprachlich, stilistisch und gesetzestechnisch zu überprüfen. Es wäre natürlich richtiger, allfällige Korrekturwünsche anzubringen, bevor ein Beschluß gefaßt wird, anderseits ist es aber beim heutigen Personalbestand nicht rationell, auch alle die Vorschläge zu prüfen, die nachher gar nicht angenommen werden. Deshalb werden erst die Beschlüsse jeder der beiden Räte nach ihrem Zustandekommen durchgesehen. Werden dabei sachliche Mängel entdeckt, dann können diese immer noch der Kommission des andern Rates gemeldet werden. Stilistische, sprachliche und gesetzestechnische

[62] Zwei Beispiele von materiellen Fehlern, die erst von der Redaktionskommission oder gar erst nach der Schlußabstimmung entdeckt worden sind, mögen zur Illustration dienen. Die Redaktionskommission für das Bürgschaftsrecht hat einen schriftlichen deutschen und französischen Bericht vom 16. November 1941 erstattet und darin materielle Änderungen in den Übergangsbestimmungen beantragt (vgl. sten. Bull. 1941, Nationalrat, S. 441, Ständerat, S. 267). Auf Antrag der Redaktionskommission für das Schweizerische Zivilgesetzbuch hat der Bundesrat am 7. April 1911 beschlossen: Es ist im deutschen Text des schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 in Artikel 485, Absatz 2, erste Zeile, das Wort «er» zu ersetzen durch «der Beschwerte» und in Artikel 959, Absatz 1, dritte Zeile, das Wort «versprechen» durch «recht». Kleinere offensichtliche Versehen hat die Bundeskanzlei schon wiederholt von sich aus berichtigt.

Mängel werden für die Redaktionskommission vorgemerkt. Oft muß man aber wegen Zeitnot mit der Durchsicht zuwarten bis zur Sitzung der Redaktionskommission oder, wenn die Bundeskanzlei mit der redaktionellen Bereinigung beauftragt wird, sogar bis nach der Schlußabstimmung. Hat die Schlußabstimmung stattgefunden, dann geht man nur noch sehr zaghaft ans Korrigieren und läßt lieber eine nicht gerade elegante Fassung stehen, als den Vorwurf zu riskieren, man habe mehr als nur redaktionell korrigiert. Werden dagegen eigentliche Irrtümer und eindeutige Fehler festgestellt, so muß man trotz allen Schwierigkeiten bis zur Veröffentlichung des Textes noch das Möglichste zu ihrer Beseitigung unternehmen. Geht die Behebung des Schadens über die eigene Kompetenz hinaus, dann darf man sich nicht auf den Standpunkt stellen: das geht mich jetzt nichts mehr an, das hätten die andern merken sollen, sondern dann muß man den Fall der Stelle melden, die vielleicht noch Abhilfe bringen kann, sei es dem Präsidenten der Redaktionskommission, dem Präsidenten der Kommission des betreffenden Rates für das fragliche Geschäft, dem Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes oder dem Bundespräsidenten zu Handen des Bundesrates.

Aus dem hier Gesagten sind folgende Schlüsse zu ziehen:

1. Die fertigen Entwürfe für alle Erlasse sind so früh wie irgend möglich der Bundeskanzlei zur Prüfung vorzulegen und nicht erst im letzten Moment, wenn man fast nicht mehr warten kann, daß der Erlaß in der Gesetzessammlung erscheint oder daß der Bundesrat das Geschäft behandelt. Auch die Bundeskanzlei und eventuell die Justizabteilung müssen ihre Zeit einteilen können.

2. Tauchen schon bei der Redaktion eines Erlasses juristische Zweifel oder Schwierigkeiten auf, dann ist es oft zweckmäßig, diese Fragen allein — vorgängig für sich — der Justizabteilung zu unterbreiten. Die Juristen der Justizabteilung erteilen ihren Kollegen auch häufig mündliche Konsultationen, wenn es sich um einfachere Fälle

handelt. Technische und sprachliche Probleme kann man der Bundeskanzlei vorlegen. Die übrige Redaktionsarbeit kann trotzdem ohne Zeitverlust parallel weitergeführt werden.

3. Gibt es in einer Vorlage Teile, deren eingehende Prüfung besonders erwünscht ist, weil umstritten oder zweifelhaft, so ist die Prüfungsstelle ausdrücklich darauf hinzuweisen.

4. Die Bundeskanzlei muß immer wissen, wer Entwurfsredaktor und -übersetzer ist oder mit wem sie sich über die redaktionellen Fragen zu verständigen hat.

5. Eine Entscheidungskompetenz besteht nur bezüglich gewisser Fragen der Gesetzessprache und Gesetzestechnik. Verstöße gegen Verfassung und Recht und sachliche Fehler können weder von der Bundeskanzlei noch von der Justizabteilung korrigiert werden. Kann man nicht den Entwurfsredaktor zur Korrektur bewegen, dann hat man der zur Entscheidung kompetenten Stelle (in der Regel dem Bundesrat) die Unterlagen für ihren Entscheid zu beschaffen — meistens in Form eines Gutachtens oder eines vom Departementschef zu unterzeichnenden Mitberichtes.

6. Die Gefahr, daß die technische und sprachliche Einheit eines Entwurfes gestört wird, besteht vor allem in den Beratungen der parlamentarischen Kommissionen und im Parlament. Für die Überweisung oder Nichtüberweisung an die Redaktionskommission soll daher nicht die Bedeutung der Vorlage entscheidend sein, sondern der Umfang der Änderungen, die sie in beiden Räten erlitten hat. Die Bereinigung durch die Bundeskanzlei erst nach der Schlußabstimmung ist nur eine halbe Maßnahme.

7. Es wäre zu wünschen, daß zur Feststellung von Verstößen gegen die Verfassungsmäßigkeit oder Rechtmäßigkeit, von nicht beseitigten materiellen Widersprüchen zu andern Erlassen und Verstößen gegen die Grundsätze der Gesetzestechnik und Gesetzessprache möglichst in jedem Departement ein geeigneter, nicht direkt beteiligter

Jurist die Vorlagen ebenfalls wie ein Fahnder prüfen und alles Verdächtige der Bundeskanzlei für sich und zuhanden der Justizabteilung melden würde. Aber auch wer sonst in und außerhalb der Verwaltung in einer Botschaft oder in einer Gesetzesvorlage einen Mangel entdeckt, möge uns das melden; wir können, selbst wenn keine Korrektur mehr möglich wäre, daraus mindestens wieder etwas lernen.

Man darf sich allerdings keinen Illusionen hingeben. Bei aller Gründlichkeit werden sämtliche Kontrollinstanzen und auch 5 weitere Juristen der Justizabteilung[63] nie ganz verhindern können, daß einzelne Fehler durchrutschen. Wenn man einige Stunden lang solche Gesetzestexte durchgesehen hat, fängt die Aufmerksamkeit an nachzulassen. Es gibt auch materielle Fehler, die so versteckt sind, daß sie erst nach Jahren in der praktischen Anwendung erkannt werden. Es gibt redaktionelle Fehler, Stilwidrigkeiten, die einem einfach nicht auffallen. Für viele davon gilt der Grundsatz, wenn sie einmal in die Gesetzessammlung eingegangen sind: «quieta non movere». Richtet man seine Aufmerksamkeit auf Technik und Sprache, dann fallen einem die sachlichen Mängel und sucht man nach sachlichen Mängeln, dann fallen einem die Fehler formeller Art weniger auf, von den Versehen, die auf die Zeitnot zurückzuführen sind, gar nicht zu reden.

Diese Erkenntnis muß uns dazu führen, die wirksamste Koordinationsmöglichkeit darin zu erblicken, daß man die Entstehung der Fehler an der Quelle zu verhüten sucht durch die richtige Auswahl und Instruktion der Beamten, die sich mit der Redaktion von Erlassen zu befassen haben.

