



## **Regierungsrat des Kantons Aargau, Richtlinien der Rechtssetzung (RLRS)**

vom 15. August 2001,  
in der Fassung gemäss Revision vom 6. Juni 2018  
(RRB Nr. 2018-000668),  
in Kraft seit 1. Juli 2018.

Die RLRS sind im Intranet und im Internet publiziert.

# Übersicht

## Graphische Darstellung des Rechtssetzungsverfahrens

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Allgemeine Weisungen zur Rechtssetzung</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>Impulsphase</b>	<b>14</b>
<b>4</b>	<b>Konzeptphase</b>	<b>20</b>
<b>5</b>	<b>Entwurfsphase</b>	<b>31</b>
<b>6</b>	<b>Anhörungsphase</b>	<b>42</b>
<b>7</b>	<b>Parlamentarisches Verfahren</b>	<b>46</b>
<b>8</b>	<b>Volksabstimmung</b>	<b>51</b>
<b>9</b>	<b>Inkraftsetzung und Publikation</b>	<b>53</b>
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>57</b>

## Anhänge

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>6</b>
1.1	Zweck der Richtlinien	6
1.2	Geltungsbereich der Richtlinien	6
1.2.1	Adressatenkreis (persönlicher Geltungsbereich)	6
1.2.2	Sachlicher Geltungsbereich	6
1.3	Aufbau der Richtlinien	7
1.4	Hinweise für Leserinnen und Leser in Zeitnot	8
<b>2</b>	<b>Allgemeine Weisungen zur Rechtssetzung</b>	<b>9</b>
2.1	Verbindlichkeit und Umsetzung der Richtlinien	9
2.1.1	Weisungen des Regierungsrats	9
2.1.2	Erläuterungen	9
2.2	Rahmenorganisation des Rechtssetzungsverfahrens	10
2.2.1	Weisungen des Regierungsrats	10
2.2.2	Erläuterungen	10
2.3	Ablauf des Rechtssetzungsverfahrens	11
2.4	Änderung der Richtlinien	12
2.4.1	Weisungen des Regierungsrats	12
2.4.2	Erläuterungen	13
<b>3</b>	<b>Impulsphase</b>	<b>14</b>
3.1	Impulse für ein kantonales Rechtssetzungsprojekt	14
3.1.1	Rechtliche Vorgaben	14
3.1.2	Erläuterungen	14
3.2	Problemwahrnehmung	15
3.2.1	Weisungen des Regierungsrats	15
3.2.2	Erläuterungen	16
3.3	Startschuss	16
3.3.1	Rechtliche Vorgaben	16
3.3.2	Weisungen des Regierungsrats	16
3.3.3	Erläuterungen	17
3.4	Festlegen der Vorgehensweise	17
3.4.1	Weisungen des Regierungsrats	17
3.4.2	Erläuterungen	18
<b>4</b>	<b>Konzeptphase</b>	<b>20</b>
4.1	Zweck der Konzeptphase	20
4.2	Einzelne Schritte der Konzeptphase	20
4.3	Normkonzept	27
4.3.1	Weisungen des Regierungsrats	27
4.3.2	Erläuterungen	28
4.4	Bereinigung und Genehmigung des Normkonzepts	28

4.4.1	Rechtliche Vorgaben	28
4.4.2	Weisungen des Regierungsrats	29
4.4.3	Erläuterungen	29
<b>5</b>	<b>Entwurfsphase</b>	<b>31</b>
<b>5.1</b>	<b>Verfassen des Erlassentwurfs durch die Departemente</b>	<b>31</b>
5.1.1	Grundsätzliches zur Erstellung des Erlassentwurfs	31
5.1.1.1	Weisungen des Regierungsrats	31
5.1.1.2	Erläuterungen	32
5.1.2	Zwingender Inhalt des Erlassentwurfs	35
5.1.2.1	Weisungen des Regierungsrats	35
5.1.2.2	Erläuterungen	36
<b>5.2</b>	<b>Vorbereitung der Beschlussfassung durch den Regierungsrat</b>	<b>36</b>
5.2.1	Rechtliche Vorgaben	36
5.2.2	Weisungen des Regierungsrats	37
<b>5.3</b>	<b>Departementsinterne Überprüfung und Bereinigung</b>	<b>37</b>
5.3.1	Weisungen des Regierungsrats	37
5.3.2	Erläuterungen	37
<b>5.4</b>	<b>Mitberichtsverfahren und Differenzbereinigung</b>	<b>38</b>
5.4.1	Rechtliche Vorgaben	38
5.4.2	Weisungen des Regierungsrats	39
5.4.3	Erläuterungen	40
<b>5.5</b>	<b>Beschluss oder Freigabe zur Anhörung</b>	<b>40</b>
5.5.1	Rechtliche Vorgaben	40
5.5.2	Erläuterungen	41
<b>6</b>	<b>Anhörungsphase</b>	<b>42</b>
<b>6.1</b>	<b>Allgemeines</b>	<b>42</b>
6.1.1	Rechtliche Vorgaben	42
6.1.2	Erläuterungen	42
<b>6.2</b>	<b>Einleitung des Anhörungsverfahrens und seine Publikation</b>	<b>43</b>
6.2.1	Weisungen des Regierungsrats	43
6.2.2	Erläuterungen	43
<b>6.3</b>	<b>Botschaft an den Grossen Rat</b>	<b>44</b>
6.3.1	Rechtliche Vorgaben	44
6.3.2	Erläuterungen	44
<b>7</b>	<b>Parlamentarisches Verfahren</b>	<b>46</b>
<b>7.1</b>	<b>Beratung durch die vorbereitende Kommission</b>	<b>46</b>
7.1.1	Rechtliche Vorgaben	46
7.1.2	Erläuterungen	46
<b>7.2</b>	<b>Synopse zu den Anträgen der parlamentarischen Kommission</b>	<b>47</b>
<b>7.3</b>	<b>Stellungnahme des Regierungsrats</b>	<b>47</b>
<b>7.4</b>	<b>Beratung durch den Grossen Rat</b>	<b>47</b>
7.4.1	Rechtliche Vorgaben	47
7.4.2	Erläuterungen	48
<b>7.5</b>	<b>Botschaft an den Grossen Rat zur zweiten Beratung</b>	<b>48</b>

7.5.1	Rechtliche Vorgaben	48
7.5.2	Erläuterungen	48
<b>7.6</b>	<b>Zweite Beratung durch den Grossen Rat</b>	<b>49</b>
7.6.1	Rechtliche Vorgaben	49
7.6.2	Erläuterungen	49
<b>7.7</b>	<b>Redaktionslesung</b>	<b>50</b>
7.7.1	Rechtliche Vorgaben	50
7.7.2	Erläuterungen	50
<b>8</b>	<b>Volksabstimmung</b>	<b>51</b>
<b>8.1</b>	<b>Vorbereitung der Abstimmungsvorlagen</b>	<b>51</b>
8.1.1	Rechtliche Vorgaben	51
8.1.2	Weisungen des Regierungsrats	51
8.1.3	Erläuterungen	52
<b>8.2</b>	<b>Volksabstimmung</b>	<b>52</b>
<b>9</b>	<b>Inkraftsetzung und Publikation</b>	<b>53</b>
<b>9.1</b>	<b>Genehmigung durch den Bund</b>	<b>53</b>
9.1.1	Rechtliche Vorgaben	53
9.1.2	Erläuterungen	53
<b>9.2</b>	<b>Inkraftsetzung</b>	<b>53</b>
9.2.1	Weisungen des Regierungsrats	53
9.2.2	Erläuterungen	54
<b>9.3</b>	<b>Publikation</b>	<b>54</b>
9.3.1	Rechtliche Vorgaben	54
9.3.2	Weisung des Regierungsrats	54
9.3.3	Erläuterungen	55
<b>9.4</b>	<b>Bewährung des neuen Rechts</b>	<b>56</b>
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>57</b>

## Anhänge

1. **Formalien der Rechtssetzung**
2. **Separatdruck der Weisungen des Regierungsrats**
3. **Muster für einen Zeitplan**
4. **Ursachenkarte**
5. **Musterstruktur für ein Normkonzept**
6. **Prozesse zur Rechtssetzung der Staatskanzlei**
7. **Muster für die Publikation der Anhörung**

## **1 Einleitung**

### **1.1 Zweck der Richtlinien**

Die Rechtssetzung ist eine der wichtigsten Funktionen des Rechtsstaates. Ihre Aufgabe besteht in der "Herstellung von Rechtssätzen" durch die zuständigen Behörden innerhalb eines geregelten Verfahrens. An der Herstellung der Rechtssätze ist eine Vielzahl von Personen innerhalb und ausserhalb der Verwaltung in unterschiedlichen Rollen und Phasen beteiligt. Die Beteiligten sind auf Grund von §§ 2, 68 Abs. 1 und 116 Abs. 3 KV verpflichtet, ihre Tätigkeit rechtmässig, verhältnismässig, wirksam und sparsam auszuüben. Sie müssen sich eingehend mit dem Sachproblem auseinandersetzen, die bestehende rechtliche Situation richtig erfassen und dem Sachproblem angemessene Lösungen gestalten sowie die neuen Rechtssätze so verständlich wie möglich formulieren.

Die "Richtlinien der Rechtssetzung" (nachfolgend: Richtlinien) sollen den Beteiligten methodische und technische Hilfe leisten, damit sie ihre Aufgaben sachgerecht erfüllen können. Gleichzeitig standardisieren sie soweit nötig das Rechtssetzungsverfahren innerhalb der Verwaltung mit verbindlichen Regeln. Die Richtlinien dienen schliesslich auch der Verständigung unter den Beteiligten, da sie damit über eine gemeinsame Terminologie verfügen.

### **1.2 Geltungsbereich der Richtlinien**

#### *1.2.1 Adressatenkreis (persönlicher Geltungsbereich)*

Die Richtlinien stellen für das verwaltungsinterne Rechtssetzungsverfahren verbindliche Regeln auf. Sie richten sich deshalb in erster Linie an die Mitglieder des Regierungsrats sowie an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung, die mit Rechtssetzungsaufgaben betraut sind.

Den selbständigen und unselbständigen Anstalten des kantonalen Rechts wird im Interesse der Einheitlichkeit des kantonalen Rechts empfohlen, sich beim Erlass von eigenen Bestimmungen an den Richtlinien zu orientieren. Im Übrigen sind sie jedoch frei, ihre Rechtssetzungsbefugnisse im Rahmen des geltenden Rechts nach pflichtgemäßem Ermessen selbst auszuüben.

Aber auch die Mitglieder des Grossen Rats und weitere interessierte Kreise in Gesellschaft, Politik und Wirtschaft können sich mit den Richtlinien über die Grundsätze und das Verfahren der Rechtssetzung im Kanton Aargau ins Bild setzen. Die Richtlinien können beim Rechtsdienst des Regierungsrats in gedruckter und über das Intranet "INKA" oder Internet in elektronischer Form bezogen werden.

#### *1.2.2 Sachlicher Geltungsbereich*

Die Richtlinien enthalten Regeln und weitere nützliche Informationen bzw. Erläuterungen zur Methode, zum Verfahren und zur Technik der Rechtssetzung, d.h. der Produktion von Rechtssätzen.

Die Abgrenzung der Rechtssetzung von den anderen Staatstätigkeiten erweist sich in der Rechtstheorie als umstritten und schwierig. Sie ist insbesondere abzugrenzen gegenüber der Rechtsanwendung (Verfügung, Allgemein-Verfügung, Entscheid, Urteil). Dieser Problematik begegnet die Rechtssetzungspraxis mit pragmatischen Faustformeln, wie folgender:

Rechtssätze enthalten kollektiv-verbindliche, generelle und abstrakte Anordnungen, welche natürlichen oder juristischen Personen Pflichten auferlegen oder Rechte einräumen oder die Organisation, Zuständigkeit oder Aufgaben der Behörden oder das Verfahren regeln. Sie sind generell, wenn sie sich an eine unbestimmbare Anzahl von Adressatinnen und Adressaten richten, abstrakt, wenn sie sich auf eine unbestimmte Menge konkreter Sachverhalte beziehen, und kollektiv-verbindlich, wenn sie durch das rechtlich zuständige Organ im richtigen Verfahren beschlossen wurden.

Im Zweifel weist eine Anordnung dann Merkmale eines Rechtssatzes auf, wenn sie zur Entfaltung ihrer Wirkung noch der Konkretisierung durch einen Einzelakt bedarf.

Zum Bereich der Rechtssetzung gehören auch Anordnungen, die bestehende Rechtssätze ändern oder – soweit dies nicht in einem Normenkontrollverfahren durch ein Gericht geschieht – aufheben (Deregulierung).

Nicht zur Rechtssetzung gehören die Weisungen, die eine vorgesetzte Verwaltungsbehörde an eine ihr unterstellte Behörde erlässt, um damit einheitliche Verwaltungsabläufe und rechtsgleiche Entscheidungen zu gewährleisten. Diese Weisungen entfalten keine Aussenwirkung und müssen nicht veröffentlicht werden. Soll einer Weisung allerdings Aussenwirkung zukommen, ist sie in die von der Verfassung vorgeschriebenen Formen zu kleiden (vgl. Kap. 4.2, S. 24 f.).

### 1.3 Aufbau der Richtlinien

Die Richtlinien gliedern sich in jedem Kapitel grundsätzlich in folgende drei Teile:

1. Informationen über die rechtlichen Vorgaben, die auf das entsprechende Thema des Kapitels anwendbar sind. Diese Informationen sind dunkelgrau unterlegt;
2. Weisungen des Regierungsrats für den jeweiligen Verfahrensschritt; sie sind hellgrau unterlegt (**W 1 ff.**);
3. Erläuterungen zu den Vorschriften.

Die Richtlinien werden durch eine separate grafische Darstellung über die Phasen des Rechtssetzungsverfahrens und einen Anhang ergänzt, in dem sich verschiedene Hilfsmittel für die Rechtssetzungspraxis finden.

#### **1.4 Hinweise für Leserinnen und Leser in Zeitnot**

Um sich rasch einen Überblick über den Inhalt der Richtlinien zu verschaffen, wird der eiligen Leserschaft empfohlen, sich vorab an der grafischen Darstellung des Rechtssetzungsverfahrens zu orientieren und zu konkreten Fragen jeweils die Bestimmungen des höherstufigen Rechts und die Weisungen des Regierungsrats zur entsprechenden Phase zu lesen. Die anschliessenden Erläuterungen dienen der Vertiefung.



## 2 Allgemeine Weisungen zur Rechtssetzung

### 2.1 Verbindlichkeit und Umsetzung der Richtlinien

#### 2.1.1 Weisungen des Regierungsrats

##### **W 1** *Verbindlichkeit*

<sup>1</sup> Diese Weisungen sind für die Departemente, die Staatskanzlei und die Staatsanstalten (nachfolgend nur noch: Departemente) bei der Herstellung von Rechtssätzen verbindlich; für letztere nur, wenn sie Rechtssetzungsaufgaben im Auftrag der Departemente erledigen.

<sup>2</sup> Die Departemente können von den Weisungen abweichen, wenn die konkreten Umstände es erfordern; sie begründen die Abweichung.

##### **W 2** *Umsetzung der Richtlinien*

<sup>1</sup> Der Rechtsdienst des Regierungsrats überprüft jeweils im Rahmen des Mitberichtsverfahrens die Einhaltung der Weisungen.

#### 2.1.2 Erläuterungen

Die Weisungen betreffen die in jedem Rechtssetzungsverfahren einzuhaltenen Verfahrensschritte sowie den Inhalt und die Form der dabei zu erstellenden Dokumente. Sie sind nach ihrem Sinn und Zweck als Hilfsmittel anzuwenden. Im Übrigen ist das jeweils federführende Departement<sup>1</sup> frei, wie es ein Rechtssetzungsprojekt realisieren will. Dieser Freiraum ermöglicht es auch, für jedes Rechtssetzungsprojekt ein den konkreten Umständen angepasstes Vorgehen zu wählen (d.h. geringere Anforderungen bei unbedeutenden Teilrevisionen). Durch verschiedene zwingend zu durchlaufende Verfahrensschritte kann das Verfahren transparenter gemacht, können Widersprüche verhindert und geeignete Vorgaben für den vermehrten Einsatz ziel- bzw. output-orientierter Steuerungsinstrumente geschaffen werden.

Auf Grund ihrer eigenen Rechtssetzungskompetenz ist es den Staatsanstalten grundsätzlich freigestellt, wie sie diese Kompetenz im Rahmen der Rechtsordnung methodisch und technisch ausüben. Der Regierungsrat kann ihnen nur dann Weisungen erteilen, wenn sie zuhanden des federführenden Departements bzw. des Regierungsrats rechtssetzerisch tätig werden.

**Begründete  
Abweichungen  
bleiben auf-  
grund der kon-  
kreten Umstän-  
de möglich!**

---

<sup>1</sup> Mit diesem Begriff wird die Staatskanzlei mitumfasst, wenn sie die Federführung eines Rechtssetzungsprojektes innehat. Ist nur von der Staatskanzlei die Rede, ist stets nur sie gemeint.

## 2.2 Rahmenorganisation des Rechtssetzungsverfahrens

### 2.2.1 Weisungen des Regierungsrats

#### **W 3** *Rechtssetzungsdelegierte*

<sup>1</sup> Die Departemente bezeichnen Mitarbeitende, die Ansprechpersonen für Fragen der Rechtssetzung sind, und sorgen dafür, dass die hierzu notwendigen zeitlichen Ressourcen vorhanden sind.

#### **W 4** *Forum für Rechtssetzung*

<sup>1</sup> Die Rechtssetzungsdelegierten bilden das Forum für Rechtssetzung und treffen sich auf Einladung des Rechtsdiensts des Regierungsrats regelmässig zum Gedanken- und Erfahrungsaustausch.

<sup>2</sup> Das Forum für Rechtssetzung erlässt interne Richtlinien über die rechtssetzungstechnischen Formalien.

<sup>3</sup> Es berichtet periodisch dem Regierungsrat über die Zweckmässigkeit seiner Weisungen zur Rechtssetzung.

#### **W 5** *Redaktionelle Überprüfung der Erlasse*

<sup>1</sup> Der Rechtsdienst des Regierungsrats führt zu Handen des Regierungsrats die redaktionelle Überprüfung der Erlasse des Grossen Rats durch. Er nimmt dazu Rücksprache mit dem federführenden Departement.

#### **W 6** *Publikation und technische Abläufe*

<sup>1</sup> Die Staatskanzlei legt die ordentlichen Termine für die Publikation der Rechtssätze fest.

<sup>2</sup> Sie teilt die Termine den Departementen mit.

<sup>3</sup> Die technischen Abläufe ab Mitberichtsverfahren bis zur Publikation richten sich nach den Prozessen zur Rechtssetzung der Staatskanzlei.

#### **W 6a** *Dokumentation*

<sup>1</sup> Das federführende Departement sorgt für die Dokumentation und Sammlung der für ein Rechtssetzungsprojekt relevanten Materialien.

### 2.2.2 Erläuterungen

Diese Bestimmungen schaffen neben den gesetzlich vorgesehenen Rechtssetzungsorganen notwendige weitere ständige Organe und regeln die Zuständigkeiten für die verwaltungsinterne Rechtssetzung:

- Die Rechtssetzungsdelegierten der Departemente sind dezentral zuständige Ansprechpersonen für die Rechtssetzung und tragen zur internen Qualitätssicherung bei. Damit sie ihre Rolle zur Qualitätskontrolle wahrnehmen können, ist es erforderlich, dass sie auch über die notwendigen Ressourcen für die Begleitung der departementalen Rechtssetzungsprojekte und ihre eigene Weiterbildung in der Rechts-

setzung verfügen. Die Departemente können eine oder mehrere Personen bezeichnen.

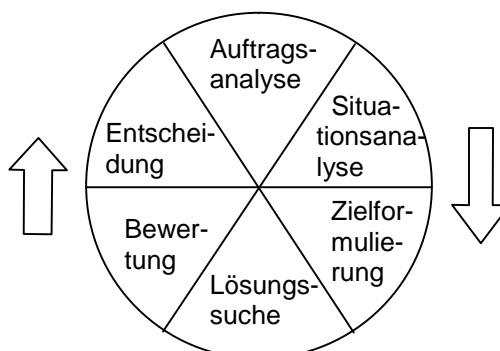
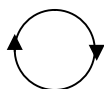
- Das Forum für Rechtssetzung ist auch als Massnahme zur Aus- und Weiterbildung der Rechtssetzungsdelegierten zu verstehen. Es hat zudem die Aufgabe, verbindliche interne Richtlinien zu erlassen, wie die Rechtssätze rein formal zu gestalten sind (Formalien, vgl. Anhang 1), und periodisch die Zweckmässigkeit der Richtlinien für Rechtssetzung zu überprüfen.
- Im Rahmen des Mitberichtsverfahrens unterzieht der Rechtsdienst des Regierungsrats die Erlasse zusätzlich einer formal-redaktionellen Überprüfung. Er hält das Ergebnis in einem separaten Dokument fest.
- Die Vorbereitung der redaktionellen Überprüfung der Erlasse des Grossen Rats (vgl. § 35 GVG) hat der Regierungsrat an den Rechtsdienst des Regierungsrats übertragen. Dieser hält das Ergebnis der Überprüfung in der „Redaktionssynopse“ fest und unterbreitet diese den zuständigen Personen des federführenden Departements zur Ergänzung oder Korrektur. Die bereinigte Fassung geht zusammen mit Bericht und Antrag an den Regierungsrat.
- Die Festlegung der ordentlichen Termine für die Publikation dient vorab der Planung für die an den Rechtssetzungsprojekten direkt Beteiligten. Die Verantwortung für die vollständige und rechtzeitige Publikation obliegt der Staatskanzlei. Ebenso fallen die technischen Abläufe und Belange ab Generierung der Synopse für das Mitberichtsverfahren bis zur Publikation (vgl. auch die Prozesse zur Rechtssetzung, Anhang 6), die technische Weiterentwicklung des für die Rechtssetzung verwendeten Redaktionssystems sowie die Gewährleistung der Zugänglichkeit und Unveränderlichkeit der Internetpublikation des aargauischen Rechts in die Kompetenz der Staatskanzlei. Die Staatskanzlei nimmt für bedeutsame Änderungen in der verwendeten Technik und der technischen Abläufe Rücksprache mit dem Forum für Rechtssetzung.
- Im Rahmen des Rechtssetzungsprozesses wird eine Vielzahl von Dokumenten (Materialien) erarbeitet, welche einerseits den jeweiligen Erlassbehörden als Entscheidungsgrundlage dienen und andererseits die Regelungsabsicht und die Tragweite der geplanten Bestimmungen erläutern. Das federführende Departement trägt die Verantwortung für die zentrale Sammlung und Dokumentation der zu dem durchgeführten Rechtssetzungsprojekt zurechenbaren Materialien. Es hat diese Dokumente sicherzustellen, zu registrieren und aufzubewahren. Gewisse Materialien zu Rechtssätzen, die der Grosse Rat zu beschliesst (Verfassung, Gesetz, Dekret), hat das federführende Departement im Laufe des Rechtssetzungsprozesses jeweils auch dem AGS/SAR-Dienst für die Publikation in der Gesetzessammlung zur Verfügung zu stellen (vgl. **W 41**).

### **2.3 Ablauf des Rechtssetzungsverfahrens**

Der Ablauf des Rechtssetzungsverfahrens, wie er in den Richtlinien dargestellt ist, orientiert sich stark an Erkenntnissen des in Wirtschaft und Wissenschaft entwickelten Projektmanagements. Die grafische Darstellung des Ablaufs bzw. der Text der Richtlinien bezieht sich modellhaft auf alle bestehenden Verfahrensschritte (Phasen) innerhalb eines Rechtssetzungsverfahrens. Sie müssen mindestens einmal durchlaufen werden; im

Übrigen können sie – je nach gewählter Ablauforganisation – auch mehrmals vorgesehen sein. Von zentraler Bedeutung ist der aus der Projektmanagementlehre stammende Begriff des sog. Problemlösungszyklus:

### Der Problemlösungszyklus



Der Problemlösungszyklus wird eigentlich in jeder Phase eines Rechtssetzungsverfahrens durchlaufen. In der grafischen Übersicht wird er aus Platzgründen allerdings nicht an jeder Stelle dargestellt. Zu Beginn jeder Projektphase ist eine bestimmte Informations- und Wissenslage vorhanden, auf die in den weiteren Phasen aufgebaut wird. Beim Durchlaufen der einzelnen Phasen werden die anfangs bestehenden Lücken nach und nach bis zum kleinst notwendigen Detail geschlossen (d.h. bis zum ausformulierten Rechtssatz). Dazu ist zu Beginn jeder Phase die Frage zu stellen, worin die Aufgabe der jeweiligen Phase genau besteht (Auftragsanalyse). Diese Auftragsanalyse ist sodann mit einer Situationsanalyse (Wo stehen wir?) zu ergänzen, anhand derer die einzelnen Ziele formuliert werden können (Was wollen wir?). Anschliessend gilt es, über die verschiedenen zielführenden Wege bzw. Lösungen nachzudenken (Lösungssuche), die Lösungsvarianten zu bewerten (Evaluation) und schliesslich sich für die Beste zu entscheiden.

Es ist dem federführenden Departement grundsätzlich freigestellt, wie es das Rechtssetzungsverfahren im Rahmen der verbindlichen Vorgaben und Meilenstein-Entscheidungen dieser Richtlinien einrichten will: Es ist durchaus vorstellbar, dass z.B. mehrmals ein Anhörungsverfahren durchgeführt wird oder dass der Grosse Rat auch über ein Normkonzept beschliessen kann, wenn dadurch beispielsweise die Akzeptanz für ein Rechtssetzungsprojekt erhöht werden soll oder die Betroffenen frühzeitig in den Entscheidungsprozess einbezogen werden sollen. Bei grundlegenden Konzepten oder Plänen ist der Grosse Rat zwingend miteinzubeziehen (z.B. bei Planungsberichten gemäss § 8 GAF und natürlich beim Aufgaben- und Finanzplan).

## 2.4 Änderung der Richtlinien

### 2.4.1 Weisungen des Regierungsrats

#### **W 7** Zuständigkeiten

<sup>1</sup> Für Änderungen der Weisungen ist der Regierungsrat zuständig.

<sup>2</sup> Die Nachführung der Informationen über die rechtlichen Vorgaben sowie der Erläuterungen obliegt dem Rechtsdienst des Regierungsrats.

<sup>3</sup> Für Änderungen der internen Richtlinien über die rechtssetzungstechnischen Formalien ist das Forum für Rechtssetzung zuständig.

**W 8** *Verfahren*

<sup>1</sup> Für das Verfahren zur Änderung der Weisungen sind die jeweils geltenden «Richtlinien der Rechtssetzung» sinngemäss anzuwenden.

<sup>2</sup> Den Departementen steht das Antragsrecht zu. Sie sind bei jeder Änderung anzuhören.

<sup>3</sup> Die Federführung obliegt dem Rechtsdienst des Regierungsrats.

#### 2.4.2 *Erläuterungen*

Mit diesen Weisungen wird verbindlich festgelegt, wer und in welchem Verfahren Änderungen der regierungsrätlichen Weisungen vorzunehmen hat. Die Departemente sind vor jeder Änderung der Weisungen anzuhören. Bei der Nachführung der Erläuterungen durch den Rechtsdienst des Regierungsrats wird regelmässig das Forum für Rechtssetzung beigezogen.

### 3 Impulsphase

#### 3.1 Impulse für ein kantonales Rechtssetzungsprojekt

##### 3.1.1 *Rechtliche Vorgaben*

§ 3 Abs. 2 KV:	Erfüllung von Bundesaufgaben
§ 64 KV:	Einreichung einer Volksinitiative
§ 65 Abs. 3 KV:	Gegenvorschlag zur Volksinitiative
§ 79 KV:	Politische Planung durch den Grossen Rat
§ 44 GVG:	Parlamentarische Initiative
§ 45 GVG:	Motion
§ 46 GVG:	Postulat
§ 19 KV:	Petition

##### 3.1.2 *Erläuterungen*

Die Kantone sind verpflichtet, das Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz umzusetzen. In diesem Zusammenhang sind sie zur ausführenden Rechtssetzung verpflichtet; d.h. damit die Erlasse des Bundes überhaupt angewandt werden können, sind vielfach entsprechende kantonale Ausführungsbestimmungen notwendig. Je nach der bundesrechtlichen Vorgabe können sich diese darauf beschränken, die Zuständigkeit und das anwendbare Verfahren vor den kantonalen Behörden zu regeln. Teils dürfen, teils müssen die Kantone aber auch gestützt auf das Bundesrecht eigene Regeln materieller Natur erlassen (ausnahmsweise auch völkerrechtliche Verträge mit Gesetzgebungsaufträgen an die Kantone: BGE 137 I 305 i.S. Kanton Zug [Gleichstellung]).

Die staatsleitenden Pläne grundlegender Natur werden vom Regierungsrat und vom Grossen Rat aufgestellt. Im AFP sind auch jeweils die pro Aufgabenbereich geplanten Rechtssetzungsprojekte aufgelistet. Im Rahmen der Beratungen des AFP im Grossen Rat können neue Rechtssetzungsprojekte eingebracht oder geplante Projekte gestrichen werden.

Ein Rechtssetzungsprojekt kann auch durch die politisch interessierte Öffentlichkeit in Gang gebracht werden. Einerseits kann jedermann an die Behörden Gesuche und Eingaben richten, die zu beantworten sind (Petition). Andererseits können Stellungnahmen in der Öffentlichkeit, namentlich in den Massenmedien, Anstösse für die Auslösung eines Rechtssetzungsprojektes bilden. Hier erfolgt der Impuls auf indirekte Art und Weise, d.h. es wird z.B. im Grossen Rat ein Vorstoss eingereicht oder in der kantonalen Verwaltung wird ein Rechtssetzungsprojekt initiiert.

Durch die kantonale Verwaltung kann ebenfalls ein Rechtssetzungsprojekt ausgelöst werden. Der Regierungsrat sowie Sachbearbeitende der Departemente können durch ihre Arbeit auf eine unbefriedigende oder fehlende Regelung eines Problems stossen. Die mit der Sachbearbeitung betraute Person teilt dies ihrer oder ihrem Vorgesetzten mit, die das An-

liegen bei der Departementsleitung deponiert; auch Hinweise aus anderen Departementen sind nützlich. Für die Departemente besteht weiter die Möglichkeit, über diese unbefriedigenden Regelungen eine so genannte "Mängelkartei" zu führen: Unter dem betreffenden Paragraph wird das Problem eingetragen, d.h. eine kurze Schilderung desselben unter Angabe des konkreten Anwendungsfalls der Feststellung. Die Mängelkartei kann zentral bei der Departementsleitung oder aber auf der Stufe Abteilung/Sektion geführt werden. Von der Form her ist sowohl eine konventionelle Einrichtung mittels Karteikarten als auch eine elektronische Lösung möglich. Letzteres bietet bei einer Zugriffsmöglichkeit für alle Mitarbeitenden der betreffenden Organisationseinheit eine hohe Transparenz und eine einfach zu handhabende Möglichkeit, auf das Problem aufmerksam zu machen. Das Instrument der Mängelkartei kann bei einer späteren Änderung der betreffenden Erlasse wertvolle Dienste leisten.

Schliesslich können auch Organe der Rechtsprechung (Gerichte, Regierungsrat) ein Rechtssetzungsprojekt auslösen. Sie stellen beispielsweise bei der Rechtsanwendung im konkreten Einzelfall stossende Mängel in der geltenden Rechtsordnung fest, oder sie versagen einem Erlass die Anwendung, der Bundesrecht, kantonalem Verfassungs- oder Gesetzesrecht widerspricht (§§ 90 und 95 KV). Das Verwaltungsgericht im Besonderen kann ein Rechtssetzungsprojekt auslösen, indem es im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens (§ 70 VRPG) eine bzw. mehrere Gesetzes-, Dekrets- oder Verordnungsbestimmungen aufhebt, weil diese gegen Bundesrecht, übergeordnetes kantonales Recht (Verfassung, Gesetze, Dekrete und Verordnungen) oder unmittelbar anwendbare Konkordatsbestimmungen verstossen. Die Gerichte können bei der Normenkontrolle die rechtssetzenden Organe auch anhalten, Sachverhalte zu regeln.

## 3.2 Problemwahrnehmung

### 3.2.1 Weisungen des Regierungsrats

#### **W 9** Problemwahrnehmung

<sup>1</sup> In einem Arbeitspapier oder Bericht zu Händen der Departementsleitung beziehungsweise des Regierungsrats sind folgende Fragen zu berücksichtigen:

1. Welches Problem soll mit dem Rechtserlass angegangen werden?
2. Kann der Kanton Aargau das Problem überhaupt lösen, d.h. steht ihm im Problembereich eine Rechtssetzungskompetenz zu?
3. Welche Departemente sind betroffen?
4. Wird sich das Problem in naher Zukunft ändern?
5. Welche politischen Triebkräfte haben das Problem an die Oberfläche getragen?
6. Welches sind die hauptsächlichen Ursachen des Problems?
7. Kann das Problem mit dem Erlass von neuen Rechtssätzen gelöst werden?
8. Soll der Kanton Aargau das Problem allein lösen oder empfiehlt sich eine kantonsübergreifende Lösung (interkantonale Vereinbarung)?
9. Welche Lösung treffen andere Kantone?

10. Was würde ohne den Erlass neuer Rechtssätze geschehen?
11. Welches Ziel soll mit dem Rechtserlass erreicht werden (grobe Umschreibung)?
12. Passt dieses Ziel ins Gefüge der übrigen Ziele der Rechtsordnung?
13. Sind allenfalls weitere Erlasse zu ändern?
14. Innert welcher Frist, mit welchen personellen Ressourcen soll eine neue Regelung erarbeitet werden?
15. Was sind die finanziellen beziehungsweise personellen Auswirkungen der angestrebten neuen Regelung?

### 3.2.2 Erläuterungen

Je nach Umfang und Thematik des konkreten Rechtssetzungsprojektes sind in einem "Projektantrag" ein oder mehrere Probleme anhand der Checkliste in **W 9** einer ersten, ziemlich summarischen Analyse zu unterziehen. Dabei ist insbesondere auch danach zu fragen, wie sich die Situation jetzt präsentiert (Frage nach dem IST-Zustand) und warum diese als unbefriedigend empfunden wird. Es ist primär Aufgabe der mit dem Vollzug betrauten Fachabteilungen, diese Analyse vorzunehmen und gestützt darauf die gestellten Fragen zu beantworten. Nur sie sind nämlich fachlich dazu in der Lage. Es empfiehlt sich aber auch bereits in dieser ersten Phase, mit dem oder der departementsinternen Rechtssetzungsdelegierten Kontakt aufzunehmen, um sowohl Fragen formaler, inhaltlicher als auch methodischer Natur zu klären. Der Projektantrag dient als Grundlage für den Entscheid, ob das Rechtssetzungsprojekt gestartet wird (Startschuss mit Projektauftrag). Der erarbeitete Inhalt kann in den anschliessenden Phasen weiterverwendet werden.

## 3.3 Startschuss

### 3.3.1 Rechtliche Vorgaben

#### § 41 OG *Federführung*

<sup>1</sup>Berührt ein Geschäft mehrere Departemente oder Stabsstellen, bestimmt der Regierungsrat die Leitung.

<sup>2</sup>Der Regierungsrat entscheidet über Kompetenzkonflikte zwischen Departementen.

### 3.3.2 Weisungen des Regierungsrats



#### **W 10** *Startschuss*

<sup>1</sup>Die Departementsleitung beschliesst die Inangriffnahme des Projekts.

<sup>2</sup>Die Departemente können die Inangriffnahme der Rechtssetzungsprojekte dem Regierungsrat unterbreiten.



### 3.3.3 Erläuterungen

Der "Startschuss" ist der eigentliche Projektauftrag, mit dem der nächste Projektschritt freigegeben wird. Die Federführung für ein Rechtssetzungsprojekt bestimmt sich grundsätzlich nach der aktuellen Verteilung der Aufgabenbereiche auf die Departemente. Werden durch den Vollzug eines geplanten Erlasses Aufgabenbereiche mehrerer Departemente betroffen, so entscheidet der Regierungsrat, wer die Federführung innehaben soll.

Die Departementsleitung bestimmt, ob die Inangriffnahme des Rechtssetzungsprojekts dem Regierungsrat unterbreitet werden soll. Hierbei ist einerseits dessen politische Tragweite entscheidend, andererseits aber auch der Umfang der geplanten Änderung resp. Neuschöpfung von Erlassen und die damit verbundenen zeitlichen und finanziellen Auswirkungen (eventuell braucht es einen Verpflichtungskredit für das Projekt). Oftmals handelt es sich um die Schaffung völlig neuer Erlasse auf Gesetzesstufe, Totalrevisionen auf derselben Stufe oder Projekte, durch die mehrere Erlasse geändert werden müssen (z.B. durch ein Sanierungspaket oder eine Justizreform). Häufig zeigt sich auch erst nach Inangriffnahme eines Rechtssetzungsprojektes, dass weitere Erlasse geändert werden sollten bzw. dies als wünschbar erachtet wird. So kann unter Umständen das Projekt erweitert werden oder es ist Auslöser für später durchgeführte Rechtssetzungsprojekte.

## 3.4 Festlegen der Vorgehensweise

### 3.4.1 Weisungen des Regierungsrats

#### **W 11** Klärung der Vorgehensweise und Zeitplanerstellung

<sup>1</sup>Das federführende Departement entscheidet bezüglich folgender Punkte über das Vorgehen:

- a) Art und Weise der Erarbeitung des Erlassentwurfs:
  1. Arbeitsgruppe mit Mitgliedern der Verwaltung (allenfalls nur 1 Sachbearbeiterin oder -bearbeiter und zeitweise die oder der Rechtssetzungsdelegierte),
  2. Miteinbezug externer Expertinnen und Experten und/oder Interessenvertreterinnen und -vertreter in die Arbeitsgruppe,
  3. durch externe Expertinnen und Experten sowie allenfalls Interessenvertreterinnen und -vertreter.
- b) Wie und wann sollen weitere Interessierte/Betroffene in die Ausarbeitung des Erlassentwurfs einbezogen werden?
- c) Wie soll die Koordination mit den betroffenen Departementen erfolgen?

- d) Soll eine frühzeitige Mitwirkung durch ein oder mehrere Mitglieder des Rechtsdiensts des Regierungsrats stattfinden? Mögliche Formen sind:
1. vorgängige Stellungnahme zum Normkonzept zuhanden der Departementsleitung,
  2. Einsitznahme in der Arbeitsgruppe,
  3. rechtssetzungsmethodische Projektleitung.
- e) Ist eine Kontaktaufnahme mit den Bundesbehörden oder einer interkantonalen Konferenz notwendig, weil der Erlass im Rahmen einer koordinierten Umsetzungsplanung erstellt werden soll oder der Genehmigung des Bundes bedarf?
- <sup>2</sup> Das federführende Departement entwirft einen Zeitplan.

### 3.4.2 Erläuterungen

#### Projektorganisation

In der Praxis werden die verschiedenen Formen der Erarbeitung des Erlassentwurfs oft miteinander kombiniert. So kann zum Beispiel auch ein externer Experte oder eine Expertin den Erlassentwurf in Zusammenarbeit mit einem Mitglied der Verwaltung erarbeiten. Denkbar ist weiter, dass externe Expertinnen bzw. Experten von der Arbeitsgruppe mit blossen Teilfragen des Projekts betraut werden. Diesen Fragen der Projektororganisation kommt für den reibungslosen Ablauf des Rechtssetzungsprojekts grosse Bedeutung zu. Sie verdienen deshalb besondere Aufmerksamkeit.

#### Ablaufplanung

Im Zusammenhang mit dem allfälligen Einbezug von Betroffenen ist auch die Frage nach der Information dieser Personen zu beantworten. Wie und in welchem Stadium des Rechtssetzungsprojektes sollen sie informiert und/oder angehört werden (insbesondere die vom Vollzug der zu schaffenden Rechtssätze betroffenen Behörden der Verwaltung, Gemeinden und Gerichte)? Bei bedeutungsvolleren Rechtssetzungsprojekten empfiehlt sich die Erarbeitung eines entsprechenden Informationskonzepts. Dabei ist auch der Einbezug des Konsultationsgremiums Kanton-Gemeinden (KKG), der Bundesbehörden oder der betroffenen interkantonalen Konferenz zu klären.

Der Zeitplanentwurf soll einerseits aufzeigen, wie viel Zeit für die einzelnen Phasen benötigt wird resp. zur Verfügung steht; andererseits soll so auch sichergestellt werden, dass der zu ändernde bzw. zu erstellende Erlass zeitgerecht in Kraft treten kann. So schreibt der Bund den Kantonen häufig vor, bis wann sie entsprechende Ausführungsbestimmungen zu erlassen haben, d.h., die Kantone müssen bis zum Inkrafttreten des Bundesrechts Regelungen erlassen, damit das Bundesrecht überhaupt umgesetzt werden kann. Auch gibt es häufig von der zu regelnden Sache her sinnvollerweise nur bestimmte Zeitpunkte, an denen eine neue Regelung in Kraft treten soll (vgl. z.B. im Schulrecht: Regelungen treten sinnvollerweise auf das neue Schuljahr in Kraft). Bei der Erstellung des Zeitplans empfiehlt es sich, anhand des Faltblatts mit der Darstellung zum Ablauf des Rechtssetzungsverfahrens sowie mit den detaillierten Prozessen zur Rechtssetzung der Staatskanzlei (vgl. Anhang 6) zu bestimmen, welche Projektschritte das jeweilige Projekt zu durchlaufen hat. In den Kapiteln zu den einzelnen Phasen finden sich Hinweise darauf, welche

Minimal- und Maximalfristen für die einzelnen Schritte zwingend einzuhalten sind und welche Möglichkeiten bestehen, das Projekt zu beschleunigen (vgl. zum parlamentarischen Verfahren insbesondere Kap. 7.4.2, S. 47 und 7.6.2, S. 49). Bei der konkreten Erstellung des Zeitplans kann ein entsprechendes Computer-Programm, z.B. MS-Project, wertvolle Dienste leisten (vgl. auch Anhang 3).

Den mitbetroffenen Departementen und gegebenenfalls dem Rechtsdienst des Regierungsrats ist Gelegenheit zu geben, zum Zeitplan Stellung zu nehmen. Anhand der Stellungnahmen legt das federführende Departement das weitere Vorgehen definitiv fest.

## 4 Konzeptphase

### 4.1 Zweck der Konzeptphase

**Normkonzept  
als Ziel und  
Zwischen-  
produkt**

Die Konzeptphase dient dazu, die in der Impulsphase gewonnenen Erkenntnisse und vorläufig skizzierten Zielsetzungen des Rechtssetzungsprojekts (Kap. 3.2, S. 15 f.) weiter zu verfeinern: Es wird ein weiteres Mal der Problemlösungszyklus durchlaufen (vgl. nachfolgend Kap. 4.2). Am Ende steht das Normkonzept (vgl. Kap. 4.3, S. 27 f.), das angibt, "wohin die Reise gehen soll". Darin werden die Art und der Umfang der Bedürfnisse nach einer neuen oder geänderten Lösung und ihre finanziellen und personellen Folgen vollständig aufgelistet. Es gibt auch an, wie das Rechtssetzungsprojekt weiter abgewickelt werden soll. Die Qualität des Normkonzepts hängt im Wesentlichen vom Zusammenwirken der verschiedenen am Projekt beteiligten Personen ab: Den Fachabteilungen obliegt es insbesondere, die sachlichen Grundlagen zu beschaffen und zusammen mit der Departementsleitung bzw. dem Regierungsrat die Ziele festzulegen und die materiellen Lösungen zu erarbeiten. Bei rechtlichen Fragen, wie der Frage nach der Einordnung in die bestehende Rechtsordnung oder der Frage der Steuerungsform, sind die Rechtssetzungsdelegierten bzw. andere rechtskundige Personen gefordert.

Das Normkonzept gibt der Departementsleitung bzw. dem Regierungsrat ein Instrument in die Hand, mit dem auf einer rationalen und transparenten Grundlage die notwendigen politischen Entscheide rechtzeitig getroffen werden können. Das Normkonzept beinhaltet auch das Programm für die weiteren Vorgehensschritte.

In der Konzeptphase kann schliesslich auch der Entscheid fallen, dass gar kein Rechtssetzungsprojekt durchgeführt wird, sei es, weil überhaupt kein staatlicher Handlungsbedarf besteht, sei es, weil die möglichen Lösungen politisch nicht durchsetzbar sind oder weil andere Massnahmen ebenfalls zum Ziel führen (z.B. rein verwaltungsinterne Weisungen oder Informationen an die Bevölkerung).

Welcher Aufwand ist in der Konzeptphase zu betreiben? Der Aufwand hängt stark vom Gegenstand des Rechtssetzungsprojekts ab: Bei einfachen Problemstellungen, wie zum Beispiel bei einer Gebührenerhöhung oder der Zuweisung einer Zuständigkeit an ein bestehendes Organ, wird das Normkonzept entsprechend einfach und kurz ausfallen. Bei schwierigeren Problemstellungen, wie zum Beispiel bei institutionellen Reformen (Parlament, Regierung, Justiz, Verwaltung) oder bei der Reform des Dienstrechts, wo es viele Schnittstellen zu anderen Regelungsbereichen gibt, wird die Konzeptphase länger und aufwändiger ausfallen.

### 4.2 Einzelne Schritte der Konzeptphase

**A. Analyse des  
Projektauftrags**

Mit dem Startschuss als Abschluss der Impulsphase (vgl. Kap. 3.3, S. 16 f.) wird der eigentliche Auftrag für die Abwicklung des Rechtssetzungsprojekts gegeben. Die Analyse des Auftrags dient dazu, dass die mit dem Rechtssetzungsprojekt beauftragten Personen Klarheit über den Inhalt des Auftrags gewinnen. Dies ist insbesondere dann notwendig, wenn das Rechtssetzungsprojekt Personen anvertraut wird, die sich in der Impulsphase noch nicht mit der Materie befasst haben.

Bei der Feststellung des IST-Zustands werden die in der Impulsphase gewonnenen Erkenntnisse wieder aufgenommen (vgl. Problemwahrnehmung; Kap. 3.2, S. 15 f.) und im Hinblick auf die Problemlösung vertieft und weiter detailliert. Man kann sich an folgenden Fragen orientieren:

**B. Feststellung des IST-Zustands**

- Welche empirischen/statistischen Daten sind zum Problembereich vorhanden?
- Welche Rechtsnormen gelten in diesem Problembereich bereits? Welche Rechtssetzungskompetenzen bestehen?
- Welche Wirkungen und Nebenwirkungen (positive und negative) haben die im Problembereich geltenden Rechtsnormen erzielt?
- Wo liegen die Berührungspunkte des Problems zum übrigen, geltenden Recht («Schnittstellen»)?
- Worin bestehen das bzw. die zu lösenden Probleme genau (Beschaffenheit; Dauer)?
  - Welche empirischen Grössen sind problematisch? (z.B. die Arbeitslosenquote)
  - Warum sind diese Grössen problematisch?
  - Welches sind die dem Problem zugrundeliegenden SOLL-Grössen?
- Wer ist wie stark davon betroffen (betroffene Interessen, differenziert nach Frauen/Männer; KMU)?
- Welches sind die genauen (gesellschaftlichen, politischen oder rechtlichen) Ursachen des Problems?
- Welchen Verlauf nehmen die das Problem ausmachenden Grössen (Dynamik, dargestellt anhand möglicher Szenarien)? Findet eine Annäherung an die SOLL-Grössen statt?
- Wie ist das Problem bzw. der Bereich in anderen Kantonen oder ausländischen Staaten gelöst bzw. geregelt (Rechtsvergleichung)?

Bei neuen und komplexeren Problemlagen können für die Ermittlung des IST-Zustands auch sog. grafische Ursachenkarten angefertigt werden (vgl. Anhang 4).

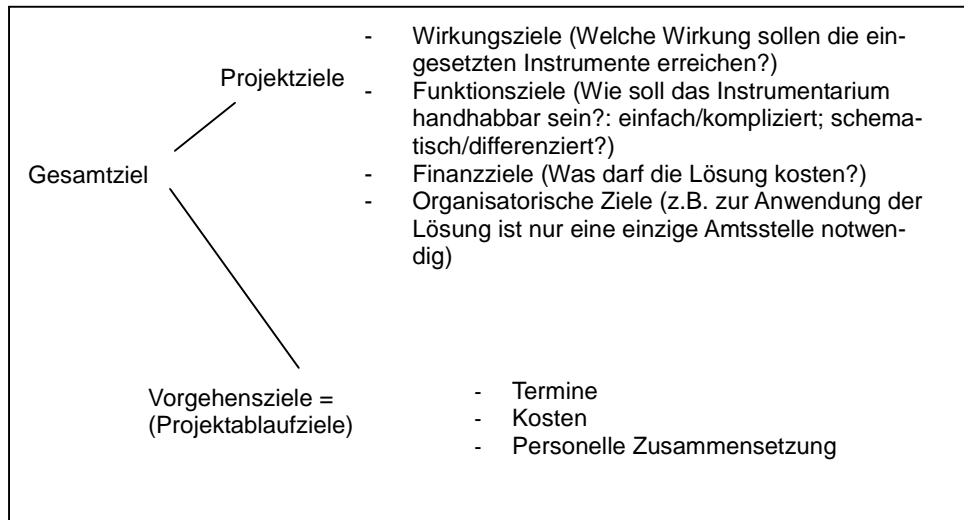
Der Aufwand für die Ermittlung des IST-Zustands ist abhängig von der zu regelnden Materie, der jeweiligen Gesamtsituation, der zeitlichen Dringlichkeit, der Bedeutung und dem Umfang des Rechtssetzungsprojekts; er hängt auch wesentlich davon ab, wie genau das Problemfeld bereits bekannt ist.

Die Qualität der Ermittlung des Ist-Zustands hat wesentlichen Einfluss auf die Arbeit in den nachfolgenden Phasen: Eine gute Ermittlung des IST-Zustands bildet eine wesentliche Grundlage für eine strukturierte Zielfindung, die ihrerseits den Bewertungsmassstab für die Evaluation der vorgeschlagenen Massnahmen abgibt.

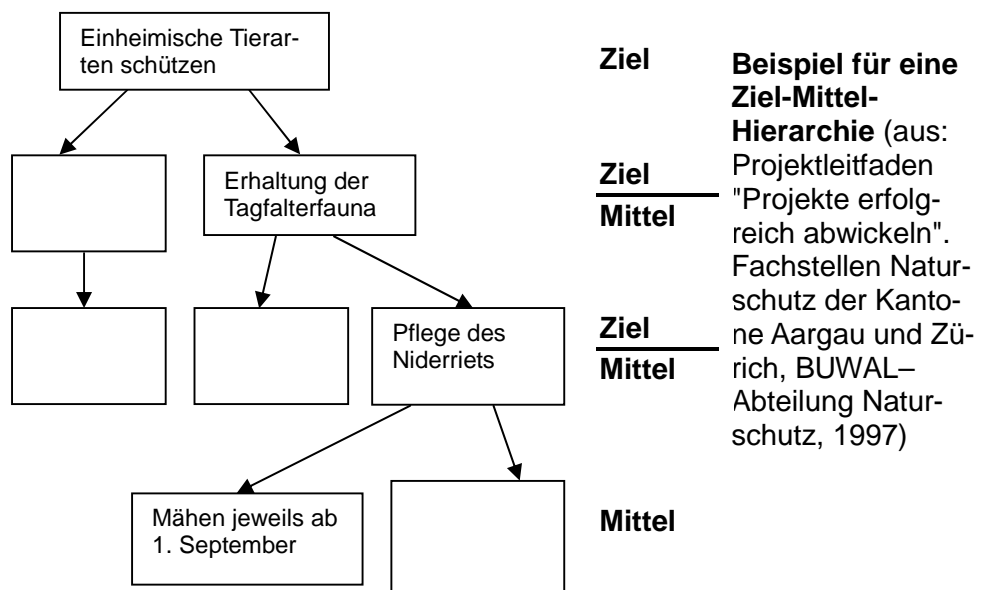
Anhand eines (einigermassen) gut abgeklärten IST-Zustands kann das in der Impulsphase definierte Grobziel in Detailziele (SOLL) aufgeteilt werden. Bei der Formulierung von Zielen ist darauf zu achten, dass sie möglichst spezifisch, quantitativ messbar oder zumindest eindeutig feststellbar, d.h. beobachtbar oder beschreibbar, und terminiert sind. Sie sollen nach Möglichkeit so beschaffen sein, dass sie keine Lösung von vornherein ausschliessen (lösungsneutrale Ziele!)

**C. Konkretisierung und Bereinigung der Zielvorstellungen/Erwartungen (SOLL-Zustand)**

Für die Konkretisierung und die Bereinigung empfiehlt es sich, die Ziele anhand folgender Unterscheidungen zu bündeln:



Die einzelnen Ziele können sodann in einer sog. Ziel-Mittel-Hierarchie oder in einem Zielbaum geordnet werden. Dieser Hierarchie liegt die Erkenntnis zu Grunde, dass es Ziele gibt, die zur Erreichung anderer Ziele dienen. Diese Ziele sind somit Ziel für eine untere Ebene und Mittel für eine obere Ebene. Das Ziel gibt für die untergeordneten Mittel eine Antwort auf das WAS und WOZU; umgekehrt bezeichnen die Mittel das WIE und das WOMIT für das übergeordnete Ziel. Zur Erstellung der Ziel-Mittel-Hierarchie kann man sich beispielsweise an der bei der Erfassung des Ist-Zustands vorgeschlagenen Ursachenkarte orientieren (vgl. Buchstabe B vorne und Anhang 4), in der die Ziel- oder SOLL-Grössen und die mit ihnen verbundenen Mittel besonders hervorgehoben werden können.



Mit der Ziel-Mittel-Hierarchie können auch bestehende, aber zu vermeidende Zielkonflikte (Zielwidersprüche) aufgedeckt werden. Je nach Auftrag an die Projektleitung kann diese bestehende Zielkonflikte in eigener Kompetenz auflösen. Ist ihr diese Kompetenz nicht eingeräumt worden, ist in einem **Zwischenschritt** der Leitung des federführenden Departments bzw. dem Regierungsrat ein Antrag zur vorläufigen Bereinigung der Zielkonflikte zum Entscheid zu unterbreiten.

Nach der Feststellung des IST-Zustands bzw. seiner möglichen zukünftigen Entwicklung und der Bereinigung der Ziele lässt sich erst feststellen, ob überhaupt ein Problem vorliegt, für das Lösungen gesucht werden müssen. Das Projekt sollte an dieser Stelle beendet werden, wenn festgestellt wird, dass schon jetzt oder in naher Zukunft keine Differenz mehr zwischen dem IST-Zustand und dem SOLL-Zustand besteht bzw. bestehen wird.

**D. Variantensuche**

Die Ausarbeitung von verschiedenen Problemlösungsvarianten orientiert sich mit Vorteil an folgenden Fragestellungen. Die dabei gewonnenen Antworten bilden gleichzeitig auch die Grundzüge der gewählten Lösung, die im Normkonzept anzugeben sind (vgl. **W 13 lit. d**, S. 27):

- Welches unmittelbare oder mittelbare Ergebnis kann mit welchen Mitteln erreicht werden (Zielerreichung und Wirkungsweise der Regelung; z.B. Abschreckung durch eine Strafbestimmung)?
- Interkantonale, kantonale, interkommunale oder bloss kommunale Regelung?
- Hoheitliches Staatshandeln, Kooperation mit den Privaten (PPP) oder Übertragung hoheitlicher Aufgaben an Private?
- Welche Steuerungsinstrumente sollen verwendet werden?
  - a) Verhaltensvorschriften (z.B. Gebote, Verbote, Bewilligungs-, Genehmigungspflichten, 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);
  - e) Schaffung von Einrichtungen oder Institutionen öffentlichrechtlicher oder privatrechtlicher Art, die eine staatliche Aufgabe erfüllen sollen;
  - f) Deregulierung als Steuerungsinstrument: Eine Regelung bzw. ein Rechtssatz wird z.B. nicht mehr benötigt oder muss gar als Ursache des Problems angesehen werden. Bei der Aufhebung von Rechtssätzen ist allerdings zu beachten, dass die Aufhebung grundsätzlich nur durch das Organ erfolgen darf, das für den Erlass des Rechtssatzes zuständig ist (Grundsatz der Parallelität der Formen); ausnahmsweise darf ein Organ auf höherer Stufe einen Rechtssatz aufheben, wenn die Zuständigkeit des ehemals zuständigen Organs weggefallen ist;
  - g) Experimentier-Klauseln/befristete Erlasse mit Klauseln zur nachträglichen Evaluation. Diese Instrumente sind u.a. dann angezeigt, wenn nicht klar ist, ob und inwieweit die eingesetzten Instrumente

**Ziel und Mittel**

**Steuerungsebene**

**Steuerungstypen**

**Steuerungsinstrumente**

überhaupt wirken, oder wenn klar ist, dass die Wirkung nur befristet erwünscht ist.

## Steuerungsmodus

- "Konditionale" und/oder "finale" Steuerung?

Die konditionale Steuerung (wenn A, dann B) ist der herkömmliche Steuerungsmodus, bei dem im Rechtssatz der Sachverhalt (A) und die Rechtsfolge (B) geregelt sind und die rechtsanwendende Behörde nur zu prüfen hat, ob der Sachverhalt (A) vorliegt. Bei der finalen Steuerung hingegen werden den Adressatinnen und Adressaten der Rechtssätze – insbesondere der Verwaltung – nur die zu erreichenden Ziele oder Zwecke (mit Indikatoren) verbindlich vorgegeben, während die Instrumente/Mittel zu deren Erreichung nicht im Voraus definiert werden; das Verhalten der Verwaltung ist hier nicht programmiert. Benötigen die Adressatinnen und Adressaten bei der finalen Steuerung zur Zielerreichung jedoch Mittel, die Einschränkungen von Grundrechten der Bürgerinnen und Bürger mit sich bringen, sind die Voraussetzungen zum Einsatz dieser Mittel rechtlich zu verankern. Es ist auch denkbar, den Adressatinnen und Adressaten mehrere Instrumente zur Verfügung zu stellen und ihnen Handlungsfreiheit für eine sachgerechte Wahl der Instrumente zu geben. Bei der finalen Steuerung ist den Aufsichtsmöglichkeiten besondere Beachtung zu schenken. Es ist ein funktionierendes Berichtswesen einzurichten, damit kontrolliert werden kann, ob die gesetzten Ziele eingehalten werden.

## Neben- und Spätfolgen

- Welche Nebenfolgen bewirkt diese Variante (u.a. Kosten)? Welche Spätfolgen sind zu erwarten? Führt die Variante zu rechtlichen und/oder tatsächlichen Ungleichbehandlungen von Frau und Mann?

## Steuerungsformen:

- Rechtssatz in Verfassung, Staatsvertrag, Gesetz, Dekret, Verordnung, verwaltungsinterne Weisung?

### a) Verfassung/ Gesetz

- Die zu wählende innerkantonale Steuerungsform hängt von der Wichtigkeit des Regelungsgegenstandes ab (vgl. nachfolgend Ziff. 5, S. 26). Wichtige Entscheide sind in der Form der Verfassung oder des Gesetzes zu fällen (vgl. § 78 Abs. 1 KV). Indizien für die Wichtigkeit sind:

- a) Grösse des Adressatenkreises
- b) Grad der Betroffenheit, namentlich von Grundrechtspositionen der Adressatinnen und Adressaten
- c) Bedeutung der Regelung für die organisatorische Ausgestaltung des politischen Systems
- d) Auswirkungen auf den Finanzhaushalt des Kantons
- e) Gesellschaftliches Konfliktpotential der Regelung (z.B. politisch umstrittenes Thema)
- f) Niveau der Regelung in der Ziel-Mittel-Hierarchie (vgl. oben lit. C, S. 22 f.)

Mit diesen von Lehre und Rechtsprechung entwickelten Indizien ist der politische Entscheid zu treffen, welche Steuerungsform gewählt werden soll.

### b) Dekret

Das *Dekret* kommt als Steuerungsform nur in Frage, wenn der Grosse Rat durch Verfassung oder Gesetz ausdrücklich dazu ermäch-



tigt worden ist (§ 78 Abs. 2 KV), im letztgenannten Fall nur für ausführende Bestimmungen.

Der Erlass von Verordnungen durch den Regierungsrat setzt voraus, dass das Bundesrecht bzw. kantonale Gesetz oder Dekret den Zweck und die Grundsätze der inhaltlichen Gestaltung der Verordnung festlegt, sodass ein Rahmen vorgegeben ist, in welchem der Regierungsrat in eigener Kompetenz Recht setzen kann (vgl. § 91 Abs. 2 und 91 Abs. 2<sup>bis</sup> lit. a KV). Fehlt dieser Rahmen, besteht grundsätzlich keine Rechtssetzungskompetenz des Regierungsrats; ausgenommen sind Fälle der Dringlichkeit (§ 91 Abs. 2<sup>bis</sup> lit. b KV). Der Regierungsrat darf seine Rechtssetzungskompetenz nicht mehr weiter, z.B. an ein Departement übertragen (Subdelegationsverbot; § 91 Abs. 5 KV).

c) Verordnung

Als Steuerungsform kommen schliesslich auch die rechtsauslegenden *Weisungen/Richtlinien* in Frage, die allerdings nicht zum sachlichen Regelungsgegenstand der Richtlinien gehören (vgl. Kap. 1.2.2, S. 6 f.). Sie können dann als Steuerungsform gewählt werden, wenn sie lediglich den Betrieb der kantonalen Verwaltung betreffen, aber nicht in das anstellungsrechtliche Grundverhältnis des Personals des Kantons eingreifen, ansonsten ein Rechtssatz geschaffen werden muss. Die Abgrenzung, ob eine Lösungsvariante in der Form der Weisung oder als Rechtssatz zu gestalten ist, muss im konkreten Einzelfall vorgenommen werden.

d) Weisung/  
Richtlinie

Bei der Revision oder der Aufhebung von Rechtssätzen, die **vor 1982** in einem Verfahren geschaffen wurden, das in der geltenden Kantonsverfassung nicht vorgesehen ist, ist zu beachten, dass sich ihre Revision oder die Aufhebung nach den Formen und Verfahren der geltenden Verfassung zu richten hat. So sind insbesondere nach heutiger Beurteilung wichtige Normen in der Form des Gesetzes zu ändern (§ 128 Abs. 2 KV).

Revision alter  
Rechtssätze

Bei jeder Lösung, die die Schaffung von Rechtssätzen bedingt, ist auch noch an folgende Fragen zu denken:

1. *Besteht eine kantonale Kompetenz?*
2. *Besteht im kantonalen Verfassungsrecht eine Grundlage für die Massnahme als Staatsaufgabe (§ 26 Abs. 1 KV)?*
3. *Genügt eine Teilrevision eines bestehenden Erlasses oder wäre diese so umfangreich, dass sich eine Totalrevision aufdrängt?*

Totalrevision/  
Teilrevision?

Eine Teilrevision genügt dann, wenn sich der vorgesehene Regelungsgegenstand ohne weiteres in die bestehende Struktur des zu revidierenden Erlasses einfügen lässt. Bedingt die vorgesehene Regelung hingegen weit reichende Änderungen in der Struktur, ist mit Vorteil eine Totalrevision durchzuführen; dies auch dann, wenn mehr als die Hälfte der Paragraphen betroffen sind oder ein Erlass geändert werden muss, der kurz ist und häufig geändert wird. Ein älterer Erlass, dem eine umfangreiche Rechtsprechung und Lehre gewidmet ist, sollte auf Grund der anzustrebenden Kontinuität der Rechtsordnung nicht ohne Not total revidiert werden.

4. *Sind weitere Erlasse im Sinne einer Fremdänderung oder Fremdaufhebung betroffen? Können bestehende Normen oder ganze Erlasse aufgehoben werden? Genügen die Rechtssetzungskompetenzen der beschliessenden Behörde für die gewählte Steuerungsform und den*

*gewählten Steuerungsmodus (Gesetzesvorrang; Gesetzesvorbehalt)? Besitzt die Behörde genügend eigene Finanzkompetenzen, um die mit der Lösung einhergehenden neuen Ausgaben vornehmen zu können (Kongruenz von Sach- und Finanzkompetenz)?*

5. *Bei Regelungen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe: Betreffen die notwendigen Regelungen ein sachlich zusammenhängendes Sachgebiet?*

Wenn nein, wäre der Grundsatz der Einheit der Materie verletzt, und es müssten folglich zwei oder mehrere Erlassvorlagen erarbeitet werden.

Übergangsrecht

6. *Werden durch die Lösung bestehende Dauer-Sachverhalte betroffen, die nach dem Inkrafttreten der Lösung noch eine andere Regelung erfordern?*

Beispiele: Baurecht, Steuerrecht, Ausbildungslehrgänge, Anstellungsverhältnisse. Die vorgesehenen Regelungen, wie insbesondere Übergangsfristen oder beschränkte Fortgeltung des aufgehobenen Rechts, haben insbesondere dem Grundsatz von Treu und Glauben gerecht zu werden.

Planung der  
Inkraftsetzung und  
Publikation

7. *Wann muss die Lösung in Kraft treten, damit sie ihre Wirkung entfalten kann? Braucht es begleitende Massnahmen, wie z.B. eine Presseorientierung, Informations- oder Ausbildungsveranstaltungen?*

Bei dieser Planung in sachlicher und zeitlicher Hinsicht, auf deren Grundlage auch das weitere Vorgehen festzulegen ist, können auch die Möglichkeiten zur Beschleunigung von verschiedenen Projektphasen bedacht werden (vgl. Kap. 7.4.2, S. 47 und 7.6.2, S. 49). Nach Möglichkeit sind die von der Staatskanzlei geplanten ordentlichen Publikationstermine zu beachten (vgl. **W 6**, S. 10 und Kap. 9.2 und 9.3, S. 53 ff.)

Vollzugsplanung

8. *Wie und wann werden die für den Vollzug der Regelung notwendigen Sachmittel und das Vollzugspersonal bereit gestellt (Mittel- und Ressourcenplanung)?*

### E. Varianten- auswahl

Die Variantenauswahl, die auch vorausschauende oder prospektive Evaluation genannt wird (vgl. die grafische Darstellung des Rechtssetzungsverfahrens), dient dazu, die verschiedenen Varianten zu bewerten und die weiterzuerfolgende Variante auszuwählen (vgl. hierzu die Ausführungen zum Problemlösungszyklus, Kap. 2.3, S. 11 f.). In die Bewertung einzubeziehen sind nicht nur die gefundenen Lösungsvarianten und ihre Folgen, sondern auch die **sog. Nullvariante**, d.h. der Handlungsverzicht mit seinen Folgen. Es kann nämlich nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass die gefundenen Lösungen das angestrebte Ziel zwar erreichen, aber auf Grund negativer Nebenfolgen schlechter beurteilt werden müssen als der Handlungsverzicht.

Die Auswahl der zu verfolgenden Problemlösungsvariante kann nach folgenden Kriterien erfolgen:

- *Effektivität*: In welchem Ausmass kann das angestrebte Ziel vermutlich erreicht werden?
- *Effizienz*: In welchem Verhältnis steht der Nutzen der Regelung zu den verursachten Kosten?
- *politische Realisierungschance*: Hat die Variante eine Chance bei Parlament und Volk? Was muss im Rahmen der Projektabwicklung vorgekehrt werden, damit die Variante eine Chance hat?

- *Nebenfolgen*: Welche Nebenfolgen sind zu erwarten? Welche Folgen sind bei der tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter zu erwarten?

Als finanzielle Auswirkungen kommen folgende Kostenarten in Frage:

Materielle Kosten	z.B. Kosten der angebotenen Leistung; tatsächlich nachgefragte Leistungen/Begünstigungen ([ ]Empfängerkreis)
Vollzugskosten (Betriebsphase)	z.B. Personalkosten, Investitions- und Betriebskosten von Sachmitteln, Finanzierungskosten (PR-Kosten, Controlling, Kosten für Rechtsmittel; nachträgliche Wirkungskontrolle [Evaluation] Erstellung von verwaltungs-internen Weisungen)
Kosten für Betroffene	z.B. Mitwirkung bei der Rechtsanwendung, Schulung, Behördengänge, Anzeige-, Melde- und Antragspflichten, Statistiken, Sanktionskosten, Gerichts- und Anwaltskosten usw.
Kosten für das Rechtssetzungsprojekt (Aufbauphase)	Vorbereitungsarbeiten, Aufträge, Gutachten, Hearings, ggf. Tests, Anpassungen

Für die Variantenauswahl kann es je nach Komplexität der Problemstellung angezeigt sein, eine wissenschaftliche Evaluation ("Gesetzesfolgenabschätzung") der gefundenen Lösungen in Auftrag zu geben.

### 4.3 Normkonzept

#### 4.3.1 Weisungen des Regierungsrats

##### **W 12** Normkonzept

<sup>1</sup> Das federführende Departement erarbeitet ein Normkonzept.

<sup>2</sup> Bei Verordnungen kann in der Regel auf ein Normkonzept verzichtet werden.

##### **W 13** Inhalt des Normkonzepts

<sup>1</sup> Das Normkonzept beinhaltet zwingend

- a) die genaue Angabe der Rechtsnormen, die im Problembereich bereits gelten,
- b) den Nachweis des Handlungsbedarfs,
- c) die Variantenauswahl (unter Berücksichtigung des Handlungsverzichts) mit Angabe der Wirtschaftlichkeit (Effektivität/Effizienz),
- d) die Ziele, Leitsätze und Grundzüge der gewählten Variante,
- e) die kompetenzbegründenden Rechtsgrundlagen des Rechtssetzungsprojekts,

- f) Angaben über den systematischen Ort der gewählten Variante in die bestehende Rechtsordnung,
- g) Angaben über das Verhältnis des Rechtssetzungsprojekts zu den aktuellen Planungen der staatlichen Tätigkeiten,
- h) Aufzeigen der möglichen Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt, Gemeinden sowie die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen,
- i) Schätzungen über die notwendigen finanziellen und personellen Mittel für den Vollzug,
- j) Angaben über das geplante weitere Vorgehen.

#### 4.3.2 Erläuterungen

Das Normkonzept fasst die Erkenntnisse der vorne beschriebenen Schritte der Konzeptphase in einem Bericht zusammen. Die Schritte sind derart gestaltet, dass darin sämtliche Informationen, die im Normkonzept aufgeführt werden sollen, bereit gestellt werden können. Die Departementsleitung bzw. der Regierungsrat sollen im Normkonzept Aufschluss darüber erhalten, wie das zu lösende Problem beschaffen ist, welche Lösungsvariante aus welchen Gründen anderen Varianten vorgezogen wurde und wie die gewählte Lösungsvariante umgesetzt werden kann. Bei Verordnungen ist nur ausnahmsweise ein Normkonzept zu erarbeiten, etwa bei gewichtigen, bedeutsamen Vorlagen oder wenn ein solches zwecks Steigerung der Akzeptanz der angestrebten Lösung angezeigt erscheint. Der Entscheid, ob bei Verordnungen ein Normkonzept erstellt wird, liegt beim federführenden Departement.

Zu lit. d: In den Leitsätzen und Grundzügen werden die wichtigsten Merkmale der gewählten Lösung beschrieben. Sie enthalten im Wesentlichen Aussagen zur Steuerungsebene, zu Steuerungstyp, -instrument, -modus und -form (vgl. Kap. 4.2: D. Variantensuche, S. 23 ff.).

Zu lit. g: Unter den aktuellen Planungen der staatlichen Tätigkeit sind das Entwicklungsleitbild, der AFP, weitere Sachpläne sowie Leitbilder und Konzepte zu verstehen. Mit den Angaben zur Planung soll sichergestellt werden, dass die rechtssetzerischen Tätigkeiten mit Strategie und Planung übereinstimmen oder auch dass die Planung auf Grund neuerer Erkenntnisse angepasst werden kann.

### 4.4 Bereinigung und Genehmigung des Normkonzepts

#### 4.4.1 Rechtliche Vorgaben

##### § 8 GAF Planungsberichte

<sup>1</sup>Der Regierungsrat kann dem Grossen Rat Planungsberichte zu neuen oder wesentlichen Veränderungen von kantonalen Aufgaben zur Genehmigung unterbreiten. Der Grosse Rat kann Änderungen verlangen.

<sup>2°</sup> Der Grosse Rat kann Planungsberichte verlangen.

<sup>3°</sup> Der Planungsbericht legt die strategischen Ausrichtungen fest, soweit diese in der Kompetenz des Grossen Rats liegen.

<sup>4°</sup> Er enthält folgende Angaben:

- a) Notwendigkeit und Ziele der Veränderungen,
- b) Organisation und Standard der Aufgabenerfüllung,
- c) zu schaffende oder zu ändernde Rechtsgrundlagen,
- d) zu schaffende oder zu ändernde Aufgabenbereiche oder Leistungsgruppen,
- e) notwendige Ressourcen,
- f) das weitere Vorgehen.

<sup>5°</sup> Die Beschlüsse des Grossen Rats wirken als Richtlinie, von der nur in begründeten Fällen abgewichen werden darf.

#### 4.4.2 Weisungen des Regierungsrats

##### **W 14** *Stellungnahmen zum Normkonzept*

<sup>1</sup> Das federführende Departement stellt das Normkonzept vor dessen Genehmigung den betroffenen Departementen und dem Rechtsdienst des Regierungsrats zur Stellungnahme zu, wenn dies in der Impulsphase so vorgesehen worden ist.

##### **W 15** *Auslösung der Entwurfsphase*

<sup>1</sup> Die Departementsleitung bereinigt das Normkonzept und löst die Entwurfsphase aus, wenn sich hierzu nicht der Regierungsrat in der Impulsphase zuständig erklärt hat und er dem Grossen Rat keinen Planungsbericht unterbreiten muss.

##### **W 16** *Verhältnis zum Grossen Rat*

<sup>1</sup> Ist ein Planungsbericht erforderlich, legt das federführende Departement dem Regierungsrat das Normkonzept und einen Botschaftsentwurf mit dem Planungsbericht zur Beschlussfassung vor.

<sup>2</sup> In den übrigen Fällen kann das federführende Departement das Normkonzept oder Teile davon mit Zustimmung des Regierungsrats dem Grossen Rat zur Kenntnis bringen.



#### 4.4.3 Erläuterungen

Vor der Genehmigung des Normkonzepts holt das federführende Departement Stellungnahmen der anderen betroffenen Departemente bzw. des Rechtsdiensts des Regierungsrats ein, falls dies bei der Festlegung des weiteren Vorgehens so beschlossen wurde (vgl. Kap. 3.4, S. 17 ff.). Die Genehmigung des Normkonzepts stellt einen wichtigen Meilenstein-Entscheid dar. Mit ihr löst der Regierungsrat oder die Departementsleitung die Entwurfsphase aus.

Bei wichtigen Rechtssetzungsprojekten, insbesondere auf Stufe Verfassung oder Gesetz, allenfalls auch auf der Ebene Staatsvertrag, empfiehlt

es sich u.a. aus demokratischen Gründen, das Normkonzept oder die darin enthaltenen Leitsätze des Rechtssetzungsprojekts dem Grossen Rat zur Kenntnis zu bringen bzw. als Entwicklungsschwerpunkt genehmigen zu lassen (§ 11 Abs. 2 lit. a GAF). Werden mit dem Rechtssetzungsprojekt gar neue kantonale Aufgaben begründet oder bestehende wesentlich geändert, kann dem Grossen Rat ein Planungsbericht zur Genehmigung zu unterbreiten. Das Normkonzept liefert hierzu alle notwendigen Informationen.

## 5 Entwurfsphase

### 5.1 Verfassen des Erlassentwurfs durch die Departemente

#### 5.1.1 Grundsätzliches zur Erstellung des Erlassentwurfs

##### 5.1.1.1 Weisungen des Regierungsrats

###### **W 17** *Grundsätze zur Erkennbarkeit und Verständlichkeit des Erlassentwurfs*

<sup>1</sup>Die Verfasserin oder der Verfasser des Erlassentwurfs schreibt möglichst gut gegliederte, anregend gestaltete, einfache und kurze Erlasse beziehungsweise Rechtssätze.

<sup>2</sup>Sie oder er orientiert sich dabei am Verständnis der Personen, die ihr Verhalten unmittelbar am jeweiligen Rechtssatz ausrichten sollen, und am Gegenstand, den der Erlass oder der Rechtssatz regeln soll.

###### **W 18** *Gliederung des Erlasses*

<sup>1</sup>Der Erlassentwurf ist nach zeitlichen, sachlichen, logischen oder normativen Gesichtspunkten zu gliedern; die Wahl des geeigneten Gesichtspunkts richtet sich nach dem Regelungsgegenstand.

<sup>2</sup>Der Erlassentwurf ist in Paragraphen zu unterteilen und kann in mehrere Titelstufen gegliedert werden.

<sup>3</sup>Bei Teilrevisionen achtet die Verfasserin oder der Verfasser darauf, dass sich die neuen oder geänderten Rechtssätze widerspruchsfrei in die innere und äussere Gliederung des bestehenden Erlasses einordnen, wenn diese nicht ebenfalls geändert wird.

###### **W 19** *Gliederung und Gestaltung der Paragraphen*

<sup>1</sup>Die für die Gliederung des Erlasses massgeblichen Gesichtspunkte gelten für die Paragraphen sinngemäss.

<sup>2</sup>Paragraphen sind in der Regel mit einer Überschrift zu versehen und können in Absätze untergliedert werden.

<sup>3</sup>Ein Paragraph soll nach Möglichkeit nicht mehr als drei Absätze, nicht mehr als einen Satz pro Absatz und nicht mehr als einen Gedanken pro Satz aufweisen.

###### **W 20** *Sprache und Inhalt der Rechtssätze*

<sup>1</sup>Der Stil und die verwendeten Begriffe der Rechtssätze haben grundsätzlich dem allgemeinen Sprachgebrauch zu entsprechen.

<sup>2</sup>Richtet sich der Rechtssatz unmittelbar an Fachleute, kann ausnahmsweise auch ihre Fachsprache verwendet werden.

<sup>3</sup>Es sind möglichst unzweideutige Begriffe zu wählen und diese in einem oder mehreren zusammenhängenden Erlassen stets mit dem gleichen Sinn zu verwenden.

<sup>4</sup> Rechtssätze besitzen in der Regel einen eigenständigen normativen Gehalt.

**W 21 Sprachliche Gleichbehandlung von Frau und Mann**

<sup>1</sup> Der Erlassentwurf ist so zu verfassen, dass er Frau und Mann in gleicher Weise anspricht.

<sup>2</sup> Die sprachliche Gleichbehandlung geschieht durch die Wahl von geschlechter-indifferenten Begriffen, Kollektiv-Bezeichnungen, Passivformen oder durch Paarbildungen.

<sup>3</sup> Bei einer Teilrevision ist von Absatz 2 nur abzuweichen, wenn ansonsten Auslegungsschwierigkeiten in der Rechtsanwendung entstünden; in diesem Fall ist die sprachliche Gleichbehandlung auf andere geeignete Weise sicherzustellen.

**W 22 Form des Erlassentwurfs**

<sup>1</sup> Der Erlassentwurf ist in Form der Synopse zu gestalten.

**W 23 Beachtung der Formalien**

<sup>1</sup> Beim Verfassen des Erlassentwurfs sind die vom Forum für Rechtssetzung herausgegebenen internen Richtlinien über die rechtssetzungstechnischen Formalien zu beachten.

5.1.1.2 Erläuterungen

**A. Grundsätze der Erkennbarkeit und Verständlichkeit**

Nach der Verabschiedung des Normkonzepts kann das federführende Departement mit dem Verfassen des eigentlichen Erlassentwurfs beginnen. Die gewählte Lösung ist in einzelne Rechtssätze umzusetzen. Rechtssätze beinhalten grundsätzlich die Erwartung, dass die Adressatinnen und Adressaten ihr Handeln nach ihnen ausrichten. Damit sie dies überhaupt tun können, ist auch beim Verfassen des Erlassentwurfs dafür zu sorgen, dass die Rechtssätze leicht erkennbar bzw. auffindbar und für die Adressatinnen und Adressaten verständlich sind. Es ist deshalb alles vorzukehren, das die Erkennbarkeit und die Verständlichkeit der Rechtssätze fördert, und alles zu unterlassen, was dies behindert.

Um diesem Gebot der Rechtssetzungstechnik nachzukommen, hat sich die Verfasserin oder der Verfasser des Erlassentwurfs an vier einander gegenseitig beeinflussende und beschränkende Kriterien zu halten (**W 17**, S. 31):

gute Gliederung	anregende Gestaltung
Einfachheit	Kürze

Ziel ist es, beim Verfassen der Erlasse ein Optimum bei jedem dieser vier Kriterien zu erreichen. Was das Optimum ist, kann nicht generell bestimmt werden. Es hängt von der Art der Adressatinnen und Adressaten



und vom Gegenstand der Regelung ab. So ist z.B. die Beurteilung der Einfachheit davon abhängig, ob sich ein Regelungsgegenstand an Fachleute oder an Laien richtet. Was für Fachpersonen einfach ist, kann für Laien undurchschaubar sein.

Mit der anregenden Gestaltung ist all das gemeint, das es Lesenden einfach macht, die Rechtssätze zu lesen (leserfreundlich). Gestaltung hat mit dem optischen Erscheinungsbild des Texts, mit seiner Länge, mit denkanregenden Begriffen und Sätzen zu tun. Das Prinzip hat vorwiegend einen psychologischen Hintergrund.

Erlasse besitzen eine innere und eine äussere Gliederung oder Systematik (**W 18 und 19**, S. 31):

<b>B. Gliederung</b>
----------------------

- Die innere Systematik widerspiegelt das "Zusammenspiel" oder das Funktionieren der Rechtssätze. Die Qualität der inneren Systematik findet ihren Massstab in der Widerspruchsfreiheit. Dieser Grundsatz gilt schon in der Konzeptphase; er muss sich aber auch beim Verfassen der Erlasse verwirklichen. So sollten rechtssetzungstechnische Widersprüche wie uneinheitliche Begriffsverwendungen, sich widersprechende Rechtssätze, widersprüchliche Ziele, Wertungen und Prinzipien vermieden werden. Dies gilt sowohl für Neuerlasse und Totalrevisionen, wie auch für Teilrevisionen, bei denen Rechtssätze in einer bestehenden Systematik geändert oder in eine solche eingefügt werden.
- Unter der äusseren Systematik wird die Aufteilung des Regelungsgegenstands in äusserlich sichtbare Ebenen (Titelstufen) und Paragraphen verstanden. Die äussere Systematik hängt stark mit der Gestaltung zusammen. Sie dient der schnellen Auffindbarkeit der Rechtssätze und kann Hinweise geben, wie sie zu verstehen sind.
- Folgende Gesichtspunkte bestimmen jeweils die Systematik:
  - Eine chronologische Gliederung ist bei der Regelung eines Prozesses oder Handlungsablaufs zu wählen (z.B. Gesuch, Behandlung, Entscheid, Rechtsmittel, Vollzug);
  - Eine sachliche Gliederung bezeichnet einen Aufbau des Erlasses, der sich am Problem, Regelungsgegenstand oder an den betroffenen Personen ausrichtet und sachlich Zusammengehöriges auch möglichst nahe zusammen nimmt (z.B. Ausrichtung nach dem geschützten Rechtsgut: Umwelt, Natur, Boden, Luft, Leib und Leben, Vermögen; nach den geregelten Institutionen: Kanton und Gemeinden, Departemente, Gerichte, Schulen und Spitäler; nach den Personenkategorien: Arbeitslose, Rentnerinnen und Rentner, Kinder, Angehörige von Berufsgruppen; nach den geregelten Handlungen: Handel, Telekommunikation, Industrie, Landwirtschaft, Verkehr usw.).
  - Logische Gesichtspunkte unterscheiden bspw. zwischen allgemeinen und besonderen Rechtssätzen, zwischen Ober- und Unterbegriffen, zwischen Regel und Ausnahme usw.
  - Normative Kriterien kommen dann zu Zug, wenn Rechtssätze nach rechtlichen Begriffen oder Rechtsinstituten gegliedert werden (Eigentum, Besitz, Vertrag; Bewilligung/Konzession; formelle/materielle Enteignung usw.).

Für die Wahl der richtigen Gliederung empfiehlt es sich, die Gliederung bestehender kantonaler und ausserkantonalen Erlasse zu vergleichen oder ähnliche Regelungsgegenstände zu konsultieren und kritisch zu hin-

terfragen und damit zu einer geeigneten Systematik zu gelangen. Bei Revisionen bestehender Erlasse ist die Gliederung meist vorgegeben, weshalb ein neuer oder geänderter Rechtssatz nur dann widerspruchlos in die Systematik eingefügt werden kann, wenn die bestehende Gliederung selbst genügend verstanden ist.

### C. Sprache der Rechtssätze

Die Sprache der Rechtssätze soll einfach, klar und dem allgemeinen Sprachgebrauch angepasst sein (**W 20 und 21**, S. 31 f.). Es sollen Begriffe gewählt werden, die nach Möglichkeit im allgemeinen Sprachgebrauch nur eine Bedeutung haben, d.h. nicht mehrdeutig sind. Die gewählten Begriffe sind in vergleichbaren Sachzusammenhängen stets mit einer identischen Bedeutung zu verwenden: Synonyme sollten vermieden werden, wenn sie keine absolut identische Bedeutung haben; falls nur ein mehrdeutiger Begriff zur Verfügung steht, ist der Verfasserin oder dem Verfasser des Erlassentwurfs zu empfehlen, die massgebliche Bedeutung in einer sog. Legaldefinition zu umschreiben.

Die Rechtssätze sollen die betroffenen Personen ansprechen: Sie sollen wissen, was sie zu tun, zu dulden oder zu unterlassen haben. Deshalb sollten die Sätze in der Regel in der Aktiv-Form und ohne unnötige Substantivierungen formuliert werden.

Dem Gebot, die betroffenen Personen anzusprechen, entspricht es auch, dass die Rechtssätze beide Geschlechter in gleicher Weise ansprechen. Dies geschieht, wenn auch die Grundsätze der Rechtssetzungstechnik beachtet werden sollen, mit sog. kreativen Lösungen. Es stehen folgende Methoden zur Verfügung, um das Postulat der sprachlichen Gleichbehandlung zu erfüllen:

- neutrale oder geschlechter-indifferente Begriffe: die Jugendlichen, die Studierenden, die Person, der Mensch
- Pluralformen: Schülerschaft, Lehrpersonen
- Passiv-Konstruktionen
- und schliesslich, falls keine andere Lösung gefunden werden kann: Paarbildung (Frau und Mann, Eigentümerin und Eigentümer usw.)

Abkürzungen oder Kurzformen, wie Antragsteller/**in** oder ArbeiterInnen, sind nicht zugelassen. Das grundsätzliche Gebot der sprachlichen Gleichbehandlung findet seine Grenze bei Teilrevisionen, wo selbst kreative Lösungen zu widersprüchlichen Begriffen und damit begründetermassen zu Schwierigkeiten in der künftigen Rechtsanwendung führen. In diesen Fällen kann man das Gebot dadurch beachten, indem man am Anfang des Erlasses einen Satz eingefügt, der sämtliche Personenbezeichnungen für Frau und Mann gleichermassen anwendbar erklärt (z.B. § 1a).

Die Bundeskanzlei hat 2009 einen Leitfaden zur sprachlichen Gleichbehandlung herausgegeben, der hilft, Probleme der sprachlichen Gleichbehandlung kreativ zu lösen.

### D. Normativer Gehalt der Rechtssätze

Die Rechtssätze, wie sie in Kap. 1.2.2 (S. 6 f.) definiert worden sind, zielen darauf ab, Handlungen und künftiges Geschehen vorzuschreiben; sie umschreiben einen Sollzustand. In der Praxis wird immer wieder versucht, Sätze in die Erlasse aufzunehmen, die keinen Sollzustand umschreiben, d.h. keinen eigenständigen normativen Gehalt besitzen (Wiederholungen, Begründungen, Informationen über das bestehende Recht,

unechte Verweisungen). Dadurch werden die Erlasse aber nur umfangreicher, unklarer und unübersichtlich, weshalb es rechtssetzungstechnisch verpönt ist, solche Sätze in die Erlassentwürfe aufzunehmen. Die Zielsetzungen, die mit solchen rein informativ wirkenden Sätzen verfolgt werden, sind meist berechtigt, können aber durch andere Mittel noch effektiver erreicht werden.

Eine umfassende Orientierung der Bürgerinnen und Bürger oder einer Amtsstelle über Rechte und Pflichten geschieht besser durch folgende Massnahmen:

- zusammenfassende Publikation der Erlasse, die eine Materie betreffen (z.B. Steuererlasse, Baugesetzgebung, Rechtspflegegesetze);
- Inhaltsverzeichnisse und Stichwortregister;
- Publikation von Erläuterungen zu den Erlassen oder von Vollzugshilfen.

Da es Ziel der Rechtssetzung ist, dass sich die Personen, die durch den Erlass betroffen sind, auch an die Rechtssätze halten, ist der Information über die Rechtssätze in jedem Fall besondere Beachtung zu schenken. Die Information ist aber von der eigentlichen rechtssetzerischen Tätigkeit klar zu trennen. Sie ist als begleitende Massnahme aber stets zu berücksichtigen (vgl. Kap. 4.2 lit. D, S. 23 unten und Kap. 9.3, S. 54 f.).

Die Formalien der Rechtssetzung helfen, die Prinzipien der Rechtssetzungstechnik zu verwirklichen (**W 23**, S. 32; vgl. Anhang 1). Indem sie insbesondere das äussere Erscheinungsbild standardisieren, sind sie ein wichtiges Mittel zur Qualitätssicherung der aargauischen Rechtssetzung. Der Erlassentwurf ist in Form der Synopse, generiert aus dem massgeblichen technischen Computertool, zu gestalten (W 22, W 6 Abs. 3 und Kap. 2.2 S. 10 f.; Kap. 5.4, S. 38 ff.); die Details (z.B. Anzahl Spalten, Inhalt und Darstellung) sind den Formalien zu entnehmen.

**E. Form des Erlassentwurfs**

### 5.1.2 *Zwingender Inhalt des Erlassentwurfs*

#### 5.1.2.1 *Weisungen des Regierungsrats*

**W 24** *Bezeichnung des Erlassentwurfs*

<sup>1</sup> Der Erlassentwurf ist ausdrücklich als Entwurf zu bezeichnen und mit einem Datum zu versehen.

**W 25** *Titel und Ingress*

<sup>1</sup> Der Erlassitel gibt den charakteristischen Inhalt des Erlasses wieder und ist in der Regel mit einem Kurztitel und einer Abkürzung zu versehen.

<sup>2</sup> Der Erlassitel gibt auch an, ob es sich um eine Teilrevision oder Aufhebung eines bestehenden Erlasses handelt, und lässt Platz für das Datum der endgültigen Verabschiedung durch das zuständige Organ.

<sup>3</sup> Der Ingress bezeichnet die Rechtssätze, die das Organ zur Rechtssetzung berechtigen.

**W 26** *Fremdänderungen und Fremdaufhebungen*

<sup>1</sup> Im Erlassentwurf sind alle zu ändernden und aufzuhebenden Erlasse beziehungsweise Rechtssätze ausdrücklich zu nennen.

<sup>2</sup> Die Rechtssätze über solche Änderungen oder Aufhebungen sind getrennt darzustellen.

**W 27** *Wirkungskontrolle*

<sup>1</sup> Am Schluss von neuen Erlassen oder von Totalrevisionen können Bestimmungen über die vollzugsbegleitende Wirkungskontrolle vorgesehen werden.

### 5.1.2.2 Erläuterungen

Zu **W 25**:

Der Titel hat möglichst kurz und einprägsam zu sein. Er dient dazu, den Erlass von anderen Erlassen leicht unterscheiden zu können. Auf Kurztitel oder Abkürzungen, die vorab der Zitierbarkeit des Erlasses dienen, kann verzichtet werden, wenn der Titel selbst schon sehr kurz ist und der Erlass aller Voraussicht nach selten zitiert werden muss (Abs. 1 und 2). Im Ingress sind auch die bundesrechtlichen Bestimmungen aufzuführen, die den Kanton zur Rechtssetzung ermächtigen (Abs. 3).

Zu **W 26**:

Die getrennte Darstellung der Rechtssätze über Änderungen und Aufhebungen geschieht, in dem die beiden Kategorien verschiedenen Kapiteln des Erlassentwurfs zugeordnet sind (vgl. Formalien, Anhang 1).

Zu **W 27**:

Mit dieser Bestimmung soll versucht werden, die in § 116 Abs. 3 KV vorgesehene laufende Aufgaben- und Ausgabenüberprüfung zu institutionalisieren. Bestimmungen über die Wirkungskontrolle enthalten insbesondere die Vorgaben über die Zuständigkeiten und die Periodizität der Überprüfung sowie über die Art und den Ablauf der Berichterstattung (vgl. WERNER BUSSMANN in: LeGes – Gesetzgebung & Evaluation 2005/1, S.97-102). Da eine seriöse Wirkungskontrolle z.T. sehr aufwändig ist, ist die Wirkungskontrolle sehr zurückhaltend zu normieren.

## 5.2 Vorbereitung der Beschlussfassung durch den Regierungsrat

### 5.2.1 Rechtliche Vorgaben

**§ 50 GVG** *Vorlagen des Regierungsrates*

<sup>1</sup> Jedes Geschäft an den Grossen Rat enthält eine erläuternde Botschaft und die materiellen Anträge.

<sup>2</sup> *Aufgehoben.*

<sup>3</sup> *Aufgehoben.*

<sup>4</sup> Die Botschaft beinhaltet Angaben zu folgenden Themenbereichen:

- a) Ausgangslage,
- b) Handlungsbedarf,
- c) Umsetzungsvorschlag,
- d) Rechtsgrundlagen,
- e) Personelle und finanzielle Auswirkungen,
- f) Auswirkungen auf die Wirtschaft,
- g) Auswirkungen auf die Gesellschaft,
- h) Auswirkungen auf die Umwelt,
- i) Auswirkungen auf die Gemeinden,
- k) Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen.

### 5.2.2 Weisungen des Regierungsrats

#### **W 28** *Unterlagen für die Beschlussfassung*

<sup>1</sup> Das federführende Departement verfasst zum Erlassentwurf einen Begleitbericht, wobei es sich inhaltlich und formal an die Vorgaben der verbindlichen Mustersammlung der Staatskanzlei hält.

<sup>2</sup> Soll der Erlassentwurf für die Anhörung gemäss W 35 freigegeben oder dem Grossen Rat vorgelegt werden, verfasst das federführende Departement zusätzlich zum Begleitbericht den Entwurf des Anhörungsberichts oder den Botschaftsentwurf.

### 5.3 Departementsinterne Überprüfung und Bereinigung

#### 5.3.1 Weisungen des Regierungsrats

#### **W 29** *Bereinigung des Entwurfs*

<sup>1</sup> Die Leitung des federführenden Departements sorgt für die interne Bereinigung des departementalen Entwurfs; bei Erlassentwürfen mit grossen finanziellen Auswirkungen lässt sie den Entwurf nochmals auf seine Vollzugstauglichkeit hin überprüfen.

<sup>2</sup> Bevor das Mitberichtsverfahren eingeleitet wird, überprüft der oder die Rechtssetzungsdelegierte des federführenden Departements den Entwurf in rechtlicher, rechtssetzungstechnischer und redaktioneller Hinsicht.

#### 5.3.2 Erläuterungen

Die departementalen Dokumente, die in der Entwurfsphase erstellt werden, sollten, bevor sie das Departement verlassen, inhaltlich so weit bereinigt sein, dass sie den politischen Willen der Leitung der Departementsleitung richtig wiedergeben.

Obschon die Praktikabilität von Lösungen bereits in der Konzeptphase geprüft wurde, sind bei Erlassen, die starke Auswirkungen auf den Staatshaushalt oder auf die zeitlichen Ressourcen des Personals haben werden, nochmals so genannte Praktikabilitätstests durchzuführen. Dies kann entweder so geschehen, dass gedanklich mehrere fiktive Fälle anhand der neuen Regelung durchgespielt oder dass Personen, die den Erlass künftig vollziehen oder durch ihn betroffen sein werden, speziell zu seiner Verständlichkeit und Vollzugstauglichkeit befragt oder in sog. Planspiele miteinbezogen werden. Solche Tests geben wertvolle Hinweise für bestehende Widersprüche und Unvollständigkeiten des Erlassentwurfs. Mit ihnen lassen sich auch die in der Konzeptphase vorgenommenen Schätzungen zu Aufwand und Kosten des Vollzugs verfeinern und die Akzeptanz überprüfen.

Der oder die Rechtssetzungsdelegierte übt die departementsinterne Qualitätskontrolle aus.

## 5.4 Mitberichtsverfahren und Differenzbereinigung

### 5.4.1 Rechtliche Vorgaben

#### § 42 OG

<sup>1</sup> Sind mehrere Departemente oder Stabsstellen an einem Geschäft interessiert, wird ein Mitberichtsverfahren durchgeführt.

<sup>2</sup> Die geschäftsleitende Stelle sorgt für die Vollständigkeit der Akten und eine zeitgerechte Abwicklung des Mitberichtsverfahrens.

#### § 33 VAF *Mitberichtsverfahren*

<sup>1</sup> Die Departemente und die Staatskanzlei führen bei Geschäften mit finanziellen, personellen oder sonstigen Auswirkungen auf den Staatshaushalt vor der Beschlussfassung durch den Regierungsrat mit dem Departement Finanzen und Ressourcen das Mitberichtsverfahren durch; ausgenommen sind Geschäfte, deren Kosten einmalig Fr. 50'000.- bzw. jährlich wiederkehrend Fr. 20'000.- unterschreiten. ...

<sup>4</sup> Bei Geschäften von strategischer Bedeutung ist das Mitberichtsverfahren auch mit der Staatskanzlei durchzuführen; sie überprüft die Übereinstimmung des Geschäfts mit den verabschiedeten Planungsgrundlagen (Entwicklungsleitbild, Aufgaben- und Finanzplan sowie Planungsberichte).

§ 8 Abs. 2 der Verordnung über den Rechtsdienst des Regierungsrates:

<sup>2</sup>

#### 5.4.2 Weisungen des Regierungsrats

##### **W 30** Generelles

<sup>1</sup> Berührt ein departementaler Entwurf den Aufgabenbereich eines anderen Departements, der Gerichte oder einer Stabsstelle, stellt das federführende Departement den Entwurf diesen zum Mitbericht zu. Ausgenommen sind Entwürfe von nichtreferendums-pflichtigen Erlassen, für die das federführende Departement beim Regierungsrat lediglich die Freigabe zur freiwilligen Anhörung ausserhalb der Verwaltung beantragt.

<sup>2</sup> Das federführende Departement nimmt frühzeitig Kontakt mit den Amtsstellen auf, die einen Mitbericht zu erstatten haben, und unterbreitet ihnen den departementalen Entwurf sowie alle einschlägigen Unterlagen.

##### **W 31** Erstellung der Mitberichte

<sup>1</sup> Das Mitberichtsverfahren kann schriftlich oder konferenziell erfolgen.

<sup>2</sup> Die Mitberichte sind in der Regel innert 3 Wochen zu erstatten.

##### **W 32** Differenzbereinigung

<sup>1</sup> Das Mitberichtsverfahren soll – wenn immer möglich – zu einer übereinstimmenden Auffassung der am Mitberichtsverfahren beteiligten Amtsstellen führen.

<sup>2</sup> Ist eine Einigung auf schriftlichem Weg nicht möglich, ist eine konferenzielle Bereinigung anzustreben.

##### **W 33** Bericht

<sup>1</sup> Das federführende Departement berichtet über den Ablauf und das Ergebnis des Mitberichtsverfahrens. Es bezeichnet die nicht übereinstimmenden Standpunkte und deren Begründung.

<sup>2</sup> Die Mitberichte und allfällige weitere Unterlagen sind dem Vortrag beizulegen.

##### **W 34** Kontrolle

<sup>1</sup> Die Staatskanzlei weist Vorträge, deren Akten nicht vollständig sind, an das federführende Departement zurück.

<sup>2</sup> Sie weist Vorträge, bei denen das Mitberichtsverfahren gemäss W 30 nicht durchgeführt worden ist, unter Mitteilung an das federführende Departement direkt an die betreffende Dienststelle zum Mitbericht.

### 5.4.3 Erläuterungen

Das Mitberichtsverfahren setzt sich aus der eigentlichen Erstellung der Mitberichte durch die betroffenen Departemente bzw. die Stabsstellen des Regierungsrats und dem Differenzbereinigungsverfahren zusammen. Das Mitberichtsverfahren dient vorab dazu, die Sichtweisen aller Betroffenen zu einem Geschäft zu sammeln und dem Regierungsrat eine von der Verwaltung getragene Vorlage zu unterbreiten. Aus diesem Grund wird das Mitberichtsverfahren auch grundsätzlich durch das Konsensprinzip beherrscht. In der Regel werden in einer ersten Runde schriftliche Mitberichte erstattet; bei auseinander gehenden Standpunkten kann sodann versucht werden, ob auf konferenziellem Weg eine Einigung hergestellt werden kann.

Auseinander gehende Standpunkte werden dem Regierungsrat erst dann zum Entscheid unterbreitet, wenn sich keine Einigung erzielen lässt.

