

Zeitdruck und Zugzwang im gesetzgeberischen Alltag von Bund und Kantonen

Christoph Auer | *Zeitdruck und Zugzwang in der Gesetzgebung sind keine neuen Phänomene. Insbesondere bei der Umsetzung von neuem Bundesrecht müssen die Kantone und Gemeinden allerdings immer öfter innert (zu) kurzer Frist ihre Rechtsordnungen an neue Vorgaben anpassen. Drei näher beschriebene Beispiele aus dem gesetzgeberischen Alltag von Bund und Kantonen zeigen, dass in allen Fällen von den ordentlichen Abläufen und Verfahren abgewichen werden musste, die bei der Vorbereitung eines Gesetzes zu beachten sind. Solche Auslassungen und Abkürzungen beim Gesetzgebungsverfahren sind eine Gefahr für die Qualität und Akzeptanz des neuen Rechts.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Drei Beispiele von Zeitdruck und Zugzwang in der Gesetzgebung
 - 2.1 Totalrevision der Bundesrechtspflege
 - 2.2 Einführung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts im Kanton Bern
 - 2.3 Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben zur Spitalfinanzierung im Kanton Bern
- 3 Gemeinsamkeit bei allen drei Beispielen: Abweichung vom ordentlichen Verfahren
 - 3.1 Erstes Beispiel: Totalrevision der Bundesrechtspflege
 - 3.2 Zweites Beispiel: Einführung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts
 - 3.3 Drittes Beispiel: Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben zur Spitalfinanzierung
- 4 Auswirkungen auf die Qualität der Erlasse
- 5 Schluss

1 Einleitung

Wer je mit Rechtsetzungsaufgaben befasst war, kennt aus eigener Erfahrung Situationen, in denen ein Gesetzgebungsprojekt unter grossem Zeitdruck stand oder in denen sich ein Akteur des Rechtsetzungsverfahrens gezwungen sah, den nächsten Zug zu machen. Zeitdruck und Zugzwang sind denn auch keine neuen Phänomene in der Gesetzgebung. Dennoch dürfte die Tendenz der unter Zeitdruck zu erarbeitenden Vorlagen zunehmend sein. Zum einen erhöht sich die Kadenz der Rechtsänderungen ganz allgemein, womit zwangsläufig auch die Zahl der zeitlich dringenden Geschäfte grösser wird. Zum anderen sind die Kantone und Gemeinden immer öfter mit Zeitdruck konfrontiert, wenn es um die Erarbeitung von Rechtsgrundlagen zur Umsetzung von Bundesrecht geht. Beispiele dazu aus der jüngsten Vergangenheit sind die Umsetzung der Rechtsweggarantie, die Einführung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts, die Umsetzung der neuen Spitalfinanzierung oder die Einführung der bundesrechtlichen Vorgaben

zu den Pensionskassen der öffentlich-rechtlichen Körperschaften. Aktuell anstehend ist die Anpassung des kantonalen Bau- und Planungsrechts an die Vorgaben des revidierten Raumplanungsgesetzes und der Zweitwohnungsgesetzgebung.

Zeitdruck und Zugzwang sind nicht per se schlecht. Bis zu einem gewissen Grad ist Zeitdruck vielmehr notwendig und auch gut. Wir alle müssen bei der Erfüllung unserer beruflichen Aufgaben mit Fristen arbeiten – oft auch mit selbst auferlegten Fristen –, damit wir unsere Arbeiten in eine sinnvolle Prioritätenordnung bringen und dadurch zielführend erledigen können. Zeitdruck und Zugzwang werden nur dann zum Problem, wenn die Fristen *unangemessen* kurz sind. Wie so oft handelt es sich auch hier um eine Frage des Masses.

2 Drei Beispiele von Zeitdruck und Zugzwang in der Gesetzgebung

Die folgenden Beispiele aus dem persönlich erlebten Alltag beim Bund und im Kanton Bern beschreiben Situationen, in denen ein Gesetzgebungsprojekt in besonderem Mass von Zeitdruck geprägt war bzw. ein Akteur des Rechtsetzungsverfahrens unter besonders akutem Zugzwang stand. Sie sollen Anlass sein zu überlegen, wie solchen Zuständen und ihren negativen Folgen entgegengewirkt werden könnte.

