

GROSSER RAT WILL WENIGER REGELN

# Anderswo ist der Gesetzesdschungel dichter

**In der Schweiz steigt die Zahl der Gesetze jährlich an. Zwar gehört der Kanton Bern bei den Regelerlassen nicht zu den Spitzenreitern, dennoch will er nun eine Regulierungsbremse einführen.**

Das Anliegen ist populär, weshalb der Vorstoss doch relativ deutlich überwiesen wurde. Mit 78 zu 66 Stimmen hiess das Kantonsparlament letzte Woche ein Postulat der beiden Thuner SVP-Grossräte Raphael Lanz und Ueli Jost gut, die eine «Regulierungsbremse» einführen wollen. Die «stetig zunehmende Bürokratie» sei der Wirtschaft und insbesondere den KMU ein Dorn im Auge, begründen die beiden Oberländer Kantonspolitiker ihren Vorstoss, «auch objektive Regulierungsindikationen belegen die zunehmende Regulierungsdichte». Die Regierung hatte sich vergeblich gegen das Anliegen gewehrt unter anderem mit dem Hinweis, «eine Regulierungsbremse liesse sich (...) nur durch eine komplizierte (neue) Regulierung bewerkstelligen» – was letztlich wieder zu einer Zunahme von Regulierungen führe.

Das politische Signal ist gesetzt, eine erneute Debatte über die anhaltende Gesetzesflut lanciert. Tatsächlich hält der regulatorische Aktivismus ungebremst an – sowohl auf Bundes- wie auf Kantonsebene. Ein Indiz dafür ist die amtliche Sammlung rechtlicher Erlasse. Von Jahresbeginn bis Mitte November ist dieses Kompendium gesetzgeberischer Ergüsse erneut um 4484 Seiten (Stand 17. November) angewachsen. Das ist im Vergleich zum gleichen Zeitabschnitt im Vorjahr (3772 Seiten) eine klare Steigerung, die bis Ende Jahr kaum abflauen dürfte. Aber auch die Kantone und letztlich die Kommunen leisten ihren Beitrag zu einem durchregulierten Leben. Zu den 4928 Bundeserlassen hinzu kommen aktuell nicht weniger als 16 619 kantonale Vorschriften. Erhoben werden diese Zahlen seit 2013 von Lexfind, der Datenbank der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz.

## Kantonale Unterschiede

Auffallend dabei: die enormen Unterschiede von Kanton zu Kanton. Das belegt eine neue Studie\*, welche im Auftrag des Kantons Graubünden die Quantität und die Qualität der kantonalen Gesetzgebung insgesamt und im interkantonalen Vergleich untersuchte. Mit einem Bestand von aktuell 618 Erlassen liegt der Kanton Bern im helvetischen Mittelfeld. Appenzell Ausserrhoder



**Sich schwören**, nur das Beste für den Kanton zu wollen: Wie ihre Kollegen in den anderen Kantonen sorgen auch die Berner Grossräte dafür, dass es immer mehr Gesetze und Vorschriften gibt.

## GESETZE MIT VERFALLDATUM

Die **anhaltende Gesetzesflut** ist nicht nur ein bernisches und ein schweizerisches Thema: Länder wie die **USA und Grossbritannien** haben ein eigenes Mittel gegen das Wuchern des Paragraphensdchungels gefunden. **Sunset Legislation** nennen sie das Prinzip, wonach ein Gesetz nach einer bestimmten Zeit automatisch ausser Kraft tritt, falls es vom Gesetzgeber nicht bewusst erneuert und/oder bestätigt wird. Ursprünglich diente das seit 1976 in einer Reihe von US-Bundesstaaten erprobte Konzept zur Kürzung von Staatsausgaben durch die automatische Begrenzung von Massnahmen und Programmen der öffentlichen Hand. Auch im **EU-Recht ist die periodische Überprüfung** von Erlassen und Normen im Abstand von fünf Jahren vorgesehen.

den kommt mit der Hälfte (331) aus, der Nachbarkanton St. Gallen hat sich 932 Erlasse verordnet. Neuenburg hält den Schweizer Rekord mit 1118 Vorschriften. Die riesigen Differenzen erstaunen, geht es doch in allen Kantonen um die gleiche obrigkeitliche Verpflichtung – darum, das Zusammenleben der Bevölkerung zu regeln. Eine plausible

