

Die verwaltungsinterne Erarbeitung: das Behindertengesetz (BehiG)

Dieter Biedermann | *Die verwaltungsinterne Erarbeitung eines Gesetzes durchläuft ein anderes Verfahren als die verwaltungsexterne Erarbeitung. Welche Vorgaben und Merkmale sind typisch für die verwaltungsinternen Prozesse und welche Sachkompetenz ist nötig, damit die Ziele erreicht werden?*

1 Einleitung

Zwischen 1995 und 1997 hat die Bundesversammlung 162 Erlasse verabschiedet (Jegher 1999, 37 u.50). Davon wurden bloss 17 mit externen Experten und Expertinnen und/oder den Kantonen erarbeitet, der weit überwiegende Teil dagegen verwaltungsintern. Das im Folgenden geschilderte verwaltungsinterne Verfahren findet demnach als «Standardverfahren» in der Mehrzahl der Fälle Anwendung.

Die verwaltungsinterne Erarbeitung eines Gesetzes soll an Hand eines konkreten und aktuellen Beispiels, dem Bundesgesetz über die Gleichstellung behinderter Menschen (BehiG) erläutert werden.¹ Das BehiG ist als indirekter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» (BBl 1999 7312, 1998 3964) konzipiert und steht zurzeit in parlamentarischer Beratung.

Beim BehiG geht es um ein Querschnittsgesetz, das die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in den verschiedensten Lebensbereichen so verändern soll, dass Menschen mit Behinderungen besser am gesellschaftlichen Leben teilhaben können.

Der Bundesrat hat die Federführung in diesem Geschäft dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) übertragen. Innerhalb des Departements ist das Bundesamt für Justiz (BJ) zuständig. Das Projekt wird durch ein gemischtsprachiges Zweierteam betreut, das nach Bedarf durch weitere Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter verstärkt wird.

2 Erarbeitung des Behindertengesetzes (BehiG)

2.1 Anstoss

Die Erarbeitung des BehiG geht auf verschiedene politische Vorstösse zurück:

- Parlamentarische Initiative Suter vom 5. Oktober 1995 (95.418);²
- Gesetzgebungsauftrag der neuen Bundesverfassung (Art. 8 Abs. 4); er

verpflichtet Bund und Kantone, auf dem Weg der Gesetzgebung Massnahmen für die Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten vorzusehen;

- Motion Gross vom 22. April 1999 (99.3192);³ sie fordert den Bund auf, in Erfüllung des Verfassungsauftrags von Artikel 8 Absatz 4 BV ein Gesetzgebungsprogramm zu erarbeiten;
- Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte», eingereicht am 14. Juni 1999.

2.2 Auftragserteilung

2.2.1 Auftrag im Allgemeinen

Wie erteilt die Regierung der Verwaltung den Auftrag, ein Gesetz zu erarbeiten? Die Auftragserteilung erfolgt in der Regel schrittweise und ist begleitet von «osmotischen» Vorgänge zwischen Verwaltung und Regierung: die Kommunikation erfolgt von unten nach oben und von oben nach unten; oft löst ein Anstoss von unten (Amt) einen Auftrag des Departements aus. Dies mag paradox erscheinen, macht aber durchaus Sinn, denn schon die Auftragserteilung setzt oft detaillierte Fachkenntnisse voraus. Deshalb entwirft die zuständige Verwaltungsstelle den Auftrag, den ihr die Regierung erteilen soll.

Das zuständige Departement schlägt in der Regel dem Bundesrat zunächst vor, es mit der Erarbeitung eines Vorentwurfs zu beauftragen, dann eine Vernehmlassung durchzuführen und schliesslich einen Botschaftsentwurf vorzulegen. Die formelle Auftragserteilung der Regierung ist wichtig, weil diese damit eingebunden wird und die entsprechende politische Verantwortung übernimmt.

Im Rahmen dieser Aufträge ist auch zu entscheiden, ob die Erarbeitung verwaltungsintern oder mit Hilfe einer Expertenkommission geschehen soll. Für diesen Entscheid besteht grosser Ermessensspielraum. Auftraggeber ist in der Regel das Departement, das sich vor dem Einsetzen einer Expertenkommission meist vorgängig beim Bundesrat rückversichert.⁴ Es besteht kein Zwang, im Vorverfahren der Gesetzgebung eine Expertenkommission einzusetzen; der Vorgehensweg ist weitgehend ergebnisorientiert. Vorgeschrieben ist einzig, dass zu wichtigen Vorlagen eine Vernehmlassung durchzuführen ist.⁵

2.2.2 Auftragserteilung beim BehiG

Das BJ hat zunächst eine erste Situationsanalyse vorgenommen und sich überlegt, wie die verschiedenen Verfahren zu koordinieren sind. Danach

entwarf das Amt einen Antrag an den Bundesrat. Darin wurde vorgeschlagen:

- eine erste Vernehmlassung über den Ist-Zustand und den Handlungsbedarf durchzuführen, wie dies die ständerätliche Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit wünschte;
- die Motion Gross entgegenzunehmen;
- ein Gesetzgebungsprogramm auf Grund des Verfassungsauftrags auszuarbeiten.

Das BJ konsultierte über zwanzig interessierte Amtsstellen zu diesem Antrag. Der Bundesrat entschied am 23. Juni 1999, die Motion Gross entgegenzunehmen. Gleichzeitig beauftragte er das EJPD, eine Vernehmlassung durchzuführen, ein Gesetzgebungsprogramm zur Umsetzung von Artikel 8 Absatz 4 BV vorzubereiten und einen Gegenentwurf zur Initiative zu prüfen.

2.3 Bundesrätliche Vorgaben

Jede legislative Arbeit hat sich nach bestimmten Rahmenbedingungen auszurichten. Sie ist in der Schnittmenge der geeigneten Sachlösungen, der Konsensfähigkeit und dem zur Verfügung stehenden Zeitfenster zu suchen.

Auch mit dem bundesrätlichen Auftrag zur Erarbeitung des BehiG waren gewisse Vorgaben verbunden:

- *In zeitlicher Hinsicht*

Da das BehiG als indirekter Gegenentwurf zur Volksinitiative konzipiert ist, gelangen die Behandlungsfristen des Geschäftsverkehrsgesetzes zur Anwendung. Sie verpassen den Arbeiten der Regierung und des Parlaments ein enges zeitliches Korsett.⁶

- *In rechtlicher Hinsicht*

Mit der neuen Bundesverfassung ist eine Bestimmung aufgenommen worden, die Bund und Kantone verpflichtet, Benachteiligungen behinderter Menschen auf dem Weg der Gesetzgebung zu beseitigen. Der Bundesrat betrachtet den Handlungsspielraum der neuen Verfassung als genügend gross. Das Rechtsetzungsvorhaben soll mit andern Worten ohne zusätzliche BV-Änderung auskommen.

- *Politische Vorgaben*

Die Vorlage soll inhaltlich die Anliegen der Initiative so weit aufgreifen, dass sie eine politisch valable Alternative zur Initiative darstellt, aber die vom Bundesrat festgestellten Mängel der Initiative vermeidet. Die politische Stossrichtung war damit im Wesentlichen umrissen.

Diese Vorgaben sind im Wesentlichen der Grund, weshalb sich das EJPD für die verwaltungsinterne Erarbeitung entschied und weshalb es keine Expertenkommission eingesetzt hat.

2.4 Verfahrensablauf

Zunächst ging es darum, den Handlungsbedarf zu orten und festzustellen, in welchen Bereichen besonders häufig oder besonders schwer wiegende Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen auftreten. Zudem sollte der Stand der kantonalen Gesetzgebung in Erfahrung gebracht werden. In einer allgemeinen *Vernehmlassung*, die vom Juli bis Oktober 1999 stattfand, wurden Kantone, Parteien und interessierte Organisationen zu diesen Themen befragt. Die Ergebnisse der Vernehmlassung lagen Ende 1999 vor. Ergänzend führte das BJ Gespräche mit Vertretern und Vertreterinnen der Behindertenorganisationen⁷ und der Initianten und Initiantinnen sowie mit diversen Bundesstellen.⁸

Im Dezember 1999 fällte der Bundesrat einen Vorentscheid und beauftragte das EJPD mit der Erarbeitung eines *Vorentwurfs* als indirekter Geggentwurf zur Volksinitiative. Erste Entwürfe entstanden im BJ von Januar bis März 2000. Bis im Mai 2000 fanden Ämterkonsultation und Mitberichtsverfahren statt und im Juni 2000 ermächtigte der Bundesrat das EJPD eine *Vernehmlassung* zum Vorentwurf durchzuführen, die bis im September 2000 dauerte.