2.1 Totalrevision der Bundesrechtspflege

Das erste Beispiel aus dem Praxisalltag entstammt der Bundesebene. Es betrifft die Totalrevision der Bundesrechtspflege, ein breit angelegtes Rechtsetzungsprojekt, bei dem es in einer bestimmten Phase des Rechtsetzungsprozesses unvermittelt zu Zeitdruck und Zugzwang gekommen war. Was war passiert?

Im Februar 2001 hatte der Bundesrat zuhanden des Parlaments die Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege verbabschiedet mit u.a. einem Entwurf für ein neues Bundesgerichtsgesetz (BGG; SR 173.110).¹ Grundlage des Entwurfs waren Vorarbeiten einer Expertenkommission, der auch Vertreter des Bundesgerichts angehört hatten. Im September 2003 behandelte der Ständerat den Entwurf des Bundesrats als Erstrat. Er beschloss verschiedene Anpassungen am BGG-Entwurf. Diese standen nach Auffassung des Lausanner Bundesgerichts im Widerspruch zur angestrebten Entlastung der obersten Gerichte. Dessen Präsident wandte sich daher am 5. Januar 2004 mit einem Schreiben sowohl an den Präsidenten der Rechtskommission des Nationalrats als auch an den für die Vorbereitung des Gesetzgebungsprojekts verantwortlichen Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Bundesrat Christoph Blocher. Er teilte mit, dass das Bundesgericht den Gesetzesentwurf in der derzeitigen Form ablehne und stattdessen eine Integration des bisherigen Rechtsmittelsystems

in das BGG verlange. Am 12. Januar 2004 meldete sich in der Folge auch das damalige Eidgenössische Versicherungsgericht zu Wort. Es teilte mit, dass es – anders als das Lausanner Bundesgericht – die Fassung des Ständerats in allen wesentlichen Punkten befürworte.

Die beiden Briefe der obersten Gerichte setzten den Gesetzgeber unter Zugzwang. Eine planmässige Weiterbearbeitung des Projekts, ungeachtet des Widerstands des höchsten Gerichts, dessen Entlastung und Neuorganisation gerade eines der Ziele der Vorlage war, kam nicht in Frage. Das Bundesgericht musste wieder ins Boot geholt werden, andernfalls die Totalrevision der Bundesrechtspflege zu scheitern drohte.

Die rasche Reaktion sah folgendermassen aus: Anlässlich der Sitzung der Rechtskommission des Nationalrats vom 16. Januar 2004 liess sich der Vorsteher des EJPD von der Kommission den Auftrag geben, zusammen mit dem Bundesgericht und dem Eidgenössischen Versicherungsgericht einen Ausweg aus der verfahrenen Situation zu finden. Er schlug vor, die Lösung innert einer Frist von zwei Monaten zu präsentieren. Mit diesem Versprechen setzte er sich selbst und die Verwaltung unter Zeitdruck. Innert acht Wochen war das Rechtsmittelsystem des BGG zu überprüfen und – teilweise – neu zu konzipieren. Die Frist wurde eingehalten: Ziemlich genau zwei Monate nach Erteilung des Auftrags, am 18. März 2014, unterbreitete die sogenannte «Arbeitsgruppe Bundesgericht» der Kommission ihre neuen Normvorschläge.

2.2 Einführung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts im Kanton Bern

Der zweite Erfahrungsbericht zur Veranschaulichung der Phänomene «Zeitdruck» und «Zugzwang» in der Gesetzgebung betrifft die Einführung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts im Kanton Bern.

Blenden wir auch hier zurück: Der Bund hatte von 1993 (Einsetzung der Expertenkommission) bis Ende 2008 (Verabschiedung durch das Parlament) während rund 15 Jahren ein neues Vormundschaftsrecht erarbeitet. Im Januar 2011 setzte er das neue Recht auf den 1. Januar 2013 in Kraft. Die Kantone hatten somit vom Zeitpunkt der Verabschiedung durch die eidgenössischen Räte bis zum Inkrafttreten genau vier Jahre Zeit für die Einführung der kantonalen Gesetzgebung, die insbesondere die Behörden- und Gerichtsorganisation sowie das Verfahren regeln musste. Diese auf den ersten Blick akzeptable Frist täuscht freilich. Da es die neuen Fachbehörden nach Abschluss der kantonalen Gesetzgebungsarbeiten noch aufzubauen, auszurüsten und zu installieren galt, musste der Gesetzgebungsprozess deutlich vor dem 1. Januar 2013 abgeschlossen sein. Die für die Rechtsetzung zur Verfügung stehende Frist lag daher in Tat und Wahrheit nur bei etwa *drei* Jahren

Praktisch gar keine Zeit für eine Anpassung ihrer Rechtsordnung verblieb am Ende den Gemeinden.