Dies könnte nun auch in der Schweiz möglich werden. Ein **Komitee aus SVP- und FDP-Landräten im Kanton Nidwalden** hat eine Volksinitiative gestartet mit dem Ziel, dass das Parlament Gesetze zeitlich auf zehn Jahre befristen kann. Verlängert würde der Erlass nur, wenn der Kantonsrat vor Ablauf der Frist überprüft, ob er noch notwendig ist. Bisher sind allerdings alle derartigen Anläufe im Sande verlaufen. So scheiterte Mitte der 1990er-Jahre die vom damaligen FDP-Nationalrat und legendären Gewervertreter **Ernst Cincera lancierte Entrümpelungsinitiative** schon an der Unterschriftensammlung. 2007 und 2010 wurden beim Bund und in den Kantonen Aargau und Zürich Vorstösse abgelehnt, die eine Zeitguillotine forderten. *uz*

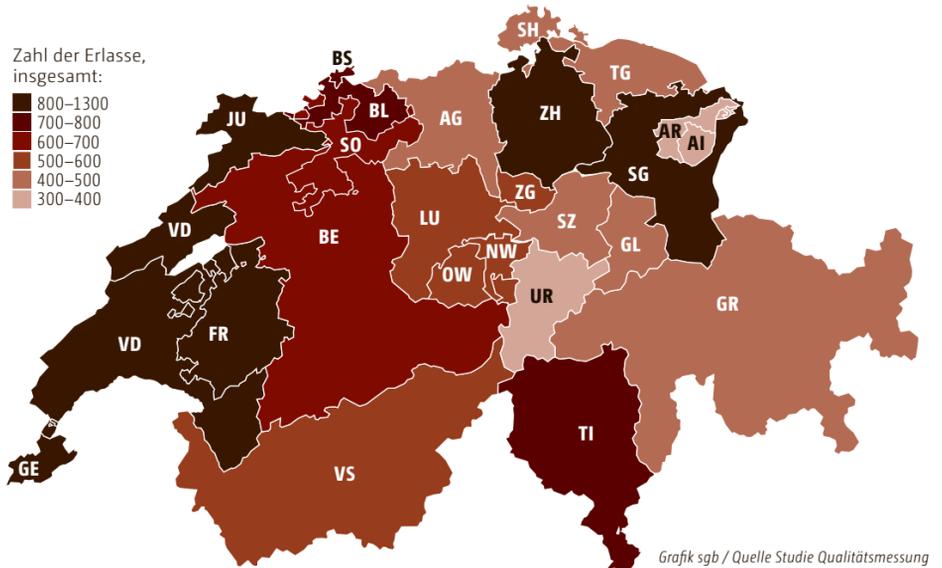
Erklärung für die Unterschiede gibt es nicht. «Die Kantone erfüllen ja im Wesentlichen alle die gleichen Aufgaben», so Felix Uhlmann, der als Leiter des Zentrums für Rechtsetzungslehre an der Uni Zürich massgeblich an der Studie mitgewirkt hat. Berns Staatsschreiber Christoph Auer verweist auf die von Kanton zu Kanton unterschiedlich ausge-

## REGULIERUNGSDICHTE IN DEN KANTONEN IM JAHR 2013

**Bern liegt bei den Gesetzen im Mittelfeld**

Zahl der Erlasse, insgesamt:

- 800–1300
- 700–800
- 600–700
- 500–600
- 400–500
- 300–400



Grafik sgb / Quelle Studie Qualitätsmessung

prägte Gemeindeautonomie: «Da muss ein Kanton weniger legislieren.» Zudem bestehe auch in einem grossen, heterogenen Kanton ein vergleichsweise grösserer Regulierungsbedarf als in einem kleinen, ländlichen Kanton wie Appenzell oder Uri.

