



**Modul 2:
Ausgewählte methodische
und technische Themen**

Fassung
vom 27. August 2014

Impressum

Rechtsetzungsrichtlinien des Kantons Bern Modul 2: Ausgewählte methodische und technische Themen

Autorinnen und Autoren:

Gérard Caussignac, Fürsprecher, Leiter des Dienstes für begleitende Rechtsetzung,
jurassische Angelegenheiten und Zweisprachigkeit, Staatskanzlei
Christoph Eberhard, Dr. iur., Generalsekretariat/Rechtsabteilung, Volkswirtschaftsdirektion
Paul Häusler, Fürsprecher, Koordinationsstelle für Gesetzgebung, Justiz-, Gemeinde- und
Kirchendirektion (bis Februar 2014)
Donatella Pulitano, Leiterin des Zentralen Terminologiedienstes, Staatskanzlei
Rudolf Zurfl h, Fürsprecher, Rechtsamt, Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion

Übersetzung:

Annie Bouix, Leiterin des Zentralen  bersetzungsdienstes, Staatskanzlei

Der Regierungsrat hat vom Modul 2: «Ausgewählte methodische und technische Themen»
am 27. August 2014 Kenntnis genommen.

Herstellung und Vertrieb:

Staatskanzlei des Kantons Bern, Postgasse 68, CH-3000 Bern 8
Telefon +41 31 633 75 60
Telefax +41 31 633 75 05
E-Mail: print@sta.be.ch

Verkaufspreis:

Fr. 4.–

  2014 by Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion und Staatskanzlei des Kantons Bern.
Jede Art der Vervielfältigung sowie der Weiterverarbeitung auf elektronischen Datenträgern
ist ohne Genehmigung des Kantons Bern verboten. Die auszugsweise Wiedergabe einzel-
ner Textstellen ist unter Quellenangabe erlaubt.

Ce module existe également en français.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Einleitung	1
2 Rechtsetzungsprojekte	2
2.1 Zeitliche Planung	2
2.2 Normkonzept	2
2.3 Redaktion	3
2.4 Projektmanagement	3
2.5 Weiterführende Literatur	5
3 Gesetzesevaluation	6
4 Besonderheiten der Erlassformen	8
4.1 Kantonsverfassung	8
4.2 Gesetz	8
4.3 Dekret	9
4.4 Verordnung	9
4.5 Direktionsverordnung	10
4.6 Reglement	10
5 Teilrevision oder Totalrevision?	11
5.1 Unterscheidung	11
5.2 Wahl der Art der Revision	11
5.3 Ausführungsrecht zum totalrevidierten Gesetz	12
6 Organisationserlass und Sacherlass	13
6.1 Organisationsautonomie des Regierungsrates	13
6.2 Organisationserlass	14
6.3 Sacherlass	14
7 Kriterien für die Gliederung eines Erlasses	15
8 Regelungsdichte	17
8.1 Begriff	17
8.2 Angemessene Regelungsdichte	17
9 Verweisungen	19
9.1 Allgemeines	19
9.2 Echte und unechte Verweisungen	19
9.3 Binnenverweisungen und Aussenverweisungen	20
9.4 Statische und dynamische Verweisungen	20
9.5 Verweisung auf Normen von Verbänden und Fachorganisationen	21
10 Harmonisierung des neuen mit dem geltenden Recht	24
10.1 Harmonie der Rechtsordnung	24
10.2 Änderung von geltendem Recht	24
10.3 Aufhebung von geltendem Recht	25
10.4 Übergangsbestimmungen	25
10.5 Festlegung des Zeitpunkts des Inkrafttretens	28

11	Umsetzung von Bundesrecht	31
11.1	Allgemeines	31
11.2	Umsetzung von internationalen Verträgen	32
11.3	Nutzung des kantonalen Regelungsspielraums	32
11.4	Wiederholung von übergeordnetem Recht	32
11.5	Gliederung des Einführungserlasses	32
11.6	Terminologie	32
11.7	Dringlichkeitsverordnung	33
11.8	Genehmigung oder Kenntnisnahme durch eine Bundesbehörde	33
11.9	Dokumentation für das Mitberichts- und das Vernehmlassungsverfahren	34
11.10	Netzwerk der Kantone	34
12	Übertragung von öffentlichen Aufgaben an Dritte	35
13	Interkantonale Verträge	36
13.1	Arten	36
13.2	Beitritt zu interkantonalen Verträgen	37
13.3	Änderung von interkantonalen Verträgen	37
13.4	Kündigung, Aufhebung und Dahinfallen von interkantonalen Verträgen	38
13.5	Veröffentlichung von interkantonalen Verträgen	38
13.6	Übernahme von Aufgaben für andere Kantone	39
13.7	Mitarbeit in Arbeits- und Expertengruppen, die mit der Ausarbeitung von interkantonalen Verträgen beauftragt sind	40
14	Hilfsmittel	41
14.1	Rechtsetzung	41
14.2	Sprache	41
14.3	Medienmitteilungen	42

1 Einleitung

Dieses Modul behandelt in knapper Form eine Auswahl von Fragen der Rechtsetzungsmethodik und der Rechtsetzungstechnik. Der Auswahl liegen Anregungen aus der Kantonsverwaltung zugrunde.

Themen zur Rechtsetzungsmethodik finden sich in den Kapiteln 2 und 3, Themen zur Rechtsetzungstechnik in den Kapiteln 4 bis 14.

Das Modul enthält keine verbindlichen Weisungen für die Redaktion oder die Ausgestaltung der Erlasse. Allerdings wird an mehreren Stellen auf rechtliche Regelungen und auf Module der Rechtsetzungsrichtlinien des Kantons Bern (RSR) mit verbindlichem Charakter verwiesen. Diese sind natürlich zu beachten.

Wegen der Zusammenfassung verschiedenster, sachlich nicht zusammenhängender Themen kann das Inhaltsverzeichnis kein systematisch oder chronologisch geordneter Führer durch das Modul sein. Immerhin kann es beim Auffinden der Themen helfen.

Zudem kann mit der Volltextsuche in der Intranetfassung der RSR (Intranetportal des Kantons Bern unter Dienstleistungen für DIR & STA > Rechtsetzung > Rechtsetzungsrichtlinien) gezielt nach bestimmten Themen gesucht werden, und zwar sowohl in den einzelnen Modulen wie auch im Sachregister, das sich auf den Inhalt sämtlicher Module der RSR bezieht.

2 Rechtsetzungsprojekte

2.1 Zeitliche Planung

Die zeitliche Planung eines Rechtsetzungsjekts wird einerseits durch die anvisierte Normstufe und andererseits durch den angestrebten Inkrafttretenstermin bestimmt. Der Umfang und die Intensität der Mitwirkung interner und externer Stellen nehmen erheblich zu, je höher die Normstufe ist (vgl. die Ablaufschemata in Modul 1, Ziff. 5 und Modul 5).

Dementsprechend wichtig ist es, vor Inangriffnahme der eigentlichen Planung den Rechtsetzungsauftrag sorgfältig zu analysieren und auszuformulieren (Modul 7, Ziff. 3.1).

Ist die Erlassform bestimmt (vgl. Ziff. 4), lassen sich die Dauer der verschiedenen Bearbeitungs- und Entscheidungsprozesse abschätzen und die entsprechenden Meilensteine festlegen (vgl. Modul 7, Aufbaubeispiel 3.1-1, Ziff. 7).

Die Meilensteine sind allenfalls aufgrund des Normkonzepts (Ziff. 2.2) anzupassen.

Insbesondere ist zu beachten, dass

- Erlasse nur verabschiedet werden können, wenn sie in beiden Amtssprachen vorliegen (Modul 4, Ziff. 4.1.1),
- die ordentliche Veröffentlichung von Erlassen die Beachtung der Terminpläne für die Veröffentlichung in der Bernischen Amtlichen Gesetzessammlung (BAG) voraussetzt (Intranetportal des Kantons Bern unter Dienstleistungen für DIR & STA > Rechtsetzung > Terminpläne),
- Mitberichtsverfahren grundsätzlich mindestens drei Wochen dauern sollen (Modul 9, Ziff. 4.5),
- auch Direktionsverordnungen dem Dienst für begleitende Rechtsetzung, jurassische Angelegenheiten und Zweisprachigkeit der Staatskanzlei zu unterbreiten sind (Modul 9, Ziff. 4.3),
- Erlass- und Vortragsentwürfe in beiden Amtssprachen vorliegen müssen, wenn sie deutsch- und französischsprachigen Kreisen zur Stellungnahme unterbreitet werden (Modul 9, Ziff. 2.9 und 3.9),
- Vernehmlassungsverfahren grundsätzlich mindestens drei Monate dauern sollen (Modul 9, Ziff. 2.6),
- Verfassungsänderungen, neue Gesetze und Gesetzesänderungen vor dem Antrag des Regierungsrates an den Grossen Rat der Redaktionskommission in beiden Amtssprachen zur Vorprüfung vorzulegen sind (Modul 10, Ziff. 3),
- sich die Behandlung von Grossratsvorlagen nach der *Arbeitsplanung für die Grossratsvorlagen* richtet (Intranetportal des Kantons Bern unter Dienstleistungen für DIR & STA > Rechtsetzung > Terminpläne),
- genehmigungsbedürftige Erlasse erst nach der Genehmigung des Bundes in Kraft treten können (Modul 11, Ziff. 6.2).

2.2 Normkonzept

Die Analyse des Rechtsetzungsauftrags (Modul 7, Ziff. 3.1), die Ergebnisse von Experten- und Arbeitsgruppensdiskussionen und das Ergebnis einer allfälligen prospektiven Gesetzesevaluation (Ziff. 3) sind in eine normative Form zu bringen. Je nach Umfang und Komplexität der Regelung empfiehlt es sich, vor dem Erstellen der eigentlichen Vorlage ein Normkonzept zu formulieren (vgl. dazu insbesondere auch Modul 7, Ziff. 3.6 ff.); dieses soll

- die konkretisierten Ziele umschreiben,

- die Regelungsinstrumente aufführen, mit denen die angestrebten Wirkungen zu erzielen sind,
- den Geltungsbereich umschreiben,
- die hauptsächlichen Adressatinnen und Adressaten der Normen festhalten,
- die stufengerechte Sicherung des Handlungsspielraums von Behörden aufzeigen,
- die wichtigsten zu regelnden Sachfragen auflisten,
- die Regelungsstufe dieser Sachfragen aufführen,
- ihre Regelungsdichte umreißen (Ziff. 8),
- die Zweckmäßigkeit eines neuen Erlasses oder der Zusammenführung mit dem Regelungsinhalt eines bestehenden Erlasses klären,
- für den letzteren Fall die Frage einer Teil- oder einer Totalrevision beantworten (vgl. dazu Ziff. 5).

Aus der Formulierung des Normkonzepts können sich Anpassungen des Rechtsetzungsauftrags ergeben. Diese können ihrerseits wieder Änderungen des Normkonzepts nach sich ziehen.

2.3 Redaktion

Die Redaktion von Erlassen verlangt eine Auseinandersetzung mit folgenden Fragen:

- Wie ist der Erlass äusserlich zu gestalten?
- Wie soll der Erlass gegliedert werden?
- Welche methodischen Gesichtspunkte sind zu beachten?
- Welche sprachlichen Leitlinien sind zu beachten?

Die formale Gestaltung ist in Modul 3 beschrieben, die Gliederung in Ziffer 7 des vorliegenden Moduls, und über die sprachlichen Leitlinien gibt Modul 4 Auskunft.

Einige methodische Hinweise:

- Das Normkonzept sollte bei Beginn der Redaktionsarbeit vorliegen.
- Synoptische Tabellen, die den Anpassungsbedarf dem geltenden Recht gegenüberstellen, erleichtern es insbesondere, die begriffliche und systematische Kohärenz der Änderungsvorlage sicherzustellen.
- Die inhaltliche und sprachliche Verständlichkeit der Vorlagen verbessert sich in aller Regel deutlich, wenn sie im Zweierteam oder im Idealfall im Rahmen einer Parallelredaktion (Modul 4, Ziff. 4.2) erarbeitet werden.
- Die Zusammenarbeit mit dem Übersetzungsdienst ist möglichst früh aufzunehmen (Modul 4, Ziff. 4.1).

2.4 Projektmanagement

2.4.1 Projektorganisation

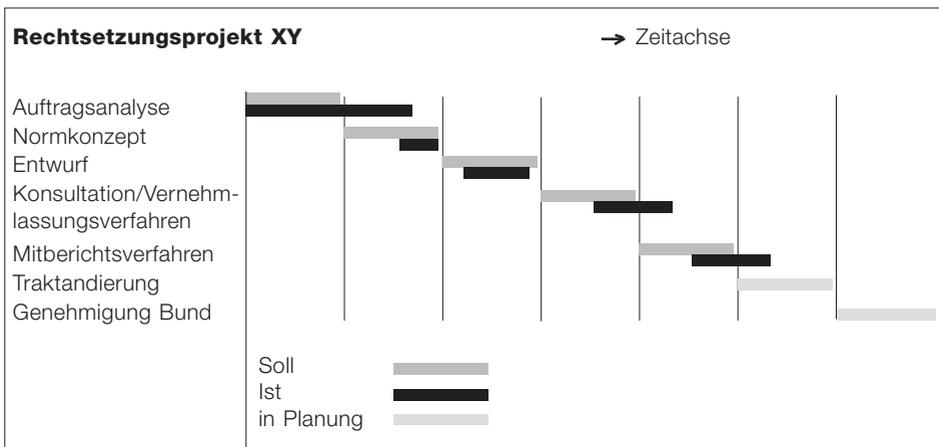
Rechtsetzungsprojekte sind keine standardisierten Alltagsgeschäfte, sondern erfordern eine eigene Planung in zeitlicher (Ziff. 2.1) und in organisatorischer Hinsicht sowie in Bezug auf die Bereitstellung der Ressourcen. Sie setzen in der Regel sowohl juristisches als auch sachgebietsbezogenes Fachwissen voraus; zudem müssen alle Erlasse für die Verabschiedung in beiden Amtssprachen vorliegen. Eine Projektorganisation ist somit erforderlich, um zumindest die Koordination zwischen dem betroffenen Rechtsdienst und den beteiligten Fachstellen sicherzustellen.

Liegt der Schwerpunkt des Projekts in der regelungstechnischen Umsetzung bereits getroffener inhaltlicher Entscheide, ist es angebracht, eine Juristin oder einen Juristen mit der Projektleitung zu betrauen. Sind demgegenüber sachpolitische Strategien zu entwickeln, sollte die Projektleitung von einer oder einem Sachverständigen des betreffenden Sachgebiets übernommen werden. Bei umfangreichen oder komplexen Rechtsetzungsprojekten kann die Aufteilung der Projektarbeiten in zwei Etappen mit je unterschiedlicher Projektleitung angezeigt sein. Die Projektleitung ist die Schaltstelle zwischen der Direktion oder der Staatskanzlei und den betroffenen Fachstellen. Sie ist für die administrative Begleitung des Projekts verantwortlich.