Auch bei diesem Beispiel standen die Kantone unter Zugzwang und Zeitdruck. Im Kanton Bern nahm dieser Zeitdruck phasenweise bizarre Züge an. Was war passiert?

Bereits kurz nach der Verabschiedung des neuen Bundesrechts schickte der Regierungsrat des Kantons Bern einen Bericht mit zwei möglichen Modellen für die Organisation der neuen Fachbehörden in die Vernehmlassung, ein Modell mit *kantonalen* Behörden und eines mit *kommunalen* Behörden. Die Vernehmlassung ergab ein kontroverses Resultat. Der Regierungsrat empfahl daraufhin dem Grossen Rat, das *kantonale* Modell umzusetzen. Das Parlament folgte dieser Empfehlung im Januar 2010 und beauftragte den Regierungsrat mittels einer sogenannten Planungserklärung, die neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden als *kantonale Behörden* zu organisieren.²

In der Folge setzten auf Verwaltungsstufe die Vorbereitungsarbeiten für die Einführungsgesetzgebung ein. Im September 2010 legten die Expertenkommission und die federführende Justizdirektion einen Vorentwurf für das Einführungsgesetz vor. Dieser wurde von Dezember 2010 bis März 2011 in die Vernehmlassung geschickt. Eine Mehrheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Vernehmlassung begrüßte das kantonale Modell. – Und dann kam es völlig unerwartet zu einer Zäsur, mit der sich der ohnehin schon grosse Zeitdruck noch einmal massiv erhöhte: Am 1. Juni 2011 vollzog der Regierungsrat eine Kehrtwende. Er beschloss, aus finanzpolitischen Gründen auf seine frühere Positionierung zurückzukommen und dem Grossen Rat nun doch ein *kommunales* Behördenmodell zu unterbreiten.³ Die Verwaltung wurde beauftragt, den Vorentwurf *innert weniger Wochen* zu überarbeiten und den direktbetroffenen Stellen und Verbänden im Rahmen einer *zehntägigen Kurzkonsultation* zu präsentieren. Am 6. Juli 2011 verabschiedete der Regierungsrat an seiner letzten Sitzung vor der Sommerpause Gesetzesentwurf und Vortrag⁴ zuhanden des Parlaments mit einem *kommunalen Behördenmodell*.

Diese «Feuerwehrrübung» war freilich nicht von Erfolg gekrönt. Nach den Sommerferien führte die vorberatende Kommission des Grossen Rates am 12. August 2011 eine Grundsatzdiskussion zur Modellfrage und entschied sich – wie schon das Gesamtparlament im Januar 2010 – für das *kantonale* Modell. Die Verwaltung wurde beauftragt, den Gesetzesentwurf entsprechend auszuarbeiten. Am 25. August 2011 verabschiedete die Parlamentskommission den ihr von der Verwaltung vorgelegten Gesetzesentwurf zuhanden des Plenums.

2.3 Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben zur Spitalfinanzierung im Kanton Bern

Auch beim dritten und letzten Beispiel geht es um ein *kantonales* Gesetzgebungs-vorhaben, das nötig war für den *Vollzug von Bundesrecht*:

Am 21. Dezember 2007⁵ verabschiedeten die eidgenössischen Räte eine Revision des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) mit neuen Vorgaben zur Spitalfinanzierung. In den dazugehörenden Übergangsbestimmungen verpflichtete der Bund die Kantone, die notwendigen kantonalrechtlichen Finanzierungsregeln zur KVG-Novelle bis spätestens am 1. Januar 2012 einzuführen. Die Kantone hatten damit eine (theoretische) Frist zur Anpassung ihrer jeweiligen Spitalgesetzgebung von vier Jahren. In Tat und Wahrheit war diese Frist jedoch kürzer: Da der Bundesrat die für die Ausgestaltung des kantonalen Rechts massgeblichen Vollzugsvorschriften zum KVG erst Ende Oktober 2008 verabschiedete und per 1. Januar 2009 in Kraft setzte, verblieben den Kantonen faktisch nur *drei* Jahre für ihre Rechtsetzungsarbeiten.

