

Die Wirkungen einer dichten Regulierung

Interview Was lösen die immer umfangreicheren Gesetze bei Bauern, der Verwaltung und den Gerichten aus? Im Prinzip dasselbe: Je mehr Normen vorhanden sind, desto mehr sind Behörden ebenso wie Bauern in ihrem Verhalten gebunden.

Davon, wie sich die zunehmende Regulierungsdichte auf den Betrieben in der Landwirtschaft und den vor- und nachgelagerten Betrieben auswirkt, ist in den letzten Jahren viel die Rede gewesen. Mindestens ebenso interessant ist aber die Frage, wie die Verwaltung und die Gerichte mit dieser Situation umgehen. Über diese Fragen hat sich das dlz agrarmagazin mit Paul Richli, Professor für öffentliches Recht, Agrarrecht und Rechtssetzungslehre an der Universität Luzern unterhalten.

dlz Paul Richli, wie würden Sie die Gesetzgebung im Bereich Landwirtschaft in der Schweiz charakterisieren?

Richli: Der Bereich Landwirtschaft ist – wie einzelne andere Wirtschaftsbereiche, vor

allem das Gesundheitswesen – hoch reguliert. Charakteristisch für eine hohe Regulierung ist vor allem, dass eine Vielzahl von Sachverhalten sehr detailliert geregelt sind.

Es wird viel darüber gesprochen, wie sich die Normendichte auf die Führung eines Landwirtschaftsbetriebs auswirkt. Interessant wäre auch zu wissen, welche Wirkungen diese Normendichte etwa bei Gerichten auslöst, die sich im konkreten Fall mit den Normen auseinandersetzen müssen.

Richli: Wenn es sich nicht um Fachrichter handelt, besteht die Versuchung, dass man einen Fall nicht anhand relevanter fachtechnischer Fragen beurteilt, sondern dass versucht wird, primär bei den Regeln des allgemeinen Verwaltungsrechts einzufädeln.

Nach meiner Ansicht sind deshalb in dicht regulierten Bereichen Gerichte unter Beteiligung von Fachpersonen sinnvoll. Man kennt das von den Handelsgerichten, wo neben Juristen auch Kaufleute Einsitz haben.

Und welche Auswirkungen hat die hohe Regulierung auf der Seite der Verwaltung?

Richli: Was für den Landwirtschaftsbetrieb gilt, gilt umgekehrt auch für die Verwaltungsbehörden: Je mehr Normen vorhanden sind, desto mehr sind auch die Behörden in ihrem Verhalten gebunden. Es gibt Bereiche wie etwa im Zollwesen, wo die Regulierungsdichte so hoch ist, dass das System zusammenbrechen würde, wenn alle Angestellten Dienst nach Vorschrift leisten und das Gesetz immer buchstabengetreu anwenden würden.

Nun gibt es in den kantonalen Verwaltungen im Bereich Landwirtschaft auch eine Tendenz zu informellem Handeln. Ist das auch auf die hohe Regulierungsdichte zurückzuführen?

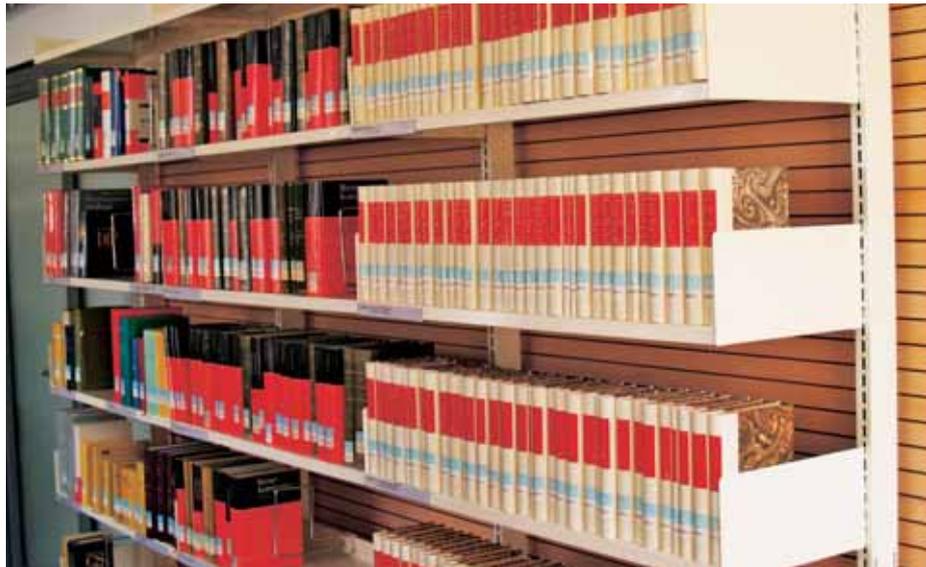
Richli: Informelles Verwaltungshandeln bedeutet, dass Angestellte des Staats und Private miteinander sprechen, um so eine Lösung für ein bestimmtes Problem zu finden und nicht von Anfang an den förmlichen Weg – die Verfügung – wählen. Mein Eindruck ist, dass informelles Verwaltungshandeln nicht grundsätzlich von der Regulierungsdichte abhängt. Es tritt vor allem da auf, wo staatliche Behörden während längerer Zeit mit einer bestimmten Branche zu tun haben – das gilt für die Landwirtschaft, aber auch das Versicherungs- und Bankenwesen.

Was halten Sie von informellem Verwaltungshandeln?

Richli: Das ist nicht per se etwas Schlechtes. Behörden und Private können auf diesem Weg viele Dinge rasch und unkompliziert lösen. Problematisch wird es erst, wenn sich die Staatsangestellten nach anderen als den geltenden Regeln richten, wenn sie informell handeln. Zum Beispiel, wenn auf dem informellen Weg Dinge erzwungen werden, die eine Behörde so nie verfügen würde, weil allen klar ist, dass diese Verfügung einer Überprüfung durch obere Instanzen nicht standhalten würde.

Sie sprechen von einem „Dauerverhältnis“, das den Kontakt zwischen Bauern und Behörden prägt.

Richli: Solche Dauerverhältnisse bestehen beispielsweise zwischen Bauern und kantonalen Verwaltungsbehörden. Im Ergebnis verhalten sich beide Seiten wie in einer



„Es gibt Bereiche, wo die Regulierungsdichte so hoch ist, dass das System zusammenbrechen würde, wenn das Gesetz immer buchstabengetreu angewendet würde.“

Partnerschaft: Man macht nicht wegen jedem Detail ein Theater. Die Privaten akzeptieren unter Umständen ein Verhalten der Behörde, das sie nicht akzeptieren würden, wenn es sich um einen einmaligen Kontakt handeln würde. Man weiss ja, dass man auf absehbare Zeit miteinander kutschieren muss. Bei den Staatsangestellten wirkt sich das Dauerverhältnis je nach Typ unterschiedlich aus: Die einen neigen zur Bemutterung „ihrer Bauern“, andere werden jovial.

Die kantonalen Behörden im Bereich Landwirtschaft sind noch zusätzlich in einer besonderen Situation, weil sie durch den Vollzug sehr viel Einblick in die inneren Angelegenheiten eines Betriebs bekommen.

Richli: In den Kantonen ist man näher an der Sache, man hat vielleicht eher ein Ohr für die Anliegen der Bauern. Andererseits sieht man im Vollzug auch mehr die Grenzen des ganzen Systems. Wenn immer mehr ökonomischer Druck auf die Bauernbetriebe ausgeübt wird, dann geben die Betriebsleiter den Druck in der Regel „nach unten“ weiter. Und „unten“ sitzen in gewisser Weise auch die Vollzugsbehörden. Denn: Wenn die Bauern sich in grosser Zahl bockbeiniger verhalten und beispielsweise massenweise Einsprachen oder Beschwerden einreichen oder Formulare halbrichtig ausfüllen, dann stösst der Vollzug sehr schnell an seine Grenzen. Das wissen die kantonalen Behörden sehr wohl.

Das Bundesamt für Landwirtschaft hat in der letzten Zeit einige deutliche Zurechtweisungen vom Bundesverwaltungsgericht bekommen. Lassen es Bundesämter hin und wieder einfach darauf ankommen, ob sich die Bürger in einem konkreten Fall auch wirklich wehren?

Richli: Von aussen kann ich nicht beurteilen, wie solche Entscheide zustande kommen. Ich gehe aber davon aus, dass ein Bundesamt sich nicht gerne vom Bundesverwaltungsgericht sagen lässt, es handle ausserhalb des Gesetzes oder es habe ein Gesetz falsch ausgelegt oder angewendet. Das ist auch mit Prestige verbunden: Einerseits spricht es sich bei den Gerichtsinstanzen herum, wenn auf einen Rechtsdienst in der Verwaltung kein Verlass ist. Andererseits erfahren das auch die Privaten – und sind dann eher geneigt, einen Fall weiterzuziehen. Ein Amt, das es einfach darauf ankommen lässt, würde mit seiner Glaubwürdigkeit spielen.



„Es gibt Situationen, wo eine Beschwerde wirtschaftlich sinnvoll ist. Daneben gibt es aber auch ganz andere Gründe, um gegen einen Behördenentscheid Beschwerde zu führen.“

Fotos: CS

Man könnte sich allenfalls vorstellen, dass das Bundesamt für Landwirtschaft in gewissen Fällen versucht, politischen Druck umzusetzen, notfalls ohne gesetzliche Grundlage.

Richli: Ämter wie das Bundesamt für Landwirtschaft stehen natürlich unter sehr starkem politischem Druck. Ich weiss von einem anderen Bundesamt, wo man einmal versucht hat, eine Praxis „gegen das Gesetz“ durchzudrücken. Man sagte sich: Falls wir vor Gericht damit scheitern, muss dann der Bundesrat dafür schauen, dass die gesetzliche Regelung angepasst wird. Aber eben: Bundesämter können nicht darauf hoffen, dass die nachfolgenden Instanzen ein Auge zudrücken. Beim Bundesverwaltungsgericht hat man sogar den Eindruck, es würde eher verwaltungskritischer urteilen als seinerzeit noch die Rekurskommissionen.

Die Frage, ob man sich als Privater gegen einen Entscheid einer Behörde wehren soll, wenn man sich ungerecht behandelt fühlt, ist oft nicht einfach – man möchte ja lieber nicht als Querulant dastehen.

Richli: Ob man auf dem Rechtsmittelweg als Querulant oder als Meinungsmacher wahrgenommen wird, lässt sich im Voraus oft nicht abschätzen. Das ist auch in der Politik und sonst im Leben nicht anders. Der Grat zwischen Querulant und Meinungsmacher ist sehr schmal. Sicher ist aber: Wenn sich sehr viele Leute nicht an die Gesetze halten und sich für eine bestimmte Praxis wehren, dann kommt es früher oder später zu einer Gesetzesänderung.

Gibt es Situationen, wo Sie einem Privaten vom Rechtsmittelweg eher abraten?

Richli: Nein, da würde ich keine Regeln aufstellen. Es ist jedem sein gutes Recht, ein Rechtsmittel zu ergreifen – aus welchen Gründen auch immer. Menschliches Verhalten unterliegt nicht immer der gleichen Rationalität. Natürlich gibt es Situationen, wo eine Beschwerde auch wirtschaftlich notwendig oder vernünftig sein kann. Andererseits kann ein Bürger auch ganz andere Gründe für eine Beschwerde haben, zum Beispiel, weil er auch einmal in der Zeitung erwähnt werden will oder weil er einer Behörde einen Denkkzettel verpassen will. Dann sagt er sich vielleicht, diesen Luxus gönne ich mir und verzichtet – wenn er verliert – wegen den Anwalts- und Gerichtskosten auf seine Ferien.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Der Beschwerdeentscheid des Bundesamtes für Landwirtschaft vom 9. September 2008 wird aufgehoben.
2. Die Spruch- und Schreibgebühr für das vorinstanzliche Verfahren wird auf Fr. 300.- festgesetzt. Dieser Betrag ist nach Eintritt der Rechtskraft mit dem vor der Vorinstanz geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'400.- zu verrechnen. Das Bundesamt für Landwirtschaft hat dem Beschwerdeführer den Restbetrag von Fr. 1'100.- zurückzuerstatten.

„Ein Amt, dass es einfach darauf ankommen lässt, ob Private Beschwerde führen, spielt mit seiner Glaubwürdigkeit.“

Kommen wir noch einmal zur Regulierung: Juristen haben bei vielen Leuten einen schlechten Ruf, weil man ihnen nachsagt, sie seien für die Überregulierung mitverantwortlich.

Richli: Die Arbeit der Juristen in der Verwaltung ist nicht so trivial. Bei der Rechtssetzung kommt ihnen eine wichtige Rolle zu, weil sie oftmals die Überregulierung eben gerade auch zu verhindern versuchen. Als ich beim Bundesamt für Justiz arbeitete, hatten wir hin und wieder mit Bundesämtern zu tun, die Verordnungen durch ihre Fachleute, ohne Beizug von Juristen, ausarbeiten wollten. In der Tendenz entstehen so aber nicht griffige Verordnungen, sondern ausufernde Kochbücher. In der Rechtssetzung geübte Juristen können

einen Sachverhalt so reduzieren, dass ein Rechtssatz nachher lesbar und verständlich ist. Hier ist die Schweiz führend – im Vergleich etwa zur EU-Gesetzgebung im Bereich Landwirtschaft.

Könnte der Rechtswissenschaft in diesem Sinne sogar eine klärende Rolle zukommen?

Richli: Wichtig ist, dass die Rechtswissenschaft ihre Methoden weiterentwickelt und diese auch in der Praxis bekannt macht. Zu diesen Methoden gehört im Bereich der Rechtssetzung, dass man zuerst genau hinschaut und die Lebenswelt beobachtet – allein dieses genaue Hinschauen hat schon eine klärende Wirkung.

Nach der Beobachtung ist dann das eigentliche juristische Handwerk gefragt: Es werden Begriffe und Kategorien gebildet und der ganze komplexe Regelungsbereich wird auf diejenigen Punkte reduziert, die rechtlich relevant sind. cs ■

„Im Vollzug sieht man die Grenzen des Systems.“

Zur Person



Paul Richli

Nach der obligatorischen Schulzeit, einer kaufmännischen Lehre auf dem Grundbuchamt Schaffhausen und der Abendmatur studierte Paul Richli, der in einer kleingewerblich-kleinbäuerlichen Familie in Hallau (SH) aufwuchs, Recht, Ökonomie, Soziologie und Philosophie an der Universität Bern. Dort arbeitete Paul Richli danach als Assistent und schrieb eine Doktorarbeit zum Thema „Mietebeteiligung an Wohnungen“. Von 1974 an arbeitete er während 16 Jahren an verschiedenen Stellen in der Bundesverwaltung, wo er unter anderem Bundesämter in Rechtsetzungsfragen beriet. Zwischen 1993 und 2001 lehrte er als Professor öffentliches Recht an der Universität Basel. Seit 2001 ist Paul Richli ordentlicher Professor für öffentliches Recht, Agrarrecht und Rechtssetzungslehre an der Universität Luzern, wo er zeitweise auch als Gründungsdekan und Prorektor wirkte. Neben seiner Lehrtätigkeit ist Paul Richli auch geschäftsführender Direktor des Instituts für KMU- und Wirtschaftsrecht an der Universität Luzern, Leiter der Geschäftsstelle der Schweizerischen Richterakademie und wissenschaftlicher Leiter des Comité européen de droit rural mit Sitz in Paris. cs