

Wirtschaftliche Landesversorgung im Bereich Holzenergie

Der Verordnungsgebungsprozess angesichts
der drohenden schweren Mangellage im Winter 2022/2023

Masterarbeit eingereicht bei der

Universität Bern

Betreuer: **Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard**

Kompetenzzentrum für Public Management (KPM)

Schanzeneckstrasse 1

CH-3001 Bern

von:

Christian Michael Stüssi

aus Bern (BE)

18-203-455

Gantrischstrasse 6, 3006 Bern

christian.stuessi@students.unibe.ch

Bern, 4. August 2023

« Gouverner c'est prévoir. »

Émile de Girardin (1802 – 1881)

Vorwort

Die vorliegende Arbeit kam durch die Verknüpfung von theoretischem Interesse und praktischer Beteiligung zustande. In meiner Ausbildungszeit in den vergangenen Jahren kam ich oft in Kontakt mit dem Handeln unter hohem Sach- und Zeitdruck. Zunächst beschränkte sich diese Prägung auf die theoretische Ebene. In meiner Tätigkeit als Offizier der Artillerie ist das Handeln bei zeitlich hoher Dringlichkeit ein wesentlicher Teil der Fähigkeitsanforderung. Auch im Studium der Geschichte und der Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Osteuropa war die Krisenintervention ein zentrales Studienobjekt. Durch die Covid-19 Pandemie wurden die Kriseninterventionen des Staates im Kontext der Schweiz in die Wohnzimmer der Bevölkerung getragen und sie bestimmten auch meinen Alltag als Student. Begriffe wie «ausserordentliche Lage», «Notrecht» und «Güterabwägung» wurden mir zum ersten Mal in dieser Zeit bekannt.

Die theoretische Auseinandersetzung mit diesen Themen und die persönlichen Berührungspunkte bewegten mich, neben weiteren Gründen, dazu ein Studium auf Masterstufe anzustreben, welches mir später ermöglichen soll mitzugestalten, statt nur beobachtend zu beschreiben. Im Masterstudiengang Public Management und Policy der Universität Bern eignete ich mir in verschiedenen Veranstaltungen wichtige Skills in Bezug auf staatliches Handeln an.

Die aktive praktische Auseinandersetzung mit dem Thema wurde früher als erwartet bereits ab Sommer 2022 möglich. Durch Herrn Alfred W. Kammerhofer, Abteilungsleiter der Abteilung Holzenergie der Wirtschaftlichen Landesversorgung (AHE WL) – dem grosser Dank für seine Hilfe bei dieser Arbeit gilt – wurde ich rekrutiert, um Projektunterstützung bei der Bewältigung einer möglichen schweren Mangellage im Bereich Holzenergie zu leisten. Diese Tätigkeit ermöglichte mir einen direkten Einblick und eine aktive Mitarbeit bei staatlichem Handeln während einer sich anbahnenden Krise. Dabei konnte ich theoretisches Wissen aus dem Studium in Echtzeit bei der beruflichen Tätigkeit anwenden.

Mein bevorstehender Studienabschluss und diese Arbeit wären ohne Unterstützung nicht möglich gewesen. Ich bedanke mich bei meinen treuesten Unterstützern, meiner Freundin Anna Katharina und meinen Eltern. Herrn Professor Andreas Lienhard gilt ein besonderer Dank, da er mich auf dem Weg von der Ideensuche bis hin zur Umsetzung dieser Arbeit als Betreuer aus wissenschaftlicher Perspektive unterstützt hat. Vielen Dank auch an Christoph Beer und Jeannette Wengler für die Unterstützung im vergangenen Jahr. Ebenfalls verdanken möchte ich die wertvollen Dienste von Iris Dorje, Leo Glaser, Andreas Keel, Basil Vifian und Sandro Guggisberg als Unterstützer, Motivatoren und Korrektoren.

Zusammenfassung und Ergebnisse

Die staatliche Fürsorgepflicht im Bereich der lebenswichtigen Güter und Dienstleistungen wird in der Schweiz durch die Wirtschaftliche Landesversorgung (WL) nach dem Subsidiaritäts- und dem Milizprinzip wahrgenommen. Demzufolge arbeiten Akteure aus Wirtschaft, Politik und Verwaltung eng zusammen, um die Versorgung der Bevölkerung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen zu gewährleisten.

In den vergangenen drei Jahrzehnten lässt sich bei den Interventionen der WL ein Fokus auf Versorgungsmängel als Folge von internationalen Abhängigkeiten und Problemen bei globalen Lieferketten erkennen. In der nahen Vergangenheit rückten auch immer wieder Krisenlagen durch kriegerische und gesundheitliche Bedrohungen ins Zentrum von Versorgungsüberlegungen. Eine Massnahme, um schweren Mangellagen zu begegnen, ist die Regulierung durch vorbereitetes Recht.

Anhand einer qualitativen Fallstudie wird in dieser Arbeit der Verordnungsgebungsprozess der Verordnung «Kontingentierung Holzbrennstoffe» in einem SOLL-IST-Vergleich mit dem Idealprozess der effizienten und effektiven Rechtsetzung in der Krise verglichen.

Der gewählte Prozess bei der Verordnung Kontingentierung Holzbrennstoffe stimmt zu einem Grossteil mit den in der Theorie vorausgesetzten Anforderungen für den Erarbeitungsprozess eines Schubladenerlasses überein. Der Teilschritt Konzeptentwicklung, der für die effektive und effiziente Rechtsetzung zentral ist, bietet jedoch noch Optimierungspotenzial.

Der Autor dieser Studie empfiehlt dem Projektteam, im Konzept nachträglich alternative Varianten für die Regelungen zu erarbeiten und zu überprüfen sowie das erarbeitete Konzept anschliessend zur Gewährleistung der intendierten Wirkungsentfaltung, einer kompletten Überprüfung mit einem Fallkatalog zu unterziehen.

Die Fallstudie zeigt für zukünftige artähnliche Rechtsetzungsprojekte die relevanten Teilschritte für Rechtsetzung in der Krise durch vorbereitete Erlasse auf und ermöglicht den Projektleitern nach dem entwickelten Schema aus Tabelle 3 vorzugehen.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	1
1.1 Ausgangslage	1
1.2 Problemstellung und Forschungslücke	2
1.3 Forschungsfragen	3
1.4 Relevanz	3
1.5 Zielsetzung der Arbeit	4
1.6 Ein- und Abgrenzung des zu untersuchenden Themas	4
1.7 Vorgehensweise	5
2 Grundlagen der Rechtsetzung	6
2.1 Grundlagen des Rechtsetzungsprozesses	7
2.2 Impulsgebung	8
2.2.1 Politische Impulse	8
2.2.2 Übergeordnetes Recht	9
2.2.3 Rechtsmängel	9
2.3 Aufnahme des Ist-Zustandes	9
2.4 Festlegung und Präzisierung von Zielsetzungen	10
2.5 Konzeptionelle Vorarbeiten	11
2.6 Redaktion des Entwurfs	13
2.7 Zwischenfazit	14
2.8 Überprüfung des Entwurfs	14
2.9 Beschlussfassung	16
2.10 Publikation	16
2.11 Inkraftsetzung	17
2.12 Kontrolle der Wirkungen und Korrektur von Mängeln	18
3 Recht und Rechtsetzung in der Krise	19
3.1 Krise und Recht	19
3.2 Einfluss von Krisen auf den Rechtsetzungsprozess	20
3.2.1 Krise im Versorgungsrecht	20
3.2.2 Umsetzung	21
3.2.3 Massnahmen	22
3.3 Recht in der besonderen und ausserordentlichen Lage im Bund	23
3.3.1 Parallelität der Mechanismen	23
3.3.2 Mechanismus: Besondere und ausserordentliche Lagen	24
3.3.3 Charakteristika der besonderen und ausserordentlichen Lage	24
3.3.4 Relevante Faktoren zur Kategorisierung	28
3.3.4.1 Zeitpunkt der Erarbeitung	28
3.3.4.2 Zeitpunkt der Inkraftsetzung	28

3.3.4.3	Zeitpunkt ihrer Anwendung	29
3.4	Rechtsetzung in besonderen und ausserordentlichen Lagen im Bund	30
3.4.1	Im Speziellen: Vorbereites Recht für besondere und ausserordentliche Lagen	30
3.4.2	Schubladenerlasse	31
3.4.2.1	Begriff	31
3.4.2.2	Unterkategorien	32
3.4.2.2.1	Vorentwürfe in den Bundesämtern	33
3.4.2.2.2	Vom zuständigen Departementschef genehmigte Entwürfe	33
3.4.2.2.3	Vom Bundesrat vorsorglich zustimmend zur Kenntnis genommene Rechtsentwürfe für besondere und ausserordentliche Lagen	33
3.4.2.2.4	Vom Bundesrat vorsorglich genehmigte Rechtsentwürfe für besondere und ausserordentliche Lagen	34
3.4.2.2.5	Vom Bundesrat vorsorglich beschlossene Rechtsentwürfe für besondere und ausserordentliche Lagen	34
3.4.2.2.6	Sonstige, teilweise scheinbare Rechtsentwürfe für die besondere und ausserordentliche Lage	34
3.4.2.3	Erarbeitungsverfahren	34
3.4.3	Reaktiv erarbeitetes Recht	36
3.5	Zwischenfazit	36
4	Fallstudie Wirtschaftliche Landesversorgung Holzenergie	38
4.1	Wahl der Abteilung Holzenergie als Fallstudie	38
4.2	Holzenergie – Begriff und Entwicklungen	39
4.3	Wirtschaftliche Landesversorgung	40
4.3.1	Abhängigkeit	40
4.3.2	Fokus Versorgungspolitik	40
4.3.3	Ordnung der wirtschaftlichen Landesversorgung	41
4.3.4	Abteilung Holzenergie Wirtschaftliche Landesversorgung	41
4.4	Methode	42
4.4.1	Inhaltsanalyse	42
4.4.2	Dokumentanalyse als Hauptwerkzeug	43
4.4.2.1	Vorteile	43
4.4.2.2	Nachteile	44
4.4.3	Kontextanalyse	44
4.4.4	Wirkungsanalyse	45
4.4.5	Begründung Methodenwahl für spezifische Fallstudie	46
4.4.5.1	Beobachtungen als Mittel der Triangulation	47
4.4.6	Konkretes Vorgehen	47
4.5	Analyse Verordnungsgebungsprozess	48
4.5.1	Impulsgabe	49
4.5.2	Aufnahme Ist-Zustand	50

4.5.3	Präzisierung Zielsetzungen	51
4.5.4	Konzeptionelle Vorarbeiten	52
4.5.4.1	Teilprozess 1: Konzeptuelle Vorarbeiten in Vorbereitung auf die Krisenlage (März bis Dezember 2022)	52
4.5.4.2	Regelungstechnische Grundsatzentscheide	53
4.5.4.3	Zeitplanung und Folgenabschätzung	55
4.5.4.4	Organisation und Kosten	55
4.5.4.5	Rechtsvergleiche	56
4.5.4.6	Entscheidungsberechtigung	56
4.5.4.7	Teilprozess 2: Konzeptionelle Vorarbeiten für einen Verordnungsentwurf in Vorbereitung auf die «schwere Mangellagen» in kurz- und mittelfristiger Zukunft (ab Januar 2023)	57
4.5.5	Redaktion Entwurf	59
4.5.6	Überprüfung Entwurf	61
4.5.7	Weitere Schritte: Beschlussfassung, Publikation, Inkraftsetzung und Wirkungskontrolle	61
5	Diskussion und Fazit	63
5.1	Gegenüberstellung Theorie und Fallstudie	63
5.1.1	Impulsgabe	66
5.1.2	Aufnahme Ist-Zustand	66
5.1.2.1	Tatsächliche Gegebenheiten	66
5.1.2.2	Gesellschaftliche und wirtschaftliche Verhältnisse	66
5.1.2.3	Rechtliche Situation	67
5.1.2.4	Politische Situation	67
5.1.3	Präzisierung Zielsetzungen	67
5.1.4	Konzeptionelle Vorarbeiten	68
5.1.4.1	Varianten	68
5.1.4.2	Grundsatzentscheidungen	69
5.1.4.3	Realistischer Zeitplan	69
5.1.4.4	Prospektive Folgenabschätzung	69
5.1.4.5	Organisation und Kosten	69
5.1.4.6	Rechtsvergleiche	70
5.1.4.7	Entscheidungsberechtigung Konzept	70
5.1.5	Redaktion Entwurf	70
5.1.5.1	Konzeptüberprüfung	70
5.1.5.2	Phasenweise Konkretisierung	71
5.1.5.3	Kontextorientierung	71
5.1.6	Überprüfung Entwurf	71
5.1.7	Übrige Schritte: Beschlussfassung, Publikation, Inkraftsetzung und Wirkungskontrolle	72
5.1.8	Rechtsetzungsprozess im Krisenkontext	73
5.1.8.1	Überraschung	74
5.1.8.2	Dringlichkeit	75

5.1.8.3 Bewältigung	75
5.2 Schlussfolgerungen	76
5.2.1 Einhaltung des Rechtsetzungsprozesses – Effizienz	76
5.2.2 Krisenbewältigung – Effektivität	76
5.3 Handlungsempfehlungen	77
5.3.1 Handlungsempfehlung für den weiteren Rechtsetzungsprozess	77
5.3.2 Handlungsempfehlungen für ähnliche Rechtsetzungsprozesse in der Zukunft	79
5.4 Limitationen und weiterer Forschungsbedarf	80
Quellenverzeichnisse	VI
A. Literaturverzeichnis	VI
B. Erlassverzeichnis	VIII
C. Materialien- und Dokumentenverzeichnis	VIII
D. Internetquellenverzeichnis	X
Erklärungen	XXK
Selbständigkeitserklärung	XXK
Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit	XXK
Abbildungsverzeichnis	
Abbildung 1: Rechtsetzungsprozess	7
Abbildung 2: Policy Cycle	8
Abbildung 3: Recht in der besonderen und ausserordentlichen Lage	27
Abbildung 4: Zeitliche Geltung des Rechts in der besonderen und ausserordentlichen Lage	30
Abbildung 5: Unterkategorien von Schubladenerlassen	32
Abbildung 6: Kreislaufwirtschaft und Kaskadenprinzip	39
Abbildung 7: Dimensionen der angewendeten Methodik	42
Abbildung 8: Organisationale Aufstellung des Rechtsetzungsprojektes Kontingentierung Holzenergie	56
Abbildung 9: Vergleich Rechtsetzungsprozess Theorie und Praxis	62
Tabellenverzeichnis	
Tabelle 1: Parallelität, Schwere Mangellage und Besondere und ausserordentliche Lage	24
Tabelle 2: Ordentlicher Rechtsetzungsprozess und Rechtsetzungsprozess für Schubladenerlasse	37
Tabelle 3: SOLL – IST Vergleich	64
Tabelle 4: Krisenfaktoren	73
Tabelle 5: Handlungsempfehlungen AHE WL	77
Tabelle 6: Handlungsempfehlungen für Rechtsetzungsprojekte	79

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Kanton Aargau
AHE WL	Abteilung Holzenergie Wirtschaftliche Landesversorgung
AMP WL	Abteilung Mineralölprodukte Wirtschaftliche Landesversorgung
ArGe	Arbeitsgruppe
Art.	Artikel
AS WL	Abteilung Strom Wirtschaftliche Landesversorgung
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BFE	Bundesamt für Energie
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Bundeskanzlei
BR	Bundesrat
Bst.	Buchstabe
BV	Schweizerische Bundesverfassung
BWL	Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung
d.h.	das heisst
DWL	Delegierter der Wirtschaftlichen Landesversorgung
EICom	Eidgenössische Elektrizitätskommission
FE WL	Fachbereich Energie Wirtschaftliche Landesversorgung
i.e.S.	Im engeren Sinne
i.w.S.	Im weiteren Sinne
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
LK 1	Erste Lagekonferenz der Wirtschaftlichen Landesversorgung Holzenergie 2022
LK 2	Zweite Lagekonferenz der Wirtschaftlichen Landesversorgung Holzenergie 2022
RD	Rechtsdienst
Tab.	Tabelle
Vgl.	Vergleiche
VoE.	Verordnungsentwurf Kontingentierung Holzbrennstoffe
WL	Wirtschaftliche Landesversorgung

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Die wirtschaftliche Landesversorgung der Schweiz ist nach dem Milizprinzip organisiert. In den verschiedenen Milizorganisationen, die nach Fachbereichen gegliedert sind, sind Fachexperten des Bundes, der Kantone, der Gemeinden und der Wirtschaft verantwortlich für die Sicherstellung der Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen (BWL, 2023). Diese Milizorganisationen sind in sechs Fachbereiche aufgeteilt und werden durch die jeweiligen Geschäftsstellen beim Bundesamt für Wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) sowie den Rechtsdienst BWL in ihren Tätigkeiten unterstützt.

Den Verfassungsauftrag der wirtschaftlichen Landesversorgung gemäss Art. 102 BV nimmt der Bund nach dem Subsidiaritätsprinzip wahr. Erst wenn es der Wirtschaft nicht mehr möglich ist, Krisen vorzubeugen oder diese zu verhindern, greift der Staat lenkend ein (BWL, 2023).

Zudem ist der Einbezug der Wirtschaftsvertreter ein Vorteil bezüglich der Informationsbeschaffung und dem Vollzug von Massnahmen. Die Akteure der Wirtschaft verfügen meist über vertiefteres und spezifischeres Fachwissen als Behördenorganisationen und können anhand verschiedener Indikatoren, wie zum Beispiel dem Preis, frühzeitig Warnsignale erkennen und in die Krisenbewältigung einbringen. Weiter können bestehende Strukturen in der Wirtschaft für die Umsetzung von Massnahmen genutzt werden (BWL, 2023).

Die erneuerbaren Energien haben seit Anfang der 1990er-Jahren einen wachsenden Anteil der Energieproduktion eingenommen. Das stärkere Bewusstsein für den Klimawandel und als Einzelereignis die nukleare Katastrophe in Tschernobyl 1986 waren ausschlaggebend für das Aufkommen der erneuerbaren Energien. Der Atomausstieg wurde in einer Volksabstimmung zwar knapp verworfen (Bundeskanzlei, 1990), aber erneuerbare Energien wurden als Antwort darauf zum im Rahmen des «Aktionsprogramms Energie 2000» (Bundesrat, 2000) zum ersten Mal im grösseren Stil gefördert. Bei der Energie aus Biomasse, insbesondere bei der Holzenergie, ist diese Entwicklung ebenfalls zu beobachten. Mitte der 1990er-Jahre stammten noch ca. 3 % des Schweizer Wärmebedarfes aus Holz. Heute sind es ca. 10 % (BWL, 2022; Rutschmann, 2022, S. 2). Dieses Wachstum hat sich in den vergangenen drei Jahren noch einmal akzentuiert. Überlegungen der Nachhaltigkeit, der Umweltfreundlichkeit sowie der Unabhängigkeit – letztere ausgelöst durch die Krisen der Covid-19 Pandemie und den Krieg in der Ukraine – haben zu einem regelrechten Boom in dieser Branche geführt. Allein im Jahr 2021 wurden beispielsweise 45 % mehr Holzpellet-Zentralheizungen eingebaut als im Jahr 2020 (proPellets.ch, 2022b, S.

1). Dieser Trend hat sich ebenfalls auf die Versorgung ausgewirkt. Bereits im Winter 2021/2022 kam es zu einem Versorgungsengpass bei den Holzpellets. Die Eskalation der Lage konnte durch die Unternehmen mittels Teillieferungen jedoch verhindert werden (proPellets.ch, 2022b, S. 1).

Gleichwohl wurde sichtbar, dass die Versorgung auch in diesem Bereich zu einem wichtigen Thema geworden ist. Im Februar 2022 begann der Krieg in der Ukraine, der eine Preisexplosion und einen Versorgungsengpass im Energiebereich nach sich zog. Dies verdeutlichte, dass die Versorgung für den Winter 2022/2023 durch die Abteilung Holzenergie der wirtschaftlichen Landesversorgung (AHE WL) sichergestellt werden musste. Als zentrale Massnahme der Krisenbekämpfung wurde durch die AHE WL ein Verordnungsgebungsprozess für den Fall der schweren Mangellage initiiert. Die geplante Bundesratsverordnung hatte als Hauptelement das Ziel, bei einer schweren Mangellage die vorhandene Menge an Brennstoffen durch Kontingentierung und Rationierungen effizient und effektiv zuzuteilen (AHE WL, 2022b, S. 2).

1.2 Problemstellung und Forschungslücke

In der Praxis sahen sich die Akteure der wirtschaftlichen Landesversorgung mit dem Problem der Sicherstellung der Versorgung mit Holzbrennstoff für die Verbraucher konfrontiert. Die AHE WL hat als wichtigstes Werkzeug den Weg der Rechtsetzung gewählt. Um eine erhebliche Gefährdung der wirtschaftlichen Landesversorgung mit «unmittelbar drohenden, grossen volkswirtschaftlichen Schäden oder [einer] erhebliche[n] Störung der wirtschaftlichen Landesversorgung» nach Art. 2 Bst. b LVG im Ernstfall bekämpfen zu können, wurde die rechtliche Grundlage vorbereitet, um Kontingentierung und Rationierung von Holzbrennstoffen für Verbraucher verfügen zu können.

Aus wissenschaftlicher Perspektive gilt es, die effektive und effiziente Reaktion der staatlichen Organisationen zur Sicherstellung der Versorgung zu überprüfen. Die Literatur der Rechtsetzungslehre behandelt den Rechtsetzungsprozess umfassend. Der Prozess, in dem Recht gesetzt wird, umfasst zehn aufeinanderfolgende Phasen: (1) Impulsphase, (2) Aufnahme des Ist-Zustandes, (3) Festlegung und Präzisierung der Zielsetzungen, (4) Konzeptionelle Vorarbeiten, (5) Redaktion des Entwurfs, (6) Überprüfung des Entwurfs, (7) Beschlussfassung, (8) Publikation, (9) Inkraftsetzung, sowie (10) Kontrolle der Wirkung und Korrektur von Mängeln (Müller & Uhlmann, 2013, S. 72). Bereits durch die Aufzählung der zahlreichen Schritte wird klar, dass der Prozess um Recht in einer rechtsstaatlich genügenden Qualität zu setzen, ein zeitintensives Unterfangen darstellt. Bei der Verordnungsgebung ist die Regierung zwar in einigen Punkten

weniger stark an diesen komplexen Prozess gebunden (als der Gesetzgeber bei der Gesetzgebung). Dennoch müssen die verschiedenen Phasen berücksichtigt werden (Tschannen, 2011, S. 609). Diese Inanspruchnahme von längerer Zeit durch den Rechtsetzungsprozess widerspricht dem zeitlichen Dringlichkeitsfaktor der beschriebenen Situation einer drohenden Energiemangellage.

Eine deutlich weniger breite Literatur besteht im Bereich der effektiven Rechtsetzung in Krisenfällen. Insbesondere gibt es kaum konkrete Fallstudien, die diesen Prozess im Kontext des Schweizer Rechtssystems untersuchen, diskutieren und einordnen. Die vorliegende Arbeit soll durch die Ergänzung der bestehenden Literatur um eine konkrete Fallstudie, einen Beitrag zur Schliessung dieser Forschungslücke leisten.

Die Forschungslücke ist zudem zeitlicher Natur. Da der behandelte Prozess sich in der nahen Vergangenheit befindet und sich bis in die Gegenwart zieht, ist der behandelte Zeitraum naturgemäss noch nicht durch viele wissenschaftliche Studien untersucht worden.

1.3 Forschungsfragen

Die vorliegende Arbeit soll die folgenden Forschungsfragen beantworten:

Inwiefern entspricht der Verordnungsgebungsprozess zur Bundesratsverordnung «Kontingentierung Holzenergie» der effektiven und effizienten Rechtsetzung in der Krise?

Welche Erkenntnisgewinne können aus der Analyse für zukünftige Prozesse gewonnen werden?

1.4 Relevanz

Die Forschungsfrage nach der effektiven und effizienten Rechtsetzung weist eine hohe Aktualität auf, da die Schweiz in der näheren Vergangenheit durch mehrere Krisen bedroht wurde, die sich schnell entwickelten. Sowohl die Covid-19 Pandemie als auch die Energiekrise, die eng in Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine steht, hat den Bundesrat vor grosse Probleme gestellt (Kamasa, 2022, S. 1). Die Problemlösungen mussten angesichts der sich rasch verändernden Lage durch Regierungsverordnungen vorgenommen werden, die in kurzen Abständen angepasst werden konnten und teilweise auf Notrecht basierten (Höfler, 2021, S. 88–89). Es besteht zudem die Möglichkeit, dass sich auch in naher Zukunft die sich verändernde sicherheitspolitische Lage in Europa dergestalt auswirkt, dass der Bundesrat vermehrt in kurzen Zeitabständen mit Verordnungen auf Krisen reagieren muss. Obschon diese Verordnungen unter Zeitdruck erlassen werden müssen, wird die bis zur allfälligen Inkraftsetzung verfügbare Zeit durch die Verwaltungsbehörden für die Vorbereitung von Massnahmen genutzt.

1.5 Zielsetzung der Arbeit

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, die bestehende Literatur der Rechtsetzung, um eine konkrete Fallstudie zu ergänzen. Weiter gibt die Nähe des Verfassers zum Prozess die Möglichkeit, die Rechtsetzung im Detail zu beschreiben und vor dem Hintergrund des in der Literatur beschriebenen Idealprozesses während einer Krise zu diskutieren. Der Rechtsetzungsprozess, der während der drohenden Energiekrise stattfand, unterlag erschwerten Bedingungen. Der Prozess war geprägt von einer grossen Dringlichkeit und der unmittelbaren Umsetzung als Rahmenbedingungen (Höfler, 2020, S. 1–2). Das konkrete Vorgehen wird anhand eines konkreten Instrumentes, der Bundesratsverordnung, untersucht. Dieses Instrument kann flexibler angewendet werden kann als die Bundesgesetzgebung, da sie in einem einfacheren Verfahren entsteht (Tschannen, 2011, S. 609). Aus dieser Falluntersuchung lassen sich Lerneffekte beschreiben und generalisierbare Handlungsempfehlungen für ähnliche Rechtsetzungsprozesse in der Zukunft ableiten.

1.6 Ein- und Abgrenzung des zu untersuchenden Themas

Örtlich wird der Untersuchungsgegenstand durch die Schweizer Landesgrenzen begrenzt. Obwohl der Markt für Holzbrennstoffe, insbesondere jener des Industrieproduktes Holzpellets, internationale Dimensionen hat und mehrere europäische Länder durch den Engpass betroffen waren, wird der Sachverhalt auf den Schweizer Markt beschränkt. Es handelt sich beim Untersuchungsgegenstand um staatliche Interventionen auf dem Gebiet der schweizerischen Eidgenossenschaft.

Zeitlich beschränkt sich die Untersuchung auf die Jahre 2022 und 2023. Dies, da die Handlungen der wirtschaftlichen Landesversorgung zur Vorbeugung einer Mangellage in diesem Zeitraum erarbeitet wurden.

Inhaltlich beschränkt sich die Untersuchung auf den Prozess der Rechtsetzung, die durch die Krisenbekämpfung im Bereich Holzenergie angestossen wurde. Im Kontext der Verwaltungswissenschaft wird die gesamtheitliche Untersuchung mit der politologischen Methodik für die Untersuchung von staatlichen Handlungen durch die Policy-Forschung vorgenommen, da staatliche Lösungen von Problemen aus einem Massnahmenpaket von verschiedenen Handlungen und deren Zusammenspiel bestehen. Im Rahmen der Policy-Forschung werden Anreizwerkzeuge (*carrots*), regulative Werkzeuge (*sticks*) und persuasive Werkzeuge (*sermons*) untersucht. Eine solche umfassende Untersuchung der Interventionen zur Vorbeugung der schweren Mangellage würde beispielsweise bei einer Policy-Analyse oder einer Politikevaluation

durchgeführt werden (Sager et al., 2018, 2021). In diesem Fall würde auch die Informationskampagne zur Füllung der Kundenlager mit Holzpellets vom Sommer 2022 durch die Branche – ein persuasives Instrument – untersucht werden (WL FB Energie 2022). Die vorliegende Arbeit begrenzt sich aufgrund des beschränkten Umfangs auf den Rechtsetzungsprozesses des Verordnungsentwurfs Kontingentierung von Holzbrennstoffen, die als zentrales Werkzeug der Krisenbekämpfung vorbereitet wurde. Weitere Werkzeuge und staatliche Handlungen werden als Kontextfaktoren dennoch erwähnt und besprochen.

1.7 Vorgehensweise

In Kapitel 1 wurde bereits eine erste Einführung in den Inhalt vorgenommen. Es folgt eine Einführung in den Aufbau und die Gliederung dieser Arbeit.

In Kapitel 2 wird der Rechtsetzungsprozess aus der Theorie in seinen Teilschritten ausführlich beschrieben, und es werden zentrale Faktoren für den Untersuchungskatalog ausgearbeitet.

In Kapitel 3 folgt die Theorie zur Rechtsetzung in der Krise. Dadurch können die spezifischen Rahmenbedingungen der Rechtsetzung und ihre Auswirkungen auf den Rechtsetzungsprozess auf theoretischer Ebene beschrieben werden. Dies bildet die Basis für den ergänzenden Untersuchungskatalog der Krisenelemente. Kapitel zwei und drei bilden gemeinsam den Idealprozess der Rechtsetzung, der den SOLL-Zustand eines solchen Prozesses ausmacht.

Um die Forschungsfragen dieser Arbeit zu beantworten, wurden qualitative Methoden angewendet. In Kapitel 4 wird deshalb als zentrales Element der Masterarbeit, der Verordnungsgebungsprozess, in Form einer Fallstudie analysiert. Die Fallstudie bietet sich an, da ein Phänomen aus der Praxis untersucht wird. Vorgängig werden die 10 Punkte aus der Literatur zur Rechtsetzung genauer dargestellt, um einen Bezug zum Verordnungsgebungsprozess des ausgewählten Falles herzustellen (Hunziker, 2020, S. 103). Die Fallstudie eignet sich ebenfalls, da es sich bei der zu bearbeitenden Fragestellung um ein bisher wenig erforschtes Gebiet handelt. Für die Erarbeitung der Fallstudie wurden gemäss dem Modell von Hunziker (2020, S. 104) eine Themenanalyse durchgeführt, die Theorien und zentralen Kategorien geklärt und zusammengefasst und die Fallstudie mittels Dokumentanalysen und teilnehmenden Beobachtungen erhoben und am Schluss ausgewertet. Die ausgewerteten Ergebnisse bilden die Grundlagen für den SOLL-IST-Vergleich in Kapitel 5.

Das zentrale methodische Untersuchungsinstrument, das für die Erhebung verwendet wird, ist die Dokumentenanalyse. Bowen (2009, S. 27–31) zeigt den Prozess der Dokumentenanalyse und die Vorteile und Limitationen anschaulich auf. Die Dokumentenanalyse ermöglicht es,

öffentlich zugängliche sowie interne Dokumente in einem iterativen Prozess zu überfliegen (oberflächliche Untersuchung), zu lesen (gründliche Untersuchung) und zu interpretieren. Dieser Prozess kombiniert Elemente der Inhaltsanalyse mit Elementen der thematischen Analyse. Die Inhaltsanalyse ermöglicht es, Informationen in Kategorien einzuteilen, die sich auf die zentralen Fragen der Untersuchung beziehen. Die thematische Analyse wiederum ermöglicht es, Muster in den untersuchten Dokumenten zu erkennen. Diese Muster können in einem sorgfältigen Prozess kodiert werden. Anschliessend werden daraus Untersuchungskategorien gebildet, die sich zu Themengebieten innerhalb der untersuchten Literatur zusammenführen lassen. Mit der beschriebenen Methodik der Dokumentanalyse wurden Sitzungsprotokolle, Konzepte, interne Arbeitsunterlagen, Kommunikationsdokumente und Rechtsgrundlagen wie Normtexte auf Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsstufe; Kommentare und Botschaften zu Rechtsgrundlagen.

In Kapitel 5 wird ein SOLL-IST-Abgleich der Ergebnisse aus der Fallstudie mit dem in Kapitel 2 und 3 aus der Theorie herausgearbeiteten Idealprozess der effektiven und effizienten Rechtsetzung in der Krise vorgenommen. Die Diskussion bildet die Grundlage für Empfehlungen für den untersuchten Prozess sowie für ähnliche Prozesse in der Zukunft. Den Abschluss bilden die Limitationen der Arbeit und ein Ausblick auf Forschungsprojekte in der Zukunft.

2 Grundlagen der Rechtsetzung

Die Rechtsetzung dient dem Staat in seiner Rolle als Gesetzgeber dazu, Vorschriften zu erlassen, die das friedliche gesellschaftliche Miteinander von Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen. Dazu werden heute jedoch weitere Funktionen vom Staat erwartet: Der Staat soll Leistungen erbringen, soziale Für- und Vorsorge übernehmen, die Umwelt schützen, den Raum ordnen, die Wirtschaft fördern und lenken, Energie produzieren und verbreiten, Verkehrsmittel bereitstellen, Kommunikation ermöglichen, Einrichtungen für Bildung und Ausbildung, für die Pflege von Kranken und Alten und für die Betreuung von Jugendlichen schaffen und unterstützen (Müller & Uhlmann, 2013, S. 9). In der heutigen Rolle des Vielfunktionsstaates muss der Gesetzgeber zahlreiche Bereiche abdecken. Er erfüllt dabei folgende Funktionen: Ordnungs- und Stabilisierungsfunktion von Verhalten, Steuerungsfunktion der gesellschaftlichen Entwicklung, Legitimierung und Integrationsfunktion und die politische Auseinandersetzungsfunktion sowie die Konsensfindungsfunktion (Müller & Uhlmann, 2013, S. 17–25).

2.1 Grundlagen des Rechtsetzungsprozesses

Der Rechtsetzungsprozess läuft in verschiedenen Phasen ab. Es existieren heute zahlreiche wissenschaftliche Erläuterungen, die den Rechtsetzungsprozess jeweils unterschiedlich beschreiben. Um die temporale Dimension, die für die Fallstudie essentiell ist, mit den aufeinanderfolgenden Teilschritten aufnehmen zu können, orientiert sich die Arbeit hauptsächlich an der Prozessbeschreibung von Müller & Uhlmann (2013). Ergänzend werden Flückiger (2019) und der Gesetzgebungsleitfaden des BJ (2019) herangezogen. Aus dem Blickwinkel der Rechtswissenschaft ergibt sich folglich das Bild des Rechtsetzungsprozesses in zehn Teilphasen (Vgl. Abbildung 1).

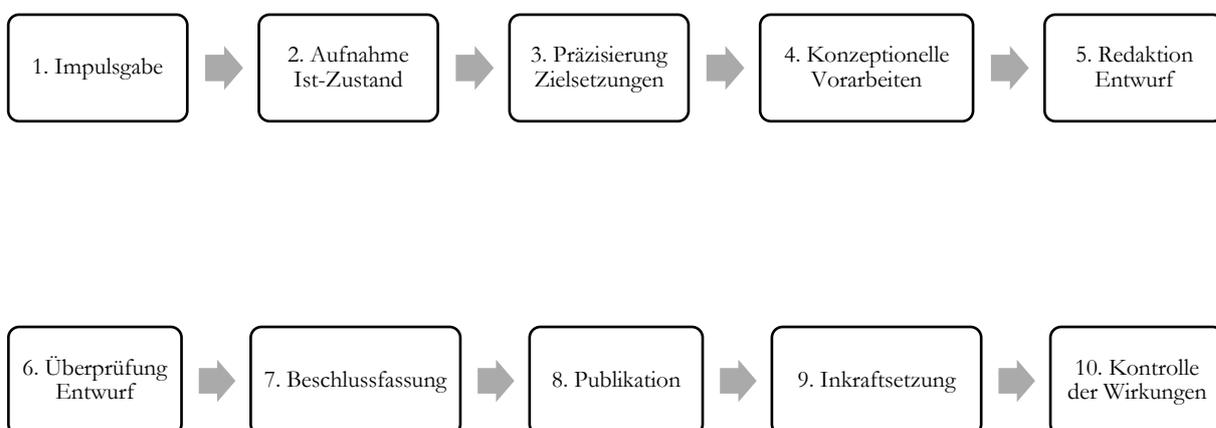


Abbildung 1: Rechtsetzungsprozess

Die Abbildung zeigt die verschiedenen Teilschritte des Rechtsetzungsprozesses aus der juristischen Literatur auf. Quelle: eigene Darstellung nach Müller & Uhlmann (2013, S. 72).

Die Politikwissenschaft und in ihr die Teildisziplin der Policy-Wissenschaft teilen den Rechtsetzungsprozess in sieben Phasen ein (Vgl. Abbildung 2).

Es handelt sich beim Rechtsetzungsprozess jedoch in beiden Disziplinen um einen kreisförmig ablaufenden, iterativen Prozess (Vgl. Abbildung 2), bei welchem in jeder Phase Problem- und Situationsanalysen durchgeführt und Ziele formuliert, korrigiert oder präzisiert werden, nach Lösungen gesucht wird und diese bewertet sowie Entscheide getroffen werden (Delley & Flückiger, 2005, S. 84; Müller & Uhlmann, 2013, S. 72).

Angesichts des Charakters dieser Arbeit als verwaltungswissenschaftliche Arbeit mit Fokus auf die Rechtsetzungslehre wird dieser Abschnitt entlang der juristischen Sicht gegliedert.

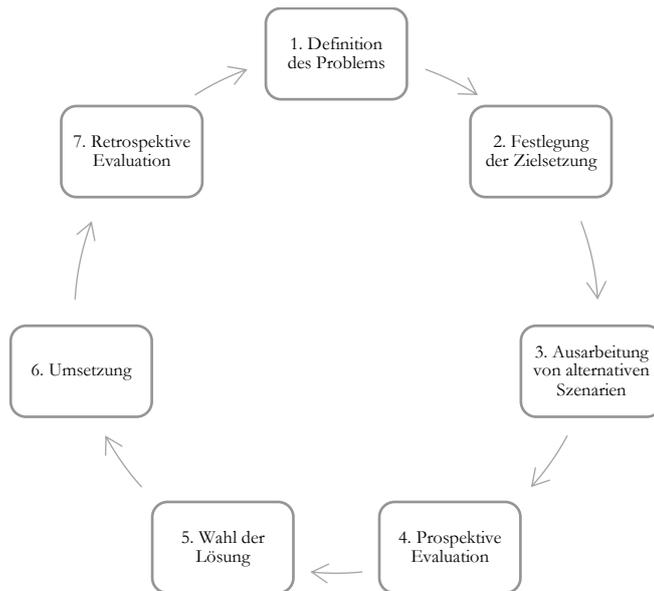


Abbildung 2: Policy Cycle

Die Abbildung zeigt den Rechtsetzungsprozess als Policy-Cycle. Diese Sichtweise stammt aus der Policy-Analyse, einer Teilwissenschaft der Politikwissenschaft. Quelle: eigene Darstellung nach Müller & Uhlmann 2013, S. 72, Sager et al., 2018, S. 90).

2.2 Impulsgebung



Anstöße für die Rechtsetzung können durch die Politik, durch das übergeordnete Recht oder durch Mängel bei geltendem Recht hervorgerufen werden. In allen drei Fällen wird jeweils ein Problem festgestellt, das auf dem Weg der Rechtsetzung gelöst werden soll (BJ, 2019, S. 102).

2.2.1 Politische Impulse

Erstens durch politische Impulse: Politische Impulse haben die Form eines politischen Auftrags oder eines politischen Vorstosses. Sie zielen darauf ab, ein staatliches Bedürfnis – Schutz-, Leistungs- oder Lenkungsbedürfnis – durch eine Regelung zu lösen. Der Staat verfügt über verschiedene Möglichkeiten zur Handlung. Er kann die gewünschte Leistung selbst erbringen, Verantwortung dafür übernehmen, die Erbringung überwachen oder organisieren, beratend zur Seite stehen oder den Rahmen für private Aktivitäten setzen. Konkret könnte der Staat die zu schaffende Regelung allgemein umschreiben. Weiter kann er anregen, auffordern oder verpflichten, eine Regelung zu schaffen. Zudem kann er formelle Impulse, etwa Initiativen oder parlamentarische Vorstöße, oder informelle Impulse, unter anderem Eingaben bei Parteien, Verbänden und Organisationen, geben (Müller & Uhlmann, 2013, S. 73–74).

2.2.2 Übergeordnetes Recht

Zweitens durch übergeordnetes Recht: Rechtsetzung wird häufig durch übergeordnetes Recht hervorgerufen. Sie kann unter anderem durch Staatsverträge, den autonomen Nachvollzug von europäischem Recht oder Landesrecht, welches Vorgaben für die Gesetzgebung von Bund und Kantonen enthält, beeinflusst werden. Weiter wird Rechtsetzung durch interkantonale Kooperationsgremien, die verbindlichen Vereinbarungen, Richtlinien oder Mustergesetze erstellen, beeinflusst. Auch der notwendige Vollzug von Bundesrecht in kantonalem Recht oder kantonale Impulse für die Gesetzgebung auf Gemeindeebene können Auslöser von Rechtsetzung sein.

Der Ablauf gleicht sich jeweils dadurch, dass auf höherer Stufe Anstösse oder Aufträge erteilt werden. Die untergeordnete Stufe ergänzt, füllt den verfügbaren Rahmen aus und schafft die Voraussetzungen für die Erreichung der vorgegebenen Ziele. So erteilt etwa die Verfassung Gesetzgebungsaufträge und die Gesetze wiederum fordern Konkretisierung durch Verordnungen (BJ, 2019, S. 102; Müller & Uhlmann, 2013, S. 75–77).

2.2.3 Rechtsmängel

Drittens durch Mängel bei geltendem Recht: Fehler- oder Lückenhaftigkeit können unter anderem unerwünschte Nebenwirkungen erzeugen oder zu unbefriedigenden Ergebnissen führen. Die rechtsanwendenden Behörden haben die Möglichkeit und die Fähigkeit, diese Mängel festzustellen. Mängel werden nicht systematisch gesammelt. Meist werden sie in den politischen Prozess wieder eingebracht, wenn die Massenmedien sie aufgegriffen haben. Die Rechtsetzung besteht heute stark aus der Behebung von Mängeln und der Anpassung an gewandelte Verhältnisse. Die vollständige Erfassung dieser Mängel und die Weiterleitung an die richtigen Stellen ist aus Sicht von Müller & Uhlmann (2013) eine zentrale Aufgabe für die Zukunft der Rechtsetzung (Müller & Uhlmann, 2013, S. 77–78).

2.3 Aufnahme des Ist-Zustandes



Neue Erlasse greifen in einen bestehenden gesellschaftlichen Zustand ein und sollen ihre Wirkung entfalten. Tatsächliche und rechtliche Gegebenheiten müssen erhoben werden, um Ausgangslage zu bestimmen. Eugen Huber hat in diesem Kontext den Begriff der Realien geprägt. Drei Elemente bilden die Grundlage der Realien: Erstens, der Mensch sowohl mit seinen

Eigenschaften als Individuum als auch als Teil der Gesellschaft; Zweitens, die Naturalien, die die tatsächlichen, naturgegebenen Verhältnisse und die Auswirkungen auf die Natur und die Technik abbilden; Und Drittens, die Überlieferung des vorhandenen rechtlichen und gesellschaftlichen Zustandes, inklusive ethische Anschauungen und Werturteile. Die Realien sind Material, womit jedes Recht aufgebaut werden muss. Sie weisen dem Recht einen gewissen Inhalt mit Notwendigkeit zu und stellen tatsächliche Verhältnisse dar (Müller & Uhlmann, 2013, S. 78–79).

Es bestehen vier Kategorien, wie stark die Rechtsetzung an Realien gebunden ist. Dies sind die tatsächlichen Verhältnisse, die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse, die rechtliche Situation sowie die politische Situation.

Die tatsächlichen Verhältnisse, die unveränderbaren Gegebenheiten wie das Klima oder die Geographie müssen akzeptiert werden. Die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse sind durch die Rechtsetzung zu berücksichtigen. Es kann jedoch nur in begrenztem Masse darauf eingewirkt werden. Die bestehende Rechtsordnung wird zum einen durch die in der Gesellschaft vorherrschende Ansicht was richtig und gerecht ist und zum anderen durch den rechtlichen Ist-Zustand ausgemacht (BJ, 2019, S. 58–59). Beide Elemente sind für die Rechtsetzung relevant. Der rechtliche Ist-Zustand muss bekannt sein, um neues Recht in diesen einfügen zu können. Wenn die gesellschaftliche Ansicht von «richtig» und «gerecht» nicht mit dem gesetzten Recht übereinstimmt, sinken die Akzeptanz, die freiwillige Befolgung und die Chance der Durchsetzung in der Bevölkerung. Zuletzt ist auch die Kategorie der politischen Situation relevant. Sie ist eine wichtige Voraussetzung für die Rechtsetzung, weil sie von dieser nur begrenzt beeinflusst werden kann (Müller & Uhlmann, 2013, S. 79–81).

Grundsätzlich wird analysiert, welcher Gestaltungsspielraum für neues Recht besteht und welche Grenzen zu beachten sind. Eine saubere Analyse des Ist-Zustandes ermöglicht es, dass die Ziele des gesetzten Rechts erreicht werden können, was wiederum das Vertrauen in die Wirksamkeit von Rechtsnormen stärkt (Müller & Uhlmann, 2013, S. 81).

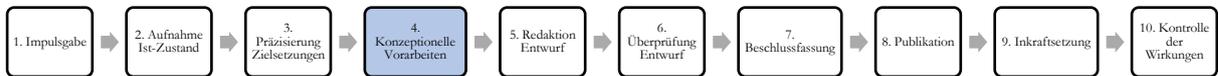
2.4 Festlegung und Präzisierung von Zielsetzungen



Die saubere Abklärung der Rahmenbedingung ermöglicht es in der Folge, die Zielsetzung auf diese abstimmen zu können. Die Ziele finden später Eingang in die Zweckartikel. Trotzdem

kann am Zweckartikel nicht immer genau abgelesen werden, was tatsächlich bewirkt werden soll (Müller & Uhlmann, 2013, S. 81–82).

2.5 Konzeptionelle Vorarbeiten



Für Müller & Uhlmann (2013, S. 82) gilt: «Die Erarbeitung und Überprüfung eines Konzepts ist die anspruchsvollste und für die Qualität des Ergebnisses bedeutsamste Phase des Rechtsetzungsprozesses» Jedoch wird ihres Erachtens dieser Phase in der Praxis nicht genügend Wichtigkeit zugemessen.

Zunächst muss ein Normkonzept erarbeitet werden. Dieses hat die Form eines Berichtes und soll die Zielerreichung in ihren Grundzügen aufzeigen. Es werden Varianten zur Zielerreichung sowie deren Vor- und Nachteile aufgezeigt. Die Wahl einer der aufgezeigten Varianten ist in der Folge zu begründen. Es sind gewisse Grundsatzentscheide, z. B. in den Bereichen Raumplanung, Umweltschutz, Gesellschaftsrecht oder Kernenergie, über den Inhalt im Konzept zu treffen und darzustellen. Denn solche einschneidenden Entscheidungen können nur nach einer Abwägung von positiven und negativen Aspekten aller möglichen Lösungswege getroffen werden. Elemente wie Gegenstand, Art, Stufe, Dichte, Bestimmtheit und die Instrumente beeinflussen einander gegenseitig. Deshalb müssen sie im Konzept aufeinander abgestimmt werden. Ein weiteres wichtiges Element ist die prospektive Gesetzesevaluation. Dabei werden die Folgen des beabsichtigten, zu setzenden Rechts abgeschätzt. Das Normkonzept ist nicht in jedem Fall der Rechtsetzung gleich zu verstehen. Es ist relevant, welchen konkreten Funktionen es hauptsächlich dient (Müller & Uhlmann, 2013, S. 82–84).

Zunächst muss über regelungstechnische Grundfragen entschieden werden. Es wird eine Variante der Regelung gewählt. Zur Auswahl stehen die umfassende Regelung, die Regelung durch Spezialerlasse oder ein umfassendes, subsidiäres Rahmengesetz, kombiniert mit Spezialerlassen. Weiter ist die Art der Regelung zu wählen. Entschieden werden muss zwischen: befristet oder unbefristet, zentral oder dezentral sowie zwischen konditional, final oder relational. Die nächste Entscheidung betrifft die Dichte und die Bestimmtheit der Regelung. Eine Regelung kann dicht, also bestimmt, offen, also unbestimmt, oder als Rahmenerlass umgesetzt werden. Ein weiterer zu bestimmender Punkt ist die Regelungsstufe. Dabei wird geklärt, ob der Erlass auf Verfassungs-, Gesetzes- oder Verordnungsstufe einzuordnen ist. Der Aufbau einer Regelung kann insofern variieren, als er nach logischen, sachlichen oder chronologischen Kriterien

aufgebaut werden kann. Zuletzt entscheidet man, ob es sich um einen Total- oder eine Teilrevision handelt (Müller & Uhlmann, 2013, S. 84–86).

Weiter muss ein Grundsatzentscheid zu den einzusetzenden Instrumenten getroffen werden. Es stehen Ge- und Verbote, Anreize, Bereitstellung von Leistungen, Organisationen und Verfahren, Ausgleichsregelungen, die Einwirkung auf das Verhalten durch Information oder durch Überzeugung, sowie die gesteuerte Selbstregulierung zur Verfügung. Die herrschende Lehre empfiehlt eher die weichen Instrumente, da diese eine bessere Steuerungswirkung und eine höhere Akzeptanz bei den Adressaten hervorrufen. In der Praxis wird jedoch noch häufig auf harte Instrumente gesetzt. Es ist politische Praxis, dass Rechtsetzungsvorhaben in der Schweiz breit diskutiert und abgestützt werden, bevor sie den Weg ins Recht finden. «Das Konzept soll die Möglichkeit bieten, die verschiedenen Instrumente zur Erreichung des Regelungsziels und deren Vor- und Nachteile abwägen zu können. Insbesondere bezüglich Effektivität und Effizienz» (Müller & Uhlmann, 2013, S. 90–92).

Entscheidungen müssen auch bezüglich der Organisation und der Kosten des Vollzuges getroffen werden. Jedes Rechtsetzungsprojekt bedarf eines Zeitplanes und genügend Ressourcen. Zudem verursachen diese Projekte Kosten. Deshalb ist die Art des Vollzugs zu klären. Dieser kann durch Organisationen zentral oder dezentral oder durch Private durchgeführt werden. Weiter stellt sich die Frage, ob die Schaffung einer neuen Organisation erforderlich ist, oder ob sich bestehende Strukturen nutzen lassen können. Sind es professionelle, Miliz-, Kollegial- oder Einzelorgane? Müssen neue Regelungen geschaffen werden, oder genügen die geltenden? Alle diese Entscheidungen hängen massgeblich von der Art, der Dichte und der Bestimmtheit sowie den Instrumenten der Regelung ab. Zudem gilt es, auch die finanziellen Auswirkungen zu berücksichtigen. Welche neuen Kosten könnten entstehen, welche bisherigen könnten wegfallen – oder umgekehrt? Welche Anstalten, Stiftungen oder Private sind davon weiter betroffen (Müller & Uhlmann, 2013, S. 92–94)?

Ein stark limitierender Faktor kann die Zeit sein. Das Konzept sollte einen realistischen Fahrplan aufstellen. Die meisten Rechtsetzungsaufträge sind heute mit einer Frist versehen. Die Politik erwartet praktisch immer möglichst schnell wirksam werdende Regelungen. Deshalb ist der für ihre Ausarbeitung zur Verfügung stehende Zeitraum häufig zu kurz. Dies hat negative Auswirkungen auf die Qualität, da nicht alle Schritte gleich sauber durchgeführt werden (Müller & Uhlmann, 2013, S. 94).

Für die Qualitätssteigerung des Normkonzeptes können Rechtsvergleiche und die Rechtsgeschichte herangezogen werden. Es besteht zudem die Möglichkeit, aus anderen Rechtsetzungsprozessen lernen zu können, sowie daraus Ideen zu übernehmen oder zu verwerfen (Müller & Uhlmann, 2013, S. 94–95).

Zuletzt muss ein Entscheid über das Konzept gefällt werden. Wenn rechtsetzungstechnische Fragen auftreten, ist das Konzept der vorgesetzten Stelle sowie der Fachstelle – dem Rechtsdienst – vorzulegen. Einem Regierungsmitglied ist das Konzept vorzulegen, wenn Grundsatzfragen geklärt oder Entscheide bezüglich Folgekosten getroffen werden müssen. Ebenfalls müssen sie einem Regierungsmitglied vorgelegt werden, wenn die Wahl der Varianten politisch bedeutsam ist (Müller & Uhlmann, 2013, S. 95–96).

2.6 Redaktion des Entwurfs



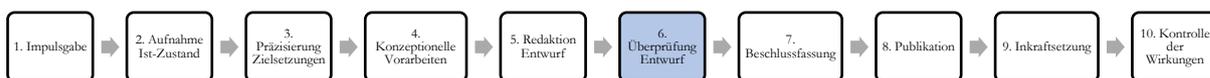
Die Redaktion des Entwurfs ermöglicht gemäss Müller & Uhlmann (2013, S. 96) «...das Erstellen eines konsistenten Entwurfs von zielgerichteten, wirkungsvollen, stufengerechten, sinnvoll gegliederten und harmonisch in die Rechtsordnung eingefügten Rechtsnormen». Das Konzept wird überprüft. Es werden Fälle vorgestellt, die künftig eintreten könnten, und man klärt ab, ob diese im Konzept erfasst sind. Wenn beispielsweise nicht alle beabsichtigten Ziele erreicht werden können, ist das Konzept umzuschreiben. Die Redaktion ist ein ständiges Umschreiben und Überarbeiten von Texten. Die Erlasse müssen schliesslich dem Impuls, sprich dem Auftrag, genügen und die angestrebten Ziele erreichen. Als Hilfsmittel bei diesem Arbeitsschritt dienen mehrere Instrumente. Erstens horizontale Rechtsvergleiche, also Abgleiche mit vergleichbaren Erlassen. Zweitens Mustererlasse, insofern als diese durch den Bund oder interkantonalen Gremien zur Verfügung gestellt werden. Drittens und weniger gebräuchlich sind vertikale Rechtsvergleiche. Dabei lehnt man den beabsichtigten Erlass an die Rechtsetzung aus früheren Epochen an. Wichtig zu beachten ist jedoch gemäss Müller & Uhlmann (2013, S. 98), dass nicht lediglich bei anderen Erlassen kopiert wird. Die neu geschaffene Regelung sollte auf dem Konzept basieren und dieses in die Form eines Rechtstextes überführen. Die Erarbeitung des Entwurfs ist eine phasenweise und stufenweise Konkretisierung (Müller & Uhlmann, 2013, S. 96–99).

2.7 Zwischenfazit

Den Rechtsetzungsprozess bis zu diesem Punkt fassen Müller & Uhlmann (2013, S. 99) wie folgt zusammen:

«Das Erarbeiten des Entwurfs erscheint somit gesamthaft als ein Prozess der phasen- und stufenweisen Konkretisierung. Dieser Prozess beginnt mit den ersten Zielsetzungen im Impuls zur Rechtsetzung. Die Zielsetzungen werden aufgrund der Analyse des Ist-Zustandes präzisiert und der Prozess wird in der Konzeptphase durch die Festlegung der wichtigsten Elemente der Regelung fortgesetzt. Er findet seinen Abschluss in der Formulierung von Normtexten, die ihrerseits eine Art Konkretisierungs- und Optimierungsprozess darstellt.»

2.8 Überprüfung des Entwurfs



Nachdem der Entwurf in diesem phasen- und stufenweisen Konkretisierungsprozess erarbeitet wurde, wird das Produkt, d.h. der Entwurf, überprüft.

Im ersten Schritt der Überprüfung, dem Mitberichtsverfahren, können interessierte und betroffene Amtsstellen auf Mängel aufmerksam machen. Beim Bund teilt sich dieses Verfahren wiederum in zwei Teile. Zunächst erfolgt eine Konsultation bei den interessierten Bundesämtern und bei der verwaltungsinternen Redaktionskommission. Es können Änderungen angenommen oder verworfen werden. Danach erst wird im Mitberichtsverfahren im engeren Sinne dem Departement ein Entwurf vorgelegt. Stimmt der Departementsvorsteher (ein Mitglied des Bundesrates) diesem zu, wird es an die Bundeskanzlei weitergeleitet. Genügt es deren Prüfung, erfolgt eine Weiterleitung an die interessierten und betroffenen Bundesämter. Ziel dieses Vorgehens ist es, die durch den Bundesrat zu beurteilenden Streitpunkte klar ersichtlich zu machen. Bei Geschäften, welche in die Vernehmlassung gehen, wird dies dreimal durchgeführt. Erstens nach der Ausarbeitung des Vorentwurfs und des erläuternden Berichts. Zweitens nach der Auswertung der Ergebnisse der Vernehmlassung und der Formulierung der Anträge. Drittens nach der Überarbeitung des Entwurfs und der Ausarbeitung der Botschaft aufgrund der Beschlüsse des Bundesrates (Müller & Uhlmann, 2013, S. 99–101).

Im zweiten Schritt, dem Vernehmlassungsverfahren, sollen Personen und Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung die Möglichkeit haben, sich in die Entscheidungsfindung des Bundes einzubringen. Zum einen will man dadurch herausfinden, wie die Vorlage inhaltlich – bezüglich

möglicher Mängel, Unklarheiten, Widersprüchen, unerwünschten Nebenwirkungen und der fehlenden Vollzugstauglichkeit – beurteilt wird. Zum anderen geht es darum, die politische Tragbarkeit zu ergründen (Müller & Uhlmann, 2013, S. 101).

Vernehmlassungen sind bei Verfassungs- und Gesetzesänderungen, völkerrechtlichen Verträgen, die dem Referendum unterstehen oder wesentliche Interessen der Kantone berühren, sowie bei grosser finanzieller, politischer, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer und kultureller Tragweite, oder jenen, die in erheblichem Masse ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden, durchzuführen (BJ, 2019, S. 111–112; Müller & Uhlmann, 2013, S. 102).

An den Vernehmlassungen können Kantone, politische Parteien, Dachverbände von Gemeinden, Städten, Berggebieten und aus der Wirtschaft sowie weitere interessierte Kreise teilnehmen. Die Vor- und Nachbereitung jeder Vernehmlassung wird durch das federführende Departement oder die Bundeskanzlei vorgenommen (BJ, 2019, S. 112–113; Müller & Uhlmann, 2013, S. 102).

Die Vernehmlassung kann folgendermassen typisiert werden: Neben der ordentlichen Vernehmlassung gibt es die konferenzielle Vernehmlassung, bei der die dreimonatige Frist für Stellungnahmen ausser Kraft gesetzt wird. Sie wird bei zeitlicher Dringlichkeit nur mündlich an der Konferenz durchgeführt. Daneben gibt es den dritten Fall, die Anhörung. Diese wird beispielsweise bei technischen Verordnungen durchgeführt, oder wenn nur Personen und Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung betroffen sind. Das ausgebauten Vernehmlassungsverfahren ist ein Markenzeichen des schweizerischen Rechtsetzungsprozesses (Müller & Uhlmann, 2013, S. 103). Es zeichnet sich durch das Einbringen von externem Sachverstand, die Berücksichtigung von unterschiedlichen Interessen und durch Akzeptanzsteigerung aus. In der Kritik steht das ausgebauten Vernehmlassungsverfahren jedoch, weil die Interessenorganisationen zu stark Einfluss nehmen können und weil das Parlament in seiner Entscheidungsfreiheit verfassungswidrig eingeschränkt wird. Gemäss Müller & Uhlmann (2013) erfordert die Komplexität der Materie heute, dass die Erfahrungen und Sachkenntnisse der Betroffenen in den Rechtsetzungsprozess einfliessen. Dies erhöht auch die Akzeptanz und die Durchsetzung (Müller & Uhlmann, 2013, S. 101–106).

Im dritten und letzten Schritt werden Runde Tische durchgeführt, um bei umstrittenen Rechtsgebieten einen Kompromiss auszuarbeiten. Sie sind flexibler und informeller als Vernehmlassungsverfahren. Der Vorteil davon ist, dass die Ordnungs- und Konsensfunktion eines Gesetzes

verbessert wird. Nachteilig ist die Interessengebundenheit, die sich negativ auf die Legitimierungs- und Integrationsfunktion auswirken kann (Müller & Uhlmann, 2013, S. 106).

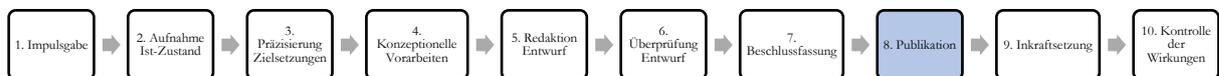
Nicht zu vergessen, aber nur rein formeller Natur ist die Überprüfung der Übersetzung von Normtexten. In Einzelfällen kann sich nämlich auch diese auf den Inhalt auswirken (Müller & Uhlmann, 2013, S. 107–108).

2.9 Beschlussfassung



Die Beschlussfassung wird je nach Regelungsstufe - Verfassungs-, Gesetzes- oder Verordnungsstufe - durch das zuständige Organ vorgenommen. Dabei kann es sich um Exekutive, Justiz oder Legislative handeln. Hier können wiederum Kontrollmechanismen eingebaut werden. Bei Beschlussfassungen des Parlamentes müssen etwa beide Kammern einer Vorlage zustimmen, damit diese publiziert und in Kraft gesetzt werden kann (Müller & Uhlmann, 2013, S. 109–110).

2.10 Publikation



Ziel der Publikation ist die Gewährleistung von Rechtssicherheit. Damit die Adressaten ihr Verhalten nach den Erlassen richten können, müssen diese publiziert werden. Der rechtsverbindliche Wortlaut muss schriftlich, öffentlich und authentisch dokumentiert sein. Geltendes Recht muss für jedermann ohne weiteres erkennbar und leicht zugänglich sein. In der Amtlichen Sammlung (AS) werden Erlasse chronologisch publiziert. In der systematischen Rechtsammlung (SR) werden sie ihrer Systematik entsprechend veröffentlicht. In ausserordentlichen Lagen, bei hoher Dringlichkeit, ist vor der Publikation in den Sammlungen auch eine andere Form der Bekanntmachung möglich. Rechtssammlungen sind am Hauptort des Kantons oder, auf Bundesebene, in der Bundeskanzlei einsehbar. Mittlerweile sind diese auch über das Internet verfügbar. Die Zugänglichkeit kann durch Inhaltsverzeichnisse, Register, Verweise, Randtitel, Sachüberschriften usw. verbessert werden (Müller & Uhlmann, 2013, S. 110–114).

2.11 Inkraftsetzung

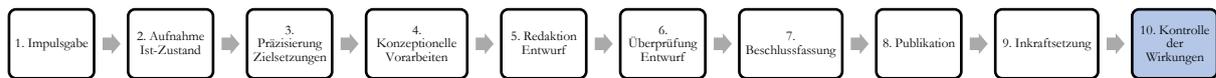


Der Zeitpunkt, ab welchem die Normen für die Adressaten verbindlich werden, die Inkraftsetzung, wird entweder im Erlass selbst geregelt, oder aber eine Behörde – meist die Regierung – wird damit beauftragt. Die Beauftragung der Regierung wird meist dann gewählt, wenn vor der Inkraftsetzung noch weitere Massnahmen notwendig sind. Mögliche notwendige Massnahmen sind der Erlass von Ausführungsrecht, die Anpassung anderer Erlasse, der Aufbau eines Vollzugsapparates, die Bereitstellung von finanziellen, personellen und sachlichen Mittel oder wenn es schwer abschätzbar ist, wann die Voraussetzung für das Inkrafttreten erfüllt sein werden (Müller & Uhlmann, 2013, S. 114–115).

