

# Zur Relevanz von Zeit im Recht

Workshop von Mitgliedern der juristischen Fakultäten der  
Freien Universität Berlin und der Universität Zürich

**Zeit als Faktor im Gesetzgebungsverfahren**

Felix Uhlmann, Universität Zürich  
Berlin, 10. Oktober 2023



# Einleitung



Jan van de Velde

Stilleben mit Weinglas und  
angeschnittener Zitrone, 1649

# Einleitung



Hans Baldung gen. Grien  
Der Tod und die Frau, um 1520/25



Andy Warhol

# Einleitung

---

## Einleitung

- 1. Zeit als Voraussetzung guter Gesetzgebung**
- 2. Zeit und Übergang**
- 3. Zeitlose Gesetzessprache**

# 1. Zeit als Voraussetzung guter Gesetzgebung

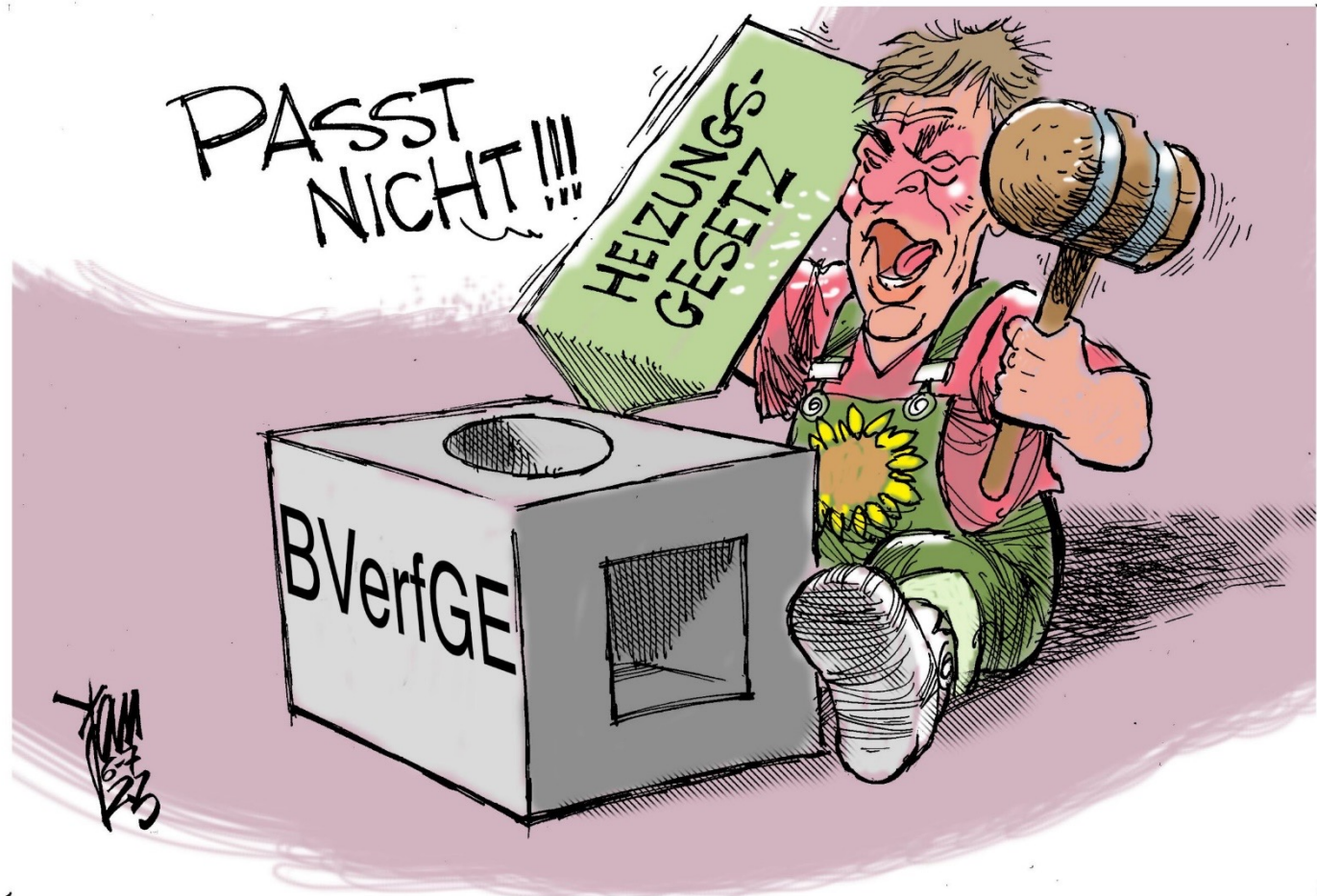
BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvE 4/23 -

Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz - eA

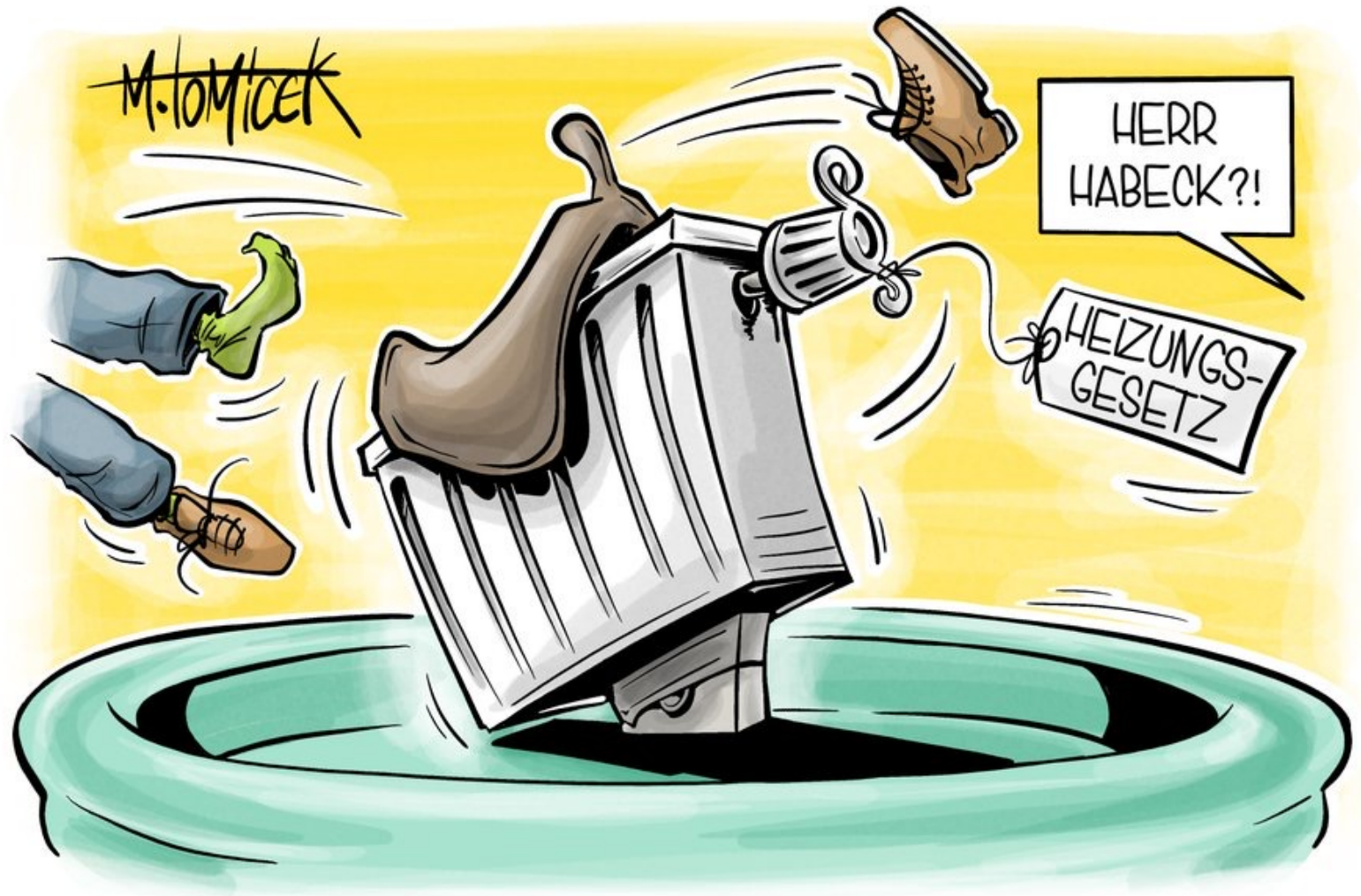


# 1. Zeit als Voraussetzung guter Gesetzgebung



STRESS IN KITA 'HOPPLAHOPP'!