Schon während der Vernehmlassung begannen die Arbeiten an der bundesrätlichen *Botschaft*. Das Vernehmlassungsergebnis zeigte, dass verschiedene Sachfragen kontrovers beurteilt werden. Das BJ legte deshalb dem Bundesrat verschiedene Grundsatzfragen zum Entscheid vor. Der Bundesrat entschied sich in der Folge, den Arbeits- und Bildungsbereich auszuklammern, subjektive Rechte und ein Beschwerderecht vorzusehen, die Arbeitsverhältnisse beim Bund in die Regelung einzubeziehen, Finanzhilfen vorzusehen und eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe mit der Suche nach Anreizsystemen zur Förderung der Anstellung behinderter Menschen zu beauftragen. Noch im Dezember 2000 konnte der Bundesrat die Botschaft verabschieden und gleichzeitig die Ergebnisse der zweiten Vernehmlassung veröffentlichen.

2.5 Typische Merkmale des Verfahrensablaufs

Der geschilderte Verfahrensablauf ist in mancher Hinsicht typisch für die verwaltungsinterne Erarbeitung von Gesetzesvorlagen. Zu den kennzeichnenden Merkmalen gehören die relativ klaren materiellen Vorgaben sowie

die Zwischenentscheide des Bundesrates zu Grundsatzfragen. Damit verbunden ist ein enger Dialog zwischen Regierung und Verwaltung, der eine direktere Steuerung des Vorhabens durch das Departement erlaubt, als dies beim Einsatz einer Expertenkommission der Fall ist.

Typisch für das verwaltungsinterne Verfahren ist ebenfalls, dass zu allen wichtigen Verfahrensschritten und zu materiellen Grundsatzfragen, nicht nur zur fertigen Lösung, Ämterkonsultationen durchgeführt worden sind.

Die Verwaltung und der Bundesrat haben neben sachlichen Gesichtspunkten auch politische Überlegungen in die Erarbeitung der Vorlage einbezogen. Es sind also schon relativ früh im Vorverfahren der Gesetzgebung Überlegungen zur Konsensfähigkeit in die Arbeiten eingeflossen.

3 Erarbeitung der Normen in zwei besonderen Bereichen

An Hand zweier Beispiele soll nachfolgend gezeigt werden, wie sich die Verwaltung das nötige Sachwissen beschafft hat, und wieweit die Konsensfähigkeit bereits in dieser Phase einbezogen wurde.

3.1 Anpassung von Bauten an die Bedürfnisse Behinderter

Einer der zentralen Punkte des Gesetzes betrifft die Beseitigung von Hindernissen in öffentlich zugänglichen Bauten sowie in grösseren Wohnbauten, so dass sie auch mobilitätsbehinderten Personen zugänglich sind. Im Wesentlichen war die Frage zu beantworten: Welche Bauten sollen in welchen Fristen an die Bedürfnisse der Behinderten angepasst werden?

3.1.1 Aufbau des nötigen Fachwissens

Zunächst hat das BJ das kantonale Baurecht untersucht, das in der Regel Vorschriften zum behindertengerechten Bauen kennt. Dieser Rechtsvergleich zeigte, welche Wohnbauten sinnvollerweise in den Geltungsbereich einzubeziehen sind.

Im Weiteren sollte in Erfahrung gebracht werden, wie die Wohnbautenstruktur aussieht, wie viele öffentlich zugängliche Bauten, wie viele Hotels und Restaurantbetriebe es gibt. Für diese Abklärungen hat das Amt einen Soziologen beigezogen, der die Daten in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Statistik zusammenstellte.

Ferner ging es darum die Kosten für die Anpassungen von Bauten an die Bedürfnisse Behinderter zu schätzen. Diese Schätzungen haben Baufachleute aus Kreisen der Behindertenorganisationen, des Amtes für Bauten und Logistik, des Bundesamtes für Wohnungswesen und der ETH durchgeführt.

In Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Wohnungswesen und dem

Seco hat das BJ schliesslich auch die volkswirtschaftlichen Auswirkungen in groben Zügen skizziert (Auswirkungen für Eigentümer und Eigentümerinnen sowie Vermieter und Vermieterinnen, Mieter und Mieterinnen, verarbeitendes Gewerbe usw.). Eine genaue Abschätzung der Regulierungsfolgen wäre wegen der vielen unberechenbaren Variablen auch von externen Fachleuten kaum zu erwarten gewesen.

Diese Ausführungen mögen verdeutlichen, dass das BJ nicht im Alleingang gearbeitet, sondern Fachwissen verschiedener interner und externer Stellen abgerufen hat.

3.1.2 *Konsensüberlegungen*

Um den Interessenkonflikt zwischen den Eigentümern der Bauten und den Behinderten zu lösen, hat das BJ folgenden Vorschlag in die Vernehmlassung geschickt:

- eine Pflicht für die Anpassung von Bauten an die Bedürfnisse der Behinderten soll nur für neue Bauten und nur bei umfassenden Erneuerungen gelten;
- Betriebe mit einer kleineren Dienstleistungsfläche als 100m² werden vom Geltungsbereich ausgenommen.

Behindertenorganisationen und Hauseigentümerkreise waren damit aus unterschiedlichen Gründen unzufrieden: Während die Behindertenorganisationen auf umfassenden Einbezug der Altbauten drängten, forderten Hauseigentümer- und Gewerbekreise eine stärker ausgeprägte Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips und präzise, berechenbare Regelungen. Mit Baufachleuten der Bundesverwaltung wurde eine neue Formulierung erarbeitet. Sie sah vor, Altbauten nur bei Erneuerungen im Umfang von mindestens 40 % des Bauwertes zu erfassen. Damit wurde dem Anliegen nach Berechenbarkeit und Klarheit besser Rechnung getragen.

Den Einbezug von Altbauten betrachtete das BJ als nicht konsensfähig. In den Anhörungen konnten die Behindertenvertreter und Behindertenvertreterinnen aber die nationalrätliche Kommission davon überzeugen, dass eine Lösung, die Altbauten einbezieht und schon bei kleineren Renovationen zu gewissen Anpassungen verpflichtet, zweckmässiger wäre. Das letzte Wort ist in dieser Frage noch nicht gesprochen.

3.2 **Anpassung des öffentlichen Verkehrs**

Ein zentrales Anliegen der Behinderten betrifft den öffentlichen Verkehr. Das Ziel des Gesetzes in diesem Bereich ist klar: Menschen mit Behinderun-

gen sollen sich mit dem öffentlichen Verkehr möglichst ebenso spontan in der ganzen Schweiz bewegen können wie nicht behinderte Personen.

3.2.1 *Aufbau des Fachwissens*

Mit dem Behindertengleichstellungsgesetz sollen bestehende Lücken in der Transportkette nach und nach geschlossen werden. In materieller Hinsicht ging es also um die Beantwortung der Frage, welche Standards im öffentlichen Verkehr künftig gelten sollen. Die Standards handeln beispielsweise davon, dass pro Zug mindestens ein Fahrzeug behindertengerecht ausgerüstet ist, oder Informationen für Passagiere sowohl akustisch wie auch optisch angezeigt werden. Diese Normen entstanden in Zusammenarbeit mit der Fachstelle «Behinderte und öffentlicher Verkehr», mit dem VÖV, dem Verband der konzessionierten Verkehrsunternehmen, sowie mit dem Bundesamt für Verkehr.

Von Seiten der Ökonomen aus dem Seco kamen auch unkonventionelle Lösungen zur Sprache. So wurde beispielsweise diskutiert, ob es nicht zweckmässiger wäre, jedem Behinderten ein Auto zur Verfügung zu stellen. Diese Lösung wäre zwar ökonomisch möglicherweise billiger und würde das Transportproblem lösen. Sie würde aber zu einer Ausgrenzung der Behinderten führen, die mit dem BehiG gerade vermieden werden soll.

In einem zweiten Schritt war sodann abzuklären, was die Umsetzung dieser Standards in einer vorgegebenen Zeit kostet. Das BJ war nicht in der Lage, die Kosten der vorgeschlagenen Massnahmen im Bereich des öffentlichen Verkehrs zu schätzen. Es hat deshalb das Bundesamt für Verkehr beigezogen. Dieses hat eine aufwändige Umfrage bei den Transportunternehmen aller Kategorien durchgeführt. Diese Kostenschätzungen bilden die Grundlage für den Entscheid der politischen Instanzen, wie lange die Übergangsfrist für die Anpassung des öffentlichen Verkehrs an die Bedürfnisse der Behinderten dauern soll und wie hoch die Finanzhilfen des Bundes zu bemessen sind.

Wie ist die vorliegende Lösung zu beurteilen? Auch in diesem Bereich fand eine fruchtbare Zusammenarbeit von Spezialisten verschiedener Fachrichtungen und Fachleuten aus der Verwaltung statt. Die von der Rechtsnorm Begünstigten als auch die Belasteten haben ihr Wissen und ihre Wünsche einbringen können.

3.2.2 *Konsensüberlegungen*

In sachlicher Hinsicht (also bezüglich der Standards) war der Konsens rasch erreicht. Im Zentrum steht beim öffentlichen Verkehr vielmehr die Frage,

wie gross die Finanzspritze sein muss, damit die erwünschten Anpassungen spürbar beschleunigt werden. Diese Frage muss von politischen Gremien beantwortet werden. In einem Zwischenentscheid hat sich der Bundesrat auf Anregung der Verwaltung für eine Übergangsfrist von zwanzig Jahren und Finanzhilfen in der Höhe von 300 Millionen Franken entschieden. Ob diese Lösung auch im Parlament eine Mehrheit findet, bleibt abzuwarten.

Die Sachfragen wurden weitgehend gelöst. Mit der Dauer der Übergangsfrist und mit der Höhe der Finanzhilfen bietet der Bundesrat zwei fein steuerbare Instrumente an. Sie erlauben dem Parlament nun, seine Prioritäten zu setzen.

4 Allgemeine Betrachtungen

Die Verwaltung ist heute ein zentrales Element der Politikformulierung (Seiler 1994, 697). Sie vermittelt zwischen den beteiligten internen und externen Interessen und beeinflusst den Entscheid von Regierung und Parlament.

Der Verwaltung kommt denn auch nach Meinung zahlreicher Autoren und Autorinnen wegen ihrer Sachkunde und Erfahrung sowie ihren Ressourcen eine dominierende Rolle zu;⁹ sie wirkt heute vermehrt politik(mit)-gestaltend. Das Korrektiv liegt in den Kontroll- und Führungsinstrumenten des Bundesrates sowie den Kontrollinstrumenten und der Kommissionsarbeit des Parlaments.

In diesem Zusammenhang stellen sich insbesondere Fragen nach der Gesetzesredaktion als Aufgabe der Verwaltung, nach dem Wissensaufbau sowie der Konsensbildung.

4.1 Gesetzesredaktion als Aufgabe der Verwaltung

Die Rechtsetzung ist zwar ein Prozess, an dem viele Organe und Personen teilhaben; die effiziente und erfolgreiche Redaktion von Normtexten allerdings ist fast nur im kleinen Team möglich (Müller 1999, Rz. 344–347). Die Kohärenz eines Entwurfs kann kaum gewährleistet werden, wenn zu viele Köche und Köchinnen am Werk sind; Arbeitsgruppen und Kommissionen sind für die Gesetzesredaktion deshalb eher ungeeignet. Ein kleines Team der federführenden Verwaltungsstelle, die im Idealfall sowohl über gesetzgebungstechnisches Know-how als auch über gewisse Fachkenntnisse verfügt, kann diese Aufgabe wohl am besten wahrnehmen.

Die Verwaltung muss dabei der Regierung nachvollziehbar darlegen, wie sie zu welcher Lösung gelangt, damit eine offene politische Diskussion geführt werden kann.

4.2 Wissensaufbau durch die Verwaltung

Ist es zweckmässig, dass die Verwaltung das Fachwissen sammelt und aufarbeitet?

Die Verwaltung kann sich dem Vorwurf aussetzen, zu wenig interdisziplinär zu arbeiten, Lösungen zu wenig wertfrei und umfassend zu prüfen. Man darf sich aber nicht der Illusion hingeben, externe Experten und Expertinnen würden a priori bessere Vorarbeiten erbringen als die Verwaltung. Grundlagenwissen oder gar erste Gesetzesentwürfe lassen sich nicht wertfrei erarbeiten. Selbst die Forschung ist nicht ganz von der Politik zu trennen. Die Sachkunde enthält also stets auch politische, gewertete Informationen. Schon die Auswahl der Experten und Expertinnen kann das Ergebnis erheblich beeinflussen.

In der Verwaltung ist viel Fachwissen vorhanden, das leicht und schnell über informelle Kontakte abgerufen werden kann. Werden diese Quellen zu wenig einbezogen, wird der theoretisch vorhandene Spielraum zu wenig ausgenutzt und besteht die Gefahr zu wenig ausgewogener Regelungsvorschläge. Der Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung kommt deshalb zentrale Bedeutung zu. Nur das Zusammenführen des vielfach in verschiedenen Verwaltungseinheiten verstreut vorhandenen und interdisziplinären Wissens bringt eine optimale Nutzung. Die Verwaltung muss auf der andern Seite auch rechtzeitig erkennen, wo sie an Leistungsgrenzen stösst und externe Unterstützung anfordern muss.

Der Vorteil der verwaltungsinternen gegenüber der externen Erarbeitung besteht unter anderem darin, dass die Verwaltung in der Regel schneller arbeitet als Expertenkommissionen. Zudem dürfte die Verwaltung gesamtgesellschaftliche Werte im Verhältnis zu sektoralen Aspekten vermutlich höher gewichten als paritätisch zusammengesetzte oder interessegebundene Expertenkommissionen. Für den Bundesrat als staatsleitendes Organ hat das interne Verfahren ferner den Vorteil, dass die Verwaltung die Entwürfe besser auf seine taktischen und strategischen Ziele ausrichten kann. Für die Erarbeitung einer bundesrätlichen Botschaft ist die Nähe und Loyalität zur Regierung nötig, so dass spätestens für diesen Verfahrensschritt praktisch nur die Verwaltung in Frage kommt.

Wie eingangs erwähnt, werden rund 90 % der Vorlagen verwaltungsintern erarbeitet. Das verwaltungsinterne Verfahren ist zwar wie dargelegt nicht gefahrenfrei. Alles in allem ist die dominante Stellung der Verwaltung beim Sammeln und Verarbeiten des Fachwissens aber doch in vielen Fällen sinnvoll und zweckmässig.

4.3 Wie stark soll sich die Verwaltung mit Konsensfragen auseinandersetzen?

Wie eine Untersuchung der Gesetzgebungsverfahren Mitte der 90er-Jahre gezeigt hat, scheint die Beachtung der Vernehmlassungsergebnisse die Aufnahme einer Vorlage im Parlament wesentlich zu prägen (Jegher 1999, 56). Die Ergebnisse dieser Untersuchung zeigen: Schenken Verwaltung und Regierung der Konsensfrage zu wenig Beachtung, greift das Parlament ein und es besteht mit der heutigen Infrastruktur des Parlamentes die Gefahr von Schnellschüssen und von wenig kohärenten Teillösungen.

In der Tendenz steht bei der Verwaltung das Suchen nach einer sachgerechten Lösung im Vordergrund, während bei Regierung, parlamentarischen Kommissionen und Plenum die Konsensfrage immer stärker in den Vordergrund rückt. Das Parlament kann schon aus Zeitgründen in seiner heutigen Organisationsform keine «law making legislative» sein (Jegher 1999, 11 u. 208f.). Das Volk kann sich mit Ausnahme der Variantenabstimmung nur noch zur Konsensfrage äussern.

Es scheint deshalb unabdingbar, dass sich die Verwaltung nicht nur auf die Suche nach geeigneten Sachlösungen macht, sondern auch schon erste Konsensüberlegungen anstellt. Die Verwaltung steht unter dem Zwang zum Wirklichkeitsdenken, das Utopien ausschaltet. Sie muss Konsens testen (Ruch 1978, 225).

Das Parlament hat grundsätzlich nur eine politische Kontrolle über das Produkt; das Volk verfügt noch über ein Vetorecht gegenüber dieser Kontrollentscheid (Müller 1999, Rz. 338).

5 Schlussbemerkungen

Das gesellschaftliche Zusammenleben ist komplizierter geworden, die Gesetzgebung als Folge davon auch. Die Ansprüche an das Sachwissen, das Rechtsetzung voraussetzt, sind gestiegen. Die Konzentration des Sachwissens an einem Ort der Entscheidungsprozessen kann den Anforderungen eines modernen Staates nicht genügen.

Die Gewaltenteilung wird heute funktional verstanden und führt zu einer horizontalen Funktionenverschränkung bzw. zur funktionellen Gewaltenhemmung (Ruch 1978, 205). Legislative und Exekutive haben gegenseitig teil an der Ausübung der jeweiligen Funktionen des andern Organs. Diese Verschränkung setzt bei Verwaltung und Regierung politisches Gespür, und beim Parlament einen gewissen Sachverstand voraus. Sachwissen und politische Aspekte sind verwoben; es gibt nicht eine richtige Lösung (Ruch 1978, 213). Sachgebundene Informationen und politisches Urteil fliessen inhaltlich zusammen.

Wer immer an der Rechtsetzung beteiligt ist, nimmt politische Funktionen wahr. Man muss sich also bewusst sein, dass schon im Vorverfahren der Rechtsetzung – wie immer es ausgestaltet wird – nicht nur die sachlich optimale Lösung gesucht wird, sondern auch politische Reflexion stattfindet. Das oberste Ziel der Verfahrensorganisation und gleichzeitig die Kunst der Gesetzgebung bestehen darin, Sachkompetenz und politische Plausibilität produktiv miteinander zu verknüpfen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Botschaft des Bundesrates, BBl 2001 1715
- 2 Vgl. BBl 2001 1753; der Nationalrat heisst gestützt auf die Initiative 1998 eine Behinderbestimmung in der Verfassung gut (AB 1996 N 1160).
- 3 überwiesen am 6.6.2000.
- 4 Für Einzelheiten vgl. Kommissionsverordnung vom 3.6.1996, SR 172.31.
- 5 Verordnung vom 17.6.1991 über das Vernehmlassungsverfahren, SR 172.062.
- 6 Vgl. Art. 27 f. Geschäftsverkehrsgesetz, SR 171.11.
- 7 Dachorganisationenkonferenz der privaten Behindertenhilfe (DOK), Schweizerische Arbeitsgemeinschaft zur Eingliederung Behinderter (SAEB), Verein Volksinitiative zur Gleichstellung der Behinderten, Schweizerische Fachstelle «Behinderte und öffentlicher Verkehr».
- 8 ASTRA, BAKOM, BAV, BAZL, BBL, BBT, BSV, BWO, EPA, ETH, ESTV, Post, SBB.
- 9 Vgl. u.a. Buser, S. 391f., 423 ff., Müller, Rz. 338.

Literatur

- Auer Andreas/Malinverni Giorgio/Hottelier Michel, 2000, *Droit constitutionnel suisse*, Stämpfli, Bern, Volume I, Rz. 1460–1470.
- Bundesamt für Justiz, 2002, *Gesetzgebungsleitfaden*, 2., überarbeitete Auflage, Bern.
- Buser Walter, 1974, *Die Organisation der Rechtsetzung*, in: ZSR 1974 II, S. 277 ff.
- Graf Martin, 1991, *Parlamentsreform und Gesetzgebungsverfahren*, *LeGes* 1991/3, S. 11 ff.

- Häfelin Ulrich/Haller Walter, 2001, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Schulthess, Zürich 5. Auflage, Rz. 1698, 1675 ff., 1812 f.
- Jegher Annina, 1999, *Bundesversammlung und Gesetzgebung*, Haupt, Bern.
- Klöti Ulrich/Schneider Gerald, 1989, *Die Informationsbeschaffung des Gesetzgebers*, Rüegger, Grösch.
- Lüthi Ruth, 1997, *Die Legislativkommissionen der Schweizerischen Bundesversammlung*, Haupt, Bern.
- Müller Georg, 1999, *Elemente der Rechtsetzungslehre*, Schulthess, Zürich.
- Muralt Hanna, 1997, *Vernehmlassungsverfahren – helvetisches Ritual oder modernes partizipatorisches Instrument der Konkordanzdemokratie?*, *LeGes* 1997/2, S. 17–39.
- Richli Paul, 2000, *Interdisziplinäre Daumenregeln für eine faire Rechtsetzung*, Helbing & Lichtenhahn, Basel.
- Ruch Alexander, 1978, *Sachkunde und Entscheidungskompetenz in der Rechtsetzung*, in: Eichenberger Kurt et al., *Grundfragen der Rechtsetzung*, Social Strategies Publishers Cooperative Society, Basel, S. 205–238.
- Seiler Hansjörg, 1994, *Gewaltenteilung: allgemeine Grundlagen und Schweizerische Ausgestaltung*, Stämpfli, Bern, S. 696 f.
- Seiler Hansjörg, 2000, *Einführung in das Recht*, Schulthess, Zürich, S. 236–238.