



b
UNIVERSITÄT
BERN

Politikkonzept für die Rechtsetzung im Gesundheits- und Sozialwesen des Kantons Bern

Projektarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Fritz Sager**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasser: **Carlo Tschudi**
aus Schwanden (GL)
Hardeggerstrasse 18
CH-3008 Bern

Bern, 15. November 2010

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichte Arbeit liegt beim Autor.

Zusammenfassung

Die Rechtsetzungsaktivitäten der GEF basieren auf Grundlagen, die unterschiedlich strukturiert sind, die unterschiedliche Qualitäten aufweisen und denen konzeptionelle Elemente teilweise abgehen. Dementsprechend fehlen dem Direktor¹ der GEF die entscheidungswesentlichen Grundlagen für einen politischen Vorentscheid und dem Rechtsamt die notwendigen Grundlagen für die Rechtsetzungsarbeiten i.e.S.

In der vorliegenden Projektarbeit wird ein Modell für ein Politikkonzept entwickelt. Das Politikkonzept strukturiert ein politisches Programm für die Lösung eines gesellschaftlichen Problems auf systematische Art und Weise. Es enthält insbesondere eine Steuerungskonzeption. Das Modell kann von den Fachämtern als Grundlage für die Erarbeitung eines spezifischen Politikkonzepts verwendet werden.

¹ Unabhängig von der jeweils verwendeten geschlechtsspezifischen Form sind in der Regel immer beide Geschlechter gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
Inhaltsverzeichnis	4
Abbildungsverzeichnis	6
Tabellenverzeichnis	6
Abkürzungsverzeichnis	6
Anhangverzeichnis	6
1 Einleitung	7
1.1 Problemstellung	7
1.2 Ziele der Projektarbeit	7
1.3 Verortung der Projektarbeit	8
1.4 Aufbau der Projektarbeit	8
2 Die Idee des Politikkonzepts	9
2.1 Zweck, Begrifflichkeiten	9
2.2 Verortung	9
2.3 Steuerungsfähigkeit des Verwaltungsrechts	10
2.4 Verhältnis zur Umsetzung	11
2.5 Zentrale Elemente eines Politikkonzepts	11
3 Kritische Würdigung der Politikkonzepte der GEF	13
3.1 Einleitung	13
3.2 Analyse einzelner Konzepte	13
3.3 Auswirkungen mangelhafter Konzepte	13
4 Modell für ein Politikkonzept für die Rechtsetzung im Gesundheits- und Sozialbereich des Kantons Bern	14
4.1 Einleitung	14
4.2 Spezifische Rahmenbedingungen im Gesundheits- und Sozialbereich	14
4.3 Zuständigkeitsordnung für die GEF-interne Rechtsetzungsphase	14
4.4 Die einzelnen Elemente des Modells	15
4.4.1 Vorbemerkungen	15
4.4.2 Rechtsetzungsbedarf	15
4.4.3 Zielvorgaben	17
4.4.4 Institutionelle Bedingungen	17

4.4.5	Realisierbarkeit.....	18
4.4.6	Instrumente erster Ordnung.....	19
4.4.6.1	Einleitung.....	19
4.4.6.2	Überblick.....	19
4.4.6.3	Kriterien zur Bewertung der Instrumente	20
4.4.6.4	Einzelne Instrumente	21
4.4.6.4.1	Gebote und Verbote.....	21
4.4.6.4.2	Anzeige- und Genehmigungspflichten	22
4.4.6.4.3	Regulierte Selbstregulierung	23
4.4.6.4.4	Positive finanzielle Anreize.....	24
4.4.6.4.5	Negative finanzielle Anreize	24
4.4.6.4.6	Sach- und Dienstleistungen des Staates.....	25
4.4.6.4.7	Aus- und Weiterbildung	25
4.4.6.4.8	Information und Beratung	26
4.4.6.4.9	Verfahrensregeln	26
4.4.7	Instrumente zweiter Ordnung.....	27
4.4.7.1	Organisationssteuerung.....	27
4.4.7.2	Ressourcen	27
4.5	Terminplan	27
5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	28
6	Quellenverzeichnis	29
6.1	Literatur.....	29
6.2	Dokumente des Kantons Bern.....	31
6.3	Erlasse	31
7	Anhang	33
8	Selbstständigkeitserklärung.....	40
9	Über den Autor.....	41

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Politikzyklus.....	10
---------------------------------	----

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Verortung der Projektarbeit.....	8
Tabelle 2: Zuständigkeitsordnung für die GEF-interne Rechtsetzungsphase	14
Tabelle 3: Problemlösungszyklus, Gesamtpolitikkonzept und Detailpolitikkonzept	15
Tabelle 4: Typologie der ex ante-Abschätzung der Realisierbarkeit	18

Abkürzungsverzeichnis

ALBA	Alters-und Behindertenamt
BSIG	Bernische Systematische Information der Gemeinden
GEF	Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern
GS	Generalsekretariat
KAZA	Kantonsarztamt
RA	Rechtsamt
SOA	Sozialamt
SPA	Spitalamt

Anhangverzeichnis

Anhang 1: Organigramm der GEF	33
Anhang 2: Analyse der Politikkonzepte der GEF	34
Anhang 3: Checkliste für das Politikkonzept	36
Anhang 4: Überblick über die Typologien der Instrumente	37

Rechtsetzung ist ein Schuss ins Dunkle
(nach Eugen Ehrlich)

1 Einleitung

1.1 Problemstellung

Die GEF gliedert sich in das Generalsekretariat, das Rechtsamt, sechs Fachämter und sechs gleichgestellte Organisationseinheiten (s. Organigramm: Anhang 1). Sie ist für die Rechtsetzungsarbeiten im kantonalen Gesundheits- und Sozialwesen verantwortlich (Art. 28 OrG). Innerhalb der GEF erstellen die Fachämter in einer ersten Phase das fachliche Konzept für die Rechtsetzungsarbeiten (z.B. Art. 12 Abs. 2 Bst. a OrV GEF für das Sozialamt²). In einer zweiten Phase übernimmt das Rechtsamt die Federführung für die konkreten Rechtsetzungsarbeiten und den Rechtsetzungsprozess (Art. 10 Abs. 2 Bst. b OrV GEF).

Die **fachlichen Konzepte** der Fachämter fehlen entweder vollständig oder sind von unterschiedlicher Qualität. Insbesondere sind wenig konzeptionelle, systematische Ansätze erkennbar. Die Wahl der Steuerungsinstrumente erfolgt damit mehr oder weniger situativ; beispielsweise ist sie nicht (hinreichend) erklärbar, lässt sich nicht in ein übergeordnetes Konzept integrieren oder hängt zu stark von tagespolitischen Gegebenheiten ab. Problemadäquates politisches Steuern wird damit zum Schuss ins Dunkle, nicht jedoch zum absichtsvollen Handeln. Dies erschwert die Entscheidungsfindung des Direktors der GEF und die Rechtsetzungsarbeiten i.e.S. des Rechtsamtes.

1.2 Ziele der Projektarbeit

Die Rolle der Verwaltung besteht bei der Rechtsetzung darin, der Politik Lösungsvorschläge zu präsentieren, die problemadäquat sind, von einer gewissen empirischen Evidenz zeugen, wirksam und umsetzbar sind.

Mit der Projektarbeit soll ein **Modell für ein operationalisiertes Politikkonzept** entwickelt werden, das diesen Ansprüchen gerecht wird. Mit anderen Worten will sie dazu beitragen, dass der Schuss nicht ins Dunkle erfolgt. Das Modell soll den Fachämtern ermöglichen, ihre fachlichen Konzepte für die Rechtsetzung so zu formulieren, dass sie der Direktorin der GEF als Entscheidungsgrundlage und dem Rechtsamt als Grundlage für die Rechtsetzungsarbeiten i.e.S. dienen. In diesem Sinne ersetzt der in dieser Projektarbeit verwendete Begriff „Politikkonzept“ den in der GEF gebräuchlichen Begriff des „Fachkonzepts“.

² Das Organisationsgesetz wie die dazugehörige Organisationsverordnung GEF weisen den Ämtern vorwiegend vollzugsorientierte Aufgaben zu. Die konzeptionellen Arbeiten für die Rechtsetzung werden nicht explizit genannt. Sie können jedoch unter der Erarbeitung von Strategien und Planungen subsumiert werden. Bei einer nächsten Revision der Organisationsverordnung GEF ist zu empfehlen, die konzeptionellen Aufgaben der Fachämter explizit zu nennen

1.3 Verortung der Projektarbeit

Die Projektarbeit konzentriert sich auf die Erarbeitung eines Modells für ein Politikkonzept für die Rechtsetzung. Damit verortet sie sich wie folgt:

Wissenschaftliche Ausrichtung	Die Projektarbeit ist eher politikwissenschaftlich denn rechtswissenschaftlich ausgerichtet
Steuerungstheoretische Basis	Es wird vorausgesetzt, dass der Staat mittels Rechtsetzung steuern kann; eine Auseinandersetzung mit Steuerungstheorien findet deshalb nicht statt
Politikzyklus	Die Projektarbeit handelt einzig die Phase der Politikformulierung ab
Wissenschaftlicher Ansatz	Die Projektarbeit ist weniger analytisch und mehr normativ ausgerichtet. Ihr Schwergewicht liegt auf der Lösungsorientierung.

Tabelle 1: Verortung der Projektarbeit

1.4 Aufbau der Projektarbeit

Die Projektarbeit besteht aus drei Hauptteilen:

- ▶ Beschreibung der Idee des Politikkonzepts;
- ▶ Kritische Würdigung der bestehenden Politikkonzepte der GEF;
- ▶ Entwicklung eines Modells für ein Politikkonzept für die Rechtsetzung im Gesundheits- und Sozialbereich des Kantons Bern.