# 1. Zeit als Voraussetzung guter Gesetzgebung



AMPEL-RODEO

# 1. Zeit als Voraussetzung guter Gesetzgebung

Einzelne Akte des Gesetzgebungsverfahrens können statthafter Antragsgegenstand des Organstreitverfahrens sein, wenn ein Beteiligter schlüssig darlegen kann, dadurch sei in seine Rechte eingegriffen worden (vgl. BVerfGE 2, 143 <177>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 - 2 BvE 5/18 -, Rn. 42 – PartGuaÄndG 2018 - Organstreit). Allerdings hat der Senat die Terminierung einer zweiten und dritten Lesung eines Gesetzentwurfs im Beschluss vom 28. April 2005 (BVerfGE 112, 363) als eine vorbereitende, nicht rechtserhebliche Maßnahme eingeordnet (vgl. BVerfGE 112, 363 <365 f.>). Ob diese Rechtsprechung im vorliegenden Fall einschlägig ist, erscheint jedoch fraglich. Der Antragsteller im dortigen Verfahren sah sich durch die Terminierung der zweiten und dritten Lesung in seinem Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt und machte geltend, das beabsichtigte Zustimmungsgesetz sei verfassungs- und staatswidrig (vgl. BVerfGE 112, 363 <364>). Demgegenüber verwies der Senat darauf, dass der Deutsche Bundestag mit der Terminierung der zweiten und dritten Lesung die im parlamentarischen Binnenrecht vorgesehenen Voraussetzungen eines ordnungsgemäßen Gesetzgebungsverfahrens erfülle. Erst die freie Debatte im Bundestag ermögliche dem Abgeordneten, die Verantwortung für seine Entscheidung zu übernehmen, weil sich dort das rechtstechnische Gesetzgebungsverfahren mit einer substantiellen, auf die Kraft des Arguments gegründeten Willensbildung verbinde (vgl. BVerfGE 112, 363 <366>). Vorliegend moniert der Antragsteller, wegen zu kurzfristig zur Verfügung gestellter Unterlagen und der Ge-

85



# 1. Zeit als Voraussetzung guter Gesetzgebung

(2) Welche Bindungen sich aus dem Grundsatz der gleichberechtigten Teilhabe der Abgeordneten an der parlamentarischen Willensbildung für die Ausgestaltung von Gesetzgebungsverfahren ergeben, hat der Senat bisher nicht entschieden (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 - 2 BvF 2/18 -, Rn. 92). 89

Zwar ist es der Parlamentsmehrheit (Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG) grundsätzlich vorbehalten, die Prioritäten und Abläufe bei der Bearbeitung von Gesetzgebungsverfahren zu bestimmen (vgl. BVerfGE 145, 348 <360 f. Rn. 37>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 - 2 BvF 2/18 -, Rn. 91). Auch enthält das Grundgesetz keine konkreten Vorgaben für die Dauer der Gesetzesberatung (vgl. BVerfGE 145, 348 <360 Rn. 37>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 - 2 BvF 2/18 -, Rn. 91). Dies ist Folge des Umstandes, dass eine abstrakte Bestimmung der Angemessenheit der Dauer einer konkreten Gesetzesberatung nicht möglich ist. Vielmehr bedarf es der Berücksichtigung sämtlicher Umstände des jeweiligen Einzelfalls sowohl hinsichtlich des konkreten Gesetzentwurfs als auch hinsichtlich weiterer, die Arbeitsabläufe des Parlaments bestimmender Faktoren (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 - 2 BvF 2/18 -, Rn. 91). 90

# 1. Zeit als Voraussetzung guter Gesetzgebung

Dabei wird in Rechnung zu stellen sein, dass der Bundesminister der Finanzen bereits bei dem Beschluss zur Einbringung des Gesetzentwurfs im Bundeskabinett eine Protokollerklärung abgab, wonach seine Zustimmung im Bewusstsein erfolge, dass die Fraktionen des Deutschen Bundestages den Gesetzentwurf im parlamentarischen Verfahren intensiv beraten und weitere Änderungen vornehmen würden, und die Koalitionsfraktionen wenige Tage vor der ersten Lesung am 15. Juni 2023 ein zweiseitiges Papier mit dem Titel „Leitplanken [...] zur weiteren Beratung des Gebäudeenergiegesetzes“ (vgl. BT-AusschussDrucks 20<25>397) veröffentlichten, das vom Vorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion als „Paradigmenwechsel“ (vgl. Handelsblatt vom 13. Juni 2023, abrufbar unter <https://www.handelsblatt.com/dpa/muetzenich-heizungsgesetz-wird-deutlich-verbessert/29203532.html>) sowie von dem FDP-Abgeordneten Vogel als „grundlegende Veränderung“ des Gesetzentwurfs (vgl. BT-Plenarprotokoll 29/109, S. 13173 <D>) bezeichnet wurde. Gleichwohl fand am 21. Juni 2023 eine erste Anhörung zu dem Gesetzentwurf statt. Am Freitag, dem 30. Juni 2023, übersandte der Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz eine Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen zum Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz (BT-AusschussDrucks 20<25>426). Diese umfasst 110 Seiten. Auf 94 Seiten erfolgt eine synoptische Darstellung des Gesetzentwurfs und der vorgeschlagenen Änderungen. Daran schließt sich eine Begründung dieser Änderungen an. Auf dieser Grundlage fand am Montag, dem 3. Juli 2023, im Ausschuss für Klimaschutz und Energie eine zweite Sachverständigenanhörung statt. Dabei äußerten die Sachverständigen in ihren schriftlichen Stellungnahmen überwiegend, dass eine angemessene Vorbereitung der Anhörung innerhalb der zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich gewesen sei (vgl. BT-AusschussDrucks

93

# 1. Zeit als Voraussetzung guter Gesetzgebung

Dass dieses Verfahren sich als eine verfassungsrechtlich unbedenkliche Wahrnehmung der Verfahrenautonomie der Parlamentsmehrheit darstellt, kann nicht ohne Weiteres angenommen werden. Der Antragsgegner selbst räumt eine erhebliche Verdichtung der zeitlichen Abläufe und eine „nicht geringe Komplexität“ des Beratungsgegenstands ein.

Auch wenn der Parlamentsmehrheit bei der Gestaltung der Verfahrensabläufe ein verfassungsrechtlich garantierter weiterer Gestaltungsspielraum zukommt und bei dem dargestellten Geschehensablauf die Fristen, die die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages für die zweite Beratung eines Gesetzentwurfs vorsieht (§ 81 Abs. 1 Satz 2 GO-BT), gewahrt worden sein dürften, bedarf es näherer, im vorläufigen Rechtsschutzverfahren nicht leistbarer Prüfung, ob die Beteiligungsrechte des Antragstellers vorliegend ohne ausreichenden sachlichen Grund in substantiellem Umfang beeinträchtigt wurden und sich die durch die Parlamentsmehrheit gewählte Verfahrensgestaltung als eine rechtsmissbräuchliche Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens darstellt (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 - 2 BvF 2/18 -, Rn. 96).

94

# 1. Zeit als Voraussetzung guter Gesetzgebung

## Grüne: Fristverkürzung muss Ausnahme bleiben

**Till Steffen (Grüne)** betonte noch einmal, dass das Gericht „mit keinem Wort“ das Gesetz selbst kritisiert habe. Daher gebe es auch keinen Anlass, es vor der 2. und 3. Lesung im September nochmals zu verändern. Richtig sei aber, dass Fristverkürzungen bei der Beratung nicht zum Normalfall werden dürften.

Es sei auch am Bundestag selbst, selbstbewusst aufzutreten und die nötigen Beratungszeiten einzufordern. Es sollte nicht dem Verfassungsgericht überlassen werden, dem Parlament für die Beratung Fristen zu setzen.

<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw27-de-urteil-bverfg-957176>

# 1. Zeit als Voraussetzung guter Gesetzgebung

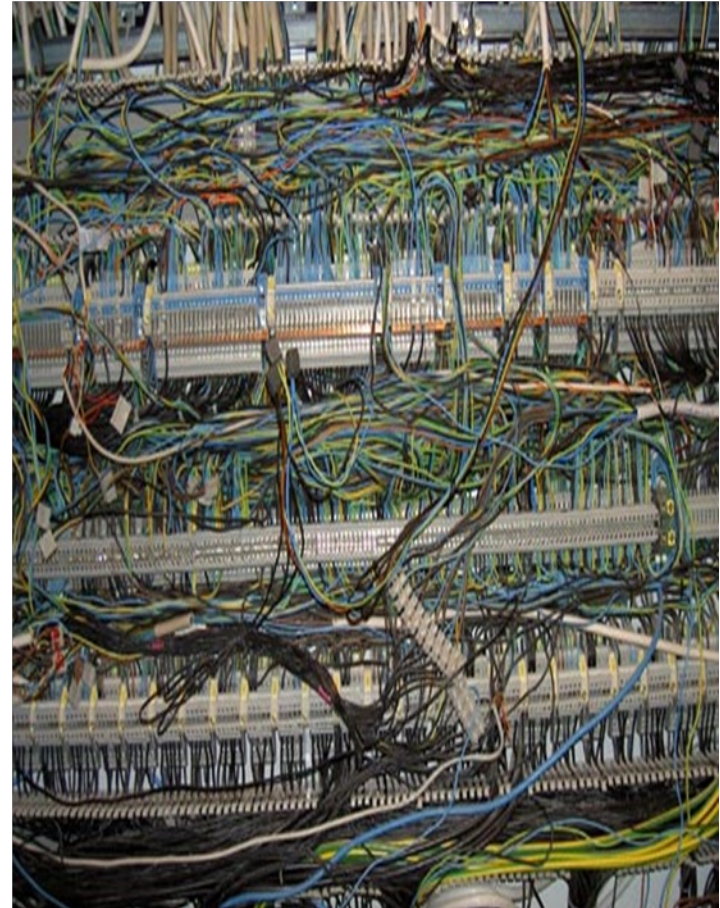
Was sind die zeitintensiven Phasen ("Zeitfresser")?

- Konzeptionelle Arbeiten (Auftragsdefinition, Erhebung des Ist-Zustandes, Zielfestlegung, Normkonzept)
- Redaktion / Übersetzung
- Vernehmlassung (CH: 3 Monate)
- Parlamentarischer Prozess (mehrfache Lesungen)
- Referendum
- Vollzugsvorbereitung

## 2. Zeit und Übergang

Georg Müller (2006), N 340

"Die Erarbeitung [von] Schluss- und Übergangsbestimmungen gehört zu den anspruchsvollsten Aufgaben im Bereich der Rechtssetzung. Für ihre Erfüllung ist deshalb genügend Zeit und hochqualifiziertes Personal einzusetzen."



# 2. Zeit und Übergang

## Fristen

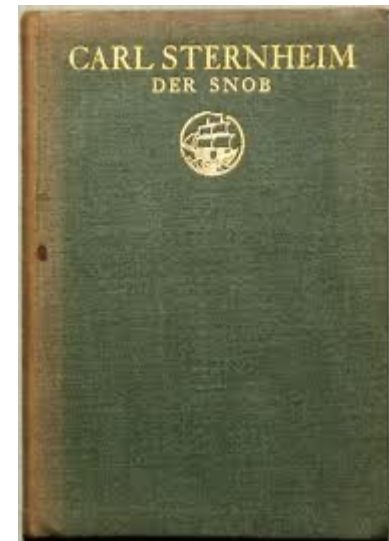
### "Verjährte" Urheberrechte?

Führt die Verlängerung der Schutzfrist von 50 auf 70 Jahre zu einem Wiederaufleben des Schutzes gemeinfreier Werke?  
(vgl. BGE 124 III 266 ff.)

