

Konzeptionelle Probleme der Gesetzgebung über die Steuerung von Aufgaben und Finanzen des Staates (Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, WOV)

Andreas Lienhard/Gérard Caussignac | Am 22. September 2003 fand die dritte Tagung des Zentrums für Rechtssetzungslehre der Universität Zürich zum Thema «Konzeptionelle Probleme der Gesetzgebung über die Steuerung von Aufgaben und Finanzen des Staates» statt. Ein Tagungsbericht.

1 Einleitung

Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) und das New Public Management (NPM) gelangen zunehmend in die Phase der rechtlichen Umsetzung. Der Kanton Bern hat unlängst ein Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen erlassen, der Kanton Luzern hat seine Organisationsgesetzgebung an WOV angepasst und im Kanton Solothurn sind kürzlich die notwendigen Rechtsgrundlagen für die Einführung von NPM geschaffen worden. Im Rechtsetzungsprozess stehen gegenwärtig insbesondere die WOV-Gesetze der Kantone Aargau und Zürich. Auf Bundesebene soll im Rahmen der Revision des Finanzhaushaltgesetzes die rechtliche Abstützung von FLAG optimiert werden. Die Kantone gehen teilweise eigene Wege, teilweise sind auch Parallelitäten festzustellen. Gemeinsam ist sämtlichen Vorhaben, dass sie noch von erheblichen Unsicherheiten geprägt sind. Welche Erlasse bedürfen der Anpassung an die neue Verwaltungsführung? Soll ein Gesamterlass geschaffen werden? Welche Regelungsgegenstände gehören in das Gesetz, was kann auf Verordnungsstufe geregelt werden? Ist sogar die Verfassung tangiert? Solche und ähnliche konzeptionelle Fragen waren Gegenstand der Tagung des Zentrums für Rechtssetzungslehre der Universität Zürich vom 22. September 2003.

2 Grundlagenreferate

Prof. Dr. Ulrich Zimmerli (Universität Bern) legte mit seinem Referat zum Thema «Was kann die Gesetzgebung zur Steuerung von Aufgaben und Finanzen des Staates beitragen?» das Fundament für die Tagung. Er stellte einleitend einen *tendenziellen Steuerungsverlust der Gesetzgebung* in einem sich rasch wandelnden Umfeld mit zunehmender Quantität und Komplexität der Aufgaben fest und wies auf die mit dem New Public Management (NPM) vermehrt aufkommenden *alternativen Steuerungsinstrumente* wie Planungen, (Leistungs-)verträge und vertragsähnliche Handlungsformen sowie informelles Staats- und Verwaltungshandeln hin. Im demokratischen

Rechtsstaat zentrales Steuerungsinstrument bleibe aber nach wie vor der Rechtssatz. Das *Legalitätsprinzip* weise allerdings nicht nur eine begrenzende, sondern auch eine *aktivierende Dimension* auf. Damit das Gesetz diese ihm zuerkannte Steuerungsfunktion noch besser wahrnehmen kann, müssten die verschiedenen Elemente, welche die moderne Rechtsetzungslehre zur Verfügung stellt, konsequent genutzt werden: Dazu zählten insbesondere die Konzentration des formellen Gesetzes auf Grundlegendes und Wichtiges und damit die Gewährung hinreichender Handlungsspielräume, die Ergänzung von kausalen durch *finale Normen (Zielvorgaben)*, die *Beurteilung der Auswirkungen von Erlassen* und der damit verbundenen Kosten im Rechtsetzungsprozess (prospektive Gesetzesfolgenabschätzungen) und nach einer bestimmten Anwendungsdauer (Gesetzesevaluationen), die *Optimierung des Rechtsetzungsprozesses* selbst (kooperative Rechtsetzung, Gesetzescontrolling, Rechtsetzungscoaching) sowie die Nutzung der Möglichkeiten experimenteller Rechtsetzung. Dies gelte vor allem für die unmittelbar steuerungsrelevante Sachgesetzgebung (z. B. Sozialhilfegesetzgebung), aber auch für das mittelbar steuerungsrelevante Organisationsrecht (z. B. Finanzhaushaltsgesetze).