2 Die Idee des Politikkonzepts

2.1 Zweck, Begrifflichkeiten

Mit dem **Politikkonzept** wird das politische Programm (policy) für die Lösung eines gesellschaftlichen Problems systematisch strukturiert. Es enthält ein Wirkungsmodell, das sich ex ante über die voraussehbaren Steuerungswirkungen äussert. Mit anderen Worten handelt es sich um eine Steuerungskonzeption, die implizite oder explizite Hypothesen über das zu erwartende Verhältnis zwischen politischem Programm und anvisiertem Zweck enthält. Der Begriff des Politikkonzepts wird nicht einheitlich verwendet und wird auch mit Programmkonzept, logisches Modell, Programmtheorie, policy design bezeichnet (Dose 2008: 125; Lederemann/Sager 2009: 7).

Das Politikkonzept deckt sich teilweise mit dem aus der Rechtsetzungslehre bekannten **Norm- oder Regelungskonzept**: Dieses Norm- oder Regelungskonzept zeigt Varianten zur Beantwortung von Grundsatzfragen mit ihren Vor- und Nachteilen auf. Es enthält Aussagen über das Regelungsziel, die voraussichtlichen Wirkungen, Regelungsart und -dichte, Instrumente der Regelung, Regelungsstufe, Aufbau, Organisation, Kosten und Zeitfaktor (Müller 2006: 86 ff.; Müller 2008: 3; Bundesamt für Justiz 2010a). Im Verantwortungsbereich des Bundesamtes für Justiz sind Normkonzepte vorgeschrieben (Bundesamt für Justiz 2006).

Das Politikkonzept bildet die Grundlage für die Rechtsetzungsarbeiten i.e.S.

2.2 Verortung

Zu Beginn steht i.d.R. ein gesellschaftliches Problem. Es kann durch Private, Verbände oder durch den Staat gelöst werden. Staatliche Interventionen sind grundsätzlich subsidiär zu privaten Interventionen (Legalitätsprinzip [Art. 5 BV]; Subsidiaritätsprinzip [Art. 5a BV]; Eigenverantwortung [Art. 6 BV]).

Die Problemlösung durch den Staat erfolgt im Rahmen eines Politikzyklus (policy cycle). Dabei handelt es sich um ein aus den US-amerikanischen Politikwissenschaften stammendes Modell, das den Politikprozess in mehrere Phasen gliedert. Der auf den Kanton Bern adaptierte **Politikzyklus** präsentiert sich wie folgt:

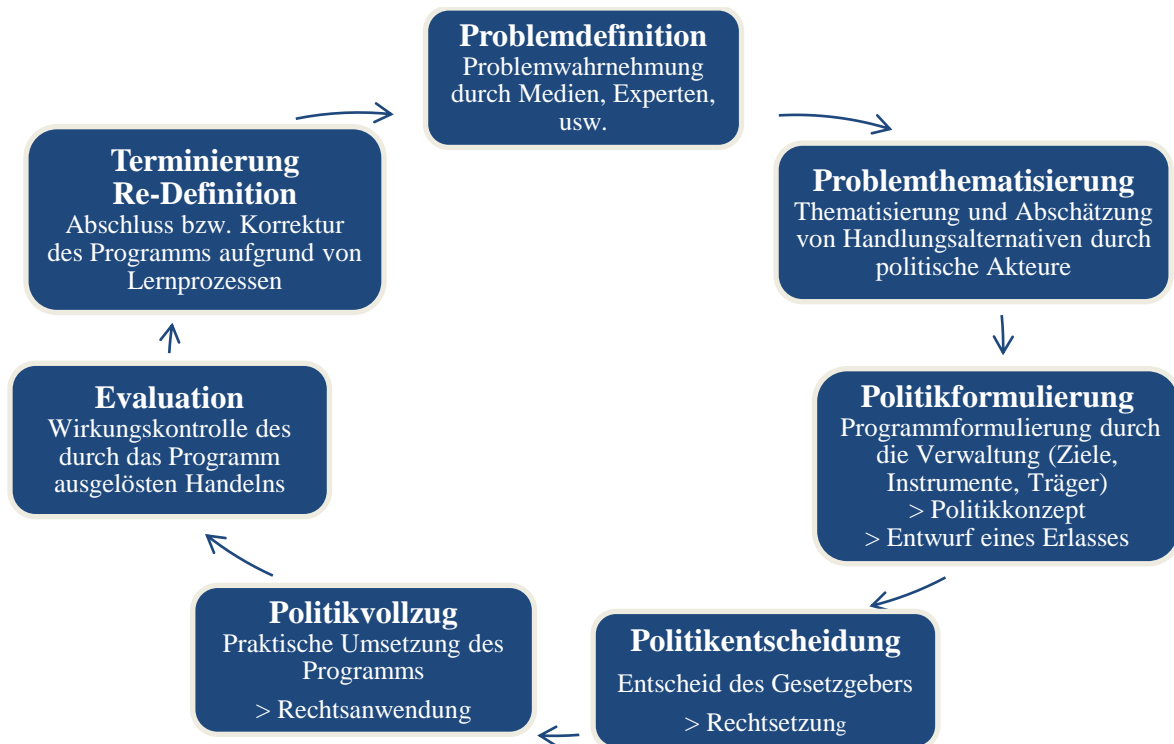


Abbildung 1: Politikzyklus

Das **Politikkonzept** ist erster Teil der Politikformulierung und mündet in einen Erlassentwurf.

2.3 Steuerungsfähigkeit des Verwaltungsrechts

Politische Steuerung setzt voraus, dass normativ gesteuert werden kann. Die Steuerungsfähigkeit des Rechts ist jedoch im Schwinden begriffen (Engi 2008: 40). Ernst-Hasso Ritter macht **sieben Trends** aus (Ritter 1990: 82 f.):

- ▶ Vom hierarchischen zum zweiseitig oder mehrseitig vereinbarten Recht (anders gesagt: Aushandlung und Tausch verdrängen Befehl und Zwang als dominierende Handlungsformen [Engi 2008: 34]);
- ▶ vom hoheitlichen Rechtsvollzug zu Überzeugungs- und Überredungsstrategien;
- ▶ von der Rechtsbindung zur nichtrechtlichen, sozialnormativen Bindung;
- ▶ vom „starren“ Recht zum „weichen Recht“;
- ▶ von der rechtlichen Vollsteuerung zur rechtlichen Teilsteuerung;
- ▶ vom dauerhaften Recht zum Recht auf Zeit;
- ▶ von der perfekten Rechtsanwendung zur imperfekten Rechtsanwendung.

Begründet werden diese Trends hauptsächlich durch die stetig wachsende Komplexität und Dynamik moderner Gesellschaften (Engi 2008: 28). Eng damit verbunden sind die steigenden Anforderungen an das Steuerungswissen (Dose 2008: 117).

Die **Governance-Theorie** versucht, diese Tendenzen zum kooperativen Staatshandeln in theoretischen Gesamtkonzepten zu erfassen. In der Governance-Perspektive gelten der Staat, der Markt und soziale Netzwerke und Gemeinschaften als institutionelle Regelungsmechanismen, die in variablen Kombinationen genutzt werden können. Dementsprechend können Elemente von Hierarchie, Wettbewerb und Verhandlungssysteme verbunden sein (Benz 2004: 20; Engi 2008: 72 ff.).

Auch wenn der Staat seine Steuerungsfähigkeit eingebüsst hat, steht er nicht gleichberechtigt neben den anderen Governance-Modi, sondern sichert deren Funktionsfähigkeit (Dose 2008: 120). Zudem verfügt er über eine demokratische Legitimation, die den anderen Governance-Modi abgeht (Engi 2008: 78 ff.).

Für das **Politikkonzept** lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

- ▶ Die Vorstellung einer zentralen politischen Steuerung wirkt unterkomplex und anachronistisch (Engi 2008: 68);
- ▶ die Steuerungsfähigkeit von Verwaltungsrecht ist aufgrund seiner demokratischen Legitimierung vorhanden, jedoch begrenzt (Engi 2008: 108);
- ▶ dem Trend zur kooperativen Lösungssuche ist insbesondere bei der Erarbeitung des Politikkonzepts Rechnung zu tragen;
- ▶ der Gesetzgeber steuert mittels Kombinationen unterschiedlicher Governance-Modi (Benz 2004: 25);
- ▶ Steuerungserfolge sind in einem relativ engen Rahmen möglich (Errass 2010: 72 f.).

2.4 Verhältnis zur Umsetzung

Ein erfolgreiches politisches Programm bedarf eines guten Konzepts und einer guten Umsetzung. In der Evaluationsforschung wird denn auch zwischen **Policy Failure** (Nicht-Erfolg eines politischen Programms aufgrund des Konzepts) und **Implementation Failure** (Nicht-Erfolg eines politischen Programms aufgrund seiner Realisierung) unterschieden (Ledermann/Sager 2009: 8).

Das im Politikkonzept enthaltene Wirkungsmodell soll gewährleisten, dass bereits ex ante die Umsetzbarkeit geprüft worden ist. Dadurch können die Erfolgchancen des Programms erhöht werden. Zudem können ex post die Stärken und Schwächen der beiden Phasen „Politikkonzept“ und „Umsetzung“ evaluiert werden.

2.5 Zentrale Elemente eines Politikkonzepts

Ein **Politikkonzept** sollte folgende zentrale Elemente enthalten:

- ▶ Analyse der Gründe für den Rechtssetzungsbedarf;
- ▶ Zielvorgaben;

- ▶ Institutionelle Bedingungen (z.B. Grundrechte, staats- und verwaltungsrechtliche Grundsätze, Kompetenzverteilung Bund-Kantone);
- ▶ Realisierbarkeit;
- ▶ Instrumente erster Ordnung (= operative Vorgaben; z.B. Gebote, Verbote, negative und positive Anreize);
- ▶ Instrumente zweiter Ordnung (Organisationssteuerung; Bereitstellung materieller und personeller Infrastruktur);
- ▶ Terminplan.

