Il faut donner du temps au temps: Reflexionen zur zeitlosen Zeitnot in der Gesetzgebung

Markus Müller | *Zeitnot ist ein zeitloses Thema, auch in der Gesetzgebung. Der daraus resultierende Zeitdruck ist nicht einfach ein naturgegebenes Phänomen, sondern recht häufig (haus)gemacht. Sich dem Druck widerstandslos zu ergeben und in der allgemeinen Hektik mittreiben zu lassen, ist meist das falsche Rezept. Besser ist es, die «falschen» Zeittreiber zu entlarven und zu neutralisieren, jeder an seinem Platz. Hierzu braucht es aber Mut.*

Inhaltsübersicht

1 Vorbemerkung
2 Zeitnot: Ein zeitloses Thema ...
2.1 Chronos und Kairos
2.2 Moderne Zeitnot als Paradoxon
2.3 Otium als Gegenmittel
3 ... auch in der Gesetzgebung
3.1 Lohnt sich die Beschäftigung damit?
3.2 Spannungsverhältnis: Gesetzgebung und Geschwindigkeit
3.3 Mythos: Steuerungsvermögen des gesetzten Rechts
3.4 Zeitdruck: ein Phänomen mit vielen Gesichtern
3.5 Regelungsgegenstand: Leitkriterium für das Festlegen der Strategie
3.6 Qualitätssicherung: Zeit und Zeitbewusstsein
4 Il faut donner du temps au temps ... oder: Drei Verhaltensempfehlungen

1 Vorbemerkung

An den Anfang meiner Ausführungen möchte ich eine Hypothese stellen: «Zeitdruck gibt es nicht, Zeitdruck wird gemacht.» Und, so behaupte ich weiter: Das Phänomen von Zeitnot und Zeitdruck ist ein zeitloses, sowohl im allgemeinen Leben (Ziff. 2) als auch in der Gesetzgebung (Ziff. 3). Wer sich vom Zeitdruck befreien möchte, der muss die Zügel der Zeit in die eigenen Hände nehmen. So einfach wäre das! (Ziff. 4)

2 Zeitnot: Ein zeitloses Thema ...

Lassen Sie mich (zum Schluss der Tagung) nochmals ganz grundsätzlich beginnen: Die Zeitnot ist ein gesellschaftliches Problem und Phänomen. Wir kennen das Klagen. Auch wissen wir – oder ahnen es zumindest –, dass es noch kaum je eine Zeit gab, in der man die Zeitnot nicht kannte. Sie gehört offenbar zum Weltenlauf (vgl. auch Hilty 1898, 149 ff.: Die Kunst Zeit zu haben).

source: https://doi.org/10.7892/boris.62090 | downloaded: 12.10.2024

2.1 Chronos und Kairos

Schon die griechische Mythologie kennt den schwierigen Umgang mit der knappen, flüchtigen Zeit und «widmet» ihr zwei Gottheiten: Chronos und Kairos (Weinrich 2005, 107 ff.). Sie verkörpern die zwei Gesichter der Zeit.

- Der Gott Chronos (Κρόνος) entthronte einst seinen Vater Uranus. Um demselben Schicksal zu entgehen, frass er seine eigenen Kinder; nur Zeus, der Repräsentant der Macht, überlebte. Chronos steht in der griechischen Götterwelt für die (knappe) *quantitative* Seite der Zeit («Die Zeit frisst ihre Kinder»). Nur wer die Macht hat und sich nicht einfach ergeben treiben lässt, der hat auch die Macht über die Zeit und letztlich über das eigene Leben.
- Der Gott Kairos (Καιρός) ist der jüngste Sohn des Zeus (und Enkel von Chronos). Er steht für die *qualitative* Seite der Zeit. Zeit haben alleine genügt nicht. Nur wer mit der Zeit richtig umgeht, d. h. den richtigen Zeitpunkt erwischt und das richtige Tempo wählt, kann die Zeit optimal nutzen.

2.2 Moderne Zeitnot als Paradoxon

Wenn es Zeitnot auch schon immer gab, so präsentiert sie sich heute in besonders paradoxer Gestalt: Wir haben nicht «immer weniger Zeit für immer mehr Dinge», wie oft zu lesen und zu hören ist, sondern «immer mehr Zeit für immer mehr Dinge, pro Ding also auch mehr Zeit». Diesen Zeitzuwachs verdanken wir dem sogenannten Fortschritt, der alle Lebensbereiche erfasst hat. Zwei Beispiele sollen dies verdeutlichen:

- Die Markteinführung des *Tempotaschentuches* in den 1920er-Jahren: Sie versinnbildlichte das damalige Lebensgefühl: dynamisch, pulsierend; alles war möglich. Das Leben forderte Zeitersparnisse, selbst bei den alltäglichsten Verrichtungen. Das Papiertaschentuch versprach sie.
- Die Einführung der *Faxgeräte* in den 1970er-Jahren: Die Übermittlung einer A4-Seite dauerte 2 bis 10 Minuten. Es reichte noch gut, um kurz einen Café zu schlürfen, ehe man mit dem Geschäftspartner den Inhalt des Gefaxten diskutierte. Dennoch ein beträchtlicher Zeitgewinn im Vergleich zur Briefpost und für viele Grund genug, um sich über die aufkommende Hektik zu beklagen.