Die Koordinationsstelle wird von Zeit zu Zeit über die festgestellten Fehler und die getroffenen Korrekturen Berichte erstatten und ihre Auffassung über die Gesetzestechnik bekanntgeben. Auch wenn diese Mitteilungen nicht absolute Verbindlichkeit beanspruchen können, so dienen sie doch dazu, allmählich eine gewisse «unité de doctrine»

[63] Vorschlag Nef, vgl. a.a.O., S. 196a.

herzustellen. Der erste Anlauf dazu ist mit diesem Aufsatz gemacht. Es ist geplant, in einem vom Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes oder vom Bundesrat zu sanktionierenden Kreisschreiben allen interessierten Beamten die wichtigsten Grundsätze, die im Gesetzgebungsverfahren zu beachten sind, in Erinnerung zu rufen unter Beilage eines Separatabzuges dieses Aufsatzes.

Bereits als nächster Schritt ist ein Kreisschreiben in Vorbereitung, das eine Anleitung gibt für die Übersetzung aus dem Französischen ins Deutsche. Ratschläge und Winke für deutsch-französische Übersetzungen bestehen bereits. Später sollen die Wünsche der Bundeskanzlei bekanntgegeben werden über die zweckmäßige Wahl der Gesetzestitel zur Erleichterung der Registrierarbeit. Dieses Problem ist im Zusammenhang mit der Erstellung der neuen Register zur laufenden Reihe besonders aktuell. Von Zeit zu Zeit sollen auch abschreckende Beispiele des «Kanzleideutsch» bekanntgegeben werden, wofür eine Sammlung angelegt wurde. Ferner sollen allgemein anwendbare Grundsätze, zu denen man in der Praxis der Redaktionskommissionen gelangt ist, den interessierten Beamten periodisch zugänglich gemacht werden.

Durch alle diese Maßnahmen sollen die Prüfungsinstanzen entlastet werden. Statt mit der Korrektur nichtsnutzigen Kleinkrams, so zum Beispiel mit dem Einrenken umgestandener Übersetzungen die Zeit zu verlieren, sollte dank der Mitarbeit aller, die helfen können, die nötige Muße für eine gründlichere Prüfung der wichtigeren Fragen gewonnen werden. Das Wissen von dem Funktionieren einer Kontrollinstanz darf nicht dazu führen, daß man die Arbeit weniger exakt macht und sich darauf verläßt, die Fehler würden bei der Prüfung schon zum Vorschein kommen! Umgekehrt darf eine verbesserte Arbeitsleistung der «Kontrollierten» nicht die Aufmerksamkeit der Prüfungsinstanz beeinträchtigen.

Es ist eigentlich betrüblich, festzustellen, daß in der Schweiz keine Vorlesungen gehalten werden über Gesetzes-

technik. Die meisten Juristen, die von außen in die Verwaltung eintreten, bringen keine speziellen Kenntnisse für die Gesetzgebungsarbeit mit, es sei denn, sie hätten vorher in einem Kanton mit der Gesetzgebung zu tun gehabt. Hier könnte die Wissenschaft der Verwaltung einen großen Dienst erweisen.

IV. Einige Beispiele aus der Praxis und Schlußbetrachtungen

Wenn ich eine neue Vorlage prüfe, stelle ich mich auf den Standpunkt eines Durchschnittsbürgers, der sich aus diesen Rechtssätzen Belehrung holen sollte. Dabei darf ich wohl auch annehmen, daß, wenn ich einen Text überhaupt nicht verstehe, nicht nur der Durchschnittsbürger Mühe haben wird — sondern sogar ein Durchschnittsjurist. Ergeben sich die Schwierigkeiten beim deutschen Text, dann wird zuerst der französische Text konsultiert und umgekehrt — je nachdem welcher Text der ursprüngliche ist. Wenn ich auch dann noch nicht ins Bild komme, wird der Entwurfsredaktor um Auskunft angegangen.