3 Kritische Würdigung der Politikkonzepte der GEF

3.1 Einleitung

Da die Projektarbeit zur zukünftig optimalen Erarbeitung von Politikkonzepten beitragen will, wird auf eine vertiefte Analyse der bestehenden Konzepte verzichtet. Die nachfolgende Analyse fokussiert auf die wesentlichen Kritikpunkte.

3.2 Analyse einzelner Konzepte

Das Sozialhilfegesetz, das Gesundheitsgesetz und das Spitalversorgungsgesetz befinden sich in Revision. Zudem entsteht ein neues Integrationsgesetz. Alle Gesetzesvorhaben werden federführend von der GEF betreut.

Keines dieser Gesetzgebungsprojekte ist durch ein Politikkonzept gemäss obiger Ziffer 2.5 konzeptionell aufbereitet worden. Die beiden Teilrevisionen des Sozialhilfegesetzes basieren auf Berichten, das Integrationsgesetz stützt sich auf ein Protokoll der Integrationskommission ab, das Gesundheitsgesetz verfügt über keinerlei konzeptionelle Grundlagen und für die Teilrevision des Spitalversorgungsgesetzes liegen ein Modell und ca. 30 Detailkonzepte vor. All diese Papiere sind unterschiedlich aufgebaut, verfügen über eine unterschiedliche Güte und beinhalten wenig bis gar keine Elemente eines Politikkonzepts. Anhang 2 enthält eine tabellarische Übersicht.

3.3 Auswirkungen mangelhafter Konzepte

Die Politikkonzepte dienen dem Direktor der GEF als Entscheidungsgrundlage und dem Rechtsamt als Basis für die Rechtsetzungsarbeiten i.e.S. Sind sie mangelhaft, erfolgt der Entscheid des Direktors in Unkenntnis aller wesentlicher Faktoren und ist dementsprechend risikobehaftet. Zudem fehlen dem Rechtsamt die für die Rechtsetzungsarbeiten notwendigen Grundlagen. Entweder reicht sie das Fachamt nach oder sie werden vom Rechtsamt selber erarbeitet. In beiden Fällen kann jedoch aufgrund des Zeitdrucks und mangelnder Ressourcen kaum eine seriöse Aufbereitung erfolgen. Damit steigt das Risiko der qualitativ unzureichenden Rechtsetzung oder der Verlagerung von Problemen in die Rechtsanwendungsphase.

4 Modell für ein Politikkonzept für die Rechtsetzung im Gesundheits- und Sozialbereich des Kantons Bern

4.1 Einleitung

Nachfolgend wird ein Modell für ein Politikkonzept erarbeitet. Es fusst auf der geltenden Zuständigkeitsordnung gemäss Organisationsgesetzgebung des Kantons Bern und berücksichtigt die Spezifika des Gesundheits- und Sozialbereichs des Kantons Bern.

Die einzelnen Elemente des Modells werden zuerst abstrakt erklärt und danach wird normativ festgehalten, was ein Politikkonzept enthält (orange); zur Illustrierung werden Beispiele eingestreut (olivgrün). Eine Checkliste soll den Fachämtern die Erarbeitung des Politikkonzepts erleichtern (Anhang 3).

4.2 Spezifische Rahmenbedingungen im Gesundheits- und Sozialbereich

Im Gesundheits- und Sozialbereich ist der Staat vorwiegend gestaltend tätig. Im Unterschied zur Ordnungswahrung wirkt er in diesen Bereichen prospektiv statt retrospektiv, flächendeckend statt punktuell, löst diffuse statt individuelle Betroffenheiten aus und hängt nicht nur vom Durchsetzungswillen des Staatsapparates sondern von zahlreichen gesellschaftlichen Ressourcen ab, über die der Staat nicht nach Belieben verfügen kann. Gesundheits- und sozialstaatliches Handeln lässt sich deshalb weithin nur ungenau mit offenen Normen, unbestimmten Rechtsbegriffen und Zielvorgaben steuern. Der Verwaltung stehen damit grosse Ermessensfreiheiten zu (Engi 2008: 30 f.).

4.3 Zuständigkeitsordnung für die GEF-interne Rechtsetzungsphase

Instanz	Aktivität	Einbezug von
Direktor	Auftrag für Politikkonzept an Fachamt	
Fachamt³	Erstellen des Politikkonzepts	GS, RA, andere Fachämter, andere Direktionen, Fachleute, usw.
Direktor	Entscheid über das Politikkonzept Auftrag für Rechtsetzung an Rechtsamt	
Rechtsamt⁴	Rechtsetzung i.e.S.	GS, Fachämter
Direktor	Entscheid über Erlass- und Vortragsentwurf	

Tabelle 2: Zuständigkeitsordnung für die GEF-interne Rechtsetzungsphase

³ z.B. Art. 12 Abs. 2 Bst. a OrV GEF für das SOA

⁴ Art. 10 Abs. 2 Bst. b OrV GEF

Die Zustimmung der Direktorin zum Politikkonzept ist vorläufiger Natur; sie kann bei der Beratung der endgültigen Vorlage wieder auf ihre Grundsatzentscheide zurückkommen, insbesondere wenn sich in der Zwischenzeit die Verhältnisse oder die politische Lage verändert haben (Müller 2006: 89).

4.4 Die einzelnen Elemente des Modells

4.4.1 Vorbemerkungen

Das nachfolgend beschriebene Modell adaptiert die zentralen Phasen eines Problemlösungszyklus (Vetter 2003: 187) auf das Politikkonzept. Das Modell stellt einen Idealtypus dar. Es ist auf das jeweilige Rechtsetzungsprojekt masszuschneiden. Es kann als Modell für ein Gesamtpolitikkonzept (z.B. gesamte SpVG-Revision) wie für ein Detailpolitikkonzept (z.B. Aus- und Weiterbildung der Gesundheitsfachpersonen im Rahmen der SpVG-Revision) verwendet werden. Bei komplexeren Rechtsetzungsprojekten empfiehlt es sich, beide Ebenen darzustellen. Damit kann insbesondere sichergestellt werden, dass der Instrumenten-Mix optimal auf die Zielerreichung ausgerichtet ist.

Problemlösungszyklus	Gesamtpolitikkonzept	Detailpolitikkonzept
Situationsanalyse, Problemdefinition, Ursache	Rechtsetzungsbedarf generell	Rechtsetzungsbedarf im Detail
Ziel	Zielvorgaben für das ganze Projekt	Zielvorgaben im Detail
Analyse des Lösungsspielraums, Rahmenbedingungen	Institutionelle Bedingungen für das ganze Projekt	Institutionelle Bedingungen im Detail
Realisierbarkeit	Realisierbarkeit	Realisierbarkeit
Lösungsoptionen, Bewertung der Lösungsoptionen	Instrumenten-Mix	Instrumente

Tabelle 3: Problemlösungszyklus, Gesamtpolitikkonzept und Detailpolitikkonzept

Das Modell lässt sich auch auf Konzepte adaptieren, die nicht auf die Rechtsetzung ausgerichtet sind.

4.4.2 Rechtsetzungsbedarf

Der Impuls für die Rechtsetzung kann von politischen Organen (z.B. mittels Volksinitiativen, parlamentarischen Vorstössen) oder von der Verwaltung ausgelöst werden.

Rechtsetzungsbedürfnisse können sich

- ▶ aus der Feststellung eines gesellschaftlichen Problems,

- ▶ aufgrund übergeordneten Rechts oder
- ▶ aufgrund von Mängeln des geltenden Rechts
ergeben (Müller 2006: 50 ff.).

Beispiele

- ▶ Mangelhafte Integration der ausländischen Wohnbevölkerung, „Sozialhilfemissbrauch“,
- ▶ Medizinalberufegesetz des Bundes bedingt eine Revision des bernischen Gesundheitsgesetzes, KVG-Revision zur Spitalfinanzierung bedingt eine Revision des bernischen Spitalversorgungsgesetzes,
- ▶ die geltenden Datentransferregeln im Sozialhilfebereich sind zu wenig anwendungsfreundlich.

Die Beschreibung des **gesellschaftlichen Problems** setzt voraus, dass sie empirisch ausreichend abgestützt ist (Knoepfel et al. 1997: 81; Ledermann/Sager 2009: 11; OECD 2000: 25, 55). Sie enthält drei Problemdimensionen (Ledermann/Sager 2009: 11):

- ▶ Worin besteht das Problem (Intensität)?
- ▶ Welche Gruppen sind davon betroffen (Verbreitung)?
- ▶ Welches sind die angenommenen Ursachen (Kausalhypothesen) (Dose 2008: 125 ff.)? Erfolgt die Beschreibung mehr ursachen- und weniger symptomorientiert, kann damit die grundlegende Ausgangsbasis für eine ursachenadäquate Steuerung gelegt werden (Dose 2001: 317; Dose 2008: 164).

Beispiel

Aufgrund welcher aktuell existierenden Problemlagen sollen die Spitex-Betriebe reguliert werden?

Zu klären ist desweiteren, ob **Alternativen zur Rechtsetzung** bestehen. Denkbar sind folgende alternative Steuerungsinstrumente:

- ▶ Rechtsanwendung: Ist das geltende Recht hinreichend angewandt worden, um das gesellschaftliche Problem zu lösen?
- ▶ Finanzen: Steht eine Steuerung mittels Finanzen im Vordergrund? Für den Kanton Bern ist jedoch zu beachten, dass jede Ausgabe einer rechtlichen Grundlage bedarf (Artikel 43 f. FLG);

(s. auch Bundesministerium des Innern 2001: 22 ff.)

Beispiel

Wieso würde die konsequente Durchsetzung der bestehenden Berufsausübungsbewilligungspflicht für Pflegefachpersonen im Spitexbereich nicht zu einer ähnlichen Qualitätssicherung resp. Risikominderung führen wie die Einführung einer Betriebsbewilligungspflicht für Spitexbetriebe?

