

## Instrumente guter Regulierungspolitik – Erfahrungen aus den Kantonen

**Felix Uhlmann, Roland Gerne, Gérard Caussignac, Walter Frizzoni** | *Die Instrumente guter Regulierungspolitik in den Kantonen sind vielfältig. Sie werden im vorliegenden Artikel anhand der Kantone Aargau, Bern und Graubünden vorgestellt. Viele dieser Instrumente haben eine lange Tradition und sind organisch in das kantonale Verfahren der Rechtsetzung eingepasst. Andere Instrumente spiegeln auch den Zeitgeist bzw. die jeweiligen Präferenzen der Politik und erfüllen die in sie gesetzten Erwartungen nur teilweise.*

### Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Kanton Aargau
- 3 Kanton Bern
- 4 Kanton Graubünden

### 1 Einleitung

Die Instrumente guter Regulierungspolitik in den Kantonen sind vielfältig. Die Kantone prüfen die legistische Qualität der Vorlagen und der dafür eingesetzten Instrumente. Sie arbeiten mit Normkonzepten und fördern die Ausbildung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Konsultationsverfahren sichern den Einbezug der Zivilgesellschaft. Die Abschätzung der Regulierungsfolgen sind für die Entscheide der Politik zu erarbeiten, wobei die Verantwortung dafür meist bei den zuständigen Verwaltungseinheiten liegt. Übersetzungsarbeiten können positive Auswirkungen auf die Qualität von Erlassen haben. Eingesetzt werden auch Leitfäden für die Verwaltungsangestellten sowie elektronische Hilfsmittel.

Verschiedene organisatorische Vorkehren sichern die Wirksamkeit dieser Instrumente. Teilweise bestehen (breit zusammengesetzte) Redaktionskommissionen. In der Verwaltung werden für das Anliegen guter Regulierung zum Teil «Qualitätsverantwortliche» eingesetzt. Vereinzelt wird die Rechtsordnung einer «Gesamtbereinigung» unterzogen.

Viele der Instrumente guter Regulierungspolitik in den Kantonen haben eine lange Tradition und sind organisch in das Verfahren der Rechtsetzung eingepasst. Andere Instrumente spiegeln auch den Zeitgeist bzw. die jeweiligen Präferenzen der Politik. Sie entfalten nicht immer die gleiche Wirksamkeit bzw. erfüllen die in sie gesetzten Erwartungen nur teilweise.

Beklagt wird der zunehmende Zeitdruck im Verfahren der Rechtsetzung. Die Politik setzt zum Teil auch unrealistische Erwartungen in die Ergebnisse.

## 2 Kanton Aargau

Wie in jeder regelbildenden Organisation wird auch im Aargau Regulierungspolitik betrieben. Sie produziert selbst Regeln: Regeln zu Instrumenten, Prozessen und Stellen, mit dem Ziel guter Regulierung.

Erstes Kennzeichen «guter Regulierungspolitik» ist, dass für die Einhaltung dieser Regeln gesorgt wird. Dazu hat der Aargau verschiedene Stellen geschaffen: 1965 den *Rechtsdienst des Regierungsrats* zur vorgängigen Rechtskontrolle, später zur Kontrolle von gesetzestechnischen Vorgaben; 1970 die *Redaktionskommission* zur formal-redaktionellen Überprüfung; 1996 die Rechtssetzungsdelegierten und das *Forum für Rechtsetzung* zur dezentralen Ausbreitung legislativen Wissens; 2005 die *unabhängige Finanzkontrolle* für Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen. Bis auf die Finanzkontrolle handelt es sich bei diesen Stellen um Stabsstellen, die in jedem Verfahren ihren spezifischen Beitrag zu guter Regulierung leisten.

Was beinhaltet der aargauische «Instrumentenkasten»? Als «das» zentrale Instrument im vorparlamentarischen Verfahren ist das im Jahr 1996 eingeführte «Normkonzept» zu bezeichnen. Es ist der wegweisende Zwischenschritt zwischen dem Projektstart und der Entwurfsphase. In der Konzeptphase findet i. d. R. eine «prospektive» Regulierungsfolgenabschätzung in Form einer Selbstevaluation statt. Dabei werden wie mit einer Checkliste verschiedene Fragen abgearbeitet: Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Kanton, Auswirkungen auf Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt, auf Gemeinden, den Bund und die Kantone. Das z. T. sehr schematische Ergebnis der Selbstevaluation wird in den Begleitberichten zu Erlassvorlagen aufgeführt. Fremdevaluationen finden in dieser Phase kaum statt, ausser es wird «experimentelle Rechtssetzung» betrieben – so bei Pilotprojekten zum Datenschutz, zur Reorganisation der dezentralen Verwaltung oder bei Schulversuchen.

Als «Instrument guter Regulierung» im parlamentarischen Verfahren verdient der sehr beliebte «Prüfungsauftrag» Erwähnung: Der Kanton Aargau berät seine Gesetze zweimal. In der 1. Beratung beauftragt das Parlament den Regierungsrat fast immer, in Hinblick auf die 2. Beratung neue Varianten zu prüfen oder zusätzliche Ausführungen zu den Auswirkungen der Vorlagen zu machen. Dieses nochmalige Nachdenken dient zweifellos der Qualität der Rechtssetzung.

In der Phase der Umsetzung kennt der Kanton Aargau spezialgesetzlich vorgesehene Wirkungskontrollen (Kultur, Bevölkerungsschutz, Pfandleihe), die «Sunset-Legislation» (Standortförderungsgesetz), die Wirkungs- und Leistungssteuerung (Monitoring) sowie punktuelle Wirkungskontrollen durch die Finanzkontrolle. Die aargauischen «Richtlinien der Rechtssetzung» unterliegen ebenfalls einer regelmässigen Zweckmässigkeitsprüfung.

Bisherige Wirkungskontrollen zeitigten interessante Ergebnisse: Die Wirkungskontrolle zum Kulturgesetz deutete auf Anpassungsbedarf hin, den die Politik jedoch nicht bemerkte; die Wirkungskontrolle zum Bevölkerungsschutzgesetz führte zu Anpassungen im Vollzugsregime und diejenige zur Pfandleihe wies keine Wirkung der Normen nach und führte zum Verzicht auf künftige Wirkungskontrollen. Beim ersten echten Fall von «Sunset-Legislation» wurde die bestehende Befristung verlängert, um die Wirkungen des Gesetzes nochmals zu evaluieren. Das Parlament hatte nicht den Mut, das Gesetz einfach aufzugeben.

Regulierungspolitik findet diesseits von politischen Parolen und Schlagworten statt. Die Entwicklung im Kanton Aargau belegt diese These: Der Kanton Aargau besitzt schon seit den 1970er-Jahren Richtlinien zur Rechtssetzung. Den Anfang machten die «Richtlinien der Gesetzestechnik» von 1974, mit denen der «Gesetzesflut» der Kampf angesagt wurde. Dann stellten in den 1980er-Jahren die Frauen die Forderung nach sprachlicher Gleichbehandlung der Geschlechter auch in der Gesetzgebung auf. In den 1990er-Jahren trat die Deregulierung an, den Staat zu verkleinern, gefolgt vom NPM mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. In den 2000er-Jahren ging es dann um die «administrative Entlastung» der KMU. Diese Schlagworte gaben der Politik Anlass, etwas für die Regulierungspolitik zu tun und den gut gefüllten Werkzeugkasten noch ergänzen zu lassen (mit dem Normkonzept, den Evaluationen, Minimierungsklauseln usw.).

Instrumente sind aber derer genug. Was künftig Not tut, ist Entlastung. Alle am Rechtssetzungsprozess Beteiligten sind überlastet, sachlich und zeitlich. Sachliche Überlastung durch die Selbstüberschätzung der Politik, alles steuern zu können, durch die Informationsflut, durch den formalen Perfektionismus, der zuweilen betrieben wird, und durch eine nicht bereinigte Rechtsordnung. Abhilfe können vielleicht eine andere Fehlerkultur in Politik und Verwaltung sowie die Institutionalisierung der formellen Rechtsbereinigung leisten. Sachliche Überlastung hat schliesslich auch mit zeitlicher Überlastung zu tun. Die Entscheidungen brauchen zu viel Zeit. Es muss schneller entschieden werden, und sei es nur versuchsweise. Der «Regulator» kann so schneller lernen, was geht und was nicht geht. Auch das «Labor» des Föderalismus kann diese Funktion haben, indem Verschiedenes gleichzeitig ausprobiert wird.

### **3 Kanton Bern**

Le canton de Berne a créé depuis très longtemps des institutions qui œuvrent pour la qualité de la législation. La Chancellerie d'Etat dispose du Service de législation, des affaires jurassiennes et du bilinguisme et du Service central de terminologie qui collaborent étroitement à l'assurance-qualité de la législation cantonale. La Commission de rédaction, composée de députés du Grand Conseil et de juristes

de l'administration, des tribunaux cantonaux et de l'Université, examine les projets de loi et de révision de la Constitution sous l'angle linguistique, systématique et juridique et assure la concordance des textes allemands et français. Le Tribunal administratif participe aux procédures de consultation auxquelles sont soumis presque tous les projets de loi.

Les procédures de consultation, les procédures de corapport (consultation des Directions de l'administration), d'autres formes de consultation d'organisations ou d'institutions intéressées ainsi que l'examen des projets par la Commission de rédaction sont des instruments au service de la qualité de la législation bernoise. S'y ajoutent les Directives du Conseil-exécutif sur la procédure législative, le système de rédaction et de publication en ligne de la législation (LexWork) ainsi que des modèles de documents en format Word et divers calendriers qui fixent les échéances et coordonnent les activités des organes impliqués dans la procédure législative.

Parmi les onze modules qui composent les directives sur la procédure législative, les modules 2 et 7 traitent des aspects méthodologiques de l'activité législative. Le module 7, qui a été présenté lors de l'atelier, est axé sur la législation dans le contexte de la Nouvelle Gestion publique (NOG) introduite en 2005 dans le canton de Berne (le module 7 est intitulé «Législation NOG»). Même si les directives et les exemples qu'il contient sont qualifiés de spécifiques à la législation en mode NOG, une grande partie d'entre eux sont valables pour l'activité législative «classique». Ainsi, des questions telles que la nécessité de réglementer, les objectifs politiques recherchés, les interactions entre les systèmes faisant l'objet de la réglementation ou les impacts potentiels des normes prévues doivent-elles être abordées dans tout projet législatif correctement mené. Au chapitre de la conception d'un acte législatif, les directives recommandent l'emploi judicieux et ciblé des outils législatifs à disposition (prescriptions, incitations, prestations, procédures, instruments partenariaux) ainsi que le recours aux normes finalisées et aux normes de délégation. La fixation d'objectifs permet d'évaluer les effets de la réglementation. Couplée à une délégation des compétences législatives adéquate, elle garantit la latitude nécessaire des autorités exécutives. Le module 7 rappelle encore l'importance de l'évaluation législative rétrospective ancrée dans la loi sur le pilotage des finances et des prestations (RSB 620.0) et du suivi de l'introduction de la législation.

Les consignes et les instruments présentés dans le module 7 peuvent être qualifiés de passablement théoriques et formalisés, raison pour laquelle leur utilisation dans la pratique des légistes de l'administration est souvent partielle et simplifiée. Ils sensibilisent cependant à l'importance de concevoir la législation en fonction de ses effets et de les vérifier dans l'exécution. Les directives législatives

ne peuvent contribuer à la qualité des actes législatifs que si elles sont appliquées. Dans la pratique, le manque de moyens en personnel ou financiers, le manque de temps, parfois le manque de motivation et l'influence des autorités politiques peuvent entraver leur application. La procédure législative et les institutions œuvrant pour la qualité de la législation servent à contrebalancer ces faiblesses.

#### **4 Kanton Graubünden**

Der Kanton Graubünden ist seit Jahren um eine hohe Qualität bei der Rechtsetzung bemüht. So hat er als erster Kanton der Schweiz in den Jahren 1996–2000 ein umfassendes Projekt zur systematischen Bereinigung und Verbesserung seiner Gesetzgebung durchgeführt. In den nachfolgenden Jahren wurden die Anstrengungen zur Qualitätssicherung weiter intensiviert und das Instrumentarium laufend erweitert und verfeinert. Dabei machte man sich auch die Möglichkeiten der IT zunutze und konzipierte elektronische Hilfsmittel (Arbeitshilfe für die Rechtsetzung, Notwendigkeitsprüfung, Rechtsetzungsplanung). Gemäss Vorgabe der Regierung hat sich die bündnerische Rechtsetzung nach den folgenden Grundsätzen einer «guten Gesetzgebung» zu richten: Notwendigkeit, Subsidiarität, Flexibilität, Praktikabilität, Kosten-Nutzen-Adäquanz, formelle Qualität und Stabilität.

Für die Einhaltung dieser Grundsätze zeichnen im vorparlamentarischen Verfahren primär die Departemente im Zusammenwirken mit der Standeskanzlei verantwortlich. Dafür steht ein umfangreiches Instrumentarium zur Verfügung. Dazu gehören:

- Organisatorische und verfahrensmässige Vorkehrungen:
  - *Qualitätsverantwortliche in den Departementen* (zur Beratung und Begleitung der Rechtsetzungsprojekte)
  - *Qualitätssicherungsverfahren*
    - Notwendigkeitsprüfung (zwingend für alle Teil- und Totalrevisionen von Verfassung und Gesetzen): Ex-ante-Beurteilung der Notwendigkeit eines Rechtsetzungsvorhabens durch Regierung. Nur Projekte, die diese Prüfung erfolgreich durchlaufen haben, können fortgesetzt und in die Rechtsetzungsplanung aufgenommen werden.
    - Rechtsetzungsplanung (zwingend für alle Revisionen auf allen Erlassstufen): Schaffung von Transparenz und Übersicht über alle Rechtsetzungsprojekte.
    - Dezentrale Kontrolle durch Qualitätsverantwortliche in Departementen (Normkonzept, Vorentwurf, Vernehmlassungsentwurf, Botschaftsentwurf)

- Zentrale Kontrolle durch Standeskanzlei: Formelle Vorprüfung sämtlicher Erlasse vor Beschlussfassung durch Regierung.
- Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) und KMU-Test
- Abschnitt «Gute Gesetzgebung» in Botschaften und Regierungsbeschlüssen bei Rechtsetzungsvorlagen
- Einbezug des Übersetzungsdienstes in die sprachliche Qualitätskontrolle
- Interdepartementale Qualitätssicherungsgruppe Rechtsetzung (fachlicher Austausch, Best Practice)
- Einheitliche Hilfsmittel:
  - Richtlinien für die Rechtsetzung
  - Elektronische Arbeitshilfe für die Rechtsetzung
- Legistische Weiterbildung: der kantonalen Mitarbeitenden, die mit Rechtsetzungsprojekten befasst sind; zwei Mal jährlich in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Rechtsetzungslehre der Universität Zürich.

Die Erfahrungen der Praxis zeigen, dass die Instrumente unterschiedlich intensiv eingesetzt werden. Keine wesentliche Rolle spielen bisher systematische (Ex-ante- oder Ex-post-)Evaluierungen (wie RFA und KMU-Test). Das Schwergewicht liegt bei der Sicherstellung der legistischen Qualität. Mit den neu eingeführten Instrumenten der Notwendigkeitsprüfung und der Rechtsetzungsplanung soll nun versucht werden, ganz am Anfang im Rechtsetzungsprozess und bei der Grundsatzfrage anzusetzen, ob überhaupt legiferiert werden soll. Dadurch erhofft man sich eine «dämpfende» Wirkung auf den Regulierungsumfang. Gut frequentiert wird weiterhin die kantonsinterne legistische Weiterbildung, wo neben der Vermittlung des Handwerklichen vor allem auch die Sensibilisierung der Personen für die Belange «guter Gesetzgebung» angestrebt wird.

Die Frage der Wirksamkeit der verschiedenen Qualitätssicherungsmaßnahmen ist nicht leicht zu beantworten, weil dazu nähere Untersuchungen und Vergleiche weitgehend fehlen. Zum Quantitativen gibt es immerhin eine empirische Studie einer interdisziplinären Fachgruppe (geleitet von Prof. Dr. Felix Uhlmann), aus dem Jahre 2015, welche dem Kanton Graubünden im schweizweiten Vergleich Zurückhaltung beim Erlass und bei der Änderung von Gesetzen und Verordnungen und eine unterdurchschnittliche Regelungsaktivität attestiert (siehe dazu [www.rwi.uzh.ch](http://www.rwi.uzh.ch) > Institute & Forschungsstellen > Zentrum für Rechtsetzungslehre > Forschung > Projekte > Qualitätsmessung der Rechtsetzung im Kanton Graubünden). Daneben lassen langjährige, punktuelle Vergleiche mit dem Bund und anderen Kantonen im Rahmen der internen Weiterbildung vermuten, dass die legistische Qualität der bündnerischen Erlasse durchaus ansprechend ist. Allen ist aber bewusst, dass die Sicherung der Qualität der kanto-

nalen Rechtsordnung eine Daueraufgabe ist und die diesbezüglichen Bemühungen einer steten Überprüfung und Weiterentwicklung bedürfen.

*Felix Uhlmann, Zentrum für Rechtsetzungslehre, Universität Zürich,  
felix.uhlmann@rwi.uzh.ch*

*Roland Gerne, Rechtsdienst des Regierungsrates des Kantons Aargau,  
roland.gerne@ag.ch*

*Gérard Caussignac, Service de légalisation, des affaires jurassiennes et du bilinguisme à la Chancellerie d'Etat du canton de Berne, gerard.caussignac@sta.be.ch*

*Walter Frizzoni, Standeskanzlei Graubünden, Chur, walter.frizzoni@staka.gr.ch*

## **Résumé**

*Les instruments de bonne réglementation disponibles dans les cantons sont variés. Cet article présente ceux qui existent dans les cantons d'Argovie, de Berne et des Grisons. Beaucoup d'entre eux ont une longue tradition et sont bien intégrés dans les procédures législatives cantonales. D'autres reflètent l'air du temps et les préférences politiques; ils ne satisfont pas complètement aux attentes.*