Bei Rechtsetzungsprojekten, welche die strategische Neuausrichtung eines Politikbereichs zur Folge haben können, empfiehlt es sich, die Einsetzung einer Expertenkommission zu prüfen, um externes fachliches und politisches Wissen frühzeitig für das Projekt nutzbar zu machen bzw. in den Vorentwurf des Erlasses einfließen zu lassen. Den Direktionen und der Staatskanzlei steht es nach Artikel 37 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG) (BSG 152.01) frei, solche Kommissionen einzusetzen. Bei diesen Projekten empfiehlt es sich in der Regel, die Organisation in einen Leitungsausschuss (Gesamtprojektausschuss, Steuerungsausschuss u. Ä.) und eine Arbeitsgruppe aufzugliedern. Dem Leitungsausschuss obliegt es, strategische Weichenstellungen im Projekt zuhanden der Direktion oder der Staatskanzlei vorzubereiten. Der Arbeitsgruppe obliegen die Aufbereitung der für die strategischen Weichenstellungen erforderlichen Informationen sowie die fachliche und redaktionelle Umsetzung der Beschlüsse der Direktion oder der Staatskanzlei.

2.4.2 Projektstrukturierung

Rechtsetzungsprojekte erfordern aufgrund ihrer zeitlichen Gebundenheit und der Beteiligung einer Mehrzahl von Fach- und Entscheidungsstellen eine klare Strukturierung der einzelnen Projektstätigkeiten nach zeitlichen Phasen. Hilfestellung bieten dafür die tabellarischen Darstellungen der Abläufe in Modul 5. Die Zielerreichung im Rahmen der einzelnen Projektphasen kann mit Hilfe eines Balkendiagramms kontrolliert werden, z. B wie folgt (nach Bundesamt für Justiz [2007]: *Gesetzgebungsleitfaden. Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes*. 3. Auflage. Bern. S. 105):



2.5 Weiterführende Literatur

Eingehende Ausführungen zum Management von Rechtsetzungsprojekten finden sich in den folgenden Publikationen:

- Bundesamt für Justiz (2007): *Gesetzgebungsleitfaden. Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes*. 3. Auflage. Bern. Ziff. 14, S. 89 ff. (Startseite EJPD > Startseite BJ > Themen > Staat & Bürger > Legistik > Legistische Hauptinstrumente > Gesetzgebungsleitfaden)
- Müller, Georg/Uhlmann, Felix (2013): *Elemente einer Rechtssetzungslehre*. 3. Auflage. Zürich/Basel/Genf: Schulthess. Rz 100 ff. und 465 ff.

3 Gesetzesevaluation

Mit Evaluationen können die Auswirkungen staatlicher Massnahmen unter Einsatz wissenschaftlicher Methoden erfasst werden. Beurteilt werden insbesondere die Wirkungen, die Zielerreichung/Vollzugskonformität (Effektivität, Wirksamkeit) sowie die Wirtschaftlichkeit (im Sinne der Kosten-Nutzen-Effizienz).

Unterschieden wird zwischen prospektiven, begleitenden und retrospektiven Evaluationen (Finanzdirektion des Kantons Bern [2001]: *Fachhandbuch Wirkungsorientierte Gesetzgebung, [FHB]*. Bern, S. 15. Intranetportal des Kantons Bern > Dienstleistungen für DIR & STA > Rechtsetzung > Rechtsetzungsrichtlinien):

Bezeichnung	Zeitpunkt	Gegenstand
prospektive Gesetzesevaluation (Modul 7, Ziff. 3.4; FHB, S. 16 ff.)	<i>ex ante</i> Konzeptphase (Regelab- sicht; Auftrag zur Rege- lung)	Analyse des Handlungs- bzw. Regelungsbedarfs und Prüfung von alternativen Regelungsmodellen
begleitende Gesetzesevaluation (Modul 7, Ziff. 3.11; FHB Anhang II)	<i>ex ante</i> Entwurfsphase (beim Vorliegen des Verwaltungs- entwurfs; ggf. noch in den parlamentarischen Kom- missionen)	Prüfung des Entwurfs hinsichtlich Wirkungsopti- malität, Kosten-Nutzen-Re- lation, Konsistenz, Ver- ständlichkeit, Vollzugstaug- lichkeit sowie Bürgerinnen- und Bürgerfreundlichkeit
retrospektive Gesetzesevaluation (Modul 7, Ziff. 3.12; FHB S. 19 ff.)	<i>ex post</i> Vollzugsphase (nach dem Inkrafttreten)	Prüfung der Bewährung bzw. Zielerreichung der Rechtsvorschriften mit Folgerungen für Belassung, Aufhebung oder Revision

Die grundsätzliche Pflicht zur Durchführung von prospektiven Gesetzesevaluationen ergibt sich aus folgenden Bestimmungen:

- Artikel 101 Absatz 3 der Kantonsverfassung (KV) (BSG 101.1),
- Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe *b* des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) (BSG 620.0),
- Artikel 67 f. der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) (BSG 151.211),
- Artikel 42 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG) (BSG 152.01),
- Artikel 5 Absätze 2 und 3 des Staatsbeitragsgesetzes (StBG) (BSG 641.1).

Für die retrospektiven Evaluationen ergibt sich die grundsätzliche Durchführungspflicht aus folgenden Bestimmungen:

- Artikel 101 Absatz 4 KV (umfassende Evaluationsklausel),
- Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe *c* FLG,
- Artikel 36 Absatz 5 GO,
- Artikel 3 Absatz 2 des Gesetzes über die Finanzkontrolle (Kantonales Finanzkontrollgesetz, KFKG) (BSG 622.1) (Prüfung der Wirtschaftlichkeit, der Zweckmässigkeit und der Wirksamkeit der Haushaltführung).

Wegen des tendenziell hohen Zeit- und Kostenaufwands werden Evaluationen in der Praxis zurückhaltend eingesetzt (z. B. bei Erlassen, die ihrerseits hohe Kosten generieren, oder bei Erlassen mit grossen Auswirkungen auf Gesellschaft und Wirtschaft). Die Intensität von Evaluationen richtet sich nach der Bedeutung des Erlasses. Bei weniger bedeutenden Erlassen können auch Kurzevaluationen oder blosse Checklisten/Prüffragen (FHB, S. 47 ff.) zur Anwendung gelangen.

Weiterführende Erläuterungen zur Gesetzesevaluation finden sich in Modul 7, Ziffer 3.4 und 3.11 ff., sowie im FHB, S. 16 ff.

4 Besonderheiten der Erlassformen

4.1 Kantonsverfassung

Die Verfassungsnormen stehen auf der obersten Stufe der innerkantonalen Rechtsetzung. Verfassungsrevisionen erfolgen grundsätzlich im Verfahren der Gesetzgebung, wobei die Vorlage im Grossen Rat immer zweimal beraten wird (Art. 127 Abs. 2 und 3 Kantonsverfassung [KV] [BSG 101.1]), und unterliegen obligatorisch der Volksabstimmung (Art. 61 Bst. a KV).

Bundesrecht und Völkerrecht sowie interkantonale Verträge gehen der Kantonsverfassung vor.

Verfassungsänderungsvorlagen sind der Redaktionskommission vor ihrer Verabschiedung durch den Regierungsrat zur Vorprüfung und vor der zweiten Lesung durch den Grossen Rat zur erneuten Prüfung vorzulegen (vgl. Modul 10, Ziff. 2.3, 3 und 4).

4.2 Gesetz

Gesetze sind Erlasse des Grossen Rates, bei denen die Referendumsfrist unbenutzt abgelaufen ist oder die in einer Volksabstimmung angenommen worden sind, oder vom Volk angenommene Initiativen, die ihm als ausformulierter Gesetzesentwurf unterbreitet worden sind.

Die bernische Kantonsverfassung kennt keinen Verfassungsvorbehalt. Neue Aufgaben können deshalb auch auf Stufe Gesetz, d. h. ohne Verfassungsänderung, an die Hand genommen werden.

Nach Artikel 69 Absatz 4 KV sind alle grundlegenden und wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts in der Form des Gesetzes zu erlassen. Dazu gehören Bestimmungen, für welche die Verfassung ausdrücklich das Gesetz vorsieht, sowie Bestimmungen über

- die Grundzüge der Rechtsstellung der Einzelnen, über den Gegenstand von Abgaben, die Grundsätze ihrer Bemessung und den Kreis der Abgabepflichtigen mit Ausnahme von Gebühren in geringer Höhe,
- Zweck, Art und Rahmen von bedeutenden kantonalen Leistungen,
- die Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden,
- die Anhandnahme einer neuen dauernden Aufgabe.

Gesetze regeln Grundlegendes und Wichtiges. Untergeordnetes und Nebensächliches gehören nicht in das Gesetz.

Für die Übertragung von Aufgaben an Dritte sind die Anforderungen nach Artikel 95 Absatz 2 KV zu beachten (vgl. Ziff. 12).

Die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen bedarf einer gesetzlichen Grundlage, welche die Delegation auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt und den Rahmen der Delegation festlegt (Art. 69 Abs. 1 KV). Das Gesetz muss daher insbesondere die wesentlichen Entscheidungen vorgeben und die Leitlinien der zu erlassenden Regelung selbst festlegen. Die direkte Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an eine Direktion oder die Staatskanzlei ist ausgeschlossen.

Gesetzesvorlagen sind der Redaktionskommission vor ihrer Verabschiedung durch den Regierungsrat zur Vorprüfung und vor der zweiten Lesung durch den Grossen Rat zur erneuten Prüfung vorzulegen, sofern der Grosse Rat nicht auf die Durchführung einer zweiten Lesung verzichtet (Art. 75 Abs. 3 des Gesetzes über den Grossen Rat [GRG] [BSG 151.21]) (vgl. Modul 10, Ziff. 2.3, 3 und 4).

4.3 Dekret

Dekrete sind Ausführungserlasse des Grossen Rates zu Gesetzen (Parlamentsverordnungen). Sie enthalten gesetzesergänzende und -vertretende Bestimmungen sowie besonders wichtige Vollzugsvorschriften in Bereichen, in denen der Regierungsrat aus Gründen der Gewaltenteilung nicht legislieren kann (z. B. Dekrete im Bereich der Justiz). Im Unterschied zu Verordnungen des Regierungsrates müssen jedoch sämtliche Dekrete eine formell-gesetzliche Grundlage haben, die ausdrücklich festschreibt, welche Regelungsgegenstände auf Dekretsstufe zu konkretisieren sind (Art. 74 Abs. 1 KV).

Im Dekret kann der Grosse Rat seine Rechtsetzungsbefugnisse nur soweit an den Regierungsrat subdelegieren, als dies in der formell-gesetzlichen Grundlage ausdrücklich vorgesehen ist (Art. 69 Abs. 2 KV).

4.4 Verordnung

Verordnungen sind Ausführungserlasse des Regierungsrates. Sie werden nach bernischer Terminologie in folgende Typen unterteilt:

Selbstständige Verordnungen (Kompetenznorm in der Verfassung):

- Vollzugsverordnungen,
- Dringlichkeitsverordnungen,
- Notverordnungen.

Unselbstständige Verordnungen (Kompetenznorm in einem Erlass des Grossen Rates):

- gesetzesergänzende oder -vertretende Verordnungen,
- Versuchsverordnungen.

Artikel 90 Buchstabe *d* in Verbindung mit Artikel 88 Absatz 2 KV ermächtigt den Regierungsrat, unmittelbar gestützt auf die Kantonsverfassung alle Bestimmungen zu erlassen, ohne die ein Gesetz nicht vollzogen werden kann. Erlasse mit solchen Bestimmungen werden als *Vollzugsverordnungen* bezeichnet.

Der Regierungsrat kann zudem gestützt auf Artikel 88 Absatz 3 KV in Fällen zeitlicher Dringlichkeit die für die Einführung übergeordneten Rechts (Bundesrecht, Völkerrecht) notwendigen Bestimmungen erlassen (vgl. auch Ziff. 11.7). Solche *Dringlichkeitsverordnungen* sind auf längstens fünf Jahre zu befristen und ohne Verzug durch ordentliches Recht abzulösen (Modul 3, Ziff. 2.2.2 und 2.2.4.5).

Schliesslich ist der Regierungsrat befugt, in ausserordentlichen Lagen unmittelbar gestützt auf die Kantonsverfassung Massnahmen zur Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie gegen soziale Notstände zu verordnen (Art. 91 KV). Solche *Notverordnungen* sind von Verfassungs wegen auf ein Jahr befristet und sofort dem Grossen Rat zur Genehmigung vorzulegen.

Alle übrigen Verordnungen des Regierungsrates bedürfen einer formell-gesetzlichen Grundlage, die den Anforderungen von Artikel 69 Absatz 1 KV genügen muss. Gesetzlich festgelegte Vollzugsbefugnisse der Direktionen kann der Regierungsrat gestützt auf Artikel 69 Absatz 3 KV allerdings ohne weiteres an die Amtsstellen der Zentralverwaltung delegieren.

Für den Erlass von *Versuchsverordnungen* wurde in Artikel 44 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG) (BSG 152.01) eine formell-gesetzliche Grundlage geschaffen. Solche Verordnungen sollen zur Erprobung neuer oder veränderter Aufgaben oder neuer Formen, Abläufe und Organisationsformen des Verwaltungshandelns dienen und können im Rahmen des kantonalen Verfassungsrechts von kantonalen Gesetzen abweichen. Von der Ermächtigung zum Erlass von Versuchsverordnungen hat der Regierungsrat bisher nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht.

4.5 Direktionsverordnung

Verordnungen der Direktionen und der Staatskanzlei sind nur aufgrund einer Delegationsnorm in einer Verordnung des Regierungsrates zulässig, die sich ihrerseits auf eine ausdrückliche formell-gesetzliche Ermächtigung stützen muss (Art. 69 Abs. 3 KV). Artikel 43 Absatz 1 OrG legt zudem die folgenden Voraussetzungen für eine solche Subdelegation fest: Gegenstand muss eine Regelung sein, die stark technischen Charakter hat, rasch wechselnden Verhältnissen unterworfen oder von untergeordneter Bedeutung ist.

Artikel 43 Absatz 2 OrG verbietet es, Rechtsetzungsbefugnisse an Dienststellen auf tieferer Stufe als die Direktionen und die Staatskanzlei zu delegieren.

4.6 Reglement

Reglemente sind Ausführungserlasse der Justizbehörden und verwaltungsexterner Organisationen und Institutionen.

Artikel 95 Absatz 2 Buchstabe *b* KV schreibt vor, dass Art und Rahmen der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an verwaltungsexterne Organisationen und Institutionen im Gesetz zu regeln sind. Das gilt auch für Erlasse von Justizbehörden, da die KV selbst diesen keine Rechtsetzungsbefugnisse verleiht.

Die Justizbehörden und die verwaltungsexternen Organisationen und Institutionen sind zwar nicht verpflichtet, die kantonalen Rechtsetzungsrichtlinien einzuhalten. Die sie administrativ begleitenden Direktionen und die Staatskanzlei wirken jedoch darauf hin, dass dies soweit möglich geschieht. Die Fachdienste der Staatskanzlei leisten die erforderliche Unterstützung.

Verwaltungsverordnungen, d. h. Normen von kantonalen Organisationseinheiten unterhalb der Direktions- und Staatskanzleistufe, werden zuweilen auch «Reglement» genannt (z. B. Amtsreglement). Diese Bezeichnung ändert jedoch nichts daran, dass es sich dabei nicht um Erlasse handelt und sie daher nicht in der Bernischen Amtlichen Gesetzessammlung veröffentlicht werden.

5 Teilrevision oder Totalrevision?

5.1 Unterscheidung

Mit der Teilrevision eines Erlasses ist dessen Änderung gemeint (Modul 3, Ziff. 2.3). Die Totalrevision eines Erlasses bedeutet die Ausarbeitung eines neuen Erlasses, der einen bisherigen, zu revidierenden Erlass ablösen soll (Modul 3, Ziff. 2.2).

Die Unterscheidung der beiden Revisionsarten ist formeller Natur: Bei der Teilrevision wird nur ein Teil der Bestimmungen des Erlasses geändert oder aufgehoben, bei der Totalrevision wird der bestehende Erlass durch einen neuen ersetzt.

Eine Revision kann auch nur einen Teil der materiellen Regelungen eines Erlasses betreffen, aber in gewissen Fällen dennoch dessen Totalrevision erfordern.

5.2 Wahl der Art der Revision

Die Änderung eines Erlasses geschieht oft in der Form einer Teilrevision. In gewissen Fällen ist aber eine Totalrevision zwingend erforderlich. In anderen Fällen kommen sowohl die Teilrevision wie auch die Totalrevision in Betracht.

Es ist nicht möglich, in allgemeiner Weise festzulegen, in welchen Fällen eine Totalrevision und in welchen Fällen eine Teilrevision vorzunehmen ist. Zu entscheiden ist von Fall zu Fall, je nach den Umständen. Der Entscheid über die Wahl der Art der Revision ist letztlich in einem gewissen Mass auch politischer Natur. Die folgenden Beurteilungskriterien können als Entscheidungshilfe dienen:

- a Verhältnis der zu ändernden Artikel zur Gesamtzahl der Artikel des Erlasses:
Betrifft die Änderung mehr als die Hälfte der Artikel des Erlasses, spricht dies für die Totalrevision.
- b Umfang des Erlasses und Häufigkeit der Änderungen:
Kurze Erlasse von höchstens zehn Artikeln, die zudem häufig von einer Änderung betroffen sind, werden eher einer Totalrevision unterzogen.
- c Formelle oder redaktionelle Anpassungen, insbesondere solche terminologischer oder organisatorischer Art:
Sind zahlreiche Anpassungen dieser Art vorzunehmen, empfiehlt sich die Totalrevision.
- d Zahl der erfolgten Teilrevisionen und Alter des Erlasses:
Erlasse, die schon häufig teilrevidiert worden und älteren Datums sind (≥ 20 Jahre), werden mit Vorteil totalrevidiert.
- e Sehr fachspezifische oder sehr technische Regelungen, die häufigen Änderungen unterworfen sind:
Viele Erlasse, die sehr fachspezifische oder sehr technische Gegenstände regeln, müssen häufig angepasst werden. Die Totalrevision ist hier vorzuziehen.
- f Änderung der Systematik des Erlasses:
Eine wesentliche Änderung der Systematik kann eine Totalrevision nötig machen.

g Umfang der Änderung:

Müssen zahlreiche Bestimmungen in den Erlass eingefügt oder aufgehoben werden, kann dies die Systematik des Erlasses beeinträchtigen oder die Lesbarkeit und Verständlichkeit der Regelungen empfindlich erschweren. In einem solchen Fall empfiehlt sich die Vornahme einer Totalrevision, ausser es bestehe ein besonderes Interesse an der Erhaltung des Erlasses in seiner Grundstruktur, dies etwa um seine Anwendung durch die betroffenen Behörden oder durch ein grösseres Publikum zu erleichtern, insbesondere, wenn zum Erlass eine reiche Literatur und Rechtsprechung existiert (vgl. z. B. die Teilrevision vom 8. Mai 1991 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs [SchKG] [SR 281.1], BBl 1991 III, Ziff. 113). In einem solchen Fall wird auf die Totalrevision verzichtet.

h Natur der Änderungen in ihrem Verhältnis zum geltenden Recht:

Umfasst die beabsichtigte neue Regelung grundsätzliche Änderungen oder gar einen Systemwechsel, spricht dies für die Totalrevision.

i Eine nachfolgende Totalrevision ist beabsichtigt:

Der Umstand, dass der Erlass in absehbarer Zeit ohnehin einer Totalrevision unterzogen werden soll, spricht im Moment für eine Teilrevision, obwohl nach den vorstehenden Beurteilungskriterien eher eine Totalrevision angezeigt wäre.

5.3 Ausführungsrecht zum totalrevidierten Gesetz

Bei einer Totalrevision eines Gesetzes ist auch das gesamte Ausführungsrecht zum Gesetz, das mit der Totalrevision aufgehoben wird, einer formellen Totalrevision zu unterziehen.

Zwar könnte in gewissen Fällen eine Ausführungsverordnung zum bisherigen Gesetz mit relativ geringfügigen Anpassungen im Ingress (Rechtsgrundlage), in einigen Artikeln und nötigenfalls im Erlasstitel als Ausführungsverordnung zum neuen Gesetz weiter dienen. Mit rechtlichen Problemen beim Vollzug müsste bei diesem Vorgehen nicht gerechnet werden. Es ist aber der Transparenz und der Rechtssicherheit abträglich, wenn ein Ausführungserlass ein älteres Erlassdatum hat als das Gesetz, das er ausführt.

Gleiches gilt für allfällig vorhandene Dekrete, die zur Ausführung eines aufgehobenen Gesetzes erlassen worden sind.

6 Organisationserlass und Sacherlass

6.1 Organisationsautonomie des Regierungsrates

6.1.1 Grundsatz

Nach Artikel 87 Absatz 2 der Kantonsverfassung (KV) (BSG 101.1) bestimmt der Regierungsrat im Rahmen von Verfassung und Gesetz die zweckmässige Organisation der Verwaltung. Gesetze und Dekrete des Grossen Rates haben die Organisationsautonomie des Regierungsrates zu wahren.

6.1.2 Aufgabenzuweisungen und Zuständigkeitsregelungen in Gesetz und Dekret

Aufgaben und Zuständigkeiten werden im Gesetz einer Direktion oder der Staatskanzlei übertragen. Wird beabsichtigt, die Zuständigkeit einer Organisationseinheit innerhalb der Direktion oder Staatskanzlei zu übertragen, so lautet die Formulierung für die Zuweisung im Gesetz: «die zuständige Stelle der X-Direktion» oder «die zuständige Stelle der Staatskanzlei». Damit bleibt es dem Regierungsrat überlassen, das zuständige Amt durch Verordnung zu bestimmen.

Der Regierungsrat kann auch bei einer gesetzlichen Zuweisung an die «X-Direktion» oder an die «Staatskanzlei» die Aufgabe oder Zuständigkeit durch Verordnung an eine untergeordnete Behörde weiterdelegieren (Art. 69 Abs. 3 KV).

Wo ausnahmsweise eine Verfügungszuständigkeit der Direktion oder der Staatskanzlei im Gesetz festgelegt werden soll, geschieht dies vorzugsweise mit der Formulierung «Die X-direktorin oder der X-direktor verfügt ...» bzw. «Die Staatsschreiberin oder der Staatsschreiber verfügt ...».

Mit der Formulierung im Gesetz «die zuständige Stelle der X-Direktion» oder «die zuständige Stelle der Staatskanzlei» wird einerseits festgelegt, dass nicht die Direktion oder die Staatskanzlei selbst die zuständige Behörde sein soll. Andererseits wird damit für Verfügungen indirekt auch der Rechtsweg bestimmt: Erste Beschwerdeinstanz gegen die Verfügungen eines Amtes (oder einer dem Amt gleichgestellten Organisationseinheit) ist nämlich die zuständige Direktion oder Staatskanzlei (Art. 62 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [VPRG] [BSG 155.21]).

Für Aufgabenzuweisungen und Zuständigkeitsregelungen im Dekret gelten die gleichen Grundsätze.

6.1.3 Aufgabenzuweisungen und Zuständigkeitsregelungen in der Verordnung

Auf Verordnungsebene legt der Regierungsrat fest, welchem Amt (oder welcher gleichgestellten Organisationseinheit) die Aufgabe oder Zuständigkeit zukommen soll (Art. 21 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung [Organisationsgesetz, OrG] [BSG 152.01]), auch wenn die Aufgabe im Gesetz einer Direktion zugewiesen ist. Die Zuweisung der einzelnen Aufgaben innerhalb der Ämter und die nähere Organisation der Ämter und der gleichgestellten Organisationseinheiten kann er in der Organisationsverordnung an das zuständige Mitglied des Regierungsrates übertragen (Art. 21 Abs. 2 und Art. 25 Abs. 4 OrG). Enthält die Organisationsverordnung eine derartige Subdelegationsnorm, erlässt die zuständige Direktorin oder der zuständige Direktor bzw.

die Staatsschreiberin oder der Staatsschreiber die entsprechende Regelung durch eine Direktionsverordnung, jedenfalls soweit hoheitliche Befugnisse übertragen werden sollen. Darin wird die letztlich zuständige Abteilung oder Fachstelle bestimmt. Andere als hoheitliche Befugnisse werden durch die Geschäftsordnung der Direktion oder Staatskanzlei bzw. – auf Amtsebene – durch Amtsreglement zugewiesen.

Der Regierungsrat ist nicht gehalten, in der Organisationsverordnung eine Subdelegation vorzunehmen, er kann die zuständigen Behörden der Abteilungs- und Fachstellenebene auch selbst festlegen. Durch entsprechende Subdelegation kann jedoch die interne Organisation der Ämter rasch geänderten Bedürfnissen angepasst werden.

Nicht möglich sind Aufgabenzuweisungen und organisatorische Festlegungen durch Verordnungen der Ämter, denn diese sind nicht zum Erlass von Verordnungen ermächtigt (Art. 43 Abs. 2 OrG).

6.2 Organisationserlass

Die Kantonsverfassung legt die Organisationsstruktur der kantonalen Verwaltung nur grob fest (Art. 92 KV).

Der Organisationserlass (Gesetz, Dekret, Verordnung) legt die Verwaltungsstrukturen fest und weist den Organisationseinheiten ihre Aufgabengebiete pauschal zu.

Beispiele für Organisationserlasse sind das Organisationsgesetz, die Verordnung über die Organisation des Regierungsrates (Organisationsverordnung RR, OrV RR) (BSG 152.11) sowie die acht Verordnungen über die Organisation der einzelnen Direktionen und der Staatskanzlei. Im Organisationsgesetz werden die Aufgabengebiete des Kantons stichwortartig genannt und in Ausführung von Artikel 69 Absatz 4 Buchstabe *d* KV den einzelnen Direktionen und der Staatskanzlei zugewiesen (Art. 27 bis 34 OrG). In den Organisationsverordnungen der Direktionen und der Staatskanzlei ist deren Gliederung in Ämter und diesen gleichgestellten Organisationseinheiten geregelt, und es werden darin diesen Einheiten einzelne Teile aus dem gesamten Aufgabenbereich der Direktion oder Staatskanzlei stichwortartig zugewiesen.

Organisationserlasse beschränken sich somit auf die Zuweisung von anderswo, nämlich in der Sachgesetzgebung, geregelten Aufgaben an Organe und Behörden. Sachgebietsspezifische materielle Regelungen sind nicht Gegenstand der Organisationserlasse.

6.3 Sacherlass

Der Sacherlass regelt Sach- und Verfahrensgegenstände. Er umschreibt auch behördliche Aufgaben und weist diese den durch die Organisationsgesetzgebung geschaffenen Organen und Behörden zu. Im Gegensatz zum Organisationserlass werden im Sacherlass die Aufgaben der Behörden der Erlassebene entsprechend spezifisch umschrieben.

Wo einem Organ oder einer Behörde des Kantons nur einzelne Fachaufgaben zukommen sollen, wird in der Regel dieses Organ oder diese Behörde durch die Sachgesetzgebung geschaffen (z. B. Kommissionen).

Ämter und ihnen gleichgestellte Organisationseinheiten sowie Abteilungen und Fachstellen werden nicht durch Sachverordnungen geschaffen.

7 Kriterien für die Gliederung eines Erlasses

Die Vorgaben für die formale Gliederung eines Erlasses finden sich in Modul 3, Ziffer 2.1.1 ff. Der vorliegende Abschnitt befasst sich mit dessen äusserem Aufbau, der «äusseren Systematik». Die «innere Systematik» ist dagegen auf die Widerspruchsfreiheit des Erlasses in sich selbst und im Verhältnis zur Rechtsordnung ausgerichtet.

Die äussere Systematik soll in erster Linie der Lesbarkeit und Verständlichkeit des Erlasses dienen. Er soll sich grundsätzlich an der Gewohnheit, einen Text von oben nach unten bzw. von vorne nach hinten zu lesen, orientieren. Die entsprechend gestaltete Reihenfolge der Normen richtet sich sodann einerseits nach den verwendeten Normtypen (z. B. Zweckbestimmungen, Verfahrensbestimmungen, Strafbestimmungen), andererseits nach Kriterien, die sich aus dem behandelten Gegenstand entwickeln lassen. Für beide Gesichtspunkte gilt, dass das Allgemeine vor dem Besonderen, der Grundsatz vor dem Detail und der Regelfall vor der Ausnahme stehen sollen.

Wenn für mehrere Teilbereiche gemeinsame oder allgemeine Bestimmungen gelten, sollen sie am Anfang des Erlasses oder eines Abschnitts zusammengefasst werden.

Die Gliederung von Verordnungen sollte zudem wenn möglich und sinnvoll die Gliederung des ausgeführten Gesetzes widerspiegeln.

Meist empfiehlt sich eine nach Normtypen gegliederte Unterteilung in Abschnitte. Eine solche Gliederung erübrigt sich allerdings in der Regel für kurze Erlasse bis zu 12 Artikeln (Modul 3, Ziff. 2.1.1). Als Richtlinie kann die folgende Gliederung gelten:

1. *Abschnitt: Einleitung*
 - Ziel/Zweck
 - Geltungsbereich/Gegenstand
 - Begriffsbestimmungen
2. *Abschnitt mit der Regelung des Gegenstandes (Hauptteil)*
 - vgl. die spezifischen Gliederungskriterien im Anschluss an diese Gliederung
3. *Abschnitt: Finanzierung, Kosten/Gebühren*
4. *Abschnitt: Organisation, Vollzug, Verfahren*
5. *Abschnitt: Strafbestimmungen*
6. *Abschnitt: Übergangs- und Schlussbestimmungen*
 - Übergangsrecht
 - Indirekte Änderung von Erlassen
 - Aufhebung von Erlassen
 - Inkrafttreten (und allenfalls Befristung)

Die folgenden *Gliederungskriterien* für den Hauptteil des Erlasses sind sinnvoll, können aber nicht schematisch angewandt werden, sondern müssen den Eigenheiten des Regelungsgegenstandes angepasst werden:

- Logik: Das Allgemeine wird vor dem Besonderen, der Grundsatz vor dem Detail, der Regelfall vor der Ausnahme und der Ober- vor dem Unterbegriff erwähnt.
- Sachbezug: Der Gegenstand sowie die Adressatinnen und Adressaten der Regelung bestimmen die Systematik (Gliederung nach den betroffenen Personen oder Institutionen, den geregelten Tätigkeiten, den geschützten Rechtsgütern).
- Chronologie: Ein Vorgang, der auf der Zeitachse vor einem andern liegt, wird zuerst erwähnt.

- Beziehungen zwischen Ursache und Wirkung: Die Ursache wird vor der Wirkung erwähnt.
- Hierarchie: Die oberen Behörden werden vor den unteren erwähnt.
- Betroffenheit: Die stärker Betroffenen werden vor den schwächer Betroffenen erwähnt.
- Dogmatik: Begriffssysteme und Rechtsinstitute werden in der Systematik abgebildet (z. B. Eigentum und beschränkte dingliche Rechte).

Bei der Auswahl der Kriterien ist die Richtschnur immer die bestmögliche Verständlichkeit des Erlasses für die Adressatinnen und Adressaten.

8 Regelungsdichte

8.1 Begriff

Unter Regelungsdichte kann der Detaillierungsgrad einer Regelung oder das Verhältnis zwischen rechtlich normierten und regelungsfreien Lebensräumen verstanden werden. Im Folgenden wird Regelungsdichte im Sinn der ersten Definition verwendet.

Enthält ein Erlass viele Einzelschriften, liegt eine hohe Regelungsdichte vor. Enthält er nur generalklauselartige Anweisungen, ist die Regelungsdichte gering.

Je grundlegender und wichtiger der Rechtsinhalt und je höher die Regelungsstufe, desto schwächer ist im Allgemeinen die Regelungsdichte. Bei einem Gesetz wird sie in der Regel eher gering, bei einer Verordnung eher hoch sein.

Die Regelungsdichte wird durch verfassungsrechtliche Vorgaben mitbestimmt. Es sind dies insbesondere das Legalitätsprinzip und das daraus abgeleitete Gebot der Bestimmtheit von Normen (Art. 66 Abs. 2, Art. 69 der Kantonsverfassung [KV] [BSG 101.1]), das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 28 Abs. 3 KV), das Willkürverbot, der Grundsatz des Vertrauensschutzes (Art. 11 KV) sowie Normen über den Inhalt der Gesetze (z. B. Art. 25 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1, Art. 69, Art. 74 Abs. 1, Art. 93, Art. 95 Abs. 2, Art. 96, Art. 116, Art. 126 Abs. 2 KV).

In Erlassbestimmungen eingefügte Begründungen und Erklärungen passen an sich nicht zum Thema der Regelungsdichte, weil ihnen die Normqualität fehlt. Da Begründungen und Erklärungen aber gelegentlich doch den Weg in Erlassentwürfe finden, sei hier in Erinnerung gerufen, dass Rechtserlasse nur Normen zum Gegenstand haben. Begründungen und Erklärungen haben ihren Platz im Vortrag, nicht aber im Erlass.

Literaturhinweise:

- Müller, Georg/Uhlmann, Felix (2013): *Elemente einer Rechtssetzungslehre*. 3. Auflage. Zürich/Basel/Genf: Schulthess. Rz 123 f., 250 ff., 272 f., 308 ff.
- Bundesamt für Justiz (2007): *Gesetzgebungsleitfaden. Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes*. 3. Auflage. Bern. S. 272 f. (Startseite EJPD > Startseite BJ > Themen > Staat & Bürger > Legistik > Legistische Hauptinstrumente > Gesetzgebungsleitfaden)

8.2 Angemessene Regelungsdichte

Eine *angemessene* Regelungsdichte beachtet folgende Randbedingungen:

- Tragweite des geregelten Sachgebiets,
- Bedürfnisse der Adressatinnen und Adressaten (Rechtssicherheit),
- Regelungsstufe.

Erlasse weisen eine *zu hohe* Regelungsdichte auf, wenn sie

- Sachverhalte regeln, die auf unterer Erlassstufe geregelt werden sollten,
- Sachverhalte regeln, die bereits hinreichend geregelt sind,
- atypische Sachverhalte regeln,
- unnötige Unterscheidungen treffen und Fragen beantworten, die niemand stellt.

Erlasse weisen eine *zu geringe* Regelungsdichte auf, wenn sie

- sich mit allgemeinen Grundsätzen begnügen, statt Probleme lösen,
- lückenhaft sind, indem sie wichtige sich stellende Fragen nicht beantworten und Probleme nicht behandeln,
- Zweifelsfälle ungeklärt lassen,
- wesentliche Unterschiede verkennen.

9 Verweisungen

9.1 Allgemeines

Unter Verweisung versteht man den Verzicht auf eine eigene Regelung und die Bezugnahme auf eine andere, bereits bestehende Norm. Es handelt sich also um eine besondere Technik der Rechtsetzung: Die Norm wird nicht im Wortlaut in den Erlass aufgenommen; der Erlass wird durch Verweisung auf den Text einer anderen Norm ergänzt.

Doppelverweisungen sind Verweisungen, bei denen das Verweisungsobjekt wiederum eine Verweisung enthält. Sie erschweren die Verständlichkeit in hohem Mass und sind deshalb zu vermeiden.

Verweisungen können zur Straffung von Erlassentexten und zur Verringerung des Rechtssetzungsbedarfs beitragen. Sie bewirken eine gewisse Rechtsvereinheitlichung, weil mit der Verweisung für ähnliche Sachverhalte gleiche Normen gelten.

Verweisungen haben allerdings auch Nachteile:

- Bei der Anwendung eines Erlasses sind Verweisungen häufig unhandlich, weil dabei mehrere Erlasse gleichzeitig konsultiert werden müssen.
- Sie verletzen das Gebot, dass ein Erlass möglichst aus sich heraus verständlich sein sollte.
- Häufige Verweisungen erschweren die Übersicht und die Verständlichkeit eines Erlasses.

Erlasse sollten so aufgebaut werden, dass sich Verweisungen nach Möglichkeit erübrigen. Sie sollten somit möglichst vollständig formuliert werden, ausser wenn die Verweisung gegenüber der Wiederholung eine wesentliche Vereinfachung darstellt und die Verständlichkeit des Erlasses nicht beeinträchtigt.

Verweisungen finden sich naturgemäss häufig dort, wo der Regelungsgegenstand des verweisenden Erlasses sich berührt oder gar überlappt mit demjenigen des Erlasses, auf den verwiesen wird.

Literaturhinweise:

- Müller, Georg/Uhlmann, Felix (2013): *Elemente einer Rechtssetzungslehre*. 3. Auflage. Zürich/Basel/Genf: Schulthess. Rz 360 ff.
- Bundesamt für Justiz (2007): *Gesetzgebungsleitfaden. Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes*. 3. Auflage. Bern. S. 361 ff. (Startseite EJPD > Startseite BJ > Themen > Staat & Bürger > Legistik > Legistische Hauptinstrumente > Gesetzgebungsleitfaden)

9.2 Echte und unechte Verweisungen

Echte (oder normative) Verweisungen erklären Normen, die einen anderen Sachverhalt regeln, auch für den vorliegenden Sachverhalt für anwendbar. Die Norm, auf die verwiesen wird, erhält einen erweiterten Geltungsbereich.

Unechte (oder informative oder deklaratorische) Verweisungen sollen die Rechtsanwendung erleichtern, indem nur auf einen Zusammenhang mit einer anderen Regelung hingewiesen und die Übersicht über die massgebenden Normen verbessert wird. Am Geltungsbereich

der Normen, auf die verwiesen wird, ändert sich nichts. Unechte Verweisungen haben demnach die Funktion einer blossen Erinnerungshilfe.

Solche unechten Verweisungen ohne normativen Gehalt sind oft überflüssig und nicht selten problematisch. Sie belasten einen Erlass und können zu Missverständnissen Anlass geben, z. B. indem sie fälschlicherweise als echte Verweisungen interpretiert werden oder den Eindruck erwecken können, die Verweisungen seien vollständig, so dass nicht mehr geprüft werden müsse, ob noch andere Normen anwendbar sein könnten. Erinnerungshilfen dieser Art gehören in den Vortrag.

9.3 Binnenverweisungen und Aussenverweisungen

Binnenverweisungen verweisen auf eine oder mehrere Bestimmungen innerhalb desselben Erlasses. Sie bezwecken eine sparsame und widerspruchsfreie Regelung, die für vergleichbare Sachverhalte dieselben Massstäbe und Wertungen verwendet.

Binnenverweisungen sind rechtlich problemlos. Auch sie haben aber die unter Ziffer 9.1 erwähnten Nachteile. Ein klarer, folgerichtiger Aufbau des Erlasses macht Binnenverweisungen oft überflüssig.

Aussenverweisungen erklären Normen eines anderen Erlasses für anwendbar. Dabei kann es sich um solche der gleichen, einer höheren oder – unter gewissen Voraussetzungen – einer unteren Stufe des Kantons oder des Bundes oder um solche des internationalen Rechts handeln. Aussenverweisungen ermöglichen in viel grösserem Umfang, die Rechtsetzung zu entlasten, Zusammenhänge herzustellen, Regelungen zu vereinheitlichen und Fachwissen zu vermitteln. Andererseits haben hier die in Ziffer 9.1 erwähnten Nachteile ein erheblich grösseres Gewicht. Bei Verweisungen vom Gesetz auf die Verordnung ist den Anforderungen des Legalitätsprinzips (Art. 69 Abs. 4 der Kantonsverfassung [KV] [BSG 101.1]) und der Grundsätze über die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen (Art. 69 Abs. 1 bis 3 und Art. 74 Abs. 1 KV) besondere Beachtung zu schenken.

Für die Darstellung der Verweisungen in Erlassen vgl. Modul 3, Ziffern 2.1.3 und 2.1.4.

9.4 Statische und dynamische Verweisungen

Eine statische Verweisung geht auf eine bestehende Regelung, die in einer ganz bestimmten Fassung Anwendung finden soll. Die erlassende Behörde beschliesst die Verweisung in Kenntnis des Inhalts der Norm, auf die verwiesen wird, und ohne Anpassung der Verweisung wird dieser Inhalt nicht verändert.

Statische Verweisungen gelten als zulässig, sofern sie den Anforderungen des Legalitätsprinzips (Art. 69 Abs. 4 KV) und der Grundsätze über die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen (Art. 69 Abs. 1 bis 3 KV) genügen. Allerdings führen sie in der Regel dazu, dass die Verweisungsnorm angepasst werden muss, wenn der Regelssetzer später das Verweisungsobjekt ändert oder aufhebt. Die rechtsetzende Behörde wird in einem solchen Fall die erfolgte Neufassung des Verweisungsobjekts auf seine Rechtskonformität hin überprüfen und erst danach die Verweisungsnorm anpassen.

Bei der dynamischen Verweisung werden Normen nicht in einer bestimmten, sondern in der jeweils geltenden Fassung für anwendbar erklärt. Das hat zur Folge, dass sich das Verweisungsobjekt ohne Zutun der verweisenden Behörde ändern kann. In einem solchen Fall ändert sich auch der Inhalt der verweisenden Norm, ohne dass diese formell geändert wird.

Ob eine dynamische oder eine statische Verweisung vorliegt, ergibt sich aus dem Wortlaut der Verweisungsnorm oder ist durch deren Auslegung zu ermitteln.

Dynamische Verweisungen erhöhen die Flexibilität der Rechtsetzung. Sie ermöglichen es, dass Regelungen ohne Tätigwerden der erlassenden Behörde den jeweils neuesten Entwicklungen angepasst werden, was insbesondere im Bereich der technischen Normen von grosser Bedeutung ist.

Dynamische Verweisungen auf Normen der gleichen oder einer höheren Erlassstufe des gleichen Gemeinwesens gelten als zulässig. Soll auf die gesamte Regelung eines Gegenstandes dynamisch verwiesen werden, werden in der Verweisungsnorm häufig Formulierungen verwendet wie «finden die Bestimmungen über die Besondere Rechnung des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen Anwendung».

In einem Gesetz ist die dynamische Verweisung auf staatliche Normen unterhalb der Gesetzesstufe nur zulässig, wenn diese Normen keine Regelungen enthalten, die wegen ihrer Wichtigkeit dem Gesetz vorbehalten sind (Art. 69 Abs. 4 KV). Es müssen mit anderen Worten die Voraussetzungen für eine Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen erfüllt sein. Eine dynamische Verweisung, die auf die gesamte Regelung eines Gegenstandes geht, der teils in einem Gesetz und teils in der dazugehörigen Verordnung geregelt ist, könnte den folgenden Wortlaut haben: «finden die Bestimmungen der Personalgesetzgebung über die Pflichten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Anwendung».

Die gleichen Voraussetzungen müssen erfüllt sein bei der dynamischen Verweisung auf Erlasse anderer Gemeinwesen, insbesondere des Bundes.

9.5 Verweisung auf Normen von Verbänden und Fachorganisationen

Die Verweisung auf Normen eines Verbandes oder einer Fachorganisation hat den Vorteil, dass der kantonale Erlass selbst entlastet wird, indem insbesondere komplizierte und umfangreiche technische Detailbestimmungen nicht aufgenommen werden müssen. Sie ermöglicht je nach ihrer Ausgestaltung auch eine rasche Anpassung des Erlassinhalts an den fortschreitenden Stand der Technik und der Wissenschaft. Die Verweisung erlaubt zudem die Mitwirkung besonders fachkundiger Kreise bei der Rechtsetzung, was auch zu einer grösseren Akzeptanz der gesetzlichen Ordnung führen kann.

Diese Verweisung hat allerdings auch Nachteile: Dynamische Verweisungen können die Rechtssicherheit beeinträchtigen, da die privaten Normen nicht amtlich veröffentlicht werden und es oft schwer fällt, die gültige Fassung zu finden.

Zudem werden nichtstaatliche Normenwerke durch die Verweisung nicht zu Erlassen, sondern sie behalten ihren grundsätzlich nichtstaatlichen Charakter. Sie sind nicht in einem ordentlichen Rechtsetzungsverfahren entstanden, sie werden nicht amtlich veröffentlicht und können somit nicht Rechtsatzqualität erlangen.

Rechtsstaatliche Grundsätze wie die Wahrung der Grundrechte, der Rechtsgleichheit, des Verbots von Rechtsmissbrauch oder Willkür und das Legalitätsprinzip binden die nichtstaatlichen Regelsetzer nicht im selben Mass wie den Gesetzgeber. Der Inhalt eines Rechtssatzes muss jedoch in allen Teilen höherstufigem Recht entsprechen. Die rechtsetzende Behörde, die zu verweisen gedenkt, muss deshalb das in Frage kommende Verweisungsobjekt entsprechend auf die Rechtskonformität hin überprüfen.

Hinzu kommt, dass die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit dieser Art von Verweisungen genau geprüft werden muss, wie die nachstehenden Ausführungen zeigen.

Statische Verweisungen auf Normen eines Verbandes oder einer Fachorganisation gelten als zulässig, sofern sie den unter Ziffer 9.4 umschriebenen Anforderungen entsprechen.

Bei der dynamischen Verweisung vermag die rechtsetzende Behörde zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verweisungsnorm den Inhalt des Verweisungsobjekts zu überblicken. Sie kann insbesondere beurteilen, ob die geltende Fassung der Verbandsnorm rechtskonform ist. Es besteht aber keine Gewähr, dass der Regelsetzer auch in Zukunft innerhalb des vom Gesetzgeber intendierten Rahmens bleibt, dass er also nicht plötzlich jene Normen *contra legem* ändert, die notwendiges tatbestandsergänzendes Element des Erlasses sind. Die dynamische Verweisung bewirkt auch, dass in Zukunft kraft der Verweisungsautomatik ohne, ja gegen den Willen des (eigentlich) kompetenten Gesetzgebers normative Veränderungen vorgenommen werden können. Letzten Endes würde der Gesetzgeber damit eine Blankovollmacht erteilen. Die dynamische Verweisung käme deshalb einer versteckten Übertragung von Rechtssetzungsbefugnissen auf eine nichtstaatliche Stelle gleich und gilt daher grundsätzlich als verfassungsrechtlich unzulässig.

Dennoch gibt es in der bernischen Gesetzessammlung Beispiele dynamischer Verweisungen, für deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit es gute Gründe gibt: So etwa die Verweisung auf drei verschiedene national oder international anerkannte Rechnungslegungsstandards für die Listenspitäler und Listengeburtshäuser in Artikel 16 der Spitalversorgungsverordnung (SpVV) (BSG 812.112), gestützt auf Artikel 54 des Spitalversorgungsgesetzes (SpVG) (BSG 812.11).

Gründe, welche die Verwendung dynamischer Verweisungen auf Normen eines Verbandes oder einer Fachorganisation ausnahmsweise zu rechtfertigen vermögen, könnten etwa sein:

- Die Fachorganisation hat hauptsächlich öffentlich-rechtliche Gemeinwesen als Mitglieder, zu denen auch der Kanton Bern gehört, der durch seine Vertretung den Erlass von Regelwerken der Organisation mitgestalten kann.
- Im Vernehmlassungs- oder Konsultationsverfahren, das dem Erlass vorausgegangen ist, haben die wenigen vom Erlass betroffenen Institutionen und Organisationen die dynamische Ausgestaltung der Verweisung ausdrücklich gewünscht. Beispiel: Rechnungslegungsstandards für die Listenspitäler und Listengeburtshäuser.
- Es handelt sich um einen internationalen oder nationalen Regelungsstandard, der allgemein anerkannt ist und entsprechend breite Anwendung findet. Beispiel: Rechnungslegungsstandards für die Listenspitäler und Listengeburtshäuser.
- Es geht um eine komplexe technische Frage, und beim Verweis handelt es sich um einen solchen auf einen allgemein anerkannten wissenschaftlichen Standard, mit welchem der Schutz der Grundrechte nicht geschwächt, sondern verstärkt wird. Beispiel: Richtlinien der Schweizerischen Akademie für medizinische Wissenschaften für die Bestimmung des Todeszeitpunkts.

Gegenausnahmen:

- Das Bundesgericht behält den Fall einer wichtigen Änderung des Verweisungsobjekts vor; eine solche wird durch die dynamische Verweisung nicht abgedeckt (BGE 123 I 131 f. E. 7c ee).
- Enthalten die Richtlinien Regelungen mit sehr grossen Auswirkungen für den Kanton Bern, soll die Verweisung nicht dynamisch ausgestaltet werden. Beispiel: SKOS-Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe (obwohl die SKOS hauptsächlich öffentlich-rechtliche Gemeinwesen als Mitglieder hat und der Kanton Bern als Mitglied den Erlass der SKOS-Richtlinien mitgestalten kann).

Von der dynamischen Verweisung ist die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen an Private zu unterscheiden. Diese ist mit jener zwar verwandt, aber in ihrer Tragweite noch weiter reichend. Die bernische Kantonsverfassung lässt sie zu, allerdings nur unter den Voraussetzungen von Artikel 95 KV: Die Rechtsetzungsdelegation steht in der Regel im Zusammenhang mit einer Übertragung einer öffentlichen Aufgabe an Private, wobei Art und Umfang der Übertragung im Gesetz zu regeln sind, sofern diese eine bedeutende Leistung zum Gegenstand hat oder zur Einschränkung von Grundrechten oder zur Erhebung von Abgaben ermächtigt (Art. 95 Abs. 2 Bst. *d* KV). Für die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen sind zusätzlich auch deren Art und der Rahmen im Gesetz zu regeln (Art. 95 Abs. 2 Bst. *b* KV).

Weitere Ausführungen zu diesem Thema finden sich unter Ziffer 12.

10 Harmonisierung des neuen mit dem geltenden Recht

10.1 Harmonie der Rechtsordnung

Rechtsetzung heisst heute praktisch immer Änderung geltender Rechtsnormen. Dabei stellt sich stets die Frage, wie die neuen Regelungen richtig in die bestehende Rechtsordnung einzufügen seien. Die Harmonisierung des neuen mit dem geltenden Recht muss dafür sorgen, dass es nicht zu Konflikten, Lücken, Unklarheiten oder Widersprüchen kommt.

Die Harmonisierung ist von grosser Bedeutung. Sie muss im Rahmen der Rechtsetzung erfolgen und darf keinesfalls der Rechtsanwendung überlassen bleiben.

Im Rahmen der Ausarbeitung eines Erlasses müssen zur Vermeidung von Widersprüchen und Zielkonflikten oft einzelne oder mehrere Normen anderer Erlasse aufgehoben, geändert oder ergänzt werden. Diese Abstimmungsarbeit stellt hohe rechtsetzungstechnische Ansprüche, weil durch die Änderung anderer Erlasse deren Systematik, Stil und innerer Zusammenhang nicht gestört werden dürfen. Die Harmonie der Rechtsordnung sollte deshalb unter dem Gesichtspunkt des zu schaffenden wie auch des geltenden Rechts gewahrt werden.

Ist der Vorentwurf eines neuen oder eines Änderungserlasses erarbeitet, beginnt die manchmal aufwändige Suche nach den Schnittstellen zwischen geltendem und neuem Recht. Dazu sind zunächst Vergleiche des geltenden Rechts mit dem zukünftigen erforderlich, und zwar auf allen betroffenen Rechtsetzungsebenen. Meist müssen aber auch die Praxis zum bisherigen Recht und deren Auswirkungen untersucht werden. Um aufzudecken, ob Widersprüche oder Zielkonflikte vorliegen, müssen auch schon die wahrscheinliche Auslegung und die angestrebten Folgen der neuen Bestimmungen in die Überprüfung einbezogen werden.

Bei der Suche nach den Schnittstellen ist die Volltextsuche in der Bernischen Systematischen Gesetzessammlung (BSG) und in der Bernischen Amtlichen Gesetzessammlung (BAG) eine grosse Hilfe (Startseite Kanton Bern > Gesetze).

Sind die Schnittstellen zwischen Alt und Neu eruiert, muss nach geeigneten Lösungen zur Beseitigung der Problemstellen gesucht werden. Als Instrumente der Harmonisierung kommen in Betracht: Änderung und Aufhebung von geltendem Recht, Übergangsbestimmungen, Festlegung des geeigneten Zeitpunkts des Inkrafttretens.

Literaturhinweise:

- Müller, Georg/Uhlmann, Felix (2013): *Elemente einer Rechtssetzungslehre*. 3. Auflage. Zürich/Basel/Genf: Schulthess. Rz 171 ff. und 342 ff.
- Bundesamt für Justiz (2007): *Gesetzgebungsleitfaden. Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes*. 3. Auflage. Bern. S. 269 ff. und 279 ff. (Startseite EJPD > Startseite BJ > Themen > Staat & Bürger > Legistik > Legistische Hauptinstrumente > Gesetzgebungsleitfaden)

10.2 Änderung von geltendem Recht

Sehr häufig müssen Normen von verschiedenen Rechtsetzungsstufen geändert werden, typischerweise Anpassungen in Gesetzen und in Verordnungen. Es ist in diesen Fällen der Parallelismus der Rechtsetzungsformen zu beachten: Es kann nur gleichstufiges Recht

geändert werden. Eine Änderung von Verordnungen oder Dekreten durch Gesetz ist nicht möglich. Das Gleiche gilt für die Änderung von Gesetzen durch Verordnung oder Dekret.

Das neue Recht enthält oft auch neue Begriffe. In diesen Fällen müssen die neuen Begriffe im bestehenden Recht eingeführt werden (z. B.: Im Rahmen einer Änderung des Gemeindegesetzes wird der neue Begriff der Regionalkonferenz eingeführt).

Oft bringt das neue Recht auch nur neue Benennungen (Termini) für die unveränderten Begriffe (z. B.: Im Rahmen einer Änderung des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen [FLG] [BSG 620.0] wird «Voranschlag» durch «Budget» ersetzt). In diesem Fall müssen in der ganzen Gesetzgebung des Kantons die alten Benennungen durch die neuen ersetzt werden. Das Ersetzen der alten Benennungen durch die neuen kann auch pauschal erfolgen (vgl. Modul 3, Ziff. 2.3.11.2 und Ziff. 2.2.4.2).

Die Änderung eines anderen Erlasses durch den Haupteintrag wird als indirekte Änderung bezeichnet. Die Darstellung der indirekten Änderungen innerhalb der Vorlage richtet sich nach Modul 3, Ziffer 2.2.4.2 und 2.3.14.

Die Volltextsuche in der BSG und in der BAG ist bei der Suche nach zu ersetzenden Benennungen unerlässlich (Startseite Kanton Bern > Gesetze).

10.3 Aufhebung von geltendem Recht

Bei der Totalrevision, in seltenen Fällen auch bei der Teilrevision von Erlassen, werden bisherige Erlasse durch das neue Recht abgelöst. Sie müssen formell aufgehoben werden, wenn ihre Geltungsdauer nicht ohnehin befristet ist.

Auch bei der Aufhebung von Erlassen ist der Parallelismus der Rechtssetzungsformen zu beachten: Es können nur gleichstufige Erlasse aufgehoben werden. Ausnahmsweise können auch Erlasse einer unteren Erlassstufe, deren Rechtsgrundlage mit dem neuen Erlass vollumfänglich dahinfällt, mit diesem aufgehoben werden (z. B. Aufhebung von Dekret und Verordnungen durch Gesetz).

Es genügt nicht, in den Schlussbestimmungen des neuen Erlasses festzustellen, dass «alle dem neuen Recht widersprechenden Bestimmungen» aufgehoben sind. Diese Anordnung wäre einerseits selbstverständlich und andererseits zu unbestimmt. Die mit dem neuen Recht in Widerspruch stehenden und deshalb aufzuhebenden Vorschriften sind in den Schlussbestimmungen ausdrücklich und vollständig aufzuzählen. Der Entscheid, ob und inwieweit eine neue Regelung dem geltenden Recht widerspricht und es deshalb derogiert, darf nicht den rechtsanwendenden Organen überlassen werden; diese für die Wirksamkeit bedeutungsvolle Anordnung muss vielmehr der Gesetzgeber selbst treffen.

Die Darstellung der Aufhebungen innerhalb der Vorlage richtet sich nach Modul 3, Ziffer 2.2.4.3 und 2.3.14.

10.4 Übergangsbestimmungen

10.4.1 Ausgangslage

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass der Übergang vom alten zum neuen Recht so festgesetzt wird, dass die daraus entstehenden Belastungen der davon Betroffenen in einem vernünftigen Verhältnis zum Zweck der Gesetzesänderung stehen. Ob dies zutrifft, ist durch eine Güterabwägung zu ermitteln, bei der einerseits die Gründe

für eine sofortige und vollständige Anwendung des neuen Rechts und andererseits die nachteiligen Auswirkungen der Gesetzesänderung auf Personen zu berücksichtigen sind, die im berechtigten Vertrauen auf die Weitergeltung der früheren Rechtslage Dispositionen getroffen haben.

Die sofortige und vollständige Inkraftsetzung des neuen Rechts kann für alle oder einen Teil der Betroffenen zu einer unverhältnismässigen Belastung führen oder gegen das Vertrauensschutzprinzip verstossen, dies besonders bei Erlassen, die Dauersachverhalte betreffen. In solchen Fällen kann der Übergang vom alten zum neuen Recht im Hinblick auf seine Auswirkungen auf die Betroffenen eine besondere Regelung erfordern. Der Bedarf nach einer derartigen Regelung wird im Rahmen der Feststellung der Schnittstellen (Ziff. 10.1) ermittelt.

Übergangsbestimmungen grenzen den zeitlichen Geltungsbereich des bisherigen und des neuen Rechts voneinander ab. Sie können die Form der Anordnung einer beschränkten Weitergeltung des bisherigen Rechts oder die einer materiellen Übergangsordnung haben, wobei die beiden Formen auch kombinierbar sind.

10.4.2 *Beschränkte Weitergeltung des bisherigen Rechts*

Für gewisse Sachverhalte oder Personengruppen wird in den Übergangsbestimmungen die Weitergeltung des bisherigen Rechts vorbehalten, zeitlich befristet oder in seltenen Fällen auch unbefristet.

Beispiel: Mit dem neuen Recht werden strengere Qualitätsanforderungen für das Inverkehrbringen eines Produkts eingeführt. Die Übergangsbestimmungen erlauben für Produkte, die vor dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung hergestellt oder beschafft worden sind, während drei Jahren das Inverkehrbringen nach bisherigem Recht.

Es geht bei solchen Regelungen meist um den Schutz von bereits getätigten Investitionen.

Ein Nachteil der beschränkten Weitergeltung des bisherigen Rechts parallel zum neuen Recht ist die mit der Aufhebung oder Änderung verbundene Entfernung der bisherigen Regelungen aus der Gesetzessammlung, was ihre Verfügbarkeit einschränkt.

Hinweis: Auf der Internetseite von Lexfind (<http://www.lexfind.ch/>) können aufgehobene Erlasse und ausser Kraft gesetzte frühere Versionen (ab 1. Januar 2006) von noch geltenden Erlassen heruntergeladen werden. Die Sammlung der Gesetze, Dekrete und Verordnungen des Kantons Bern (von 1805 bis 1993) und die Bernische Amtliche Gesetzessammlung der Jahrgänge 1994 bis 2004 sind auf der Internetseite <http://retro.seals.ch/digbib/browse4> abrufbar.

10.4.3 *Materielle Übergangsordnung*

Erscheint die sofortige Anwendung des neuen Rechts als unverhältnismässig, weil z.B. der Unterschied zwischen den beiden Rechtsordnungen so gross ist, dass eine sofortige Umstellung den Rechtsunterworfenen nicht zugemutet werden kann, drängt sich allenfalls eine materielle Übergangsordnung auf. Typischerweise trifft dies bei der Regelung von Dauersachverhalten zu.

Übergangsbestimmungen können eigenständige materielle Regelungen für eine befristete

Übergangszeit enthalten. Sie sind so auszugestalten, dass die in Frage stehenden öffentlichen und privaten Interessen soweit als möglich gewahrt werden. Inhaltlich soll eine solche Übergangsordnung einen ersten Schritt in Richtung der angestrebten definitiven Regelung gehen, sich aber nicht zu weit vom bisherigen Recht entfernen, um die Angewöhnung zu erleichtern.

Beispiele materieller Übergangsbestimmungen sind etwa:

- Anpassungs- oder Schonfristen,
- Erleichterte Erteilung von Bewilligungen oder Befreiung von der Bewilligungspflicht,
- Subvention für die Anpassung an das neue Recht,
- Verzicht auf das Erfordernis einer erfolgreich bestandenen Berufsausbildung bei Vorliegen genügender Praxiserfahrung.

10.4.4 *Erlass von Übergangsbestimmungen zu Gesetzes- oder Dekretsrecht durch den Regierungsrat*

Es kann einem Bedürfnis der Praxis entsprechen, dass der Gesetzgeber die Befugnis zum Erlass der Übergangsbestimmungen zu neuem Gesetzesrecht an den Regierungsrat delegiert. Dies etwa in Fällen, wo umfangreiche und komplexe Übergangsbestimmungen erarbeitet werden müssen, die man erst im Rahmen der Ausarbeitung der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz, d. h. in Kenntnis der Detailregelungen ausgestalten möchte.