Das **Politikkonzept** führt je nach Grund für den Rechtsetzungsbedarf aus:

- ▶ Beschreibung der gesellschaftlichen Problemlage und der Notwendigkeit, sie mittels staatlicher Intervention zu beheben; oder
- ▶ Darstellung der Änderungen des übergeordneten Rechts, die eine Anpassung des kantonalen Rechts bedingen (Müller 2006: 52); oder
- ▶ Darstellung der Mängel des geltenden Rechts, die eine Revision notwendig machen (Müller 2006: 53).

4.4.3 Zielvorgaben

Das **Politikkonzept** beschreibt, wie der Zustand im Problemfeld zu verändern ist (Ledermann/Sager 2009: 9) resp. welche Ziele mit dem Politikkonzept erreicht werden sollen (s. auch Müller: 2006: 58). Je klarer die Ziele formuliert und operationalisierbar sind, desto eher kann die Wirksamkeit eingeschätzt werden (Mader 2010: 248; s. auch Ziffer 4.3.6) respektive ex post überprüft werden.

Beispiele

Was soll mit der Revision der Lastenausgleichsregeln im Sozialhilfebereich oder mit einer Reorganisation des Spitalversorgungswesens erreicht werden?

4.4.4 Institutionelle Bedingungen

Staatliche Steuerung findet in einem institutionellen Spielraum statt. Institutionen werden hier verstanden als gesellschaftliche Spielregeln (Dose 2008: 166); sie können formeller (rules in form) und informeller Natur (rules in use)⁵ sein. Massgebend sind vor allem übergeordnete rechtliche Anforderungen und staatspolitische Maximen. Im Vordergrund stehen folgende

Institutionen:

- ▶ Staatsziele und Staatsaufgaben (Mader 2004: 86);
- ▶ Grundrechte (inkl. Gleichbehandlungsgebot) (Dose 2008: 167; Mader 2004: 92, 95);
- ▶ Rechtsschutzgarantie (Mader 2004: 102);
- ▶ Kompetenzverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden (Dose 2008: 170);
- ▶ Verwaltungs- und Steuerungstraditionen (Dose 2008: 189).

Das **Politikkonzept** beschreibt, in welchem institutionellen Spielraum die staatliche Steuerung stattfinden kann und welchen Beschränkungen sie unterworfen ist.

Beispiele

- ▶ Sofern die wirtschaftliche Hilfe von Sozialhilfebezügerinnen vermehrt gekürzt werden können soll, ist dies nur soweit möglich, als das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen (Artikel 12 BV) nicht verletzt wird.
- ▶ Die kantonale Normierung von Integrationsvereinbarungen findet im Rahmen der Ausländergesetzgebung des Bundes statt.

⁵ Z.B. Konkordanzprinzip in der Schweiz

- ▶ Leistungsverträge in der Spitalversorgung sind nur insoweit möglich, als sie der Krankenversicherungsgesetzgebung des Bundes nicht widersprechen.

4.4.5 Realisierbarkeit

Neben den institutionellen Rahmenbedingungen beeinflussen auch die gesellschaftlichen Akteure das staatliche Handeln. Sie können staatliche Steuerung unterstützen, in die Entscheidung einbezogen werden oder sich gegen staatliche Massnahmen stellen. Um die Erfolgchancen eines Politikkonzepts abschätzen zu können, bedarf es einer ansatzweisen Prognose über den Widerstandswillen der massgebenden gesellschaftlichen Akteure und deren Organisierbarkeit (Dose 2008: 213). Die Realisierbarkeit orientiert sich an den Einigungskosten. Darunter werden diejenigen Kosten verstanden, die entstehen, um die analytische Phase der Politikformulierung mit einer Übereinkunft und die Phase der Implementation mit einem erfolgreichen Vollzug abschliessen zu können (Dose 2008: 217).

Für die ex ante-Abschätzung der Realisierbarkeit können folgende Elemente hilfreich sein. Sie beanspruchen jedoch keine abschliessende Bedeutung.

Geplantes Instrumentarium

Die Realisierbarkeit kann nur erfasst werden, wenn das geplante Instrumentarium zumindest gedanklich skizziert worden ist.

Perspektive

- ▶ Mögliche Auswirkungen auf die Betroffenen,
- ▶ Sicht der jeweils Betroffenen,
- ▶ jede Betroffenenengruppe muss für sich betrachtet werden,
- ▶ es müssen Veränderungen und nicht Zustände betrachtet werden,
- ▶ Ansatzpunkt ist die einzelne Massnahme und nicht das Programm oder der Erlass.

Ausmass der angestrebten Änderung

Der Wirkungszusammenhang ist relativ einfach: Eine geringe Änderung führt zu relativ geringen Einigungskosten, eine grosse Änderung führt zu hohen Einigungskosten.

Kooperative Erarbeitung des Politikkonzepts

Der Staat ist auf die Kooperationsbereitschaft der relevanten gesellschaftlichen Akteurinnen angewiesen. Es empfiehlt sich, sie frühzeitig einzubeziehen (s. Errass 2010: 96 f.; s. auch Engi 2008: 21 f.).

Tabelle 4: Ex ante-Abschätzung der Realisierbarkeit

Das **Politikkonzept** schätzt die Realisierbarkeit des politischen Programms ab.

Die Auswirkungen auf die Gemeinden und die Volkswirtschaft sind aufgrund der kantonal-bernischen Vorgaben für die Erstellung des Vortrages in jedem Fall aufzuzeigen. Als Auswirkungen auf die Gemeinden sind insbesondere die finanziellen und personellen Auswirkungen, die Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und die Auswirkungen auf die Gemeindeautonomie abzuhandeln. Als Auswirkungen auf die Volkswirtschaft sind insbesondere die Beschäftigungswirkungen, die Kostenfolgen für die Wirtschaft und der administrative Zusatzaufwand für die Wirtschaft abzuhandeln (Art. 3 Abs. 3 Bst. b FLG; Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion und Staatskanzlei des Kantons Bern 2007: 13). Zudem zeigt das Politikkonzept auf, in welchen Bereichen welche gesellschaftlichen Akteure einbezogen worden sind.

Beispiele

- ▶ Will man Ergänzungsleistungen für Familien einführen, empfiehlt es sich, insb. zu klären, wie die politischen Akteure zur Vorlage stehen und sie frühzeitig einzubeziehen.
- ▶ Will man den Gemeinden im Rahmen des neuen Integrationsgesetzes neue Pflichten auferlegen, sind die Auswirkungen auf die Gemeinden aufzuzeigen und sie sind frühzeitig zu konsultieren.
- ▶ Sollen die Leistungserbringer im Spitalversorgungsbereich zur Aus- und Weiterbildung von Gesundheitsfachpersonen beitragen, wird die Realisierbarkeit erhöht, wenn die Auswirkungen transparent gemacht werden und die Akteure bei der Erarbeitung der Neuerung mitwirken.

4.4.6 Instrumente erster Ordnung

4.4.6.1 Einleitung

In der vorliegenden Projektarbeit werden Instrumente erster und zweiter Ordnung differenziert, da sie nicht nach demselben Prüfungsrastrer abgehandelt werden können (s. auch Dose 2008: 243). Nach einem Überblick und der Darlegung der Kriterien für die Beurteilung der Instrumente werden die einzelnen Instrumente vorgestellt. Jedes Instrument wird anhand seiner typischen Einsatzbereiche, seiner spezifischen Probleme und Erfolgsfaktoren und von dessen Einordnung anhand seiner Realisierbarkeit und der Bewertungskriterien vorgestellt.

4.4.6.2 Überblick

Um gesellschaftliche Probleme zu lösen, verfügt der Staat über einen reichhaltigen Werkzeugkasten. Die sich in diesem Werkzeugkasten befindlichen Instrumente sind Massnahmen-typen oder Handlungsformen, deren sich der Staat zur Erreichung politischer Ziele bedient. Der Werkzeugkasten kann nach verschiedenen Kriterien geordnet werden. Es gibt in der rechts-, politik-, wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Literatur zahlreiche unterschiedliche Ansätze für Typologien der Instrumente. Diese Ansätze schliessen einander nicht aus, decken sich teilweise und haben gemeinsam, dass sie unvollständig sind (Mader: 2004: 51). Ein Überblick über mögliche Typologien findet sich in Anhang 3.

In Anlehnung an Dose und Mayntz wird hier folgende, nicht abschliessende Typologie der Instrumente erster Ordnung näher betrachtet:

- ▶ Gebote und Verbote;
- ▶ Anzeige- und Genehmigungspflichten;
- ▶ Regulierte Selbstregulierung;
- ▶ Positive finanzielle Anreize;
- ▶ Negative finanzielle Anreize;
- ▶ Sach- und Dienstleistungen des Staates;
- ▶ Aus- und Weiterbildung;
- ▶ Information und Beratung;
- ▶ Verfahrensregeln

(Dose 2008: 241 ff.; Mader 2004: 51 ff.; Kaufmann/Rosewitz 1983: 38).

Das **Politikkonzept** äussert sich insbesondere zu folgenden Elementen:

- ▶ Welche Instrumente sollen eingesetzt werden?
- ▶ Wie sind sie konkret ausgestaltet?
- ▶ Begründung der Wahl des Instrumentes anhand der Probleme und Erfolgsfaktoren, der Realisierbarkeit und der Bewertungskriterien (inkl. des begründeten Verwerfens anderer Instrumente);
- ▶ Sind die Instrumente aufeinander abgestimmt?

4.4.6.3 Kriterien zur Bewertung der Instrumente

Politische Entscheide sind oft multidimensional. Um dieser Multidimensionalität gerecht zu werden, erfolgen die politischen Entscheide idealerweise kriteriengeleitet. Mit der Offenlegung der Kriterien werden die politischen Entscheide nachvollziehbar und diskutierbar (Dose 2008: 229).