Dass wir dank Fortschritt immer mehr Zeit zur Verfügung haben, trotzdem aber stets *zeitknapp* unterwegs sind, hat mit einem sozialen Druck zu tun. Es wird von uns erwartet, dass wir über die gewonnene Zeit möglichst rasch wieder disponieren (Rosa 2005, 245; Gross 1994, 155). Das führt auf direktem Weg zurück in die Zeitnot und damit zur wichtigsten Quelle allen Fortschritts. Das lässt sich an drei Beispielen zeigen:

- Die *Waschmaschine*: Sie hat das Waschen einfacher und effizienter gemacht. Zu nennenswerten Zeiteinsparungen hat sie dennoch nicht geführt; Hausfrauen und -männer waschen einfach mehr.[1] Die Perfektions- und Reinlichkeitsansprüche wachsen anscheinend parallel zu den technischen Möglichkeiten. Paradoxerweise haben alle zeitsparenden Haushaltgeräte die für den Haushalt aufgewendete Zeit tendenziell ansteigen lassen (Rosa 2005, 120 ff.).
- Der *moderne Mensch*: Trotz fortschrittsbedingtem Zeitgewinn gibt er sich nicht der Musse hin, sondern entwickelt sich zunehmend zum gestressten «Simultant» (Fritz Reheis). Er verrichtet nach Möglichkeit mehrere Dinge gleichzeitig.
- Die *Multioptionsgesellschaft*: Der Fortschritt hat zu einem Zuwachs an Handlungs- und Entscheidungsoptionen geführt, einem besonders heimtückischen und zeitfressenden Phänomen. Für den Einkauf von Grundnahrungsmitteln reichten zu Grossmutters Zeiten noch wenige Minuten. Heute laufen wir die endlosen Regalreihen auf und ab, hin und her werweissend, welche der zahlreichen Sorten an Eiern, Salatölen, Mehlen usw. unsere Bedürfnisse wohl am besten zu befriedigen vermögen. Die verzweifelte Suche nach dem vermeintlich perfekten Produkt stiehlt uns den letzten Rest der Zeit (Gross 1994, 158, 160, 321). Demselben Phänomen begegnen wir übrigens auch in der öffentlichen Verwaltung. Verzaubert vom reichen Angebot moderner Organisations- und Führungstheorien wird fiebrig nach der perfekten Verwaltungsorganisation gesucht, wohl wissend, dass es diese nicht gibt.[2]

Wie einleitend bemerkt: Zeitnot und Hektik prägen seit eh und je unser Leben. Der Gewinn für Staat und Gesellschaft nimmt sich freilich eher bescheiden aus. Daran hat sich seit der entsprechenden Feststellung von Carl Hilty (1898) kaum etwas geändert:

> *«Und doch sind die Resultate dieser Hast und Unruhe, im Ganzen genommen nicht übermässig gross. [...] Ganz kann also die heutige Eilfertigkeit und Nervosität nicht darin zu suchen sein, dass die modernen Menschen mehr und Besseres schaffen, als die vorangegangenen [...].»* (Hilty 1898, 154)

2.3 Otium als Gegenmittel

Zeitnot und Hektik bringen nicht nur wenig, sondern provozieren gar das Gefühl, die Kontrolle zu verlieren. Ein ungutes Gefühl, das an der Arbeitsmotivation nagt, die Fehlerquote erhöht und nicht zuletzt kreatives Denken blockiert. Musse und Langeweile hingegen bergen ein beträchtliches kreatives Potenzial. Das haben die Individualpsychologie und die Kreativitätsforschung längst gezeigt.

«Otium», diese göttliche Musse, die alle genialen Geister für sich beanspruchen, wieso soll sie nicht auch für die institutionelle staatliche Ebene gelten? Nichtstun ist nämlich nicht einfach Nichtstun. Es geht um die schöpferische Kraft des Nichtstuns. Was könnte diese Erkenntnis etwa für den Verwaltungsalltag bedeuten? Vieles, ein Beispiel soll aber genügen:

Nicht diejenigen Retraiten, Sitzungen, Workshops versprechen die besten, kreativsten Resultate, die einem möglichst straffen Zeitplan folgen, der kaum Pausen und Gelegenheit für lockere Gespräche vorsieht. Gezielt Mussezeiten einzuplanen, ist kein Verstoss gegen die Disziplinarregeln oder ein Fehltritt gegen die hochgepriesene Effizienz und Effektivität, sondern eine notwendige und empirisch bewiesene, kreativitätssteigernde Massnahme.

Sich gegen die Dynamik der modernen Zeit, den Zwang, jede Sekunde (vordergründig) produktiv zu nutzen, aufzulehnen, ist freilich nicht immer einfach. Erschwert wird dies unter anderem auch deshalb, weil der Umgang mit Zeit und Zeitknappheit – wie alles – *ideologisch aufgeladen* ist: Beschleuniger stehen Entschleunigern gegenüber. Das führt bisweilen zu absurden Phantomkämpfen, wie folgendes Beispiel illustriert:

In Wien wurde vor Kurzem über eine Fussgängerzone gestritten. Dies, obwohl eigentlich niemand so richtig dagegen war. Trotzdem formierten sich Gegner und Befürworter. Gestritten wurde dabei nicht über die Notwendigkeit der Fussgängerzone. Gestritten wurde vielmehr über ideologische Differenzen zwischen dynamischen, beschleunigten Neoliberalen auf der einen Seite und entschleunigten Grünen, die den «Menschen Langsamkeit verordnen möchten»,[3] auf der anderen Seite. – Solche Phantomkämpfe gibt es überall, auch in der öffentlichen Verwaltung.

3 ... auch in der Gesetzgebung

3.1 Lohnt sich die Beschäftigung damit?

Auch in der Gesetzgebung ist das Problem der Zeitnot ein chronisches und altbekanntes. Das staatsrechtliche und -politische Schrifttum beklagt dieses Malaise seit eh und je: Die Verwaltung habe zu wenig Zeit, die notwendigen Informationen zu beschaffen; das Milizparlament habe zu wenig Zeit, sich mit den Vorlagen zu beschäftigen usw.[4] – Dass sich dieses Phänomen in jüngerer Zeit eher noch verstärkt als abschwächt hat, ist nicht weiter erstaunlich, hängt doch die staatliche Gesetzgebung an derselben Herz-Lungen-Maschine wie die Gesellschaft.

Zeitnot – ein Kennzeichen also (auch!) des politisch-administrativen Systems, gestern wie heute. Und insbesondere die Gesetzgebung fühlt sich – so viel ist gewiss (und haben die übrigen Referate eindrücklich gezeigt) – «getrieben». Bei einem chronischen Problem dieser Persistenz muss man sich freilich die Frage

stellen, ob es sich lohnt, dass sich jede Generation von Wissenschaftlern damit erneut beschäftigt – redend und schreibend. Mit Kurt Eichenberger mag man diese Frage bejahen: «So ist die Wiederaufnahme in der Pflicht zum Selbst-Denken und in der Hoffnung, doch auf Neues zu stossen, wohlbegründet» (Eichenberger 1980, 349). Das «Ja» ist allerdings ein verhaltenes. Gering ist nämlich die Hoffnung, auf wirklich Neues und Hilfreiches zu stossen. Und liesse sich wider Erwarten so etwas finden, hätte dies auch realistische Chancen auf Akzeptanz? Wie dem auch sei. Im Folgenden soll wenigstens der Versuch unternommen werden, etwas zu einem kluge(re)n Umgang mit Zeitnot und Zeitdruck beizutragen. Zu diesem Zweck soll die düstere Problematik aus fünf verschiedenen Blickwinkeln angeleuchtet werden (Ziff. 3.2–3.6):

3.2 Spannungsverhältnis: Gesetzgebung und Geschwindigkeit

Gesetzgebung und atemlose Hektik sind nur schlecht miteinander zu vereinbaren: Soll das «Gesetzte» Rechtssicherheit und Rechtsklarheit garantieren, so beansprucht der Rechtssetzungsprozess Zeit, sonst leiden die Verständlichkeit, die Kohärenz und damit die Qualität.[5] Kommt hinzu, dass dem Schweizer System eine gewisse Langsamkeit eigen ist (Forstmoser 2014, 10), der Preis für eine zeitintensive demokratische Mitwirkungskultur, für die Mehrsprachigkeit und nicht zuletzt für das kollegiale Regierungssystem.[6]

Trotz der gebotenen helvetischen Langsamkeit werden immer wieder Versuche unternommen, aus den ordentlichen Verfahren auszubrechen (z. B. eigenständige Textentwürfe im parlamentarischen Vorverfahren),[7] die bestehenden Verfahren zu komprimieren (z. B. verkürzte Vernehmlassungsfristen, konferenzielle Anhörungen)[8] oder auf schnellere Entscheidungsprozesse (Notrecht, parlamentarische Initiativen, Selbstregulierungen durch Wirtschaft, Verweis auf Standesrecht etc.) auszuweichen (vgl. dazu allgemein Rosa 2005, 415). Solche Beschleunigungsaktionen bewähren sich selten. Denn gute und beständige Gesetzgebung braucht sehr viel Gedankenarbeit und entsprechend viel Zeit (G. Müller 2014, 64).

Wie mit dem omnipräsenten Zeitdruck umzugehen ist bzw. wäre, lässt sich abermals bei Carl Hilty nachlesen: «Das erste Erfordernis hierzu ist sicherlich der Entschluss, sich nicht willenlos von dem allgemeinen Strome fortreissen zu lassen, sondern zu opponieren und als freier Mensch leben zu wollen, nicht wie ein Sklave [...].» (Hilty 1898, 154) Sich dem Druck unreflektiert und widerstandslos zu fügen, mithin blind und autoritätsgläubig auf das Gaspedal zu drücken, ist tatsächlich in den allermeisten Fällen das falsche Rezept.

3.3 Mythos: Steuerungsvermögen des gesetzten Rechts

Bevor weiter über einen sachgerechten Umgang mit der knappen Ressource Zeit und über die Wahl des angemessenen Tempos nachgedacht wird, lohnt es sich, mit einem zeittreibenden Mythos aufzuräumen: der Glaube an die hohe Steuerungsfähigkeit des gesetzten Rechts. Demzufolge droht das gesellschaftliche Leben stillzustehen, aus den Fugen zu geraten oder gar abzustürzen, wenn entsprechende Rechtsregeln dies nicht rechtzeitig verhindern. Oder beispielhaft: Die Kampfhunde beissen, die Raucher rauchen und die Raser rasen genau so lange, bis ihnen ein Regelwerk diese Untugenden verbietet.