So stieß ich unlängst in einem Antrage auf Abänderung der Lebensmittelverordnung auf folgenden aus der alten Verordnung stehengebliebenen Satz[64]:

«Das Abfüllen von Mineralwasser hat ohne zwischenliegende Transporte und nur in durchsichtige Gefäße zu erfolgen.» Gestützt auf die französische Fassung: «La mise en bouteilles des eaux minérales doit se faire sur place et exclusivement dans des récipients transparents», schlug ich dem Gesundheitsamt als rein stilistisch gedachte Verbesserung vor: «Mineralwasser sind an Ort und Stelle in durchsichtige Gefäße abzufüllen.» Nun klärte sich aber auf, daß die Ableitung in Röhren nicht als Transport betrachtet werde, daß man also nicht unbedingt verlange, daß das Abfüllen an Ort und Stelle geschehe. Der bereinigte Rechtssatz lautete schließlich: «Mineralwasser darf nur in durch-

[64] Für das schlechte Deutsch ist nicht das Gesundheitsamt von heute, sondern vermutlich der seinerzeitige Redaktor der Lebensmittelverordnung verantwortlich.

sichtige Gefäße abgefüllt werden. Es darf von der Quelle zur Abfüllstelle nicht transportiert, sondern muß in wasserdichten Leitungen dorthin geführt werden.» Selbstverständlich wurde auch die französische Fassung entsprechend verbessert. Dieses Beispiel zeigt, wie wichtig es ist, in solchen Fällen nicht von sich aus zu korrigieren, sondern den Entwurfsredaktor zu konsultieren.

Aus der gleichen Lebensmittelverordnung möchte ich noch folgende Stilproben zum besten geben:

«Fremde Zusätze irgendwelcher Art, insbesondere solche, die den Rahm konsistenter erscheinen lassen sowie Wasser sind verboten» oder

«Beim ambulanten Milchausschank, wie in Manövern, bei Festanlässen usw., muß derselbe, sofern er aus größeren Gefäßen vor sich geht, durch zweckentsprechende Ausschankvorrichtungen erfolgen[65]».

Das schlechteste Deutsch trifft man in Übersetzungen. Ich will nicht von den Fällen reden, wo die (Stau-) «Wehranlage Nidau» mit «établissement militaire de Nidau» übersetzt wurde oder «Baum-äste» mit «mats de construction» (Bau-mäste) oder «amendements» mit «Übergangsbestimmungen» oder wo von «beschlossenen Entscheiden» statt von «gefaßten Beschlüssen» geschwafelt wurde, sondern von der Eigentümlichkeit, daß Leute, die sonst ein ordentliches Deutsch schreiben, beim Übersetzen mit einer unmöglich schwerfälligen Ausdrucksweise aufwarten. Nur ein Beispiel:

«Unmittelbar nach seiner Internierung, spätestens aber eine Woche nach seiner Ankunft am Internierungsort sowie gleichfalls in Fällen von Krankheit oder Versetzung an einen andern Internierungsort oder in ein Spital, soll jeder

---

[65] Sie wurden wie folgt verbessert: «Der Zusatz von fremden Substanzen irgendwelcher Art, insbesondere von solchen, die den Rahm konsistenter erscheinen lassen, sowie von Wasser ist verboten.» «Der ambulante Milchausschank, zum Beispiel in Manövern, bei Festanlässen usw., aus größeren Gefäßen hat durch zweckentsprechende Ausschankvorrichtungen zu erfolgen.»

Internierte in die Lage versetzt werden, sich direkt einerseits an seine Familie und anderseits an die in Artikel 140 vorgesehene Zentralstelle, mittels einer, wenn möglich dem diesem Abkommen beigefügten Muster entsprechenden Internierungskarte zu wenden und sie von seiner Internierung, seiner Adresse und seinem Gesundheitszustand in Kenntnis zu setzen.»