Die interdisziplinäre Studie hat nicht nur die Anzahl der kantonalen Erlasse und deren Um-

fang untersucht, sondern erstmals auch den gesetzgeberischen Aktivismus. Dabei wurden in aufwendigen Recherchen sämtliche neuen, geänderten und aufgehobenen Erlasse seit 1910 erfasst, wie sie zunächst in den chronologischen Gesetzessammlungen und Amtsblättern und ab 2006 in elektronischer Form festgehalten wurden. Auffallend auch hier:

die grossen kantonalen Unterschiede und ein überdurchschnittlicher Reformeifer in der Westschweiz und im Tessin. Detaillierte Vergleiche sind in der Periode von 2004 bis 2013 möglich. Der Kanton Bern belegt auch hier mit 116 jährlich geänderten Erlassen einen Rang im Mittelfeld zwischen Luzern (112) und St. Gallen (121). Die Ausserrhoder

# Grosser Rat schickt Spitalstandortinitiative in eine Extrarunde

**SPITALER** Der Grosse Rat hat gestern seinen Entscheid zur Spitalstandortinitiative und zu allfälligen Gegenvorschlägen vertagt.

Der Grosse Rat hat sich gestern gehütet, das heisse Eisen anzupacken: Eigentlich hätte das Parlament einen Entschluss zur Spitalstandortinitiative fällen sollen. Nach einer mehrstündigen Debatte wies das Parlament das Geschäft aber mit 122 zu 22 Stimmen bei 2 Enthaltungen an die vorberatende Kommission zurück. Zu gross war die Angst vor einer voreiligen Entscheidung

und einer drohenden Annahme der Initiative durch die Bevölkerung. Das Anliegen will festschreiben, dass in den nächsten acht Jahren keine Spitalstandorte geschlossen und keine Leistungen abgebaut werden – also ein Moratorium. Zudem müsste nicht nur die Geburtsabteilung in Riggisberg wiedereröffnet werden, sondern auch jene in Zweisimmen.

Gestern wurde klar, dass die meisten Fraktionen der Initiative nicht zustimmen würden. Ausser bei den Grünen und der BDP herrschte aber Einigkeit darüber, dass ein Gegenvorschlag der rich-

tige Weg sein könnte. Gleich zwei solche wären auch vorgelegen, nachdem die Regierung ihren eigenen Vorschlag fallen gelassen hatte. Pierre Alain Schnegg (SVP, Champoz) und Michael Aebersold (SP, Bern) reichten kurz vor Beginn der Session eigene Vorschläge ein (wir berichteten). Beide kommen den Initianten entgegen, gehen in manchen Punkten aber weniger weit.

## Parlament folgte Kommission

«Die Gesundheits- und Fürsorgekommission konnte die Vorschläge in dieser kurzen Zeit leider nicht seriös prüfen», sagte

Patric Bhend (SP, Steffisburg) im Namen der Kommission. Die Kommission wolle die beiden Anträge aber zuerst auf ihre finanziellen und materiellen Konsequenzen analysieren, bevor darüber abgestimmt werde. Zudem müssten die Begrifflichkeiten genau geklärt werden. Die zweite Lesung soll spätestens im Juni stattfinden.

Das Parlament hatte offene Ohren für die Kommission. Über alle Fraktionen hinweg wurde der Rückweisungsantrag unterstützt. Einzig die SVP war gespalten. «Die Gegner der Rückweisung wollen keine weitere Verzö-



**Pierre Alain Schnegg (SVP)** kritisierte die Kommission. *Andreas Blatter*



**Michael Aebersold (SP)** plädierte für mehr Zeit. *Andreas Blatter*

# Das Berner Frauenhaus leistete Pionierarbeit



Urs Baumann

## SAMMELSURIM

### Es gibt noch viel mehr Erlasse

Mit Verfassung und Gesetzen ist nur ein Bruchteil aller behördlichen Erlasse erfasst. Der ganze Umfang des rechtlichen Räderwerks zeigt sich in Dekreten und Verordnungen. Der Kanton Bern kennt Verordnungen des Parlamentes und des Regierungsrates. Im Übrigen können die Direktionen und die Staatskanzlei zum Erlass von Direktionsverordnungen ermächtigt werden. Die Gesetzessammlung enthält auch Verweise auf Reglemente oder Statuten von selbstständigen kantonalen Anstalten (Universität, Pensionskasse) oder der Justiz (Obergericht, Jugendgericht, Justizleitung). Gleich wie in anderen Kantonen zählt der Kanton Bern auch die interkantonalen Abkommen (Konkordate, Vereinbarungen) beziehungsweise die Grossratsbeschlüsse zu den Erlassen. Ausserhalb der eigentlichen Erlassensammlungen figurieren zudem Richtlinien und Weisungen. *uz*

begnügten sich jeweils mit durchschnittlich 32 Änderungen pro Jahr, während Genf mit jährlich 312 Erlassänderungen einen klar überdurchschnittlichen Aktivismus beweist. «Wer früher viel reguliert hat, tut es auch heute», halten die Autoren der Studie als mögliche Erklärung fest.