Die Delegation dieser Rechtsetzungsbefugnis ist im Grundsatz möglich. Es sind aber dabei die verfassungsrechtlichen Grundsätze für die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen zu beachten. Es bedarf also einerseits einer ausdrücklichen Ermächtigungs- oder Delegationsnorm, die den Anforderungen des Bestimmtheitsgebotes genügt (Art. 69 Abs. 1 und 2 der Kantonsverfassung [KV] [BSG 101.1]). Allgemeine Ermächtigungen wie «Der Regierungsrat erlässt die Übergangsbestimmungen zu diesem Gesetz» genügen dem Bestimmtheitsgebot nicht. In der Delegationsnorm muss also die Regelung benannt werden, zu welcher der Regierungsrat Übergangsbestimmungen erlassen soll. Andererseits muss der Gesetzgeber die Delegationsschranken gemäss Artikel 69 Absatz 4 KV beachten: Der Erlass von Übergangsbestimmungen zu grundlegenden und wichtigen Bestimmungen im Sinne dieser Verfassungsbestimmung kann nicht an den Regierungsrat delegiert werden. Soweit also eine Materie nach diesen Grundsätzen in einem formellen Gesetz geregelt werden muss, ist das dazugehörige intertemporale Recht in seinen Grundzügen ebenfalls in das formelle Gesetz aufzunehmen.

Ein wesentlicher Nachteil der Delegation an den Regierungsrat bleibt in allen Fällen: Die Übergangsbestimmungen können nicht – der Erwartung entsprechend – im Anschluss an die eigentliche Regelung des Gegenstandes vorgefunden werden, sondern es muss dazu ein weiterer Erlass, nämlich die Verordnung des Regierungsrates, konsultiert werden. Das beeinträchtigt die Übersichtlichkeit und Transparenz der Regelung.

10.4.5 *Aufhebung und Änderung von Übergangsbestimmungen*

Übergangsbestimmungen zu neuen und zu Änderungserlassen werden auch dann nicht aufgehoben, wenn feststeht, dass die Übergangsregelung keine weitere Anwendung finden kann. Die Historie zum Inkrafttreten einer Regelung, die immer noch gilt, soll auch später noch aus dem Erlass selbst erschlossen werden können.

Es gibt zu diesem Grundsatz auch Ausnahmen: Eine Übergangsbestimmung wird dann aufgehoben, wenn die Bestimmungen, auf die sie sich bezieht (Bezugsbestimmungen), später aufgehoben werden. Die Übergangsbestimmung wird in diesem Fall immer aufgehoben, nicht nur dann, wenn sie wegen der Änderung unstimmig wird und ihr Weiterbestehen zu Widersprüchen und zu Rechtsunsicherheit führen würde.

Werden die Bezugsbestimmungen der Übergangsbestimmung zwar nicht aufgehoben, aber geändert oder wird eine immer noch anwendbare Übergangsbestimmung aus einem anderen zwischenzeitlich hinzugetretenen Grund unpassend, hat dies je nach den Umständen zur Folge, dass die Übergangsbestimmung entweder geändert oder aufgehoben werden muss. Denkbar ist auch, dass eine Änderung der Bezugsbestimmungen gar keine Anpassung der Übergangsbestimmung erfordert.

Muss die Übergangsbestimmung geändert werden, erfolgt dies nach den Regeln von Modul 3, Ziffer 2.3.11. Inhaltlich bezieht sich die geänderte Übergangsbestimmung nach wie vor auf den Übergang vom früheren Recht zum bereits in Kraft stehenden neuen Recht.

Die Aufhebung der Übergangsbestimmung richtet sich nach Modul 3, Ziffer 2.3.13.

10.5 Festlegung des Zeitpunkts des Inkrafttretens

10.5.1 Hinausschieben des Zeitpunkts des Inkrafttretens

Ein Erlass des Grossen Rates oder eine Verfassungsänderung soll so rasch als möglich nach der Verabschiedung in Kraft treten. In gewissen Fällen bedarf die Umsetzung des neuen Rechts einer Vorbereitung, die viel Aufwand und Zeit erfordert, z. B. für die Schaffung der erforderlichen behördlichen Vollzugsorganisation und die Schulung des Personals durch den Kanton oder die Gemeinden oder für die Beschaffung von technischen Einrichtungen, Anlagen oder Geräten durch die betroffenen Privaten.

In solchen Fällen kann als Zeitpunkt des Inkrafttretens ein weiter entferntes Datum gewählt werden, so dass den Betroffenen genügend Zeit für die notwendige Vorbereitung der Umsetzung zur Verfügung steht. Auch dem Regierungsrat steht bei der Wahl des Zeitpunkts der Inkraftsetzung ein Ermessen zu, doch muss eine hinausgeschobene Inkraftsetzung immer durch sachliche Gründe gerechtfertigt sein, und es darf niemand bevorzugt oder benachteiligt werden, weder im Hinblick auf die wirtschaftliche noch auf die politische Macht einzelner Gruppen, die Vor- oder Nachteile zu erwarten haben.

Mit dem Hinausschieben des Zeitpunkts des Inkrafttretens kann in gewissen Fällen der Erlass von besonderen Übergangsbestimmungen vermieden werden (vgl. aber Modul 11, Ziff. 5.4.1).

10.5.2 Gestaffeltes Inkrafttreten

Gelegentlich werden die Bestimmungen zeitlich gestaffelt in Kraft gesetzt. Gründe dafür können sein: möglichst schnelle Erreichung des Zwecks, Vollzugsschwierigkeiten in bestimmten Bereichen oder organisatorische Probleme.

Überträgt der Gesetzgeber dem Regierungsrat die Befugnis, den Zeitpunkt des Inkrafttretens zu beschliessen, enthält eine solche Delegation auch die Befugnis, den Erlass gestaffelt in Kraft zu setzen, selbst wenn dies im Erlass nicht ausdrücklich festgehalten worden ist (vgl. auch Modul 3, Ziff. 2.2.4.4).

Tritt die neue gesetzliche Regelung an die Stelle einer bisherigen, muss die Anordnung für das gestaffelte Inkrafttreten des neuen Rechts mit einer entsprechenden Anordnung für das gestaffelte Ausserkrafttreten des bisherigen Rechts ergänzt werden: Anstelle der Bestimmungen des neuen Rechts, deren Inkrafttreten aufgeschoben ist, sollen die entsprechenden Bestimmungen des bisherigen Rechts vorläufig, d. h. bis zum vollständigen Inkrafttreten des neuen Rechts, anwendbar bleiben.

Ausführungen zum Thema des gestaffelten Inkrafttretens finden sich auch in Modul 11, Ziffer 5.2.3. Für die Darstellung der Anordnung für das gestaffelte Inkraft- und Ausserkrafttreten vgl. Modul 3, Ziffer 2.2.4.4.

10.5.3 *Rückwirkendes Inkrafttreten*

Ein Gesetz regelt die rechtlichen Wirkungen für die Sachverhalte, die sich in der Zeit ereignen, während der das Gesetz in Kraft steht. Damit ist die Rückwirkung eines Erlasses grundsätzlich ausgeschlossen. Das neue Recht findet Anwendung auf Sachverhalte, die sich *nach* dem Inkrafttreten eines Gesetzes ereignen.

Eine *echte* Rückwirkung liegt vor, wenn ein Erlass Rechtsfolgen an einen abgeschlossenen Sachverhalt knüpft, der in seinen rechtserheblichen Merkmalen vorgelegen hat, bevor der Erlass formgerecht in Kraft getreten ist. Die Rückwirkung ist wie erwähnt grundsätzlich verboten. Niemandem sollen Rechtspflichten auferlegt werden, die ihm zum Zeitpunkt, als sich der Sachverhalt verwirklichte, nicht bekannt waren oder mit denen er nicht rechnen und auf die er sein Handeln nicht ausrichten konnte.

Eine *unechte* Rückwirkung liegt vor, wenn das neue Recht nur für die Zeit nach seinem Inkrafttreten zur Anwendung gelangt, dabei aber in einzelnen Belangen auf Sachverhalte abstellt, die bereits vor dem Inkrafttreten vorlagen. Die unechte Rückwirkung ist grundsätzlich zulässig, sofern eine Prüfung ergibt, dass die Grundsätze der Rechtssicherheit, der Verhältnismässigkeit und des Vertrauensschutzes beachtet werden. Sie kommt vor allem bei zeitlich offenen Dauersachverhalten zum Tragen, wenn auf Sachverhalte abgestellt wird, die zwar noch unter der Herrschaft des alten Rechts entstanden sind, beim Inkrafttreten des neuen Rechts aber noch andauern.

Es besteht aber in gewissen Fällen ein Bedürfnis, einen Erlass oder einzelne Teile davon rückwirkend in Kraft zu setzen. Rückwirkend bedeutet hier auf einen Zeitpunkt, der vor der Veröffentlichung liegt. Das rückwirkende Inkrafttreten stellt nach dem oben Ausgeführten einen Fall einer echten Rückwirkung dar. Ausnahmsweise ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung die belastende Rückwirkung unter gewissen Voraussetzungen zulässig, nämlich wenn die Rückwirkung

- im Erlass ausdrücklich angeordnet oder nach dessen Sinn klar gewollt ist,
- durch triftige Gründe geboten ist (öffentliches Interesse),
- zeitlich mässig ist (sie sollte ein Jahr nicht übersteigen),
- keine stossenden Rechtsungleichheiten zur Folge hat und
- keinen Eingriff in wohlverworbene Rechte darstellt.

Etwas anders liegen die Verhältnisse, wenn ein Erlass den Privaten nur Vorteile bringt. Die rückwirkende Inkraftsetzung eines begünstigenden Erlasses ist zulässig, wenn die vier ersten der vorstehend genannten Voraussetzungen erfüllt sind.

Eine rückwirkende Inkraftsetzung ist definitionsgemäss ausgeschlossen, wenn der Erlass vor dem Zeitpunkt seines Inkrafttretens – ordentlich oder ausserordentlich – veröffentlicht werden kann.

Ausführungen zum Thema des rückwirkenden Inkrafttretens finden sich auch in Modul 11, Ziffer 5.2.4.

11 Umsetzung von Bundesrecht

11.1 Allgemeines

Das Bundesrecht wird in vielen Fällen durch die Kantone vollzogen. Neues Bundesrecht, das ganz oder teilweise durch die Kantone vollzogen werden soll, bedarf fast ausnahmslos einer ergänzenden Regelung im kantonalen Recht.

Umfang und Dichte der ergänzenden kantonalrechtlichen Regelung sind sehr unterschiedlich. Beschränkt sich die Bundesgesetzgebung auf Grundsätze, hat der Kanton umso mehr ergänzend und ausführend zu regeln, auch Materielles. In anderen Fällen regelt die Bundesgesetzgebung einen Gegenstand abschliessend. Hier bleiben dem kantonalen Recht nur noch die Festlegung der Zuständigkeiten bzw. die Bezeichnung der zuständigen Behörden für den Vollzug, eventuell noch die Regelung gewisser Verfahrens- und Rechtsschutzfragen.

Hat der Kanton nur noch die zuständigen Vollzugsbehörden zu bestimmen, kann er sich damit begnügen, auf der Gesetzesebene (in Ausführung von Art. 69 Abs. 4 Bst. *d* der Kantonsverfassung [KV] [BSG 101.1]) das Aufgabengebiet in der Aufgabenumschreibung der betreffenden Direktion oder der Staatskanzlei im entsprechenden Artikel des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG) (BSG 152.01) zu erwähnen und in der Organisationsverordnung der betreffenden Direktion oder der Staatskanzlei die einzelnen Vollzugsaufgaben an das zuständige Amt oder an die zuständigen Ämter zuzuweisen.

Hat der Kanton im Anschluss an die Bundesgesetzgebung noch wichtige materielle Festlegungen zu treffen oder müssen gar neue Gerichtsbehörden oder selbstständige Anstalten geschaffen werden, bedarf es eines Einführungsgesetzes, das alle grundlegenden und wichtigen Regelungen enthält (Art. 69 Abs. 4 KV).

Sollen im kantonalen Gesetz weitere eigenständige Gegenstände geregelt werden, die zwar einen Bezug zum Gegenstand des neuen Bundesrechts haben, jedoch nicht direkt dessen Umsetzung dienen, wird häufig statt der Bezeichnung «Einführungsgesetz» der Kurztitel des entsprechenden Bundesgesetzes gewählt, dem «Kantonales» vorangestellt wird (z. B. Kantonales Energiegesetz, vgl. Modul 3, Ziff. 2.2.1.1).

In den anderen Fällen können die Regelungen im Gesetz an den Regierungsrat delegiert werden (Art. 69 Abs. 1 KV), der diesen Regelungsauftrag durch Erlass einer entsprechenden Verordnung ausführt. Vollzugsbestimmungen zu Bundesrecht kann der Regierungsrat unmittelbar gestützt auf Artikel 88 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 90 Buchstabe *d* KV erlassen, ohne dass es zusätzlicher Bestimmungen auf der Gesetzesebene bedarf. Auch hier kann es sich um eine «Einführungsverordnung zum ...» oder um eine «Kantonale ...verordnung» handeln.

Literaturhinweis:

- Müller, Georg/Uhlmann, Felix (2013): *Elemente einer Rechtssetzungslehre*. 3. Auflage. Zürich/Basel/Genf: Schulthess. Rz 389 ff.

11.2 Umsetzung von internationalen Verträgen

Die Ausführungen dieses Kapitels zur Umsetzung von Bundesrecht gelten sinngemäss auch für die Umsetzung von internationalen Verträgen, die im Kanton direkt anwendbar sind.

11.3 Nutzung des kantonalen Regelungsspielraums

Es ist jeweils sorgfältig abzuklären, wo und in welchem Ausmass das Bundesrecht den Kantonen einen Handlungsspielraum bei der Umsetzung belässt. Dieser sollte zur Wahrung der Interessen des Kantons genutzt werden. Die Ausgestaltung der bernischen Einführungsbestimmungen muss diesen Interessen optimal Rechnung tragen.

11.4 Wiederholung von übergeordnetem Recht

Das in der Praxis typische, den Überblick erschwerende Nebeneinander mehrerer Erlasse verschiedener Erlass- und föderaler Ebenen könnte zum Anlass genommen werden, eine Gesamtkodifikation sämtlicher anwendbarer Bestimmungen z. B. auf der Ebene der Verordnung des Regierungsrates anzustreben. Dies in der Absicht, die Anwendung dieser Bestimmungen zu vereinfachen, indem damit nur noch ein einziger Erlass zur Hand genommen werden müsste. Die Wiederholungen von übergeordnetem Recht in diesem Erlass würden damit nur der Information über das anwendbare Recht dienen.

Wiederholungen von Normen sind grundsätzlich abzulehnen. Sie blähen Umfang und Dichte der Regelungen auf und erschweren damit die Übersicht. Weil nie alle massgebenden Normen wiederholt werden können, bleibt die Information über das Recht immer lückenhaft, was zu Irrtümern bei den Betroffenen oder gar zu Fehlern bei der Rechtsanwendung führen kann. Zudem besteht die Gefahr, dass Normen «falsch» werden, wenn die wiederholte Norm geändert, die Wiederholung aber nicht angepasst wird. Besonders problematisch sind Wiederholungen, die den Text einer Norm nicht wörtlich, sondern nur sinngemäss wiederholen. Normkollisionen werden so möglich (zusammengefasst aus: Müller, Georg/Uhlmann, Felix [2013]: *Elemente einer Rechtssetzungslehre*. 3. Auflage. Zürich/Basel/Genf: Schulthess. Rz 308 ff.).

Wiederholungen lassen sich nur dann rechtfertigen, wenn eine neue Norm so mit einer bestehenden verknüpft ist, dass sie ohne Wiederholung nicht verstanden werden kann. Das kommt allerdings nur ganz selten vor. In aller Regel genügt es, zur Herstellung des Zusammenhangs ein Stichwort anzugeben oder auf die bestehende Regelung im Titel oder im Ingress des Erlasses hinzuweisen (Müller, Georg/Uhlmann, Felix [2013]: a. a. O.).