Beim Zeitpunkt der Inkraftsetzung ist eine Abwägung zwischen den Interessen einer möglichst schnellen Inkraftsetzung und den Interessen einer Anpassungsfrist an die neue Regelung durch die Normadressaten erforderlich. Bestimmte Bereiche wie der Polizeigüterschutz, das Umweltrecht, oder das Wirtschaftsrecht für Missbrauchsvorkehr bedingen eine möglichst schnelle Umsetzung. Jedoch sollte ein Zeitraum zwischen Publikation und Inkraftsetzung bestehen, damit die Adressaten sich daran «gewöhnen» können. Eine Übergangsfrist ist ebenfalls möglich. Wichtig ist ein eindeutiges, leicht bestimmbares und absolutes Datum (BJ, 2019, S. 115).

Auch bei der Delegation an eine Behörde muss die Abwägung durch diese vorgenommen werden. Die Regierung darf ihren Entscheidungsspielraum nicht zweckwidrig ausnutzen. Die Rückwirkung einer Regelung ist nur in Ausnahmefällen zulässig. Dies ist der Fall, wenn kumulativ folgende Anforderungen erfüllt sind: Die Rückwirkung wird ausdrücklich angeordnet. Sie ist im Sinn des Erlasses klar gewollt. Sie wird durch triftige Gründe gerechtfertigt. Sie bewirkt keine Rechtsungleichheiten. Sie bedeutet keinen Eingriff in wohlerworbene Rechte. Die sogenannte «unechte Rückwirkung», welche unter altem Recht entstanden ist, unter neuem Recht jedoch andauert, ist laut Müller & Uhlmann (2013, S. 117) nicht mit der Verfassung vereinbar. Für die Autoren ist unerheblich, «ob der Sachverhalt unter altem Recht abgeschlossen worden ist oder nicht, sondern nur, ob der Private sein Vertrauen unter altem Recht betätigt hat» (Müller & Uhlmann, 2013, S. 117).

2.12 Kontrolle der Wirkungen und Korrektur von Mängeln



Zur Kontrolle von Wirkungen wird die «retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung», auch ex-post Evaluation oder Gesetzescontrolling genannt, durchgeführt. Sie erfolgt im Nachgang der Inkraftsetzung und analysiert die Wirksamkeit der Regelungen. Die ex-post Evaluation hat in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen (BJ, 2019, S. 115; Müller & Uhlmann, 2013, S. 117–118).

Der Rechtsetzungsprozess ist ein Zirkelverfahren (Vgl. 2.1) Es wird laufend überprüft, ob eine Regelung sich bewährt hat, ob das intendierte Ziel erreicht wurde und ob ungewollte Nebenefekte eingetreten sind. Zeitlich sollte wegen der verzögerten Wirkung erst vier Jahre nach der Inkraftsetzung mit der Evaluation begonnen werden. Die Wirkungsbeobachtung und die Vollzugskontrolle sind Teilfunktionen der Rechtsetzung. Die Bundesverfassung schreibt der Bundesversammlung in Art. 170 BV vor, dass diese überprüfen muss, ob die Massnahmen wirksam sind (Müller & Uhlmann, 2013, S. 118–119).

Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle und die Eidgenössische Finanzkontrolle führen infolgedessen Evaluationen durch und weisen die Geschäftsprüfungskommission respektive den Bundesrat auf Handlungsnotwendigkeiten hin. Die Resultate von Evaluationen werden systematisch erfasst und mit den Zielsetzungen und beabsichtigten Wirkungen verglichen. Wenn sie nicht genügen, müssen sie geändert werden. Die Möglichkeiten, die für die retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung bereits jetzt bestehen, werden gemäss Müller & Uhlmann (2013, S. 122) zu wenig ausgeschöpft. Gerichte und Ombudsstellen weisen regelmässig auf Mängel hin. Diese Hinweise werden jedoch nach herrschender Lehre zu selten als Impulse für neue Rechtsetzungsprojekte genutzt. Es wäre aus ihrer Sicht sinnvoll, eine Pflicht einzuführen, dass einer bestimmten Stelle Mängel aus Evaluationen systematisch gemeldet werden müssen. Dadurch könnten diese dann als Impulse für neue Rechtsetzung an die verantwortlichen Stellen weitergeleitet werden (Müller & Uhlmann, 2013, S. 121–123).

3 Recht und Rechtsetzung in der Krise

Zunächst wurden in Kapitel 2 die Grundlagen des Rechtsetzungsprozesses ausgeführt. Dies dient der Orientierung über die einzelnen Schritte, die jeweils bei der Erarbeitung eines Erlasses vorgenommen werden müssen. Wie bereits in Kapitel 2 angetönt wurde, gibt es während den unterschiedlichen Phasen, aber auch über den gesamten Rechtsetzungsprozess hinweg, diverse Rahmenbedingungen, Einflüsse und Faktoren, die sich auf die Rechtsetzung auswirken. Diese können den Rechtsetzungsprozess in seiner Gesamtheit oder Teile davon beeinflussen.

Im vorliegenden Kapitel geht es deshalb in einem ersten Schritt um die spezifischen Rahmenbedingungen, Einflüsse und Faktoren während des Rechtsetzungsprozesses der Fallstudie. Dies soll die Handlungsmöglichkeiten aufzeigen, die den Handelnden in der Situation zur Verfügung standen, und die Handlungsbeschränkungen aufzeigen, mit denen sie konkret konfrontiert waren und sind. In einem zweiten Schritt kann die unter den für die Fallstudie spezifischen Umständen verwendete Art der Rechtsetzung aufgezeigt und genauer beschrieben werden.

3.1 Krise und Recht

Krisen zeichnen sich durch die rasche Zuspitzung von substanziellen Gefahren aus. Sie entstehen langsam und über eine gewisse Zeitdauer. Rückblickend erscheinen sie meist erklär- und absehbar. Beim Eintreten überraschen sie jedoch in Bezug auf einen oder mehrere der folgenden Faktoren: erstens ihre Beschaffenheit, zweitens der Zeitpunkt ihres Auftretens, drittens ihre zeitliche Dynamik und viertens ihr Ausmass und ihre Komplexität (Brunner et al., 2020, S. 686).

Krisen bringen in der Regel das Erfordernis einer raschen Bewältigung mit sich. In der Vergangenheit mussten Staaten bereits unter Inkaufnahme drastischer Folgen für elementare Rechtsgüter auf Krisen reagieren. Notrecht kann in diesem Fall ein Mittel zur Bewältigung von Krisen sein. Es birgt aber die Gefahr von Missbrauch, und die Rückkehr zur rechtsstaatlichen Normalität ist steinig (Brunner et al., 2020, S. 686).

Die Krise tritt dann in den Kontext des Rechts ein, wenn Risiken mit den bestehenden Strukturen nicht mehr bewältigt werden können und wenn Kriterien aus der Vergangenheit für zukünftige Entscheidungen ungeeignet geworden sind (Walter & Contarini, 2022, S. 36). Nicht zu vernachlässigen ist hierbei der fundamentale Widerspruch zwischen der Rationalität von Krisen und der Rationalität des Rechtssystems. Das Rechtssystem baut die reale Welt in spezifischen Codes in einem Normensystem nach. Dieses System liefert anderen Bereichen des

menschlichen Lebens einen normativen Rahmen und entwickelt Strategien, um mit Krisen umzugehen. Es versucht, entgegen den realen Umständen, stabile Erwartungen aufrechtzuerhalten. Krisen wiederum sind durch Unvorhersehbarkeit geprägt. Die Schwierigkeit liegt nun darin, dass durch das Rechtssystem während sich schnell entwickelnden Krisen die Erwartungen nur beschränkt erfasst und aufrechterhalten werden können (Walter & Contarini, 2022, S. 36–37).

3.2 Einfluss von Krisen auf den Rechtsetzungsprozess

Wenn durch eine Krise eine erhöhte zeitliche und sachliche Dringlichkeit vorliegt, muss zeitweise von geltendem Gesetzesrecht abgewichen werden. Dies kann in Extremfällen wie in der Covid-19 Pandemie durch Notrecht geschehen (Rechsteiner, 2016, S. XIX). Die Notrechtsklauseln Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs 3 in der Verfassung sollen im Notstand die Grundrechte, den Rechtsstaat und die Demokratie sichern. Gestützt auf die Notrechtsklauseln können auf Bundesebene unmittelbar auf die Verfassung gestützt Notverordnungen und Notverfügungen erlassen werden (Brunner et al., 2020, S. 686). Neben dem Notrecht gibt es auch noch weitere rechtliche Mittel, um auf Krisen zu reagieren. So kann die Legislative etwa, gestützt auf Art. 165 BV, Bundesgesetze für dringlich erklären und diese so vor Ablauf der Referendumsfrist in Kraft setzen (Brunner et al., 2020, S. 689). Diese Arbeit behandelt jedoch die fallspezifische Rechtsetzung durch die Exekutive mit dem Ziel, eine Bundesratsverordnung zu schaffen. Deshalb wird dieses Vorgehen im weiteren Verlauf des Kapitels in den Vordergrund gestellt.

3.2.1 Krise im Versorgungsrecht

Die Verfassungsgrundlage des Versorgungsrechts bildet Art. 102 BV. Darauf stützt sich das Landesversorgungsgesetz (LVG). Ebenfalls zum Korpus des Landesversorgungsrechts gehören zahlreiche Verordnungen (Ruff & Oesch, 2015, S. 5).

Die Grundlage auf Verfassungsstufe bildet Art. 102 BV:

¹ Der Bund stellt die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sicher für den Fall machtpolitischer oder kriegerischer Bedrohungen sowie in schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selbst zu begegnen vermag. Er trifft vorsorgliche Massnahmen.

² Er kann nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen.

Die ersten Schutzmassnahmen in Kriegszeiten wurden mit der Reform vom 6. Juli 1947 durch Artikel 31^{bis} Abs. 3 Bst. e aBV eingeführt. Die Reform sollte eine Verfassungsgrundlage schaffen, die es ermöglicht, sich in Friedenszeiten bestmöglich auf einen Krieg vorzubereiten. Durch

ein Referendum im Jahr 1980 zu einer Verfassungsänderung wurde der Anwendungsbereich der Bestimmung auf die Landesversorgung ausgeweitet. Die Zuständigkeit des Bundes wurde auf schwere Mangellagen ausgedehnt, um Störungen auf dem Weltmarkt oder politische Bedrohungen wirksam bekämpfen zu können. Mit der Reform von 1980 wurde auf die Schwierigkeiten während der Ölkrise von 1973 bis 1974 reagiert (Ziegler, 2021, S. 1).

Ziel der Versorgungspolitik ist es, die Versorgung des Marktes mit Waren und Dienstleistungen des Grundbedarfs zu ermöglichen (Bundesrat, 2014, S. 7123). Solche Massnahmen sollen im Falle einer kriegerischen Bedrohung oder einer schweren Mangellage auf dem Markt ausgelöst werden können (Biaggini, 2017, S. 1). Unterschiedliche Gründe für die Mangellage sind nach herrschender Lehre nicht weiter erheblich. Zentral ist die Tatsache einer schweren Mangellage. Die schwere Mangellage bezeichnet eine grosse Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage bei lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen über einen längeren Zeitraum (Hettich, 2023, S. 3).

Im Sinne der Subsidiarität liegt die Verantwortung gemäss Art. 3 Abs. 1 LVG in erster Linie bei der Privatwirtschaft und erst in zweiter Linie beim Bund. Zusätzlich besteht eine starke Verbindung mit dem Landwirtschaftsgesetz. So wird in Art. 104 BV auch die «Versorgungssicherheit der Bevölkerung» (Ziegler, 2021, S. 3) festgelegt.

3.2.2 Umsetzung

Die Versorgung der schweizerischen Eidgenossenschaft mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen muss durch präventive Massnahmen sichergestellt werden. Dafür werden Güter gemäss Art. 4 LVG als «lebenswichtig» klassifiziert. Laut Abs. 1 sind dies «Güter und Dienstleistungen, die unmittelbar oder im Rahmen wirtschaftlicher Prozesse zur Überwindung schwerer Mangellagen notwendig sind». Lebenswichtige Güter sind «Energieträger sowie alle dazu benötigten Produktions- und Betriebsmittel» (Art. 4 Abs. 2 Bst. a LVG), «Nahrungs-, Futter- und Heilmittel sowie Saat- und Pflanzgut» (Art. 4 Abs. 2 Bst. b LVG), «andere unentbehrliche Güter des täglichen Bedarfs» (Art. 4 Abs. 2 Bst. c LVG) und «Roh- und Hilfsstoffe für die Landwirtschaft, die Industrie und das Gewerbe» (Art. 4 Abs. 2 Bst. d LVG).

Lebenswichtige Dienstleistungen sind insbesondere, «Transport und Logistik» (Art. 4 Abs. 3 Bst. a LVG); «Information und Kommunikation» (Art. 4 Abs. 3 Bst. b LVG); «die Übertragung und Verteilung von Energieträgern und Energie» (Art. 4 Abs. 3 Bst. c LVG); «die Gewährleistung des Zahlungsverkehrs» (Art. 4 Abs. 3 Bst. d LVG); «die Lagerhaltung von Gütern und die Speicherung von Energie» (Art. 4 Abs. 3 Bst. e LVG) und «die dafür benötigten Betriebsmittel

und Ressourcen» (Art. 4 Abs. 4 LVG). Die Klassifizierung kann sich im Verlaufe der Zeit ändern. Bis 1998 gehörten etwa Tee und Kohle, bis 2019 Kaffee zu den lebenswichtigen Gütern (Ziegler, 2021, S. 3).

3.2.3 Massnahmen

Nach LVG werden zwei Arten von Massnahmen unterschieden. Vorbereitende Massnahmen und Massnahmen im Falle einer schweren Mangellage (Ziegler, 2021, S. 4).

Die zentrale vorbereitende Massnahme ist die Lagerhaltung, die gleichzeitig das Wichtigste versorgungspolitische Instrument ist. Jede Person, die lebenswichtige Güter oder Dienstleistungen produziert, transformiert oder in Verkehr bringt, wird gemäss Art. 8 Abs. 1 LVG dazu verpflichtet, einen Vertrag zu unterzeichnen. Das BWL versteht unter 'Inverkehrbringen' die entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe von lebensnotwendigen Gütern, deren Lagerung vorgeschrieben ist. Unternehmen, die vertragsmässig Güter lagern, müssen gemäss Art. 11 Abs. 1 LVG Reserven anlegen und werden gemäss Art. 10 Abs. 1 Bst. g LVG zur Leistung eines Beitrags an den Garantiefonds verpflichtet.

Der Bundesrat beauftragt gestützt auf Art. 2 Bst. d LVG die Fachbereiche, die notwendigen Vorbereitungen zu treffen, um die wirtschaftliche Versorgung des Landes im Falle einer schweren, eingetretenen oder drohenden Mangellage zu gewährleisten. Das BWL schliesst in diesem Sinne Verträge mit den betroffenen inverkehrbringenden Unternehmen ab (Art. 7 Abs. 2 LVG).

Im Falle einer oder bei unmittelbar drohender schwerer Mangellage kann der Bundesrat zeitlich begrenzte Massnahmen ergreifen, um die Versorgung sicherzustellen, sowie die zugehörigen Bereiche regulieren (Art. 31 Abs. 1 und Art. 32 Abs. 1 LVG). Zudem müssen die zuständigen Behörden für die effektive Krisenbekämpfung die nötigen Kompetenzen erhalten, um schnell und zielgerichtet die nötigen Massnahmen umsetzen zu können. Es ist aber nicht möglich, alle Situationen prospektiv zu regeln. Bei der Umsetzung kann es zu Problemen mit den Grundrechten kommen, welche ebenfalls berücksichtigt werden müssen (Ziegler, 2021, S. 5).

Heute haben Versorgungsstörungen meist internationale Dimensionen. Gemäss Art. 61 LVG kann der Bundesrat internationale Verträge unterzeichnen, um die Landesversorgung zu garantieren. Die Behörden müssen ihr Handeln aufgrund eines internationaler Energievertrages und einer Vereinbarung der WTO mit Partnerstaaten abstimmen. Die Vorschriften zur Pflichtlagerung können angesichts dieser Abkommen zu Marktnachteilen führen, wogegen sich die Wirtschaft zur Wehr setzt (Ziegler, 2021, S. 4). Es wird dagegen akzeptiert, dass ein Markteingriff der Ineffizienzen zur Folge haben kann, notwendig ist, um die nationale Versorgung

sicherzustellen (Ziegler, 2021, S. 4). Eingriffe müssen immer subsidiär sein, sie können aber von der Wirtschaftsfreiheit abweichen (Art. 102 Abs. 2 LVG).

Das Verhältnismässigkeitsprinzip nach Art. 5 Abs. 2 BV und Art. 36 Abs. 3 BV muss bei den Massnahmen berücksichtigt werden. In diesem Sinne muss die Gefahr einer schweren Mangellage umso unmittelbarer sein, je intensiver die Vorsorgemassnahmen in die Wirtschaftsfreiheit eingreifen. Zudem muss die Wirksamkeitskontrolle nach Art. 170 BV regelmässig durchgeführt werden (Hettich, 2023, S. 7; Ziegler, 2021, S. 5).

3.3 Recht in der besonderen und ausserordentlichen Lage im Bund

Beim Thema der dringlichen Rechtsetzung wurden die verschiedenen Rechtslagen spätestens während der Covid-19 Pandemie der breiten Bevölkerung bekannt. Der Unterschied zwischen besonderer und ausserordentlicher Lage ist für den Laien nicht auf den ersten Blick evident. Zudem werden die Begriffe nicht immer trennscharf voneinander abgegrenzt, sondern mitunter auch substitutiv verwendet. Dieser Abschnitt soll über die Gemeinsamkeiten, die Unterschiede sowie den Gebrauch der Begriffe in dieser Arbeit aufklären.

3.3.1 Parallelität der Mechanismen

Die Abstufung in die zwei Stufen Vorbereitung (Normallage) und Intervention (unmittelbar drohende oder bereits bestehende schwere Mangellage, Art. 31 Abs. 1 LVG) im Versorgungsrecht und den zwei Stufen ordentliche Lage und besondere und ausserordentliche Lage, die in anderen Bereichen des Rechts (z. B. im Epidemienrecht) Anwendung finden, weisen viele Gemeinsamkeiten auf. Weil die Literatur zur Rechtsetzung im Bereich des Versorgungsrechts keine Aussagen zu den Spezifikationen macht, wird für die vorliegende Arbeit diese Parallelität genutzt, um den Unterschied der ordentlichen Rechtsetzungsarbeiten gegenüber derjenigen in der Krisensituation aufzuzeigen.

Tabelle 1: Parallelität, Schwere Mangellage und Besondere und ausserordentliche Lage

Obschon die Normen zur Bekämpfung der schweren Mangellage basierend auf Art. 31 LVG Teil des ordentlichen Rechts sind, gleichen sie denjenigen in der besonderen und ausserordentlichen Lage aufgrund der Unterscheidung zwischen dem Normalzustand und der Krisensituation. Quelle: Eigene Darstellung.

	Mechanismus im Bereich der Landesversorgung	Mechanismus in anderen Rechtsbereichen
1: Normallage	Normallage	Ordentliche Lage
2: Krisensituation	Schwere Mangellage	Besondere und ausserordentliche Lage

3.3.2 Mechanismus: Besondere und ausserordentliche Lagen

Rechsteiner (2016, S. 384) geht ausführlich auf die beiden Begriffe ein: Die besondere und die ausserordentliche Lage unterscheiden sich lediglich bezüglich ihrer Intensität voneinander. In der besonderen Lage genügen die normalen Mittel und Verwaltungsabläufe in einzelnen Bereichen nicht zur Bewältigung der Lage. In der ausserordentlichen Lage genügen die normalen Mittel und Verwaltungsabläufe in zahlreichen Bereichen und Sektoren nicht. Die beiden Lagen unterscheiden sich nur graduell, weshalb durch Rechsteiner (2016, S. 384) auf die Differenzierung im Einzelfall verzichtet wird. Er spricht für die Krisenlage im Gegensatz zur ordentlichen Lage von der «besonderen und ausserordentlichen Lage» (Rechsteiner, 2016, S. 384). Dieser zusammenfassende Begriff wird im Sinne der Einfachheit für diese Arbeit übernommen (Vgl. Tabelle 2).

3.3.3 Charakteristika der besonderen und ausserordentlichen Lage

Die besondere und ausserordentlichen Lage ist durch eine schwere Bedrohung charakterisiert. Sie zeichnet sich zudem durch eine gewisse Unvorhersehbarkeit aus. Die weiteren Merkmale sind temporaler Natur. Erstens sind besondere und ausserordentliche Lagen zeitlich dringlich. Zweitens sind sie vorübergehend. Durch diese Merkmale stellt sich eine Reihe an Herausforderungen für die Bewältigung. Die zeitliche Dringlichkeit bedingt, dass das Problem nicht nur inhaltlich bewältigt wird, sondern dass diese Bewältigung auch in der dafür vorhandenen kurzen Zeitperiode geschieht. Die sachlichen und personellen Mittel sind darauf ausgerichtet, in normalen Lagen Probleme bewältigen zu können. In der besonderen und ausserordentlichen Lage genügen diese Mittel nicht. Dies bedeutet, dass beispielsweise durch Vorfälle ausgelöste

besondere und ausserordentliche Lagen nicht mit den Mitteln einer zuständigen Amtsstelle bewältigt werden können. Dieser Problematik muss mit Massnahmen begegnet werden, die die nötigen zusätzlichen Mittel schaffen oder die Lage anderweitig begrenzen. Zudem löst die besondere und ausserordentliche Lage bei einem oder mehreren vorhandenen Organen Handlungsunfähigkeit aus (Rechsteiner, 2016, S. 384).

Um das Recht in ausserordentlichen Lagen überblicken zu können, muss zunächst beschrieben werden, wie dieses aufgebaut ist und aus welchen Quellen es stammt. In den vergangenen Jahrzehnten sah sich die Schweiz, nicht mit besonderen oder ausserordentlichen Lagen konfrontiert. Dies änderte sich mit dem Beginn der Covid-19 Pandemie im Jahr 2020. Das hat zur Folge, dass in den vergangenen Jahrzehnten nur wenig aktuelle Literatur, wie Rechsteiner (2016), erarbeitet wurde, welche das Thema in seiner Komplexität erfasst und behandelt. Rechsteiner (2016) selbst erfasst das Thema denn auch mit älterer Literatur, insbesondere Schelbert (1986) und Zwygart (1983). Obschon sie nicht mehr in jeder Beziehung aktuell sind, präsentieren diese Autoren den Sachverhalt der rechtlichen Bewältigung in ausserordentlichen Lagen umfassender. Die zu den ausserordentlichen Lagen während der Corona-Pandemie verfassten Beiträge (Brunner et al., 2020; Höfler, 2020) sind beispielsweise bei der Terminologie möglicher Rechtsetzungsmassnahmen nicht annähernd so klar und strukturiert verfasst wie Schelbert (1986). Ein Teil der Literatur ist zudem stärker auf die Katastrophenprävention als auf die Landesversorgung an sich ausgerichtet (Rechsteiner, 2016; Schmid, 1990; Wildhaber, 2015). Rechtlich sind die Umstände der besonderen und der ausserordentlichen Lage in Fällen von Katastrophen mit Bedrohungen anderen Ursprungs vergleichbar. Im Besonderen ist die wieder aufgetretene Aktualität von vermeintlich veralteter Literatur auch in der aktuellen geopolitischen Lage begründet. Anders als in den Kommentaren zum Landesversorgungsrecht (Vgl. S. 21) und der Literatur, wie Hauri (2019, S. 4) ist der Interventionsgrund der kriegerischen Bedrohung seit dem 24. Februar 2022 wieder hochaktuell. Aus diesen Gründen wird die Literatur aus den 1980er-Jahren für diese Arbeit herangezogen. Dies ermöglicht es, unterschiedliche Typen des vorbereiteten Rechts zu überblicken. Der Angriffskrieg durch Russland auf die Ukraine war mittelbar der Impulsfaktor des behandelten Rechtsetzungsprozesses. Durch diese veränderte Lage ergibt sich für diese Literatur keine zeitliche, jedoch eine inhaltlich-situative Aktualität, weshalb ihr in dieser Arbeit grosser Wert beigemessen wird.

In der Öffentlichkeit ist in Verbindung mit Rechtsetzung in Krisen meist vornehmlich von Notrecht die Rede. Dies ist aber auch in der Fachliteratur nicht zwingend anders. Schelbert (1986) bedauert, dass in der Literatur zum Recht in ausserordentlichen Lagen vorwiegend nur dem Notrecht Beachtung geschenkt wird. Dies könnte jedoch nicht zuletzt daran liegen, dass die verschiedenen Arten des Rechts zahlreich und die Materie dadurch nur mit einigem Aufwand durchdringend überblickbar sind. So soll in einem ersten Schritt ein Überblick über die verschiedenen Arten des Rechts in besonderen und ausserordentlichen Lagen aufgezeigt werden. In einem zweiten Schritt wird dann vertieft auf die für die Fallstudie relevante Art der Rechtsentwürfe für die besondere und ausserordentliche Lage eingegangen. Einen ersten visuellen Überblick über die verschiedenen Arten des Rechts in besonderen und ausserordentlichen Lagen bietet Abbildung 3.

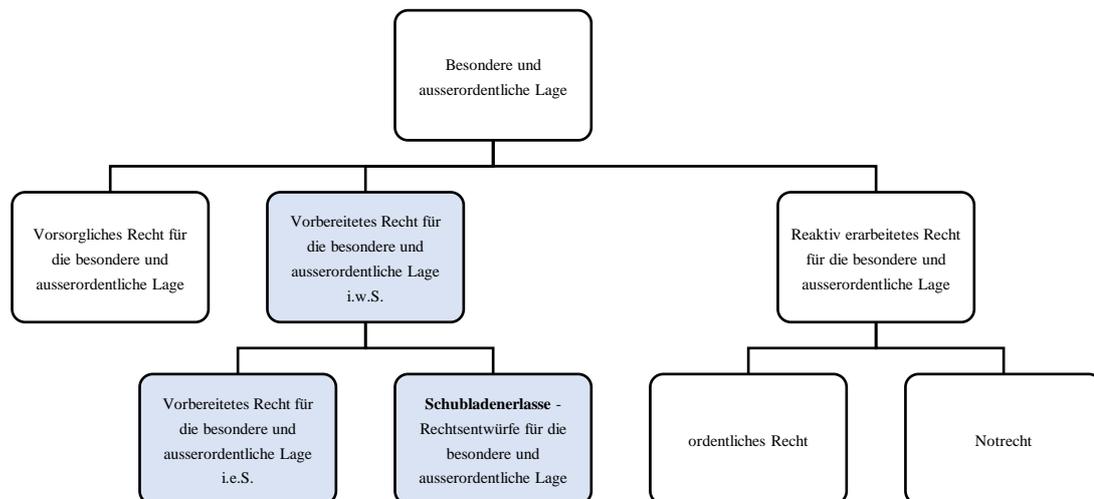


Abbildung 3: Recht in der besonderen und ausserordentlichen Lage

Diese Darstellung zeigt die unterschiedlichen Erlassformen auf, die im Kontext einer besonderen und ausserordentlichen Lage erarbeitet werden können. Blau markiert ist das Vorbereitete Recht für die besondere und ausserordentliche Lage. Beim untersuchten Prozess handelt es sich um einen Rechtsetzungsprozess für vorbereitetes Recht, weshalb dieses im folgenden Abschnitt genauer beleuchtet wird. Quelle: Eigene Darstellung, angelehnt an Schelbert (1986, S. 102).

«Unter vorsorglichem Recht für [besondere und ausserordentliche Lage] versteht man das Recht, welches bereits in normalen Zeiten in Kraft gesetzt und angewendet wird, dessen Zweck sich aber nicht in der gegenwärtigen Normallage, sondern in einer möglichen zukünftigen [besondere und ausserordentliche Lage] erfüllen soll» (Schelbert, 1986, S. 101).

«Unter vorbereitetem Recht für [besondere und ausserordentliche Lage] i.w.S. werden alle rechtlichen Vorkehren verstanden, die erst in einer [besondere und ausserordentliche Lage] zur Anwendung gelangen, die jedoch in einer Weise bereits im Voraus in der Normallage erarbeitet sind. Das vorbereitete Recht für [besondere und ausserordentliche Lage] i.w.S. kann unterteilt werden in vorbereitetes Recht für [besondere und ausserordentliche Lage] i.e.S. und in blosse Rechtsentwürfe für [besondere und ausserordentliche Lage]» (Schelbert, 1986, S. 101).

«Unter vorbereitetem Recht für [besondere und ausserordentliche Lage] i.e.S. versteht man das Recht, welches im ordentlichen Recht enthalten und somit bereits in normalen Zeiten in Kraft gesetzt ist, das jedoch speziell für die Bewältigung einer [besondere und ausserordentliche Lage] gedacht ist, weshalb seine Anwendung bis zum Vorliegen dieser [besondere und ausserordentliche Lage] aufgeschoben ist» (Schelbert, 1986, S. 101).

«Rechtsentwürfe für [besondere und ausserordentliche Lage] werden bereits in normalen Zeiten, d. h. vor Eintritt der [besondere und ausserordentliche Lage], bis zu einem gewissen Vorbereitungsstadium hin erarbeitet, dann aber nicht schon in der Normallage, sondern erst in der [besondere und ausserordentliche Lage] nach einer allfällig notwendigen Anpassung an die konkrete Lage in Kraft gesetzt und angewendet (sogenannte ‚Schubladenerlasse‘)» (Schelbert, 1986, S. 101).

Daneben werden noch reaktiv Vorkehrungen gestützt auf das ordentliche Recht getroffen. Dies kann die Form von ordentlichem Recht oder von Notrecht aufweisen (Schelbert, 1986, S. 101).

3.3.4 Relevante Faktoren zur Kategorisierung

Der Autor zeigt die komplexere Struktur anhand dreier Kriterien auf. Der Zeitpunkt der Erarbeitung, der Zeitpunkt der Inkraftsetzung und der Zeitpunkt der Anwendung (Schelbert, 1986, S. 98). Diese Faktoren sind ebenso relevant für die Rechtsetzung im Bereich der Landesversorgung, obwohl die entstehenden Rechtsnormen formell Teil des ordentlichen Rechts sind.

3.3.4.1 Zeitpunkt der Erarbeitung

Schelbert (1986, S. 99) beschreibt zwei Zeitpunkte der Erarbeitung:

Erstens Recht, welches vor der ausserordentlichen Lage erarbeitet wurde, ist zu Beginn der ausserordentlichen Lage in einer Form bereits vorhanden. Es kann sogar bereits eingesetzt werden. Dazu gehören drei Typen; das vorsorgliche Recht für besondere und ausserordentliche Lagen, das vorbereitete Recht für besondere und ausserordentliche Lagen und das ordentliche Recht (Vgl. Abbildung 3). Letzteres wurde vor der ausserordentlichen Lage erarbeitet und hat während dieser weiterhin Bedeutung (Schelbert, 1986, S. 99).

Zweitens Recht, welches während der ausserordentlichen Lage und als Reaktion auf diese erarbeitet wird. Dazu gehört das reaktiv erarbeitete Recht für besondere und ausserordentliche Lagen und das Notrecht. Zudem gehört auch das ordentliche Recht dazu. Es kann auch in der ausserordentlichen Lage geschaffen oder geändert werden, ohne dass es speziell auf die Bewältigung einer ausserordentlichen Lage zugeschnitten sein muss (Schelbert, 1986, S. 99).

3.3.4.2 Zeitpunkt der Inkraftsetzung

Weiter beschreibt Schelbert (1986, S. 99) zwei Zeitpunkte der Erarbeitung. Bei der ersten Form können die Vorkehrungen für die besondere und ausserordentliche Lage schon vor Beginn ebendieser in Kraft gesetzt werden. Dabei handelt es sich vor allem um vorsorgliches Recht, aber auch um vorbereitetes Recht im engeren Sinne, welches Teil des ordentlichen Rechts ist und zudem gilt weiterhin das übrige ordentliche Recht (Schelbert, 1986, S. 100).

Vorkehrungen für die besondere und ausserordentliche Lage können aber auch erst während dieser in Kraft gesetzt werden. Dies gilt für Recht, welches in der ausserordentlichen Lage erarbeitet wird in der Form von reaktiv erarbeitetem Recht oder Notrecht oder vorbereitetes Recht in der Form von Rechtsentwürfen, welche während der ausserordentlichen Lage mit oder ohne Anpassungen (auch Endredaktion genannt) in Kraft gesetzt werden. Ebenfalls dazu gehört das ordentliche Recht, welches während der ausserordentlichen Lage sonst in Kraft gesetzt wird.

Dieses muss nicht zwingend mit der ausserordentlichen Lage in einem Zusammenhang stehen, sondern kann andere Rechtsbereiche betreffen (Schelbert, 1986, S. 100).

3.3.4.3 Zeitpunkt ihrer Anwendung

Recht für besondere und ausserordentliche Lagen kann zu zwei verschiedenen Zeitpunkten angewendet werden. Entweder vor der ausserordentlichen Lage. Dies gilt für rechtliche Vorkehrungen für die besondere und ausserordentliche Lage, die bereits in Normallagen angewendet werden, das sogenannte vorsorgliche Recht für besondere und ausserordentliche Lagen. Zudem gilt es für das ordentliche Recht, welches nicht speziell für die besondere und ausserordentliche Lage, sondern generell gilt (Schelbert, 1986, S. 100).

Es kann aber auch – und dies ist der grössere Teil – während der ausserordentlichen Lage angewendet werden. Dies ist erstens alles in der ausserordentlichen Lage erarbeitete Recht in Form von Rechtsentwürfen für besondere und ausserordentliche Lage, reaktiv erarbeiteten ordentlichen Rechts oder Notrechts. Zweitens das 'vorbereitete Recht für die besondere und ausserordentliche Lage im engeren Sinne', dessen Geltung bis zum Beginn der ausserordentlichen Lage aufgeschoben wurde. Drittens vorsorgliches Recht und viertens ordentliches Recht, welche beide während der ausserordentlichen Lage beschränkt werden (Schelbert, 1986, S. 100–101).

Abbildung 4: Zeitliche Geltung des Rechts in der besonderen und ausserordentlichen Lage

Merkmale der rechtlichen Vorkehren für besondere und ausserordentliche Lagen und deren zeitliche Geltung, Blau umrandet sind die Rechtsentwürfe für die besondere und ausserordentliche Lage, die sogenannten «Schubladenerlasse». Der Untersuchungsgegenstand der Arbeit umfasst den Prozess eines Verordnungsentwurfs, der als «Schubladenerlass» kategorisiert wird. Quelle: eigene Darstellung angelehnt an Schelbert (1986, S. 103)

	Normallage	Beginn Besondere und ausserordentliche Lage	Ende Normallage
1. Ordentliches Recht			
a)	Erarbeitung - Inkraftsetzung - Anwendung	(teilweise suspendiert)	Anwendung, evtl. Revision
b)		Erarbeitung - Inkraftsetzung - Anwendung
2. Vorsorgliches Recht für die besondere und ausserordentliche Lage	Erarbeitung - Inkraftsetzung - Anwendung	(teilweise suspendiert)	Anwendung evtl. Revision
3. Vorbereitetes Recht die besondere und ausserordentliche Lage i.e.S.	Erarbeitung - Inkraftsetzung -----	----- Anwendung	evtl. Revision ----- evtl. Übernahme ins ordentliche Recht
4. Schubladenerlasse - Rechtsentwürfe für die besondere und ausserordentliche Lage	Erarbeitung	(Redaktion) - Inkraftsetzung - Anwendung	evtl. Revision ----- evtl. Übernahme ins ordentliche Recht
5. Reaktiv erarbeitetes Recht für die besondere und ausserordentliche Lage a) ordentliches Recht b) Notrecht		Erarbeitung - Inkraftsetzung - Anwendung	evtl. Übernahme ins ordentliche Recht

3.4 Rechtsetzung in besonderen und ausserordentlichen Lagen im Bund

3.4.1 Im Speziellen: Vorbereitetes Recht für besondere und ausserordentliche Lagen

Im vorbereiteten Recht für ausserordentlichen Lagen i.w.S. werden zwei Kategorien zusammengefasst: Das vorbereitete Recht für die besondere und ausserordentliche Lage i.e.S. zum einen und die Rechtsentwürfe für besondere und ausserordentliche Lage (Schubladenerlasse) zum anderen. Die erste Kategorie, das vorbereitete Recht für besondere und ausserordentliche Lage, besteht aus Erlassen, welche Teil des ordentlichen Rechts ausmachen, für die jedoch die Wirkung bis zum Beginn der ausserordentlichen Lage aufgeschoben ist. Dies bedeutet, dass diese Erlasse erst in einer zukünftigen ausserordentlichen Lage anwendbar sind. Sie können erst mit dem Beginn der ausserordentlichen Lage als Rechtsgrundlage für staatliche

Handlungen dienen. Essenziell ist dabei aus rechtsstaatlichen Gründen der Ausschluss der Vorwirkung¹. Ziel des vorbereiteten Rechts ist es, die in ausserordentlichen Lagen oft unvermeidbare Improvisation auf ein nötiges Minimum zu beschränken. Dieses Handeln unter Sach- und Zeitdruck (=Improvisation) sollte nur bei Unvorhersehbarkeit zum Tragen kommen. Ausserdem muss sich das vorbereitete Recht zwingend an das sich verändernde ordentliche Recht anpassen. Das ordentliche Recht versucht so gut wie möglich die gesellschaftlichen Normen und Werte einzubeziehen. Mit dieser Rechtsentwicklung muss auch das vorbereitete Recht mitgehen (Schelbert, 1986, S. 113–117).

Neben dem vorbereiteten Recht in ausserordentlichen Lagen werden auch die Erlasse vorbereitet, welche nicht direkt nach der Vorbereitung in das ordentliche Recht einfliessen. Es handelt sich dabei vielmehr um vorbereitete Rechtsentwürfe für besondere und ausserordentliche Lagen, die auch unter dem Begriff «Schubladenerlasse» zusammengefasst werden.

3.4.2 Schubladenerlasse

Ebenso wie das übrige vorbereitete Recht sollen Schubladenerlasse (auch Vorbereitete Rechtsentwürfe für besondere und ausserordentliche Lagen genannt) den in Kapitel 2 beschriebenen Rechtsetzungsprozess angesichts des hohen Sach- und Zeitdruckes beschleunigen. Neben zahlreichen weiteren verfahrensbeschleunigenden Massnahmen machen sie einen Spezialfall aus. Sie beschäftigen sich im Besonderen mit der Lösung von Problemen in den Vorbereitungsstadien bis hin zur Inkraftsetzung und Veröffentlichung (Rechsteiner, 2016, S. 167).

3.4.2.1 Begriff

Die Begriffe Schubladenerlass oder Schubladengesetzgebung stammen aus der deutschen Praxis und der deutschen Lehre. Anders als das vorbereitete Recht i.e.S., welches nur Kompetenzen verleiht, bestehen die vorbereiteten Rechtsentwürfe für besondere und ausserordentliche Lage inhaltlich aus materiellen Bestimmungen. Sie sind nur einer kleinen Gruppe an Personen zugänglich und sollten von der Form her möglichst leicht überblickbar sein. Es besteht eine

¹ Vorwirkung: «Vorwirkung meint die Berücksichtigung künftigen (noch nicht in Kraft gesetzten) Rechts bei der Beurteilung gegenwärtiger Sachverhalte. Einem Erlassentwurf eignet niemals von sich aus Vorwirkung; vielmehr muss sie sich aus dem noch geltenden Recht ergeben. Lehre und Praxis unterscheiden zwischen negativer und positiver Vorwirkung. Vorwirkung führt zur Nichtanwendung geltenden Rechts und berührt damit das Legalitätsprinzip. [...] Negative Vorwirkung neuen Rechts liegt vor, wenn die Anwendung des geltenden Rechts bei der Beurteilung gegenwärtiger Sachverhalte mit Blick auf das Inkrafttreten neuen Rechts ausgesetzt wird. [...] Von positiver Vorwirkung neuen Rechts spricht man, wenn bei der Beurteilung gegenwärtiger Sachverhalte die Anwendung des geltenden Rechts ausgesetzt und zusätzlich das neue Recht angewendet wird, obwohl es noch nicht in Kraft steht. Auch positive Vorwirkung muss ihre Grundlage im geltenden Recht selbst finden (Tschannen et al., 2022, S. 217–219).»

Sammlung, die einen Überblick über diese Massnahmen ermöglicht auf Bundesebene, diese ist der Öffentlichkeit jedoch nicht zugänglich. Die Ziele von Schubladenerlassen sind die Vermeidung von Doppelspurigkeit, das Aufdecken von Lücken und durch leichte Überblickbarkeit der getroffenen Vorbereitung eine rasche Umsetzung, somit zeitgerechte und wirkungsvolle Bewältigung der ausserordentlichen Lage zu ermöglichen (Schelbert, 1986, S. 118–120). «Mit einem Schubladenerlass kann in der besonderen oder ausserordentlichen Lage Zeit gespart [Vgl. zum zeitlichen Geltungsbereich Abbildung 4] werden, indem die Vorbereitungsphase zumindest teilweise wegfällt und der Erlass lediglich noch in Kraft gesetzt und veröffentlicht werden muss» (Rechsteiner, 2016, S. 167; Wildhaber, 2015, S. 183).

3.4.2.2 Unterkategorien

Schubladenerlasse befinden sich jeweils in unterschiedlichen Stadien des Rechtsetzungsprozesses. Gemeinsam haben sie, dass jeweils mindestens die Schritte Inkraftsetzung und Veröffentlichung fehlen (Rechsteiner, 2016, S. 167). Zur Vereinheitlichung hat der Bundesrat bereits 1974 das «Muster für vorsorglich beschlossene Verordnungen des Bundesrates mit aufgeschobener Inkraftsetzung und Veröffentlichung» geschaffen (Schelbert, 1986, S. 121; Zwygart, 1983, S. 194–195). Dieser Mustererlass konnte bei einer erweiterten Recherche im BJ bedauerlicherweise nicht zugänglich gemacht werden. Schelbert (1986, S. 121–125) teilt die Vorbereitungen in 6 Kategorien ein.

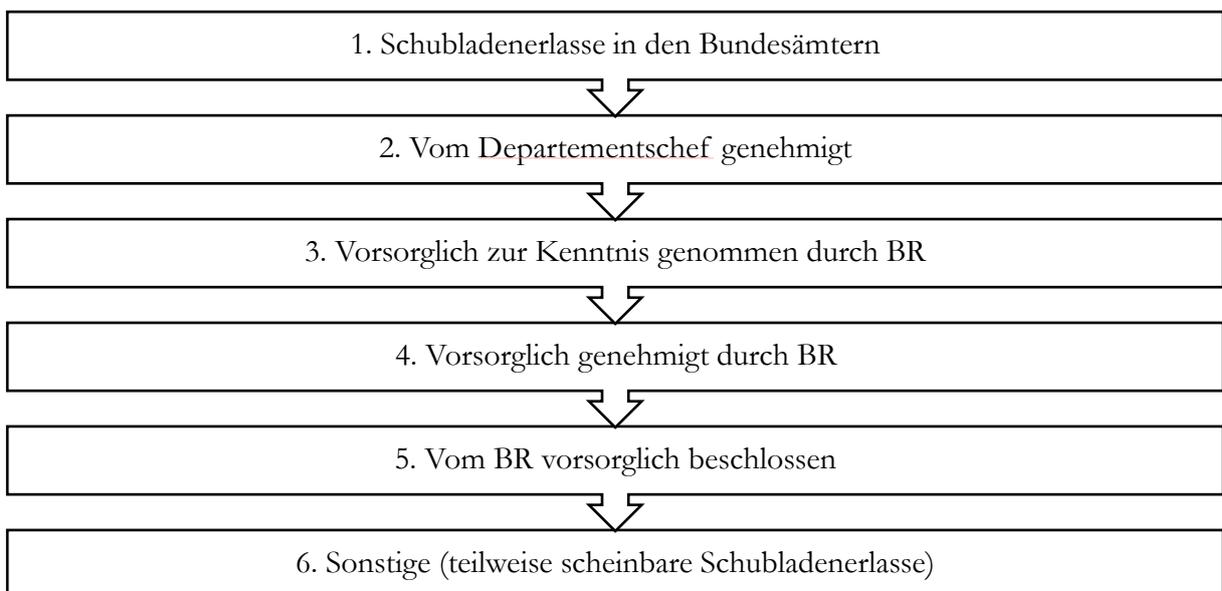


Abbildung 5: Unterkategorien von Schubladenerlassen

Diese Darstellung zeigt auf in welchen Phasen sich Schubladenerlasse befinden können, zeitlich fortlaufend. Quelle: Eigene Darstellung angelehnt an Schelbert (1986 S. 121 - 125)

3.4.2.2.1 Vorentwürfe in den Bundesämtern

Vorentwürfe in den Bundesämtern befinden sich auf der untersten Stufe der Vorbereitung. Sie entstehen auf eigene Initiative der Verwaltung, auf Initiative der Exekutive oder durch die Auswertung von Übungen. Der reine Vorentwurf ist nur dort zu empfehlen, wo eine klare und bestimmte Regelung aufgrund der fehlenden Vorausschbarkeit der besonderen und ausserordentlichen Lage praktisch nicht möglich ist. Es ist folglich fraglich, ob der reine Vorentwurf überhaupt ein sinnvolles Instrument für die Bewältigung der besonderen und ausserordentlichen Lage ist. Als Faustregel gilt: Je besser vorhersehbar die besondere und ausserordentliche Lage in Teilbereichen ist, desto eher sollte man Vorbereitungsstadien über den reinen Vorentwurf im Bundesamt hinaus erreichen. Weitere ergebnisbestimmende Faktoren für die Erarbeitung dieser Vorentwürfen sind die Grenzen der Belastbarkeit der entsprechenden Ämter, die Einsicht der vorbereitenden Behörden in die Notwendigkeit der Massnahme, ob es konkrete Aufträge des Departementschefs dazu gibt und ob eine allgemeine politische Bereitschaft zur 'Rechtsetzung auf Vorschuss' besteht (Schelbert, 1986, S. 121–122).

3.4.2.2.2 Vom zuständigen Departementschef genehmigte Entwürfe

Vom zuständigen Departementschef genehmigte Entwürfe bilden die nächsthöhere Stufe. Diese unterscheiden sich von den Vorentwürfen in den Bundesämtern einzig durch die Genehmigung durch Unterschrift eines Bundesratsmitglieds (Schelbert, 1986, S. 122).

3.4.2.2.3 Vom Bundesrat vorsorglich zustimmend zur Kenntnis genommene Rechtsentwürfe für besondere und ausserordentliche Lagen

Vom Bundesrat vorsorglich zustimmend zur Kenntnis genommene Rechtsentwürfe für besondere und ausserordentliche Lage sind Entwürfe, die in einer ausserordentlichen Lage so weit bereit sind, dass sie durch den Bundesrat der Bundesversammlung vorgelegt werden könnten. In einem ersten Schritt müsste der Bundesrat den Rechtsentwurf zustimmend zur Kenntnis nehmen und könnte in einem zweiten Schritt in der besonderen und ausserordentlichen Lage die Genehmigung durch die Bundesversammlung erbitten. Die Inkraftsetzung hängt schlussendlich vom Entscheid der Bundesversammlung ab. Als Hilfsmittel zur Beschleunigung und Erleichterung der Arbeit ist es jedoch wertvoll (Schelbert, 1986, S. 122).

3.4.2.2.4 Vom Bundesrat vorsorglich genehmigte Rechtsentwürfe für besondere und ausserordentliche Lagen

Auf dieser Stufe ist die Vorbereitung des Erlasses bereits so weit fortgeschritten, dass er in den Kompetenzbereich des Bundesrates gehört. Er kann diese Erlassentwürfe unter Vorbehalt der in der besonderen und ausserordentlichen Lage notwendigen Änderungen genehmigen (Schelbert, 1986, S. 122–123).

3.4.2.2.5 Vom Bundesrat vorsorglich beschlossene Rechtsentwürfe für besondere und ausserordentliche Lagen

Vom Bundesrat vorsorglich beschlossene Rechtsentwürfe für besondere und ausserordentliche Lage sind Rechtsentwürfe, die ohne Änderungen direkt in Kraft gesetzt werden können. Sie treten bei Vorliegen gewisser Voraussetzungen in Kraft oder wenn der Bundesrat in der besonderen und ausserordentlichen Lage dazu imstande ist, kann er diese in Kraft setzen. Die Ausgestaltung des Inhalts wird im «Muster» von 1974 beschrieben (Vgl. S. 32) (Schelbert, 1986, S. 123).

Zwischenbemerkung: Die Kategorien (4), das «nur» vorsorglich genehmigte Recht und Kategorie (5), das vorsorglich beschlossene Recht werden durch die Verwaltung häufig verwechselt (Schelbert, 1986, S. 123).

3.4.2.2.6 Sonstige, teilweise scheinbare Rechtsentwürfe für die besondere und ausserordentliche Lage

Sonstige Rechtsentwürfe für besondere und ausserordentliche Lage sind eine «Abart des vorbereiteten Rechts in der ausserordentlichen Lage». Denn es gibt bereits heute eine grosse Anzahl Erlasse, die beschlossen und in Kraft, aber nicht veröffentlicht, oder nur an einen bestimmten Adressatenkreis verteilt sind. Dies zum Beispiel wegen Klassifikationen wie geheim, vertraulich oder nur für dienstlichen Gebrauch (Schelbert, 1986, S. 124–125).

3.4.2.3 Erarbeitungsverfahren

Rechtsentwürfe für die besondere und ausserordentliche Lage haben den Vorteil, dass sie den erarbeitenden Behörden ermöglichen, die Normallage zu nutzen, um Erlasse vorzubereiten. Damit verhindern sie das Zusammenfallen des ressourcen- und zeitintensiven Prozesses der Rechtsetzung (Vgl. Kap. 2) mit der Krisenlage, welche starke sachliche und zeitliche Dringlichkeit mit sich bringt (Brunner et al., 2020, S. 688).

Meist herrscht Ungewissheit, ob vorbereitete Rechtsentwürfe jemals in Kraft gesetzt werden. Deshalb wird die Vorbereitung nur innerhalb des Departements oder des Bundesamtes vorgenommen und nicht über dessen Grenzen hinaus kommuniziert. Die Rechtsentwürfe für die besondere und ausserordentliche Lage haben vor dem Inkrafttreten keine rechtlich bindende Wirkung. Dennoch sind sie rechtlich nicht irrelevant (Schmid, 1990, S. 20). Dies ist besonders der Fall, wenn sie bereits vorsorglich beschlossen oder genehmigt worden sind. In diesem Sinne sollte sich das Verfahren der Ausarbeitung dieser Rechtsentwürfe für die besondere und ausserordentliche Lage an das übliche Vorverfahren der staatlichen Rechtsetzung halten. Es sollte öffentlich sein, was aber bereits im ordentlichen Rechtsetzungsverfahren nur beschränkt umsetzbar ist, da der Prozess geprägt ist von Unsicherheit und Anpassungsbedürftigkeit. Der Einbezug der Öffentlichkeit würde den Prozess – entgegen dem Ziel der Prozess erleichterung – erschweren. Die Öffentlichkeit sollte jedoch in den Grundzügen über den Prozess informiert werden (Schelbert, 1986, S. 128–130).

Die verwaltungsinterne Vorbereitung vorsorglich genehmigter oder beschlossener Erlasse (Vgl. Abbildung 5) des Bundesrates für die besondere und ausserordentliche Lage entspricht dem üblichen Vorverfahren der Rechtsetzung. Vorbereitete Erlasse der Bundesversammlung bleiben jedoch oft auf Stufe des Bundesrates stehen. Diese Ausschaltung der Bundesversammlung ist problematisch, da die Bundesversammlung unter Zeitdruck wohl dem vorbereiteten Erlass zustimmen wird. Eine Möglichkeit wäre es, die parlamentarischen Kommissionen in die Vorbereitung einzubeziehen. Dies würde bereits eine starke demokratische Legitimation für die Schubladenerlasse bedeuten, da die vorbereiteten Erlasse der Bundesversammlung die rechtliche Grundlage des staatlichen Handelns in der ausserordentlichen Lage sind – dagegen sind die vorbereiteten Erlasse des Bundesrates eher Folge- und Ausführungserlasse, die wiederum auf jenen der Bundesversammlung aufbauen (Schelbert, 1986, S. 128–130).

Schelbert (1986, S. 129) kritisiert, dass die Rechtsentwürfe zu häufig als vertraulich oder geheim klassifiziert werden. Um die verwaltungsinterne und verwaltungsexterne Mitwirkung zu ermöglichen, sollte von diesen schützenden Klassifikationen zurückhaltender Gebrauch gemacht werden. Die grösste Schwäche der Rechtsentwürfe für die besondere und ausserordentliche Lage gegenüber dem vorbereiteten Recht für besondere und ausserordentliche Lage i.e.S. liege jedoch im Verfahren. Rechtsentwürfe durchlaufen nicht das gesamte Rechtsetzungsverfahren und haben so weniger stark den demokratischen Rückhalt abgeholt.

3.4.3 Reaktiv erarbeitetes Recht

Das reaktiv erarbeitete Recht zeichnet sich dadurch aus, dass erst während der Krisensituation selbst klar wurde, dass eine Regelung durch einen Erlass nötig ist. Beim reaktiv erarbeiteten Recht werden die Erarbeitung, die Beschlussfassung sowie die Publikation und Inkraftsetzung aufgrund der schweren Vorhersehbarkeit erst während der bereits bestehenden Krisensituation (im Versorgungsrecht die «unmittelbar drohende oder bereits bestehende schwere Mangellage») getätigt (Schelbert, 1986, S. 143).

«Die Bewältigung einer [besonderen und ausserordentlichen Lage] kann nun am schnellsten mittels Verordnungen des Bundesrates erreicht werden. Nötig dazu sind aber die entsprechenden Kompetenzen des Bundesrates» (Schelbert, 1986, S. 144).

3.5 Zwischenfazit

Kapitel 2 dieser Arbeit beschreibt den Rechtsetzungsprozess auf Bundesebene im Kontext des ordentlichen Rechts und während einer normalen Lage. Kapitel 3 beschreibt die Beschränkungen, welchen der Rechtsetzungsprozess und dessen Akteure in der besonderen und ausserordentlichen Lage unterworfen sind. Durch die Kombination des ordentlichen Rechtsetzungsprozesses mit den Beschränkungen von besonderen und ausserordentlichen Lagen kann erfasst werden, welche Teilschritte in der besonderen und ausserordentlichen Lage nicht oder nur beschränkt durchgeführt werden. Dies zeigt die Unterschiede zwischen Normallage und Krisensituation auf. Durch die Parallelität der «Schweren Mangellage» im Versorgungsrecht mit der besonderen und ausserordentlichen Lage in anderen Rechtsgebieten (Vgl. Tabelle 1) kann der Rechtsetzungsprozess von der zweiten Rationalität auf diejenige des Versorgungsrechts übertragen werden. Bei dieser Herausarbeitung konnten bei der in dieser Arbeit behandelten Verordnungsentwurf die Charakteristiken eines «Schubladenerlasses» erkannt werden. Dies zeigt auf, dass für den Erarbeitungsprozess nur die in Kapitel 2 beschriebenen Teilschritte Impuls-gabe bis und mit Überprüfung Entwurf durchgeführt werden (Vgl. Tabelle 2).

Es muss angemerkt werden, dass zusätzlich, wie dies beim behandelten Rechtsetzungsprozess der Fall ist, Spezialfälle bestehen. Die Rechtsetzungsarbeiten können auch ausserhalb oder in unmittelbarer Vorbereitung auf eine drohende besondere und ausserordentliche Lage respektive eine schwere Mangellage vorgenommen werden. Im Sinne einer dynamischen Lageentwicklung kann sich während des Rechtsetzungsprozesses die Lage verschärfen oder entspannen, was ebenfalls einen Einfluss auf die Teilschritte haben kann.

Es ergibt sich die Situation, dass der Prozess unter spezifischen Voraussetzungen, wie erhöhter Sach- und Zeitdruck und eingeschränkter Vorhersehbarkeit, durchgeführt wird. Zusätzlich hängen gewisse Teilschritte von der Lageentwicklung ab (Vgl. dazu Tabelle 2).

Tabelle 2: Ordentlicher Rechtsetzungsprozess und Rechtsetzungsprozess für Schubladenerlasse

Bei Schubladenerlassen werden einige Teilschritte des Rechtsetzungsprozesses nicht, oder erst bei gewissen Voraussetzungen durchgeführt. Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Kapitel 2 und Kapitel 3

Rechtsetzungsprozess in der Normallage	Rechtsetzungsprozess für Schubladenerlasse	
1. Impulsgabe	1. Impulsgabe	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;">Durchführung unter Sach- und Zeitdruck</div>
2. Aufnahme Ist-Zustand	2. Aufnahme Ist-Zustand	
3. Präzisierung Zielsetzungen	3. Präzisierung Zielsetzungen	
4. Konzeptionelle Vorarbeiten	4. Konzeptionelle Vorarbeiten	
5. Redaktion Entwurf	5. Redaktion Entwurf	
6. Überprüfung Entwurf	6. Überprüfung Entwurf	
7. Beschlussfassung	7. Beschlussfassung	<div style="border: 1px solid blue; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;">Durchführung je nach Lageentwicklung</div>
8. Publikation	8. Publikation	
9. Inkraftsetzung	9. Inkraftsetzung	
10. Wirkungskontrolle	10. Wirkungskontrolle	

4 Fallstudie Wirtschaftliche Landesversorgung Holzenergie

4.1 Wahl der Abteilung Holzenergie als Fallstudie

Die Wahl der Abteilung Holzenergie der wirtschaftlichen Landesversorgung (AHE WL) hat zum einen inhaltliche Gründe. Neben komplexen Prozessen und Projekten, die meist Jahre dauern, bis sie abschliessend umgesetzt sind, muss die öffentliche Verwaltung auch der politischen Aktualität Rechnung tragen. Zur Zeit der Auswahl und Erarbeitung und bis zur Abgabe der vorliegenden Arbeit war und ist eine drohende Energiemangellage – und deren Bekämpfung – ein hochaktuelles Thema. Die multifaktorielle, mehrheitlich kurzfristige Krise im Bereich der sicheren Energieversorgung hat bei der Holzenergie durch die Überschneidung mit der Energiewende und dem damit einhergehenden Ausbau der erneuerbaren Energien das Potenzial, sich mittel- und langfristig auszuwirken. Der stetig steigende Verbrauch von Energie aus Holz in der Schweiz (aber auch weltweit) in den vergangenen Jahren wird voraussichtlich weit über die kurzfristige Problematik von Lieferengpässen und kriegerischen Bedrohungen in Zukunft aktuell bleiben.

Zum anderen hat es auch pragmatische und methodische Gründe. So ist durch die enge Mitarbeit des Autors dieser Arbeit im untersuchten Rechtsetzungsprojekt der AHE WL die Zugänglichkeit zu den Dokumenten und somit zu den untersuchten Daten in einem unüblich hohen Masse gegeben. Eine hohe Zugänglichkeit zu Dokumenten für Fallstudien im öffentlichen Sektor ist keineswegs selbstverständlich und auch nicht einfach zu erreichen. Sie hängt gemäss Schmidt (2016, S. 6) massgeblich vom Interesse der Organisationsmitglieder am Projekt sowie ihrem Vertrauen gegenüber dem Forschenden ab. Unmittelbarer Zugang zu Daten und Dokumenten ist für Organisationsfallstudien jedoch eine unabdingbare Voraussetzung (Schmidt, 2016, S. 6). Herkömmlicherweise ist es notwendig, dass sich Untersuchungen in der Verwaltungswissenschaft zumindest in Teilen auf Expertenwissen, das über Interviews erhoben wird, abstützen muss, um den fehlenden direkten Zugang zu Organisationsinterna zu kompensieren (Schmidt, 2016, S. 7). In dieser Fallstudie konnte die Datenerhebung durch die günstigen Voraussetzungen direkt anhand der Dokumente durchgeführt werden. Zudem war es dem Autor dieser Arbeit möglich, ergänzend zu den Dokumenten der Organisation noch Daten über die komplementäre Methode der teilnehmenden Beobachtung zu erheben. Die Beobachtungen wurden direkt während des Arbeitsprozesses im Dokument Arbeitsjournal WL-Massnahmen Holzenergie (Vgl. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**) festgehalten. Dies

ist ein wichtiger Vorteil im Sinne der wissenschaftlichen Richtigkeit gegenüber Studien, die Dokumentanalysen als einziges Instrument verwenden (Schmidt, 2016, S. 38).

4.2 Holzenergie – Begriff und Entwicklungen

Die Holznutzung in der Schweiz umfasst verschiedene Zweige (Vgl. Abbildung 6). Das Holz eines gefällten Baumes kann grob in drei Sortimente eingeteilt werden: Stammholz, Industrielholz und Energieholz. Das BAFU legt grossen Wert darauf, dass die sogenannte Kaskadennutzung eingehalten wird. Dies bedeutet, dass Holz, welches stofflich – beispielsweise für den Hausbau – genutzt werden kann, auch in diesem Bereich verbaut wird. Bei Abbruch desselben Gebäudes viele Jahre später kann das reperierte Altholz zur Energiegewinnung genutzt werden (Steffen et al., 2021, S. 47–49).



Abbildung 6: Kreislaufwirtschaft und Kaskadenprinzip

Vom Wald bis zur energetischen Nutzung kann Holz, je nach Beschaffenheit und Qualität, verschiedene Schritte durchlaufen und ein oder mehrmals genutzt werden. Quelle: Steffen et al., 2021, S. 48.

Energieholz umfasst hauptsächlich die Sortimente Stückholz, Hackschnitzel und Holzpellets. Deren Nutzung zur Energiegewinnung stellt sich unterschiedlich dar. Während Stückholz klassisch in Cheminées, Wohnraumfeuerungen und Spaltenkesseln verbrannt wird, werden Hackschnitzel heute meist in lokalen Wärmeverbänden zur Energieerzeugung verwendet (BFE, 2023b). Die Holzpellets wiederum sind ein komplexes Industrieprodukt. Aus getrockneten Sägespänen und Sägemehl, teilweise auch aus Hackschnitzeln, werden normierte Stückchen gepresst. Diese standardisierten Pellets werden auf dem Markt als lose Ware oder als Sackware in grossen oder kleinen Mengen an die Verbraucher verkauft (Fachagentur für Nachwachsende Rohstoffe e. V., 2021, S. 4–10).

Seit den 1990er-Jahren versucht die Schweiz ihren Gesamtenergieverbrauch zu reduzieren und vermehrt erneuerbare Energien zu nutzen. Dies führte dazu, dass der Gesamtenergieverbrauch in den vergangenen Jahren zwar stagniert hat, der Anteil der erneuerbaren Energien jedoch angestiegen ist. Für das Jahr 2022 lag der Anteil der erneuerbaren Energien am Endverbrauch bei rund 26 %. Der erneuerbare Anteil im Bereich Wärmeerzeugung beträgt rund 27 %, der Elektrizitätsverbrauch stammt zu 54 % aus erneuerbaren Quellen (BFE, 2023c, S. 5).

Die Holzenergie macht 5,4 % des gesamten Endenergieverbrauchs aus (BFE, 2022, S. 5). Besonders die automatischen Feuerungen verzeichnen in den vergangenen Jahren einen deutlichen Anstieg. Im Allgemeinen werden aber mehr Anlagen stillgelegt als eingebaut. Dies liegt jedoch hauptsächlich daran, dass viele alte handbeschickte Stückholzheizungen stillgelegt werden. Der Gesamtverbrauch der Energie aus Holz sinkt aber nicht, sondern steigt vielmehr an (BAFU, 2022, S. 75–76).