Nachfolgend werden mögliche Bewertungskriterien für die Wahl staatlicher Instrumente genannt. Es handelt sich nicht um eine abschliessende Aufzählung. Zudem gelangen im Einzelfall kaum alle Kriterien zur Anwendung; je nach Problemlage konzentriert man sich auf diejenigen Bewertungskriterien, die die Instrumentenwahl erklärbar machen können.

- ▶ **Effektivität:** Ein Instrument ist effektiv, wenn eine hohe norminduzierte Übereinstimmung zwischen der rechtlichen Vorschrift und dem Verhalten des Normadressaten besteht. Mit anderen Worten bedarf es einer Kausalbeziehung zwischen der Norm und dem Verhalten. Bei Verboten und Geboten geht es eher um deren Befolgung; andere Instrumente sind auf die Nutzung von rechtlichen Möglichkeiten, die Ausübung von Rechten oder die Inanspruchnahme von Leistungen ausgerichtet (Mader 2010: 248; s. auch Dose 2008: 233);
- ▶ **Wirksamkeit:** Wie hoch ist der Zielerreichungsgrad (Mader 2010: 248)?
- ▶ **Effizienz:** Ein Instrument ist effizient, wenn es ihm gelingt, ein vorgegebenes Ziel zu den geringstmöglichen Kosten zu realisieren (Dose 2008: 232). Die Kosten werden als Summe

des internen (bei den Behörden anfallenden) und den externen (in der Gesellschaft oder der Wirtschaft) anfallenden Aufwandes sowie der internen und externen negativen Nebenwirkungen definiert (Mader 2010: 248; s. auch Dose 2008: 236);⁶

- ▶ **Ausmass des erforderlichen Steuerungswissens:** Die Wirksamkeit der Steuerung hängt auch vom Steuerungswissen der Verwaltung ab. Die Wahl des Steuerungsinstrumentes ist deshalb auf die Güte des gegebenen Steuerungswissens abzustimmen (Dose 2008: 234);
- ▶ **Kompatibilität:** Neue staatliche Steuerungsaktivitäten sind mit einer Vielzahl intendierter und nicht-intendierter Wirkungen von bestehender Steuerung konfrontiert; sie müssen deshalb überlegt in die bestehende Steuerungslandschaft eingefügt werden. Die in einem Instrumentenbündel eingesetzten Instrumente müssen gleichfalls miteinander kompatibel sein. Folglich sind Kombinationen von Massnahmen, deren Wirkung sich gegenseitig aufhebt, auszuschliessen. Schliesslich ist zu klären, ob der gewählte instrumentelle Ansatz einer gewissen Tradition entspricht oder Neuland darstellt (Dose 2008: 235);
- ▶ **Zukunftsfähiges Gesamtkonzept:** Ist das Einzelinstrument integraler Bestandteil eines zukunftsfähigen Gesamtkonzepts oder wird mit ihm nur kurzatmig auf ein nicht gelöstes gesellschaftliches Problem reagiert (Dose 2008: 236)?

4.4.6.4 Einzelne Instrumente

4.4.6.4.1 Gebote und Verbote

Typische Einsatzbereiche

Ge- und Verbote werden vorzugsweise eingesetzt, um eine grosse Zahl von Fällen möglichst gleich zu regeln, ohne grundlegende Wertentscheidungen immer wieder neu treffen zu müssen (Dose 2008: 247).

Probleme und Erfolgsfaktoren

Die Wirksamkeit hängt davon ab, ob der Abschreckungs- oder der Selbstbindungsansatz gewählt wird. Beim Abschreckungsansatz ergibt sich die Abschreckungswirkung aus der Wahrscheinlichkeit, bestraft zu werden, gewichtet mit der Höhe der erwarteten Strafe. Es bedarf somit einer funktionierenden und entsprechend ausgestatteten öffentlichen Verwaltung. Beim Selbstbindungsansatz kommt es wesentlich auf das wirkmächtige Vorhandensein entsprechender sozialer Normen an. Erfolgsfaktoren sind somit richtig eingeschätzte Wirkungszusammenhänge und eine angemessene Implementationsstruktur (Dose 2008: 250 ff.).

Einordnung anhand der Realisierbarkeit und der Bewertungskriterien

Vorteile weisen Ge- und Verbote hinsichtlich dem Kriterium der Effektivität auf, wenn die zentralen Erfolgsfaktoren gegeben sind. I.d.R. fügen sie sich gut in die bestehende Steuerungslandschaft ein.

⁶ Effektivität, Wirksamkeit und Effizienz am Beispiel der Gurtragepflicht:

- **Effektivität:** Tragen die Autofahrerinnen Gurten, weil die Gurtragepflicht eingeführt worden ist?
- **Wirksamkeit:** Sind bei Unfällen Personen, die Gurten tragen, weniger stark verletzt worden?
- **Effizienz:** Führt z.B. die Gurtragepflicht zu einer aggressiveren Fahrweise, die mehr Unfälle bewirkt?

Nachteile weisen Ge- und Verbote – insbesondere im Vergleich mit finanziellen Anreizen – hinsichtlich der Effizienz auf, da sie jeder Normadressatin die gleiche Verpflichtung auferlegen (Dose 2008: 262 ff.).

Beispiele

Aufnahmepflicht von Listenspitälern; Abschiebeverbot von Sozialhilfebezüglerinnen; Berufspflichten der Gesundheitsfachpersonen; Pflicht, der Ausländerinnen, sich mit den hiesigen Lebensbedingungen auseinanderzusetzen.

4.4.6.4.2 Anzeige- und Genehmigungspflichten

Typische Einsatzbereiche

Anzeige- und Genehmigungspflichten sind zur vorbeugenden tendenziellen Internalisierung externer Effekte geeignet; mit anderen Worten beugen sie Missständen vor. Sie können auch zur Verringerung des Problems der asymmetrischen Information beitragen; spätere Kontrollen werden durch die im Anzeige- und Genehmigungsverfahren erlangten Kenntnisse erleichtert (Dose 2008: 270 f.).

Probleme und Erfolgsfaktoren

Die Durchsetzung und der Vollzug bedingen eine gut funktionierende und koordinierte öffentliche Verwaltung. Ansonsten besteht die Gefahr der Langwierigkeit der Verfahren (Dose 2008).

Einordnung anhand der Realisierbarkeit und der Bewertungskriterien

Je nach Art und Ausgestaltung der Genehmigungspflichten ist die Realisierbarkeit unterschiedlich einzuschätzen.

Vorteile weisen Anzeige- und Genehmigungspflichten bei der Kompatibilität mit der bestehenden Steuerungslandschaft auf. Zudem werden nicht allzu hohe Anforderungen an das Steuerungswissen gestellt.

Kosteneffizienz darf von Anzeige- und Genehmigungspflichten nicht erwartet werden. Der Verwaltungsaufwand kann je nach Ausgestaltung der Anzeige- und Genehmigungsverfahren relativ hoch sein. Die Wirksamkeit von langwierigen Genehmigungsverfahren ist eher kritisch zu beurteilen (Dose 2008: 271 ff.).

Beispiele

Berufsausübungs- und Betriebsbewilligungen; Spital- und Pflegeheimlisten-Entscheide und Tarifgenehmigungen im Krankenversicherungsbereich; Zulassung zum Lastenausgleich in der Sozialhilfe.

4.4.6.4.3 Regulierte Selbstregulierung

Gegenstand

Mit der regulierten Selbstregulierung ist das Zusammenwirken von staatlichen und privaten Akteuren zwecks arbeitsteiliger Gemeinwohlrealisierung gemeint (Errass 2010: 81).

Es können verschiedene Typen identifiziert werden:

- ▶ Auslagerung von Regulierungsbefugnissen an Private;
- ▶ staatliche Förderung privater Selbstregulierung;
- ▶ staatliche Übernahme privater Normen (Mader 2004: 44; Müller 2006: 32 ff.; s. auch Errass 2010: 85 ff.);
- ▶ normersetzende Absprachen (Dose 2008: 274).

Alle Typen bedürfen aufgrund des Legalitätsprinzips (Art. 5 BV) einer rechtsatzmässigen Grundlage (weitergehend: Müller 2006: 31 f.).

Typische Einsatzbereiche

Die regulierte Selbstregulierung eignet sich für die Aktivierung des Problemlösungspotentials der beteiligten Akteure. Sie kann auch zur Vermeidung relativ komplizierter Formalisierung rechtlicher Normierungen angezeigt sein. Schliesslich können Selbstregulierungen genauer auf die Bedürfnisse der Betroffenen abgestimmt werden (Dose 2008: 274 f.).

Probleme und Erfolgsfaktoren

Die Selbstregulierung kann zu schnelleren und dauerhafteren Konfliktbereinigungen führen und sie kann die Akzeptanz von Massnahmen durch die Direktbetroffenen steigern. Demgegenüber besteht die Gefahr der Beschneidung parlamentarischer Rechte und des Verlusts von Transparenz und von Partizipationsmöglichkeiten.

Wichtigster Erfolgsfaktor ist der „Knüppel im Sack“; d.h. die Möglichkeit, jederzeit auf legislative Massnahmen umzuschalten (Dose 2008: 275 f.).

Einordnung anhand der Realisierbarkeit und der Bewertungskriterien

Aufgrund der sehr unterschiedlichen Typen und Ausgestaltungen von gesteuerter Selbstregulierung können keine allgemeinen Aussagen über die Realisierbarkeit und die Bewertungskriterien gemacht werden (für die normersetzenden Absprachen s. Dose 2008: 279 ff.).

Beispiel

Übernahme der Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe in die Sozialhilfegesetzgebung.

4.4.6.4.4 Positive finanzielle Anreize

Typische Einsatzbereiche

Verhalten, das auf Innovation, Eigeninitiative und Engagement beruht, kann nicht durch regulative Instrumente, sondern durch Programme, die mit positiven finanziellen Anreizen arbeiten, stimuliert werden (Dose 2008: 282).