Daran knüpfte *Prof. Dr. Philippe Mastronardi* (Universität St. Gallen). Er zeigte in seinem Referat verschiedene «Modelle für die Gesetzgebung am Beispiel der Kantone Zürich, Solothurn, Aargau und Bern» auf. Je nach Inhalt der jeweiligen Reform lasse sich die Konzeption für die Gesetzgebung ableiten. So verstehe sich das Zürcher Modell primär als Verwaltungsreform, was Änderungen nur auf der Gesetzesebene zur Folge habe: Schaffung eines Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung sowie eines modifizierten Regierungsorganisationsgesetzes. Auf ein allgemeines und zentrales wifl-Gesetz werde dagegen verzichtet (*Modell der materiellen Koordination ohne formale Integration*). Anders das Solothurner Modell: Diese Reform beinhalte auch eine demokratische Erweiterung von WoV sowie eine Kompensationen der Machtverschiebung zur Exekutive durch neue Rechte des Parlaments, was Änderungen auf der Verfassungsebene bedinge. Die Änderungen auf Gesetzesstufe würden in einem neuen WOV-Gesetz zusammengefasst und zugleich würden weitere Erlasse (z. B. das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz) angepasst (*Modell der formalen Integration*). Teilweise ähnlich gestalte sich das Aargauer Modell: Die konsequente Umsetzung der neuen Führungsmethodik schlage sich in der Gesetzgebung nieder. Zwar werde auch die Verfassungsebene angetastet, doch solle auf Gesetzesstufe nur das Grundsätzliche und Wichtige geregelt werden. Die wichtigsten Elemente würden in einem WOV-Gesetz zusam-

mengefasst (*Modell der geringen Regelungsdichte*). Wieder anders sei die Berner Lösung: NEF sei primär als Verwaltungsreform konzipiert und werde hauptsächlich durch ein umfassendes NEF-Gesetz umgesetzt, das sich streng am Legalitätsprinzip orientiere (*Modell der hohen Regelungsdichte*). Das Referat wurde mit der Gretchenfrage geschlossen, wieweit das Gesetz ein Instrument der Inputsteuerung sein müsse und wieweit es outputorientiert sein dürfe.

In seiner Einleitung zur Gruppenarbeit stellte der Tagungsleiter, *Prof. Dr. Georg Müller* (Universität Zürich), *fünf konzeptionelle Bereiche der WOV-Gesetzgebung* in den Vordergrund:

Der erste Bereich betraf die *Abgrenzung des Regelungsbereiches und die Einfügung in die bestehende Rechtsordnung*: Was ist der Gegenstand einer Regelung? Was soll Inhalt eines Erlasses sein? Welche Materie soll erfasst werden? Welche Regelungen gehören in einen anderen Erlass? Grundsätzlich seien zwei verschiedene Lösungen möglich: Schaffung eines neuen WOV-Gesetzes oder Änderung der bestehenden Gesetze. Als Kriterien könnten herangezogen werden:

1. Möglichst gute Einfügung der neuen Normen in die bestehende Rechtsordnung (Zusammenhänge wahren, Widersprüche vermeiden)
2. Auffindbarkeit und Verständlichkeit der neuen Normen
3. Einheit der Materie
4. Politisch-taktische Gesichtspunkte (viele umstrittene Fragen in einer Vorlage/viele Interessen berücksichtigen).

Ein weiterer Bereich bezog sich auf die *Regelungsstufe*: Was gehört in ein Gesetz im formellen Sinn, was kann auf Verordnungsstufe geregelt werden? Das Demokratieprinzip verlange, dass alles Wichtige bzw. politisch Bedeutsame vom demokratisch legitimierten Gesetzgeber geregelt wird. Dafür können folgende Kriterien massgebend sein:

1. Wichtigkeit der Regelung
 - Intensität des Eingriffs
 - Zahl der von einer Regelung Betroffenen
 - finanzielle Bedeutung
 - Bedeutung im politischen System
 - Akzeptierbarkeit
2. Flexibilitätsbedürfnis
3. Eignung der regelnden Behörde

Als Nächstes wurde die Frage der *Regelungsdichte und Bestimmtheit* diskutiert: Sollen die Normen unbestimmt formuliert sein, nur Ziele oder Aufträge umschreiben, mit unbestimmten Rechtsbegriffen arbeiten und Ermessen einräumen? Oder soll versucht werden, Tatbestände und Rechtsfolgen möglichst präzise zu umschreiben? Zusammenfassend gilt diesbezüglich:

- Gewährleistung von Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit: hohe Dichte und Bestimmtheit
- Ermöglichung von Einzelfallgerechtigkeit, Wirkungsorientierung: geringe Dichte und Bestimmtheit
- Unsicherheit der Prognose: geringe Dichte und Bestimmtheit
- Schwierigkeiten der sprachlichen Erfassung: geringe Dichte und Bestimmtheit.