4.3 Wirtschaftliche Landesversorgung

4.3.1 Abhängigkeit

Die Globalisierung hat in den vergangenen Jahrzehnten gegenseitige Abhängigkeiten international verstärkt. Durch diese Abhängigkeiten kann bereits eine kleine Störung grosse Auswirkungen haben. Die Schweiz ist «als hoch entwickeltes, aber rohstoffarmes Binnenland, das zahlreiche lebenswichtige Güter und Dienstleistungen importieren muss und am Ende vieler globaler Lieferketten liegt [...] vergleichsweise anfällig für Versorgungsstörungen» (Hauri, 2019, S. 1). Um das klimapolitische Netto-null-Ziel 2050 zu erreichen, muss die Energiewende hin zu mehr erneuerbaren und weniger fossilen Energien noch stark voranschreiten. Gleichzeitig zeigt die aktuelle geopolitische Lage mit dem Krieg in der Ukraine, dass die Abhängigkeit von russischem Öl und Gas nicht nur die Klimapolitik, sondern auch die Sicherheitspolitik betrifft. In diesem Konflikt ist es das Ziel vieler westlicher Länder, die Einnahmen Russlands und aus versorgungspolitischer und sicherheitspolitischer Sicht die eigene Erpressbarkeit zu minimieren. In diesem Sinne ist die Energiewende ein Bestandteil der sicherheitspolitischen Zeitenwende (Kamasa, 2022, S. 1–2).

4.3.2 Fokus Versorgungspolitik

Bis Ende der 1980er-Jahre lag der Fokus der Schweizer Versorgungspolitik auf den Ursachen Krieg, machtpolitische Bedrohung und schwere Mangellagen. Seit Ende der 90er-Jahre jedoch wird der Fokus stärker auf die sogenannte «schwere Mangellage» gelegt (Hauri, 2019, S. 4). Diese kann durch Marktstörungen insbesondere bei komplexen Lieferketten zustandekommen.

Der Problematik der Versorgungsengpässe wird in der Schweiz auf eigene Art begegnet. Als wirtschaftsliberales Land muss der Eingriff in den Markt möglichst klein sein. Auf die Eigenverantwortung der Unternehmen wird grossen Wert gelegt. Dieser Haltung liegt nicht nur das Milizprinzip zugrunde, sondern auch ein staatliches Dilemma. Macht der Staat zu viel, so sinkt der Anreiz für die Marktteilnehmer, selbst aktiv zu werden. Macht der Staat jedoch zu wenig, so leiden Wirtschaft und Gesellschaft im Falle eines Versorgungsengpasses (Hauri, 2019, S. 1).

Der verfassungsmässige Auftrag zur wirtschaftlichen Versorgung des Landes mit «Gütern und Dienstleistungen» ist, wie auf Seite 20 ausgeführt, in Art. 102 der Bundesverfassung festgehalten. Wichtige Grundsätze sind das Primat der Wirtschaft und die Subsidiarität. Interventionen folgen der Grundidee, dass der Staat als Befähiger und nicht als Versorger agiert (Hauri, 2019, S. 1).

4.3.3 Ordnung der wirtschaftlichen Landesversorgung

Organisatorisch ist die WL nach den oben genannten Prinzipien aufgestellt. In Milizorganisationen werden Fachwissen und Erfahrung aus der Wirtschaft und Verwaltung in 6 thematischen Fachbereichen akkumuliert (Ernährung, Heilmittel, Energie, IKT, Logistik, und Industrie). Die Milizformationen überwachen die Versorgungslage, bereiten Bewirtschaftungsmassnahmen vor und setzen diese um. Bei ihrer Aufgabenerfüllung erhalten sie Unterstützung vom Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL). Dieses Amt ist vergleichsweise klein und dient als Stabsstelle der WL-Formationen. Bis am 30. Juni 2023 wurde das Amt von einem Delegierten der wirtschaftlichen Landesversorgung (DWL) im Nebenamt geführt (Bundesrat, o. J., S. 1). Im Rahmen einer umfassenden Reorganisation wird unter anderem die Leitung auf eine Vollzeitstelle aufgestockt (Bruhin & Werren, 2021; Hauri, 2019, S. 1).

Der Staat will in erster Linie negative Auswirkungen auf die Verbraucher minimieren. Dies tut er durch die Aufrechterhaltung des Angebots. Um dies zu gewährleisten kann er die Errichtung von Pflichtlagern anordnen, Verbraucher mittels freiwilliger Sparappelle sensibilisieren, den Import fördern oder die Produktion lenken. Erst wenn diese angebotsseitigen Massnahmen nicht ausreichen, kann der Staat auf Nachfrageseite eingreifen und die Nachfrage reduzieren. Dies geht über Einschränkungen - Verbrauchseinschränkungen, Kontingentierungen/Rationierungen – oder über Verbote (Hauri, 2019, S. 2).

4.3.4 Abteilung Holzenergie Wirtschaftliche Landesversorgung

Die Abteilung Holzenergie der wirtschaftlichen Landesversorgung (AHE WL) ist Teil des Fachbereichs Energie, der wiederum einen der sechs erwähnten Fachbereiche der WL

ausmacht. Im Sinne des Auftrags muss die AHE WL im Bereich Holzenergie die Versorgungslage überwachen, mögliche Bewirtschaftungsmassnahmen vorbereiten und Bewirtschaftungsmassnahmen umsetzen (FE WL, 2023).

4.4 Methode

Als Methode zur Erhebung der und Interpretation der Daten der Fallstudie wird die qualitative Inhaltsanalyse, hauptsächlich mittels Dokumentanalysen, nach (Schmidt, 2016) durchgeführt. Schmidt (2016) stützt sein Vorgehen auf Prior (2008) und Mayring (2022)² ab, da der zentrale Teil des Vorgehens eine Textanalyse der behandelten Dokumente nach diesen beiden Autoren umfasst. Schmidt (2016) vereinfacht die Analyse nach Prior (2008) und teilt sie in die drei Dimensionen (1) Inhaltsanalyse, (2) Kontextanalyse und (3) Wirkungsanalyse ein (Schmidt, 2016, S. 9).

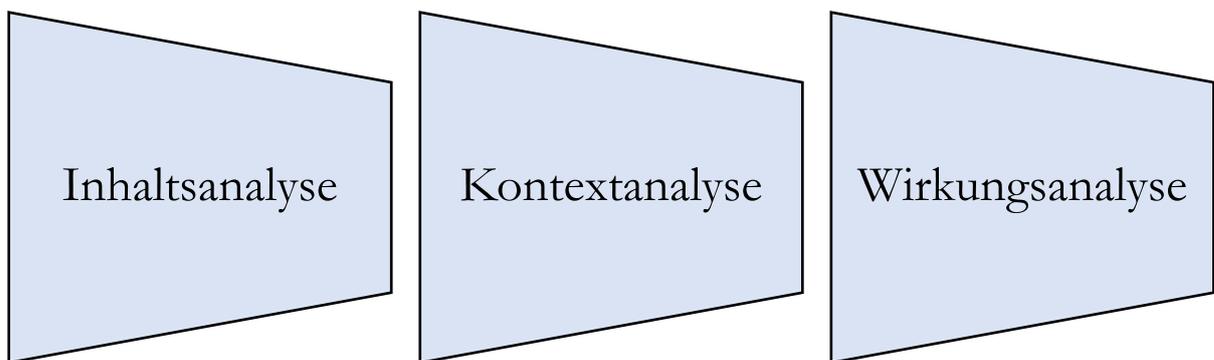


Abbildung 7: Dimensionen der angewendeten Methodik

Die drei Dimensionen der Dokumentanalyse können in drei Teilbereiche eingeteilt werden, die während der Durchführung der Analyse gleichzeitig beachtet werden müssen. Quelle: Eigene Darstellung angelehnt an Prior (2008, S. 825) bei Schmidt (2016, S. 9)

Die Inhaltsanalyse durch Dokumentanalysen ist eine saubere und starke Analyseform, wenn es darum geht, die formellen Aspekte eines Prozesses zu untersuchen (Schmidt, 2016, S. 3).

4.4.1 Inhaltsanalyse

Die Inhaltsanalyse beschäftigt sich mit Kommunikation, die zum Beispiel in Wort oder Schrift protokolliert wurde. Diese fixierte Kommunikation ist somit der Gegenstand der Analyse und wird nach vorher definierten Regeln in einem systematischen Vorgehen analysiert. Systematisches Vorgehen bedeutet, dass nicht allein der Inhalt des Untersuchungsmaterials referiert wird, sondern dass an bestehendes Wissen und vorhandene Theorien angeknüpft wird. Dieses

² Schmidt (2016) stützt sich auf die Version aus 2010. Für diese Arbeit wurde im Sinne der Aktualität die neueste Version aus dem Jahr 2022 berücksichtigt.

Vorgehen soll es einem anderen Autor mit den gleichen Materialien und dem gleichen Vorgehen ermöglichen, auf dieselben Ergebnisse zu kommen und dadurch die intersubjektive Nachprüfbarkeit gewährleisten. Die Inhaltsanalyse soll das Material nicht nur für sich selbst analysieren, sondern als Teil eines grösseren Kommunikationsprozesses. In dieser schlussfolgernden Methode können Aussagen über Botschaften des Senders, sowie gleichzeitig über die Wirkungen beim Empfänger gemacht werden (Mayring, 2022, S. 11–13).

4.4.2 Dokumentanalyse als Hauptwerkzeug

Die Dokumentenanalyse ist das älteste wissenschaftliche Instrument (Schmidt, 2016, S. 1). Mithilfe der Dokumentanalyse können gedruckte oder elektronische (computerbasierte Daten oder Internetdaten) in einem iterativen Prozess mit den Teilschritten Untersuchung und Interpretation bearbeitet und ausgewertet werden (Bowen, 2009, S. 27).

Dokumente geben Aufschluss über den Kontext, sie bieten Hintergrundinformationen oder historische Einblicke. Der Kontext kann Fragen aufwerfen, zusätzliche Forschungsdaten liefern, helfen Veränderungen und Entwicklungen zu verfolgen oder Beweise zu erhärten (Bowen, 2009, S. 31). Wie andere Methoden hat auch die Dokumentanalyse Vorteile und Nachteile. Eine Auswahl wird in den folgenden Abschnitten vorgestellt und es wird erläutert, wie der Autor für die Erhebung damit umgegangen ist.

4.4.2.1 Vorteile

Die Dokumentanalyse bietet eine hohe Effizienz, da nur eine Datenauswahl und keine Datensammlung vorgenommen werden muss. Die Verfügbarkeit von publizierten Dokumenten ist heute bei vielen Themen, insbesondere im Bereich von öffentlichen Behörden, gegeben (Bowen, 2009, S. 31). Sie überzeugt auch durch ihre Kosteneffektivität. Speziell die Untersuchung und Analyse von elektronischen Dokumenten verlangt dem Untersucher minimale persönliche und materielle Ressourcen ab (Bowen, 2009, S. 31).

Ebenfalls sind die fehlende Behinderung und Reaktivität des Untersuchungsmaterials gegeben. Dies bedeutet, dass sich die Datenquelle durch die Bearbeitung, anders als bei Interviews und bei Beobachtungen, nicht verändert, da keine Forscher-Feld-Interaktion stattfindet. Die soziale Erwünschtheit wird vermieden und die Störung von Organisationsabläufen wird minimiert (Schmidt, 2016, S. 3). Dies ermöglicht Stabilität des Materials und Präzision der Untersuchung (Bowen, 2009, S. 31). Dass das untersuchte Material sich durch die Untersuchung nicht verändert, steigert speziell auch die intersubjektive Nachprüfbarkeit, die bei qualitativen Inhaltsanalysen von hoher Wichtigkeit ist (Mayring, 2022, S. 13). Durch die Dokumentanalyse wird

zudem eine hohe Abdeckung des untersuchten Prozesses, welcher grosse Dimensionen annehmen kann, gewährleistet (Bowen, 2009, S. 31).

4.4.2.2 Nachteile

Die Nachteile von Dokumentanalysen sollen nicht unerwähnt bleiben. Dokumentanalysen liefern teilweise unzureichende Details über den behandelten Untersuchungsgegenstand (Bowen, 2009, S. 31). Im Besonderen kann dies bei den informellen Dimensionen von Prozessen der Fall sein. Die Dokumentanalyse ist ein Instrument, das die formelle Dimension deutlich besser erfasst als die informelle (Schmidt, 2016, S. 3). Demzufolge wurden bei der vorliegenden Arbeit ergänzend teilnehmende Beobachtungen (Vgl. 4.4.5.1) durchgeführt, um die informellen Aspekte des Prozesses beschreiben zu können.

Zudem kann die tiefe Auffindbarkeit und die beschränkte Zugänglichkeit von Dokumenten den Forschenden vor Probleme stellen. Die Zugänglichkeit zu Daten und Dokumenten ist für die Dokumentanalyse zwingend erforderlich. Ist diese nicht oder nur eingeschränkt gegeben, kann dies massgeblich die Resultate und somit den Wert der gesamten Studie beeinflussen (Bowen, 2009, S. 31; Schmidt, 2016, S. 6). Deswegen war es für die vorliegende Arbeit äusserst positiv, dass die am Prozess beteiligten Akteure dem Autor umfassenden Zugang zu den formellen und informellen Dokumenten geboten haben.

4.4.3 Kontextanalyse

Wenn Dokumente wissenschaftlich analysiert werden, ist es wichtig, dass nicht nur der Inhalt analysiert wird, sondern auch diverse Kontextfaktoren mittels einer umfassenden Kontextanalyse untersucht werden (Vgl. Abbildung 7).

Bei allen Dokumenten sollte man sich zunächst ihrer Authentizität vergewissern. Ein Fokus auf das Äussere genügt dabei nicht. Es ist deshalb für die Qualität der Analyse zentral, dass auch der Inhalt selbst einer kritischen Prüfung unterzogen wird. Besondere Vorsicht ist bei Dokumenten geboten, die sich in kurzer Zeitabfolge und jederzeit ändern können, wie dies bei Internetseiten der Fall ist. Es ist generell, aber auch in der vorliegenden Studie eher unwahrscheinlich, dass eine Fälschung einbezogen wird (Schmidt, 2016, S. 17). Möglich ist jedoch, dass der Stellenwert eines Dokumentes falsch eingeschätzt wird. Es ist von aussen teilweise schwierig zu unterscheiden, ob ein Dokument für die politische Planung einer Organisation gedacht ist, oder ob es sich nur um einen internen Entwurf handelt. Solche Planungsdokumente können später noch verändert oder verworfen werden. Die enge Zusammenarbeit des Autors mit den Organisationsmitgliedern der AHE WL ist deshalb ein positiver Faktor für die korrekte

Einschätzung der Reliabilität von Dokumenten und deren Stellenwert innerhalb der Organisation (Schmidt, 2016, S. 18).

Die Aktualität der Dokumente kann durch die Kontextanalyse gesichert werden, und es ist zwingend ein Mindestmass an Quellenkritik erforderlich. Bei juristischen Normen müssen zudem immer die zeitliche Gültigkeit und der räumliche Geltungsbereich überprüft werden (Schmidt, 2016, S. 18).

Der Zugang zu den Dokumenten kam durch direkte Kommunikation zustande und der direkte Austausch mit Organisationsvertretern ist in hohem Masse gegeben, weshalb die Validierung des Entstehungszeitpunkts und des Stellenwerts der Dokumente in der vorliegenden Arbeit verhältnismässig einfach war (Schmidt, 2016, S. 19).

Bei einem grossen Teil der Dokumente handelt es sich um Unterlagen, die in einem sogenannten «*intra-organizational-bargaining*» (Schmidt, 2016, S. 20) Prozess entstanden sind. Dies bedeutet, dass Dokumente von heterogener Autorenschaft mit widersprüchlichen Interessenslagen erstellt wurden. Durch das nötige Kontextwissen, das der Autor in Beobachtungen erhob, konnten die Absichten der Autoren genügend verstanden und beurteilt werden. Die Verbindung von reaktiven Methoden durch Beobachtungen mit nicht-reaktiven Methoden in Form von Dokumentanalysen entspricht dem *mixed-methods* Ansatz und der Triangulation (Schmidt, 2016, S. 20).

4.4.4 Wirkungsanalyse

Dokumente werden nicht nur zur Dokumentation erstellt, sondern auch weil sie über Ziele verfügen und eine bestimmte Wirkung bezwecken sollen (Vgl. Abbildung 7). Deshalb besteht für die Fallstudie nicht nur Interesse am Inhalt und am Kontext, sondern auch an der Wirkung (Schmidt, 2016, S. 20).

Die Erhebung und Interpretation von Wirkungen sind jedoch auch von Schwierigkeiten betroffen. Es besteht häufig eine komplexe Rezeptionskonstellation. So sind Dokumente, die sich an Unternehmen richten – zum Beispiel in Form einer Vorschrift –, auch für die Kontrollbehörden relevant. Diese müssen überprüfen, ob die Vorschriften eingehalten werden (Schmidt, 2016, S. 21). Solche Konstellationen werden bei der Analyse berücksichtigt und entschlüsselt.

Der Ausgangspunkt der Wirkungsanalyse ist das Dokument. In einem zweiten Schritt müssen vorgesehene Ziele verstanden werden. Im dritten und letzten Schritt werden Fragen nach der Wirkung des Dokuments reformuliert. Mögliche Fragen sind: Ist der Inhalt bei Adressaten

bekannt? Wird das Dokument empfangen? Hat sich die Praxis verändert? Warum gibt es andere, nicht intendierte Effekte? Gibt es Wirkungsschwächen wegen des Dokuments selbst? (Schmidt, 2016, S. 22)

4.4.5 Begründung Methodenwahl für spezifische Fallstudie

Nach einer Abwägung der Vorteile sowie der Nachteile (Vgl. 4.4) der Dokumentanalyse hat sich der Autor entschlossen, die Dokumentanalyse als zentrales Werkzeug für die Untersuchung zu verwenden. Dies insbesondere, weil die Verwaltung ein klassisches Beispiel für einen Produzenten von Dokumenten, welche untersucht werden können, ist. Besonders mit der ausgeprägten Fähigkeit, formelle Teile von Prozessen genau untersuchen zu können, überzeugt das Werkzeug Dokumentanalyse für die vorliegende Fallstudie.

Zudem sind die auf Seite 44 beschriebenen Nachteile vielmehr Schwachpunkte, deren Einfluss auf das Endresultat durch eine saubere und präzise Arbeitsweise auf ein Minimum beschränkt werden kann (Bowen, 2009, S. 32). Die Zugänglichkeit zu Dokumenten konnte durch die enge Zusammenarbeit und die Kooperation des Autors mit der AHE WL gewährleistet werden. Dokumentanalysen können gemäss Bowen (2009, S. 28) speziell dann als singuläres Werkzeug verwendet werden, wenn sie als einzige zugängliche Quelle zur Verfügung stehen und umfassende Einblicke in die Geschehnisse in einer Organisation geben, was bei der vorliegenden Studie in hohem Masse der Fall war. Beachtet man die Effizienz und die Kosteneffektivität im Speziellen, dann weist die Dokumentanalyse generell, aber auch besonders im Kontext der vorliegenden Fallstudie Vorteile auf, welche die Nachteile klar überwiegen (Bowen, 2009, S. 32). Neben der formellen kann bei Prozessen jedoch auch die informelle Dimension eine wichtige Rolle spielen. Deshalb wurden im Sinne des «*mixed-methods-Ansatzes*» und der Triangulation ebenfalls Daten aus Beobachtungen (Vgl. 4.4.5.1) erhoben (Bowen, 2009, S. 38; Schmidt, 2016, S. 21).

Aus der Forschungsfrage nach der effizienten und effektiven Gesetzgebung, die vornehmlich die Aufklärung des «Sinnzusammenhangs» des Textes gewährleisten soll, ergibt sich, dass sich eine qualitative Inhaltsanalyse am besten für das untersuchte Thema eignet. Des Weiteren sind auch die Dokumente, welche untersucht werden, ausschliesslich Gesetzestexte oder «interpretationsbedürftige Dokumente von Organisationen». Dies erfüllt somit ein weiteres Merkmal für die qualitative Inhaltsanalyse mithilfe der Dokumentanalyse (Schmidt, 2016, S. 10).

4.4.5.1 Beobachtungen als Mittel der Triangulation

Um die Stabilität der Untersuchung zu gewährleisten und die enge Mitarbeit des Autors im Prozess zu nutzen, wurden Beobachtungen durchgeführt. Beobachtungen geben Aufschluss über informelle Dinge, die bei sozialen Interaktionen wie bei Prozessen in der Verwaltung immer mitbestimmend sind. Sie können den *bias* minimieren und so die Glaubwürdigkeit der Resultate verbessern (Bowen, 2009, S. 38).

Im Prozess der Entwicklung des Verordnungsentwurfs Kontingierung Holzbrennstoffe im Speziellen hat der Autor dieser Studie dafür seine Beobachtungen zu formellen, aber vor allem auch informellen Geschehnissen jeweils in einem Arbeitsjournal erfasst (Vgl. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Dieses Journal umfasst auch Beobachtungen über Informationen, die keinen Eingang in offizielle Dokumente der Abteilung gefunden haben. Ist die Zugänglichkeit zu internen Dokumenten in vergleichbaren Verwaltungsprozessen schon sehr eingeschränkt, so ist es meist noch viel schwieriger, Zugang zu Informationen aus Beobachtungen an internen Sitzungen, zu Arbeitsabläufen und Kommunikationsvorgängen zu erhalten. Diese Charakteristik zeichnet die vorliegende Studie gegenüber ähnlichen Untersuchungen aus.

4.4.6 Konkretes Vorgehen

Bei der Dokumentanalyse sollen die Bedeutung von Dokumenten erkannt, der Inhalt verstanden und empirisches Wissen generiert werden. Der Prozess der Wissensgenerierung durch Dokumentanalyse kann vereinfacht als iterativer Prozess mit den zwei Teilschritten Erhebung und Interpretation dargestellt werden (Bowen, 2009, S. 27).

Zunächst wird das Material beim sogenannten «Skimming» oberflächlich durchgegangen (Bowen, 2009, S. 32). In einem zweiten Schritt wird dasselbe Material beim «Lesen» vertieft untersucht. Bei diesem Teilschritt muss der Inhalt verstanden werden. Es werden dafür Memos angelegt, die Gedanken, Ideen, Vermutungen und Hypothesen beinhalten (Schmidt, 2016, S. 10). In einem dritten Schritt werden diese Memos auf systematische und kontrollierte Weise weiterverarbeitet und es entstehen «faktenorientierte, eng am Text arbeitende Komprimierungen» (Schmidt, 2016, S. 11).

Nach der Erhebung werden die gewonnenen Erkenntnisse interpretiert. Interpretationen erfolgen nach Mayring (2022) in drei Formen. Sie werden zunächst zusammengefasst, dann erklärt (Vgl. S. 44) und schliesslich strukturiert.

Bei der Zusammenfassung werden in einem ersten Schritt induktive Kategorien gebildet und auf das Untersuchungsmaterial angewendet. Die induktive Kategorienbildung folgt einem klaren Muster mit Teilschritten: (1) Bestimmung der zu analysierenden Texteinheit, (2) Textnahe Paraphrasierung, (3) Generalisierung auf angestrebtes Abstraktionsniveau, (4) Abstrahierung bedeutungsgleich gewordener Paraphrasen streichen, (5) erhaltene Aussagen bündeln und integrieren, (6) System von Kategorien zusammenstellen, (7) Gewonnene Kategorien am Ausgangsmaterial erneut überprüfen (Schmidt, 2016, S. 11).

In einem zweiten Schritt werden deduktiv gewonnene Kategorien angewendet. Dabei werden Sequenzen von Text A mit Sequenzen von Text B verglichen und der Inhalt der Dokumente anschliessen wechselseitig miteinander abgeglichen. Es entsteht ein adäquater, iterativer Prozess der Kategorienbildung. Wichtig ist dabei jedoch, dass die Dokumente und deren Kontexte genügend ähnlich sein müssen, damit ein Vergleich überhaupt sinnvolle Ergebnisse generieren kann (Schmidt, 2016, S. 11–12). Anschliessend können beide Strategien zusammen zur «deduktiv-induktiven Kategorienbildung» zusammengeführt werden.

Mithilfe des Inhaltsanalyseprogramms MAXQDA konnte die beschriebene qualitative Inhaltsanalyse in Form einer umfassenden Vollanalyse durchgeführt werden. MAXQDA ist ein häufig verwendetes Computerprogramm, um die qualitative Inhaltsanalyse durchzuführen. Es wurde in den 1990er-Jahren durch Udo Kuckartz an der Universität Berlin entwickelt (Mayring, 2022, S. 111). Der Bezug dieser computergestützten Software ermöglichte es, den komplexen Prozess in einer grossen Breite und mit hoher Effizienz auf das Untersuchungsmaterial für die erstellte Fallstudie anzuwenden.

4.5 Analyse Verordnungsgebungsprozess

Für die Durchführung der Analyse wurden die Forschungsfragen (Vgl. 1.3) in Teilfragen umformuliert, die zur Untersuchung an die Dokumente gestellt wurden:

- Wurde der in Kapitel 2 beschriebene Rechtsetzungsprozess angewendet?
- Wurden die in Kapitel 3 beschriebenen beschränkenden Umstände der Rechtsetzung bei Schubladenerlassen berücksichtigt?
- Welche Erkenntnisgewinne lassen sich daraus ableiten?

Die Bildung des Kategoriensystems nach Mayring (2022, S. 60–63) wurde pro Teilschritt des in Tabelle 2 dargestellten Rechtsetzungsprozesses bei Schubladenerlassen durchgeführt, um dem prozessualen Charakter des Untersuchungsgegenstands Rechnung zu tragen. Aus einer Grundgesamtheit von über 100 betrachteten Dokumenten wurden 36 Dokumente aus den 7

Kategorien Sitzungsprotokolle, Konzepte, Arbeitsunterlagen, Kommunikationsdokumente, Rechtsgrundlagen und Prozessjournal mithilfe des Computerprogramms maxQDA intensiv bearbeitet. Die Ergebnisse dieser Analyse sind in diesem Abschnitt dargestellt.

4.5.1 Impulsgabe

Die AHE WL nahm den offiziellen Teil ihrer Arbeiten im Frühjahr 2022 auf. Die erste Lagekonferenz des Jahres 2022 fand am 27.04.2022 statt (AHE WL, 2022a). Im Protokoll der ersten Lagekonferenz ist noch kein Impuls zu einem Rechtsetzungsprojekt erkennbar. Die besprochenen Inhalte beschränkten sich auf eine Erfassung des Ist-Zustandes. Im Besonderen wurden von den verschiedenen Vertretern der AHE WL Aussagen zur angespannten politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und tatsächlichen Lage gemacht.

Die rechtliche Lage schien für die Mitglieder noch weitgehendst unbekannt, weshalb man zunächst ein Reihe von Sofortmassnahmen festlegte. Zum einen wurden Sofortmassnahmen vorbereitet, die kurzfristig eingesetzt werden sollen. Diese Sofortmassnahmen umfassten die Sicherung von Importmengen, einen Aufruf zur frühzeitigen Lagerfüllung an Pelletverbraucher, Abklärungen zu Importen aus Nordamerika, Abklärungen zur Möglichkeit einer Unterstützung bzw. Absicherung dieser Importe durch die WL. Zudem wurden Abklärungen bei Produzenten und Händlern für die Massnahmen zur Verhinderung eines Engpasses in Auftrag gegeben (AHE WL, 2022a, S. 6).

Weiter wurden mittel- und langfristige Massnahmen, wie die Prüfung von Pflichtlagern nach Art. 11 ff. LVG resp. Art. 14 LVG, sowie die Überprüfung von Förderregimes für Holzenergie in Bezug auf deren Einfluss auf Versorgungsengpässe durch die dadurch erhöhte Nachfrage beschlossen. Zudem wurden nicht präzisierete «Massnahmen zur Sicherstellung der Versorgung der Pelletheizungen ab dem Winter 2023/2024 ff.» beschlossen (AHE WL, 2022a, S. 2). Zusätzlich sollten auch die genauen rechtlichen Rahmenbedingungen abgeklärt werden (AHE WL, 2022a, S. 3).

An der zweiten Lagekonferenz vom 14. Juli 2022 erteilte der Chef des Rechtsdienstes des BWL den Mitgliedern mehr Informationen zu den rechtlichen Grundlagen. Ein Auftrag an die AHE WL Mitglieder lässt sich als Teil des Rechtsetzungsprozesses erkennen: «Gemäss

Vorsorgeprinzip³ werden WL-Massnahmen für eine schwere Mangellage bei der Versorgung mit Pellet[s] vorbereitet» (AHE WL, 2022b, S. 1). Und später präzisierend: «[...] konkret sollen Verbrauchseinschränkungen, Kontingentierung und Rationierung geprüft und in einem Konzept ausgearbeitet werden. Dieses Konzept dient dann für die Erarbeitung einer Notverordnung gem. LVG» (AHE WL, 2022b, S. 4). Gemeint ist hier der Verordnungsentwurf einer Bundesratsverordnung nach Abschnitt 3.4.2.

In dieser Aussage lässt sich die Impulsgabe für einen Rechtsetzungsprozess erkennen. Die Stützung auf das Vorsorgeprinzip im LVG lässt auf einen Impuls durch übergeordnetes Recht schliessen. Gemäss Art. 31 LVG kann der Bundesrat bei einer unmittelbar drohenden schweren Mangellage zeitlich begrenzte Interventionsmassnahmen ergreifen.

Weiter wurde bereits mit dem Impuls verknüpft eine Grundsatzentscheidung gefällt, dass die Massnahmen den Brennstoff Holzpellets betreffen. Dies wurde damit begründet, dass es sich bei den Pellets als einziges Sortiment um ein Industrieprodukt handelt, das in einem komplexen Prozess hergestellt und transportiert wird und dort deshalb die grössten Versorgungsgefahren bestehen (AHE WL, 2022a, S. 1). Zudem war es bereits im Winter 2021/2022 bei den Pellets zu Lieferengpässen gekommen, was als weiterer Grund für den Fokus auf die Holzpellets angegeben wird (AHE WL, 2022b, S. 3).

4.5.2 Aufnahme Ist-Zustand

Um den Ist-Zustand unter den begrenzten zeitlichen Möglichkeiten zu erheben, wurde eine Arbeitsgruppe mit Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus dem Holzenergiemarkt, den Verbänden und der Verwaltung gebildet (AHE WL, 2022b, S. 8).

Die Marktakteure, die teilweise auch Mitglieder der AHE WL sind, leisteten dabei einen wesentlichen Beitrag zur Erhebung der tatsächlichen Verhältnisse. Sie schilderten vergangene Engpässe und deren Behebung, die zur Zeit der Arbeitsgruppensitzung am 14. September 2022 herrschende Lage am Markt und mögliche Problematiken (AHE WL, 2022d, S. 2–7). Für die Aufnahme des Ist-Zustandes wurde zusätzlich die Schweizerische Holzenergiestatistik (BFE, 2023b) konsultiert und ausgewertet. Diese gibt Aufschluss über den Verbrauch an Holzenergie in der Schweiz. Ebenfalls wurde intern ein Monitoring der Importe etabliert, mit dem jeden

³ Vorsorgeprinzip: Das Vorsorgeprinzip ist in erster Linie aus dem Umweltrecht bekannt: «Das Vorsorgeprinzip, welches ebenfalls im Zweckartikel des USG niedergelegt ist, hält in verbindlicher Art und Weise fest, dass Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, im Sinne der Vorsorge frühzeitig zu begrenzen sind. [...] In engem Zusammenhang mit dem Vorsorgeprinzip steht der Grundsatz der Bekämpfung, d.h. Begrenzung, von bestimmten Emissionen an der Quelle» (Schmid, 1990, S. 14).

Monat aus der Zollstatistik die Importmengen von Holzpellets erhoben wird (AHE WL, 2023b). Um die Produktion von Pellets abschätzen zu können, wurde zusätzlich auf Zahlen des Marktmonitorings des Verbandes proPellets zugegriffen (proPellets.ch, 2022a).