Probleme und Erfolgsfaktoren

Positive finanzielle Anreize weisen einen hohen Finanzbedarf aus. Sie beinhalten das Risiko, dass sie nicht eine Veränderung der bestehenden Verhältnisse sondern deren Festschreibung bewirken. Schliesslich kann der Zugang zu Staatsbeiträgen ungleich verteilt sein.

Als Erfolgsfaktoren gelten die hinreichende Information der potentiellen Programmadressatinnen und die angemessene Höhe des finanziellen Anreizes. Wirksam ist ein finanzieller Anreiz dann, wenn sich für einen Programmadressaten durch den Staatsbeitrag die Kosten eines Vorhabens so reduzieren, dass das gewünschte Verhalten im Hinblick auf den erwarteten Nutzen lohnend erscheint (Dose 2008: 285 ff.).

Einordnung anhand der Realisierbarkeit und der Bewertungskriterien

Mit positiven finanziellen Anreizen lassen sich Widerstände gegen redistributiv wirkende Massnahmen auffangen. Sie sind mit der bestehenden Steuerungslandschaft sehr kompatibel.

Nachteile zeigen sie aufgrund der hohen finanziellen Belastung und der limitierten Effektivität (Dose 2008: 288 f.).

Beispiele

Investitionsbeiträge im Sozialhilfe- und Spitalversorgungsbereich; Beiträge zur Förderung der medizinischen Innovation.

4.4.6.4.5 Negative finanzielle Anreize

Typische Einsatzbereiche

Negative finanzielle Anreize werden v.a. als Lenkungsabgaben im umweltpolitischen Bereich eingesetzt. Mit ihnen soll das (Konsum-)Verhalten zwecks Reduktion umweltschädlicher Produkte beeinflusst werden. Die damit verbundenen Einnahmen des Staates sind höchstens eine willkommene Begleiterscheinung.

Probleme und Erfolgsfaktoren

Dreh- und Angelpunkt ist die Höhe des Anreizes; sie muss auf die Präferenzstruktur der Adressatinnen angepasst sein (Dose 2008: 290). Hohe zusätzliche Kosten können dazu führen, dass die verteuerte Aktivität in ein Gebiet ausserhalb des Geltungsbereichs des jeweiligen Modells abwandert (inklusive Abwanderung in die Illegalität; Dose 2008: 292).

Einordnung anhand der Realisierbarkeit und der Bewertungskriterien

Vorteile besitzen negative finanzielle Anreize betreffend finanzielle Lasten für die öffentliche Hand, Kosteneffizienz und Wirksamkeit. Der Verwaltungsaufwand fällt gegenüber regulativen Instrumenten nicht grundsätzlich tiefer aus. Die weiteren Bewertungskriterien hängen von der jeweiligen Situation und Ausgestaltung ab (Dose 2008: 301 ff.).

Beispiele

- ▶ Malus bei ungenügender Einhaltung der Pflicht eines Leistungserbringers in der Spitalversorgung, sich an der Aus- und Weiterbildung von Gesundheitsfachpersonen zu beteiligen.
- ▶ Ersatzpflicht von Gesundheitsfachpersonen, welche sich ungenügend am Notfalldienst beteiligen.

4.4.6.4.6 Sach- und Dienstleistungen des Staates

Ähnlich wie Geldleistungen kann der Staat auch Sach- oder Dienstleistungen zur gestaltenden Einwirkung auf das gesellschaftliche Geschehen einsetzen (z.B. Schulungsräume, Informatik, Krippenplätze). Diese Leistungen können durch den Staat allein angeboten werden (Monopol), sie können von konzessionierten Unternehmen oder von beauftragten Privaten angeboten werden (Mader 2004: 55).

Die Probleme, die Erfolgsfaktoren, die Einordnung anhand der Realisierbarkeit und die Bewertungskriterien sind mit denjenigen betreffend die positiven finanziellen Anreize vergleichbar.

Beispiele

Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe; Frauenhäuser; Opferhilfe-Beratungsstellen; Impfzentren.

4.4.6.4.7 Aus- und Weiterbildung

Gemeint ist hier nicht der allgemeine Bildungsauftrag des Staates sondern der gezielte Einsatz von Aus- und Weiterbildung zwecks Realisierung spezifischer Ziele (z.B. Unfallprävention, Energiesparpolitik, Sicherung des beruflichen Nachwuchses) (Mader 2004: 56).

Die Probleme, die Erfolgsfaktoren, die Einordnung anhand der Realisierbarkeit und die Bewertungskriterien variieren je nach Situation und Ausgestaltung sehr stark.

Beispiel

Sonderschulen.

4.4.6.4.8 Information und Beratung

Typische Einsatzbereiche

Der instrumentelle Einsatz von Information und Beratung zielt darauf ab, Akteurinnen durch die Bereitstellung von Informationen überhaupt erst in die Lage zu versetzen, entsprechend ihren eigenen Präferenzen zu agieren. Oft sind andere Instrumente nur einsetzbar, wenn deren Adressaten hinreichend informiert sind. Informationen können an Individuen, Zielgruppen und an die Allgemeinheit gerichtet sein (Dose 2008: 308 ff.).

Probleme und Erfolgsfaktoren

Ein Problem ist die geringe oder nur langfristig sich einstellende Wirksamkeit.

Als Erfolgsfaktoren gelten: Richtige Einschätzung der Präferenzstruktur der Adressatinnen, Klarheit über die Konturen der Adressaten, adressatengerechte Art der Information, Adressatinnen müssen auch an Verhaltensänderung interessiert sein, hinreichende organisatorische Basis für die Informationsvermittlung, funktionierende Presselandschaft, Glaubwürdigkeit des Informationsvermittlers, Verfügbarkeit der Informationen (Dose 2008: 317 ff.).

Einordnung anhand der Realisierbarkeit und der Bewertungskriterien

Ihre Wirksamkeit und der Verwaltungsaufwand hängen vom gewählten Adressatenkreis ab. Die Anforderungen an das Steuerungswissen sind besonders ausgeprägt. In Kombination mit anderen Instrumenten weist die Information eine hohe Kompatibilität auf.

Der potentielle gesellschaftliche Widerstand ist aufgrund des weichen und milden Charakters des Instrumentes als gering einzuschätzen (Dose 2008: 323 ff.).

Beispiele

Persönliche Hilfe in der individuellen Sozialhilfe; Beratung von Opfern von Straftaten; BSIG-Schreiben.

4.4.6.4.9 Verfahrensregeln

Auch Verfahrensregeln weisen einen instrumentellen Charakter auf. Sie sind auf die materiellen Normen abzustimmen. Zu klären sind insbesondere folgende Fragen:

- ▶ Hoheitliches Verfahren (Gesuch – Verfügung – Beschwerdeverfahren) oder vertragliches Handeln des Staates (öffentlich-rechtlicher Vertrag – Klageverfahren)?
- ▶ Spezifische Verfahrensrechte und -pflichten (z.B. Mitwirkungsrechte der Betroffenen).

Beispiele

Leistungsverträge zur Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Spitalversorgungsbe-
reich; öffentlich-rechtliches Vertragsverhältnis zwischen Spitälern und Patienten; Mitwir-
kungspflichten der Sozialhilfebezügerinnen; Meldepflichten von Betriebsbewilligungsinha-
bern.

4.4.7 Instrumente zweiter Ordnung

4.4.7.1 Organisationssteuerung

Der Staat steuert nicht nur mittels obengenannter Instrumente sondern auch mit der Wahl der Organisation. Er kann die staatlichen Aufgaben selbst wahrnehmen oder sie auf vielfältige Weise an dezentrale Gebietskörperschaften oder Private delegieren (s. ausführlich Dose: 2008: 354 ff.).

Das **Politikkonzept** enthält folgendes:

- ▶ Wie erfolgt die Organisationssteuerung?
- ▶ Welche Organisation(en) resp. Organisationseinheiten soll(en) eingesetzt werden?
- ▶ Wie ist/sind sie konkret ausgestaltet?
- ▶ Begründung der Wahl der Organisation anhand der Probleme und Erfolgsfaktoren, der Realisierbarkeit und der Bewertungskriterien, die für die Instrumente erster Ordnung entwickelt worden sind (inkl. des begründeten Verwerfens anderer Organisationsmöglichkeiten).

Beispiele

Sozialinspektorate; Lebensmittelkontrolle; Regionale Spitalzentren; Organisation für die Co-dierrevision im Spitalversorgungsbereich.

4.4.7.2 Ressourcen

Staatliche Steuerung bedingt hinreichende personelle und materielle Ressourcen.

Das **Politikkonzept** enthält insbesondere Aussagen betreffend:

- ▶ Direkte Kosten der Vorlage (= Mehrausgaben, die direkt mit der Umsetzung der Vorlage entstehen);
- ▶ Folgekosten der Vorlage (= periodische Ausgaben, die sich aus dem weiteren Vollzug des neuen Erlasses ergeben);
- ▶ Verhältnis zum Voranschlag und zum Aufgaben- und Finanzplan;
- ▶ Sanierungsmassnahmen (sofern der Kanton Haushaltssanierungsmassnahmen beschlossen hat);
- ▶ Personelle und organisatorische Auswirkungen

(s. insb. Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern 2007: 11 ff.).

4.5 Terminplan

Das **Politikkonzept** enthält einen Terminplan für das Politikkonzept und die Rechtsetzungsarbeiten i.e.S.

5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Good Governance verlangt neben gut funktionierenden staatlichen Institutionen auch gute Regulierungen (Mader 2004: 151). Gute Regulierungen gelingen, wenn unter anderem eine problemadäquate, systematische, kriteriengeleitete und transparente Entscheidungsgrundlage vorliegt.

