

Die Gesetzgebung und die Zeit

Zwischen Gesetzgebung und Zeit bestehen zahlreiche, verschiedenartige und vielfältige Beziehungen und Wechselwirkungen. Oder etwas anders gesagt: die zeitliche Dimension oder zeitliche Perspektiven spielen eine wichtige Rolle in der Gesetzgebung.

Beispielsweise bestimmt die Gesetzgebung, das so genannte Zeitgesetz (SR 941.299), dass in der Schweiz die mitteleuropäische Zeit gilt und dass der Bundesrat die Sommerzeit einführen kann. Darum ging es aber beim Thema der Wissenschaftlichen Tagung 2005 der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung nicht. Andere Aspekte standen im Vordergrund.

Gesetze haben eine Geltungsdauer. Meistens werden sie auf unbestimmte Zeit beschlossen. Die Dauerhaftigkeit der Gesetzgebung ist ein zentrales Element, eine grundlegende Anforderung an gute Gesetzgebung. Sie dient namentlich der Rechtssicherheit und ist gewissermassen eine Voraussetzung dafür, dass die Gesetze überhaupt ihre Funktion erfüllen können. Andererseits sind Gesetze aber auch jederzeit änderbar. Das Vertrauen auf den Fortbestand einer bestimmten gesetzlichen Regelung wird nur in sehr beschränktem Mass geschützt. Kontinuität und Wandel prägen somit die Gesetzgebung, wobei die Akzente je nach Bereich oder Normstufe unterschiedlich gesetzt sein können. Hiess es früher einmal «Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht» (Otto Meyer), so klagt man heute vor allem über die Schnelllebigkeit des Verwaltungsrechts, eine Schnelllebigkeit, die zum Teil unvermeidlich, ja unerlässlich ist, wenn der Gesetzgeber adäquat – und das heisst eben auch rechtzeitig oder zeitgerecht – auf gesellschaftliche Entwicklungen und Bedürfnisse reagieren soll, die aber zum Teil auch neue und schwierige Probleme der Synchronisierung oder zumindest der zeitlichen Koordination mehr oder weniger parallel ablaufender Gesetzgebungsprozesse schafft.

Manchmal werden die Gesetze aber auch befristet, das heisst für eine bestimmte Zeit beschlossen. Gewisse Erlasse, etwa die auf die Artikel 184 Absatz 3 oder 185 Absatz 3 BV gestützten Verordnungen des Bundesrates sind sogar zwingend zu befristen. Auch Versuchserlasse werden in der Regel befristet, weil nach der Erprobung der Gesetzgebung während einer gewissen Zeit eine Evaluation erfolgt, welche die Grundlagen für einen neuen, auf Dauer gedachten gesetzgeberischen Entscheid bieten soll.

Die Geltung der Gesetze beginnt grundsätzlich nach ihrer Verabschiedung und nach der Inkraftsetzung durch das zuständige Organ. Gesetze können aber unter gewissen Bedingungen auch rückwirkend in Kraft gesetzt werden. Oder sie können unter Umständen Vorwirkungen entfalten, etwa in dem Sinne, dass die rechtsanwendenden Behörden oder die Gerichte beim Vollzug oder bei der Auslegung des geltenden Rechts in Entstehung begriffene oder bereits beschlossene, aber noch nicht in Kraft gesetzte Bestimmungen berücksichtigen.

Sowohl die Inkraftsetzung als auch die Ausserkraftsetzung können für einen ganzen Erlass zum gleichen Zeitpunkt oder aber differenziert, für einzelne Bestimmungen gesondert oder zeitlich gestaffelt, erfolgen. Eine andere Möglichkeit der differenzierten Einführung neuen Rechts in das bestehende legislatorische Umfeld ist der Erlass von intertemporalem Recht oder von Übergangsbestimmungen. Intertemporale Normen regeln ausdrücklich für welche Sachverhalte noch das alte und für welche bereits das neue Recht gelten soll. Sie klären oder vermeiden in diesem Sinne einen möglichen Normenkonflikt. Übergangsbestimmungen hingegen haben den Zweck, Rechtsänderungen für die Betroffenen etwas abzumildern und besser verkraftbar zu machen. Sie entsprechen insbesondere dem Gebot der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns.

Gesetze, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, können dringlich erklärt werden. In diesem Fall sind sie sofort in Kraft zu setzen (und im Übrigen auch zu befristen). In andern Fällen kann die Inkraftsetzung später erfolgen, wobei nicht genau geregelt ist, wie lange die Inkraftsetzung beschlossener Gesetze aufgeschoben werden kann. Immerhin sei erwähnt, dass die Beachtung demokratisch getroffener Entscheide gebietet, die Inkraftsetzung nicht unnötig zu verzögern oder aufzuschieben.

Die Gesetzgebung kann aber noch in anderer Weise als durch die Dringlicherklärung beschleunigt werden: Gesetzesvorlagen können nach Artikel 85 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes ausnahmsweise in beiden Räten des Parlaments in der gleichen Session beraten werden. Damit kann der dem Zweikammersystem inhärente grosse Zeitbedarf für die Gesetzgebung etwas reduziert werden.

Die Zeit spielt im Weiteren auch eine Rolle als Konfliktregel bei der Rechtsanwendung («lex posterior derogat priori»), bei der Auslegung (historische und geltungszeitliche Auslegungsmethoden) sowie bei der Lückenfüllung (die lange Übung oder Praxis als ein konstitutives Element des Gewohnheitsrechts).

Erwähnt sei auch, dass die Gesetzgebung eine Vielzahl unterschiedlicher Fristen zum Beispiel für die Ausübung von Rechten, für das Geltendmachen von Ansprüchen oder für die Verfolgung von Straftaten vorsieht (Verjährungs- und Verwirkungsfristen) und dass gewisse Grundrechte als unverzichtbar und unverjährbar gelten. Auch Bestimmungen über Amtszeitbeschränkungen könnten in diesem Zusammenhang genannt werden.

Und schliesslich könnte man auch auf die Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen und den Gedanken der Nachhaltigkeit hinweisen, zwei Elemente oder Grundsätze, die Eingang in die Bundesverfassung gefunden haben und die den Gesetzgeber veranlassen sollen, nicht nur an die Gegenwart zu denken, sondern auch den langfristigen Wirkungen seiner Tätigkeit Beachtung zu schenken.

Es ist klar, dass diese paar kurzen und fragmentarischen Hinweise die Vielfalt und Verschiedenartigkeit der Beziehungen zwischen Gesetzgebung und Zeit höchstens andeuten können. Ebenso selbstverständlich ist, dass die Wissenschaftliche Tagung 2005 sich nur mit ein paar wenigen Aspekten des Themas befassen kann. Im Zentrum der an der Tagung gehaltenen und hier veröffentlichten Referate und der Diskussionen standen deshalb Fragen, die für die Gesetzgebungsarbeit von grosser praktischer Bedeutung sind, nämlich Fragen des Übergangsrechts, der Inkraftsetzungsmodalitäten und der zeitlichen Abstimmung verschiedener Gesetzgebungsvorhaben.

Luzius Mader, Präsident der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung