

# Die neuen Richtlinien der Rechtssetzung des Kantons Aargau

**Marcel Bolz** | *Der Regierungsrat hat neue Richtlinien der Rechtssetzung erlassen, die insbesondere methodische und konzeptionelle Aspekte der Vorbereitung und Ausarbeitung von Erlassen betonen.*

## 1 Einleitung

Der Regierungsrat des Kantons Aargau hat am 15. August 2001 neue Richtlinien der Rechtssetzung (im Folgenden: Richtlinien) erlassen und am 1. Januar 2002 in Kraft gesetzt. Sie lösen die von der Regionalkonferenz der Regierungen der Nordwestschweiz beschlossenen Richtlinien der Gesetzestechnik ab, die im Kanton Aargau seit dem 1. August 1974 Geltung hatten.

Die Richtlinien sollen den am Rechtssetzungsverfahren Beteiligten methodische und technische Hilfe leisten. Gleichzeitig standardisieren sie soweit nötig das Rechtssetzungsverfahren innerhalb der Verwaltung mit verbindlichen Regeln und schaffen eine einheitliche Terminologie.

In sachlicher Hinsicht beanspruchen die Richtlinien Geltung für grundsätzlich alle Rechtssetzungsverfahren. Die Verwaltungsstellen können von den Richtlinien abweichen, wenn die konkreten Umstände es erfordern, sie haben indessen die Abweichungen zu begründen. Diese Flexibilität erlaubt es, für jedes Rechtssetzungsprojekt ein dem Inhalt und der Bedeutung angepasstes Vorgehen zu wählen. Durch verschiedene zwingend zu durchlaufende Verfahrensschritte setzen die Richtlinien allgemeine Standards.

## 2 Ziele und neue Akzente

Die Richtlinien stellen teilweise eine Reaktion auf zu Tage getretene Mängel und Unzweckmässigkeiten früherer Rechtssetzungsverfahren («Redaktionslastigkeit», Zeitnot, ungenügendes Zusammenwirken verschiedener Disziplinen) dar. Sie sind nicht als «Sanktionensystem» konzipiert, sondern wollen Lernprozesse initiieren und anleiten sowie die Erarbeitung von guten Lösungen fördern. Sie setzen insbesondere in vier Bereichen Akzente:

– *Prozessorientierung*

Die Richtlinien betonen den Ansatz, wonach Rechtssetzungsvorhaben analytische, schöpferische Prozesse sind. Sie bestehen aus verschiedenen Phasen und Teilprozessen, die in Bezug auf die Aufgabenstellung, die Beteiligten und deren Funktionen voneinander abweichen. Dieser

Umstand ruft nach Koordination und sachgerechte Abfolge der Teilprozesse, damit keine Beeinträchtigung oder Überbetonung einzelner Funktionen entsteht. Die Richtlinien vermitteln einen Überblick und erleichtern es den Beteiligten, an der richtigen Stelle des Hauptprozesses «anzudocken».

– *Projektmanagement*

Die Richtlinien gehen davon aus, das Wesen des Rechtssetzungsverfahrens lasse sich mit dem Verständnis und den Instrumenten des in Wirtschaft und Wissenschaft entwickelten Projektmanagements erfassen. Wichtige Elemente sind dabei in organisatorischer Hinsicht der Projekt-auftrag, die Projektorganisation, die Zeit- bzw. Meilensteinplanung und die Ressourcenzuteilung; methodisch betonen die Richtlinien den Problemlösungszyklus (z.B. Zielformulierung, Lösungssuche, Evaluation, Entscheid).

– *Interdisziplinarität*

Eine wichtige Voraussetzung für gute Ergebnisse von Rechtssetzungsprojekten ist das sinnvolle Zusammenwirken verschiedener Disziplinen; diese Zusammenarbeit hat koordinative und kooperative Elemente.

– *«Rahmenorganisation»*

Die Departemente und die Staatskanzlei ernennen Rechtssetzungsdelegierte, die für die Unterstützung der Rechtssetzungsprojekte zuständig sind. Die Rechtssetzungsdelegierten bilden das Forum für Rechtssetzung, das dem Wissens- und Erfahrungsaustausch dient. Es erlässt interne Richtlinien über die rechtssetzungstechnischen Formalien und berichtet dem Regierungsrat über die Zweckmässigkeit der Weisungen.

### **3 Form, Aufbau und Nachführung der Richtlinien**

Der Ordner der Richtlinien enthält am Anfang ein grossformatiges Faltblatt mit dem schematisierten Ablauf der Rechtssetzungsverfahren. Wichtige Schritte oder Teilprozesse werden graphisch dargestellt und mit Symbolen gekennzeichnet, die Erläuterungen nehmen diese Symbole wieder auf. In der senkrechten Achse sind die Beteiligten erfasst (z.B. Departemente, Regierungsrat, Grosse Rat, Stimmvolk), in der waagrechten die von den Richtlinien unterschiedenen sechs Phasen der Rechtssetzung. Die Richtlinien gliedern sich des Weiteren in folgende Hauptteile:

1. Einleitung
2. Allgemeine Weisungen zur Rechtssetzung
3. Die Impulsphase
4. Die Konzeptphase

5. Die Entwurfsphase
6. Die Vernehmlassungsphase
7. Das Parlamentarische Verfahren
8. Die Volksabstimmung
9. Inkraftsetzung und Publikation  
Anhänge (Beispiel einer Ursachenkarte, Leitfaden für die Formalien der Rechtssetzung, Synopsen u.a.m.)

Jedes Kapitel ist grundsätzlich in drei Teile gegliedert: Informationen über die rechtlichen Vorgaben, verbindliche Weisungen des Regierungsrates und Erläuterungen.

Für die Änderung oder Ergänzung der Weisungen ist der Regierungsrat zuständig. Die Nachführung der rechtlichen Vorgaben und der Erläuterungen obliegt dem Rechtsdienst des Regierungsrates. Es ist vorgesehen, die Nachführung mit Hilfe des Intranets vorzunehmen. Die Richtlinien können im Intranet und im Internet unter [www.ag.ch/rechtssetzung/hilfsmittel.htm](http://www.ag.ch/rechtssetzung/hilfsmittel.htm) heruntergeladen werden. Massgebend ist jedoch die schriftliche Form.<sup>1</sup>

#### **4 Ausgewählte Phasen des Rechtssetzungsverfahrens in Kürze**

##### **4.1 Die Impulsphase**

Im Zentrum dieser Phase stehen die Problemwahrnehmung und –analyse. Gemäss Weisung (im Folgenden: W) 8 haben Verwaltungsstellen unter anderem das Problem und seine Hauptursachen zu umschreiben, die Rechtssetzungskompetenz des Kantons im betreffenden Bereich zu prüfen sowie die bei der Thematisierung des Problems wirkenden Triebkräfte zu eruieren. Gestützt darauf sind insbesondere die Grobziele des Projekts, die Ebene, auf der eine Lösung gesucht werden soll (kommunale, kantonale, interkantonale Ebene), sowie die Lösungen anderer Kantone zu skizzieren.

Darzulegen sind auch die personellen Ressourcen für die Erarbeitung der neuen Regelung sowie die geschätzten finanziellen und personellen Auswirkungen des Vollzugs. Diese Ausführungen dienen der zuständigen Instanz (bei bedeutungsvollen Projekten dem Regierungsrat, W9) als Grundlage für den Entscheid über die Inangriffnahme des Rechtssetzungsprojektes («Startschuss»). Die Richtlinien schreiben für den daran anschliessenden Projektabschnitt die Klärung der Vorgehensweise (vor allem Art und Weise der Erarbeitung des Entwurfs, Einbezug von mitbetroffenen Departementen, anderen Verwaltungsstellen und Dritten) und die Erstellung eines Zeitplans vor.

## 4.2 Die Konzeptphase

### 4.2.1 Allgemeines

Die Konzeptphase stellt ein «Herzstück» der Richtlinien dar. Sie hat das Normkonzept zum Ziel, das vom federführenden Departement auszuarbeiten ist (W12). Das Normkonzept soll nicht eine bürokratische Hürde für Rechtssetzungsprojekte, sondern ein Gegenmittel gegen die häufig ange-troffene «Redaktionslastigkeit» sein. Die Richtlinien widerspiegeln den Umstand, dass die Ausarbeitung von Erlassentwürfen mehr Gedanken- als Redaktionsarbeit ist. Die Konzeptphase soll dazu dienen, die Erkenntnisse aus der Impulsphase zu vertiefen und zu verfeinern sowie die erarbeiteten Lösungen zu evaluieren, bevor mit der Redaktion des Erlassentwurfes begonnen wird. Man soll nicht anhand von ausformulierten Entwürfen erstmals die Diskussion führen, «wohin die Reise gehen solle», sondern die zuständigen Instanzen sollen die konzeptionellen Grundentscheidungen frühzeitig anhand von Berichten festlegen, welche die Lösungsalternativen leitsatzmässig einfangen und bewerten. W13 hält den zwingenden Inhalt des Normkonzepts fest (vgl. die nachfolgenden Abschnitte). Für die politi-schen Instanzen (Departementsvorsteher/Departementsvorsteherin, Regie-rungsrat, Grosse Rat) bewirkt das Normkonzept (zusammen mit der Ver-besserung der Prozessplanung) eine Vergrösserung des Handlungsspiel-raums, indem sie ihre Entscheidungen nicht aufgrund «fertig verschnürter Pakete» treffen müssen, die «fünf vor zwölf», manchmal sogar «fünf nach zwölf» unterbreitet werden.

Die Departementsleitung bereinigt das Normkonzept und löst die Ent-wurfsphase aus, soweit sich hierzu nicht der Regierungsrat in der Impuls-phase dafür zuständig erklärt hat (W15). Die formelle Seite des Erlassent-wurfs lässt sich nun leichter finden, wenn der Inhalt ausgeleuchtet und eva-luiert worden ist.

Die Richtlinien unterscheiden folgende Schritte der Konzeptphase: Ana-lyse des Projektauftrages, Feststellung des Ist-Zustandes, Konkretisierung und Bereinigung der Zielvorstellungen, Variantensuche und Variantenaus-wahl.

### 4.2.2 Die Feststellung des Ist-Zustandes

Im Mittelpunkt dieses Schrittes stehen die Erfassung der empirischen und statistischen Daten zum Problemkreis, der im Problembereich geltenden Rechtsnormen (einschliesslich deren Wirkungen und Nebenwirkungen), der Schnittstellen zu den übrigen Rechtsbereichen und vor allem der genau-en Ursachen des Problems und dessen Auswirkungen (W13 lit. a und b).

Die Erläuterungen verweisen im Zusammenhang mit der Erfassung der Ursachen auf das im Anhang 3 der Richtlinien abgedruckte Beispiel einer Ursachenkarte. Diese stellt ein gedankliches Modell der Ereignisse dar, die das Problem bewirken und die vom Problem wiederum bewirkt werden. Sie zeigt das Problemumfeld sowie die Wirkungsweisen und kann die Betroffenheiten verdeutlichen.

#### 4.2.3 *Die Konkretisierung und Bereinigung der Zielvorstellungen (Soll-Zustand)*

Dieser Schritt untersucht die formulierten Ziele der Problemlösungen und ihre Beziehungen untereinander näher. Bei komplexen Verhältnissen können die Ziele in einer so genannten Ziel-Mittel-Hierarchie geordnet werden. Dieser Hierarchie liegt die Erkenntnis zu Grunde, dass es Ziele gibt, die zur Erreichung anderer Ziele dienen; diese haben eine zweifache Natur: Ziele sind sie auf einer unteren Ebene, auf einer oberen Ebene hingegen sind sie Mittel. Diese Ziel-Mittel-Hierarchie kann die Erkennung von allfälligen Zielwidersprüchen erleichtern.

#### 4.2.4 *Variantensuche*

Die Ausarbeitung von Problemlösungsvarianten orientiert sich im Wesentlichen an folgenden Fragestellungen:

- Welches unmittelbare oder mittelbare Ergebnis kann mit welchen Mitteln erreicht werden?
- Ist eine interkantonale, kantonale, interkommunale oder bloss kommunale Regelung zu erlassen?
- Welcher Steuerungstypus soll zur Anwendung kommen: hoheitliches Staatshandeln, Kooperation mit den Privaten oder Übertragung hoheitlicher Aufgaben an Private?
- Welche Steuerungsinstrumente sollen verwendet werden:
  - a) Verhaltensvorschriften (z. B. Gebote, Verbote, Bewilligungs-, Genehmigungs- und Kostentragungspflichten)?
  - b) Einräumung von Rechtsansprüchen (z. B. finanzielle Anreize)?
  - c) Aktivierung der gesellschaftlichen Selbstregulierung durch entsprechende Verfahrensregelung (z. B. durch Einräumung von Mitsprachemöglichkeiten)?
  - d) Informations- und Überzeugungsinstrumente (Zweckbestimmungen, Broschüren)?
  - e) Schaffung von Einrichtungen oder Institutionen öffentlichrechtlicher oder privatrechtlicher Art, die eine staatliche Aufgabe erfüllen sollen?

f) «Deregulierung» als Steuerungsinstrument?

g) Experimentier-Klauseln/befristete Erlasse mit Klauseln zur Standortbestimmung und Evaluation?

- Soll der Steuerungsmodus der neuen Regelung «konditional» und/oder «final» sein?
- Auf welcher Rechtssetzungsstufe ist die neue Regelung anzusiedeln?
- Sollen die geltenden Erlasse einer Total- oder einer Teilrevision unterworfen werden?
- Bedarf es einer Übergangsregelung beim Wechsel der bisherigen zur neuen Lösung?
- Wie und wann hat die für den Vollzug notwendige Mittel- und Ressourcenplanung zu erfolgen?

#### 4.2.5 Die Variantenauswahl

Die Variantenauswahl umfasst eine vorausschauende Evaluation mit Bewertung der verschiedenen Varianten unter Einbezug des Handlungsverzichts (der so genannte Nullvariante, W13 lit. c und h). Bei der Bewertung der Varianten bieten sich als Kriterien unter anderem an: die Effektivität (Mass der Zielerreichung), die Effizienz (Verhältnis von Kosten und Nutzen), allfällige Nebenfolgen und -wirkungen der Lösungen und – für die politischen Behörden besonders wichtig – die politischen Realisierungschancen. Aus diesem Schritt geht die weiter zu verfolgende Variante hervor, die im Normkonzept ausführlicher darzustellen ist.

### 4.3 Die Entwurfsphase

Die Richtlinien enthalten unter anderem Weisungen

- zur Gliederung des Erlassentwurfs (W18: Gliederung in Teile, Kapitel, Abschnitte, Unterabschnitte und Paragraphen nach zeitlichen, sachlichen, logischen oder normativen Kriterien);
- zur Gliederung der Paragraphen (W19: Marginalien, Absätze, Buchstaben oder Ziffern);
- zur Sprache und zum Inhalt der Rechtssätze im Allgemeinen (W20: Verwendung des allgemeinen Sprachgebrauchs als Grundsatz, Einheitlichkeit der Begriffe);
- zur sprachlichen Gleichbehandlung von Mann und Frau im Besonderen (W21: Der Entwurf hat Mann und Frau in gleicher Weise anzusprechen, vorab durch Verwendung Geschlechter indifferenter Begriffe.);
- zur Bezeichnung des Erlassentwurfs (W23), Formulierung des Titels und Gestaltung des Ingresses (W24);

- zur Änderung und Aufhebung bestehender Erlasse und Rechtssätze (W25: Alle zu ändernden oder aufzuhebenden Erlasse sind ausdrücklich aufzuführen; somit sind Pauschallösungen wie «Alle widersprechenden Bestimmungen werden aufgehoben» nicht zugelassen.)

In den entsprechenden Erläuterungen finden sich vertiefte Ausführungen zur inneren (Widerspruchsfreiheit) und äusseren Systematik (Gliederung und deren Kriterien) der Erlassentwürfe. Die Forderung, wonach alle Rechtssätze einen normativen (d. h. die Rechtstellung gestaltenden) Gehalt aufzuweisen haben, stellt eine Reaktion auf die häufig in Erlassentwürfen anzutreffenden Wiederholungen geltender Rechtsnormen, Erklärungen, Begründungen, Motivierungen und Informationen dar. Für die Information und Orientierung der Bürgerinnen und Bürger oder der Amtsstellen verweisen die Erläuterungen auf andere Mittel wie die zusammenfassende Publikation der in einem Rechtsgebiet geltenden Erlasse, die Integration von Inhaltsverzeichnis und Stichwortregister in der publizierten Fassung und die Herausgabe von Erläuterungen, Vollzugshilfen, Merkblättern und dergleichen.

Im Hinblick auf die Forderungen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (NPM) schreibt W26 vor, dass neue oder total revidierte Erlasse Bestimmungen über die vollzugsbegleitende Wirkungskontrolle aufzuweisen haben.

## 5 Einführung

Im Hinblick auf die Einführung der Richtlinien hatten Interessierte aus verschiedenen Disziplinen in der kantonalen Verwaltung die Möglichkeit, Kurse über «Methodik und Technik der Rechtssetzung im Kanton Aargau» zu besuchen. Mit der Durchführung der Kurse beauftragte der Regierungsrat den regierungsrätlichen Rechtsdienst, der massgeblich an der Ausarbeitung der Richtlinien beteiligt war. Auf Grund der Anmeldungen wurden drei zweitägige Kurse durchgeführt; von den 51 Teilnehmenden waren 26 Juristinnen und Juristen, die anderen gehörten verschiedenen Berufsgattungen an.

## 6 Bewährung

Die neuen Richtlinien der Rechtssetzung beruhen auf einer anderen Konzeption und weisen andere thematische Schwerpunkte als die bisherigen Richtlinien der Gesetzestechnik vom Juni 1974 auf. Sie sind nicht darauf angelegt, während Jahrzehnte unverändert zu bleiben, sondern bedürfen

der Weiterentwicklung und der Anpassung, wollen sie auch faktisch ein Hilfsmittel für die mit Rechtssetzungsprojekten Beauftragten sein. Sie sollen auf deren Probleme eingehen und zumindest methodische Ansätze für die Suche nach Problemlösungen liefern. Dies bedingt die Nachführung und die Herausgabe in Lose-Blatt-Form.

Die Richtlinien haben die Bewährungsprobe noch zu bestehen. Es bleibt zu prüfen, welche Wirkungen sie zeitigen. Analog zur vollzugsbegleitenden Wirkungskontrolle gemäss W26 ist dem Regierungsrat periodisch über die Zweckmässigkeit der Weisungen zu berichten (W4 Abs. 3).<sup>2</sup>

#### **Anmerkungen**

- 1 Der Ordner mit Faltblatt kann gegen einen Unkostenbeitrag von CHF 15 -- mit E-Mail bei maya.honegger@ag.ch bestellt werden.
- 2 Zur Wahrnehmung dieser Aufgabe wäre der Rechtsdienst des Regierungsrates dankbar für Kritik und Anregungen. Diese können per E-Mail übermittelt werden an Roland.Gerne@ag.ch oder über die Homepage [www.ag.ch/rechtssetzung/feedback.htm](http://www.ag.ch/rechtssetzung/feedback.htm).