#### 2. Kapitel: Übergangsbestimmungen

**Art. 80** Bestehende Schutzobjekte

<sup>1</sup> Dieses Gesetz gilt auch für Werke, Darbietungen, Ton- und Tonbildträger sowie Sendungen, die vor seinem Inkrafttreten geschaffen waren.



## 2. Zeit und Übergang

Bestehenden Rechtspositionen

Welche Rechtspositionen kommen in Betracht?

- Verfügungen
- Verwaltungsrechtliche Verträge
- Wohlerworbene Rechte
- Zivilrechtliche Rechtsverhältnisse



## 2. Zeit und Übergang

Windhund-Problem



## 2. Zeit und Übergang

Windhund-Problem

### Erbschaftssteuerreform

**Volksinitiative «Millionen-Erbchaften besteuern für unsere AHV (Erbschaftssteuerreform)»**

Übergangsbestimmung zu Art. 112 Abs. 3 Bst. a<sup>bis</sup> und Art. 129a (Erbschafts- und Schenkungssteuer)

*[...] Schenkungen werden rückwirkend ab 1. Januar 2012 dem Nachlass zugerechnet.*

Abstimmungsdatum, 14. Juni 2015 (verworfen)

# 2. Zeit und Übergang

## Delegation Inkrafttreten

### GESETZESTECHNISCHE RICHTLINIEN (GTR)

#### 1 – Inkrafttreten an Bundesrat delegiert

- 172 Die Delegation der Inkraftsetzungskompetenz an den Bundesrat ist die Regel (vgl. [Gesetzgebungsleitfaden](#), Rz. 995).

Die Formel lautet:

Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Der Beschluss des Bundesrates über das Inkrafttreten erfolgt in der Form eines (nicht in Erlassform gekleideten) Bundesratsbeschlusses, der von der BK dem Gesetz bei der Veröffentlichung in der AS beigefügt wird. Die Verordnungsform wird nur bei Teilkraftsetzungen verwendet (Rz. 182, 183, 184, 185 und 186).

Beispiel:

*Ablauf der Referendumsfrist und Inkraftsetzung*

<sup>1</sup> Die Referendumsfrist für dieses Gesetz ist am 7. Oktober 2010 unbenützt abgelaufen.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Es wird auf den 1. Januar 2011 in Kraft gesetzt.

27. Oktober 2010

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Doris Leuthard

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

<sup>5</sup> BBl 2010 4267

# 3. Zeitlose Gesetzessprache



900.101

## **Verordnung über die kantonale Wirtschaftspolitik (VkWp)**

vom 17. Mai 2000

*Der Staatsrat des Kantons Wallis*

# 3. Zeitlose Gesetzessprache

## Art. 3 Politikkontrakt

<sup>1</sup>Der Politikkontrakt, welcher für die Dauer von vier Jahren zwischen dem Grossen Rat und dem Staatsrat, nach Absprache mit der durch den Grossen Rat bestimmte Kommission und Konsultation der Wirtschaftsakteure sowie des Wirtschafts- und Sozialrates abgeschlossen wird, legt die Ziele des Staates im Bereiche der Wirtschaftspolitik fest.

<sup>2</sup>Er enthält folgende Elemente:

- a) die konkreten Ziele, Wirkungen und Resultate (Leistungskriterien), die in den vier Jahren zu erreichen sind, um die in den Artikeln 3, 5, 6, 7 des Gesetzes aufgezählten Aufgaben zu realisieren;
- b) das zur Verfügung stehende vierjährige Globalbudget;
- c) die Modalitäten, die die Nachführung und die Anpassung des Politikkontrakts ermöglichen (controlling).

<sup>3</sup>Der Staatsrat entwickelt in der Botschaft zum Politikkontrakt die Strategie des Kantons im Bereiche der Wirtschaftspolitik.

<sup>4</sup>Er verfasst zuhanden des Grossen Rats einen jährlichen Bericht über den Vollzug des Politikkontrakts, welcher die Zwischenergebnisse, die notwendigen Anpassungen und die zugesprochenen Finanzhilfen beinhaltet.

# 3. Zeitlose Gesetzessprache

## Art. 5 Ausführungskontrakte

<sup>1</sup> Gemäss dem Aktionsprogramm der Regierung erarbeitet und schliesst der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements mit den privaten, öffentlichen oder **parastaatlichen** Leistungserbringern, die mit der Erbringung von Leistungen beauftragt sind, einen Ausführungskontrakt ab.

<sup>2</sup> Falls eine Leistung im Zusammenhang mit der Wirtschaftspolitik durch eine Dienststelle oder eine Institution sichergestellt wird, welche einem anderen Departement als dem Volkswirtschaftsdepartement zugehörig ist, leitet der betroffene Departementsvorsteher die Erarbeitung des Ausführungskontrakts und mitunterschreibt diesen.

<sup>3</sup> Der Ausführungskontrakt enthält die Liste der zu erbringenden Leistungen und Produkte, die diesbezüglichen Qualitäts- und Leistungskriterien, die geforderten jährlichen und mehrjährigen Ergebnisse, die zugewiesenen Mittel sowie die Modalitäten des **Controlling** und der Information, welche die Evaluation und die Anpassung des Kontrakts im Zusammenhang mit der Entwicklung des Wirtschaftsgefüges und der Konjunktur ermöglicht.

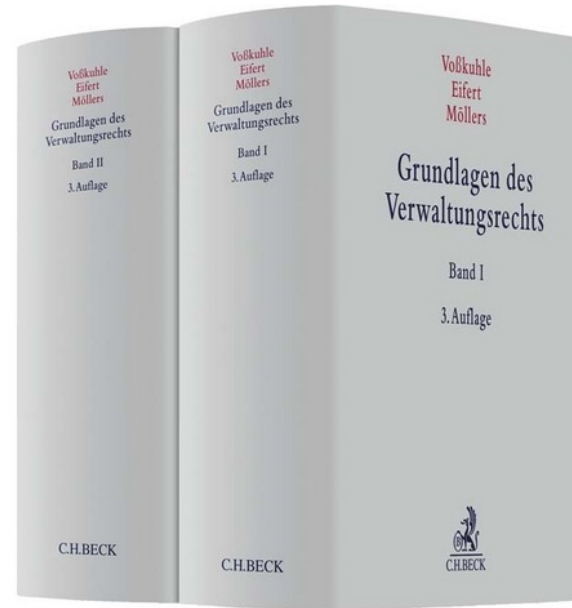
<sup>4</sup> Das Sekretariat der Wirtschaftspolitik des Kantons Wallis sorgt für die **operationelle** Koordination zwischen den verschiedenen Leistungsbeauftragten.

<sup>5</sup> Der Ausführungskontrakt zwischen dem Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements und dem Sekretariat der Wirtschaftspolitik des Kantons Wallis unterliegt der Zustimmung des Staatsrates.

# 3. Zeitlose Gesetzessprache

Kuno Schedler  
Isabella Proeller  
New Public  
Management  
5. Auflage

Haupt **UTB**



Vgl. aus der schweizerischen Literatur sodann *Lorenz Engi, Was ist die «Neue Verwaltungsrechtswissenschaft?»*, in: Jusletter vom 16. März 2009; *Andreas Lienhard, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft? Vom Sinn und Unsinn des Neuen*, in: AJP 2010, S. 1381 ff.