Auch hier waren die Kantone unter Zugzwang, und auch hier kam es im Kanton Bern zu zusätzlichen Verzögerungen, die den ohnehin bereits bestehenden Zeitdruck weiter verschärften. Die Gründe dafür sollen hier nur angetönt werden: Zum einen wurden die Arbeiten von der zuständigen Direktion zu spät an die Hand genommen. Zum anderen lehnte der im Herbst 2010 mit dem Vorentwurf befasste Regierungsrat es ab, diesen wie geplant in die Vernehmlassung zu schicken. Stattdessen beauftragte er die Verwaltung, die Vorlage zu ergänzen und auch eine grundlegende Überprüfung der bernischen Spitalorganisation in die Gesetzgebungsarbeiten einzubeziehen. Diese unerwartete Zurückweisung machte es unmöglich, ein neues Spitalversorgungsgesetz innert einem Jahr zu erarbeiten, durch die parlamentarische Phase zu bringen und in Kraft zu setzen. Die Verwaltung sah sich daher gezwungen, das zur Einführung des neuen Bundesrechts notwendige kantonale Recht *auf Verordnungsstufe* zu erlassen. Sie stützte sich dabei auf Artikel 88 Absatz 3 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1), der vorsieht, dass der Regierungsrat in Fällen zeitlicher Dringlichkeit Bestimmungen, die zur Einführung übergeordneten Rechts nötig sind, durch Verordnung regeln kann, wobei die dergestalt erlassenen dringlichen Einführungsbestimmungen ohne Verzug durch ordentliches Recht abgelöst werden müssen.⁶

Selbst für eine Regelung auf Verordnungsstufe blieb die Zeit kurz, weshalb die federführende Gesundheits- und Fürsorgedirektion gezwungen wurde, die erforderlichen Rechtsgrundlagen unter grossem Zeitdruck zu erarbeiten. Am Ende verabschiedete der Regierungsrat die sogenannte Einführungsverordnung zur Änderung vom 21. Dezember 2007 des Bundesgesetzes über die Kranken-

versicherung (EV KVG; BSG 842.111.2) am 2. November 2011 und damit gerade noch rechtzeitig vor Ablauf der bundesrechtlichen Übergangsfrist. Die gesetzvertretende Verordnung war bis längstens Ende 2016 befristet. Sie sollte im Nachgang zur Verabschiedung des neuen bernischen Spitalversorgungsgesetzes am 23. Oktober 2013 weitestgehend aufgehoben werden.

3 Gemeinsamkeit bei allen drei Beispielen: Abweichung vom ordentlichen Verfahren

Die drei Beispiele unterscheiden sich in verschiedener Hinsicht. Unterschiedlich waren zunächst die *Gründe* für den Zeitdruck oder den Zugzwang (unerwarteter Widerstand eines wichtigen Adressaten des neuen Rechts, kurze Fristen des Bundes, unvermittelter politischer Meinungsumschwung, zu zögerliche Aufnahme der Arbeiten in der Verwaltung usw.). Unterschiedlich war aber auch die *Etappe innerhalb des Gesetzgebungsprozesses*, in welcher der Zeitdruck bzw. der Zugzwang besonders ausgeprägt war (Vorverfahren vor der Verabschiedung des Entwurfs zuhanden des Parlaments, Phase der parlamentarischen Beratung).

Nebst solchen Unterschieden gibt es jedoch auch eine Gemeinsamkeit: In allen drei Beispielen gebot die Dringlichkeit, dass von den ordentlichen Abläufen und Verfahren, die bei der Vorbereitung eines Gesetzes zu beachten sind, abgewichen werden musste.

3.1 Erstes Beispiel: Totalrevision der Bundesrechtspflege

Wenn der National- oder der Ständerat einen Gesetzesentwurf des Bundesrats in einer so grundlegenden Art ändern möchte, dass eine direkte Anpassung im Rahmen der parlamentarischen Beratung nicht mehr sinnvoll oder möglich ist, steht ihm die Möglichkeit der Zurückweisung der Vorlage an den Bundesrat offen. In diesem Fall ist der Bundesrat gehalten, eine *Zusatzbotschaft* zu erarbeiten und dem Parlament vorzulegen.⁷ Dabei müssen die Zusatzbotschaft und der geänderte Gesetzesentwurf die für Bundesratsgeschäfte üblichen Verfahren durchlaufen (Ämterkonsultation, Mitberichtsverfahren). Ausserdem sind sie nach ihrer Verabschiedung durch den Bundesrat im Bundesblatt zu veröffentlichen (Art. 13 Abs. 1 Bst. a des Publikationsgesetzes vom 18. Juni 2004 [PublG; SR 170.512]).