So einfach ist es nicht und war es nie. Der bisweilen übersteigerte (manchmal auch nur vorgespielte) Glaube an die hohe Steuerungsfähigkeit des Rechts bildet aber häufig den Nährboden für Zeitdruck und Hektik. Nüchtern konstatiert, ist die Gesetzgebung für die Lösung gesellschaftlicher Probleme jedoch selten derart zentral, wie es die Zeittreiber jeweils gerne behaupten. Hans Huber hat dies schon vor Jahrzehnten erkannt:

> *«Der Gesetzgebungsstaat war jedoch von Anfang an teilweise eine Utopie gewesen. Irrig war zum Beispiel die Annahme, dass sich in einem so angelegten Staat alle soziale und wirtschaftliche Entwicklung in den vom Volk beherrschten rechtlichen Bahnen der Gesetzgebung und Gesetzesrevision vollziehe und dass auf der Seite des Staates Gesetzgebung sozusagen die einzige schöpferische Tätigkeit sei, die auf die gesellschaftlichen Beziehungen einwirke.»* (Huber 1971, 463; vgl. auch G. Müller 2014, 63 f.)

Tatsächlich sind es heute vermehrt Regierung und Verwaltung[9] auf der einen und die Justiz auf der anderen Seite, welche die drängenden Probleme lösen. Das Parlament, gefangen im permanenten Wahlkampf, liefert sich derweil wenig zielführende «Schein»-Gefechte und «Schein»-Debatten.[10] Die parlamentarische Gesetzgebung vermag heute denn auch immer weniger zu gestalten, sondern oft nur noch nachzubessern und nachzuvollziehen.[11] Sie verliert damit die ihr eigentlich zugedachte Schrittmacherfunktion und wird zum Bremser oder «Umlenker» (Rosa 2005, 416). Vor diesem Hintergrund macht Zeitdruck und Hektik, jedenfalls in der parlamentarischen Gesetzgebung, wenig Sinn.

3.4 Zeitdruck: ein Phänomen mit vielen Gesichtern

Will man die Macht über die Zeit erlangen und die Zügel in die eigenen Hände nehmen, darf man nicht vor dem Zeitdruck paralysiert erstarren, sondern muss ihn kritisch hinterfragen. Dabei interessieren insbesondere die konkreten Aus-

löser (die Zeittreiber) und deren Beweggründe. Es sollen hier *drei Kategorien* von Zeitdruck unterschieden werden:

3.4.1 Sachlicher Zeitdruck

Es mag Rechtsetzungsprojekte geben, bei denen ein objektiver Zeitdruck bzw. Zugzwang besteht:

- Das übergeordnete Gemeinwesen setzt das untergeordnete Gemeinwesen unter Druck, indem es ihm eine kurze Frist zum Erlass der Ausführungsgesetzgebung setzt.[12]
- Volksinitiativen enthalten eine kurze Umsetzungsfrist.[13]
- Das Ausland erwartet von der Schweiz rasche regulatorische Lösungen und setzt die Schweiz damit unter Druck.[14]
- Der technische Fortschritt ruft nach raschen regulatorischen Lösungen (dazu Forstmoser 2014, 11 ff.).

Selbst bei solchem ereignisbedingtem Zeitdruck sind die Verantwortlichen gut beraten, bevor sie die Gesetzgebungsmaschinerie in Gang setzen, nüchtern abzuwägen, ob neue gesetzgeberische Massnahmen überhaupt notwendig sind, und wenn ja, bis wann solche vorliegen müssen.[15] Daneben ist als Alternative stets im Auge zu behalten, was uns die chinesische Weisheit «Wu Wei» lehrt: Als Reaktion auf ein Ereignis fällt immer auch ein «Nichtstun» in Betracht. Natürlich mag es immer sachliche Gründe geben, die ein rasches gesetzgeberisches Handeln nahelegen. Ob dies der Fall ist, können letztlich nur Fachkräfte einigermassen zuverlässig beurteilen. Auch in diesen Konstellationen muss es aber das Ziel aller im Rechtssetzungsprozess involvierten Kräfte sein, möglichst lange «Herr der Lage zu bleiben» und «die Zügel nicht allzu früh aus der Hand zu geben».

3.4.2 Unsachlicher Zeitdruck

In sehr vielen Fällen ist der Zeitdruck nicht ereignisbedingt, sondern «(haus-)gemacht». Die Motive dafür mögen vielfältig sein; zwei besonders prominente sollen hier kurz angesprochen werden:

- Die *persönliche Profilierung*: Für viele (nie für alle!) Politikerinnen und Politiker, unabhängig, welche Rolle oder Funktion sie bekleiden, ist häufig irrelevant, ob ein Gesetz wirklich notwendig ist. Wenn die Volksseele brennt, die Medien lärmen oder die Mode lockt, möchten sie nicht «nein» sagen und «nichts tun». Dies umso weniger, als heute «ständiger Wahlkampf» tobt (vgl. Notter 2014, 101; G. Müller 2014, 64 f.). Die Rechtsetzung als Produkt «solcher» Politik ist nicht auf die Änderung tatsächlicher Zustände gerichtet, sondern erschöpft sich zuweilen in der blossen Demonstration von Gestal-

tungswillen und damit in politischer Symbolik (Luhmann 1995, 478 f.). Man sagt dem auch etwa Aktivismus[16] (oder «the action bias»). Dieses Verhaltensmuster ist nicht nur in der Politik, sondern auch im Fussball anzutreffen: So hechten bekanntlich die Torhüter beim Elfmeter stets entweder nach links oder nach rechts. Sie bleiben nie einfach stehen. Dies obwohl statistisch erwiesen ist, dass rund 30 Prozent der Schüsse ins Zentrum zielen. Wieso? Es sieht schlicht und einfach besser aus, sich dynamisch auf die falsche Seite zu werfen, als wie ein Trottel untätig stehen zu bleiben und den Ball links oder rechts vorbeifliegen zu sehen (Dobelli 2011, 177).

– *Selbstverschuldeter Zeitdruck:* Ebenfalls zur Kategorie des unsachlichen Zeitdrucks zählt der durch die Verwaltung «selbstverschuldete Zeitdruck». Auch hier ist es nicht ein äusseres Ereignis, das nach regulatorischem Handeln verlangt. Auslöser von Zeitdruck bildet hier vielmehr der Umstand, dass (auch) die Verwaltung immer mehr zum «Simultanten» mutiert: Sie beschäftigt sich längst nicht mehr nur mit ihrem Kerngeschäft, der Erfüllung staatlicher Aufgaben. Mindestens ebenso viel Zeit beansprucht heute die bereits erwähnte fiebrige Suche nach der optimalen Verwaltungsorganisation und Verwaltungsführung.[17] Diese kostet den Staat viel Geld, die Mitarbeitenden Nerven und darüber hinaus alle viel Zeit, die besser in eine solide, umsichtige Erledigung des Kerngeschäfts investiert würde.

Um in all diesen Erscheinungsformen von unsachlichem Zeitdruck die «falschen» Zeittreiber zu identifizieren und zu neutralisieren, müssen die richtigen *Fragen* von den richtigen *Personen* gestellt werden:

– *Die richtigen Fragen:* Wieso eilt es? Wieso soll diese Frist zwingend sein? Was passiert genau, wenn die Frist nicht eingehalten wird? Ist das wirklich schlimm? Wieso genau? usw.
– *Die richtigen Fragesteller:* Grundsätzlich sollte jeder diese Fragen stellen, jeder an seinem Platz. Oder wie es der «*Verein zur Verzögerung der Zeit*» in seinen Statuten formuliert: Jeder ist gehalten, «am Ort seiner Tätigkeit und überall dort zum Innehalten und Nachdenken aufzufordern, wo blinder Aktionismus und partikulares Interesse Scheinlösungen produziert». Freilich braucht es stets gute Gründe und ein Quäntchen Mut, sich gegen Zeitdruck zu wehren, vor allem wenn er von der vorgesetzten Stelle aufgebaut, weitergegeben oder gar «aufgeblasen» wird. Je nach hierarchischer Stellung und herrschender Führungskultur ist es daher ratsam, diese Fragen nicht allzu penetrant und hartnäckig vorzutragen. Vom obersten Verwaltungskader (Amtsvorsteher, Generalsekretäre), je nach Konstellation auch von den Regie-

rungsmitgliedern, möchte man hier ab und zu aber gerne etwas mehr Hartnäckigkeit sehen.

3.4.3 Zeitdruck als Erlösung

Zeitdruck ist nicht immer nur eine Belastung; selten kann er auch einmal der Erlösung dienen. Diese Form des Zeitdrucks steht nicht im Zentrum des vorliegenden Beitrags, daher nur wenige Worte dazu:

Es gibt bekanntlich Probleme, deren regulatorische Lösungen gerne vertagt und herumgeschoben werden (z. B. Sterbehilfe, Suizid in der Haft, Hochschulfinanzierung und Forschungssponsoring usw.). Die Gründe, die davon abhalten, den Rechtsetzungsprozess in Angriff zu nehmen, sind unterschiedlich, manchmal gerechtfertigt, manchmal aber auch nicht. Oft wird verkannt, dass einen Gesetzgebungsprozess einzuleiten nicht automatisch bedeutet, am Ende auch tatsächlich verbindliche Vorschriften zu erlassen. Denn der Prozess sollte jederzeit ergebnisoffen sein. Sein Wert liegt vor allem darin, dass er Anreiz und Raum bietet, um in der Gesellschaft und in den politischen Gremien die meist dringend notwendigen Debatten zu führen. Den Prozess aber nicht einmal einzuleiten, bedeutet, sich der für den demokratischen Rechts- und Gesetzgebungsstaat charakteristischen Diskussion zu verschliessen, aus Angst vor Aufwand, aus Angst vor Kontroversen, aus Angst vor «unliebsamen» Ergebnissen. Eine durchaus undemokratische Haltung.

Um Diskussionsprozesse in Gang zu setzen oder zu deblockieren, kann daher transparent und nachvollziehbar begründeter (Zeit-)Druck durchaus hilfreich und sinnvoll sein. Druck aufzubauen, ist hier eine Führungsaufgabe. Freilich ist auch in diesen Fällen ratsam, den Zeitdruck auf das Initiieren des Prozesses zu beschränken und nicht auf die gesamte Phase der Prozessabwicklung auszudehnen. Denn Zeitdruck ist hier zwar ein guter Diener, aber ein schlechter Herr.

3.5 Regelungsgegenstand: Leitkriterium für das Festlegen der Strategie

Auch wenn man erkennt, dass der omnipräsente Zeitdruck unterschiedliche Gesichter hat, auch wenn man die richtigen Fragen sich zu stellen getraut – die Strategie der Tempowahl ist damit noch nicht festgelegt. Als Leitkriterium kann hier der konkrete Regelungsgegenstand dienen. So ist etwa vor allem dort viel Zeit und professionelle Sorgfalt zu budgetieren, wo es um die Grundlagen des Staates, mithin um die Regelung seiner *Organisation* und seiner *Verfahren* geht (z. B. Bundesgerichtsgesetz, Verwaltungsverfahrensgesetz, Verwaltungsgerichtsgesetz, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz). Ferner dort, wo ein Erlass wesentliche Bereiche des gesellschaftlichen Zusammenlebens regelt, mithin einen grossen sachlichen und

persönlichen Geltungsbereich aufweist (z. B. OR, ZGB, StGB). Ein etwas höheres Tempo verträgt es demgegenüber in der Regelung begrenzter Spezialbereiche, insbesondere wenn diese andauernd technischen oder *gesellschaftlichen* Veränderungen unterliegen. Dazu gehören insbesondere die dynamischen Materien des besonderen Verwaltungsrechts[18] oder des Finanz- und Wirtschaftsrechts (vgl. auch Forstmoser 2014, 11 ff.). Die Gesetzgebung beruht hier meistens und notgedrungen auf wissensmässig «lückenhaften» Grundlagen.[19] Ein Vorgehen nach der experimentellen Methode von *trial and error* erscheint daher sachgerecht (vgl. zur Gesetzgebung als Experiment Müller/Uhlmann 2014, Rz. 275 ff.). Nicht weil die Zeit drängt, sondern weil keine auch nur annähernd «definitiven» Lösungen existieren. Es gilt daher das, was geboten ist, wenn man mit dem Fahrzeug auf Eis gerät: Gas geben und nicht bremsen.

3.6 Qualitätssicherung: Zeit und Zeitbewusstsein

Und schliesslich: Alles spricht heute von *Qualitätssicherung und -entwicklung (QSE).* Angesichts des permanenten Zeitdrucks stellt QSE in der Gesetzgebung eine besondere Herausforderung dar. Ansatzpunkte gäbe es viele; hier seien nur zwei erwähnt:

– *Ansatzpunkt Parlament:* Im Parlament fehlt bisweilen das *Verständnis* dafür, dass Qualität (auch) in der Gesetzgebung Zeit (und Geld) braucht.[20] Die Parlamente verstehen sich zusehends als rechtlich ungebundene Macht. Und nicht selten gemahnen einzelne Parlamentarier an junge Kälbchen, die sich im Frühling erstmals auf der grünen Weide austoben dürfen. – Folgendes Beispiel: Noch bevor der Entwurf des Informationssicherheitsgesetzes (ISG) in die Vernehmlassung geschickt wurde (März 2014) und das neue Nachrichtendienstgesetz (NDG) das Parlament passiert hat, weiss ein Ständerat, dass «der Bundesrat [...] nicht auf der Höhe der epochalen Herausforderung ist, vor der wir in diesem Bereich heute stehen»,[21] weshalb jetzt dringend die Einsetzung einer «Expertenkommission zur Zukunft der Datenbearbeitung und Datensicherheit»[22] einberufen werden soll. Ständerat und Nationalrat haben in der Folge die Motion überwiesen. Die Worte des Vorstehers des VBS, der vor Aktivismus warnte, blieben ungehört. Er versuchte dem Parlament beliebt zu machen, zunächst die beiden Gesetzesvorlagen (ISG, NDG), die sich im Kern exakt mit diesen neuen Bedrohungen beschäftigen, zu beraten und dann weiterzuschauen, was für zusätzliche Informations- und Beratungsbedürfnisse bestehen: «Das ist alles nicht sehr aufregend, ich weiss das. Aber es ist sehr pragmatisch».[23] Einem «Torhüter» ist solches freilich nur schwer begreiflich zu machen (vgl. zur Problematik des Aktionismus Ziff. 3.4.2.). Die Qualität der Gesetzgebung zu sichern, bedeutet daher zuallererst, das Parla-

ment «zu zähmen» und ihm seine Rolle und Mitverantwortung im Qualitätssicherungsprozess nahezubringen (Notter 2014, 104).

– *Ansatzpunkt Fachverwaltung:* In der Verwaltung liessen sich Qualitätsverbesserungen zum einen durch institutionelle Vorkehren (z. B. durch die Schaffung zentraler Gesetzgebungsämter) und zum anderen durch die permanente Weiterbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (z. B. durch die Schulung im professionellen Umgang mit Zeitdruck) erzielen (vgl. auch G. Müller 2014, 72 f.).

4 Il faut donner du temps au temps … oder: drei Verhaltensempfehlungen

«Man muss differenzieren!» So oder ähnlich hört man es oft aus dem Munde von Juristinnen und Juristen. Nicht immer ist differenzieren das Richtige. Manchmal wird der Differenzierungseinwand auch nur dazu missbraucht, Veränderungen im Keim zu ersticken.[24] In der Frage, wie man das Tempo in der Gesetzgebung bestimmen soll, mag ein differenzierter Ansatz indes sachgerecht sein; allerdings nur unter der Bedingung, dass er von einer radikal kritischen Grundhaltung begleitet wird *(differenzierte Radikalität)*. Für den vorliegenden Kontext ergeben sich daraus *drei Verhaltensempfehlungen*, die sich in erster Linie an das Verwaltungskader und an die Regierungsmitglieder richten:

1. *Mut zur Frage:* Wer Zeitdruck (unangenehm) erlebt, soll ihn kritisch hinterfragen. Denn wer unter Zeitdruck steht, hat vielleicht einmal zu wenig nachgefragt oder einmal zu wenig «Nein» gesagt. Unter Umständen wird gar ein mehrmaliges und hartnäckiges Nachfragen nötig sein.

2. *Mut zum Innehalten:* Fragen stellen bedeutet gleichzeitig innehalten. Innehalten, um die Antwort abzuwarten und über das weitere Vorgehen nachzudenken. Ein mutiges «Halt» in der Gesetzgebung kann sich bisweilen auch beruhigend auf die rasanten Entwicklungen in Wirtschaft und Gesellschaft auswirken (Rosa 2005, 409).

3. *Mut zur autonomen Tempowahl:* Nach dem Hinterfragen und Innehalten gilt es, das sachgerechte Tempo für das konkrete Rechtsetzungsvorhaben zu bestimmen. Dabei sind wir – in Anlehnung an ein Diktum von Peter Sloterdijk – gut beraten, «der Zeit Zeit [zu] geben und doch uns [zu] beeilen, als ob schon die Flammen durch das Dach des Hauses schlügen» (Sloterdijk 2013, 64). Dem ist aber noch Folgendes beizufügen: Wo das lodernde Feuer nur einer Angstphantasie oder einer narzisstischen Störung entspringt und ringsum noch kein Funken zu sehen ist, da gilt es, die Zeit einzufordern, die es braucht – hartnäckig und unnachgiebig.

«Zeitdruck gibt es nicht, Zeitdruck wird gemacht»: So die einleitende These. Trifft sie zu, und vieles spricht dafür, ist man dem Zeitdruck und der Zeitnot nicht machtlos ausgeliefert. Um sich dagegen erfolgreich zu wehren, braucht es nur etwas mehr Mut. So einfach wäre das!

Markus Müller, Prof. Dr. iur., Institut für öffentliches Recht, Universität Bern; E-Mail: markus.mueller@oefre.unibe.ch

Anmerkungen

1 Vgl. den Hinweis bei Hänggi 2014 auf eine bahnbrechende Arbeit zur Geschichte der Hausarbeit, die bezeichnenderweise *More Work for Mother* heisst (Ruth Schwartz Cowan 1984).
2 Gross (1994, 400): «Das Vorfindbare und Gegebene bleibt immer verbesserungswürdig. Der letzte Stand ist, wenn man ihn erreicht hat, der vorletzte. Warum also nicht Akzeptanz des jetzt [...]».
3 Vgl. dazu Robert Misik, Mehr Tempo oder mehr Entschleunigung?, NZZ vom 12. Februar 2014, S. 19.
4 Vgl. statt vieler H. Huber (1971, 49); ferner die Hinweise auf Kurt Eichenberger bei Schindler (2013, 70 f.); sodann neuer Müller/Uhlmann (2013, Rz. 472); J. P. Müller (2014, 92); Forstmoser (2014, 9 ff.).
5 Vgl. zur Forderung nach verständlichen Gesetzen J.P. Müller (2014, 81 f. und 91 ff.).
6 Auch das Kollegium «Bundesrat» kostet Zeit. «In der Bedrängnis der gehetzten Gegenwart» wird sie ihm nicht gerne gegeben (vgl. Eichenberger 1980, 445).
7 Vgl. z. B. die Genese der subsidiären Verfassungsbeschwerde (Art. 113 ff.) oder von Art. 25a des Verwaltungsverfahrensgesetzes, VwVG. Zu weiteren Beispielen siehe Forstmoser (2014,19 f. und 23) sowie den Beitrag von Christoph Auer in diesem Heft.
8 Immerhin stösst nun eine Änderung des Vernehmlassungsgesetzes des Bundes, in dem der Bundesrat am konferenziellen Verfahren festhalten möchte (vgl. BBl *2004* 533 ff.), im Parlament auf Widerstand; dies vor allem wegen der kurzen Fristen und des beschränkten Teilnehmerkreises (vgl. auch NZZ vom 4.3.2014).
9 Siehe zur Tendenz der Verlagerung der «Gesetzgebung» auf die Exekutive Rosa (2005, 407 und 415).
10 Lesenswert dazu (schon) Huber (1939, 25 f.).
11 Vgl. auch Huber (1971, 66 f.); siehe zur begrenzten Steuerungsfähigkeit des Rechts nun auch Hettich (2014, 209 ff.).
12 Vgl. die Beiträge von Christoph Auer und Christa Hostettler in diesem Heft.
13 Vgl. den Beitrag von Cesla Amarelle in diesem Heft.
14 Vgl. die Beiträge von Astrid Epiney und Daniel Ambühl in diesem Heft; vgl. dazu auch Forstmoser (2014, 12).
15 Vgl. Wyss (2014, 185): «Es gehört politischer Mut dazu, sich auch unter Handlungs- und Zeitdruck diesen Fragen und Antworten zu stellen».
16 Vgl. auch etwa Leonhard Neidhart, Wie sich Milizpolitiker in Szene setzen – Über persönliche Vorstösse unserer Bundesparlamentarier, NZZ vom 13. Juni 2007; weniger kritisch Ernst Frischknecht, Informationswert parlamentarischer Vorstösse – Persönliche Interventionen dienen nicht nur der Selbstdarstellung, NZZ vom 23. Juni 2007.
17 Vgl. vorne Ziff. 2.2 (Multioptionsgesellschaft). – Für Ausstehende ist nur schwer nachvollziehbar, wieso der Bundesrat und das Parlament trotz der sehr durchzogenen Erfahrungen mit New Public Management (NPM) in Kantonen und Gemeinden jüngst beschlossen haben, in der Bundesverwaltung die Neue Verwaltungsführung (Neues Führungsmodell Bund, NFB) integral einführen zu wollen.
18 So wurden beispielsweise das Landwirtschaftsgesetz und die dazugehörigen Verordnungen im Jahre 2013 mehrere dutzend Male revidiert. Allein in der AS Nr. 45 vom 19. November 2013 finden sich 19 Verordnungsänderungen (vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Bern 2014, § 1 Rz. 26).
19 Vgl. dazu Gauch (2013, 4 f.); zur Gesetzgebung im Unwissen siehe auch Hettich (2014, 213 ff.).
20 Vgl. auch G. Müller (2014, 72 f.); zur Zeit-, Sachkunde- und Bewertungsnot siehe auch Müller/Uhlmann (2014, 461).
21 Vgl. AB *2014* S 1040 (SR Paul Rechsteiner).
22 Motion Nr. 13.3841 von Paul Rechsteiner.
23 AB *2014* S 1041 f.; ferner dazu AB *2014* N 330 f.
24 Gross (1994, 399 ff.) spricht in ähnlichem Sinne von Differenzierungsakzeptanz.

Literatur
Dobelli, Rolf, 2011, Die Kunst des klaren Denkens, München.
Eichenberger, Kurt, 1980, Zur Lage der Rechtssetzung, in: Der Staat der Gegenwart, Ausgewählte Schriften von Kurt Eichenberger, Basel, S. 349 ff.
Forstmoser, Peter, 2014, Hektik statt Bedächtigkeit: Entwicklungen in der Schweizer Gesetzgebung, in: Griffel 2014, S. 9 ff.
Gauch, Peter, 2013, Was zählt ist einzig, was man gerade weiss, in: Mélanges Paul-Henri Steinauer, Bern(Sonderdruck).
Griffel, Alain (Hrsg.), 2014, Vom Wert einer guten Gesetzgebung, Bern.
Gross, Peter, 1994, Die Multioptionsgesellschaft, Frankfurt am Main.
Hänggi, Marcel, 2014, Fortschrittsgeschichten. Für einen guten Umgang mit Technik. Forum für Verantwortung. Frankfurt am Main.
Hettich, Peter, 2014, Kooperative Risikovorsorge, Zürich.
Hilty, Carl, 1898, Glück, Frauenfeld/Leipzig.
Huber, Hans, 1939, Demokratie und staatliche Autorität, Zürich.
Huber, Hans, 1971, Rechtstheorie, Verfassungsrecht, Völkerrecht. Ausgewählte Aufsätze 1950-1970, Bern.
Luhmann, Niklas, 1995, Das Recht der Gesellschaft, Frankfurt am Main.
Müller, Georg, 2014, Mehr denken beim Lenken, in: Griffel 2014, S. 63 ff.
Müller, Georg / Uhlmann, Felix, 2013, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf.
Müller, Jörg Paul, 2014, Gute Gesetzgebung in der Demokratie – Chancen und Klippen, in: Griffel 2014, S. 75 ff.
Notter, Markus, 2014, Gesetzgebung als Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln, in: Griffel 2014, S. 97.
Rosa, Hartmut, 2005, Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne, Frankfurt am Main.
Schindler, Benjamin, 2013, Rechtssetzungslehre: Der Beitrag von Kurt Eichenberger aus heutiger Sicht in: Rechtssetzung und Verfassungsgebung. Kolloquium zu Ehren von Professor Kurt Eichenberger, Zürich/St. Gallen, S. 65 ff.
Sloterdijk, Peter, 2013, Reflexionen eines nicht mehr Unpolitischen, Berlin.
Weinrich, Harald, 2005, Knappe Zeit. Kunst und Ökonomie des befristeten Lebens, 3. Auflage, München.
Wyss Martin, 2014, Von legislatorischen Wirkstoffen, Placebos und Verabreichungsformen, in: Griffel 2014, S. 183 ff.

Résumé

Le manque de temps est un éternel problème, qui n'épargne pas la législation. Loin d'être un phénomène naturel, la pression qui en résulte est souvent autogène. Céder à la pression et contribuer à l'affolement général n'est pas la solution. Mieux vaut démasquer et neutraliser les voleurs de temps. Mais cela demande du courage.