### 3. Zeitlose Gesetzessprache

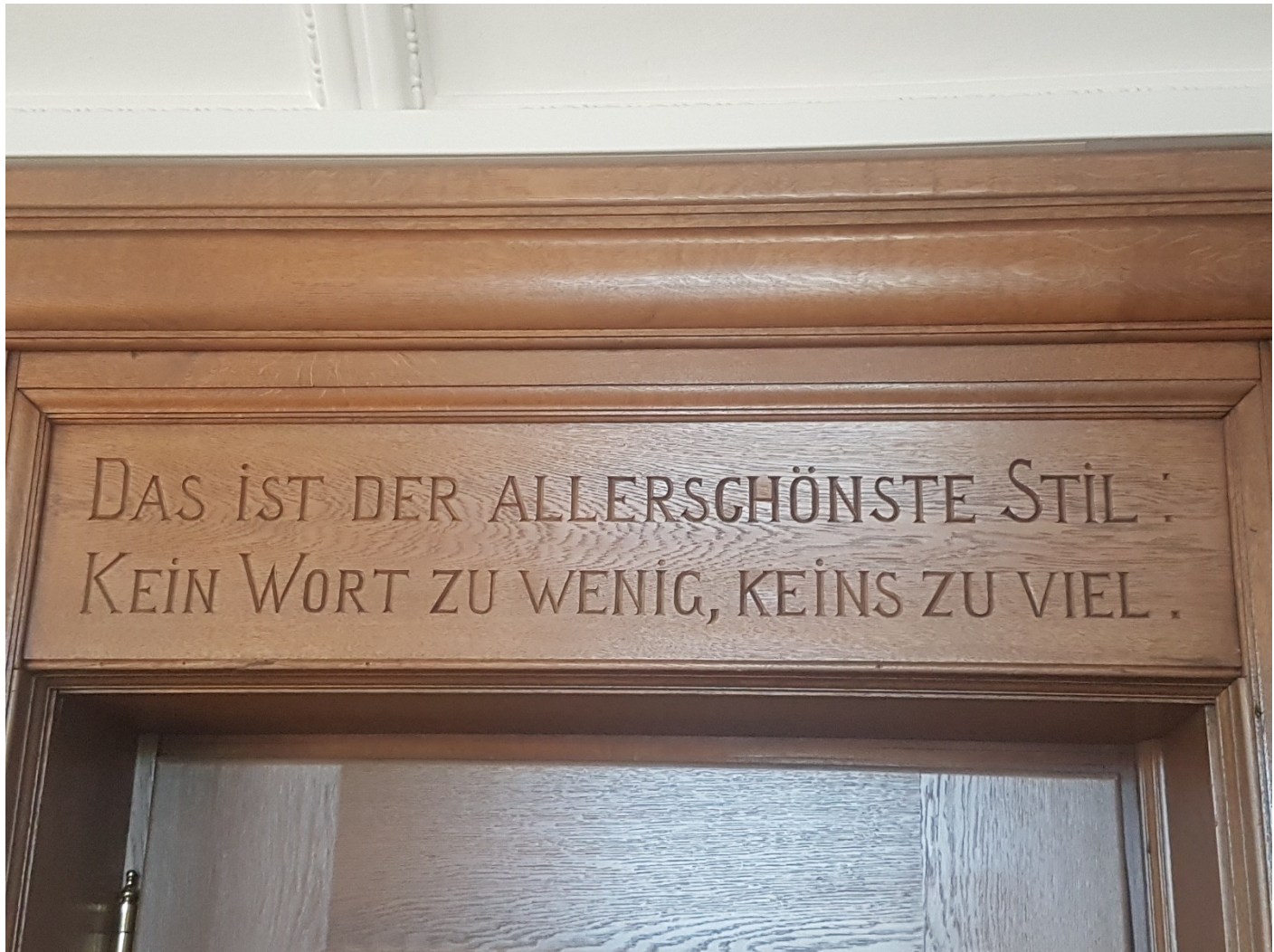


Entlastungspakete

200 Milliarden Euro: Doppelwumms-Gesetz im Bundestag (dlf)



### 3. Zeitlose Gesetzessprache



### 3. Zeitlose Gesetzessprache

#### Art. 14 ZGB i.d.F. bis 31. Dezember 1995

<sup>1</sup> Mündig ist, wer das zwanzigste Lebensjahr vollendet hat.

<sup>2</sup> **Heirat macht mündig.**

# 3. Zeitlose Gesetzessprache

## Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

### Art 1

- (1) Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.
- (2) Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.
- (3) Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.

# 3. Zeitlose Gesetzessprache

## Art 102

Die Todesstrafe ist **abgeschafft**.

## Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

101

vom 18. April 1999 (Stand am 13. Februar 2022)

---

**Art. 10**      Recht auf Leben und auf persönliche Freiheit

<sup>1</sup> Jeder Mensch hat das Recht auf Leben. Die Todesstrafe ist **verboten**.