Die Analyse der bestehenden Konzepte der Fachämter hat gezeigt, dass sie beschränkt geeignet sind, der Direktorin der GEF als Entscheidungsgrundlage und dem Rechtsamt als Basis für die Rechtsetzungsarbeiten i.e.S. zu dienen. Das Modell für ein Politikkonzept bietet eine Grundlage, um diese Probleme zu beheben. Es enthält im Rahmen eines kohärenten Konzepts alle wesentlichen Entscheidungsgrundlagen für den politischen Entscheid und die Rechtsetzungsarbeiten. Es leistet somit einen Beitrag, damit die Rechtsetzung nicht zum Schuss ins Dunkle gemäss Eugen Ehrlich verkommt.

Es ist sinnvoll, das Modell für die Erarbeitung von Politikkonzepten als Grundlage zu verwenden.

6 Quellenverzeichnis

6.1 Literatur

Benz Arthur (2004): Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, hrsg. v. Arthur Benz, Wiesbaden 2004

Bundesamt für Justiz (2010a): Gesetzgebungsleitfaden. [Online: http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/legistik/gesetzgebungslleitfaden.html]

Bundesamt für Justiz (2010b): Leitfaden für das Erstellen des Normkonzepts. [Online: <http://www.gl.admin.ch/de/gesetz/konzeptphase/ein-normkonzept-erarbeiten/arbeitschritte.html>]

Bundesamt für Justiz (2006): Weisung vom 2. Oktober 2006 betreffend die Unterbreitung von Normkonzepten für Gesetzgebungsvorhaben des Bundesamtes für Justiz. [Online: http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/staat_buerger/legistik.Par.0007.File.dat/normkonzept-weisungen-d.pdf]

Bundesministerium des Innern (Hsg.) (2001): Moderner Staat – Moderne Verwaltung, Der Mandelkern-Bericht – Auf dem Weg zu besseren Gesetzen, Berlin 2002

Dose Nicolai (2001): Problemorientierte politische Steuerung. In: Politische Steuerung in Theorie und Praxis, hrsg. v. Hans-Peter Burth/Axel Görlitz, Baden-Baden 2001, S. 315-335

Dose Nicolai (2008): Problemorientierte staatliche Steuerung, Baden-Baden 2008

Engi Lorenz (2008): Politische Verwaltungssteuerung, Basel 2008

Erras Christoph (2010): Kooperative Rechtsetzung, Zürich 2010

Görlitz Axel/Burth Hans-Peter (1998): Politische Steuerung, Opladen 1998

Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion und Staatskanzlei des Kantons Bern (2007): Rechtssetzungsrichtlinien des Kantons Bern, Modul 8: Vorträge, Bern 2007

Kaufmann Franz-Xaver/Rosewitz Bernd (1983): Typisierung und Klassifikation politischer Massnahmen. In: Implementation politischer Programme II, hrsg. v. Renate Mayntz, Opladen 1983, S. 25-49

- Knoepfel Peter/Varone Frédéric/Bussmann Werner/Mader Luzius (1997): Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien. In: Einführung in die Politikevaluation, hrsg. v. Werner Bussmann/Ulrich Klöti/Peter Knoepfel, Basel 1997, S. 78-118
- König Klaus/Dose Nicolai (1993): Klassifikationsansätze zum staatlichen Handeln. In: Instrumente und Formen staatlichen Handelns, hrsg. v. Klaus König/Nicolai Dose, Köln 1993, S. 3-152
- Ledermann Simone/Sager Fritz (2009): Problem erkannt, aber nicht gebannt – Der Nutzen einer Verknüpfung von Konzept- und Umsetzungsevaluation am Beispiel der Strategie „Migration und Gesundheit“. In: Zeitschrift für Evaluation, 2009, S. 7-25
- Mader Luzius (2004): Regulierung, Deregulierung, Selbstregulierung: Anmerkungen aus le-gistischer Sicht. In: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 1. Heft, II. Halbband, Basel 2004, S. 1 – 156
- Mader Luzius (2010): Stand und Entwicklungstendenzen der Gesetzesfolgenabschätzung in der Schweiz. In: Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, hrsg. v. Stephan Hensel/Kilian Bizer/Martin Führ/Joachim Lange, Baden-Baden 2010, S. 245-265
- Mayntz Renate (1983): Implementation von regulativer Politik. In: Implementation politischer Programme II, hrsg. v. Renate Mayntz, Opladen 1983, S. 50-74
- Müller Georg (2006): Elemente einer Rechtsetzungslehre, Zürich 2006
- Müller Georg (2008): Grundsätze und Methoden der Gesetzgebung. In Schweizerisches Zentralblatt 2008, S. 289-297
- OECD (2000): Reducing The Risk Of Policy Failure, Challenges For Regulatory Compliance, Paris 2000
- Rieder Stefan (2007): Wirkungsmodelle in der Evaluation des föderalen Politikvollzugs. In leges 2007, S. 275-291
- Ritter Ernst-Hasso (1990): Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat. In: Dieter Grimm (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, Baden-Baden 1990, S. 69 ff.
- Taupitz Jochen (2009): Biotechnologie: Wie viel Regulierung braucht es? Zum richtigen Mass an rechtlicher Regulierung im Spannungsfeld von Freiheitsrechten und Schutz-pflichten. In: Aktuelle Juristische Praxis, 2009, S. 688-698

Vedung Evert (1998): Policy Instruments: Typologies and Theories. In: Carrots, Sticks & Sermons, hrsg. v. Marie-Louise Bemelmans-Videc/Ray C. Rist/Evert Vedung, New Brunswick 1998, S. 21-58

Vetter Heinz (2003): Systematisches Problemlösen. In: Thomas Steiger/Eric Lippmann (Hrsg.), Handbuch Angewandte Psychologie für Führungskräfte, Band I, Berlin 2003, S. 177-209

6.2 Dokumente des Kantons Bern

Kanton Bern (Hrsg.) (2008a): Protokoll der Sitzung vom 15. August 2008 der Kantonalen Integrationskommission, Bern 2008

Kanton Bern (Hrsg.) (2008b): Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Bern (FILAG 2012). Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 29. Oktober 2008, Bern 2008

Kanton Bern (Hrsg.) (2009a): Projekt Teilrevision SHG. Schlussbericht über die inhaltlichen Arbeiten: Resultate der Teilprojekte, Lösungen und weiterer Handlungsbedarf, Bericht des Kantonalen Sozialamtes, Bern 2009

Kanton Bern (Hrsg.) (2009b): SpVG-Revision: Ausgestaltung der Steuerungsinstrumente in der Spitalversorgung – Vorschlag erarbeitet von SPA/RA/KAZA anlässlich Workshops vom 2./3. Juli 2009, Bern 2009

Kanton Bern (Hrsg.) (2009c): Ca. 30 Konzepte des SPA zu Teilbereichen der SpVG-Revision, Bern 2009

6.3 Erlasse

- | | |
|---------|--|
| BV | Bundesverfassung vom 18. April 1999 der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101) |
| FILAG | Gesetz vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (BSG 631.1) |
| FLG | Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (BSG 620.0) |
| GesG | Gesundheitsgesetz vom 2. Dezember 1984 (BSG 811.01) |
| OrG | Gesetz vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz; BSG 152.01) |
| OrV GEF | Verordnung vom 29. November 2000 über die Organisation und die Aufgaben der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (Organisationsverordnung GEF; BSG |

	152.221.121)
SHG	Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz; BSG 860.1)
SpVG	Spitalversorgungsgesetz vom 5. Juni 2005 (BSG 812.11)