11.5 Gliederung des Einführungserlasses

Es dient der Übersichtlichkeit und der leichteren Lesbarkeit, wenn die Systematik des kantonalen Einführungserlasses derjenigen des einzuführenden Bundeserlasses folgt. Die Erfahrung zeigt allerdings, dass dies nicht in allen Fällen möglich ist.

11.6 Terminologie

Bei der Umsetzung von Bundesrecht soll die Terminologie nicht neu erfunden werden. Wenn immer möglich und sprachlich sinnvoll, soll das kantonale Recht an die Terminologie des übergeordneten Bundesrechts anknüpfen, im Interesse einer «koordinierten

Lesbarkeit» der jeweiligen eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung. Bestehende bundesrechtliche Benennungen sollen grundsätzlich nur ersetzt werden, wenn sie orthographische Mängel aufweisen.

Wenn das Bundesrecht nur allgemeine Benennungen («zuständige Fachstelle», «Ausweis» usw.) verwendet, sollten im kantonalen Recht spezifische Benennungen gebildet werden, dies auch, um allfällige spätere Eigen- und Parallelkreationen der rechtsanwendenden Behörden und somit Missverständnisse zu vermeiden.

Es empfiehlt sich, jeweils zu Beginn der Redaktionsarbeiten in «LINGUA-PC», der Terminologiedatenbank des Kantons (Intranetstartseite der Staatskanzlei > LINGUA PC), nachzuschlagen, ob die in Betracht fallenden Benennungen allenfalls bereits existieren, oder den Zentralen Terminologiedienst zu bitten, die entsprechende Terminologie zusammenzustellen.

11.7 Dringlichkeitsverordnung

Zuweilen werden neue Bundesvorschriften so kurzfristig in Kraft gesetzt, dass die verbleibende Zeit nicht ausreicht, um die nötigen kantonalen Einführungsbestimmungen der Gesetzesebene auszuarbeiten, durch den Grossen Rat beraten und verabschieden zu lassen sowie das Gesetz nach allfälliger Volksabstimmung rechtzeitig in Kraft zu setzen.

In einem solchen Fall ist der Regierungsrat nach Artikel 88 Absatz 3 KV ermächtigt, diese Bestimmungen vorläufig durch Verordnung zu erlassen. Voraussetzung ist zum einen eine entsprechende zeitliche Dringlichkeit. Zum andern dürfen nur die zur Einführung des übergeordneten Bundesrechts notwendigen Bestimmungen der Gesetzesebene auf diesem Weg erlassen werden. Die Dringlichkeitsverordnung kann die Anwendung bestehender, zum neuen Bundesrecht nicht mehr passender Gesetzes- und Dekretsbestimmungen des Kantons verdrängen. Die formelle Aufhebung oder Anpassung von Gesetzesbestimmungen durch eine Dringlichkeitsverordnung ist aber ausgeschlossen.

Zulässig ist dagegen die indirekte Anpassung oder Aufhebung von Verwaltungsrecht. Diese Änderungen bleiben auch nach Ablauf der Geltungsdauer der Dringlichkeitsverordnung in Kraft. Dabei wird davon ausgegangen, dass die notwendigen gesetzlichen Grundlagen in der Zwischenzeit geschaffen worden sind.

Die Dringlichkeitsverordnung ist so rasch als möglich durch ordentliches (Gesetzes-)Recht abzulösen (Art. 88 Abs. 3 KV). Dem entsprechend wird in der Praxis die zeitliche Geltung von Dringlichkeitsverordnungen befristet auf längstens fünf Jahre (Modul 3, Ziff. 2.2.4.5).

Weitere Ausführungen zu diesem Thema finden sich unter Ziffer 4.4.

11.8 Genehmigung oder Kenntnisnahme durch eine Bundesbehörde

Eine Reihe von Bundesgesetzen sieht vor, dass die betreffenden kantonalen Einführungsbestimmungen der Genehmigung durch eine Bundesbehörde bedürfen. Die Genehmigung ist Voraussetzung für die Gültigkeit. In anderen Fällen schreibt die Bundesgesetzgebung vor, dass der verabschiedete kantonale Erlass einer Bundesbehörde zur Kenntnis zu bringen ist.

In der Projektplanung ist dem Genehmigungsverfahren zeitlich Rechnung zu tragen. Die zu beachtenden einzelnen Verfahrensschritte sind in Modul 11, Ziffer 6 umschrieben.

11.9 Dokumentation für das Mitberichts- und das Vernehmlassungsverfahren

Der Entwurf zu einem Einführungserlass des Kantons zu einem Bundesgesetz, einer Verordnung des Bundesrates oder einem internationalen Vertrag kann nur im Vergleich mit eben diesem übergeordneten Erlass beurteilt werden. Es ist somit beim Mitberichts- und beim Vernehmlassungsverfahren daran zu denken, den Adressatinnen und Adressaten den Zugang zu diesen Erlassen zu verschaffen, sei es durch Angabe des Links auf die entsprechende Webseite im Begleitschreiben oder im Vortrag oder durch Mitgabe einer Papierfassung (vgl. Modul 9, Ziff. 2.14).

11.10 Netzwerk der Kantone

Unter dem Dach der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) besteht seit 2013 das Netzwerk der auf kantonaler Ebene für die Gesetzgebung zuständigen Personen («Netzwerk der Kantone»). Es bildet eine Plattform zum Informations- und Erfahrungsaustausch für Fragen der Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone.

Das Netzwerk der Kantone ist projektorientiert, d. h. es befasst sich mit der Umsetzung einzelner wichtiger Gesetzgebungsprojekte des Bundes. Es stellt einen Ort dar, um Kenntnisse, Erfahrungen, Gutachten und Stellungnahmen zu teilen und auszutauschen.

Ziel des Netzwerks ist es auch, die KdK bei ihrer Aufgabe zu unterstützen, dafür zu sorgen, dass den Interessen der Kantone bei der Planung der Umsetzung von neuem Bundesrecht durch die Behörden des Bundes optimal Rechnung getragen wird.

Die Mitglieder des Netzwerks – die Vertreterinnen und Vertreter der Kantone – treffen sich regelmässig und sind auch per E-Mail miteinander vernetzt. Innerhalb ihres Kantons funktionieren die Mitglieder als Ansprechpersonen und als Drehschreibe für den Informationsfluss. Die innerhalb der Kantonsverwaltung für Umsetzungsprojekte zuständigen Personen können sich jederzeit an sie wenden. Der Kanton Bern ist im Netzwerk durch zwei Personen des Dienstes für begleitende Rechtsetzung, jurassische Angelegenheiten und Zweisprachigkeit der Staatskanzlei vertreten. Die Kontaktadresse lautet: info.begleitenderechtsetzung@sta.be.ch.

Die interkantonalen Fachkonferenzen werden darüber informiert, dass das Netzwerk als Experten-Netzwerk zur Umsetzung von Bundesrecht dient und sie dieses in Anspruch nehmen können und umgekehrt.

Die Mitglieder des Netzwerks treten bereits im Frühstadium eines Gesetzgebungsprozesses mit der KdK, den Mitgliedern aus den andern Kantonen und den Projektverantwortlichen innerhalb ihres Kantons in Kontakt.

12 Übertragung von öffentlichen Aufgaben an Dritte

Die Übertragung von kantonalen Aufgaben an ausserhalb der kantonalen Verwaltung stehende Private und Institutionen bedarf aufgrund des Legalitätsprinzips immer der Abstützung durch einen Rechtssatz. Dieser muss nach Artikel 95 Absatz 2 der Kantonsverfassung (KV) (BSG 101.1) insbesondere in Bezug auf folgende Regelungsgegenstände die Form des Gesetzes aufweisen:

- Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Anstalten und Institutionen, die vom Kanton errichtet werden,
- Art und Rahmen der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen,
- Art und Umfang von bedeutenden kantonalen Beteiligungen,
- Art und Umfang der Übertragung einer öffentlichen Aufgabe, sofern diese eine bedeutende Leistung zum Gegenstand hat oder zur Einschränkung von Grundrechten oder zur Erhebung von Abgaben ermächtigt.

Die Aufgabenübertragung kann in der einschlägigen gesetzlichen Norm selbst vorgesehen sein, oder diese kann eine Organisationseinheit ermächtigen, die Aufgabenübertragung vertraglich zu vereinbaren. Es ist auch denkbar, beide Regelungsvarianten in dem Sinne zu kombinieren, als eine Aufgabe zwar gesetzlich übertragen, aber für die Regelung der Einzelheiten, namentlich der Leistungsinhalte und -ziele, der Abgeltung, der Berichterstattung, der Fristen und der Schnittstellen zum kantonalen Vollzug auf die vertragliche Ebene verwiesen wird.

Wird die Entscheidung über die vertragliche Aufgabenübertragung in der einschlägigen Norm an ein Amt der kantonalen Verwaltung delegiert, so steht die Delegation in einem Spannungsverhältnis zur Organisationsautonomie des Regierungsrates (Art. 87 Abs. 2 KV) oder der Direktorin oder des Direktors (vgl. Art. 21 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung [Organisationsgesetz, OrG] [BSG 152.01]). Dieses Spannungsverhältnis lässt sich dadurch auflösen, dass die Genehmigung des Vertrags durch die zuständige Behörde vorbehalten bleibt.

Nach Artikel 49 Absatz 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG) (BSG 155.21) gilt der Grundsatz des Vorrangs der Verfügung. Verwaltungsrechtliche Verträge sind als Handlungsinstrument nur zulässig, wenn dafür eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage im formellen Sinn besteht.

Dies gilt jedoch nur für Verträge, bei denen lediglich eine Partei Trägerin von Hoheitsrechten ist (subordinationsrechtliche Verträge). Für Verträge unter Hoheitsträgern, welche die Ausübung der Hoheitsrechte konkretisieren, die einer Privatperson oder einer Institution durch Erlass eingeräumt worden sind (koordinationsrechtliche Verträge), genügt grundsätzlich eine materiellgesetzliche Grundlage (vorbehalten bleiben die Regelungsgegenstände, die Art. 95 Abs. 2 KV anspricht). So sieht z. B. Artikel 19 Absatz 3 der Verordnung über Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft (SVV) (BSG 910.113) vor, dass das Amt für Landwirtschaft und Natur mit der zivilrechtlich konstituierten Bernischen Stiftung für Agrarkredite einen Leistungsvertrag über die Erfüllung der nach Artikel 19 Absätze 1 und 2 SVV übertragenen Aufgaben abschliesst.

13 Interkantonale Verträge

13.1 Arten

Es gibt *rechtsgeschäftliche* und *rechtsetzende* interkantonale Verträge. Bei den rechtsetzenden interkantonalen Verträgen werden zwei Unterarten unterschieden: die *unmittelbar* rechtsetzenden und die *mittelbar* rechtsetzenden Verträge.

Rechtsgeschäftliche Verträge begründen ein konkretes Rechtsverhältnis zwischen zwei oder allenfalls mehreren Kantonen, indem sie in vertraglicher Weise gegenseitige Rechte und Pflichten umschreiben, die sich auf einen bestimmten Sachverhalt beziehen (z. B. Grenzbereinigungsverträge, Verträge über den Strassenunterhalt).

Rechtsetzende Verträge streben eine Rechtsvereinheitlichung zwischen zwei oder mehreren Kantonen an. Sie stellen generell-abstrakte Regelungen auf, die für alle beteiligten Kantone gleich gelten sollen.

Unmittelbar rechtsetzende Verträge enthalten generell-abstrakte Normen, welche Private und rechtsanwendende Organe der beteiligten Kantone direkt berechtigen und verpflichten. Eine Übernahme ins innerkantonale Recht, eine Transformation, ist nicht erforderlich.

Mittelbar rechtsetzende Verträge weisen demgegenüber keine direkt anwendbaren generell-abstrakten Normen auf, sondern verpflichten die Kantone, ihr internes Recht nach den Bestimmungen des Vertrags zu gestalten. Erst mit der Transformation, das heisst mit dem Erlass entsprechender kantonalen Bestimmungen, erlangt das vereinbarte Recht Gültigkeit für die Rechtsunterworfenen.

Anders als bei rechtsetzenden Verträgen sind bei rechtsgeschäftlichen Verträgen die Bürgerinnen und Bürger in der Regel weder unmittelbar noch mittelbar in ihren Rechten betroffen. Der Gegensatz zwischen rechtsgeschäftlichen und rechtsetzenden Verträgen ist jedoch nicht sehr ausgeprägt. In zahlreichen Fällen enthalten interkantonale Verträge Elemente beider Kategorien, wobei der rechtsetzende Charakter regelmässig überwiegt.

Nicht zu den interkantonalen Verträgen gehören die *Ausführungserlasse interkantionaler Organe*. Sie stehen zu diesen aber in einem engen Zusammenhang, da sie sich auf die interkantonalen Verträge stützen (vgl. Art. 48 Abs. 4 der Bundesverfassung [BV] [SR 101]). Die Ausführungserlasse interkantionaler Organe weisen in der Praxis die unterschiedlichsten Bezeichnungen auf, wie Reglement, Ausführungsbestimmung, Vollzugsvorschrift oder Ordnung.

Die Benennung der interkantonalen Verträge ist in der Praxis sehr unterschiedlich, ohne klar ersichtliche Regel. Die Schweizerische Staatsschreiberkonferenz hat versucht, mit Empfehlungen begriffliche Klarheit zu schaffen («Empfehlungen über das Verfahren bei Abschluss, Änderung und Aufhebung interkantionaler Abkommen» vom 19. September 1980). Danach ist mit «Abkommen» der Oberbegriff für alle rechtlich erheblichen interkantonalen Abmachungen gemeint. Mit «Konkordat» soll ein rechtsetzendes interkantonales Abkommen bezeichnet werden, das im Sinn einer «offenen» Abmachung allen Kantonen zum Beitritt offen steht. Eine «interkantonale Vereinbarung» wäre nach den Empfehlungen ein rechtsetzendes interkantonales Abkommen, das bestimmten Kantonen zum Beitritt offen steht («geschlossene» Abmachung). Der Benennung «Abkommen» begegnet man allerdings heute nicht mehr oft; an ihre Stelle tritt häufig «interkantonale Vereinbarung» oder «interkantonaler Vertrag».

Literaturhinweise:

- Koumbarakis, Zinon (2009) «Publikation interkantonalen Verträge». In: Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.): *LeGes. Gesetzgebung & Evaluation*. H.1, S. 35 ff.
- Abderhalden, Ursula (2008): In: Ehrenzeller, Bernhard et. al (Hg.): *St. Galler Kommentar zu Art. 48 BV*. 2. Auflage. Zürich/St. Gallen: Dike. Rz 10 ff.
- Uhlmann, Felix/Zehnder, Vital (2011): «Rechtsetzung durch Konkordate». In: Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.): *LeGes. Gesetzgebung & Evaluation*. H.1, S. 9 ff.
- Müller, Georg/Uhlmann, Felix (2013): *Elemente einer Rechtssetzungslehre*. 3. Auflage. Zürich/Basel/Genf: Schulthess. Rz 513 ff., 528 ff.

13.2 Beitritt zu interkantonalen Verträgen

Das Modul 3 enthält unter Ziffer 3 Ausführungen zur Rechtsform des Beitritts zu interkantonalen Verträgen (Gesetz oder Beschluss) und Vorgaben für die Gestaltung von Beitrittsbeschlüssen, mit Beispielen.