Im Beispiel des Bundesgerichtsgesetzes wurde dieses ordentliche Verfahren *nicht eingehalten*. Der Bundesrat wurde zwar vom Vorsteher des EJPD über den von der «Arbeitsgruppe Bundesgerichtsgesetz» erarbeiteten «neuen BGG-Entwurf» orientiert und hat ihn – wohl stillschweigend – auch zur Kenntnis genommen. Es kam aber nie zur Verabschiedung einer Zusatzbotschaft des Bundesrats. Dementsprechend durchliefen die neuen Vorschläge auch weder eine Ämterkonsultation noch ein Mitberichtsverfahren, geschweige denn ein Vernehmlassungsverfahren. Auch wurden sie nie im Bundesblatt publiziert.⁸ Nichtsdestotrotz

wurden die Neuerungen in der parlamentarischen Beratung als «Neue Anträge des Bundesrats» bezeichnet – eigentlich ein Etikettenschwindel.⁹

3.2 Zweites Beispiel: Einführung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts

Auch im zweiten Beispiel kam es zu einer Abweichung vom gesetzlich vorgesehenen Verfahren: Die Leitung des Vorverfahrens der Rechtsetzung obliegt im Kanton Bern dem Regierungsrat (Art. 83 Abs. 1 KV). Gesetzesentwürfe sind daher durch den Regierungsrat zu verabschieden und an den Grossen Rat weiterzuleiten, sofern das Parlament einen Erlass nicht ausnahmsweise selbst mittels des Instruments der parlamentarischen Initiative vorbereitet. Nicht vorgesehen ist dagegen, dass die *Verwaltung* – d.h. im Kanton Bern ein Amt oder eine Direktion – einen Erlassentwurf «am Regierungsrat vorbei» zuhanden des Parlaments vorbereitet. Genau dies war beim Einführungsrecht zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht aber geschehen. Die vorberatende Kommission des Grossen Rates, die – anders als der Regierungsrat – ein *kantonales* Behördenmodell wollte, gab bei der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion die Erarbeitung eines entsprechenden Gesetzesentwurfs in Auftrag. Geboten gewesen wäre auch hier eine Zurückweisung an den Regierungsrat mit dem Auftrag, dem Parlament eine neue – angepasste – Vorlage zu unterbreiten. Ähnlich wie im ersten Beispiel waren denn auch die Folgen, die sich aus der Abweichung vom gesetzlich vorgesehenen Verfahren ergaben: Wiederum behandelte das Parlament eine Vorlage, zu der es keinen Vortrag des Regierungsrats gab (der im Tagblatt des Grossen Rates 2011, Beilage 30, wiedergegebene Entwurf nennt fälschlicherweise den Regierungsrat als Urheber; in Tat und Wahrheit handelte es sich um eine Vorlage der Verwaltung).

Eine weitere Abweichung vom gesetzlich vorgesehenen Verfahren betraf die verkürzte Vernehmlassung. Gemäss den einschlägigen Vorschriften des bernischen Rechts ist zu Gesetzesentwürfen eine dreimonatige Vernehmlassung durchzuführen (Art. 5 Abs. 1 Bst. b i. V. m. Art. 9 der Verordnung vom 26. Juni 1996 über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren [VMV; BSG 152.025]). Zwar kann die Frist bei Dringlichkeit auch kürzer angesetzt werden (Art. 9 Abs. 2 VMV). Eine bloss 14-tägige Kurzkonsultation sprengt jedoch den Rahmen der zulässigen Verkürzung.

3.3 Drittes Beispiel: Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben zur Spitalfinanzierung

Beim dritten Beispiel ist die Abweichung vom ordentlichen Verfahren offensichtlich. Das Einführungsrecht wurde nicht vom Parlament, sondern vom Regierungsrat erlassen. Zwar hat der bernische Grosse Rat inzwischen «nachgebessert» und im Juni 2013 das neue Spitalversorgungsgesetz¹⁰ verabschiedet. Damit konnte

die dringliche Einführungsverordnung per 1. Januar 2014 aufgehoben werden. In den Jahren 2012 und 2013 verfügte der Kanton Bern aber nicht über das gebotene Einführungsrecht auf Gesetzesstufe. Anträgen aus dem Grossen Rat, der Entwurf der Dringlichkeitsverordnung sei zumindest der für das Spitalversorgungsgesetz zuständigen Grossratskommission zur Genehmigung vorzulegen, wurden vom Regierungsrat (zu Recht) abgelehnt.¹¹