#### Vorgaben des Bundes

Die vom Grossen Rat nun angedachte «Gesetzesbremse» könnte den bernischen Aktivismus tatsächlich etwas eindämmen, stilllegen kann sie ihn nicht. «Auch weniger Staat kann zu mehr Regulierungen führen», sagt Staatsschreiber Auer und verweist auf den zunehmenden Trend zur Auslagerung staatlicher Aufgaben.

Eine beachtliche Zahl der kantonalen Erlasse seien Umsetzungen von Bundesvorgaben, ergänzt Irène Diethelm, Leiterin Rechtsdienst auf der Berner Staatskanzlei. So hat beispielsweise ab 2007 der Ersatz der kantonalen Zivil- und Strafprozessordnung nachweislich zu einem Reformschub geführt. Tatsächlich sind Anpassungen des kantonalen Rechts häufig auf neue Bundesvorgaben zurückzuführen. Unter den jüngsten Änderungen bernischer Erlasse finden sich etliche, die vom Bund initiiert wurden: etwa die Einfüh-

rungsverordnung vom 29. September zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV, jene vom 14. August zur eidgenössischen Störfallverordnung oder zwei Tage zuvor die Verordnung zum Ausländer- und Asylgesetz. Allerdings bleibt den Kantonen sehr wohl ein gewisser Spielraum. Canisius Braun jedenfalls, der Leiter der Staatskanzlei

### «Auch weniger Staat kann zu mehr Regulierung führen.»

Christoph Auer, Staatsschreiber Bern

St. Gallen, weiss um den Ruf seines Kantons als «Musterknabe bei der Umsetzung von Bundesrecht».

#### Impulse aus dem Parlament

Die im gesamtschweizerischen Vergleich grosse Anzahl kantonalen Erlasse und die häufigen Änderungen hätten im St. Galler Kantonsparlament denn auch schon verschiedentlich zu Vorstössen geführt, erzählt Braun, allerdings ohne dass in seiner Amtszeit je ein Gesetz

ersatzlos gestrichen worden wäre.

Auch Irène Diethelm vermutet, dass eine beträchtliche Anzahl Erlasse auf Impulse aus dem Parlament zurückzuführen sei. Im genauer untersuchten Kanton Graubünden gehen rund 35 Prozent der Erlassänderungen auf die Legislative und etwa 60 Prozent auf die Anstösse der Exekutive zurück. Zudem hat sich die Zahl der Erlasse in Kantonen wie Graubünden, wo 1998 im Rahmen eines Entschlackungsprogramms nicht weniger als 68 Regierungsverordnungen aufgehoben wurden, inzwischen wieder knapp unter dem Schweizer Durchschnitt eingependelt.

Die anhaltende Flut neuer Gesetze und Vorschriften begründet Staatsschreiber Auer nicht zuletzt mit der gesellschaftlichen und technischen Entwicklung. Als Beispiel dafür erwähnt er die Digitalisierung, welche neue Regeln im Datenschutz nach sich ziehe. Vor der geforderten «Regulierungsbremse» würde Auer deshalb gezielt abklären, welche Erlasse für ein Unternehmen besonders belastend seien: «Vorläufig halte ich nicht viel von solchen Automatismen.» *Urs Zurlinden*

**\* Qualitätsmessung der Rechtsetzung im Kanton Graubünden, Luzern/Freiburg/Zürich, Juni 2015.**

gerung», sagte Fraktionssprecher Daniel Bichsel. Er stellte zudem bereits in Aussicht, dass die SVP den Gegenvorschlag aus den eigenen Reihen mehrheitlich annehmen werde.

Wenig Freude am Rückweisantrag hatte Pierre Alain Schnegg. Der Regierungsratskandidat und Verwaltungsratspräsident der Hôpital du Jura bernois SA zeigte sich befremdet ob der Argumente der Kommission. «Die Begriffe in meinem Gegenvorschlag kommen bereits in der Initiative vor. Wieso wurden diese also nicht längst geklärt?», fragte er. Anderer Meinung war

Michael Aebersold, Autor des zweiten Gegenvorschlags und SP-Fraktionssprecher: «Was bedeutet ein 24-Stunden-Notfallbetrieb genau? Diese und andere Fragen müssen geklärt werden.»

#### Hoffnung auf Rückzug

Dass nun plötzlich auch die bürgerlichen Parteien ein stärkeres Eingreifen des Kantons in die Spitalversorgung befürworten, stiess manchen Grossräten sauer auf. «Dieselben Leute, die beim Spitalversorgungsgesetz mehr Markt verlangt hatten, wollen nun, dass der Kanton Vorgaben macht», sagte Ruedi Löffel (EVP,

Münchenbuchsee). «Und dies nur, weil die Verwaltungsräte wirtschaftlich gehandelt haben.» Dies sei ein äusserst fragwürdiges Vorgehen, meinte Löffel.

Mit der erfolgten Rückweisung verbunden ist nicht zuletzt die Hoffnung auf einen Rückzug der Initiative. Das Komitee hat Bereitschaft signalisiert, darüber nachzudenken, sollte der SVP-Gegenvorschlag dereinst vom Parlament angenommen werden. Bhand warnte jedoch vor voreiligen Schlüssen: «Ein Rückzug der Initiative ist momentan reine Spekulation.»

*Marius Aschwanden*

**STADT BERN** Das Frauenhaus Bern war eines der ersten im Land. Seit 35 Jahren bietet es Opfern Schutz. Leiterin Christine Meier blickt auf den harzigen Anfang zurück und vermisst eine nationale Strategie.

**Frau Meier, das Frauenhaus Bern wurde 1980 gegründet, als eines der ersten in der Schweiz. War dieser Schritt damals etwas Revolutionäres?**

*Christine Meier:* Ja. Vor 35 Jahren war häusliche Gewalt kein Thema in der Öffentlichkeit. Im Gegenteil – es herrschte die Haltung vor, dass die Leute das in ihren eigenen vier Wänden regeln sollten. Die Initialzündung zum Frauenhaus kam aus der Frauenbewegung, die forderte, dass das Private öffentlich gemacht werden soll.

**Wie hat die Bevölkerung darauf reagiert?**

Die feministische Bewegung ist zu Beginn auf viel Ablehnung gestossen. Aber wenn man aufzeigt, was häusliche Gewalt für die Opfer und die Täter bedeutet, fühlen sich Leute betroffen. Etwa wenn

sie realisieren, dass es der eigene Wohnraum ist, in dem am meisten Frauen umgebracht werden.

**Dem Frauenhaus wurde vorgeworfen, dass es Ehen zerstört. Es kann den betroffenen Männern so vorkommen. Sie leben in einem Gefüge, in dem sie über ihre Frau und ihre Kinder Macht ausüben können. Und das gerät durcheinander, wenn eine Frau unterstützt wird, die das nicht länger erdulden will.**

**Ist die negative Stimmung bis heute gänzlich verschwunden?**

Eigentlich schon. Es gibt aber leider nach wie vor eine kleine Bewegung, die den Frauen unterstellt, dass sie nur deshalb ins Frauenhaus kommen, weil sie sich eine bessere Ausgangslage bei einer Scheidung erhoffen.

**Welche Massnahmen zum Schutz von Opfern häuslicher Gewalt waren in den letzten Jahren am wirkungsvollsten?**

Seit 2005 können gewalttätige Männer oder Frauen aus der gemeinsamen Wohnung wegweisen werden. Und seit 2004 zählt häusliche Gewalt als Officialdelikt wenn die Polizei interve-

niert, und wird auch von Amtes wegen verfolgt.

**Hindert das Frauen daran, ins Frauenhaus zu kommen, weil sie ihren Partner schützen wollen?**

Nein. Die Polizei wird ja nicht automatisch eingeschaltet. Zudem stellen sehr viele Frauen die Strafverfolgung ein.

**Heute beherbergen Sie mehr Migrantinnen. Warum?**

Einerseits ist das Frauenhaus mittlerweile in weiteren Kreisen bekannt. Andererseits haben die Frauen, die bei uns Unterschlupf suchen, häufig nicht viele Ressourcen und wenig Geld. Dies trifft oft auf Migrantinnen zu.

**Das bedeutet aber nicht, dass Migrantinnen öfters häusliche Gewalt erleben?**

Nein. Häusliche Gewalt ist in allen sozialen Schichten verbreitet: Wir helfen auch Schweizerinnen, oder Ausländerinnen, die mit Schweizern verheiratet sind. Eher entscheidend ist, ob eine Frau eine eigene Familie als Stütze um sich hat.

**Wie verändert dies Ihre Arbeit?**

Die Situation der Klientinnen wird komplexer. Es müssen immer mehr Faktoren geklärt werden, zum Beispiel Kinderschutzfragen oder ausländerrechtliche Fragen. Wenn Frauen im Rahmen eines Familiennachzuges in die Schweiz kommen, müssen sie 3 Jahre verheiratet sein, bis sie eine eigenständige Aufenthaltsbewilligung erhalten. Wenn sie ihren Mann wegen häuslicher Gewalt verlassen, kann der Aufenthalt gefährdet sein. Für solche Frauen besteht die Möglichkeit, ein Härtefallgesuch zu stellen.

**Die Frauen bleiben durchschnittlich 43 Tage. Sie mussten aber letztes Jahr über 100 abweisen. Was passiert mit ihnen?**

Wir schauen, ob wir einen Platz in einem anderen Frauenhaus finden – notfalls in einem Hotel. Im Stich gelassen wird niemand. Im Kanton Bern sind wir relativ gut ausgestattet mit Frauenhäusern, aber wir haben Belegungszahlen von 85 bis 95 Prozent.

**Sie fordern mehr Angebote.**

Laut Europarat sollte es pro 10 000 Einwohner und Einwohnerinnen einen Platz in einem Frauenhaus geben. In der Schweiz fehlen etwa 500 Plätze. Zudem ist es so, dass jeder Kanton unterschiedlich viele Angebote hat, weil es keine nationale Strategie gegen häusliche Gewalt gibt. Wir wollen aber, dass alle Frauen Hilfe in Anspruch nehmen können, unabhängig davon, wo sie wohnen.

*Interview: Jessica King*



Christine Meier leitet das Berner Frauenhaus.

Urs Baumann

## WANDERAUSSTELLUNG

### 16 Tage gegen Gewalt an Frauen

**«Willkommen zu Hause», dies der Titel einer Wanderausstellung zur häuslichen Gewalt, die in Bern und Thun gastiert. Die Organisatoren der Ausstellung sind neben der Polizei und anderen Fachstellen die Berufsschulen Bern und Thun.**

Dreimal pro Tag muss die Kantonspolizei Bern wegen häuslicher Gewalt ausrücken. In etwa der Hälfte der Fälle handelt es sich um Wiederholungstäter. Im Kanton Bern finden rund 30 Prozent der erfassten Gewalttaten im Privaten statt. Schweizweit sind es rund 40 Prozent. «Häusliche Gewalt ist nie privat», sagt der Berner Polizeidirektor Hans-Jürg Käser (FDP). Gemeinsam mit Fach-

frauen von Polizei, Hilfsorganisationen und Berufsschulen stellte er gestern die Wanderausstellung «Willkommen zu Hause» vor. Diese gastiert bis zum 4. Dezember in Bern, und vom 5. bis 11. Dezember in Thun.

Die Organisatoren der Ausstellung wollen vor allem Jugendlichen ansprechen. Deshalb sind die Gewerblich-Industrielle Berufsschule Bern (Gibb) und das Berufsbildungszentrum IDM Thun im Organisationskomitee vertreten. «Junge sind das richtige Zielpublikum. Sie können von häuslicher Gewalt betroffen sein und durch die Ausstellung vielleicht den Mut fassen, sich dagegen zu wehren», sagte Gibb-Direktorin Sonja Morgengegg-Marti gestern vor

den Medien. Wer nur Gewalt als Konfliktlösung kenne, werde später oft selber gewalttätig oder ein Opfer, so Marlies Haller von der Stiftung gegen Gewalt an Frauen und Kinder.

Die Ausstellung ist wie eine Wohnung in verschiedene Zimmer und Aspekte häuslicher Gewalt gegliedert. So ist im Schlafzimmer Vergewaltigung in der Beziehung ein Thema, während man im Kinderzimmer einen lautstarken Elternstreit mithören kann. Die Ausstellung gehört zu einer internationalen Kampagne mit dem Titel «16 Tage gegen Gewalt an Frauen». *as*

**Infos** zu Ausstellung und Rahmenprogramm unter: [www.16tage.ch](http://www.16tage.ch).