Eng mit den tatsächlichen Verhältnissen verknüpft sind die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse. Anlässlich der Arbeitsgruppensitzung schilderten die Wirtschaftsakteure unter dem Stichwort «hamstern», dass einige Kundinnen und Kunden Holzbrennstoffe auf Vorrat kauften, was eine starke Belastung für die Produktion und vor allem die Logistik darstellte (AHE WL, 2022d, S. 4).

Der rechtliche Zustand wurde an den Lagekonferenzen (LK 1 & LK 2) und der Arbeitsgruppensitzung basierend auf der Informationen, die durch den Rechtsdienst des BWL anlässlich der zweiten Lagekonferenz zur Verfügung gestellt wurden, erarbeitet und an die Mitglieder der jeweiligen Organisationen weitergegeben (AHE WL, 2022a, S. 1, 2022b, S. 2, 2022d, S. 2).

Die politische Situation wurde zu der Zeit zum einen als angespannt beurteilt. Beispielsweise empfahl Werner Luginbühl, Präsident der ElCom, in einem viel zitierten Interview der Bevölkerung im Sommer 2022, wegen der möglichen Stromknappheit Kerzen und Holz für den Winter einzulagern (Humbel, 2022). Zum anderen war das politische Klima aufgrund der energiepolitisch angespannten Lage auch offen für den Ausbau der Energieversorgungskapazitäten, wie das Reservekraftwerk in Birr AG und die Solaroffensive in den Alpen zeigten (BFE, 2023a). In der Dokumentanalyse konnte die politische Situation oder ihre Beurteilung nicht erhoben werden. Diese Kontextfaktoren wurden bei teilnehmenden Beobachtungen durch den Autor dieser Arbeit sowohl in der Arbeitsgruppe als auch in der AHE WL wahrgenommen (Stüssi, 2023, S. 5).

4.5.3 Präzisierung Zielsetzungen

Die Zielsetzungen für das Rechtsetzungsprojekt wurden bereits im Sommer 2022 als Teil der mittelfristigen Ziele festgesetzt: «Massnahmen zur Sicherstellung der Versorgung der Pelletheizungen ab dem Winter 2023/2024 ff.» (AHE WL, 2022a, S. 2). Und weiter: «Konzept Verbrauchseinschränkungen/Kontingentierung/Rationierung [...], das als Grundlage für eine Notverordnung gem. LVG dient [ausarbeiten]» (AHE WL, 2022b, S. 1). Inhaltlich war das Ziel folglich, mittels eines Schubladenerlasses die Versorgung speziell mit Holzpellets sicherzustellen. Diese präzisierte Zielsetzung wurde an der Arbeitsgruppensitzung am 14.09.2022 bestätigt (AHE WL, 2022d, S. 7).

4.5.4 Konzeptionelle Vorarbeiten

Das «Konzept Rationierung und Kontingentierung Holzenergie» wurde durch die Erarbeitenden als zentraler Schritt im Rechtsetzungsprozess angesehen und als solches behandelt. Dies lässt sich beispielsweise am Kontextfaktor der Dokumentversionen ablesen. Die aktuelle Version zum Zeitpunkt der Redaktion dieser Arbeit ist Version 4.3.1. Die erste Ziffer (4) bezeichnet die Anzahl Durchgänge, in denen das Konzept der AHE WL oder dem Rechtsdienst BWL vorgelegt und anschliessend komplett überarbeitet wurde. Die zweite Ziffer (3) wurde jeweils um eine Zahl erhöht, sobald ein Mitglied der Redaktionsgruppe eine signifikante Änderung vorgenommen hat. Die letzte Ziffer (1) bezeichnet kleine Schritte, wie Ergänzungen von neu erfassten Informationen, die zu einer bestehenden logisch und strukturell gleichbleibenden Version hinzugefügt oder verändert wurden. Bei der 3. Lagekonferenz am 11. November 2022 zeichnete sich aufgrund von verschiedenen Faktoren ab, dass es im Winter 2022/2023 zu keiner Mangel- lage im Bereich der Holzpellets kommen würde. Dies wurde von der AHE so festgehalten: «Versorgung aktuell sichergestellt. Die Lage hat sich aufgrund des warmen Oktobers (wärmster Oktober seit Wetteraufzeichnung) etwas beruhigt (auch in den Nachbarländern). Erst wenn es 4 Wochen sehr kalt wäre, könnte es bei der Logistik zu Problemen kommen» (AHE WL, 2022c, S. 1).

Die Phase der konzeptionellen Vorarbeiten muss deshalb in zwei Teilphasen aufgeteilt werden. Zunächst wurde aufgrund des Zeitdrucks ein einfaches Konzept erarbeitet. Als Zeitpunkt für die Fertigstellung des Konzeptes wurde Ende Oktober 2022 festgelegt. Dieser Zeitpunkt wurde von der AHE WL gewählt, da man das Risiko eines Versorgungsengpasses generell in den 4 Wintermonaten, November – Februar (50 % des Jahresverbrauchs) als am grössten einschätzte (AHE WL, 2022a, S. 1).

Da die Vorbereitung einer rechtlichen Massnahme, wie in der Lagebeurteilung an der zweiten Lagekonferenz festgehalten, frühestens für den Winter 2022/2023 relevant würde, entschied die Abteilung, das Vorgehen und den Zeitplan für das Rechtsetzungsprojekt anzupassen (AHE WL, 2022b, S. 1). Wegen ihrer Verschiedenartigkeit sind die beiden Teilprozesse in den folgenden Abschnitten unabhängig voneinander dargestellt.

4.5.4.1 Teilprozess 1: Konzeptuelle Vorarbeiten in Vorbereitung auf die Krisenlage (März bis Dezember 2022)

Für den ersten Teilprozess ist das Dokument «Konzeptentwurf Kontingentierung und Rationierung V. 3» massgebend. Dieses umfasst den Stand der Arbeiten am 18.11.2022. Das Konzept

wurde aufgrund des Entscheides durch die Mitglieder der AHE WL an der 2. Lagekonferenz und unter Anhörung und Zustimmung der Arbeitsgruppe erstellt (AHE WL, 2022b, S. 1, 2022d, S. 8). Der Inhalt des Konzeptes beschränkte sich aufgrund der knappen Zeitverhältnisse auf einen geradlinigen Ansatz mit Massnahmen für drei Teilphasen: Erstens die Normallage, zweitens die Vorsorgephase, genannt «leichte Mangellage» (Redaktionsgruppe AHE WL, 2022c, S. 5), und drittens der Ereignisfall einer schweren Mangellage gemäss Art. 2 Bst. b. LVG (Redaktionsgruppe AHE WL, 2022c, S. 5).

Die Grundlagenbildung der Redaktionsgruppe beschränkte sich auf die Diskussionen und Entscheidungen an den Lagekonferenzen und an der Arbeitsgruppensitzung. Das von der Redaktionsgruppe vorgeschlagene Vorgehen wurde aufgrund des Hinweises eines Wirtschaftsvertreters abgeändert. Dieser brachte ein, dass die Disposition der Aufträge sowohl für die Erhebung einer schweren Mangellage durch Engpässe in Produktion, Logistik oder Import als auch bei der Verteilung der Ware einen sogenannten «*bottle-neck*» darstellt (AHE WL, 2022d, S. 7). Demzufolge wurde in das Konzept eine nationale Dispositionsstelle, die eine zentrale Hotline für anrufende Verbraucher betreibt und die Bestellung an die Lieferanten weitergibt, aufgenommen (Redaktionsgruppe AHE WL, 2022c, S. 4).

Anpassungen und Abweichungen des Konzeptes wurden, wie zum Beispiel im Bereich der Holzpellets-Sackware, während der Erarbeitung des Konzeptes mit Experten und Mitgliedern aus der AHE WL besprochen, in verschiedenen Varianten aufgestellt und dann entschieden (Redaktionsgruppe AHE WL, 2022d). Die beschlossenen Lösungen fanden anschliessend direkt Eingang in das Konzept, die verworfenen Varianten wurden nicht als Varianten im Konzept erfasst (Stüssi, 2023, S. 9).

4.5.4.2 Regelungstechnische Grundsatzentscheide

Im Konzept wurde auch eine Reihe von Grundsatzentscheiden getroffen. Die Variante des Regelungsgegenstandes, die gewählt wurde ist als Spezialerlass zu kategorisieren. Dies, da der spezifische Gegenstand der Versorgung mit Holzenergie geregelt wurde (Redaktionsgruppe AHE WL, 2022c, S. 2). Die Variante des Regelungsgegenstandes, die gewählt wurde, ist als Spezialerlass zu kategorisieren. Dies, da der spezifische Gegenstand der Versorgung mit Holzenergie geregelt wurde (Redaktionsgruppe AHE WL, 2022c, S. 2). Der Regelungsgegenstand ist in der Zielsetzung des Konzeptes ersichtlich: «Bewirtschaftungsmassnahme hat das Ziel, Verbrauchern bei schweren Mangellagen den Bezug von Holzbrennstoffen auf einem reduzierten Niveau zu ermöglichen» (Redaktionsgruppe AHE WL, 2022c, S. 3).

Über die Art der Regelung sind keine formellen Entscheidungen zu erkennen. Aus dem Inhalt der beabsichtigten Massnahmen und anhand der Dreiteilung in Normallage, Vorsorgephase und Interventionsphase lässt sich jedoch schliessen, dass diese befristet auf den Zustand der schweren Mangellage nach Art. 31 LVG sind (Redaktionsgruppe AHE WL, 2022c, S. 2). Der beabsichtigte Erlass kann klar der zentralen Regelungsart zugewiesen werden. Dies, da die beabsichtigte Verordnung für die gesamte Schweiz gilt und weil die Massnahme mit der Dispositionsstelle alle Bestellungen zentral bündelt. Weiter handelt es sich um einen konditionalen Erlass, da das Vorgehen durch einen Markteingriff im Falle der schweren Mangellage geregelt wird. Im Konzept ist klar zu erkennen, dass die Massnahmen auf Verordnungsstufe zum Tragen kommen sollten, was die Frage nach der Regelungsstufe beantwortet (Redaktionsgruppe AHE WL, 2022c, S. 2).

Die vorgesehene Regelung ist dicht, weil sie mit hoher Präzision regelt, wie der Holzenergiemarkt funktionieren soll, sobald eine schwere Mangellage droht oder besteht. Sie ist bestimmt, weil sie sich an den begrenzten Adressatenkreis der Holzenergieverbraucher richtet.

Als Instrumente sind Verbote insofern zu erkennen, als der Verkauf von Pellets in der schweren Mangellage nur noch über die von der nationalen Hotline zugewiesenen Bestellungen erfolgen dürfen (Redaktionsgruppe AHE WL, 2022d, S. 2–4, 2022c, S. 7).

Anreize für die angebotsseitigen Marktteilnehmer sind im Konzept keine zu erkennen. Informell wurde bei den Besprechungen jedoch häufig erwähnt, dass die Wirtschaftsvertreter sehr an einer glimpflichen Überbrückung der schweren Mangellage interessiert waren. Explizit waren sie interessiert, die Kundenzufriedenheit und das Vertrauen in eine sichere Versorgung mit Holzenergie zu bewahren (Stüssi, 2023, S. 5).

Das Verfahren mit der Bestellung über die nationale Dispositionsstelle wurde für die Betroffenen, hauptsächlich für die Verbraucher, bereitgestellt. Dies sollte das Verhalten der Verbraucher lenken, dass sie zentral bei einer Hotline anrufen können und nicht viele Lieferanten abtelefonieren müssten (AHE WL, 2022d, S. 6; Redaktionsgruppe AHE WL, 2022a, S. 2).

Durch das Versorgungsrecht ist primär kein Eingriff in marktwirtschaftliche Geschehnisse vorgesehen, weshalb keine Ausgleichsregelung geplant waren (AHE WL, 2022b, S. 4). Auf das Verhalten der Verbraucher wurde mit Überzeugung und Information eingewirkt. So wurde wie bereits erwähnt schon im Frühjahr 2022 zur Lagerfüllung aufgerufen (FE WL, 2022). Der Aufruf steht bis zur Abgabe dieser Arbeit immer noch auf der BWL-Webseite unter «Holzenergie» aufgeschaltet (BWL, 2022).

Die vorgesehene Regelung sollte die vorhandenen Marktabläufe möglichst ungestört lassen, was beispielsweise in der Zielsetzung zu erkennen ist: «Die Lösung greift möglichst wenig in bestehende Marktabläufe ein. Damit wird das in einer Versorgungskrise bereits stark beanspruchte Versorgungssystem nicht zusätzlich mit unnötigen Aufgaben und Abläufen belastet, die sein Funktionieren zusätzlich erschweren oder gefährden könnten» (Redaktionsgruppe AHE WL, 2022c, S. 3).

4.5.4.3 Zeitplanung und Folgenabschätzung

Die Zeitplanung ist in den Entscheiden der AHE WL und der Arbeitsgruppe an den jeweiligen Sitzungen im Juli und im September 2022 zu erkennen. Der Oktober 2022 wurde als Zielzeitpunkt der finalen Konzeptversion festgelegt, um für die Wintermonate November bis Februar mögliche Mangellagen abwenden zu können (AHE WL, 2022b, S. 1, 2022d, S. 7). Elemente einer prospektiven Folgenabschätzung konnten in den ausgewerteten Daten nicht identifiziert werden.

4.5.4.4 Organisation und Kosten

Über die Organisation des Rechtsetzungsprojektes wurde entschieden, dass die Redaktionsgruppe - eine kleine Gruppe bestehend aus der Abteilungsleitung und den Vertretern der betroffenen Holzenergiebranche, die auch Mitglieder der AHE WL sind - gemeinsam mit administrativer Unterstützung das Rechtsetzungsprojekt durchführen. Sie sollten dabei falls nötig Experten sowohl aus der Arbeitsgruppe als auch aus der AHE WL beiziehen können (AHE WL, 2022d, S. 7). Der Vollzug der Regelung sollte durch die bestehenden Marktabläufe mit der Vereinfachung durch die zentrale Dispositionsstelle organisiert werden. Die alternativen Kosten für das Rechtssetzungsprojekt wurden durch das Budget der Abteilung Wald im BAFU finanziert, welche auch für die Abteilung Holzenergie in der Wirtschaftlichen Landesversorgung zuständig ist. Kosten, die im Ereignisfall durch die Regelung entstehen würden, sollten gemäss Konzept über den Preis der Ware getragen werden (Redaktionsgruppe AHE WL, 2022c, S. 7).

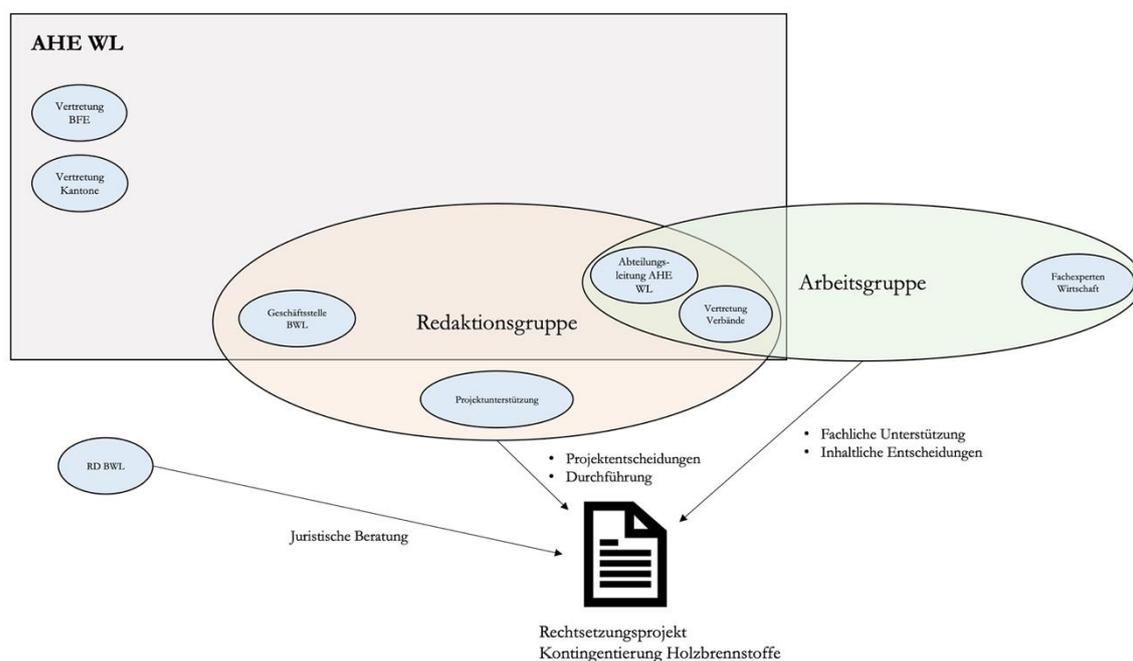


Abbildung 8: Organisationale Aufstellung des Rechtsetzungsprojektes Kontingentierung Holzenergie

Die organisationale Zusammensetzung des Projektteams ermöglicht es den Lesern einen Überblick über das Projekt, die Akteure und deren Einfluss auf das Endprodukt, den Verordnungsentwurf zu erlangen. Quelle: Eigene Darstellung.

4.5.4.5 Rechtsvergleiche

Durch den Rechtsdienst und die Geschäftsstelle Holzenergie des BWL wurden vergleichbare Dokumente zur Verfügung gestellt, an denen sich die Redaktionsgruppe bei der Konzepterstellung orientieren konnte (AHE WL, 2022b, S. 2, 2022d, S. 8). Dies waren beispielsweise das «Heizölbewirtschaftungskonzept» der Abteilung Mineralölprodukte WL sowie die dazugehörigen ergänzenden Dokumente (AMP WL, 2016, 2021). Informell war zu beobachten, dass die Redaktionsgruppe sich während des ersten Teilprozesses stark an diesen Dokumenten aus anderen Bereichen und Fachbereichen der WL orientierte und teilweise Struktur und Inhalte kopierte (Stüssi, 2023, S. 5).

4.5.4.6 Entscheidungsberechtigung

Die Entscheidungsberechtigung ist im Unterschriftsbereich zu erkennen. Die Genehmigung des Konzeptes bedarf der Unterschrift des Delegierten der wirtschaftlichen Landesversorgung (Redaktionsgruppe AHE WL, 2022c, S. 12). Demzufolge wurde dieser von den Verfassern als Entscheidungsberechtigter definiert.

4.5.4.7 Teilprozess 2: Konzeptionelle Vorarbeiten für einen Verordnungsentwurf in Vorbereitung auf die «schwere Mangellagen» in kurz- und mittelfristiger Zukunft (ab Januar 2023)

Nachdem die Lage an der 3. Lagekonferenz so eingeschätzt wurde, dass eine schwere Mangellage – hauptsächlich aufgrund des warmen Oktobers – für den Winter 2022/2023 nicht droht (AHE WL, 2022c, S. 1), wurde die Situation durch die AHE WL bis Ende des Jahres 2022 weiter beobachtet (Stüssi, 2023, S. 11).

In der Arbeitsplanung für das Jahr 2023 hielt die Abteilungsleitung der AHE WL fest, dass neben weiteren, nicht rechtsetzenden Tätigkeiten eine Überarbeitung des Konzeptes als Vorbereitung auf mögliche, mittelfristig bevorstehende schwere Mangellagen durchgeführt werden sollten. Zunächst wurden die verschiedenen Teilstücke des Konzeptes in eigenen Teilkonzepten sauber ausgearbeitet und optimiert, bevor sie per Ende April 2023 wieder in ein gesamtheitliches Konzept zusammengeführt werden konnten und darauf basierend ein erster Entwurf der Verordnung redigiert wurde (AHE WL, 2023e, S. 4).

Dieses zweite Konzept unterlag folglich stärker den Rahmenbedingungen eines herkömmlichen Rechtsetzungsprozesses eines Schubladenerlasses und weniger stark dem Zeitdruck bei der Erarbeitung. Das zweite Konzept hatte jedoch immer noch weitgehendst die gleichen Inhalte wie das Erste, baute es doch auf diesem auf. Um die Veränderungen adäquat aufzeigen zu können, wurde nach der induktiven Analyse zusätzlich ein deduktiver Vergleich zwischen den beiden Konzeptdokumenten durchgeführt. Die Resultate werden im Folgenden präsentiert.

Analog der Konzeptversion aus dem November 2022 wurden im zweiten Konzept keine Varianten dargestellt. Die Möglichkeiten von unterschiedlichen Vorgehensweisen in einzelnen Teilbereichen wurden in sogenannten Diskussionspapieren erfasst, mögliche Lösungswege mit den Fachexperten besprochen und anschliessend durch die Abteilungsleitung der AHE WL entschieden (Stüssi, 2023, S. 11).

Eine bedeutende Veränderung betraf den Geltungsbereich. Im Jahr 2022 wurden die Holzpellets aufgrund von historischen Gegebenheiten der Versorgungsengpässe im Winter 2021/2022, sowie ihrer Beschaffenheit als komplexes Industrieprodukt als Brennstoff mit erhöhtem Versorgungsrisiko erkannt. Deshalb wurden die Sofortmassnahmen im ersten Konzept im November 2022 stärker auf diesen Brennstoff ausgerichtet (Redaktionsgruppe AHE WL, 2022c, S. 3). Den aus der Wirtschaft stammenden Mitgliedern der AHE WL war es jedoch wichtig, dass eine Regelung für zukünftige schwere Mangellagen auf alle Holzbrennstoffe angewendet werden

kann. Die überarbeitete Version vom April 2023 öffnete folglich den Geltungsbereich auf alle Brennstoffe (AHE WL, 2022c, S. 4).

Die rechtsetzungstechnischen Grundsatzentscheidungen wurden weitgehendst gleich beantwortet wie im November 2022. Es handelt sich um einen dichten und bestimmt geregelten zentralen, auf die «schwere Mangellage» befristeten, konditionalen Spezialerlass auf Verordnungsstufe (AHE WL, 2023c, S. 2).

Der Regelungsaufbau wurde etwas geändert. Neben dem chronologischen Ablauf der Krise mit den verschiedenen Eskalationsstufen Normallage, Vorsorgephase und Interventionsphase wurden einige zusätzliche Mechanismen eingebaut. Zunächst wurde analog zu den «[g]eschützten Verbrauchern» (Redaktionsgruppe AHE WL, 2022e) im Bereich Gas eine Priorisierung der Kunden vorgenommen. Die Redaktionsgruppe entschied, dass im Sinne eines logischen Kriteriums während einer schweren Mangellage in erster Priorität Verbraucher mit Heizungen in Gebäuden mit Wohnzweck beliefert würden und erst in einem zweiten Schritt die übrigen Verbraucher (AHE WL, 2023c, S. 7). Diese Verkomplizierung des Regelungsaufbaus wurde vorgenommen, da man sich dabei eine wesentliche Verzögerung des Lieferengpasses und somit ein Zeitgewinn in der Krise und damit einhergehend mehr Handlungsspielraum versprach. Durch die Einschränkung der Anzahl zu beliefernder Kunden könnte die Versorgung des Landes mit einer beschränkten Menge an Brennstoff befriedigt werden (Redaktionsgruppe AHE WL, 2023a, S. 7).

Die gewählten Instrumente aus dem ersten Konzept im November wurden beibehalten und durch weitere ergänzt. Durch den Rechtsetzungsprozess angestossen, wurden von der AHE WL die Vorratshaltung nach Art. 7ff. LVG für den Bereich Holzenergie untersucht und Massnahmen in diesem Bereich vorbereitet. Im Rechtsetzungskonzept ist dieser Abschnitt mit «In Arbeit» vermerkt (AHE WL, 2023c, S. 12). Die Vorratshaltung wurde analog der übrigen Teilbereiche aus dem Rechtsetzungskonzept herausgelöst und in einem eigenen Vorratshaltungskonzept behandelt (AHE WL, 2023d, 2023a). Das Aufbauen von Vorratslagern ist ein durch das LVG klar geregelter Prozess. Dieser Prozess muss deshalb als mittelfristige Massnahme parallel zur Rechtsetzung durchgeführt werden. Dieser Prozess wurde zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Arbeit erst angestossen (Stüssi, 2023, S. 26).

Zusätzlich wurde der Bereich der Logistik als mögliche Problemquelle für zukünftige Mangellagen erkannt (Redaktionsgruppe AHE WL, 2022b, S. 2). Dies führte dazu, dass in diesem Bereich Massnahmen zum Monitoring, Präventionsmassnahmen und Sofortmassnahmen für

schwere Mangellagen bestimmt wurden. Diese wurden dem Konzept in einem eigenen Kapitel angefügt, als Begleitmassnahmen bezeichnet, aber nicht in die Konzeptstruktur eingepflegt (AHE WL, 2023c, S. 6).

Für Rechtsvergleiche wurden weiterhin die Konzepte aus der Abteilung Heizöl sowie jene der Abteilung Strom herangezogen (AMP WL, 2012, 2016; AS WL, o. J.). Die Entscheidungsbe-
rechtigung blieb beim Delegierten der WL (AHE WL, 2023c, S. 8).

4.5.5 Redaktion Entwurf

Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Arbeit wurde der Teilschritt der Entwurfsredaktion bedauerlicherweise noch nicht komplett abgeschlossen. Deshalb konnten nur die bis zum Zeit-
punkt der Fertigstellung dieser Arbeit erledigten Arbeiten analysiert werden.

Die Redaktion des Entwurfes begann auf Initiative der Abteilungsleitung AHE WL. Nach der Fertigstellung des Konzeptes «Kontingentierung Rationierung Holzbrennstoffe» im April 2023 setzte sie sich gemäss dem Auftrag aus den Lagekonferenzen im Jahr 2022 mit dem Rechts-
dienst BWL in Verbindung, um die notwendigen Informationen für die Redaktion des «Ver-
ordnungsentwurfs Kontingentierung Holzbrennstoffe» (in der Folge VoE.) zu erhalten. Der
Rechtsdienst des BWL stellte anlässlich der Sitzung vom 28.04.2023 allgemeine Informationen
zur Redaktion des Entwurfes sowie ergänzende Informationen zu artähnlichen Rechtsetzungs-
prozessen zur Verfügung (Abteilungsleitung AHE WL, 2023a, S. 1).

Das vorliegende Konzept und der redigierte Verordnungsentwurf beschreiben keine Fälle. Das
Ziel wird in Art. 1 Abs. 1 wie folgt beschrieben: «Diese Verordnung regelt die Kontingentie-
rung von Holzbrennstoffen für Verbraucher mit dem Ziel der Sicherstellung der Versorgung
des Landes mit Energie aus Holzbrennstoffen während einer schweren Mangellage» (Redakti-
onsgruppe AHE WL, 2023b, S. 2).

Abschnitt 1 des Verordnungsentwurfs wurde mit Legaldefinitionen in den Art. 2 - Art. 11 VoE
komplettiert. Dies soll ermöglichen, dass der hochspezifische und technische Inhalt der Ver-
ordnung für die Leser – Normadressaten und Weitere – verständlicher ist. Ausserdem lässt etwa
die in Art. 4 VoE. erläuterte Berechnung des Kontingents eine adäquate Wirkung im Anwen-
dungsfall zu. Rechtsanwender und Rechtsadressaten können sich an diesen Informationen ori-
entieren und ihr Handeln danach richten.

Der Verordnungsentwurf fügt sich aufgrund des von Art. 102 Abs. 1 zweiter Satz BV und Art.
5 Abs. 1 LVG verlangten Vorbereitungsmaßnahmen unterhalb der Gesetzes- auf

Verordnungsstufe ein. Zudem wurde die Ausarbeitung von Ausführungsbestimmungen an die verschiedenen Teilbranchen Pellets, Stückholz und Schnitzel delegiert (AHE WL, 2022c, S. 4).

Der zweite Schritt war die Übernahme von Mechanismen, wie die Priorisierung der Verbraucher und die Errechnung der Kontingente. Diese mussten aus dem Konzept sinngemäss übernommen und in die Form einer Verordnung gegossen werden. Dabei war es nicht immer einfach, die Chronologie der Massnahmen in eine logische Strukturierung einzupflegen (Abteilungsleitung AHE WL, 2023b, S. 3, 2023c, S. 2; Redaktionsgruppe AHE WL, 2023b, S. 2–7). Um die Zielkonformität zu eruieren, musste der Verordnungsentwurf, das Ergebnis, mit den in der Impulsphase aufgestellten Zielsetzungen abgeglichen werden. Der Impuls lautete:

«Gemäss Vorsorgeprinzip werden WL-Massnahmen für eine schwere Mangellage bei der Versorgung mit Pellet[s] vorbereitet (AHE WL, 2022b, S. 1).» Und später wird präzisierend hinzugefügt: «[...] konkret sollen Verbrauchseinschränkungen, Kontingentierung und Rationierung geprüft und in einem Konzept ausgearbeitet werden. Dieses Konzept dient dann für die Erarbeitung einer Notverordnung gem. LVG» (AHE WL, 2022b, S. 4).

Die Massnahmen Verbrauchseinschränkungen, Kontingentierung und Rationierung sind teilweise im Verordnungsentwurf zu erkennen. Im Prozessverlauf haben sich zwei zentrale Veränderungen ergeben: Während der 2. Lagekonferenz vom 14. Juli 2022 wurde noch von «WL-Massnahmen für eine schwere Mangellage bei Versorgung mit Pellet[s]» (AHE WL, 2022b, S. 1) gesprochen. Später öffnet sich der Geltungsbereich im Verordnungsentwurf auf alle «Holzbrennstoffe» (Art. 1 Abs. 1 VoE.). Dazu gehören «Holzpellets» (Art. 2 Bst. a VoE.), «Holzhackschnitzel» (Art. 2 Bst. b VoE.), «Stückholz» (Art. 2 Bst. c VoE.) und «Briketts und andere holzbasierte Brennstoffe» (Art. 2 Bst. d VoE.).

Gleichzeitig ist von den erwähnten Massnahmen Verbrauchseinschränkung, Kontingentierung und Rationierung nur noch die Massnahme der Kontingentierung im Verordnungsentwurf erkennbar (AHE WL, 2023c, S. 2). Dieser Fokus auf die Kontingentierung wurde aufgrund des Gebotes der Einfachheit (Flückiger, 2019, S. 549–553), aufgrund der Marktlogik und aufgrund der Umsetzung gewählt (Stüssi, 2023, S. 21).

Die Abteilung argumentierte bei ihren Entscheidungen, dass Verbrauchseinschränkungen nur für leitungsgebundene Energieträger Sinn ergeben. So ist es möglich, einem Verbraucher ein gewisses Kontingent an elektrischem Strom für eine gewisse Periode zuzuweisen. Der Verbrauch kann im Anschluss am Zähler abgelesen, überprüft und wenn nötig sanktioniert werden (Stüssi, 2023, S. 23). Bei nicht leitungsgebundenen Energieträgern wie Holzbrennstoffen ist es

jedoch logisch, mit der Kontingentierung auf der Angebotsseite anzusetzen. Dies wiederum beeinflusst den Konsum der Verbraucher direkt, da diese die zugeteilten und ausgelieferten Kontingente selbstständig in Rationen einteilen und verbrauchen können und müssen. Eine ähnliche Begründung, wie sie hier dargelegt wurde, sollte auch im erläuternden Bericht zum Verordnungsentwurf stehen. Dieser Bericht liegt zum Zeitpunkt der Redaktion dieser Arbeit jedoch noch nicht vor.

Weiter ist im Abschnitt 4.5.1 zu erkennen, dass die Begrifflichkeiten zum Zeitpunkt der Impulsgebung noch nicht bekannt waren. Es wird von einer «[...] Notverordnung gem. LVG» (AHE WL, 2022b, S. 4) gesprochen. Gemeint ist hier jedoch der verfasste, vorbereitete Verordnungsentwurf für die schwere Mangellage.