Was fachtechnische Ausdrücke betrifft, so ist die Verwaltung außerordentlich erfinderisch. Von den «Silolandwirten», den «Silozonen» und «Siloverbotszonen» und den «berittenen Diensttagen» hat schon der «Nebelspalter» berichtet. Ich bin stolz darauf, verhindert zu haben, daß in der neuen Luftzollordnung der Begriff «Ladung» als Oberbegriff für das «Gepäck» und die «Passagiere» verwendet wurde. Da hat man zwei eingelebte klare Unterbegriffe, schwups soll der eine zum Oberbegriff erhoben werden, nur weil die Piloten in ihrem «Jargon» auch die Passagiere zu ihrer Ladung zählen. Gesetzestechnisch ist das ganz unzweckmäßig. Abgesehen davon, daß der große Teil der Reisenden sich nicht als Ladung betrachten und daher die Bestimmungen über die Ladung nicht auf sich beziehen wird, hätte man nun überall dort, wo man die verladenen Sachen allein meint, die einzelnen verladenen Sachen aufzählen müssen, damit die Vorschrift nicht etwa nur auf das Gepäck der Reisenden, sondern auch auf die Post und was das Flugzeug sonst geladen hat, bezogen wird.

In der Titelwahl herrscht manchmal ein Wirrwarr, der uns vor allem Mühe macht bei der Auswahl der Stichworte für das alphabetische Sachregister. Wir finden zum Beispiel in dem gleichen Jahr 1948 folgende Abarten von Titeln für die Militärdienstleistungen: Waffen- und Ausrüstungsinspektionen, Inspektionspflicht, Militärdienstleistungen und Inspektionspflicht, Offizierskurse und Militärdienstleistungen von Dienstpflichtigen und Hilfsdienstpflichtigen. In den Erlassen für die Silikosebekämpfung lösen sich in den Titeln die Stichworte Silikose und Quarzstaublunge ohne erkennbare Begründung ab. Mit den ein-

zelnen Ländern schließen wir Handelsverträge, Handelsabkommen, Clearingabkommen, Abkommen über den Zahlungsverkehr, Zahlungsabkommen, Abkommen über den Warenaustausch und Zahlungsverkehr, Finanzabkommen, Nationalisierungsabkommen, Abkommen über die Entschädigung schweizerischer Interessen usw. ab. Es wäre eine Erleichterung, wenn man die Zahl der Varianten etwas verringern könnte. Ein anderes Beispiel, ein Bundesratsbeschluß verlängert die Gültigkeitsdauer der Verordnung über den Mindestlohn in der Handstrickerei-Heimarbeit. Statt das einfach im Titel zu sagen, so daß man merkt, um welchen Erlaß es sich handelt, tauft man das Gebilde BRB betr. Verlängerung der Gültigkeitsdauer eines lohnfestsetzenden Erlasses der Heimarbeit. Der Titel wird durch die neue Fassung kein bißchen kürzer, dafür aber so blaß, daß man kaum ein brauchbares Register-Stichwort mehr darin findet.

In Stilfragen sind die «Geschmäcker» verschieden! Hier betritt man ein Gebiet, in dem man sich bewegen muß wie in einem Porzellanladen, weil man am stärksten in die Persönlichkeitssphäre des Redaktors eingreift. So waren dem Entwurf zur neuen Verordnung über die Bekleidung der schweizerischen Armee einige gut formulierte, aber im Zusammenhang mit den folgenden technischen Anleitungen für die Uniformenschneider allzu pathetisch klingende Sätze vorausgestellt, die die Uniform als Symbol der Zusammengehörigkeit, Einheit und Kraft der Armee feierten. Ich konnte erreichen, daß diese «Proklamation», die mich zum Beispiel im Dienstreglement kaum gestört hätte, vom betreffenden Beamten in den viel neutraleren Satz abgeschwächt wurden: «Die militärische Uniform ist das Kennzeichen der Zugehörigkeit zur schweizerischen Armee». Dabei war mir natürlich bewußt, daß der feierliche Appell einem wohlerwogenen erzieherischen Zwecke dienen sollte.

In einer Botschaft über ein internationales Abkommen waren wichtige Bestimmungen über die Mehrheitsbeschlüsse, die vor allem die Schweiz interessieren

mußten, mit keinem Worte erwähnt. Ebenso war ein Passus enthalten, der mir geeignet schien, von einem Teilnehmerstaat ungünstig aufgenommen zu werden. Ich machte den zuständigen Beamten darauf aufmerksam. Die Botschaft wurde zurückgenommen und entsprechend geändert.

Im Entwurf zu einem einfachen Bundesbeschluß über die Genehmigung eines Bundesratsbeschlusses wurde ein Bundesgesetz als aufgehoben erklärt. Das fiel natürlich auf. Aus der Botschaft ergab sich, daß man der Auffassung war, dieses Bundesgesetz A sei schon früher grundsätzlich aufgehoben worden durch ein Bundesgesetz B, welches den Bundesrat ermächtigte, fortan an Stelle der Bundesversammlung zu legiferieren. Diese Aufhebung, so nahm man an, werde aber erst auf den Zeitpunkt wirksam, in welchem der Bundesrat die neue Regelung erlasse. Abgesehen davon, daß ich Bedenken hatte, ob hier alles verfassungsmäßig im Blei war, schien mir aber vor allem gesetzestechnisch die behauptete Aufhebung im Bundesgesetz B nicht befriedigend gelöst; dieses enthielt zwar die Ermächtigung an den Bundesrat, künftig die fragliche Regelung an Stelle der Bundesversammlung zu treffen, aber statt einer formellen Aufhebung des Bundesgesetzes A fand sich nur die allgemeine Formel «Die mit dem neuen Gesetz in Widerspruch stehenden Bestimmungen anderer Gesetze werden aufgehoben». Es stellte sich somit die Frage, ob die im Bundesgesetz A getroffene Regelung schon im Widerspruch stehe mit der im Bundesgesetz B erteilten Ermächtigung oder erst im Widerspruch zu der auf Grund der Ermächtigung vom Bundesrat getroffenen neuen Regelung, wobei die bisherige Ordnung der Bundesversammlung eigentlich erst jetzt aufgehoben werden müßte, und zwar durch ein besonderes Bundesgesetz oder dann durch den heute in dieser Sache kompetenten Bundesrat, und nicht durch die Bundesversammlung in einem bloßen, nicht allgemeinverbindlichen, Genehmigungsbeschluß. Nach Besprechung mit der Justizabteilung wurde schließlich im Bundesratsbeschluß folgende (hier frei übertragene Formel)

gewählt: «Gestützt auf die Ermächtigung des Bundesgesetzes B treten am Tage des Inkrafttretens der bundesrätlichen Regelung außer Kraft: die Bestimmungen des Bundesgesetzes A». Auch die übrige, ursprünglich im Genehmigungsbeschluß der Bundesversammlung geordnete Aufhebung früheren Rechtes wurde dort gestrichen und ganz in den Bundesratsbeschluß übergeführt.

Ich erwähne alle diese Beispiele, um zu zeigen, daß eine Kontrolle allerlei an den Tag bringen kann. Ihr Nutzen wird daraus deutlicher ersichtlich als aus den theoretischen Ausführungen.

Anhand solcher Beispiele erkennt man aber auch noch besser, wo das bestehende Kontrollsystem seine Mängel hat.

1. Es funktioniert bei Vorlagen an die Bundesversammlung nicht oder ungenügend im Zeitpunkte der Behandlung in den Kommissionen und im Parlament. Man kann sich allerdings auf den Standpunkt stellen — und die Verfassung selbst scheint das zu tun —, daß dann die Kontrolle durch die Verwaltung nicht mehr nötig sei, weil sie durch die Kontrolle des Parlamentes und der Öffentlichkeit (Wissenschaft, Presse usw.) ersetzt werde. Bei allem Respekt vor unsern Parlamentariern, besonders vor denen, die unentwegt für die Achtung von Verfassung und Gesetz eintreten, muß doch nochmals daran erinnert werden, daß die politischen Parteien nicht immer unbedingt zuverlässigste Hüter der Verfassung sind. So gab es halt doch schon Fälle, wo ein Streiter für Verfassung und Recht ein Rufer in der Wüste geblieben ist! Und wie stünde es zum Beispiel mit der Objektivität, wenn das eigene Parteiprogramm die Änderung der in Frage stehenden Verfassungsbestimmung verlangen würde? Wäre es da nicht beruhigend, wenn die Frage, ob durch die betreffende Lösung nicht die Verfassung verletzt werde, von einer ausschließlich für die Prüfung der Legalität verantwortlichen Instanz (Justizabteilung, Verfassungsausschuß der Bundesversammlung oder neutraler Verfassungsrat) nach objektiven, rein juristischen Gesichtspunkten beantwortet würde? Das Parla-

ment hätte dann in voller Kenntnis der Dinge zu entscheiden, ob ein Fall vorliege, in dem es wegen der im Spiele stehenden Schicksalsfragen, trotz der erhaltenen Auskunft keine andere Wahl habe, als die Verantwortung auf sich zu nehmen und — sei es gestützt auf Artikel 89bis Absatz 3 der Bundesverfassung, sei es unter Berufung auf das Notrecht — von der Verfassung abzuweichen.

Im politischen Meinungskampf fehlt auch die Ruhe und Besinnlichkeit, die es braucht, um alle die Faktoren einer vorbildlichen Gesetzgebung zu beachten. Zudem, Hand aufs Herz, welcher Parlamentarier kann all den Stoff, den er erhält, wirklich lesen, geschweige denn so prüfen wie eine Kontrollinstanz? Der Justizminister ist in der Regel nur bei den Beratungen der Vorlagen seines Departementes zugegen. Der anwesende Departementsvorsteher und seine Fachberater sind gleichzeitig auch in den politischen Kampf verwickelt und können während der Verhandlungen keine langen Untersuchungen über die Legalität aller Anträge anstellen. Die Redaktionskommission kommt zu spät zum Zug. Wenn sie Fehler, die sie selber nicht beheben kann, entdeckt, dann muß es schon eine ernsthafte Sache sein, bis sie durch Wiedererwägungsanträge eine erreichte Verständigung zu stören wagt. Was nochmals die Verfassungsverletzungen anbelangt, so dürften freilich, abgesehen vom seinerzeitigen Mißbrauch der Dringlichkeitsklausel, die Fälle, in denen das Parlament entgegen einem verfassungsmäßigen Vorschlage des Bundesrates eine verfassungswidrige Lösung getroffen hat, selten sein. Ebenso sind mir zur Zeit keine Fälle gegenwärtig, in denen die Verfassung unbewußt durch eine erst im Stadium der parlamentarischen Beratung aufgetauchte Lösung verletzt worden wäre. Ich glaube aber, daß, im Hinblick auf die angedeuteten Gefahrenquellen, das Parlament eine beachtliche psychologische Wirkung erzielen könnte, wenn es durch die Schaffung einer solchen Instanz mit dem guten Beispiel voran ginge: Der Verwaltung würde der Rücken gestärkt. Sie könnte den «Klienten» erklären, daß an oberster Stelle nur noch

verfassungsmäßige Lösungen Aussicht haben, durchzugehen! Dann wäre aber zu hoffen, daß ein solcher Schritt auch für unser Volk erzieherisch wirken würde. Das würde besonders gut tun, denn schließlich ist es doch immer dieses Volk, das seine Forderungen an den Staat stellt, demzuliebe die Verfassung geschaffen wurde und gelegentlich verletzt wird und das schließlich das letzte Wort hat.

2. Der persönliche Bestand der Redaktionskommission wechselt bei jeder Vorlage. Sie besteht nach der heutigen Praxis aus den Berichterstattern der Kommissionen beider Räte und den beiden Vizekanzlern. Sie kann auch Fachleute der Verwaltung beiziehen. Das ständige Element bilden die beiden Vizekanzler, während der Präsident und die übrigen Mitglieder jedesmal wechseln und die weiteren Teilnehmer nur beratende Funktionen haben. Diese Zusammensetzung bewirkt, daß die redaktionellen Abänderungsvorschläge in der Regel von den beiden Vizekanzlern ausgehen, die die praktische Erfahrung aus vielen solchen Kommissionssitzungen mitbringen. Die Ratsmitglieder sind oft eher das retardierende Element und wachen mehr darüber, daß trotz der Verbesserungswünsche der Wille des Gesetzgebers respektiert bleibe. Weil sie aber gleichzeitig stimmenmäßig den Ausschlag geben, ist es nicht immer leicht, eine konstante Linie in der Praxis der Redaktionskommissionen einzuhalten. (Es gibt sehr kühne und sehr ängstliche Ratsmitglieder.) So kann also festgestellt werden, daß das Gesetzgebungsverfahren in dem Momente der ordnungsgemäßen Kontrolle der Verwaltung (vor allem auch in bezug auf die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit) zum Teil entgleitet, wo die Vorlage im Kraftfeld des politischen Kampfes steht. Sollten im Parlament gar Beschlüsse gefaßt werden, die von der Verfassung abweichen, dann ist ein solcher Fehler, nach erfolgter Schlußabstimmung beider Räte, abgesehen von der Möglichkeit, die ganze Vorlage in einer Volksabstimmung zu verwerfen oder später ein neues Gesetzgebungsverfahren einzuleiten, heute praktisch irreparabel, da Wiedererwägungsanträge nur

nach Schluß der artikel- oder abschnittweisen Beratung vorgesehen sind[66].

Die Regelung entspricht aber, wie gesagt, durchaus dem Gedanken unserer heutigen Bundesverfassung, das Parlament zu ihrem Hüter zu machen[67].

Bei den Fällen, die die Koordinationsstelle der Bundeskanzlei mit den Rechtsschöpfern behandeln und erledigen kann, ist es so:

3. Kann man sich einigen, dann geht die Sache gut. Ergeben sich Widerstände, dann zeigt es sich, daß die Kompetenzen der Koordinationsstelle mindestens fraglich sind. Mit Kleinigkeiten, die an sich wünschenswert, aber nicht unerläßlich sind, belästigt man den ohnehin mit Arbeit überlasteten Bundesrat nicht gern. Trotzdem möchte ich vorläufig nicht mehr Kompetenzen wünschen, da man mit dem Verhandeln doch Ends aller Enden weiter kommt als mit Befehlen.

4. Handelt es sich um wichtigere Fälle, dann wird dem Bundesrat über das Justiz- und Polizeidepartement Bericht erstattet, sofern es sich um rechtliche Fragen handelt. Anträge über rein technische Fragen, die die Koordinationsstelle nicht entscheiden kann oder nicht zu entscheiden wagt, können direkt von der Bundeskanzlei an den Bundesrat gerichtet werden. Wenn der Bundesrat über den Antrag entschieden hat, dann wird die Koordinationsstelle bei Meinungsverschiedenheiten, ohne das Vertrauensverhältnis zum Bundesrat zu gefährden, nur noch mit dessen ausdrücklichem Einverständnis ihre Bedenken gegen die vom Bundesrat getroffene Lösung den Präsidenten der parlamentarischen Kommissionen oder andern Parlamentariern

[66] Vgl. Reglement des Nationalrates: Art. 76; Reglement des Ständerates: Art. 57.

[67] Dazu bemerkt Nef: «Die Bundesversammlung hat sich jedoch praktisch nicht als der geeignete Hüter der Bundesverfassung erwiesen. Sie nimmt zwar oftmals die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Entwurfes vor; das ist nicht zu bestreiten. Aber sie tut es nicht in allen Fällen, und für den Entscheid sind vielfach andere Erwägungen ausschlaggebend», a. a. O., S. 176a.

mitteilen können, da natürlich eine dem Bundesrat untergeordnete Koordinationsstelle nicht dessen Politik durch Anzweifeln der Verfassungsmäßigkeit seiner Vorlagen durchkreuzen darf. Bei den übrigen rechtlichen und vor allem bei den technischen Fragen ist man natürlich freier; aber eine klare Regelung der Grenzen der Befugnisse wäre wünschenswert.

De lege ferenda habe ich keine Vorschläge zu machen, da meines Erachtens die Prüfung ergeben hat, daß der Zeitpunkt der Reife [68] noch nicht gekommen ist. Man kann gewisse Probleme erst beurteilen, wenn alle Möglichkeiten der Verwaltung nach der bestehenden Ordnung voll ausgeschöpft werden, für andere Fragen sind ruhigere Zeiten abzuwarten.

---

[68] Siehe S. 267 hievor.