Im Weiteren wurde auf Zweck und Bedeutung von *Legaldefinitionen* hingewiesen, die in sämtlichen WOV-Gesetzen anzutreffen seien – wenn auch mitunter nicht als solche bezeichnet. Legaldefinitionen:

- ordnen kein Verhalten
- regeln den Sprachgebrauch für einen bestimmten Erlass (Vereinheitlichung, Abgrenzung vom allgemeinen Sprachgebrauch)
- dienen der Verdeutlichung und Präzisierung
- ermöglichen eine Verkürzung.

Dabei wurde auch die Frage in den Raum gestellt, ob denn Legaldefinitionen auch etwa dazu dienen, die Theorien der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu «legalisieren». Als letzter konzeptioneller Bereich wurde die *Gliederung oder äussere Systematik* von WOV-Gesetzen behandelt. Der Gliederung eines Erlasses komme folgende Funktionen zu:

- Informationsfunktion: Das Auffinden, Erkennen und Erinnern der Regelungen erleichtern
- Verständlichkeitsfunktion: Regelungen in einen Zusammenhang stellen, der sie verständlich werden lässt und aus dem sich der Sinn der Regelung ergibt

Aus diesen beiden Funktionen liessen sich die Kriterien für einen gut aufgebauten Erlass ableiten. In *vier Arbeitsgruppen* wurde anschliessend diesen fünf konzeptionellen Bereichen vor allem anhand der WOV-Gesetze der Kantone Aargau, Bern, Solothurn und Zürich nachgegangen.

3 Aus den Arbeitsgruppen

3.1 Arbeitsgruppe 1: Schwerpunkt «Abgrenzung des Regelungsbereichs und Einfügung in die bestehende Rechtsordnung» (Dr. Marcel Bolz)

Prof. Dr. Georg Müller hat in seinem Einführungsreferat zwei *Gesetzgebungslösungen* gegenübergestellt: Auf der einen Seite die Zusammenfassung der Regelungen über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen in einem Gesetz, das das bisherige Finanzhaushaltsgesetz ersetzt und gleichzeitig das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz sowie allenfalls das Finanzkontrollgesetz teilrevidiert (Modell der Kantone AG, BE und SO), auf der anderen Seite die Zürcher Lösung, welche die Einfügung der Regelungen über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen in die bestehenden Gesetze (Organisations- und Finanzhaushaltsgesetz sowie allenfalls Finanzkontrollgesetz) vorsieht, wobei die ersten beiden Gesetze totalrevidiert werden. Die Arbeitsgruppe war weder vom einen noch vom anderen Modell durchwegs überzeugt. Sie hielt es für *schwierig, eine klare Unterscheidung* zwischen den beiden Modellen auszumachen.

In methodischer Hinsicht setzt eine harmonische Einfügung der neuen Regelungen in die bestehende Rechtsordnung voraus, dass die Schnittstellen zwischen neuem und bestehendem Recht identifiziert werden. Je nach Verständnis von WOV können die Gesetzesänderungen eher die *betriebliche Ebene* oder die *strategische Ebene* betreffen, so dass die Schnittstellen nicht dieselben sind.

Beim Vergleich zwischen dem aargauischen Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) mit dem bernischen Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) stellte die Arbeitsgruppe fest, dass *Auffindbarkeit und Verständlichkeit* der neuen Regelung teilweise *im Widerspruch* zueinander stehen: So zeigt sich beispielweise das GAF zwar übersichtlicher als das FLG, dieses wird aber als verständlicher betrachtet als das andere.

In Bezug auf das Kriterium der Einheit der Materie wurde angeführt, dass WOV in einem *einzigem Schwerpunktgesetz* geregelt werden sollte, das alle wesentlichen Elemente enthält, ohne die Vollständigkeit anzustreben. Die Frage, ob die gesetzlichen Grundlagen für Gebühren Gegenstand der WOV-Gesetzgebung sein sollen oder nicht, wurde kontrovers beurteilt: Einzelne Mitglieder der Arbeitsgruppe sprachen sich für die Aufnahme der Gebührenregelung aus, weil sie WOV-relevant sei (Steuerung über die Einnahmen), andere betrachteten eine solche Regelung als nicht WOV-relevant.

Das Kriterium der Abgrenzung des Regelungsgegenstands aus *politisch-taktischen Gründen* wurde als durchaus relevant qualifiziert, aber dessen Beachtung soll sich nicht bereits in der Konzeptionsphase zu einschränkend auswirken. Vielmehr sollen Varianten ausgearbeitet werden, deren Vor- und Nachteile gegenüber den politischen Instanzen transparent aufgezeigt werden können. Ziel ist nach wie vor, die sachlich richtige Lösung zu erreichen.

3.2 Arbeitsgruppe 2: Schwerpunkt «Regelungsstufe» (Dr. Urs Bolz)

Als Grundlage für die Diskussion diente der Entwurf zu einem neuen Gesetz über Controlling und Rechnungslegung im Kanton Zürich (CRG; Totalrevision des Finanzhaushaltgesetzes). Offensichtlich ist, dass die *allgemeinen Grundsätze* (Eingriffsintensität in Rechte und Freiheiten, Anzahl der von einer Regelung Betroffenen, finanzielle Bedeutung, politische Bedeutung, Akzeptierbarkeit) für den konkreten Bereich der WOV-Gesetzgebung für sich allein keine *genügenden Kriterien* bilden. Als grundlegend und wichtig und deshalb auf Gesetzesstufe regelungsbedürftig wurden insbesondere folgende Bereiche bezeichnet:

- Budgetmodell
- Rechnungsmodell
- Rechnungslegungsgrundsätze
- Kompetenzordnung, insbesondere die Aufteilung zwischen Parlament und Regierung und die Zuständigkeit für die Ausgabenbewilligung
- Grundzüge der Finanzaufsicht
- Führungsgrundsätze für Finanzen und Leistungen
- Output-Steuerung
- Verbindung von Finanzen und Leistungen
- Controlling-Kreislauf

Die Diskussion offenbarte allerdings sehr unterschiedliche Gesichtspunkte, was von der *Schwierigkeit* zeugt, *das Wichtige exakt zu definieren*. Während beispielsweise auf der einen Seite die im CRG-Entwurf des Kantons Zürich enthaltenen Bestimmungen über die Rechnungslegung als zu ausufernd eingestuft wurden, wurden sie von andern aufgrund ihrer Bedeutung für das finanzielle Rechnungswesen und die politische Gesamtsteuerung insgesamt als eines der Kernstücke bezeichnet. Die rechtsvergleichend herangezogenen Gesetze der Kantone Bern und Solothurn wurden in gewissen Bereichen als *eher zu dicht*, die Gesetzgebung des Kantons Aargau *eher als zu dünn* normiert beurteilt.

Gute Gesetzgebung hat einerseits neue grundsätzliche Probleme zu regeln und die neue *wirkungsorientierte Verwaltungsführung zweckmässig zu kodifizieren*; sie darf dabei jedoch die Kernfunktionen der Finanzhaushaltsgesetzgebung nicht vernachlässigen.

Im Anschluss an das Referat von Prof. Dr. Philippe Mastronardi wurde angeführt, dass auch andere Gründe als der materielle Gehalt der NPM-Reform massgebend für die Notwendigkeit einer *Verfassungsreform* sein können: Man denke beispielsweise an das Alter der Verfassung. Während alte Verfassungen im Organisationbereich einen relativ grossen Handlungsspielraum offen lassen und neuere Verfassungen gewisse NPM-Grundsätze gewissermassen vorweggenommen haben (z. B. Kanton Bern), setzen insbesondere Verfassungen der Achtzigerjahre gewisse Schranken für eine NPM-Entwicklung. Deshalb ist es wohl nicht zufällig, dass die Kantone Solothurn und Aargau die Verfassungsebene einbeziehen.

Eine *dreistufige Rechtsetzung* auf Gesetzes-, Dekrets- und Verordnungsebene (Kanton Aargau) wurde in der Arbeitsgruppe tendenziell als *ungünstig* beurteilt.

Das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive ist vor allem im *Bereich der Planung schwierig* zu handhaben. Auf der einen Seite wurde die grosse politische Bedeutung der Planung für die gesamte Staatstätigkeit erkannt, was zum Postulat einer weitgehenden Mitsprache der Parlamente führte. Auf der andern Seite wurde erkannt, dass die Einflussmöglichkeiten des Parlaments auf Planungsprozesse einhergehen müssen mit einer entsprechenden Bindung des Parlaments an seine früheren Willensäusserungen. Die Regelungen in den untersuchten *Gesetzen* sind demzufolge recht unterschiedlich ausgefallen.

Bei der Behandlung des CRG-Entwurfs wurde im Weiteren klar, dass es *viele Problemfelder* gibt, die wissenschaftlich noch nicht hinreichend bearbeitet worden sind, so etwa die Übertragung der Erkenntnisse über die *Konzernsteuerung* des privaten Sektors auf den öffentlichen Sektor, oder die Frage, wie die Vorgaben von IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) in Rechtsnormen überführt werden können. Unsicherheiten bestehen dementsprechend auch bezüglich der Normstufe.

Grosse Schwierigkeiten stellen sich bei den *Legaldefinitionen*. Betriebswirtschaftlich abgestützte Umschreibungen versuchen, den Anschluss an sich laufend *weiterentwickelnde Modelle* herzustellen. Demzufolge sind sie möglichst *offen gehalten* und können den streng juristischen Anforderungen nach Stringenz, Klarheit und Knappheit nicht immer genügen.

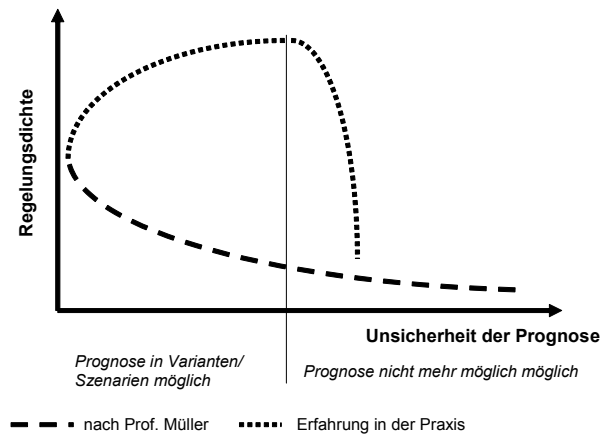
3.3 Arbeitsgruppe 3: Schwerpunkt «Regelungsdichte» (Fürsprecher Daniel Kettiger)

Den von Prof. Dr. Georg Müller vorgeschlagenen vier Kriterien für die Wahl der Dichte und Bestimmtheit einer Regelung in einem WOV-Gesetz wurden zu Beginn der Gruppenarbeit folgende *Thesen* entgegengestellt:

1. Für die Regelungsdichte der Grundlagen von WOV auf Gesetzesstufe und auf Verordnungsstufe bestehen jeweils andere Kriterien.
2. Die Regelungsdichte auf Gesetzesstufe orientiert sich primär am Legalitätsprinzip.
3. Die Regelungsdichte auf Verordnungsstufe muss für die Rechts- und für die Verwaltungsverordnungen insgesamt betrachtet werden.
4. Die Regelungsdichte der organisations- und finanzrechtlichen Bestimmungen in Rechts- und Verwaltungsverordnungen folgt den Kriterien «Vorsicht vs. Entwicklung», «zentrale vs. dezentrale Lösung» sowie «Vorgaben vs. Gestaltungsfreiheit».

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer mochten sich nicht so recht auf diese Thesen einlassen. In der weiteren Diskussion ergab sich, dass die Regelungsdichte und die Bestimmtheit der Rechtsgrundlagen für WOV insbesondere auch von der Art der NPM-Reform und vom gewählten WOV-Steuerungsmodell abhängig sind. So führen insbesondere eher *technische Bestimmungen* zu einer sehr *hohen Regelungsdichte*, wenn die WOV-Steuerung eine Harmonisierung von Abläufen und/oder eine Zentralisierung vorsieht.

Weiter ergab die Diskussion, dass die Unsicherheit der Prognose nicht in jedem Fall zu einer geringeren Dichte führt, wie dies die Kriterien von Prof. Dr. Georg Müller vermuten lassen. Solange die *Unsicherheit so klein bzw. fassbar* ist, dass eine Prognose in Varianten möglich ist, führt sie – im Versuch, alle Eventualitäten durch Regelungen abzusichern – eher zu einer *höheren Regelungsdichte* bzw. zu einer höheren Bestimmtheit. Ist die Unsicherheit demgegenüber so gross, dass keine Prognose mehr möglich ist, führt sie zu einer kleinen Regelungsdichte und Bestimmtheit (vgl. Abbildung von Daniel Kettiger).



3.4 Arbeitsgruppe 4: Schwerpunkt «Legaldefinitionen» (Prof. Dr. Andreas Lienhard)

Die Arbeitsgruppe legte ihren Überlegungen das bernische Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) zugrunde. Sie eröffnete die Debatte mit der Frage nach der Abgrenzung des *Regelungsgegenstands*. Sie kam dabei zum Schluss, dass die Kriterien der möglichst guten Einfügung in die bestehende Rechtsordnung und der Berücksichtigung von politisch-taktischen Gesichtspunkten am besten mit dem Modell der einzelnen Gesetzesänderungen erfüllt werden, während der Erlass von (neuen) Querschnittsgesetzen eher den Kriterien der Einheit der Materie einerseits, der Auffindbarkeit und der Verständlichkeit andererseits entspricht.

Bezüglich der Frage der *richtigen Regelungsstufe* untersuchte die Arbeitsgruppe die *Gesetzeswürdigkeit* von zwei ausgewählten Kapiteln aus dem FLG: politische Steuerungsinstrumente (Art. 60ff.) und Hilfsrechnungen (Art. 26ff.). Es wurde festgestellt, dass die Gesetzeswürdigkeit von einzelnen Bestimmungen zweifelhaft erscheint oder sogar klar zu verneinen ist. Die Verankerung dieser Regelungen auf Gesetzesstufe wurde jedoch mit der *relativen Unbekanntheit* der neuen Instrumente begründet. Somit braucht es eine gewisse «Kodifizierung» dieser Instrumente, um sicherzustellen, dass sie auf der operativen Ebene auch verstanden, akzeptiert und entsprechend umgesetzt werden.

Die *Neuheit der Steuerungsinstrumente* und die damit eng verbundene Unsicherheit über den Umgang mit diesen neuen Steuerungsmitteln führen dazu, dass sich der Gesetzgeber beim FLG auch für eine *hohe Reglungsdichte* entschieden hat.

Die Arbeitsgruppe untersuchte daraufhin die Notwendigkeit und die Bedeutung von *Legaldefinitionen* anhand der im FLG verankerten allgemeinen Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (Art. 3) und der Regelung der Produkte und Produktgruppen (Art. 38f.). Die Regel, wonach die Führungsorientierung unter anderem «das verfassungs- und gesetzmässige staatliche Handeln» umfasst (Art. 3 Abs. 2 Bst. a), spiegle die *Befürchtung* des Parlaments wider, die Einführung von WOV könnte zu einer *Aushöhlung des Rechtsstaatsprinzips* führen. Mit der Umschreibung der *Wirkungsorientierung* (Art. 3 Abs. 3) werde der *Paradigmenwechsel* von der Input- zur Outputsteuerung rechtlich abgebildet. Die Arbeitsgruppe stellte fest, dass die allgemeinen Grundsätze eher den Zweck des Gesetzes umschreiben und kaum Legaldefinitionen enthalten. Die Definition der Begriffe *Produkt* und *Produktgruppe* wurde insofern als sinnvoll erachtet, als Produkte nach FLG im *Gegensatz zum allgemeinen Sprachgebrauch* nicht gewerbliche Erzeugnisse, sondern Verwaltungsdienstleistungen sind. Auch die Unterscheidung zwischen Produkten und Produktgruppen sei von Bedeutung, weshalb sie zu Recht im Gesetz festgelegt wird.

3.5 Arbeitsgruppe 5: Schwerpunkt «Gliederung» (Dr. Andreas Müller)

Die Arbeitsgruppe diskutierte vor allem die Beispiele der Kantone Aargau und Zürich. Dem wissenschaftlichen und sowohl *systematisch wie auch dogmatisch konsequenten Aargauer Entwurf* wurde der pragmatische, *in die bestehende Rechtslandschaft eingebettete Entwurf des Kantons Zürich* gegenübergestellt. Eine knappe Mehrheit der Teilnehmenden sprach sich am Schluss der Diskussion für den eher traditionellen Zürcher Entwurf aus.

Folgende Gründe wurden zu Gunsten des Zürcher Modells bzw. zu Ungunsten des Aargauer Entwurfs aufgeführt:

- gute Lesbarkeit
- schnelles Zurechtfinden
- Verständlichkeit und Vertrautheit der Regelung
- Beschränkung auf das (politisch) Machbare

Beim aargauischen Gesetz wurde bemerkt, dass die *spezialisierte und technische Terminologie teilweise erdrückend* wirke.

Beim Zürcher Gesetz wurde die fehlende Konsequenz bei der Umsetzung neuer Instrumente bemängelt. Negativ bewertet wurde auch, dass es bei diesem Gesetzgebungsprojekt *wenig Begeisterung* bzw. keinen Aufbruch zu spüren gebe und deshalb die Gefahr der Versandung der rechtlichen Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung bestehe.