13.3 Änderung von interkantonalen Verträgen

Ob, wie, von wem und nach welchem Verfahren ein interkantonaler Vertrag geändert werden kann, ergibt sich in erster Linie aus den Bestimmungen des Vertrags. Diesbezügliche Regelungen können auch in anderen interkantonalen Verträgen enthalten sein (z. B. interkantonale Rahmenvereinbarungen). Fehlen solche Bestimmungen, wird ein interkantonaler Vertrag grundsätzlich von der gleichen Behörde und nach dem gleichen Verfahren wie für seinen Abschluss geändert.

Auf kantonaler Ebene obliegt die Genehmigung einer Änderung eines interkantonalen Vertrags der nach kantonalem Recht zuständigen Behörde. Die Zuständigkeit ergibt sich, wie für den Abschluss eines neuen Vertrags, aus Artikel 74 Absatz 2 und Artikel 88 Absatz 4 der Kantonsverfassung (KV) (BSG 101.1) sowie aus allfälligen weiteren Bestimmungen der Spezialgesetzgebung (z. B.: Art. 54 des Gesetzes über die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung [BerG] [BSG 435.11]). Der Beitrittsbeschluss des Grossen Rates oder das Beitrittsgesetz kann für die Genehmigung von Änderungen des Vertrags in einem durch die Delegationsnorm eingeschränkten Rahmen eine Kompetenzdelegation an den Regierungsrat enthalten (Modul 3 Ziff. 3.2.3). Eine Subdelegation dieser Befugnis an eine Direktion ist möglich, sofern eine entsprechende Ermächtigung im Beitrittsbeschluss oder Beitrittsgesetz enthalten ist (z. B.: Art. 4 des Gesetzes über den Beitritt des Kantons Bern zur interkantonalen Vereinbarung über die Fachhochschule der Westschweiz und zur interkantonalen Vereinbarung über die Hochschule Arc Bern-Jura-Neuenburg [BSG 439.32]).

Die Änderung eines interkantonalen Vertrags wird durch Beschluss der zuständigen Behörde oder durch Änderung des Beitrittsgesetzes genehmigt. Handelt es sich um einen Beschluss, gilt die Darstellung gemäss Modul 3, Ziffer 3.2; der Titel der Vorlage lautet wie folgt: «Grossratsbeschluss/Regierungsratsbeschluss betreffend die Genehmigung der Änderung des/der [Titel des interkantonalen Vertrags ohne Datum]/des Anhangs/der Anhänge [Nummern] zum/zur [Titel des interkantonalen Vertrags ohne Datum]». Ist ein Beitrittsgesetz betroffen, wird die Änderung als Gesetzesänderung dargestellt (Modul 3, Ziff. 2.3).

Der Beitrittsbeschluss bzw. das Beitrittsgesetz gibt in einem Anhang die zu genehmigenden Änderungen des Vertrags wieder. Allenfalls kann auch die gemäss Änderung bereinigte Fassung des interkantonalen Vertrags in einem zusätzlichen Anhang wiedergegeben werden. Der weitere Inhalt des Beschlusses richtet sich nach Modul 3, Ziffer 3.2.3.

13.4 Kündigung, Aufhebung und Dahinfallen von interkantonalen Verträgen

Die Kündigung eines interkantonalen Vertrags besteht in der einseitigen Erklärung einer Vertragspartei, das Vertragsverhältnis aufzulösen. Bei der Aufhebung beschliessen alle Vertragsparteien, das Vertragsverhältnis aufzulösen, so dass der interkantonale Vertrag dahinfällt. Ein interkantonaler Vertrag verliert seine Gültigkeit und fällt auch dahin, wenn er durch neues oder geändertes höherrangiges Recht (Bundesrecht, internationales Recht) abgelöst wird. Denkbar ist auch, dass ein bestehender interkantonaler Vertrag durch den Erlass neuen interkantonalen Rechts materiell ungültig wird, das neue Recht aber aus Versehen die Aufhebung des bestehenden Vertrags nicht anordnet.

Die Kündigung, die Aufhebung oder das Dahinfallen eines interkantonalen Vertrags bewirkt, dass der Vertragsinhalt im Kanton Bern nicht mehr gilt. Der Vertrag als Erlass muss deshalb aus der BSG entfernt werden. Die Entfernung aus der BSG ist von der zuständigen Behörde im Beschluss betreffend die Kündigung oder die Aufhebung des interkantonalen Vertrags anzuordnen (Modul 3, Ziff. 3.2.3; z. B.: BAG 12-72). Ist ein interkantonaler Vertrag ohne entsprechenden Beschluss der zuständigen Behörde dahingefallen, informiert die zuständige Direktion die Staatskanzlei darüber.

13.5 Veröffentlichung von interkantonalen Verträgen

Die rechtsgültige Veröffentlichung des massgeblichen Textes von interkantonalen Verträgen und von rechtsetzenden Erlassen interkantonomer Organe ist Sache jedes beteiligten Kantons.

Die Staatskanzlei veröffentlicht die rechtsetzenden interkantonomeren Verträge in der BAG gemäss Artikel 3 Buchstabe a des Publikationsgesetzes (PuG) (BSG 103.1). Sie veröffentlicht auch die Änderung, die Kündigung, die Aufhebung oder das Dahinfallen von interkantonomeren Verträgen. Wird eine Übersetzung veröffentlicht, so ist auf den massgeblichen Text hinzuweisen.

Die zuständige Direktion teilt der Staatskanzlei das Datum des Inkrafttretens von Verträgen mit, wenn dieses nicht aus dem Vertrag selbst hervorgeht. Dies ist insbesondere der Fall, wenn das Inkrafttreten von einer Mindestanzahl beitretender Kantone abhängig ist.

Änderungen von interkantonomeren Verträgen, die aufgrund einer Delegation von einer Direktion genehmigt werden, müssen der Staatskanzlei mitgeteilt werden. Die Mitteilungspflicht obliegt der zuständigen Direktion (Modul 11, Ziff. 7.2.3).

Die Staatskanzlei veröffentlicht die Beschlüsse über Kündigung oder Aufhebung von interkantonomeren Verträgen in der BAG. Bei Dahinfallen eines interkantonomeren Vertrags veröffentlicht sie eine entsprechende Mitteilung in der BAG.

Rechtsetzende Erlasse interkantonomerer Organe werden im Kanton Bern nur dann im vollen Wortlaut veröffentlicht, wenn ihre Veröffentlichung in elektronischer Form nicht durch das zuständige interkantonale Organ besorgt wird (Art. 3 Abs. 2 PuG). Vom zuständigen interkantonomeren Organ veröffentlichte Erlasse erscheinen in der Form eines Verweises in der BAG (Art. 3 Abs. 3 PuG).

13.6 Übernahme von Aufgaben für andere Kantone

Der Vollzug öffentlicher Aufgaben ist oft mit erheblichem Aufwand verbunden, gleich, ob es sich dabei um den Vollzug einer rein kantonalen Aufgabe oder einer Aufgabe des Bundes handelt, deren Vollzug den Kantonen übertragen ist. Der Aufwand kann personeller oder infrastruktureller Art sein. Auch kleinere Kantone müssen u. U. für komplexe Aufgaben, die ihnen vom Bund zum Vollzug übertragen worden sind, einen vollständigen Vollzugsapparat bereitstellen. Der Nutzen kann in solchen Fällen in einem sehr ungünstigen Verhältnis zu den Kosten stehen.

In einem solchen Fall kann es sich einem Kanton anbieten, im Rahmen von Artikel 48 Absatz 3 BV für den Vollzug die entsprechenden Dienstleistungen eines anderen Kantons – z. B. des Kantons Bern – in Anspruch zu nehmen. Damit übernimmt der Kanton Bern mit seinem Behörden- und sonstigen Vollzugsapparat den Vollzug der Aufgabe oder von Teilen der Aufgabe für den anderen Kanton mit der Wirkung, dass seine Behörden direkt gegenüber dessen Rechtsunterworfenen auch hoheitlich auftreten, etwa indem sie ihnen gegenüber Verfügungen treffen.

Ein Beispiel einer Übertragung von Vollzugsaufgaben ist die Führung der Aufsicht über die beruflichen Vorsorgeeinrichtungen des Kantons Freiburg durch die bernische Aufsichtsbehörde (vgl. Gesetz über die Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht [BBSAG] [BSG 212.223] und Grossratsbeschluss vom 1. Dezember 2011 betreffend die Genehmigung der Vereinbarung zwischen dem Kanton Bern und dem Kanton Freiburg über die Aufsicht über die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge mit Sitz im Kanton Freiburg [BSG 212.223.4]).

Für die Übertragung bzw. Übernahme von Vollzugsaufgaben sind hohe Anforderungen an die rechtliche Grundlage der beteiligten Kantone zu stellen. Erforderlich ist im Kanton Bern eine formell-gesetzliche Grundlage oder eine bundesrechtliche Ermächtigung, mit der die Übernahme (bzw. die Übertragung) von Vollzugsaufgaben für andere Kantone (bzw. an einen anderen Kanton) durch einen entsprechenden interkantonalen Vertrag in grundsätzlicher Weise überhaupt erst ermöglicht wird, dies in Anwendung von Artikel 69 Absatz 4 KV und in Analogie zu Artikel 95 KV. Im Gesetz wird auch die Behörde bezeichnet (Grosser Rat, Regierungsrat), die seitens des Kantons Bern für den Abschluss des Vertrags zuständig ist.

Der interkantonale Vertrag enthält die Einzelheiten der Aufgabenübertragung bzw. -übernahme. Typische Regelungsgegenstände des Vertrags sind:

- das anwendbare kantonale Recht,
- die Verfügungszuständigkeiten,
- die Rechtspflege,
- die Mitwirkung des übergebenden Kantons bei der Bestellung von Vollzugs- oder Aufsichtsorganen des übernehmenden Kantons,
- die Finanzierung,
- die Haftung für Schäden, die durch den Vollzug verursacht worden sind,
- die Aufsicht,
- die zwangsweise Vollstreckung,
- die Amtshilfe.

13.7 Mitarbeit in Arbeits- und Expertengruppen, die mit der Ausarbeitung von interkantonalen Verträgen beauftragt sind

Interkantonale Verträge (und dazu gehörige Ausführungserlasse interkantonaler Organe) werden in vielen Fällen durch Organe von Direktorenkonferenzen oder von Fachkonferenzen ausgearbeitet.

Verfügt eine Direktorenkonferenz über ein ständiges Sekretariat, wird dieses sehr oft mit der Redaktionsarbeit beauftragt. In anderen Fällen werden Experten- oder Arbeitsgruppen eingesetzt, denen auch Fachleute aus kantonalen Verwaltungen angehören.

Diese sollten darauf hinwirken, dass den Erfordernissen der Gesetzestechnik, der Terminologie und der rechtsgenügenden Publikation die gebührende Beachtung geschenkt wird, und zwar auch bei Änderungen interkantionaler Verträge.

Den Anforderungen der Legistik wird am besten in der Weise entsprochen, dass die Vertretung des federführenden Kantons dessen Legistikdienst für die Überprüfung des ausgearbeiteten Entwurfs beizieht. Legistische Mängel, die nicht selten zu Problemen bei der späteren Umsetzung führen, lassen sich damit in vielen Fällen vermeiden.

14 Hilfsmittel

14.1 Rechtsetzung

14.1.1 *Im Intranet (Intranetportal des Kantons Bern > Dienstleistungen für DIR & STA > Rechtsetzung)*

- Rechtsetzungsrichtlinien des Kantons Bern: alle verfügbaren Module, insbesondere Modul 4 «Sprache»,
- Wordvorlagen für die Rechtsetzung im Intranet: Vorlagen für die Erstellung von neuen Erlassen und von Erlassänderungen inkl. Vorlagen für die Vorträge, die Berichtigungen, Gewährleistungen und Genehmigungen,
- Rosa und gelbe Blätter für Terminplanung: Arbeitsplanung für die Grossratsvorlagen sowie BAG-Terminpläne für Gesetze, Dekrete, Verfassungsänderungen und Regierungsratserlasse,
- Terminplan und Liste der geplanten Geschäfte der Redaktionskommission,
- Finanzdirektion des Kantons Bern (2001): *Fachhandbuch Wirkungsorientierte Gesetzgebung*. Genehmigt durch den GPA NEF am 22. Oktober 2001. Bern (<https://www.win.sta.be.ch/>, unter der Rubrik Dienstleistungen für DIR & STA > Rechtsetzungsrichtlinien).

14.1.2 *Im Internet oder in der Bibliothek*

- Belex: Online-Gesetzessammlungen des Kantons Bern (Startseite des Kantons Bern > Gesetze),
- Elektronische Sammlungen des Bundesrechts und weitere amtliche Veröffentlichungen des Bundes (Startseite der Schweiz. Eidgenossenschaft > Bundesrecht),
- Lexfind: Online-Portal für den Zugriff auf die gesamte schweizerische Gesetzgebung von Bund und Kantonen (<http://www.lexfind.ch/>),
- Gesetzgebungslitfadens des Bundesamtes für Justiz (Startseite EJPD > Startseite BJ > Themen > Staat & Bürger > Legistik > Legistische Hauptinstrumente > Gesetzgebungslitfadens),
- Müller, Georg/Uhlmann, Felix (2013): *Elemente einer Rechtssetzungslehre*. 3. Auflage. Zürich/Basel/Genf: Schulthess.

14.2 Sprache

14.2.1 *Gemeinsprache Deutsch*

Duden	Online-Portal für den Zugriff auf zahlreiche Duden-Inhalte (u. a. Die deutsche Rechtschreibung, Das Synonymwörterbuch, Richtiges und gutes Deutsch, Das große Wörterbuch der deutschen Sprache, Deutsches Universalwörterbuch)	Intranetportal des Kantons Bern > Zum Nachschlagen
Online-Wortschatz-Informationssystem Deutsch (OWID)	Online-Portal des Instituts für Deutsche Sprache für den Zugriff auf Stichwortlisten mit u. a. orthografischen Angaben und Textbelegen, festen Wortverbindungen, Neologismen und Sprichwörtern	http://www.owid.de

14.2.2 *Gemeinsprache Französisch*

Le Petit Robert de la langue française	Online-Version des Standardwörterbuchs für die französische Sprache	Intranetportal des Kantons Bern > Zum Nachschlagen
--	---	--

Portail lexical	Online-Portal des Sprachdatenverarbeitungsinstituts des französischen Zentrums für wissenschaftliche Forschung (CNRS) und der Universität Nancy für den Zugriff auf zahlreiche Wörterbücher und Sprachressourcen	http://www.cnrtl.fr/portail/
-----------------	--	---

14.2.3 *Zweisprachiges Wörterbuch*

PONS Grosswörterbuch und Langenscheidt	Online-Version der beiden Standardwörterbücher für Deutsch-Französisch und Französisch-Deutsch	Intranetportal des Kantons Bern > Zum Nachschlagen
--	--	--

14.2.4 *Terminologie der Rechts- und Verwaltungssprache*

- Terminologiedatenbank des Kantons Bern, LINGUA-PC (Intranetstartseite der Staatskanzlei > LINGUA PC),
- Terminologiedatenbank der Bundesverwaltung, Termdat (Startseite der Bundeskanzlei > Themen > Terminologie > TERMDAT).

14.3 Medienmitteilungen

Für das Verfassen von Medienmitteilungen sind im Intranet (Intranetportal des Kantons Bern > Dienstleistungen für DIR & STA > Kommunikation > Medienkommunikation) folgende Hilfsmittel zu finden:

- Richtlinien für die Medienarbeit,
- Checkliste zur Bestimmung des Nachrichtenwertes,
- Grundregeln für den Umgang mit Medien.