Bei der Erarbeitung des Verordnungsentwurfes und des dazugehörigen Berichtes orientierte man sich im Sinne des horizontalen Rechtsvergleiches am Dokument «Information über die Rechtsetzungsarbeiten Strom» (AS WL, o. J., S. 24–28). Jedoch wurde die Gliederung nicht bloss kopiert, sondern in auf die spezifischen Merkmale des behandelten Falles der Holzenergie angewendet. Der bestehende Mustererlass «Muster für vorsorglich beschlossene Verordnungen des Bundesrates mit aufgeschobener Inkraftsetzung und Veröffentlichung» (Zwygart, 1983, S. 194) wurde nicht beim BJ eingeholt.

4.5.6 Überprüfung Entwurf

Mitberichts- und Vernehmlassungsverfahren wurden für den hier behandelten Verordnungsentwurf (noch) nicht durchgeführt. Jedoch erfolgte ab Januar 2022 gleichzeitig mit dem Teilprozess 2 der konzeptionellen Vorarbeiten auf Anweisung des Fachbereiches des BWL die Erarbeitung eines Soundingboard-Konzepts. Dies mit dem Ziel, den «betroffenen Stakeholdern einen inhaltlichen Einblick in die Grundlage des Verordnungsentwurfs, der auf Antrag der AHE WL beim BWL in Auftrag gegeben wird, zu bieten» (Redaktionsgruppe AHE WL, 2023a, S. 2). Ausserdem sollten durch die Durchführung des Soundingboards - in der Lehre als «Runder Tisch» (Vgl. Tabelle 3) bezeichnet - auch Informationen aus betroffenen Wirtschaftszweigen generiert und eine möglichst grosse Akzeptanz für die beabsichtigte Regelung geschaffen werden (Redaktionsgruppe AHE WL, 2023a, S. 2).

4.5.7 Weitere Schritte: Beschlussfassung, Publikation, Inkraftsetzung und Wirkungskontrolle

Die weiteren Schritte wurden oder werden aus mehreren Gründen beim untersuchten Erlass nicht durchgeführt. Neben dem bereits erwähnten Grund des Abgabzeitpunktes dieser Arbeit

handelt es sich beim vorbereiteten Erlassentwurf um einen Schubladenerlass (Vgl. 3.4.2). Demzufolge werden die Schritte Beschlussfassung, Publikation und Inkraftsetzung sowie die Wirkungskontrolle naturgemäss erst im Falle einer drohenden schweren Mangellage im Bereich Holzenergie auf Initiative des Delegierten der wirtschaftlichen Landesversorgung angestossen.

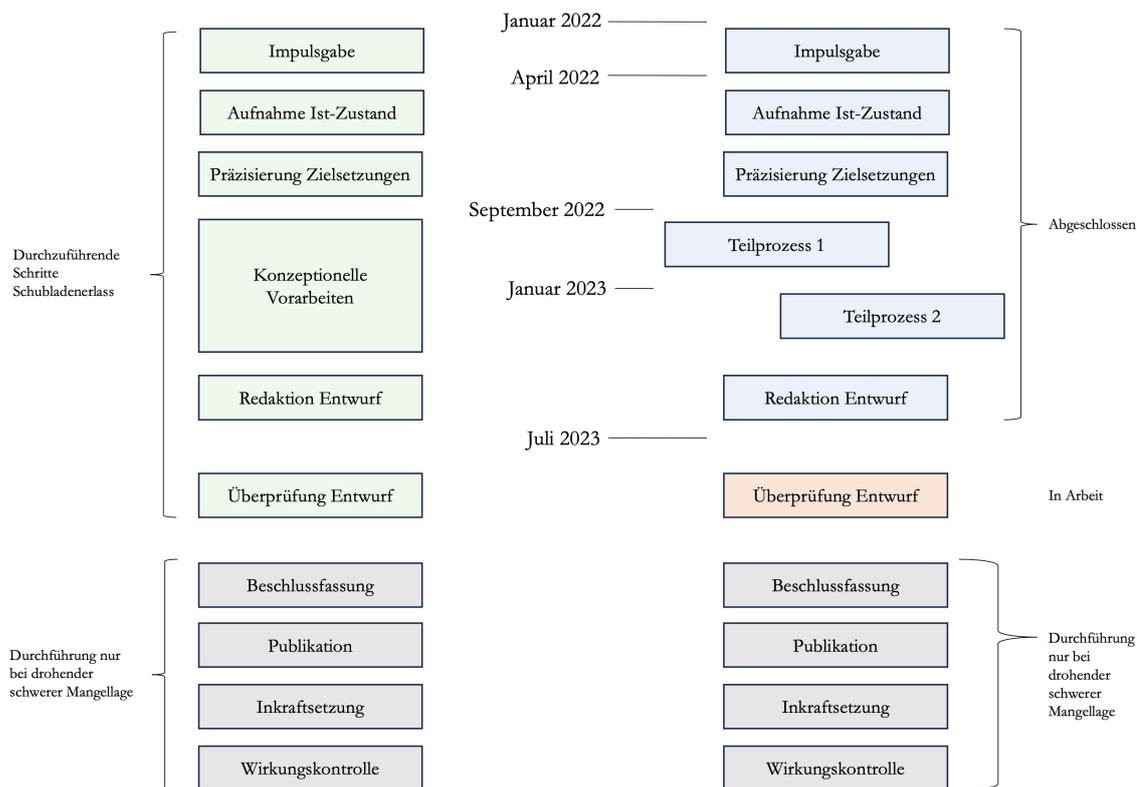


Abbildung 9: Vergleich Rechtsetzungsprozess Theorie und Praxis

Diese Abbildung zeigt die Gegenüberstellung des Rechtsetzungsprozesses eines Schubladenerlasses links und den Rechtsetzungsprozess zum Schubladenerlass Kontingenzierung Holzbrennstoffe rechts. Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Tabelle 1 und Kapitel 4.

5 Diskussion und Fazit

Um die Forschungsfrage nach der effektiven und effizienten Rechtsetzung zu überprüfen, werden in diesem Kapitel die in den Kapiteln 2 und 3 erarbeiteten Teilschritte des Rechtsetzungsprozesses bei einem Schubladenerlass mit den in der Fallstudie gefundenen Ergebnissen des tatsächlichen Rechtsetzungsprozesses des Verordnungsentwurfs «Kontingentierung Holzbrennstoffe» verglichen (Vgl. Tabelle 3). Basierend auf diesen Vergleichen können in einem zweiten Schritt die Gründe für die Übereinstimmung oder die Diskrepanz erläutert, Schlussfolgerungen gezogen und diskutiert werden.

Diese Schlussfolgerungen werden wiederum zu Handlungsempfehlungen vereinfacht. Zuletzt gilt es noch, die Limitationen der vorliegenden Fallstudie aufzuzeigen, und auf Möglichkeiten für zukünftige Forschungsprojekte aufmerksam zu machen.

5.1 Gegenüberstellung Theorie und Fallstudie

Der Rechtsetzungsprozess eines Schubladenerlasses entsprechend der Theorie ist in der Gesamtheit der Ergebnisse der Fallstudie klar zu erkennen. Die Ergebnisse aus der Fallstudie werden anhand der Teilschritte aus der Theorie diskutiert. Dieses Vorgehen gewährleistet die Übersichtlichkeit und die Nachvollziehbarkeit dieser groben Analyse. Ein Überblick in tabellarischer Darstellung über den SOLL-IST Vergleich bietet Tabelle 3. Ergänzend dazu werden die Ergebnisse der Fallstudie im zweiten Teil der Diskussion vor dem theoretischen Hintergrund der Rechtsetzung speziell in der Krise besprochen.

Tabelle 3: SOLL – IST Vergleich

Abgleich der Teilgehalte aus der Theorie für den Rechtsetzungsprozess und dem effektiv durchgeführten Rechtsetzungsprozess für den Schubladenerlass Kontingentierung Holzbrennstoffe

Legende: ✓ = stimmt überein, (✓) = stimmt teilweise überein, ✗ = stimmt nicht überein

Rechtsetzungsprozess Schubladenerlass	Fallstudie	Anmerkungen
1. Impulsgabe	✓	
1. Problemfeststellung	✓	
2. Lösungsweg Rechtsetzung	✓	
2. Aufnahme Ist-Zustand	(✓)	
1. tatsächliche Gegebenheiten	✓	
2. gesellschaftliche und wirtschaftliche Verhältnisse	(✓)	Vorbehalt der Abhängigkeit
3. rechtliche Situation	(✓)	
4. politische Situation	(✓)	
3. Präzisierung Zielsetzungen	✓	
1. Abklärung Rahmenbedingungen	✓	
2. Definition Zielsetzung	✓	
4. Konzeptionelle Vorarbeiten	(✓)	
1. Varianten	✗	
2. Grundsatzentscheidungen	✓	
i. Regelungsvariante	✓	
ii. Gegenstand	✓	
iii. Art	✓	
iv. Stufe	✓	
v. Dichte und Bestimmtheit	✓	
vi. Instrumente	✓	
3. realistischer Zeitplan	(✓)	
4. prospektive Folgenabschätzung	✗	
5. Organisation und Kosten	✓	
6. Rechtsvergleiche	✓	
7. Entscheidungsberechtigung Konzept	✓	

5. Redaktion Entwurf	✓	
1. Konzeptüberprüfung	✗	
i. Zielgerichtet	✗	
ii. Wirkungsvoll	✗	
iii. Stufengerecht	✗	
2. Phasenweise Konkretisierung	✓	
i. umschreiben und überarbeiten	✓	
ii. Zielkonformität	✓	
3. Kontextorientierung	✓	
i. Rechtsvergleiche	✓	
ii. Mustererlasse	✗	
6. Überprüfung Entwurf	(✓)	
1. Mitbericht	✗	
2. Vernehmlassung	✗	
3. Runde Tische	(✓)	
7. Beschlussfassung	✗	Hinausgestellt auf Eintreten der «unmittelbar drohenden oder bereits bestehenden schweren Mangellage» gemäss Art. 31 Abs. 1 LVG
8. Publikation	✗	
9. Inkraftsetzung	✗	
10. Wirkungskontrolle	✗	
1. Wirkungskontrolle	✗	
2. Mängelkorrektur	✗	

5.1.1 Impulsgabe

Es lässt sich in den Sitzungsprotokollen der Lagekonferenzen klar erkennen, dass das Rechtsetzungsprojekt die Lücke der fehlenden Interventionsmassnahmen für die drohende und schwere Mangellage im Bereich der Holzenergie nach Art. 31 LVG schliessen soll. Der Impuls wurde folglich durch eine Lücke im übergeordneten Recht ausgelöst. Aufgrund der Feststellung des Mangels und unter Berücksichtigung der Dringlichkeit wurde als Lösungsweg ein Rechtsetzungsprozess durch das zuständige Organ – WL im Auftrag des BR – angestossen. Das Vorgehen beim untersuchten Rechtsetzungsprojekt entspricht folglich dem in der Theorie beschriebenen Prozess der der Rechtsetzung eines Schubladenerlasses.

5.1.2 Aufnahme Ist-Zustand

Für die Aufnahme des Ist-Zustandes musste die Redaktionsgruppe die tatsächlichen Gegebenheiten, die gesellschaftlichen- und wirtschaftlichen Verhältnisse, die rechtliche Situation und die politische Situation erheben.

5.1.2.1 Tatsächliche Gegebenheiten

Die AHE WL bemühte sich im Frühjahr und Sommer 2022, die tatsächlichen Verhältnisse zu erheben. Die korrekten Kennzahlen zu Produktion und Import von Holzenergie wurden über die Fachexperten in die WL eingebracht. Dies ermöglichte es, die Diskrepanz zwischen tatsächlichen Gegebenheiten und dem rechtlich vorgesehenen Zustand der gesicherten Versorgung und so eine mögliche drohende Mangellage an der zweiten Lagekonferenz zu prognostizieren.

5.1.2.2 Gesellschaftliche und wirtschaftliche Verhältnisse

Die organisatorische Aufstellung der WL nach dem Milizprinzip bot direkten Zugang zu Zahlen und Daten aus der Wirtschaft über die Verbandsvertreter. Angemerkt werden sollte hier aber die Problematik der Abhängigkeit gegenüber diesen Daten aus der Wirtschaft. Die saubere Erhebung der Zahlen und Fakten in diesem Bereich ist stark abhängig von der Lagebeurteilung der Verbandsvertreter. Diese verfügen über die genauen Zahlen und können durch den Entscheid, diese bekannt zu geben oder nicht, die Effektivität und Effizienz des Prozesses wesentlich positiv oder negativ beeinflussen. Eine zurückhaltende Herangehensweise durch die AHE WL, obschon von der Auskunftspflicht nach Art. 64 LVG Gebrauch gemacht werden könnte, ist im Sinne der produktiven Zusammenarbeit im Kollegialgremium WL nachvollziehbar, behinderte den Prozess angesichts der Dringlichkeit jedoch wesentlich. Eine Plausibilisierung dieser Daten durch die AHE WL war möglich. Genauere Überprüfungen, selbst stichprobenartige,

sind jedoch schwierig, da es nur wenige Experten im Sektor Holzenergie gibt, und diese meist bei Verbänden engagiert sind.

5.1.2.3 Rechtliche Situation

Der rechtliche Ist-Zustand für die Versorgung im Bereich Holzenergie wurde durch die AHE WL über Beiziehung des Rechtsdienstes des BWL erhoben. Sowohl der rechtliche Zustand als auch die bestehende Lücke sowie die Möglichkeiten zur Ausfüllung durch einen Schubladenerlass wurden so erfasst.

Der Faktor der rechtlichen Situation wird als nur teilweise erfüllt klassifiziert, weil generell eine gewisse Unklarheit über die Begrifflichkeiten und die Rechtslage im Bereich des Versorgungsrechts herrscht. Im Herbst 2022 wurde diese Unklarheit von Staatsrechtsprofessor Giovanni Biaggini in der NZZ aufgezeigt. Aus seiner Sicht war der Entscheid des Bundesrats, für den Bau des Reservekraftwerks in Birr die Umweltverträglichkeitsprüfung nach Art. 10a USG ausser Kraft zu setzen, äusserst heikel. Bestimmungen anderer Erlasse könnten auf Art. 34 LVG gestützt nur bei einer unmittelbar drohenden oder bestehenden schwere Mangellage ausser Kraft gesetzt werden. Dies passte jedoch nicht mit der offiziellen Kommunikation des Bundesrates zusammen, wonach keine schwere Mangellage bestehe oder drohe (Gerny, 2022). Eine ähnliche Unklarheit über die rechtliche Situation bei der Milizorganisation AHE WL ist deshalb nicht überraschend.

5.1.2.4 Politische Situation

Die politische Situation wurde von der AHE WL in keinem der untersuchten Dokumente festgehalten. Allgemein wurde sie wie beschrieben als angespannt wahrgenommen. Der Rechtsetzungsprozess für einen Schubladenerlass gemäss Theorie bedarf einer formellen Analyse der politischen Situation, die in schriftlichen Produkten ersichtlich sein sollte. Da dieses schriftliche Festhalten nicht erkenntlich ist, wird dieser Aspekt nur mit teilweise erfüllt bewertet.

5.1.3 Präzisierung Zielsetzungen

Die zentrale Frage, ob das ursprüngliche Ziel angesichts der im Ist-Zustand erhobenen realen Verhältnisse weiterverfolgt werden sollte, wurde im vorliegenden Fall zu Recht mit Ja beantwortet. Da sich die Dringlichkeit zwischen Sommer und Herbst 2022 noch zuspitzte, hatte die Abklärung der Rahmenbedingungen, insbesondere der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und tatsächlichen, einen wesentlichen Einfluss auf die Notwendigkeit der Regelung von konkreten Massnahmen für eine mögliche «schwere Mangellage».

5.1.4 Konzeptionelle Vorarbeiten

Die konzeptionellen Vorarbeiten stellten zeitlich den zentralen Arbeitsschritt des Rechtsetzungsprozesses dar. Dies entspricht dem Rechtsetzungsprozess aus der Theorie. Ebenfalls positiv hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die Strategieflexibilität während des Winters 2022/2023. Im Sinne des iterativen Prozesses nach Delley & Flückiger (2005, S. 84) wurde das Konzept schrittweise erarbeitet. Als aufgrund der Lageentwicklung mehr zeitliche Ressourcen verfügbar wurden, wurden diese im Frühjahr 2023 genutzt, um auf die Teilbereiche des Konzeptes zurückzukommen und diese mit höherer Präzision auszuarbeiten.

Der Aufbau des Erlasses wird im Konzept nach chronologischen Kriterien mit der Struktur Normallage – Vorsorgephase – Ereignisfall aufgebaut. Dies zeigt eine Schwäche dieses Konzeptes auf. Der Geltungsbereich des schlussendlich vorbereiteten Erlassentwurfes liegt explizit auf dem Ereignisfall, der schweren Mangellage nach Art. 2 Bst. b LVG. Die Aspekte eines Rahmenkonzeptes über die gesamtheitlich möglichen Massnahmen sowie Erläuterungen zur Situation sind aber im Konzept nicht klar von den Inhalten eines Rechtsetzungskonzeptes im engeren Sinne abgetrennt. Die mittelfristigen Massnahmen, wie der Aufbau von Vorratshaltung im Bereich Holzenergie, ist im Rechtsetzungskonzept für die auf die «schwere Mangellage» beschränkten Massnahmen nicht am richtigen Ort aufgeführt.

5.1.4.1 Varianten

Die Behandlung und Ausarbeitung von Varianten der unterschiedlichen Regelungen sind in den Unterlagen nicht zu erkennen. Dass verschiedene Aspekte der Krise zwar an Sitzungen besprochen, jedoch nicht explizit in den konzeptionellen Vorarbeiten getrennt aufgeführt wurden, zeigt eine Schwäche des behandelten Rechtsetzungsprozesses. Durch die hohe Dichte an Experteninformation und wegen der knappen zeitlichen Ressourcen der Mitglieder der AHE WL sowie der hohen Dringlichkeit wurden alternative Regelungen und Krisenabläufe zu wenig ausgearbeitet und miteinander verglichen. Vielmehr fokussierte man bei der Ausarbeitung auf einzelne Teilbereiche wie Logistik, Import und weitere mögliche Problembereiche. Diese Herangehensweise war vor allem dem hohen Zeitdruck geschuldet. Es lässt sich spekulieren, ob die Ausweitung des Geltungsbereichs von Holzpellets auf alle Holzbrennstoffe durch stärkere Detailarbeit durch das Arbeiten mit Varianten hätte verhindert werden können. Für die Variabilität der konzeptionellen Vorbereitungen hätte auf jeden Fall noch Potenzial bestanden.

5.1.4.2 Grundsatzentscheidungen

Die Grundsatzentscheidungen über Regelungsvariante, Gegenstand, Art, Stufe, Dichte und Bestimmtheit sowie Instrumente wurden in den Konzepten ausdrücklich behandelt. Das Vorgehen der Befolgung der Anweisungen des Rechtsdienstes über die spezifische Auswahl der Regelungsart eines Schubladenerlasses in Kombination mit der genauen Bestimmung des Gegenstandes erweist sich als übereinstimmend mit der Theorie und wurde treffend umgesetzt.

5.1.4.3 Realistischer Zeitplan

Eine ausgewiesene Stärke des in der Fallstudie behandelten Rechtsetzungsprozesses sind die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit in der Zeitplanung. Die Erfordernis des realistischen Zeitplanes aus der Theorie wurde - wegen der starken Ungewissheit der Lageentwicklung - nicht erfüllt, aber die Zeitplanung wurde den durch die Krisenlage beschränkenden Rahmenbedingungen entsprechen aufgestellt und ab Dezember 2022 der sich verändernden Lage angepasst.

5.1.4.4 Prospektive Folgenabschätzung

Da die prospektive Folgenabschätzung in diesem Fall nicht vorgenommen wurde, ist es schwierig, Aussagen über diese zu machen. Gemäss der Theorie können Erlasse davon profitieren, wenn diese durchgeführt wird (Müller & Uhlmann, 2013, S. 61–62). Fraglich ist jedoch, ob es die dynamische Lageentwicklung und die Multivariabilität der Umstände überhaupt erlaubt hätten, im vorhandenen Zeitrahmen reagieren zu können.

5.1.4.5 Organisation und Kosten

Die Wahl der Organisation mit einer Redaktionsgruppe im Zentrum, die mit der Hilfe von beratenden Experten arbeitete und die für die Steuerung des Projektes relevanten Themen der AHE WL zum Entscheid vorlegten, entspricht dem Prinzip der Verwaltungsökonomie⁴. Die Einhaltung dieses Prinzips ist bei dem behandelten Rechtsetzungsprojekt aus finanzieller Sicht ressourceneffizient. Es trägt aber insbesondere auch der Dringlichkeit Rechnung. Unter dem hohen Zeitdruck konnte eine kleine Gruppe die administrative Hauptlast tragen, während die grossen Gruppen (AHE WL und ArGe) mit dem Praxiswissen jeweils nur für die

⁴ Verwaltungsökonomie: «Hinter den Begriffen der Verwaltungsökonomie und der Praktikabilität steht die Forderung nach einer möglichst einfachen Rechtsanwendung. Eine gesetzliche Regelung, die diese Forderung nicht beachtet, kann sich im Extremfall als geradezu undurchführbar erweisen. Verwaltungsökonomie und Praktikabilität sind aber nicht nur beeinträchtigt, wenn die Aufgabe der Verwaltung ans Unmögliche grenzt. Beide Gedanken sprechen auch gegen einen übermässigen, grossen oder bloss unnötigen Verwaltungsaufwand und verlangen eine brauchbare, zweckmässige Ordnung.» (Weber-Dürler, 1986, S. 193)

richtungsweisenden Entscheide zusammentraten (Vgl. S. 51). Es ist auffallend, dass im beschriebenen Rechtsetzungsprozess Vertreter der Wirtschaftsverbände bereits während den gesamten konzeptionellen Vorarbeiten einbezogen wurden. Dies ist ungewöhnlich. In der Theorie des regulären Rechtsetzungsprozesses werden diese Vertreter der Wirtschaft erst während der Vernehmlassung, welche Teil des Schrittes «Überprüfung Entwurf» (Vgl. S. 61) ist, einbezogen. Das lässt sich auf mehrere Gründe zurückführen. Zum einen ist die Holzenergiebranche sehr klein. Die Zahl der Wirtschaftsvertreter, die für das Milizamt in der WL zur Verfügung stehen, ist somit begrenzt. Dadurch haben diese Personen im untersuchten Verordnungsgebungsprozess teilweise eine doppelte Funktion. Sie sind in der AHE WL Mitglied als Wirtschaftsvertreter im Milizamt, für die Redaktionsgruppe, die unter Zeitdruck einen Verordnungsentwurf erarbeiten musste, stehen sie aber als Fachexperten zur Verfügung.

5.1.4.6 Rechtsvergleiche

Dokumente für Rechtsvergleiche wurden durch das BWL bereitgestellt und in Übereinstimmung mit der Theorie beigezogen. Als positive Entwicklung über die Zeit lässt sich in den Ergebnissen erkennen, dass sich zunächst sehr stark an die Konzepte aus ähnlichen Rechtsetzungsprozessen gehalten wurde – wovor in der Literatur gewarnt wird, später aber vermehrt ein eigener, auf den zu regelnden Sachverhalt zugeschnittener Charakter im Konzept zu erkennen ist (Redaktionsgruppe AHE WL, 2023b).

5.1.4.7 Entscheidungsberechtigung Konzept

Über die Entscheidungsberechtigung lässt sich nicht mehr sagen, als dass diese im behandelten Rechtsetzungsprojekt jederzeit eingehalten und stufengerecht festgesetzt wurde, womit dieser Aspekt mit den Anforderungen aus der Theorie übereinstimmt.

5.1.5 Redaktion Entwurf

Für die Redaktion des Entwurfs muss das Konzept überprüft werden. Das Konzept wird anschliessend phasenweise konkretisiert. Zudem sollten die Beteiligten sich am Kontext orientieren.

5.1.5.1 Konzeptüberprüfung

Zur Konzeptüberprüfung sollten gemäss Theorie (Müller & Uhlmann, 2013, S. 96) verschiedene Fälle ausgearbeitet werden. Mit dem Fallkatalog kann anschliessend der Entwurf unter stetiger Überprüfung der Zielgerichtetheit, der korrekten Wirkungsentfaltung und der Stufengerechtigkeit erstellt werden. Dieser Aspekt wurde beim behandelten Entwurf nicht

berücksichtigt. Es ist keine Konzeptüberprüfung in den formellen Unterlagen zu erkennen, und es wurden ebenfalls keine informellen Informationen beobachtet.

5.1.5.2 Phasenweise Konkretisierung

Das Konzept wurde in mehreren Arbeitsschritten stetig konkretisiert. Das phasenweise Vorgehen mit einem ersten Entwurf, der Besprechung in der Abteilungsleitung am 22.06.2023 (Abteilungsleitung AHE WL, 2023c, S. 1) und die anschliessende Umarbeitung des Entwurfs zeigte dieses Vorgehen anschaulich auf. Die Arbeitsweise der Redaktionsgruppe stimmt in diesem Punkt mit der in der Literatur empfohlenen überein. Durch das Erstellen einer ersten Erlassstruktur und einer anschliessenden Einflechtung der zentralen Mechanismen Priorisierung und Kontingentierung konnte die Zielkonformität – Ziel: Sicherstellung der Versorgung mit Holzenergie – erreicht werden.

5.1.5.3 Kontextorientierung

Im behandelten Rechtsetzungsprozess wurde sich an den theoretischen Grundlagen der Rechtsetzung orientiert. Dies ist zum einen bezüglich der Übereinstimmung mit der klassischen Rechtsetzungslehre relevant. Zum anderen waren die Rechtsvergleiche mit artähnlichen Schubladenerlassen, die zum Teil bereits die Schritte Beschlussfassung, Publikation und Inkraftsetzung durchlaufen hatten, in den Ergebnissen ersichtlich. Die Arbeiten der anderen Abteilungen der WL und weiteren Verwaltungsorganisationen wurden genutzt und auf den spezifischen Sachverhalt gemäss Konzept angewendet. Ein Mustererlass, der in der Literatur häufig erwähnt wird (Rechsteiner, 2016, S. 137; Schelbert, 1986, S. 121; Schmid, 1990, S. 20; Wildhaber, 2015, S. 183; Zwygart, 1983, S. 194), wurde jedoch beim BJ nicht eingeholt. Abklärungen, die im Zuge dieser Arbeit getätigt wurden, haben ergeben, dass dieser unter Umständen gar nicht mehr existiert.

5.1.6 Überprüfung Entwurf

Das Mitberichtsverfahren sowie das Vernehmlassungsverfahren wurden beide in Übereinstimmung mit dem Rechtsetzungsprozess der Schubladenerlasse nicht besprochen. Eine Abweichung gegenüber dem Rechtsetzungsprozess gemäss Theorie bildet jedoch die ausführliche Vorbereitung eines runden Tisches, der im Rahmen der WL als Soundingboard bezeichnet wurde, im Frühjahr 2023. Die Erarbeitung und Durchführung eines Soundingboards kann positive Einflüsse auf die Qualität des Erlassentwurfs im Sinne der Qualitätssicherung durch die prospektive Gesetzesevaluation haben (Müller & Uhlmann, 2013, S. 58–59). Der Abbruch der Arbeiten im Mai 2023 zur Vorbereitung des Soundingboards haben jedoch einen grossen Teil

der für das Rechtsetzungsprojekt zur Verfügung stehenden Ressourcen in Anspruch genommen. Dies hat unter anderem die Ausarbeitung des erläuternden Berichts behindert und zeitlich nach hinten verschoben. Ausserdem wurden die Arbeiten für das Soundingboard in Widerspruch zum Prozess gemäss Theorie noch vor der Redaktion des Entwurfs vorgenommen.

5.1.7 Übrige Schritte: Beschlussfassung, Publikation, Inkraftsetzung und Wirkungskontrolle

Übereinstimmend mit der Literatur zum Rechtsetzungsprozess bei Schubladenerlassen wurden die Teilschritte Beschlussfassung, Publikation, Inkraftsetzung und Wirkungskontrolle in der analysierten Fallstudie nicht durchgeführt. Diese würden, wie es Art. 31 Abs. 1 LVG erfordert, bei einer «unmittelbar drohenden oder bereits bestehenden schweren Mangellage» aufgrund eines Entscheides des Bundesrats durchgeführt werden.

5.1.8 Rechtsetzungsprozess im Krisenkontext

Krisen sind geprägt von bestimmten Faktoren. Diese wurden in Kapitel 3 ausgearbeitet und sind in Tabelle 4 dargestellt. Zum einen wirken sich diese Faktoren auf die Wahl des Rechtsetzungsprozesses aus. Der Schubladenerlass hat zum einen zur Folge, dass nur ein Teil der Schritte des Rechtsetzungsprozesses aus Kapitel 2 durchgeführt werden (Vgl. Tabelle 2). Zum anderen wirken sich diese Faktoren aber auch auf den Inhalt des Erlasses aus. Zusätzlich zur Diskussion der Analyseergebnisse entlang der Teilschritte des Rechtsetzungsprozesses wird in diesem Abschnitt gesondert ein Fokus auf die Rechtsetzung während oder bei bevorstehenden Krisen gelegt.

Tabelle 4: Krisenfaktoren

Legende: hoch = Faktor ist im untersuchten Prozess stark zu erkennen, mittel = Faktor ist im untersuchten Prozess teilweise zu erkennen, tief = Faktor ist im untersuchten Prozess wenig oder nicht zu erkennen
 ✓ = stimmt überein, (✓) = stimmt teilweise überein, ✗ = stimmt nicht überein.

Quelle: Eigene Darstellung angelehnt an Kapitel 3

Krisenfaktoren	Ausprägung in Fallstudie	Bemerkung
1. Überraschung	mittel	
a. Beschaffenheit	tief	
b. Zeitpunkt des Auftretens	hoch	
c. Zeitliche Dynamik	hoch	
d. Ausmass und Komplexität	tief	
2. Dringlichkeit	hoch	Erfordernis einer raschen Bewältigung
a. Zeitlich – Unvorhersehbarkeit der Entwicklung	hoch	
b. Sachlich – Mittel und Strukturen defizitär	hoch	herkömmliche reichen nicht aus

3. Bewältigung		
a. Vorsorge	✓	
b. Bekämpfung	✗	

5.1.8.1 Überraschung

Die Impulsphase war geprägt durch das Überraschungselement. Obwohl die Energiekrise, wie das für Krisen häufig der Fall ist, im Nachhinein als «erklär- und absehbar» (Brunner et al., 2020, S. 686) bezeichnet werden kann, wurde eine akute, für den Winter 2022/2023 mögliche schwere Mangellage im Bereich Holzenergie zum ersten Mal im Frühjahr 2022 als Problem wahrgenommen. Dies in erster Linie, weil zu der angespannten Situation im Winter 2021/2022 mit Teillieferungen bei Holzpellets noch die Gefährdung der Importe durch den Krieg in der Ukraine dazu kam (AHE WL, 2022a, S. 1).

Innerhalb des Bereichs Holzenergie wurden die Sofortmassnahmen auf die Holzpellets fokussiert, da dort die Möglichkeit einer schweren Mangellage als am grössten wahrgenommen wurde (AHE WL, 2022a, S. 3). Die Beschaffenheit der Krise als drohende schwere Mangellage bei den Holzpellets war deshalb wenig überraschend.

Der Zeitpunkt des Auftretens der Krise ist durch den äusseren Einfluss des Krieges in der Ukraine geprägt. Ein Versorgungsengpass bei den Holzpellets im Winter 2021/2022 war der AHE WL bekannt. Dagegen hätten jedoch bei einer gleichbleibenden Lageentwicklung auf dem europäischen Markt Massnahmen in der Privatwirtschaft, etwa Lagervergrösserungen und Ausbau von Logistikflotten, getätigt werden können. Die plötzliche zusätzliche Anspannung am europäischen Markt zeigt einen hohen Überraschungsfaktor für den Zeitpunkt des Auftretens auf.