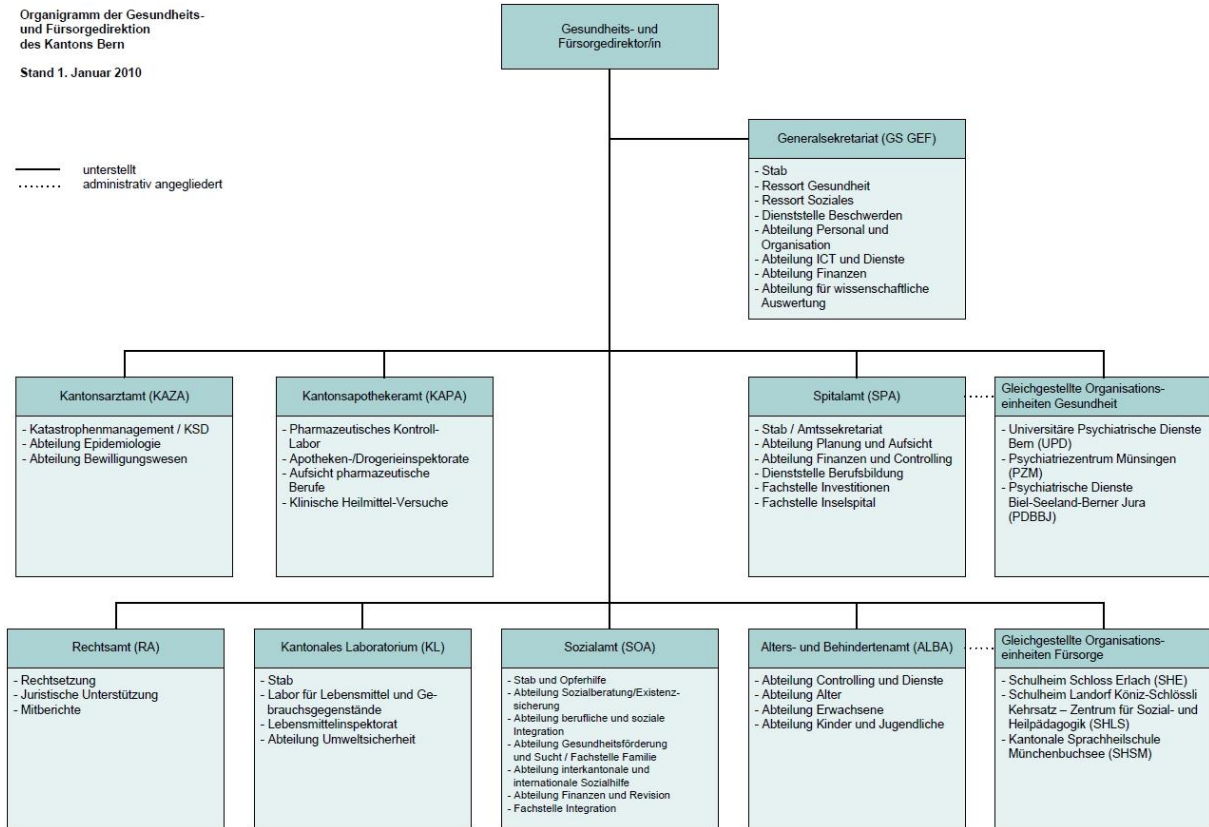
7 Anhang

Anhang 1: Organigramm der GEF

Organigramm der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

Stand 1. Januar 2010

— unterstellt
 administrativ angegliedert



Anhang 2: Analyse der Politikkonzepte der GEF

	FILAG-Revision (mit indirekter Re- vision SHG)	SHG-Teilrevision	Integrationsgesetz (neu)	GesG-Teilrevision	SpVG-Totalrevision
Zuständiges Fachamt	SOA/ ALBA	SOA	SOA	KAZA	SPA
Massgebende Dokumente	S. 38 ff. Bericht vom 29.10.08 des Regierungsrates an den Grossen Rat	S. 13 ff. Schlussbericht von 06.09 des SOA	Protokoll der Sitzung vom 15.08.08 der kantonalen Integrationskommission	Kein Dokument	Modell vom 03.07.09 von SPA/RA/KAZA zur Ausgestaltung der Spitalversorgung ab 2012 Ca. 30 Detailkonzepte zu einzelnen Themen
Rechtsetzungsbedarf	Wenig finanzielle Anreize für eine Gemeinde, Kosten zu sparen	teilweise, rudimentär	nein	nein	Nein
Zielvorgaben	Korrektur von Fehlankreizen beim Lastenausgleich	teilweise	nein	nein	ja (in den Detailkonzepten)
Institutionelle Bedingungen	nein	nein	nein	nein	teilweise (in den Detailkonzepten)
Realisierbarkeit	nein	nein	nein	nein	nein
Instrumente (Gebote, Verbote, usw.)	?	nein	nein	nein	ja (wenn auch rudimentär)

Organisationssteuerung	nein	nein	nein	nein	nein
Ressourcen	nein	nein	nein	nein	nein

Anhang 3: Checkliste für das Politikkonzept

Warum?	Rechtsetzungsbedarf
Was?	Gesellschaftliches Problem (Intensität, Verbreitung, Ursachen)? Änderungsbedarf aufgrund übergeordneten Rechts? Mängel im geltenden Recht? Alternativen zur Rechtsetzung?
Wohin?	Zielvorgaben
In welchem Rahmen?	Institutionelle Bedingungen Staatsziele und Staatsaufgaben, Grundrechte, Rechtsschutzgarantie, Kompetenzverteilung Bund-Kantone-Gemeinden
Wie? Mit wem?	Realisierbarkeit
Wie?	Instrumente erster Ordnung Gebote, Verbote, Anzeige- und Genehmigungspflichten, regulierte Selbstregulierung, Positive finanzielle Anreize, negative finanzielle Anreize, Sach- und Dienstleistungen des Staates, Aus- und Weiterbildung, Information und Beratung, Verfahrensregeln Pro Instrument: ▶ Typische Einsatzbereiche? ▶ Probleme und Erfolgsfaktoren? ▶ Einordnung anhand der Realisierbarkeit und der Bewertungskriterien
Wie?	Instrumente zweiter Ordnung Organisationssteuerung, Ressourcen
Wann?	Terminplan Für Politikkonzept und Rechtsetzungsarbeiten i.e.S.

Anhang 4: Überblick über die Typologien der Instrumente

Rechtswissenschaften

Funktion	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Grundsatz- und Wertentscheidungen (z.B. Gleichberechtigung) ▶ Eingriffe ▶ Leistungen ▶ Einrichtungen und Organisation ▶ Verfahren und Teilhabe <p>(König/Dose 1993: 23; Görlitz/Burth 1998: 29)</p>
Normautor	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Internationale Organisationen ▶ Bund ▶ Kanton ▶ Gemeinde ▶ hoheitlich agierende Selbstverwaltungseinrichtungen (z.B. Standesorganisationen) ▶ privatrechtliche Einrichtungen ▶ die handelnden Akteure selbst <p>(Taupitz 2009: 688)</p>
Verbindlichkeitsgrad	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Zwingendes Recht ▶ Abdingbares Recht ▶ Sollvorschrift ▶ Empfehlung <p>(Taupitz 2009: 688)</p>
Regelungsdichte	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Generalklausel ▶ Detailregelung <p>(Taupitz 2009: 688)</p>
Art der Reaktion	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Sanktionen (z.B. Pönalstrafe, Disziplinarmaßnahme, Schadenersatz, Vertragsstrafe, soziale Ächtung) ▶ Anreize für erwünschtes Verhalten (z.B. finanzielle Anreize) ▶ Schaffung förderlicher Rahmenbedingungen <p>(Taupitz 2009: 688)</p>
Art und Weise der Ermittlung von Verstößen	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Einleitung des Verfahrens von Amtes wegen ▶ Initiative von unmittelbar Betroffenen ▶ Initiative von Konkurrenten <p>(Taupitz 2009: 688)</p>

Wirtschaftswissenschaften

Materiale Klassifikation	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Preisregulierung ▶ Lizensierung ▶ Setzen von Standards
---------------------------------	--

	<ul style="list-style-type: none"> ▶ direkte Allokation von Ressourcen ▶ Vergabe von Subventionen ▶ Überwachung des Wettbewerb <p>(König/Dose 1993: 35; Görlitz/Burth 1998: 29)</p>
Systemorientiert	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Systemnotwendig ▶ Systemfördernd ▶ Systemadäquat ▶ Systemneutral ▶ Systeminadäquat ▶ systemzerstörend <p>(König/Dose 1993: 38)</p>
Richtung der Einwirkung	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Anpassungs-, Erhaltungs- und Gestaltungsinstrumente oder ▶ Beeinflussung, Regulierung und Lenkung oder ▶ hemmende und fördernde Intervention <p>(Kaufmann/Rosewitz 1983: 30)</p>

Sozial- bzw. Politikwissenschaften

Steuerungstechniken	<p>Verhaltensänderungen werden spontan, manipulativ, zwangsweise oder kooperativ herbeigeführt</p> <p>(Görlitz/Burth 1998: 29)</p>
Policy-Typen	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Distribution (bereichernde Verteilung; z.B. Staatsbeiträge) ▶ Regulation (ungleich belastende Verteilung; z.B. Umweltschutzauflagen) ▶ Redistribution (gezielt einige entreichernde und andere bereichernde Umverteilung; z.B. Kapitalertragssteuer) <p>(Görlitz/Burth 1998: 29; König/Dose 1993: 46)</p>
Policy-Instrumente	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Regulations (Sticks) ▶ Economic means (Carrots) ▶ Information (Sermons) <p>(Vedung 1998:29 ff.)</p>
Programmstrategien	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Regulation (sanktionsbewehrte Verhaltensvorschriften) ▶ Finanzierung (zielt auf das ökonomische Kosten-/Nutzenkalkül der Adressatinnen; z.B. Staatsbeiträge, Abgaben, Lizenzen, Entschädigungen, Dienstleistungen) ▶ Strukturierung (Veränderung sozialer Arrangements; z.B. Rahmenordnungen, Deregulation, Selbsthilfeeinrichtungen, Teilhabeberechte, Infrastrukturbereitstellung) ▶ Informierung (z.B. Beratung, Aufklärung, Verlautbarungen, Ap-

	pelle, Propaganda) (Görlitz/Burth 1998: 29)
Art des Instrumentes	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Macht ▶ Geld ▶ Stimulus ▶ Information (Görlitz/Burth 1998: 31)
Wirkung	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Gehorsam ▶ Eigennutzen ▶ Response ▶ Überzeugung (Görlitz/Burth 1998: 31)
Eingriffsintensität	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Coercion ▶ environmental manipulation ▶ psychic manipulation ▶ persuasion ▶ facilitation (Kaufmann/Rosewitz 1983: 31)
Umfang des systemischen Zusammenhangs, in den zur Veränderung einer Situation eingegriffen wird	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Institutional change ▶ introduction of social considerations into planning processes ▶ income transfers ▶ non-monetary social benefits ▶ case services (Kaufmann/Rosewitz 1983: 31)
Kommunikations- und Steuerungsmedien	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Kollektive Leistungserbringung (staatliche Investitionen, Unterhaltsgarantie) ▶ alloкатive Steuerung (regulativ, positive und negative Anreize) ▶ integrative Steuerung (Kontrolle abweichenden Verhaltens, institutionelle Steuerung) ▶ kognitive und motivationale Steuerung (Information, Ideologie) (Kaufmann/Rosewitz 1983: 41)
Sozialpolitische Instrumente	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Rechtlich (Massnahmen zur Verbesserung des rechtlichen Status von Personen) ▶ ökonomisch (Massnahmen zur Verbesserung der Einkommensverhältnisse von Personen) ▶ ökologisch (Massnahmen zur Verbesserung der materiellen und sozialen Umwelt von Personen) ▶ pädagogisch (Massnahmen zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit von Personen) (Kaufmann/Rosewitz 1983: 44)

8 Selbstständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Bern, 15. November 2010

Carlo Tschudi

9 Über den Autor



Herr Carlo Tschudi

ist bernischer Fürsprecher (Rechtsanwalt) und Mediator.

Er arbeitete in der Rechtsberatung für Asylsuchende, war in der bernischen Verwaltungsjustiz tätig, leitete den Rechtsdienst eines städtischen Sozialamtes und war an der Hochschule für Soziale Arbeit (Fachhochschule Nordwestschweiz) in diversen Funktionen tätig (insbesondere sozialrechtliche Weiterbildungsangebote). Seit 2006 ist er Vorsteher des Rechtsamtes der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern.