

Von der Schildkröte zum Hasen – Beschleunigung im schweizerischen Gesetzgebungsverfahren

Peter Forstmoser

Das traditionell eher bedächtige Schweizer Gesetzgebungsverfahren ist in der jüngsten Vergangenheit – gerade im Wirtschaftsrecht – von einer bisher nicht gekannten Hektik und Beschleunigung ergriffen worden. Innert kürzester Zeit werden Botschaften vorgelegt, Gesetze erlassen und gelegentlich auch soeben erst erlassene Gesetze wieder geändert. Der vorliegende Beitrag untersucht die Gründe dieser Entwicklung und setzt sich kritisch mit neuen Techniken auseinander, deren sich der Gesetzgeber, oft verdeckt und unreflektiert, zum Zweck der Beschleunigung bedient.

I. Einleitung	162
II. Langsamkeit als Grundprinzip des traditionellen schweizerischen Gesetzgebungsverfahrens	163
III. Von der Schildkröte zum Hasen.....	166
IV. Gründe für den Tempowechsel	168
1. Technische Entwicklung.....	168
2. Internationalisierung, Globalisierung und Hegemonie der USA	169
3. Rascher Wandel von politischen Themen und herrschenden Ansichten	170
4. Boulevardisierung von Wirtschaftsthemen	171
5. Vermehrter Ruf nach dem Gesetzgeber.....	171
V. Neue Methoden des Gesetzgebers	172
1. Gesetzgebung im Huckepackverfahren.....	172
2. Reformen: Beiläufig und durch die Hintertür.....	173
3. Normsetzung auf der Überholspur	174
VI. Fortschritt oder Fehlentwicklung?	175

I. Einleitung

Walter Ott, dem ich seit der gemeinsamen Doktoranden- und Assistentenzeit bei Arthur Meier-Hayoz in den späten 60er Jahren freundschaftlich verbunden bin, hat sich zeitlebens für die Fortentwicklung des Rechts interessiert.¹ Die folgenden Zeilen befassen sich daher mit methodischen Novitäten im schweizerischen Gesetzgebungsverfahren, die – soweit ersichtlich – als solche bisher kaum zur Kenntnis genommen worden sind.²

Vorangestellt sei ein *caveat* oder – in moderner Terminologie – ein *Disclaimer*: Der Autor verfügt nicht über das umfassende theoretische Wissen des Rechtsphilosophen und Rechtstheoretikers Walter Ott. Er ist Pragmatiker, hat zwar als Experte einige Erfahrung in der Ausarbeitung von Gesetzen, ist aber in der Gesetzgebungslehre bestenfalls interessierter Halblaie.³

Meine Ausführungen beziehen sich schwergewichtig – wenn auch nicht ausschliesslich – auf das *Wirtschaftsrecht* als Schnittstelle gemeinsamen Interesses von Walter Ott und mir.⁴

Ausgangspunkt soll die Beobachtung sein, dass in bestimmten Bereichen die traditionelle *Bedächtigkeit* schweizerischer Gesetzgebung (Ziff. II.) in neuerer Zeit von etwelcher *Hektik* abgelöst worden ist (Ziff. III.). Es wird nach den *Gründen* für diese Beschleunigung gefragt (Ziff. IV.) und aufgezeigt, welcher *neuen Methoden* sich der schweizerische Gesetzgeber – ohne freilich darauf ein-

¹ Vgl. etwa die grundlegenden Ausführungen zu einer „neuen Theorie der juristischen Person“, die er zu meiner Festschrift beigesteuert hat: *Jenseits von Fiktions- und Realitätstheorie: Die juristische Person als institutionelle Tatsache*, in: Hans Caspar von der Crone et al. (Hrsg.), *Neuere Tendenzen im Gesellschaftsrecht*. Festschrift für Peter Forstmoser zum 60. Geburtstag, Zürich 2003, S. 3 ff.

² Vgl. aber schon Peter Forstmoser in der NZZ vom 22. Februar 2007, S. 27.

³ Vgl. zu dieser statt aller Georg Müller, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, 2. Aufl., Zürich 2006. Ich danke Georg Müller dafür, dass er eine frühere Version dieser Ausführungen kritisch durchgesehen und einige Präzisierungen angebracht hat. – Meinen Assistierenden danke ich für ihre tatkräftige Unterstützung beim Sammeln des Materials und bei der Abschlussredaktion.

⁴ Von Anfang an allerdings mit unterschiedlicher Optik: In unseren Dissertationen haben wir uns beide – der damaligen wissenschaftlichen Mode entsprechend – mit der Typuslehre auseinandergesetzt. Doch während sich Walter Ott mit der „*Problematik einer Typologie im Gesellschaftsrecht*“, dargestellt am Beispiel des schweizerischen Aktienrechts“ (Diss. Zürich 1971 = ASR 412) auseinandersetzte, untersuchte ich die – oft atypische – *reale Erscheinungsform von „Grossgenossenschaften“* (Diss. Zürich 1970 = ASR 397).

zugehen – bedient, um Gesetzesvorhaben schneller voranzutreiben (Ziff. V.). Einige wertende Bemerkungen schliessen den Beitrag ab (Ziff. VI.).

II. Langsamkeit als Grundprinzip des traditionellen schweizerischen Gesetzgebungsverfahrens

Der Schweizer Gesetzgeber ist traditionell dem *Prinzip der Langsamkeit* verpflichtet: In zähem Mäandern vom parlamentarischen Vorstoss über Vorentwurf, Vernehmlassungen⁵ oder Anhörungen bis hin zum Entwurf des Bundesrates (verbunden mit einer Botschaft) und weiter durch die parlamentarischen Beratungen kommt es schliesslich zur Verabschiedung neuen Rechts, das dann – soweit nicht das Referendum ergriffen wird – nach nochmaliger ein- bis mehrjähriger Karenzfrist, in welcher kommuniziert und auf Verordnungsstufe konkretisiert wird, in Kraft tritt.⁶

Vom Beginn der Arbeiten bis zum Inkrafttreten des neuen Rechts dauert es in der Regel *gut zehn Jahre*, vereinzelt auch erheblich länger:

- Die Aktienrechtsreform wurde 1968 begonnen und erst nach 23 Jahren 1991 beendet.⁷ Das neue Recht trat Mitte 1992 in Kraft.
- Beim Urheberrecht dauerte es vom ersten Spatenstich bis zum Inkrafttreten des revidierten Rechts gar 35 Jahre, von 1958 bis 1993.⁸

Dieses bedächtige Vorgehen hat seine *Vorteile*: Anfänglich rohe Blöcke werden immer wieder gedreht und geschliffen, Positionen *mehrheitsfähig gemacht*, so dass

⁵ Vgl. dazu das Bundesgesetz (BG) über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005 (SR 172.061) Art. 4 Abs. 1, wonach „jede Person und jede Organisation [...] sich an einem Vernehmlassungsverfahren beteiligen und eine Stellungnahme einreichen“ kann.

⁶ Vgl. im Einzelnen den Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 2. Aufl. Bern 2002 (veröffentlicht auch unter <http://www.bj.admin.ch>, Rubrik „Staat und Bürger: Legistik“).

⁷ Eine Zusammenstellung der Materialien – freilich erst beginnend mit der bundesrätlichen Botschaft vom 23. Februar 1983 – findet sich in: Olivier Schaller/Denis Weber, *Travaux préparatoires du droit des sociétés anonymes*, Editions CEDIDAC, Lausanne 1993.

⁸ Vgl. dazu die Übersicht bei Denis Barrelet/Willi Egloff, *Das neue Urheberrecht*, 2. Aufl. Bern 2000, S. V f. In der Voraufgabe von 1994 wurde von einem „30-jährige[n] Krieg“ um das neue Urheberrecht“ gesprochen (S. 43).

am Ende fast allgemein Zustimmung herrscht, selten aus Begeisterung, zumeist aus Realitätssinn, gelegentlich auch aus Ermüdung.⁹

Ein weiterer Vorteil liegt darin, dass der schweizerische Gesetzgeber oft als Nachzügler von den Erfahrungen des Auslandes profitieren und so *Fehler der ersten Stunde vermeiden* kann.¹⁰

Und gelegentlich *erledigt sich* auch eine Reform *infolge Zeitablaufs von selbst*,¹¹ ohne dass daraus ein nennenswerter Schaden für Wirtschaft und Gesellschaft resultieren würde.

Die Gemächlichkeit hat aber auch *Schwächen*, und diese zeigen sich vor allem bei *wirtschaftsrechtlichen* Projekten. Wirtschaftsthemen sind oft *moving targets*: Im Laufe einer Dekade können sich die Realien ebenso ändern wie die herrschende Meinung:

- Wer hätte anlässlich der homerischen Debatte über die *stillen Reserven* Ende der 80er Jahre des letzten Jahrhunderts vorausgesehen, dass schon wenige Jahre später der Grundsatz der *true and fair view* zumindest für Publikumsgesellschaften selbstverständlich sein würde?
- Wer hätte beim Inkrafttreten des neuen, total revidierten *Anlagefondsgesetzes* Anfang 1995 gedacht, dass der Bundesrat schon sieben Jahre später eine erneute Revision in Auftrag geben und dass sich diese wiederum zur Totalrevision auswachsen würde?
- Wer hätte vor einem Jahrzehnt die heutigen *Managersaläre* und die öffentliche Auseinandersetzung darüber vorausgesagt, und wer hätte damals geahnt, dass beim

⁹ Die Schlussabstimmungen im Parlament erfolgen meist mit ganz wenigen Gegenstimmen und Enthaltungen.

¹⁰ Ein erster parlamentarischer Vorstoss zu einem Datenschutzgesetz erfolgte bereits 1971. Es sollten aber gut zwölf Jahre vergehen, bis ein Vorentwurf für die Vernehmlassung vorlag. Nochmals fünf Jahre dauerte es bis zur Botschaft des Bundesrates vom 23. März 1988 (BBl 1988 II, S. 413 ff., S. 426 ff.). Das Gesetz wurde schliesslich am 19. Juni 1992 verabschiedet (BBl 1992 III, S. 959 ff.). Zwischenzeitlich hatten praktisch alle europäischen Staaten und die USA Datenschutzgesetze erlassen (und teilweise bereits wieder revidiert) (BBl 1988 II, S. 413 ff., S. 420, S. 423). Vgl. Peter Forstmoser, 10 Jahre Gesetz – 30 Jahre Diskussion, *digma* 2003, S. 3 ff.

¹¹ Eine Revision des Genossenschaftsrechts etwa ist schon Mitte der 60er Jahre postuliert worden (vgl. Peter Liver in ZBJV 1965, S. 369). 1981 folgte ein entsprechender parlamentarischer Vorstoss, und 1993 hat die Groupe de réflexion „Gesellschaftsrecht“ in ihrem Schlussbericht eine Revision – freilich mit ganz anderer Stossrichtung als der 1981 verlangten – angeregt (Schlussbericht, hrsg. vom Bundesamt für Justiz, Bern 1993, S. 59 ff., S. 82). Erst in neuester Zeit ist es im Schlepptau der GmbH-Reform (dazu hinten Ziff. IV.) zu einer Umsetzung gekommen, und auch dies nur partiell. Eine grundlegende Überarbeitung ist nicht in Sicht.

Lohn von Topmanagern und Verwaltungsratsmitgliedern der traditionelle Grundsatz der Verschwiegenheit vom Ruf nach vollständiger Transparenz abgelöst würde?

- Und niemand konnte zu Beginn der Reformarbeiten am *Urheberrechtsgesetz* ahnen, dass schliesslich der Schutz von Computerprogrammen zu einem zentralen Thema und dem „Motor für die parlamentarischen Arbeiten“¹² würde.

Vereinzelt lässt sich sogar eine *wellenförmige* Entwicklung beobachten. So war es im Zuge der Aktienrechtsreform mit der zentralen Frage der *Vinkulierung*: Schon der *Zwischenbericht* von 1972 enthielt eine einschränkende Lösung für die Vinkulierungsmöglichkeiten.¹³ Die Ablehnung von Erwerbern sollte künftig nicht mehr „ohne Angabe von Gründen“ möglich sein. Obwohl die Bestimmung generell gefasst war, dachte man dabei vorwiegend an die *privaten*, nicht kotierten Gesellschaften.¹⁴ Im *Vorentwurf* von 1975 kehrte man zur freien Vinkulierung bei *kotierten* Aktien zurück.¹⁵ Der *bundesrätliche Entwurf* von 1983 sah dann zwar erneut Schranken für *alle* Gesellschaften vor, jedoch mit einer Ordnung, die an der Börse schlicht nicht funktioniert hätte. In der ersten Lesung im *Nationalrat* (im Oktober 1985) ging man teilweise gar *hinter den Stand des damals geltenden Rechts* zurück: Die „Erhaltung des schweizerischen Charakters der Gesellschaft und der Ausschluss des Erwerbs von Aktien durch Konkurrenten“¹⁶ sollten *von Gesetzes wegen, auch ohne statutarische Basis* ausreichende Gründe für eine Verweigerung der Eintragung sein. Erst in der *ständerätlichen* Beratung (im September 1988) erfolgte ein Gesinnungswandel¹⁷ und wurde die heute geltende Zweiteilung in eine Ordnung für Publikums- und eine solche für personenbezogene Gesellschaften eingeführt, wobei vor allem für Publikums-gesellschaften die Möglichkeiten der Vinkulierung stark limitiert wurden.

¹² Denis Barrelet/Willi Egloff (Fn. 8), S. III.

¹³ Zwischenbericht zum Vorschlag über eine Teilrevision des Aktienrechts von 1972, S. 160 ff., insbes. S. 169.

¹⁴ Dies zeigt die mitgelieferte Begründung.

¹⁵ OR 685 f.; der Vorentwurf ist abgedruckt in SAG 1976, S. 17 ff. Nach damaliger Ansicht erschien die Möglichkeit einer jederzeitigen Veräusserung an der Börse als Schutz für die Aktionäre ausreichend.

¹⁶ AmdtBull NR 1985, S. 1722.

¹⁷ Dies im Gefolge des wohl ersten in den Medien breit diskutierten Übernahmeversuchs in der Schweiz: Dr. Tito Tettamanti versuchte im Jahre 1984 die Übernahme der altherwürdigen Unternehmung Sulzer. In der Sache hatte er zwar keinen Erfolg (Sulzer fand in Werner K. Rey, der sich später als Hochstapler entpuppte, einen white knight!), doch gelang es ihm mit Tessiner Charme und guter PR, öffentliche Bieter – bis anhin als „Raider“ scheinbar angesehen – zu valablen, in der Presse gefeierten Playern im Spiel der Wirtschaft zu machen.

III. Von der Schildkröte zum Hasen

Das Prinzip der Langsamkeit hat im schweizerischen Gesetzgebungsverfahren keineswegs ausgedient. Bei einzelnen Gesetzesvorhaben der letzten Zeit kommt jedoch der Eindruck auf, der Gesetzgeber sei *von der Schildkröte zum Hasen mutiert*: aus dem Stand heraus schnell und in der Bewegungsrichtung oft unberechenbar.

Drei Beispiele aus dem Wirtschaftsrecht:

- Mitte 2004 überraschte der Bundesrat mit Vorschlägen zu einer *Neuordnung des Revisionsrechts*.¹⁸ Schon Anfang Januar 2008 ist das neue Recht in Kraft getreten. Dabei handelt es sich nicht etwa nur um Modellpflege, sondern um einen eigentlichen *Paradigmenwechsel*, verbunden mit einer neu eingeführten staatlichen Revisionsaufsicht,¹⁹ die bereits seit dem 1. September 2007 gilt.
- Für eine gesetzliche Regelung der *Offenlegung der Vergütungen an Mitglieder des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung* in Publikumsgesellschaften wurde am 23. Juni 2004 eine bundesrätliche Botschaft vorgelegt.²⁰ Nur 15 Monate später – am 7. Oktober 2005 – hat die Bundesversammlung eine entsprechende Ergänzung des Obligationenrechts verabschiedet,²¹ welche seit dem 1. Januar 2007 geltendes Recht ist.
- Im *Börsenrecht* hat der Gesetzgeber in den letzten Monaten in atemberaubendem Tempo auf die Ausnutzung von Regelungslücken durch smarte ausländische Investoren reagiert: Als Antwort auf eine Reihe mit geschlossenem Visier unternommener Angriffe auf traditionelle Schweizer Unternehmen legte die nationalrätliche Kommission für Wirtschaft und Abgaben ihrem Rat Ende Januar 2007 den Entwurf für ein Bundesgesetz über dringende Anpassungen bei den börsenrechtlichen Offenlegungspflichten im Börsengesetz vor.²² Verschärfungen der Offenlegung, die auf Verordnungsstufe möglich waren, wurden sofort realisiert und sind am 1. Juli 2007 in Kraft getreten.²³ Eine Verschärfung der Transparenzvorschriften des Börsengesetzes wurde im Nationalrat als Erstrat ein erstes Mal bereits am 7.

¹⁸ Botschaft zur Änderung des Obligationenrechts (Revisionspflicht im Gesellschaftsrecht) sowie zum Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren vom 23. Juni 2004, BBl 2004, S. 3969 ff.

¹⁹ BG über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren vom 16. Dezember 2005.

²⁰ Botschaft zur Änderung des Obligationenrechts (Transparenz betreffend Vergütungen an Mitglieder des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung), BBl 2004, S. 4471 ff., gestützt auf den Bericht einer Arbeitsgruppe, der vom 25. März 2003 datiert war.

²¹ AS 2006, S. 2629 ff.

²² AmtlBull NR 2007, S. 99 f. und S. 103 (jeweils Votum Schneider).

²³ Dies, nachdem die öffentliche Anhörung über die geplante Teilrevision erst am 18. April 2007 eröffnet worden war.

März 2007 verabschiedet.²⁴ Die Beratung im Ständerat erfolgte am 7. Juni 2007, unter dem Eindruck einer weiteren Unternehmensübernahme durch ausländische Investoren.²⁵ Nach Bereinigung einiger Differenzen wurde die Vorlage vom Parlament am 22. Juni – weniger als sechs Monate nach Beginn der Gesetzgebungsarbeiten – definitiv verabschiedet.²⁶ Zwar wurde die Dringlicherklärung vom Ständerat abgelehnt, doch soll das Gesetz nach Ablauf der Referendumsfrist automatisch in Kraft treten.²⁷ Da die Referendumsfrist am 11. Oktober 2007 abließ, beansprucht das Gesetz bereits seit dem 1. Dezember 2007 Geltung.²⁸ Im Parlament wurde denn auch von einer „Nacht- und Nebel-Aktion“ gesprochen,²⁹ in der Boulevardpresse von einem „erfolgreiche[n] Blitzkrieg gegen die ‚Heuschrecken‘“.³⁰

In der *Literatur* ist dieser Tempowechsel vielfach – und zumeist kritisch – registriert worden. Es ist die Rede davon, es habe den Gesetzgeber „eine bisher nicht gekannte Hektik ergriffen“,³¹ es wird von einem „permanente[n]“ und „dramatische[n] Umbruch“ im Gesellschaftsrecht gesprochen, von „legislativen Sturmböen“³² und davon, die Rechtsentwicklung sei „vom gemütlichen Trab in einen wilden Galopp übergegangen“.³³ Es wird beklagt, dabei sei „die Übersicht verloren gegangen“.³⁴

Wenig Aufmerksamkeit haben hingegen bislang die neuen Techniken erfahren, die der Gesetzgeber – klammheimlich – eingeführt hat, um dem wirklichen oder vermeintlichen Beschleunigungsbedarf Rechnung zu tragen, und von denen hinten in Ziff. V. und VI. die Rede sein wird. Zuvor sei aber gefragt, weshalb es zu dieser Hektik gekommen ist.