Die Versorgungskrise hat mehrere Faktoren, die sich stark auf die Dynamik auswirkten. Die vier wichtigsten erkannten Faktoren umfassen auf der Angebotsseite (1) die Verfügbarkeit von Importen, (2) die Produktionskapazitäten im Inland und auf der Nachfrageseite (3) das Hamstern und (4) die Temperatur.

Insbesondere waren die Mitglieder der AHE WL besorgt über die weitere Entwicklung des Krieges und die damit einhergehenden Schwierigkeiten im Import. Dies kann daran abgelesen werden, dass nach der ersten Lagekonferenz Importmöglichkeiten aus Nordamerika abgeklärt wurden (AHE WL, 2022a, S. 3). Diese Massnahmen wurden später verworfen, da genügend Holzpellets aus Europa importiert werden konnten (AHE WL, 2023b). Die Produktionskapazitäten im Inland, die massgeblich auch von der Konjunktur im Bausektor abhängen, entwickelten sich bis Ende des Jahres 2022 ebenfalls positiv, wodurch sich die Lage aus diesem Grund nicht mit einer höheren Dynamik entwickelte und somit den Rechtsetzungsprozess nicht stärker unter Druck setzte. Das Phänomen des Hamsterns war primär im Sommer und Herbst 2022 zu

erkennen (AHE WL, 2022d, S. 6). Dieser Faktor wirkte sich gemäss Expertenaussagen von allen Faktoren am stärksten auf die zunehmende Dynamik der Lage aus. Dieser Entwicklung wurde jedoch mit Begleitmassnahmen entgegengewirkt. Für den Rechtsetzungsprozess war dies nur ein Kontextfaktor. Den stärksten Einfluss auf das Rechtsetzungsprojekt hatte die Temperatur. Zum einen waren die Monate Oktober und November 2022 sehr warm, was dazu führte, dass die Verbraucher weniger Holzbrennstoffe verbrauchten als angenommen. Zum anderen wurden diese Monate von den Unternehmen genutzt, um intensiv Holzbrennstoffe zu produzieren, sowie signifikant mehr zu importieren (AHE WL, 2022c, S. 5, 2023b, 2023e, S. 2).

Die Überraschung über das Ausmass und die Komplexität ist schwierig zu beurteilen, da die schwere Mangellage nicht eingetreten ist. Eine komplexe schwere Mangellage im Strom- und Gassektor hätte sich jedoch auch im Bereich Holzenergie in erheblichem Masse auswirken können. Da diese jedoch nicht eingetreten ist, ist die Ausprägung dieses Punkts ex-post als tief zu kategorisieren.

5.1.8.2 Dringlichkeit

Die Dringlichkeit steht in einem engen Zusammenhang mit der Dynamik der Situation. So wies sich die hohe Dynamik der Situation während des ersten Teilprozesses direkt auf die Dringlichkeit des Rechtsetzungsprozesses auf. Das höchste Risiko für eine mögliche schwere Mangellage wurde durch die AHE WL für die Monate November bis Februar erörtert. Das erklärte Ziel der AHE WL war es, einen Verordnungsentwurf bis Ende Oktober 2022 vorzubereiten, um im Ereignisfall die notwendige rechtliche Grundlage für einen allfälligen Eingriff bereit zu haben. Von der sachlichen Dringlichkeit lässt sich nun die zeitliche Dringlichkeit der nötigen Prozessvollendung bis im Oktober 2022 ableiten.

5.1.8.3 Bewältigung

Die in der Fallstudie untersuchte Bewältigung geschah durch die Vorbereitung eines Verordnungsentwurfs entsprechend dem Vorsorgeprinzip. Der vorbereitete und redigierte Schubladenerlass ist eine klassische Vorsorgemassnahme, da während der noch nicht bestehenden «schweren Mangellage» bereits der Fall der Krise geregelt wurde. Die Massnahmen, welche der Verordnungsentwurf beinhaltet, weisen Charakteristika sowohl von der Vorsorge als auch der Bekämpfung auf. Durch den Mechanismus der Priorisierung von Verbrauchern soll beispielsweise im Sinne der Vorsorge an der Quelle der Verbrauch auf die nötigsten Bereiche beschränkt werden.

Durch den im Verordnungsentwurf zentralen Mechanismus einer Kontingentierung soll beispielsweise im Sinne der Bekämpfung eine zeitlich begrenzte schwere Mangellage für jeden Verbraucher mit einem minimalen Anteil an Brennstoff überbrückbar sein.

5.2 Schlussfolgerungen

5.2.1 Einhaltung des Rechtsetzungsprozesses – Effizienz

Der Rechtsetzungsprozess für vorbereitete Erlassentwürfe für die Krisenlage wurde mehrheitlich eingehalten (Vgl. Tabelle 3). Dies ermöglichte es, den durch die Theorie empfohlenen spiralförmig ablaufenden iterativen Prozess (Delley & Flückiger, 2005, S. 84) unter Beachtung der relevanten Teilschritte durchzuführen. Während des Prozesses wurde stets reformuliert, korrigiert und präzisiert.

5.2.2 Krisenbewältigung – Effektivität

Als wesentliches Element der Krisenbewältigung mussten die Akteure, die den beschriebenen Rechtsetzungsprozess ausgelöst und durchgeführt haben, die Dringlichkeit beachten. Diese zeichnet sich durch die drei Faktoren zeitliche Dringlichkeit (Unvorhersehbarkeit der Entwicklung), sachliche Dringlichkeit (Folgen für elementare Rechtsgüter) und die unzureichenden Mittel und Strukturen zur Bekämpfung aus.

Besonders gelungen scheint das durch die Auswahl der Art des Rechtsetzungsprozesses für einen «Schubladenerlass» und die vorläufige Beschränkung auf die ersten 5 Teilschritte (Impulsgebung, Aufnahme Ist-Zustand, Präzisierung, Zielsetzung, Konzeptionelle Vorarbeiten und Redaktion Entwurf) des Rechtsetzungsprozesses und die Schwerpunktsetzung auf das Erstellen eines zentralen Konzeptes.

Durch diese Auswahl konnte die Unvorhersehbarkeit insofern berücksichtigt werden, als die möglichen Problemfaktoren und die dagegen nötigen Bekämpfungsmassnahmen in einer grundsätzlichen Art und Weise behandelt und in Erlassform gegossen werden. Dieser vorbereitende Vorgang der Krisenlage schon während der Bedrohungslage minimiert die zeitliche Dringlichkeit für die übrigen Schritte.

5.3 Handlungsempfehlungen

5.3.1 Handlungsempfehlung für den weiteren Rechtsetzungsprozess

Die Konzeptentwicklung und die Entwurfsredaktion sind aus Sicht dieser Arbeit angesichts des Zeitdrucks die zentralen Arbeitsschritte des behandelten Rechtsetzungsprozesses. Ausserdem konnte in der Analyse bei diesen Teilschritten eine Diskrepanz zwischen dem SOLL und dem IST Zustand herausgearbeitet werden. Aus diesen Gründen und weil diese Schritte zu diesem Zeitpunkt noch in Arbeit sind, wurden dafür je eine Handlungsempfehlung aufgestellt.

Tabelle 5: Handlungsempfehlungen AHE WL

Durch den SOLL-IST Abgleich konnten die Unterschiede zwischen den bisherigen rechtsetzungsarbeiten für die Verordnung Kontingentierung Holzbrennstoffe mit den rechtsetzungsarbeiten bei Schubladenerlassen gemacht werden. Daraus ergeben sich Handlungsempfehlungen für die AHE WL, im Besonderen die Redaktionsgruppe wie diese den Prozess erfolgreich zu Ende bringen kann. Quelle: Eigene Darstellung.

Ziel	Handlungsempfehlung
1. Umfassende Konzeptentwicklung	Alternative Varianten prüfen (Vgl. 4. a, Tabelle 3)
2. Intendierte Wirkungsentfaltung	Konzeptüberprüfung anhand Fallkatalog

Eine im Laufe dieser Arbeit herausgehobene Schwäche des behandelten Rechtsetzungsprozesses war die unzureichende Ausarbeitung von Regelungsvarianten. Inhaltliche Änderungen wurden während des Prozesses jeweils durch die Redaktionsgruppe mit Fachexperten besprochen. Waren die Fachexperten beispielsweise bei einer Problematik im Bereich Logistik mit dem Vorschlag des Fachexperten einverstanden, so wurde dieser Vorschlag direkt ins Konzept übernommen.

Konnte dieses Vorgehen im Jahr 2022 noch mit dem hohen Zeitdruck gerechtfertigt werden, so sollte für die Zukunft doch ein Fokus darauf gelegt werden, diesen Mangel zu beheben. Angesichts der weniger stark angespannten Lage kann die Redaktionsgruppe im Sinne des iterativen Prozesses zum Schritt der konzeptionellen Vorarbeiten zurückkehren und die Varianten entsprechend ausarbeiten.

Der Grund für die Notwendigkeit der sauberen Ausarbeitung der Varianten sind aus wissenschaftlicher Sicht in der Sozialpsychologie zu finden. Viele Entscheidungen werden heute von Gruppen getroffen, da man generell davon ausgeht, dass Gruppen besser entscheiden, weil man sich erhofft, dass mehr Menschen unterschiedliche Sichtweisen in den Prozess einbringen können. Gruppen arbeiten aber nur erfolgreicher als Individuen, wenn sie sich auf die Person mit

dem meisten Fachwissen verlassen und wenn die Gruppenmitglieder motiviert sind, nach der richtigen Antwort auf das Problem zu suchen (Aronson et al., 2014, S. 324–325). Gruppen neigen dazu, sich für Lösungen aufgrund von Argumenten, die allen Mitgliedern bekannt sind, zu entscheiden. Dies kann dazu führen, dass Gruppenmitglieder, die eine Information als einzige kennen, Mühe haben sich durchzusetzen. Es kann also geschehen, dass eine Variante mit drei positiven Argumenten, die allen Gruppenmitgliedern bekannt ist, einer Variante mit acht positiven Argumenten vorgezogen wird. Dem sogenannten Prozessverlust kann Einhalt geboten werden, wenn die Varianten sauber ausgearbeitet werden, positive und negative Argumente aufgezeigt und gegeneinander abgewogen werden und aufgrund dieser Grundlage eine informierte Entscheidung getroffen wird (Aronson et al., 2014, S. 325–329).

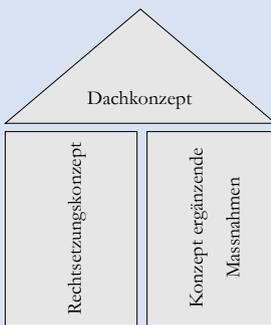
Angesichts dessen empfiehlt der Autor der Redaktionsgruppe auch bei der zu diesem Zeitpunkt noch laufenden Redaktion des Entwurfes eine Nachprüfung eines Teilschritts. Es sollte ein Fallkatalog für unterschiedliche Fälle, die in naher oder mittlerer Zukunft für den geregelten Bereich auftreten könnten, erstellt werden. Die Fälle könnten im Anschluss einzeln mit dem Entwurf auf die Kriterien Zielgerichtetheit, Wirkungsgehalt und Stufengerechtigkeit überprüft werden.

5.3.2 Handlungsempfehlungen für ähnliche Rechtsetzungsprozesse in der Zukunft

Die Konstellation der beim behandelten Prozess aufgetauchten Faktoren der Rechtsetzung unter dringlichen Rahmenbedingungen könnte sich in Zukunft auch für weitere Prozesse ergeben. Deshalb werden die Ergebnisse aus der behandelten Fallstudie so gut wie möglich genutzt und zwei Handlungsempfehlungen für ähnliche Projekte der Zukunft aufgestellt.

Tabelle 6: Handlungsempfehlungen für Rechtsetzungsprojekte

Durch die Analyse konnten Aussagen über die rechtsetzungsarbeiten für die Verordnung Kontingentierung Holzbrennstoffe gemacht werden. Davon abgeleitet werden die folgenden Handlungsempfehlungen Projektgruppen, die in Zukunft ähnliche Rechtsetzungsprojekte mit Schubladenerlassen durchführen wollen. Quelle: Eigene Darstellung.

Ziel	Handlungsempfehlung
1. Einhaltung der Reihenfolge der Arbeitsschritte	Zentrale Projektcharta führen
2. Klare Trennung zwischen Rechtsetzungsprozess und weiteren Massnahmen	Dreiteilung Konzepte: <div style="text-align: center;">  <p>Dachkonzept</p> <p>Rechtsetzungskonzept</p> <p>Konzept ergänzende Massnahmen</p> </div>

Ein zentraler Unterschied des behandelten Rechtsetzungsprojektes zu «normalen» Rechtsetzungsprojekten war der hohe Zeitdruck. Die im iterativen Prozess von Rechtsetzungsprojekten für gewöhnlich mögliche Rückbesinnung auf einen Teilschritt oder die flexible Auslegung der Einhaltung der Reihenfolge der Arbeitsschritte war unter Zeitdruck nicht möglich. Der Rechtsetzungsprozess wurde in gewisser Weise in eine dem schweizerischen Rechtsetzungsprozess untypische Linearität gezwängt. Um dieser Problematik entgegenzuwirken, sollte in Zukunft während des gesamten Prozesses eine zentrale Projektcharta⁵ mit den Teilschritten und deren Teilaspekten aus Tabelle 3 geführt werden. Der Projektcharta ermöglicht der Redaktionsgruppe durch die schrittweise Abarbeitung der Arbeitsschritte dieser Linearität Rechnung zu tragen.

⁵ Projektcharta: Eine Projektcharter (oder -charter) ermöglicht dem Projektleiter organisatorische Ressourcen für Projektaktivitäten einzusetzen. Die wichtigsten Vorteile dieses Dokuments bestehen darin, dass er eine direkte Verbindung zwischen dem Projekt und den strategischen Zielen der Organisation herstellt, eine formale Aufzeichnung des Projekts erstellt und das Engagement der Organisation für das Projekt zeigt (Project Management Institute, 2017, S. 75).

Um die beabsichtigte rechtliche Regelung und die begleitenden Massnahmen voneinander abzugrenzen, sollten bei den konzeptionellen Vorarbeiten 3 Dokumente erstellt werden. In einem Dachkonzept sollten die beiden Teilkonzepte Rechtsetzungskonzept und das Konzept ergänzende Massnahmen zusammengefasst und aufeinander abgestimmt werden. Durch die Auftrennung wird klar aufgezeigt, welche Massnahmen Teil einer rechtlichen Regelung ausmachen sollten, und welche durch andere Mittel umgesetzt werden können.

5.4 Limitationen und weiterer Forschungsbedarf

Mit der vorliegenden Arbeit konnte die effektive und effiziente Rechtsetzung in der Krise anhand einer Fallstudie untersucht werden. Die Fallstudie unterliegt einer Anzahl an Limitationen, die erwähnt werden müssen.

Erstens sind Fallstudien von ihrer Art her meist nur für den untersuchten spezifischen Sachverhalt aussagekräftig. Es sollte von Fallstudien nur mit Vorsicht Generalisierungen gemacht werden. Dennoch könne die gefundenen Ergebnisse für ähnliche Projekte und Prozesse gewisse *learnings* beinhalten. Aus diesem Grund sollten in der Zukunft weitere Fallstudien zu ähnlichen Verordnungsgebungsprozessen von Schubladenerlassen durchgeführt werden. Ein dichter Korpus an Fallstudien würde Generalisierungen eher ermöglichen.

Zweitens ist durch die Mitarbeit des Autors am behandelten Rechtsetzungsprojekt zwar ein hoher Grad an Zugänglichkeit zu formellen und informellen Informationen gegeben. Dies erhöhte jedoch auch den Grad der Subjektivität der Ergebnisse. Eine gewisse Subjektivität wurde aufgrund der dadurch verbesserten Untersuchungsgrundlage in Kauf genommen. Die Subjektivität wurde aber auf das Notwendigste beschränkt, indem nur offizielle Dokumente, die durch eine Co-Autorschaft der Organisationsmitglieder entstanden sind, analysiert wurden. Die Ergebnisse aus teilnehmenden Beobachtungen, die stärker von Subjektivität geprägt sind als die Dokumentanalysen, wurden nur verwendet, wenn dies als Mittel zur Triangulation nötig war, oder wenn sich andernfalls eine inhaltliche Lücke aufgemacht hätte.

Drittens sind auch inhaltliche Limitationen zu erkennen. Zum Zeitpunkt des Entscheids, die Fallstudie durchzuführen, war sich der Autor derselben nicht im Klaren, dass die Literatur zur dringlichen Rechtsetzung in der Schweiz dünn, veraltet und umstritten ist. Die Auseinandersetzung mit der Literatur für einen Nicht-Juristen haben sich zudem als schwierig herausgestellt. Dazu kommt, dass viele der in den vergangenen 30 Jahren geltenden Maximen in der Sicherheits- und Versorgungspolitik aufgrund des Kriegs in der Ukraine infrage gestellt wurden (Kamasa, 2022, S. 1–4). Im Zuge dessen wurde auch Literatur aus Zeiten vor den 1990er-Jahren

aktuell. Der Autor hat die Literatur trotzdem verwendet, da diese auf der einen Seite zwar nicht hochaktuell, auf der anderen Seite aber Beschreibungen von Schubladenerlassen enthalten, die in der aktuelleren Literatur nicht in demselben Detaillierungsgrad zu finden sind. Durch die Deklaration dieser Limitation der fehlenden zeitlichen, nicht aber inhaltlichen Aktualität wurde versucht, so gut wie möglich zu kennzeichnen, weshalb diese Literatur herangezogen wurde. Im Sinne dieser Limitation wäre die Ergänzung der Literatur um aktuellere wissenschaftliche Publikationen hilfreich. Diese könnten insbesondere prozessuales Wissen über Schubladenerlasse aus der nicht mehr aktuellen Literatur mit den aktuellen Gegebenheiten verknüpfen.

Viertens wurde das untersuchte Rechtsetzungsprojekt noch nicht abgeschlossen. Um eine umfassende Analyse machen zu können, wäre es von Vorteil gewesen, wenn das Projekt abgeschlossen gewesen wäre und der Verordnungsentwurf vorgelegen hätte. Durch die fehlende Vollständigkeit musste sich der Autor auf den bisher abgeschlossenen Teil beschränken. Eine ergänzende Untersuchung nach Abschluss aller 5 respektive 10 Teilschritte wäre der wissenschaftlichen Vollständigkeit zuträglich.

Quellenverzeichnisse

A. Literaturverzeichnis

- Aronson, E., Wilson, T. D., & Akert, R. M. (2014). *Sozialpsychologie* (8. Aufl.). Pearson.
- Biaggini, G. (2017). *BV Kommentar. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft* (2. Aufl.). Orell Füssli.
- Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Brunner, F., Wilhelm, M., & Uhlmann, F. (2020). Coronavirus und die Grenzen des Notrechts. Überlegungen zu einer ausserordentlichen ausserordentlichen Lage. *Allgemeine Juristische Praxis*, 29(6), 685–701.
- Delley, J.-D., & Flückiger, A. (2005). La légistique: Une élaboration méthodique de la législation. In *Confection de la loi*. (S. 83–96). Presses Universitaire de France.
- Flückiger, A. (2019). *(Re)faire la loi: Traité de légistique à l'ère du droit souple*. Stämpfli Editions.
- Hauri, A. (2019). Landesversorgung als Vorsorge für den Krisenfall. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, 253(1), 1–4. <https://doi.org/10.3929/ETHZ-B-000375178>
- Hettich, P. (2023). Art. 102. In B. Ehrenzeller, B. Schindler, & R. J. Schweizer (Hrsg.), *Bundesverfassung St. Galler Kommentar* (4. Aufl., S. 1–7). Dike.
- Höfler, S. (2020). Notrecht als Krisenkommunikation? Redaktionelle Fallgruben in der COVID-19-Verordnung 2. *Aktuelle Juristische Praxis*, 29(6), 702–709. <https://doi.org/10.5167/UZH-187445>
- Höfler, S. (2021). Legistische Herausforderungen. In F. Uhlmann & S. Höfler (Hrsg.), *Notrecht in der Corona-Krise 19. Jahrestagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre* (S. 87–122). Dike Verlag AG.
- Hunziker, A. W. (2020). *Spass am wissenschaftlichen Arbeiten: So schreiben Sie eine gute Semester-, Bachelor- oder Masterarbeit* (8. Auflage). Verlag SKV AG.
- Kamasa, J. (2022). Geopolitische Dimensionen der Energiewende. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, 308(1), 1–4. <https://doi.org/10.3929/ETHZ-B-000555871>
- Mayring, P. (2022). *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken* (13. Aufl.). Beltz.

- Müller, G., & Uhlmann, F. (2013). *Elemente einer Rechtssetzungslehre* (3. Aufl.). Schulthess.
- Prior, L. (2008). Repositioning Documents in Social Research. *Sociology*, 42(5), 821–836.
<https://doi.org/10.1177/0038038508094564>
- Project Management Institute (Hrsg.). (2017). *A guide to the project management body of knowledge* (6. Aufl.). Project Management Institute.
- Rechsteiner, D. (2016). *Recht in besonderen und ausserordentlichen Lagen. Unter besonderer Berücksichtigung des Rechts bei Katastrophen*. Dike.
- Ruff, F., & Oesch, M. (2015). Art. 102. In B. Waldmann, E. M. Belser, & A. Epiney (Hrsg.), *Bundesverfassung Basler Kommentar* (S. 1–8). Helbing Lichtenhahn.
- Sager, F., Hadorn, S., Balthasar, A., & Mavrot, C. (2021). *Politikevaluation: Eine Einführung*. Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Sager, F., Ingold, K., & Balthasar, A. (2018). *Policy-Analyse in der Schweiz: Besonderheiten, Theorien, Beispiele* (2. Auflage). NZZ Libro.
- Schelbert, B. (1986). *Die rechtliche Bewältigung ausserordentlicher Lagen im Bund*. Rüegger.
- Schmid, G. (1990). Grundsätzliche Fragen des Katastrophenschutzes aus rechtlicher Sicht. *Umweltrecht in der Praxis* 4(1), 1–26.
- Schmidt, W. (2016). Dokumentenanalyse in der Organisationsforschung. In S. Liebig, W. Matiaske, & S. Rosenbohm (Hrsg.), *Handbuch Empirische Organisationsforschung* (S. 1–24). Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Tschannen, P. (2011). *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft* (5. Aufl.). Stämpfli.
- Tschannen, P., Kern, M., & Müller, M. (2022). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (5. Aufl.). Stämpfli Verlag.
- Walter, G., & Contarini, F. (2022). Die Krise als Sachverhalt. In Irina Lehner, Caroline Rausch, Lea Ina Schneider, & Anna Elisa Stauffer (Hrsg.), *Recht in der Krise* (S. 33–48). sui generis.
- Weber-Dürler, B. (1986). Verwaltungsökonomie und Praktikabilität im Rechtsstaat. *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, 87(7), 193–214.

Wildhaber, I. (2015). Rechtliche Grundlagen für einen Katastrophenschutz durch den Bund. *Sicherheit & Recht*, 8(3), 170–183.

Ziegler, A. (2021). Art. 102. In V. Martenet & J. Dubey (Hrsg.), *Commentaire romand Constitution fédérale* (S. 1–6). Helbing Lichtenhahn.

Zwygart, U. (1983). *Die Gesamtverteidigungskonzeption unter besonderer Berücksichtigung der strategischen Fälle*. Rüegger.

B. Erlassverzeichnis

Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101)

Landesversorgungsgesetz vom 17. Juni 2016 (LVG, SR 531)

Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01)

Verordnung über die wirtschaftliche Landesversorgung vom 10. Mai 2017 (VWL V, SR 531.11)

C. Materialien- und Dokumentenverzeichnis

Abteilungsleitung AHE WL. (2023a). *Sitzungsprotokoll Abteilungsleitung AHE WL Rechtsdienst BWL*.

Abteilungsleitung AHE WL. (2023b). *Sitzungsprotokoll Rechtsetzende Arbeiten 2 Abteilungsleitung AHE WL*.

Abteilungsleitung AHE WL. (2023c). *Sitzungsprotokoll Rechtsetzende Arbeiten Abteilungsleitung AHE WL*.

AHE WL, Abteilung Holzenergie Wirtschaftliche Landesversorgung. (2022a). *Ergebnisse der 1. Lagekonferenz*.

AHE WL, Abteilung Holzenergie Wirtschaftliche Landesversorgung. (2022b). *Ergebnisse der 2. Lagekonferenz*.

AHE WL, Abteilung Holzenergie Wirtschaftliche Landesversorgung. (2022c). *Ergebnisse der 3. Lagekonferenz*.

AHE WL, Abteilung Holzenergie Wirtschaftliche Landesversorgung. (2022d). *Sitzungsprotokoll Arbeitsgruppensitzung*.

AHE WL, Abteilung Holzenergie Wirtschaftliche Landesversorgung. (2023a). *Diskussionspapier Vorratshaltung*.

- AHE WL, Abteilung Holzenergie Wirtschaftliche Landesversorgung. (2023b). *Importstatistik Pellets*.
- AHE WL, Abteilung Holzenergie Wirtschaftliche Landesversorgung. (2023c). *Konzept Verordnungsentwurf Bewirtschaftung von Holzbrennstoffen*.
- AHE WL, Abteilung Holzenergie Wirtschaftliche Landesversorgung. (2023d). *Protokoll Sitzung Vorratshaltung Pellets*.
- AHE WL, Abteilung Holzenergie Wirtschaftliche Landesversorgung. (2023e). *Strategiepapier 2023 Wirtschaftliche Landesversorgung Abteilung Holzenergie (AHE WL)*.
- AMP WL, Abteilung Mineralölprodukte Wirtschaftliche Landesversorgung. (2012). *Verordnungsentwurf Verordnung über die Bewirtschaftung von Heizöl*.
- AMP WL, Abteilung Mineralölprodukte Wirtschaftliche Landesversorgung. (2016). *Heizölbewirtschaftungskonzept*.
- AMP WL, Abteilung Mineralölprodukte Wirtschaftliche Landesversorgung. (2021). *Musterabläufe Heizölbewirtschaftung v3*.
- AS WL, Abteilung Strom Wirtschaftliche Landesversorgung. (o. J.). *Information über die Rechtsetzungsarbeiten Strom*.
- BAFU, Bundesamt für Umwelt. (2022). *Jahrbuch Wald und Holz 2022*.
- BFE, Bundesamt für Energie. (2022). *Schweizerische Gesamtenergiestatistik 2022 (Schweizerische Gesamtenergiestatistik)*.
- BFE, Bundesamt für Energie. (2023a). *Faktenblatt Reservekraftwerk Birr*.
- BFE, Bundesamt für Energie. (2023b). *Schweizerische Holzenergiestatistik 2022. Vorabzug*.
- BFE, Bundesamt für Energie. (2023c). *Schweizerische Statistik der Erneuerbaren Energien. Vorabzug*.
- BJ, Bundesamt für Justiz. (2019). *Gesetzgebungsleitfaden*.
- Bruhin, L., & Werren, A. (2021). *Reform wirtschaftliche Landesversorgung 2021*.
- Bundesrat. (2014). *Botschaft zur Totalrevision des Landesversorgungsgesetzes*.
- Fachagentur für Nachwachsende Rohstoffe e. V. (2021). *Holzpellets*.

- FE WL, Fachbereich Energie Wirtschaftliche Landesversorgung. (2022). *Dringender Aufruf: Füllen Sie Ihr Pelletslager jetzt – und vermeiden Sie einen Versorgungsengpass im Winter 2022/2023.*
- FE WL, Fachbereich Energie Wirtschaftliche Landesversorgung. (2023). *Organigramm Fachbereich Energie.*
- proPellets.ch. (2022a). *Marktmonitoring.*
- Redaktionsgruppe AHE WL. (2022a). *Diskussionspapier Hotline Holzenergie.*
- Redaktionsgruppe AHE WL. (2022b). *Diskussionspapier Logistik.*
- Redaktionsgruppe AHE WL. (2022c). *Konzept Bewirtschaftung von Holzbrennstoffen (Kontingentierung und Rationierung) V.3.*
- Redaktionsgruppe AHE WL. (2022d). *Sackware Entscheidraster.*
- Redaktionsgruppe AHE WL. (2022e). *Teilkonzept Priorisierte Verbraucher Holzbrennstoffe.*
- Redaktionsgruppe AHE WL. (2023a). *Konzept für Soundingboard v.4.3.*
- Redaktionsgruppe AHE WL. (2023b). *Rechtsetzungsarbeiten Kontingentierungsverordnung.*
- Steffen, P., Reinhard, M., & Zürcher, D. (2021). *Ressourcenpolitik Holz 2030. Strategie, Ziele und Aktionsplan Holz 2021 – 2026. Wald und Holz.*
- Stüssi, C. (2023). *Arbeitsjournal WL-Massnahmen Holzenergie.*

D. Internetquellenverzeichnis

- Bundeskanzlei. (1990, September 23). *Volksinitiative für den Ausstieg aus der Atomenergie.* Admin. Abgerufen am 14. Juni 2023, von <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/politische-rechte/pore-referenzseite.html>
- Bundesrat. (2000, Juli 4). *Energie 2000 nach zehn Jahren fast am Ziel: Wertvolle Erfahrungen für das Nachfolgeprogramm.* Admin. Abgerufen am 25. März 2023, von <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-4055.html>
- Bundesrat. (2022, Dezember 16). *Hans Häfliger wird neuer Delegierter der Wirtschaftlichen Landesversorgung.* Admin. Abgerufen am 9. Juni 2023, von <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-92286.html>

- BWL. (2022, Juni 1). *Holzenergie*. Admin. Abgerufen am 17. April 2023, von <https://www.bwl.admin.ch/bwl/de/home/themen/energie/energieholz.html>
- BWL. (o. J.-a). *Auftrag*. Admin. Abgerufen am 7. Februar 2023, von https://www.bwl.admin.ch/bwl/de/home/wirtschaftliche_landesversorgung/prasentation_wl/auftrag.html
- BWL. (o. J.-b). *Grundsätze*. Admin. Abgerufen am 7. Februar 2023, von https://www.bwl.admin.ch/bwl/de/home/wirtschaftliche_landesversorgung/prasentation_wl/grundsaeetze.html
- BWL. (o. J.-c). *Strategie*. Admin. Abgerufen am 7. Februar 2023, von https://www.bwl.admin.ch/bwl/de/home/wirtschaftliche_landesversorgung/prasentation_wl/strategie.html
- Gerny, D. (2022, September 26). *Stromkrise: Bundesrat hat drohende Mangellage ausgerufen*. Neue Zürcher Zeitung. Abgerufen am 19. Juni 2023, von <https://www.nzz.ch/schweiz/ohne-dass-es-jemand-bemerkt-hat-der-bundesrat-hat-am-freitag-eine-drohende-strommangellage-ausrufen-ld.1704491>
- Humbel, G. (2022, August 6). *Der Chef der Stromaufsicht rät zum Kauf von Kerzen und Holz*. Neue Zürcher Zeitung. Abgerufen am 15. Juni 2023, von <https://magazin.nzz.ch/empfehlungen/der-chef-der-stromaufsicht-raet-zum-kauf-von-kerzen-und-holz-ld.1696815>
- proPellets.ch. (2022b). *Medienmitteilung proPellets*. proPellets Schweiz. Abgerufen am 17. März 2023, von https://www.propellets.ch/fileadmin/user_upload/6_Presse/2022_Versorgung/Medienmitteilung_proPellets_220119_D.pdf
- Rutschmann, C. (2022). *Medienmitteilung: Holzenergie ist Zukunft*. Holzfeuerungen Schweiz. Abgerufen am 11. Juni 2023, von https://www.holzfeuerungen-schweiz.ch/wp-content/uploads/2016/07/220110_Interview_Imbach_Holzenergie.pdf

Erklärungen

Selbständigkeitserklärung

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, 4. August 2023


Christian Michael Stüssi

Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit

Ich erkläre hiermit, dass ich der Veröffentlichung der von mir verfassten Masterarbeit im Falle einer Benotung von 5.0 oder höher auf der Homepage des KPM zustimme. Die Arbeit ist öffentlich zugänglich.

Bern, 4. August 2023


Christian Michael Stüssi