Das Mitberichtsverfahren wird nicht durchgeführt, wenn das federführende Departement bereits im Rahmen der Entwurfsphase eine Anhörung ausserhalb der Verwaltung durchführen will. Auch ist bei freiwilligen Anhörungen die Durchführung eines vorgängigen formellen Mitberichtsverfahrens nicht zwingend (vgl. Kap. 6: Die Anhörungsphase; S. 42 ff.). Die Departemente, die Staatskanzlei und der Rechtsdienst des Regierungsrats können im Bedarfsfall die Zuweisung zum Mitbericht beantragen, sich aber jedenfalls im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Entwurf äussern.

Das Ergebnis des Mitberichtsverfahrens ist entsprechend der jeweils gültigen, vom Regierungsrat verabschiedeten "Mustersammlung für Vorträge an den Regierungsrat" zu verarbeiten.

Im Rahmen des Mitberichtsverfahrens unterzieht der Rechtsdienst des Regierungsrats die Erlasse zusätzlich einer formal-redaktionellen Überprüfung.

## 5.5 Beschluss oder Freigabe zur Anhörung

### 5.5.1 Rechtliche Vorgaben

#### § 43a GO *Verordnungen zum Bundesrecht*

Der Regierungsrat teilt dem Grossen Rat den Gegenstand der erlassenen Verordnungen zum Vollzug von Bundesrecht im Sinne von § 91 Abs. 2<sup>bis</sup> lit. a und b der Kantonsverfassung umgehend mit. Gleichzeitig stellt er den zuständigen Fachkommissionen den Wortlaut dieser Verordnungen zu. Zudem sind sie im Jahresbericht aufzulisten.



### 5.5.2 Erläuterungen

Mit dem Beschluss über einen Verordnungsentwurf oder über einen Dekretsentwurf zuhanden des Grossen Rats beendet der Regierungsrat die Entwurfsphase. Bei einem Verordnungsentwurf wird die Phase der Inkraftsetzung bzw. der Publikation des Erlasses eröffnet (vgl. Kap. 9, S. 53 f.), beim Dekretsentwurf startet die Phase der parlamentarischen Beratungen (vgl. Kap. 6.3 und 7, S. 44 ff.). Bei Verfassungs- und Gesetzesentwürfen ist vorerst zwingend ein Anhörungsverfahren durchzuführen (Kap. 6, S. 42 ff.), das zu nochmaligen verwaltungsinternen Änderungen des Entwurfs führen kann.



## 6 Anhörungsphase

### 6.1 Allgemeines

#### 6.1.1 Rechtliche Vorgaben

##### § 66 KV

<sup>1</sup> Bei der Vorbereitung von Vorlagen können der Grosse Rat oder der Regierungsrat die politischen Kantonalparteien und interessierte Organisationen anhören.

<sup>2</sup> Unterliegen Vorlagen der obligatorischen oder fakultativen Volksabstimmung, darf auf die Anhörung nicht verzichtet werden. Jedermann kann Vorschläge unterbreiten.

#### 6.1.2 Erläuterungen

Nicht referendumpflichtige Erlasse, also grundsätzlich sämtliche Dekrete und Verordnungen, erfordern keine Anhörungsphase (spezialgesetzliche Vorschriften vorbehalten, vgl. etwa §§ 43 Abs. 1 und 45 Abs. 2 PersG). Hier hat das federführende Departement zu entscheiden, ob es die entsprechende Vorlage aus politischen Gründen freiwillig in die Anhörung oder - gleichbedeutend - in die "Vernehmlassung" gibt.

Gegenstände, die keiner materiellen Bearbeitung und inhaltlichen Gestaltung durch den Grossen Rat zugänglich sind, wie etwa die Genehmigung von Staatsverträgen, bleiben trotz gegebener Referendumsmöglichkeit vom Anhörungsrecht ausgenommen.

Bei grösseren Gesetzgebungsvorhaben erscheint es meistens angezeigt, noch nicht gleich mit einem Botschaftsentwurf in die Anhörung zu gehen, sondern vorerst einen separaten Anhörungsbericht zu erstellen, der von konkreten Fragestellungen ausgeht und mit verschiedenen Varianten arbeitet. Über die möglichen Formen der Anhörung: vgl. im Übrigen EICHENBERGER, § 66 N. 4.

Soll an Stelle einer separaten Anhörungsvorlage direkt ein Botschaftsentwurf in die Anhörung geschickt werden, so umfasst dieser neben dem Erlassentwurf die dazu gehörigen inhaltlichen Ausführungen bzw. Erläuterungen. Er bildet so eine Vorstufe zur späteren Botschaft an den Grossen Rat, die dann auch die Anhörungsergebnisse beinhaltet. Die Anträge sind jedoch erst nach Abschluss des Anhörungsverfahrens zu formulieren.

Grundsätzlich ist zudem ein Fragebogen, der die zentralen Fragestellungen in Bezug auf die Anhörungsvorlage enthält, Bestandteil der Anhörungsunterlagen. Wenn sich der Anhörungsgegenstand allerdings nicht für eine Erörterung mittels Fragen eignet - zum Beispiel bei geringem Umfang - darf auf einen Fragenkatalog verzichtet werden. Neben dem Fragebogen und dem Anhörungsbericht mit Beilagen sind weiter ein Begleitschreiben und das Adressatenverzeichnis (vgl. nachfolgend Kapitel 6.2.2) fester Bestandteil der Anhörungsunterlagen.

## 6.2 Einleitung des Anhörungsverfahrens und seine Publikation

### 6.2.1 Weisungen des Regierungsrats

#### **W 35** *Freigabe zur Anhörung*

<sup>1</sup> Der Regierungsrat sieht die Unterlagen zur Anhörung ein und erteilt dem federführenden Departement die Ermächtigung zur Einleitung des Anhörungsverfahrens bei

- a) Rechtssetzungsvorhaben, die dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstehen,
- b) Rechtssetzungsvorhaben, bei denen das zuständige Departement aus eigenem Antrieb eine Anhörung durchführen will.

<sup>2</sup> Die politischen Parteien sowie Organisationen mit engem Bezug zur konkreten Vorlage sind direkt zur Anhörung einzuladen.

#### **W 36** *Publikation der Anhörung*

<sup>1</sup> Die Einladung zur Anhörung ist im Amtsblatt zu publizieren.

<sup>2</sup> Sie enthält die Aufforderung an die politischen Parteien und die direkt interessierten Organisationen zur Meinungsäusserung, eine kurze Zusammenfassung der Vorlage, die Anhörungsfrist sowie die Stelle, bei der die Anhörungsunterlagen bezogen werden können.

### 6.2.2 Erläuterungen

Mit der vom federführenden Departement einzuholenden Ermächtigung des Regierungsrats zur Einleitung des Anhörungsverfahrens bleibt dem Regierungsrat die Möglichkeit gewahrt, vor Beginn des Anhörungsverfahrens selber bereits Stellung zu nehmen oder vorläufig auf eine eigene Stellungnahme zu verzichten.

Zusammen mit dem Vortrag an den Regierungsrat betreffend Freigabe zur Anhörung erstellt das federführende Departement eine Liste mit den im Voraus bestimmten Anhörungsadressatinnen und -adressaten, die vom Regierungsrat genehmigt wird. Zur Teilnahme am Anhörungsverfahren zwingend eingeladen werden die politischen Parteien (inklusive Jungparteien) sowie die wichtigsten Verbände und interessierten Organisationen. Der weitere Adressatenkreis richtet sich nach dem Inhalt der Vorlage. Dabei ist insbesondere auch an Organisationen zu denken, die Gleichstellungsinteressen wahrnehmen. Eine Liste von möglichen Anhörungsteilnehmenden findet sich im Intranet unter der Staatskanzlei (<http://inka.ktag.ch/inka/sk/de/geschaefte/abteilungen/ges.Par.91164.download.file/Liste-der-m-glichen-Vernehmlassungsadressaten.xls>).

Vorgesehene und laufende Anhörungsverfahren werden inklusive aller Unterlagen auch auf der Homepage des Kantons veröffentlicht.

Nicht betroffen von der obligatorischen Freigabe durch den Regierungsrat sind jene Fälle, in denen das Departement eine beschränkte Anzahl von

ausgewählten Betroffenen zu einem fachlichen Meinungsaustausch einlädt (z.B. für eine Praktikabilitätsprüfung, vgl. **W 29**, S. 37 f.).

Nachdem der Regierungsrat die Freigabe beschlossen hat, lädt das federführende Departement die in der Anhörungsliste bezeichneten Stellen zur Anhörung ein. Gleichzeitig publiziert das Departement die Eröffnung der Anhörung im Amtsblatt (vgl. Muster im Anhang 7).

Die Anhörungsfrist beginnt am Tag, an dem der Regierungsrat die Öffentlichkeit über die Anhörungsvorlage informiert. Um den Anhörungsteilnehmenden eine angemessene Auseinandersetzung mit dem Thema zu ermöglichen, beträgt die Anhörungsfrist grundsätzlich mindestens zwei Monate, bei gewichtigen Vorlagen mindestens drei Monate; ausserdem gilt es bei der Bemessung der Frist die offiziellen Schulferien zu berücksichtigen.

### 6.3 Botschaft an den Grossen Rat

#### 6.3.1 Rechtliche Vorgaben

##### § 50 GVG

<sup>1</sup> Jedes Geschäft an den Grossen Rat enthält eine erläuternde Botschaft und die materiellen Anträge.

<sup>2</sup> *Aufgehoben*

<sup>3</sup> *Aufgehoben.*

<sup>4</sup> Die Botschaft beinhaltet Angaben zu folgenden Themenbereichen:

- a) Ausgangslage,
- b) Handlungsbedarf,
- c) Umsetzungsvorschlag,
- d) Rechtsgrundlagen,
- e) Personelle und finanzielle Auswirkungen,
- f) Auswirkungen auf die Wirtschaft,
- g) Auswirkungen auf die Gesellschaft,
- h) Auswirkungen auf die Umwelt,
- i) Auswirkungen auf die Gemeinden,
- k) Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen.



#### 6.3.2 Erläuterungen

Nach Ablauf der Anhörungsfrist wertet das federführende Departement die Anhörungseingaben aus und fasst diese soweit möglich in Form einer Liste zusammen. Die Eingaben der wesentlichen Anhörungsteilnehmenden werden geordnet nach Fragenkatalog und/oder Paragraphen in der Botschaft wiedergegeben. Ferner sind alle aktiv an der Anhörung beteiligten Behörden und Organisationen in der Botschaft explizit zu erwähnen. Der Botschaftsentwurf ist sodann einem erneuten Mitberichtsverfahren (siehe vorne Kap. 5.4, S. 38 ff.) und schliesslich dem Regierungsrat zum Beschluss und zur Übergabe an den Grossen Rat vorzulegen.

Änderungen zwischen dem Anhörungsbericht und der Botschaft sind gelb zu markieren. Die von der Staatskanzlei herausgegebene "Mustersammlung für Vorträge an den Regierungsrat" gibt Auskunft zu den weiteren formellen und inhaltlichen Erfordernissen, die an die Abfassung einer Botschaft gestellt werden (vgl. W 28; Kap. 5.2, S. 37).

## 7 Parlamentarisches Verfahren

### 7.1 Beratung durch die vorbereitende Kommission

#### 7.1.1 Rechtliche Vorgaben

##### § 57 GVG

<sup>1</sup> Zu den Sitzungen der Kommissionen ist in der Regel der Vorsteher des zuständigen Departementes einzuladen.

<sup>2</sup> Die Kommissionen können verwaltungsunabhängige Fachleute oder nach Absprache mit dem Departementsvorsteher Mitarbeiter des Kantons zur Mitwirkung beiziehen.

<sup>3</sup> Weicht eine Kommission in einem Geschäft von den Anträgen des Regierungsrates ab, ist dieser spätestens nach Abschluss der Beratungen zur Stellungnahme einzuladen.

<sup>4</sup> Zu Anträgen von Minderheiten von mindestens einem Drittel der anwesenden Kommissionsmitglieder ist der Regierungsrat ebenfalls zur Stellungnahme einzuladen, wenn die Vertreter der betreffenden Minderheit, die mindestens einem Drittel der anwesenden Kommissionsmitglieder entsprechen, dies verlangen. Der Kommissionspräsident führt darüber bei den Vertretern der Minderheit eine gesonderte Abstimmung durch.

§ 12 GO: Beratungen

§ 13 GO: Protokoll

§ 14 GO: Abstimmungsverfahren

§ 15 GO: Berichterstattung

§ 16 GO: Anträge von Ratsmitgliedern

##### § 53 Abs. 1 GO *Zustellung*

<sup>1</sup> Die Vorlagen sind allen Ratsmitgliedern mit den dazugehörigen Unterlagen in der Regel 7 Tage vor der Kommissionssitzung zuzustellen.

#### 7.1.2 Erläuterungen

Das weitere Verfahren wird im Wesentlichen durch den Parlamentsdienst in Absprache mit der Staatskanzlei und der Departementsleitung koordiniert. Das Protokoll wird durch Mitarbeitende des Parlamentsdiensts ausgefertigt.

## 7.2 Synopse zu den Anträgen der parlamentarischen Kommission

Während der Kommissionsberatungen führt der Parlamentsdienst die vom AGS-SAR-Dienst angefertigte Synopse weiter.

## 7.3 Stellungnahme des Regierungsrats

Die Synopse wird im Weiteren ohne Vortrag via den Parlamentsdienst dem Regierungsrat zur direkten Stellungnahme unterbreitet. Dieser beschliesst, ob er an seinen ursprünglichen Anträgen festhält oder ob bzw. bei welchen Änderungen er den Anträgen der Kommission folgt. Der Parlamentsdienst überträgt die Ergebnisse in die entsprechende Spalte der Synopse. Anschliessend versendet der Parlamentsdienst die Synopse durch den Parlamentsdienst an die Mitglieder des Grossen Rats versandt.

## 7.4 Beratung durch den Grossen Rat

### 7.4.1 Rechtliche Vorgaben

#### § 78 Abs. 3 KV

<sup>3</sup> Gesetze bedürfen der zweimaligen Beratung.

#### § 33 Abs. 1, 2 und 4 GVG

<sup>1</sup> Jede Vorlage für eine Verfassungsänderung oder für ein Gesetz muss einer zweimaligen Beratung unterstellt werden.

<sup>2</sup> Vorlagen, die der obligatorischen oder fakultativen Volksabstimmung unterliegen, werden nach der ersten Beratung dem Regierungsrat zur Berichterstattung übermittelt und im Amtsblatt veröffentlicht.

<sup>4</sup> Die zweite Beratung findet in der Regel drei Monate, spätestens aber zwei Jahre nach der ersten Gesamtabstimmung statt. Der Rat kann die Frist zwischen der ersten und zweiten Gesetzesberatung verkürzen.

#### § 34 Abs. 2 GVG

<sup>2</sup> Wird in der Gesamt- oder Schlussabstimmung die Vorlage abgelehnt, ist das Geschäft erledigt, und es sind sämtliche einschlägigen parlamentarischen Vorstösse abgeschrieben.

#### § 53 Abs. 2 GO

<sup>2°</sup> Abänderungsanträge der Kommissionen sollen in der Regel 17 Tage vor der Plenumsberatung im Besitz der Ratsmitglieder sein.

#### § 56 GO Dekrete

<sup>1°</sup> Über Dekrete findet eine Lesung statt. Der Rat kann eine zweite Lesung beschliessen

### 7.4.2 Erläuterungen

Die erste Beratung wird durch die Gesamtabstimmung abgeschlossen. Dekrete werden nur einmal beraten. Bei Gesetzen kann der Grosse Rat in einem separaten Beschluss die zweite Beratung als dringlich erklären und mit einer kürzeren Frist das parlamentarische Verfahren beschleunigen (vgl. auch Kapitel 7.6.2, S. 49).

Unmittelbar danach nimmt die Staatskanzlei die Publikation des Beratungsergebnisses im Amtsblatt an die Hand. Bereits bei der Erstellung des Zeitplans ist unbedingt die gesetzliche Vorgabe zu beachten, wonach die zweite Beratung durch den Grossen Rat in der Regel frühestens nach drei Monaten erfolgen kann.



## 7.5 Botschaft an den Grossen Rat zur zweiten Beratung

### 7.5.1 Rechtliche Vorgaben

#### § 33 Abs. 3 GVG

<sup>3</sup>Der Regierungsrat nimmt in seinem für die zweite Beratung zu erstattenden Bericht Stellung zu den bei der ersten Beratung vorgebrachten Anregungen und zu den danach eingereichten schriftlichen Anträgen und Vorschlägen.

### 7.5.2 Erläuterungen

Die Botschaft zur zweiten Beratung beinhaltet unter anderem die Erkenntnisse, die zu den durch den Grossen Rat gestellten Prüfungsanträgen gewonnen werden konnten. Der Botschaftsentwurf durchläuft wiederum ein Mitberichtsverfahren (vgl. vorne Kap 5.4, S. 38 ff.), bevor der Regierungsrat ihn zum Beschluss erhebt. Die Staatskanzlei sorgt für die redaktionelle Bereinigung. Zusammen mit der Botschaft sind dem Grossen Rat die einschlägigen parlamentarischen Vorstösse zur Abschreibung zu beantragen.

Die neuerlich zu erstellende Synopse (vgl. Formalien; Anhang 1) hilft, auch in der zweiten Beratung den Überblick über den Stand und den weiteren Verlauf des Rechtssetzungsverfahrens im Auge behalten zu können.