Der Erlass des Einführungsrechts bloss auf Verordnungsstufe brachte es mit sich, dass zu den in den Jahren 2012 und 2013 geltenden Rechtsgrundlagen keine ordentliche Vernehmlassung stattfand. Zwar führte die Verwaltung zum Entwurf der EV KVG immerhin bei den politischen Parteien und den am stärksten betroffenen Akteuren des Spitalbereichs eine kurze Konsultation mit Frist zur Stellungnahme innerhalb eines Monats durch. Eine breite Abstützung entsprechend den ordentlichen Vorgaben – dreimonatige Vernehmlassung bei sämtlichen Adressatinnen und Adressaten nach Artikel 16 VMV – war jedoch aus Zeitgründen nicht möglich.

4 Auswirkungen auf die Qualität der Erlasse

Abkürzungen und Auslassungen der erwähnten Art – übermässige Verkürzung der gesetzlich vorgesehenen Konsultationsfrist, Einschränkung des Adressatenkreises bei Vernehmlassungen und Konsultationen, Verzicht auf ganze Verfahrensetappen – strapazieren oder verletzen die gesetzlichen Regeln des Rechtsetzungsverfahrens. Das ist an sich schon problematisch, auch wenn solche Regelverletzungen oftmals keine direkten Folgen haben.¹² Vorschriften über das Rechtsetzungserfahren sind jedoch nicht nur Selbstzweck. Sie haben vielmehr zum Ziel, die Qualität und Akzeptanz des Rechts zu gewährleisten. Abstriche an der Ordnungs- und Rechtmässigkeit des Rechtsetzungsverfahrens schaden daher der Qualität der Gesetzgebung. Dies in zweierlei Hinsicht. Zum einen gefährden Verkürzungen bei der Vernehmlassung die Überprüfung der Erlasse auf ihre politische Tragbarkeit und Akzeptanz. Zum anderen mindern Abkürzungen und Auslassungen die wertvolle Kontrolle der Erlassentwürfe auf Mängel wie Unklarheiten, Widersprüche, unerwünschte Nebenwirkungen oder fehlende Vollzugstauglichkeit (vgl. dazu Müller/Uhlmann, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl. 2013, S. 99 ff.). Die einzelnen Etappen des Rechtsetzungsverfahrens und die dafür vorgesehenen Fristen dienen der Optimierung des Normtextes. Wird aus Zeitgründen die Vernehmlassungsfrist verkürzt, auf die Erarbeitung einer Zusatzbotschaft verzichtet oder die Durchführung einer zweiten Lesung im Parlament ganz ausgelassen, so vergrössert sich die Gefahr von Fehlern und Unstimmigkeiten. Denn mit jeder der im ordentlichen Rechtsetzungsverfahren vorgesehenen Etappe geht eine Überprüfung und Überar-

beitung des Normtextes einher. Gerade bei grossen und komplexen Rechtsetzungsvorhaben, die ohnehin fehleranfällig sind, sind solche Kontrollmechanismen wichtig.

Eine besondere Herausforderung besteht schliesslich für mehrsprachige Gemeinwesen wie den Bund oder den Kanton Bern. Hier erfordert die Pflicht zur Übersetzung des Erlasstextes in die anderen Amtssprachen die Planung von zusätzlichen Etappen innerhalb des Rechtsetzungsverfahrens. Zeitdruck und Zugzwang verursachen unter diesen Umständen erst recht Schwierigkeiten. Zwar müssen die Erlasstexte spätestens im Zeitpunkt ihrer Wirksamkeit in den Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch bzw. Deutsch und Französisch vorliegen. Bei Vorentwürfen und Entwürfen ist es dagegen – jedenfalls im Kanton Bern – bei sehr engen zeitlichen Verhältnissen mitunter nicht möglich, die französische Fassung rechtzeitig fertigzustellen. Diese muss dann so rasch wie möglich nachgereicht werden, was mit Blick auf die Gleichwertigkeit der Amtssprachen problematisch ist. Ohnehin sind die Übersetzungsdienste jene Verwaltungsstellen, die besonders stark von (zu) engen zeitlichen Vorgaben und unerwarteten Kurswechseln der Politik betroffen sind, gehören sie doch zu den Akteuren des Rechtsetzungsverfahrens, die bei der Zeitplanung gerne vernachlässigt oder gar vergessen werden. Das kann sich – wiederum – auf die Qualität auswirken, hat doch auch die Übersetzung – nicht anders als das Mitberichts- und Vernehmlassungsverfahren – eine Qualitätssicherungsfunktion (Müller/Uhlmann, a.a.O., S. 107 f.).

5 Schluss

Zeitdruck und Zugzwang gehören heute zwangsläufig ein Stück weit zur Gesetzgebung. Sie hängen u. a. mit dem raschen Wandel der gesellschaftlichen Verhältnisse und den vielfältigen Interdependenzen zwischen den Gemeinwesen unterschiedlicher Hierarchiestufe zusammen. Es wird daher auch in Zukunft immer wieder zu Abkürzungen im Rechtsetzungsverfahren kommen. Den steigenden Zeitdruck zu bekämpfen, führt nicht weiter. Es ist das Privileg der politischen Behörden, neue Wertungen vorzunehmen und auf bereits getroffene Vorentscheide zurückzukommen. Die Verwaltung muss Wege finden, mit solchen Unwägbarkeiten und Kursänderungen zurechtzukommen.

Mit Zeitdruck und Zugzwang sind vorab die Kantone und Gemeinden konfrontiert, die oftmals gezwungen sind, ihre Rechtsordnungen innert kurzer Zeit für den Vollzug von neuem, übergeordnetem Recht, anzupassen bzw. neue Rechtsgrundlagen zu schaffen. Wichtig und wünschbar ist in diesem Zusammenhang, dass das übergeordnete Gemeinwesen die Notwendigkeit des Erlasses von nachgeordnetem Einführungsrecht in die eigene Zeitplanung einbezieht und

nicht eine unnötig frühe Wirksamkeit des übergeordneten Rechts festlegt. Zudem sind die nachgeordneten Gemeinwesen möglichst früh und regelmässig über die Neuerungen und ihre Auswirkungen zu informieren.

Elementar für eine nicht allzu stark vom Zeitdruck diktierte Rechtsetzung des untergeordneten Gemeinwesens ist ein möglichst früher Start der Arbeiten. Geradezu vorbildlich verhielt sich diesbezüglich vor rund hundert Jahren der Kanton Bern: Nur einen Tag nachdem am 20. März 1908 die Referendumsfrist zum neuen gesamtschweizerischen Zivilgesetzbuch unbenutzt abgelaufen war, setzte die Justizdirektion des Kantons Bern am 21. März 1908 eine Expertenkommission zur Erarbeitung des bernischen Einführungsgesetzes zum ZGB ein. Diese bestand aus den Herren Professoren Eugen Huber, Nationalrat Fritz Bühlmann und Virgile Rossier (vgl. Tagblatt des Grossen Rates 1910, Beilage 12, S. 20). Dank dieser unverzüglichen und vorausschauenden Anhandnahme der Rechtsetzungsarbeiten gelang es, die umfangreiche Einführungsgesetzgebung rechtzeitig bereitzustellen.

Gegen Zeitdruck in der Gesetzgebung gibt es kein Patentrezept. Rücksichtnahme und Verständnis für die Zeitbedürfnisse der nachfolgenden Gemeinwesen erleichtern aber immerhin die Rechtsetzungsarbeiten der Kantone und Gemeinde. Diese wiederum sind gehalten, die eigenen Arbeiten so früh wie möglich an die Hand zu nehmen und bereits in der anfänglichen Konzeptphase eine realistische Zeitplanung zu machen. Zwar wird auch die beste und umsichtigste Planung nicht allen denkbaren Wendungen und Meinungsumschwüngen der Politik Rechnung tragen können. Aber unvorhergesehene Herausforderungen machen ja gerade auch den Reiz und die Faszination aus, welche die Vorbereitung von Rechtserlassen auszeichnen.

Christoph Auer, Dr. iur., LL.M., Staatsschreiber des Kantons Bern,

E-Mail: christoph.auer@sta.be.ch

Anmerkungen

- 1 Botschaft des Bundesrats vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege (BBl 2001 4202 ff.).
- 2 Tagblatt des Grossen Rates 2010 S. 190 ff. u. 197.
- 3 Das stand zwar im Widerspruch zur Planungserklärung des Grossen Rates vom Januar 2010. Planungserklärungen sind für den Regierungsrat jedoch nur «politisch verbindlich». Erfüllt der Regierungsrat eine Planungserklärung nicht, hat er dies dem Grossen Rat gegenüber zu begründen (Art. 53 Abs. 3 des Gesetzes vom 4. Juni 2013 über den Grossen Rat [Grossratsgesetz, GRG; BSG 151.21]).
- 4 Im Kanton Bern ist unter «Vortrag» der erläuternde Bericht des Regierungsrates zuhanden des Grossen Rates zu verstehen.
- 5 AS 2008 2049
- 6 Der Rückgriff des Regierungsrats auf die Möglichkeit zum Erlass von dringlichem Verordnungsrecht (Art. 88 Abs. 3 KV) war in diesem Fall freilich nicht unumstritten. So führte der Verband der Privatspitäler gegen die EV KVG am 16. Dezember 2011 Beschwerde beim Bundesgericht (Verfahren der abstrakten Normenkontrolle). Er rügte, die Voraussetzungen für eine Anwendung von Art. 88 Abs. 3

- KV seien nicht erfüllt. Es mangle an der Dringlichkeit – bei rechtzeitiger Anhandnahme hätte das ordentliche Gesetzgebungsverfahren durchlaufen werden können –, und die Regeln der EV KVG seien nicht in allen Teilen «notwendig» zur Einführung des übergeordneten Rechts. Die Beschwerde ist noch immer hängig beim Bundesgericht. Das Verfahren dürfte aber wohl demnächst abgeschlossen werden.
- 7 Vgl. Art. 75 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (ParlG; SR 171.10) sowie Rotach/Schaerer, Änderungen von Botschaften und Erlassentwürfen durch den Bundesrat (Abgrenzung zwischen Botschaft, Zusatzbotschaft und Einzelantrag des Bundesrats), in: LeGes 2009/1 S. 12.
 - 8 Kritisch dazu Ulrich Zimmerli, in: Pierre Tschannen (Hrsg.), BTJP 2006, S. 285 und 312, der das Vorgehen als «einmaligen gesetzgeberischen Husarenritt» und «gesetzgeberische Sturzgeburt» bezeichnete.
 - 9 Vielsagend das Votum von Bundesrat Blocher im Nationalrat (AB 2004 N 1577): «Wie Sie der Fahne entnehmen können, hat die Kommission vor allem beim Bundesgerichtsgesetz relativ viele Änderungen am Beschluss des Ständerates bzw. am ursprünglichen Entwurf des Bundesrates beschlossen. Es gibt dort auch eine nicht ganz alltägliche Zeile: «Neue Anträge des Bundesrates». Man hätte auch schreiben können: «Anträge des neuen Bundesrates»; das wäre etwa identisch gewesen.»
 - 10 Spitalversorgungsgesetz vom 13. Juni 2013 (SpVG; BSG 812.11).
 - 11 Vgl. etwa Antwort des Regierungsrats vom 18. Mai 2011 zur Motion Desarzens «Kontrolliertes Notrecht», einsehbar unter www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-d05afe3d41a24d41832dc2541844dbc1.html
 - 12 Vgl. BGE 134 I 269 E. 3.3. Danach handelt es sich bei einer kantonalen Norm, welche die Konsultation der Sozialpartner vor der Verabschiedung eines Erlasses durch den Regierungsrat vorsieht, zwar nicht bloss um eine unbeachtliche Ordnungsvorschrift (E. 3.3.7). Trotzdem war der Regelverstoss im konkreten Fall nicht derart gravierend, dass er die Ungültigkeit des Erlasses nach sich zog (E. 3.3.8). Anders demgegenüber BGE 133 I 178, wonach die Missachtung des Erfordernisses der zweiten Lesung als ein gravierender formeller Mangel des parlamentarischen Rechtsetzungsverfahrens erscheint, der zwar aus Gründen der Rechtssicherheit der Verbindlichkeit des betreffenden Erlasses nicht absolut entgegenstehen kann, aber doch – wenn er innert Frist mit einem zur Verfügung stehenden Rechtsmittel gerügt wird – zur Aufhebung desselben führt.

Résumé

La législation au forceps et sous la pression du temps n'est pas un phénomène nouveau. La mise en œuvre du nouveau droit fédéral oblige de plus en plus souvent les cantons et les communes à adapter leur ordre juridique à (trop) court terme aux nouvelles règles. Trois exemples plus détaillés tirés du quotidien législatif de la Confédération et des cantons révèlent qu'il faut parfois sauter les étapes ordinaires de la préparation des lois. Toutefois, ces libertés prises avec les procédures nuisent à la qualité et à l'acceptation du nouveau droit.