²⁴ AmtlBull NR 2007, S. 99 ff.

²⁵ Dazu NZZaS vom 13. Mai 2007, S. 37; NZZ vom 12. Mai 2007, S. 25 („Szenarien für die Rolle der Zürcher Kantonalbank im Sulzer-Deal“); NZZ vom 8. Mai 2007, S. 23 („Chronologie des Falls Sulzer“); NZZaS vom 29. April 2007, S. 35 („Willige Helfer in der Bank“); NZZ vom 24. April 2007, S. 29 („Die Aktien von Sulzer unter Druck“); AmtlBull SR 2007, S. 406 f. (Votum Sommaruga).

²⁶ AmtlBull NR 2007, S. 1161 f.; AmtlBull SR 2007, S. 659 f.

²⁷ Medienmitteilung der Parlamentsdienste vom 1. Mai 2007.

²⁸ Referendumsvorlage, BBl 2007, S. 4533 ff.

²⁹ AmtlBull NR 2007, S. 101 (Votum Kaufmann).

³⁰ Blick vom 15. Juni 2007.

³¹ Roland von Büren in einer Rezension, SJZ 2007, S. 394.

³² Peter V. Kunz in einem Aufsatz zur neuesten Entwicklung des schweizerischen Gesellschaftsrechts, SJZ 2006, S. 145 ff.

³³ Alain Griffel im Vorwort einer Publikation zu Entwicklungen im Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, njus.ch, Bern 2007.

³⁴ Theodor Bühler in einem Aufsatz zu Revisionen im Gesellschaftsrecht und in Spezialgesetzen, SJZ 2006, S. 173.

IV. Gründe für den Tempowechsel

Der Gründe für den rapide zunehmenden Aktivismus des Gesetzgebers im Wirtschaftsrecht sind viele. Fünf seien hier erwähnt:

1. Technische Entwicklung

Die enormen und enorm raschen technologischen Entwicklungsschritte zwingen zu einer raschen Anpassung auch der Rechtsgrundlagen.

Als Beispiel mag die gesetzliche Regelung der Telekommunikation dienen: Das seit 1924 mehr oder weniger unverändert in Kraft stehende Telegrafien- und Telefonverkehrsgesetz wurde auf den 1. Mai 1992 durch das Fernmeldegesetz³⁵ ersetzt. Bestand hatte dieses nicht, obwohl die redliche Absicht vorhanden war, die „tiefgreifende technische und wirtschaftliche Entwicklung“ der neueren Zeit rechtlich nachhaltig zu bewältigen.³⁶ Vielmehr wurden schon ein Jahr danach die Vorbereitungsarbeiten für eine erneute Revision ausgelöst,³⁷ die dann zum neuen Fernmeldegesetz vom 30. April 1997, in Kraft seit 1. Januar 1998, führten.

Der Bundesrat hielt dazu nüchtern fest, der erneute Handlungsbedarf unmittelbar nach Inkraftsetzung des eben erst revidierten Rechts habe sich abgezeichnet,

„weil die Dynamik in der Telekommunikation [...] in dieser Form nicht vor[her]-gesehen worden ist.“³⁸

Selbst der Umstand, dass das neue und bereits wieder veraltete Gesetz „als Rahmenordnung konzipiert“ gewesen sei, habe an der Notwendigkeit einer erneuten Neuordnung nichts zu ändern vermocht.³⁹

³⁵ AS 1992, S. 581 ff.

³⁶ Vgl. Botschaft zum Fernmeldegesetz vom 7. Dezember 1987, BBl 1988 I, S. 1312 und S. 1328.

³⁷ Botschaft zum revidierten Fernmeldegesetz vom 10. Juni 1996, BBl 1996 III, S. 1405 ff., S. 1415.

³⁸ Botschaft 1996 (Fn. 37), S. 1406.

³⁹ A.a.O.

2. Internationalisierung, Globalisierung und Hegemonie der USA

Als Einstimmung für die legislatorische Behandlung des Revisionsaufsichtsgesetzes (RAG)⁴⁰ zitierte Ständerat Inderkum einen Festschriftenbeitrag, in welchem stand, es lasse sich am Entwurf zum RAG

„beispielhaft ablesen, wie die Globalisierung das traditionelle, auf den Nationalstaat zugeschnittene Verfahren der Rechtsproduktion aus den Angeln hebt. Hier wird Neu-recht nicht im politischen Diskurs entwickelt, sondern durch die normative Kraft des Faktischen.“⁴¹

„Internationalisierung“ und „Globalisierung“ meint dabei im Wirtschaftsrecht nicht selten *Akzeptanz der amerikanischen Hegemonie*, so auch im Falle des Revisionsaufsichtsgesetzes. Bundesrat Blocher sprach Klartext, als er zum RAG ausführte:

„Das ist uns von aussen aufgezwungen worden. Es ist eine Tatsache, dass Amerika mit dem Sarbanes-Oxley Act eine Regelung getroffen hat, wonach für Gesellschaften, die weltweit tätig sind, grosse Nachteile entstehen, wenn wir für die schweizerischen Gesellschaften nicht auf die gleiche Weise regeln. [...] Darum sehen wir uns zu diesen Regelungen gezwungen [...] wir hätten von uns aus kein solches Gesetz gemacht. Auch das Tempo, das wir jetzt vorgelegt haben [...] ist eigentlich von der Regelung in den USA präjudiziert“.^{42,43}

Handlungsbedarf kann sich aber auch im Rahmen der Anpassung an das EU-Recht und insbesondere bei dessen sogenannt „autonomen“ Nachvollzug ergeben: Sowohl die Reform des schweizerischen *Anlagefondsgesetzes (AFG)* in den frühen 90er Jahren wie auch die Ausarbeitung des *Kollektivanlagengesetzes (KAG)* in den ersten Jahren dieses Jahrtausends – beide in unüblich forschem

⁴⁰ Vgl. vorn Fn. 18.

⁴¹ AmtlBull SR 2005, S. 617.

⁴² Neu ist das Phänomen schweizerischer Gesetzgebungsarbeit auf Druck der USA freilich nur mit Bezug auf Intensität und Tempo, nicht aber in der Sache: Schon das Insiderrecht wurde letztlich als Reaktion auf amerikanische Pression in Kraft gesetzt, vgl. dazu Peter Forstmoser: Insiderstrafrecht. Die neue schweizerische Strafnorm gegen Insider-Transaktionen, SAG 1988, S. 122 ff., S. 125 ff. Jenes Beispiel zeigt übrigens auch, dass Druck von aussen nicht immer negativ zu sein braucht: Niemand kritisiert heute noch die Existenz der Insiderstrafnorm. Gerügt wird vielmehr, dass es sich bei der einschlägigen Norm um einen zahnlosen Tiger handelt, und dies soll in absehbarer Zeit – auch ohne ausländischen Druck – endlich korrigiert werden.

⁴³ Der Druck aus den USA und die daraus resultierende „erhöhte Dringlichkeit für eine gesetzliche Neuregelung“ wird auch in der Botschaft 2004 (Fn. 18) erwähnt (S. 3984).

Tempo durchgepeitscht⁴⁴ – erfolgten mit dem Ziel der *Europakompatibilität*, und zwar durchaus im Interesse der Schweiz: Kollektive Kapitalanlagen nach schweizerischem Recht sollten von den erweiterten Möglichkeiten kollektiver Kapitalanlagen im europäischen Richtlinienrecht profitieren können.⁴⁵

3. Rascher Wandel von politischen Themen und herrschenden Ansichten

Begünstigt durch die „Informationsschwemme, die uns das Internet täglich beschert“,⁴⁶ aber auch durch die in den letzten Jahren gewaltig angestiegene *Transparenz in wirtschaftlichen Belangen* ändern die Themen, die im Fokus der wirtschaftspolitischen und wirtschaftsrechtlichen Diskussion stehen, immer schneller, und mit ihnen ändert sich die öffentliche Meinung. Dies wiederum veranlasst Politiker zum Handeln.

Ein Paradebeispiel hierfür ist die gesetzliche Regelung zur *Offenlegung von Manager-Salären*: Das Thema wurde bereits um die Jahrtausendwende zu einem Mittelpunkt der Governance-Diskussion in der Schweiz, und die Debatte führte zu strengen Offenlegungsnormen, die zwar im Wege der Selbstregulierung erlassen wurden, aber gleichwohl zwingend waren. Die so geschaffene Transparenz wiederum bewirkte den Ruf nach mehr; eine gesetzliche Regelung wurde verlangt und – wie vorn bei Fn 22 ff. referiert – in Rekordzeit erstellt. War noch in den 90er Jahren das Thema „Salär“ vornehmes Tabu – in Standard-Arbeitsverträgen wurde die Bekanntgabe des eigenen Lohns als wichtiger Grund für eine fristlose Kündigung aufgeführt –, so ist nun die Veröffentlichung der Saläre von Verwaltungsratsmitgliedern und Topmanagern in allen Details kraft

⁴⁴ Vom Auftrag an eine Expertenkommission bis zum Inkrafttreten dauerte es jeweils etwa fünf Jahre. Trotzdem wurde – im Hinblick auf das KAG – zu Recht kritisiert: „Dies ist im schnelllebigen Finanzbereich zu lang. Denn die Finanzindustrie ist weltweit extrem dynamisch und innovationsfreudig. Will man die Attraktivität des Fondsstandortes steigern und seine Wettbewerbsfähigkeit stärken..., so erfordert dies einen zügigen Gesetzgebungsprozess, der mit konkurrierenden ausländischen Finanzplätzen Schritt halten kann.“ (Romain Marti in einem Interview zum KAG in: Private. Das Schweizer Fonds-Jahrbuch 2007, S. 20).

⁴⁵ Zum AFG vgl. Peter Forstmoser, Der autonome Nach-, Mit- und Vorvollzug europäischen Rechts, in: Peter Forstmoser et al. (Hrsg.), Der Einfluss des europäischen Rechts auf die Schweiz. Festschrift für Professor Roger Zäch zum 60. Geburtstag, Zürich 1999, S. 523 ff., S. 524 ff.; zum KAG Franz Hasenböhler (Hrsg.), Recht der kollektiven Kapitalanlagen, Zürich 2007, Rz. 35 ff.

⁴⁶ Griffel (Fn. 33), S. I.

Gesetzes zur zwingenden Pflicht geworden. Dies wiederum steht in Wechselwirkung zur medialen Verarbeitung, wenn möglich zur Skandalisierung der einschlägigen Sachverhalte.

4. Boulevardisierung von Wirtschaftsthemen

Für keinen Lebensbereich soll die öffentliche Berichterstattung in den letzten Jahren so rapide zugenommen haben wie für den Wirtschaftssektor. Wirtschaftsthemen schaffen es heute – trivialisiert und personalisiert – mühelos auf die Frontseiten der Boulevardpresse. Die Massenmedien spielen für die Meinungsbildung in Wirtschaftsfragen eine entscheidende Rolle.⁴⁷ Dies zwingt Politiker und Politik zum Handeln – und zwar subito.

5. Vermehrter Ruf nach dem Gesetzgeber

Allen Appellen nach Deregulierung zum Trotz und entgegen allen Beteuerungen, die Regulierungsdichte abzubauen, wird im Wirtschaftsrecht mehr denn je nach dem Gesetzgeber gerufen,⁴⁸ jedenfalls dann, wenn es um den Schutz von tatsächlich oder auch nur vermeintlich Schwachen geht. Dazu nochmals Bundesrat Blocher:

„Es ist tatsächlich so, dass unverzüglich nach einer gesetzlichen Regelung gerufen wird, wenn auf der Welt Missbräuche geschehen. Man hat nicht die Grösse, Unvollkommenheiten stehen zu lassen und zu sagen, das reguliere sich von selber.“⁴⁹

Das Resultat ist – so die Ansicht eines Öffentlichrechtlers –

„eine immer kurzatmigere Gesetzgebung, die oftmals dem Prinzip *trial and error* nachlebt, von politischen Schaukämpfen geprägt ist und in qualitativer Hinsicht nicht immer zu genügen vermag.“⁵⁰

⁴⁷ Eine empirische Studie bei einer Publikumsgesellschaft hat gezeigt, dass deren Stakeholder mehr als die Hälfte ihrer Informationen über die Massenmedien erlangen, vgl. Peter Forstmoser/Nikodemus Herger, *Managing Reputational Risk – A Reinsurer’s View*, *The Geneva Papers*, vol. 31, July 2006, S. 409 ff., S. 410.

⁴⁸ Vgl. Heinrich Honsell, *Die Zukunft des Privatrechts*, ZSR 2007 I, S. 219 ff., der feststellt, dass die seit den 1970er Jahren geführte Deregulierungsdebatte offenbar ohne Wirkung geblieben ist und die Bürokratisierung unaufhaltsam voranschreitet (S. 223).

⁴⁹ *AmtlBull SR 2005*, S. 621.

⁵⁰ Griffel (Fn. 33), S. I.

Dem Ruf nach einer „*Instant-Gesetzgebung*“ ist der Bundesgesetzgeber durch „kreative“ Techniken begegnet, die es erlauben sollen, die Langfädigkeit des schweizerischen Rechtsetzungsverfahrens zu überspielen.⁵¹

V. Neue Methoden des Gesetzgebers

1. Gesetzgebung im Huckepackverfahren

Bei der Vorgehensweise, die ich *Huckepackverfahren* nennen möchte, werden Gesetzesänderungen, die zeitlich dringend erscheinen, *auf einen bereits fahrenden Reformzug aufgeladen*, um sie so schneller ins Ziel bringen zu können. Und dies auch dann, wenn sie mit dem ursprünglichen Reformprojekt wenig oder nichts zu tun haben.

Paradebeispiel ist die „Anreicherung“ der GmbH-Reform in letzter Minute: Die Reformarbeiten begannen im Herbst 1995, und Ende 2001 lag der bundesrätliche Vorschlag für die Beratung im Parlament bereit. Zweieinhalb Jahre später hat der Bundesrat – zur Überraschung der Outsider – eine weitere Botschaft veröffentlicht, die – „aus normtechnischen Gründen“ wie es in deren Einleitung heisst – als *Zusatzbotschaft zur Revision des Rechts der GmbH* konzipiert war.⁵² Zum GmbH-Recht enthält diese Botschaft allerdings wenig. Vielmehr geht es um die mit einem Paradigmenwechsel verbundene *Totalrevision des Rechts der Rechnungsprüfung*: An die Stelle der bisherigen, nach Rechtsformen unterscheidenden Ausgestaltung tritt ein grundsätzlich für alle juristischen Personen einheitliches Prüfungsmodell. Dafür werden je nach Bedeutung der wirtschaftlichen Tätigkeit differenzierte Anforderungen aufgestellt, getreu dem Grundsatz „same business, same rules“. In einem Spezialgesetz – dem Revisionsaufsichtsgesetz (RAG) – werden zudem ein Zulassungserfordernis für alle Erbringer von Revisionsdienstleistungen und eine staatliche Aufsicht für die höchstqualifizierten Revisionsunternehmen eingeführt. Das neue Revisionsrecht wurde auf Anfang 2008 – nur vier Jahre nach Aufnahme der Reformarbeiten – im Schlepptau der GmbH-Reform in Kraft gesetzt, das Revisionsaufsichtsrecht gilt gar schon seit September 2007.

⁵¹ Vgl. Ziff. IV.–VI.

⁵² Botschaft 2004 (Fn. 18).

Diese Vorgehensweise ist zu Recht als „gesetzespolitisch nicht gerade sauber“ bezeichnet worden,⁵³ und an dieser Einschätzung ändert auch die Tatsache nichts, dass von Vorarbeiten aus den 90er Jahren profitiert werden konnte: Seinerzeit hatte eine Expertenkommission bereits Vorentwürfe zu einem Bundesgesetz über die Rechnungslegung und Revision und zu einer Verordnung über die Zulassung von Abschlussprüfern vorgelegt, und diese konnten nun aus der Schublade gezogen werden.^{54,55}

2. Reformen: Beiläufig und durch die Hintertür

Auch wo man sich nicht des Huckepackverfahrens bedient hat, wurden aus Gründen der Zeitersparnis anstehende Reformarbeiten zuweilen dazu benutzt, Neuerungen durchzusetzen, die mit dem Hauptthema kaum oder nur lose verbunden waren.

So wurde das *Firmenrecht* – wie sich Christian Hilti ausdrückt – „sozusagen ‚beiläufig‘ teilrevidiert, und zwar im Zuge einzelner grösserer Gesetzgebungsprojekte“;⁵⁶ nämlich zunächst im Rahmen des Fusionsgesetzes, anschliessend und weitergehend im Zuge der GmbH-Reform.⁵⁷ Und die Reform des GmbH-Rechts wurde obendrein für eine *kleine Aktienrechtsreform* benutzt, die über das hinausging, was sich im Interesse einer einheitlichen Regelung für alle Kapitalgesellschaften aufdrängte.⁵⁸

„Beiläufig“ erfolgt die Abänderung einer Norm auch dann, wenn diese zwar selbst unangetastet bleibt, durch Umbildung *anderer Bestimmungen* aber – quasi *durch die Hintertür* – in ihrer Bedeutung modifiziert wird.

⁵³ Von Büren/Stoffel/Weber, Grundriss des Aktienrechts, 2. Aufl., Zürich 2007, Vorwort.

⁵⁴ Dazu Botschaft 2004 (Fn. 18), S. 3980 ff.

⁵⁵ Auf Vorarbeiten, die über die Jahre dahindümpelten, konnte man sich auch bei der Einführung einer Insiderstrafnorm stützen, dazu Forstmoser (Fn. 42), S. 127 f.

⁵⁶ Christian Hilti, Paradigmenwechsel im Firmenrecht – Registrierung rein beschreibender Firmen ohne Firmenrechtsschutz?, Reprax 1/2006, S. 1 ff., S. 1.

⁵⁷ Vgl. Botschaft zur Revision des Obligationenrechts (GmbH-Recht sowie Anpassungen im Aktien-, Genossenschafts-, Handelsregister- und Firmenrecht) vom 19. Dezember 2001, BBl 2002, S. 3148 ff., S. 3240 ff.

⁵⁸ Verzicht auf das Erfordernis der „Pflichtaktie“ (Änderungen von OR 707 in Verbindung mit neu revOR 702a), Ausdehnung des Erfordernisses eines qualifizierten Mehrs auf den Beschluss zur Auflösung ohne Liquidation (revOR 704 Abs. 1 Ziff. 8), Untergang sämtlicher Mitgliedschaftsrechte bei einer Kapitalherabsetzung auf Null zum Zwecke der Sanierung (revOR 732a Abs. 1), vgl. dazu Botschaft 2001 (Fn. 57), S. 3226 ff.

Auf diese Weise wurde im Aktienrecht hinsichtlich der unübertragbaren Aufgaben des Verwaltungsrates verfahren: Dass zu diesen Aufgaben – jedenfalls bei Grossgesellschaften – eine Beurteilung der Risiken der Geschäftstätigkeit und der Aufbau einer internen Kontrolle gehören, ist in den letzten Jahren mehr und mehr erkannt worden. Also hätte im Zuge der „kleinen Aktienrechtsreform“ eine Erweiterung der Liste der unübertragbaren Aufgaben⁵⁹ nahe gelegen. Der Gesetzgeber hat aber – wohl in der Absicht, nicht noch eine weitere Baustelle zu schaffen – darauf verzichtet. OR 716a blieb unverändert. Dafür sollte der Revisionsstelle die Pflicht auferlegt werden zu prüfen, ob „ein funktionierendes internes Kontrollsystem existiert“ und ob „eine Risikobeurteilung vorgenommen wurde“.⁶⁰ Überdies sollten im Anhang der Jahres- bzw. Konzernrechnung „Angaben über die Durchführung einer Risikobeurteilung“ gemacht werden.⁶¹ Implizit werden so dem Verwaltungsrat korrespondierende Pflichten auferlegt, denn ohne solche gäbe es in genannter Hinsicht nichts zu prüfen und zu rapportieren. Die Bestimmung über die Berichterstattung im Anhang wurde unverändert verabschiedet. Die damit einhergehende Prüfungspflicht der Revisionsstelle wurde zwar in der Folge in der parlamentarischen Beratung abgespeckt, doch ist die Pflicht der Revisionsstelle zu prüfen, ob „ein internes Kontrollsystem existiert“, neues Recht geworden.⁶² Was diese Prüfung im Einzelnen beinhaltet und welche Reflexwirkungen sie für die Pflichten des Verwaltungsrates einschliesst, darüber zerbricht man sich derzeit den Kopf. Unklar ist auch, was künftig im Anhang über die Risikobeurteilung zu stehen hat.

3. Normsetzung auf der Überholspur

Die gesteigerte Aktivität des Gesetzgebers hat schliesslich dazu geführt, dass Gesetze, die über viele Jahrzehnte hinweg gleichbleibend galten, in den letzten Jahren wiederholt abgeändert worden sind. Das Besondere dabei: Vereinzelt wurde mit der Überarbeitung von Bestimmungen bereits wieder begonnen, bevor diese in Kraft standen:

⁵⁹ OR 716a.

⁶⁰ OR 728a Abs. 1 Ziff. 4 und 5 in der Fassung gemäss Botschaft 2004 (Fn. 18).

⁶¹ RevOR 663b Ziff. 12.

⁶² RevOR 728a Abs. 1 Ziff. 3.

- Das neue *Recht der GmbH* wurde vom Parlament am 16. Dezember 2005 verabschiedet.⁶³ Doch schon zwei Wochen vorher hatte der Bundesrat den Startschuss zu einer erneuten Reform abgefeuert: In einem vom 2. Dezember 2005 datierten Vorentwurf für eine Aktienrechtsreform finden sich auch Reformvorschläge für die noch gar nicht geltenden GmbH-Normen.⁶⁴
- Das revidierte *Stiftungsrecht* ist – nachdem das bisherige fast ein Jahrhundert unverändert geblieben war – am 1. Januar 2006 in Kraft gesetzt worden. Im Kontext der GmbH-Reform wurde aber bereits am 16. Dezember 2005 eine Revision dieses revidierten Stiftungsrechts verabschiedet. Damit nicht genug: Zu einem noch früheren Zeitpunkt – nämlich am 2. Dezember 2005 – hat der Bundesrat in seinem Vorentwurf zur Revision des Aktienrechts weitere Änderungen des Stiftungsrechts vorgeschlagen, von denen eine die Überarbeitung einer soeben erst revidierten Gesetzesnorm⁶⁵ betrifft.
- Ein drittes Beispiel aus einem anderen Rechtsgebiet: Das Parlament verabschiedete am 13. Dezember 2002 die Revision des Allgemeinen Teils des schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB).⁶⁶ Als Datum des Inkrafttretens wurde der 1. Januar 2007 festgelegt. Doch schon vor diesem Termin hat der Bundesrat dem Parlament eine weitere Botschaft über die Revision des gerade revidierten Allgemeinen Teils des StGB zugestellt,⁶⁷ weil erhebliche Kritik am neuen Sanktionensystem und anderen neuen Bestimmungen laut geworden war.

VI. Fortschritt oder Fehlentwicklung?

Was ist von dieser „Dynamisierung“ des Gesetzgebungsverfahrens zu halten?

Zunächst ist festzustellen, dass die Schweiz – es wurde schon eingangs erwähnt⁶⁸ – mit ihrem Konzept des bedächtigen, auf allmähliche Konsensbildung zielenden Gesetzgebungsverfahrens⁶⁹ bisher nicht schlecht gefahren ist. Kühne gesetzgeberische Würfe lassen sich so zwar nicht erzielen, wohl aber eine breit abgestützte und akzeptierte Anpassung des Rechts an veränderte Realien und

⁶³ Referendumsvorlage, BBl 2005, S. 7289 ff.

⁶⁴ Vorentwurf zur Revision des Aktien- und Rechnungslegungsrechts im Obligationenrecht vom 2. Dezember 2005, mit Begleitbericht (veröffentlicht unter <http://www.bj.admin.ch>, Rubrik Wirtschaft: Gesetzgebung).

⁶⁵ ZGB 83a.

⁶⁶ Referendumsvorlage, BBl 2002, S. 8240 ff.

⁶⁷ Botschaft zur Änderung des Strafgesetzbuches in der Fassung vom 13. Dezember 2002 und des Militärstrafgesetzes in der Fassung vom 21. März 2003, BBl 2005, S. 4689 ff.

⁶⁸ Vorn bei Fn. 9.

⁶⁹ Eindrücklich ist in dieser Hinsicht die Übersicht über das Gesetzgebungsverfahren im Gesetzgebungslaufplan (Fn. 6), S. 21 ff.

Ansichten. Die *aurea mediocritas* ist für den Gesetzgeber nicht die schlechteste Vorgabe.

Und zweifellos ist es der Akzeptanz einer Gesetzesnorm dienlich, wenn sie über Jahre und Jahrzehnte *unverändert Bestand* hat, wie dies für grosse Teile des Zivilgesetzbuches und des Obligationenrechts der Fall war und noch immer ist.

Aber: Die Rechtsordnung kommt – soll sie überzeugend und durchsetzbar sein – nicht umhin, mit den Wandlungen von Realien und öffentlicher Meinung Schritt zu halten. Beschleunigt sich der gesellschaftliche Wandel, dann muss auch der Gesetzgeber in eine schnellere Gangart wechseln. Es ist denn auch nicht Zufall, dass der Drang zur Kurzfristigkeit vor allem im Wirtschaftsrecht zu beobachten ist: Auf die rasante ökonomische Entwicklung muss das Recht mit raschen Anpassungen⁷⁰ reagieren. Insofern ist eine Verkürzung des Gesetzgebungsverfahrens nicht nur zu begrüßen, sondern geradezu unumgänglich.

Zu denken gibt aber die *Verfahrensweise*: Der Gangwechsel sollte aufgrund von *bewussten und ausdiskutierten Entscheidungen der zuständigen Organe* durchgeführt werden und nicht im „piggy-back“-Verfahren mittels so genannt „normtechnisch“ bedingter Abkürzungen. Wesentliche Gesetzesänderungen sollten nicht „beiläufig“ erfolgen, angehängt an ein Gesetzgebungsvorhaben mit anderem Inhalt oder durch die Hintertür der Modifikation einer anderen Norm. Rechtsetzung auf der Überholspur mag gelegentlich sachlich geboten sein, nicht selten aber schlicht daraus folgen, dass Änderungen im ersten Anlauf nicht genügend sorgfältig durchdacht oder nicht ausdiskutiert worden sind.⁷¹

⁷⁰ Vgl. etwa Rolf H. Weber, *Aufbruch zu neuer juristischer Person...*, in: Peter Breitschmid et al. (Hrsg.), *Grundfragen der juristischen Person. Festschrift für Hans Michael Riemer zum 65. Geburtstag*, Bern 2007, S. 433 ff., S. 444: „Insbesondere im regulatorischen Bereich ist die Problematik des time-lag des Gesetzgebers heute unbestritten; das Problem, dass der Gesetzgeber den wirtschaftlichen und technologischen Entwicklungen nachhinkt, gilt aber auch für das Körperschaftsrecht.“

⁷¹ So war es wohl bei der Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches (dazu vorn bei Fn. 66 f.). Ein weiteres Beispiel: Das am 1. Januar 2000 in Kraft getretene revidierte Scheidungsrecht sah als Voraussetzung für die Scheidung auf Klage eines Ehegatten das Getrenntleben während vier Jahren vor. (Dies als vom Ständerat vorgeschlagener Kompromiss zwischen dem Vorschlag des Bundesrates [fünf Jahre] und dem des Nationalrates [drei Jahre]). Aber schon 2003 legte die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates eine parlamentarische Initiative zur Verkürzung der Trennungsfrist auf zwei Jahre vor (vgl. BBl 2003, S. 3927 ff.), und diese ist mit BG vom 19. Dezember 2003 beschlossen und am 1. Juni 2004 in Kraft gesetzt worden. Eine parlamentarische Initiative vom 18. Juni 2004 beantragt nun auch die Streichung der zweimonatigen Bedenkfrist von ZGB 111 Abs. 2 bei Scheidung auf gemeinsames Begehren. Neuestens wird auch eine Revision des erst Mitte 2004 in Kraft ge-

Die hier skizzierten *Novitäten* mögen daher als *pragmatische Übergangslösungen* angehen. Doch sollte das Problem an der Wurzel angepackt werden: Man wird sich überlegen müssen, wie das Rechtsetzungsverfahren zu gestalten ist, um – wo dies erforderlich ist – nicht erst nach Jahrzehnten, sondern schon nach einigen wenigen Jahren oder gar innert Jahresfrist zum Resultat zu führen.

Der Möglichkeiten gibt es viele, und etliche sind bereits erprobt: verkürzte Fristen für Vernehmlassungen^{72,73} und Anhörungen, Fokussieren der Befragung auf die Meinungsbildner (Interessenverbände), Rahmengesetzgebung und Verweisung der Detailfragen auf die (leicht abänderbare) Verordnungsstufe.⁷⁴ Ausserdem: Flexible Normsetzung durch Private im Wege der Selbstregulierung und aufgrund von Verhandlungen der Sozialpartner. Mit einem Bündel aus bewährten, aber auch aus noch zu entwickelnden⁷⁵ Massnahmen ist dafür Sorge zu tragen, dass demokratische Meinungsbildung und fachmännischer Input trotz des höheren Tempos künftig nicht auf der Strecke bleiben, dass vielmehr sowohl der gemächliche Gang der Schildkröte als auch der (gelegentliche) Sprung des Hasen die jeweils angemessene Rolle im schweizerischen Gesetzgebungsverfahren zugewiesen bekommen.

tretenen Fusionsgesetzes verlangt, um „einige gravierende Mängel“ des Gesetzes zu bereinigen; vgl. Andreas Binder (namens eines Projektteams aus erfahrenen Praktikern), GesKR 2007, S. 123 ff.

⁷² Zum Spielraum nach geltendem Recht vgl. BG über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005 (SR 172.061) Art. 7 Abs. 3.

⁷³ Gemäss einer Untersuchung von Franco Furger (nachstehend Fn. 75) verlängerte eine Vernehmlassung „den gesetzgeberischen Prozess um volle 20 Monate“. Die Frist der Vernehmlassung selbst ist dabei freilich nicht entscheidend: Sie beträgt nach dem BG über das Vernehmlassungsverfahren (Fn. 72) Art. 7 Abs. 2 lediglich drei Monate, kann allerdings verlängert werden.

⁷⁴ Dem sind allerdings Grenzen gesetzt durch BV 164 Abs. 1, wonach „[a]lle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen [...] in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen“ sind.

⁷⁵ Einen interessanten Ansatz (Bürgerkonsultation statt Vernehmlassung) legt etwa Franco Furger in der NZZ vom 14. Mai 2007, S. 17, vor.