In der Botschaft zur zweiten Lesung können auch die entsprechenden Anträge zu Erlassentwürfen zur Änderung bzw. Aufhebung von Dekreten und zur Frage des Referendums gestellt werden (vgl. nachfolgend Kap. 7.6).



## 7.6 Zweite Beratung durch den Grossen Rat

### 7.6.1 Rechtliche Vorgaben

#### § 62 Abs. 1 lit. b KV

<sup>1</sup>Der Volksabstimmung unterliegen in jedem Fall:

b) Gesetze, wenn sie nicht von der absoluten Mehrheit aller Mitglieder des Grossen Rates angenommen worden sind; ist dieses Quorum erreicht, kann ein Viertel aller Mitglieder des Grossen Rates das Gesetz gleichwohl der Volksabstimmung unterstellen,

#### § 33 Abs. 4 und 5 GVG

<sup>4</sup>Die zweite Beratung findet in der Regel drei Monate, spätestens aber zwei Jahre nach der ersten Gesamtabstimmung statt. ....

<sup>5</sup>Nach Schluss der zweiten Beratung kann der Rat in besonderen Fällen mit zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder für eine ganze Vorlage oder Teile davon eine dritte Beratung beschliessen.

#### § 37 GVG

<sup>1</sup>Die Mehrheit aller Mitglieder des Grossen Rates kann beschliessen, dass Gesetze, deren Inkraftsetzung keinen Aufschub erträgt, sofort in Kraft gesetzt werden.

<sup>2</sup>Diese Gesetze werden nach den Voraussetzungen der Kantonsverfassung der nachträglichen Volksabstimmung unterbreitet; die Volksabstimmung ist unverzüglich anzusetzen.

#### § 40 GPR Feststellung und Anordnung des Referendums

<sup>1</sup> Der Grosse Rat entscheidet, ob seine Beschlüsse nach § 63 der Kantonsverfassung dem fakultativen Referendum unterstehen.

<sup>2</sup> Der Grosse Rat ordnet die Veröffentlichung derjenigen Erlasse und Beschlüsse im Amtsblatt an, die dem fakultativen Referendum unterstehen.

### 7.6.2 Erläuterungen

Die zweite Beratung wird durch die Schlussabstimmung abgeschlossen. In einem separaten Beschluss kann der Grosse Rat Gesetze, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, sofort in Kraft setzen (vgl. § 78 Abs. 4 KV). Der Beschluss setzt voraus, dass die Mehrheit aller Mitglieder des Grossen Rates die Dringlichkeit beschliesst (d.h. mit mindestens 71 Ja-Stimmen). Bei der Schlussabstimmung entscheidet sich auch, ob der Erlass der obligatorischen Volksabstimmung (§ 62 Abs. 1 lit. a und b KV) oder nur der fakultativen Volksabstimmung zu unterbreiten ist (§ 63 Abs. 1 lit. a KV). Stimmen weniger als 71 Mitglieder einem Gesetz zu, ist eine Volksabstimmung zwingend durchzuführen; das Gleiche gilt auch dann, wenn zwar die absolute Mehrheit zustimmte, aber ein Viertel aller Mitglieder des Grossen Rates, d.h. 35 Mitglieder dies verlangt („Behördenreferendum“). In allen übrigen Fällen untersteht der Erlass nur der fakultativen Volksabstimmung. In diesen Fällen ordnet der Grosse Rat die Veröffentlichung im Amtsblatt an (§ 40 Abs. 2 GPR).



## 7.7 Redaktionslesung

### 7.7.1 *Rechtliche Vorgaben*

#### § 35 GVG

<sup>1</sup> Nach der Annahme in der Schlussabstimmung gehen Gesetzes- und Dekretsvorlagen zur redaktionellen Überprüfung an den Regierungsrat.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat hat den endgültigen Wortlaut festzulegen und Widersprüche formaler Natur zu beseitigen. Das Ergebnis der Überprüfung unterbreitet er dem Grossen Rat zur Genehmigung, wenn er Änderungen am Erlasstext beantragt.

<sup>3</sup> Stellt der Regierungsrat bei der redaktionellen Überprüfung einer Vorlage Widersprüche, Unklarheiten oder offensichtliche Lücken fest, die materielle Änderungen nötig machen, unterbreitet er nach Rücksprache mit der vorberatenden Kommission dem Rat schriftlich Antrag über die erforderliche materielle Bereinigung. Der Grosse Rat entscheidet über diesen Antrag in der Redaktionslesung. Er kann zudem mit zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder für die von den materiellen Änderungen betroffenen Teile eine zusätzliche Beratung beschliessen.

### 7.7.2 *Erläuterungen*

Der Regierungsrat hat durch **W 5** den regierungsrätlichen Rechtsdienst mit der Vorbereitung der Redaktionslesung beauftragt. Dieser überprüft, ob bei allfälligen letzten Änderungen durch das Plenum des Grossen Rats die rechtssetzungstechnischen Formalien der Rechtssetzung eingehalten bleiben. In der Schlussredaktion wird der definitive Erlassentwurf einer ganzheitlichen Betrachtung aus neutraler, unbeteiligter und rein formaler Sicht unterzogen (Überprüfung von innerer und äusserer Gliederung, Zitierweise, Formulierungen, Verweisungen und geschlechtergerechte Sprache; Fehlerbehebung). Das Ergebnis der Redaktionslesung wird dem Regierungsrat unterbreitet, der dem Grossen Rat Antrag zur Genehmigung stellt, wenn der beschlossene Erlasstext redaktionell geändert wird.

## 8 Volksabstimmung

### 8.1 Vorbereitung der Abstimmungsvorlagen

#### 8.1.1 Rechtliche Vorgaben

##### § 14 Abs. 1 GPR

<sup>1</sup>Die anordnende Behörde gibt den Zeitpunkt der Wahl oder Abstimmung öffentlich bekannt.

##### § 15a Abs. 1, 3 und 4 GPR

<sup>1</sup>Der Regierungsrat fasst zu kantonalen Abstimmungsvorlagen einen kurzen erläuternden Bericht. Dieser enthält das Ergebnis der Schlussabstimmung im Grossen Rat und berücksichtigt auch die Meinung der wesentlichen Minderheiten.

<sup>3</sup>Die Urheberkomitees von Volksinitiativen und fakultativen Referenden sowie die Vertreterinnen und Vertreter von Behördenreferenden teilen ihre Argumente in schriftlichen Stellungnahmen mit. Der Regierungsrat beziehungsweise der Gemeinderat berücksichtigt diese Stellungnahmen in seinem Bericht. Er kann ehrverletzende, wahrheitswidrige oder zu lange Äusserungen ändern oder zurückweisen.

<sup>4</sup>Verweise auf elektronische Quellen dürfen nur dann in den erläuternden Bericht aufgenommen werden, wenn die Urheberinnen und Urheber der Verweise schriftlich erklären, dass diese Quellen nichts Rechtswidriges enthalten und nicht zu elektronischen Publikationen rechtswidrigen Inhalts führen.

##### § 16 Abs. 1 GPR

<sup>1</sup>Kantonale Abstimmungsvorlagen müssen zusammen mit dem erläuternden Bericht des Regierungsrates den Stimmberechtigten mindestens 3 Wochen vor dem Abstimmungstag zugestellt werden. Der Regierungsrat kann diese Frist ausnahmsweise bis auf 10 Tage verkürzen.

#### 8.1.2 Weisungen des Regierungsrats

##### **W 37** *Formen der Abstimmungsvorlagen*

<sup>1</sup>Abstimmungsvorlagen werden als Broschüren herausgegeben.

##### **W 38** *Einzuhaltende Fristen*

<sup>1</sup>Die Staatskanzlei teilt mit, bis zu welchem Zeitpunkt die Abstimmungsunterlagen dem Regierungsrat zur Genehmigung zu unterbreiten sind.

<sup>2</sup>Beinhalten die Abstimmungsunterlagen Fotos, Skizzen, Grafiken oder Ähnliches, muss die Staatskanzlei spätestens im Zeitpunkt der regierungsrätlichen Genehmigung im Besitz der druckfertigen Unterlagen sein.

### 8.1.3 Erläuterungen

Der Regierungsrat legt rechtzeitig Blanko-Abstimmungstermine fest. Die Staatskanzlei schlägt auf Antrag des federführenden Departements dem Regierungsrat mit Vortrag vor, an welchem Blanko-Abstimmungsdatum im Sinne von § 14 Abs. 1 GPR die abstimmungsreifen Vorlagen dem Volk unterbreitet werden sollen. Der Regierungsrat beauftragt die Staatskanzlei mit der entsprechenden Publikation im Amtsblatt.

## 8.2 Volksabstimmung



Die Volksabstimmung stellt bei Verfassungsänderungen und bei Gesetzen, die der Volksabstimmung unterliegen (vgl. vorn Kap. 7.6, S. 48 f.) den letzten, den alles entscheidenden Meilenstein-Entscheid dar.

Die Volksabstimmung wird durch das Wahlbüro der Staatskanzlei organisiert und nach den Regeln über die Ausübung der politischen Rechte durchgeführt.

## 9 Inkraftsetzung und Publikation

### 9.1 Genehmigung durch den Bund

#### 9.1.1 Rechtliche Vorgaben

Art. 61b des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) vom 21. März 1997 (SR 172.010)

Art. 27k ff. der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)

#### 9.1.2 Erläuterungen

Soweit ein Bundesgesetz es vorsieht, unterbreiten die Kantone dem Bund ihre Gesetze und Verordnungen zur Genehmigung; die Genehmigung ist Voraussetzung der Gültigkeit. In nichtstreitigen Fällen erteilen die Departemente die Genehmigung, in streitigen Fällen entscheidet der Bundesrat. Er kann die Genehmigung auch mit Vorbehalt erteilen. Eine besondere Form der Genehmigung durch den Bund stellt die deklarativ wirkende Gewährleistung von kantonalen Verfassungsbestimmungen durch die Bundesversammlung dar (Art. 51 Abs. 2 BV). Oft müssen dagegen kantonale Rechtssätze dem Bund lediglich zur Kenntnis gebracht werden. Die Bundeskanzlei führt eine [Liste](#) mit den Bestimmungen, die eine Genehmigungspflicht der kantonalen Erlasse vorsehen.



Es empfiehlt sich, bereits in einer früheren Phase der Rechtssetzungsarbeiten eine Stellungnahme bei der sachlich zuständigen Stelle der Bundesverwaltung einzuholen, damit nach der Durchführung des parlamentarischen Verfahrens oder einer Volksabstimmung nicht unerwartet eine negative Antwort des Bundes die bisherigen Arbeiten zunichte macht. Die Genehmigung kann bereits nach der Redaktionslesung im Parlament eingeholt werden. Das federführende Departement ersucht die Staatskanzlei um Einholung der Genehmigung. Adressatin für die Vorprüfung und die Genehmigung ist die Bundeskanzlei.

### 9.2 Inkraftsetzung

#### 9.2.1 Weisungen des Regierungsrats

##### **W 39** Antrag auf Inkraftsetzung

<sup>1</sup> Das federführende Departement stellt dem Regierungsrat Antrag auf Inkraftsetzung, wenn diese nicht bereits im Erlass beschlossen wurde.

<sup>2</sup> Sieht der Erlass selbst keine Wirkungskontrolle durch die Verwaltung vor, kann das federführende Departement zusammen mit dem

Antrag zur Inkraftsetzung dem Regierungsrat Antrag zur Frage stellen, ob und inwieweit die Vollzugsbehörden eine begleitende Wirkungskontrolle durchführen und darüber regelmässig berichten sollen.

### 9.2.2 Erläuterungen

Sobald sämtliche Vorbereitungshandlungen ausgeführt worden sind, die für den Vollzug des neuen Rechts notwendig sind (d.h. die Sachmittel, das Personal bzw. die notwendigen Kredite sind vorhanden; allfällig notwendige Ausführungsbestimmungen sind ebenfalls ausgearbeitet), kann das federführende Departement dem Regierungsrat die Inkraftsetzung des beschlossenen Erlasses beantragen. Meistens wird als Datum der Inkraftsetzung ein Zeitpunkt nach der Publikation beschlossen. In Ausnahmefällen kann ein Erlass aber auch auf einen Zeitpunkt in Kraft gesetzt werden, bevor er ordentlich publiziert worden ist (vgl. Kap. 9.3.3). Dies trifft insbesondere auf Fälle der rückwirkenden Inkraftsetzung zu, die i.d.R. zulässig ist, wenn sie zeitlich mässig ausgestaltet, durch ausserordentliche Gründe gerechtfertigt ist, zu keinen stossenden Rechtsungleichheiten führt und wohlerworbene Rechte respektiert.

Absatz 2 von **W 39** kommt insbesondere bei Revisionen zur Anwendung, wenn die Wirkungskontrolle noch nicht ausdrücklich geregelt ist (vgl. **W 27**, S. 36).

## 9.3 Publikation

### 9.3.1 Rechtliche Vorgaben

Gesetz über die amtlichen Publikationsorgane (Publikationsgesetz, PuG) vom 3. Mai 2011 (SAR 150.600)  
§ 4 IDAG: Amtliche Information über Tätigkeiten und Angelegenheiten von allgemeinem Interesse

### 9.3.2 Weisung des Regierungsrats

#### **W 40** Sicherstellung der Publikation durch Verweisung

<sup>1</sup> Soll ein Erlass durch Verweisung publiziert werden, übermittelt das federführende Departement der Staatskanzlei vor dem geplanten Zeitpunkt des Inkrafttretens mindestens ein Exemplar des Erlasses.

#### **W 41** Publikation der Materialien

<sup>1</sup> Das federführende Departement stellt dem AGS-SAR-Dienst rechtzeitig vor der Publikation des Erlasstextes folgende Materialien in elektronischer Form zu:

- a) Anhörungsbericht mit Synopse

- b) Botschaft zur 1. Beratung mit Synopse
  - c) Änderungsanträge der Kommission und Stellungnahme des Regierungsrats
  - d) Protokolle der Verhandlungen des Grossen Rats (1. Beratung)
  - e) Botschaft zur 2. Beratung mit Synopse
  - f) Änderungsanträge der Kommission und Stellungnahme des Regierungsrats zur 2. Beratung
  - g) Protokolle der Verhandlungen des Grossen Rats (2. Beratung)
  - h) Redaktionssynopse für Regierungsrat und Grossen Rat
  - i) Abstimmungserläuterungen
  - j) weitere Unterlagen von Regierungsrat und Grosse Rat
- <sup>2</sup> Der AGS-SAR-Dienst publiziert die Materialien gemäss Abs. 1 in der Regel zusammen mit dem beschlossenen Erlasstext.

### 9.3.3 Erläuterungen

Die Publikation des Erlasses bildet den regulären Abschluss des Rechtsetzungsprojekts; sie ist rechtliches Gültigkeitserfordernis des Erlasses (§ 7 PuG): D.h., Einzelpersonen werden durch die Erlasse nur verpflichtet, wenn sie gemäss Publikationsgesetz gültig publiziert worden sind. Die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes verlangen, dass aus einer fehlerhaften Publikation den Rechtsbetroffenen kein Nachteil erwachsen darf.

Bürgerinnen und Bürger können sich darauf berufen und verlangen, dass ein fehlerhaft publizierter Rechtssatz nicht gegen sie angewendet wird. Anders jedoch die Staatsseite: Sie kann und darf sich nicht auf einen Mangel berufen, für den sie selber verantwortlich ist.

Eine verspätete Veröffentlichung hat nicht die Ungültigkeit – Anfechtbarkeit oder Nichtigkeit – der Rechtssätze zur Folge. Dieser Publikationsmangel verschiebt nur die zeitliche Anwendbarkeit der Norm, denn er wird geheilt. Die Geltung wächst quasi in die Zeit hinein.

Sobald die Recht setzenden Organe beschlossen haben, obliegt es dem AGS-SAR-Dienst, die Rechtssätze zu publizieren. Das federführende Departement erhält die Publikationsfahnen zum Gegenlesen. Die Publikation erfolgt in geeigneter elektronischer Form.

Die ordentliche Publikation geschieht in zwei Formen: Die Aargauische Gesetzessammlung (AGS) ist das massgebliche Publikationsorgan des Kantons. Darin müssen die Kantonsverfassung, die kantonalen Gesetze und Dekrete, Verordnungen und übrige Recht setzende Erlasse kantonomer Behörden und selbstständiger Staatsanstalten, mit anderen Kantonen, dem Bund und dem Ausland geschlossene rechtsetzende Verträge und die rechtsetzenden Erlasse interkantonomer Organe publiziert werden (§ 3 Abs. 2 PuG). Der Regierungsrat kann nicht rechtsetzende Erlasse oder Vereinbarungen in die AGS aufnehmen, wenn an deren Publikation ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht.

Die Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts (SAR) ist eine bereinigte und nach Sachgebieten geordnete Sammlung des in der AGS veröffentlichten kantonomer Rechts. Sie wird laufend nachgeführt. Bei Dif-

#### A. Generelles

#### B. Ordentliche Publikation

AGS

SAR

ferenzen gilt die Fassung der AGS als massgebliche Version. Die Staatskanzlei berichtigt in der AGS sinnverändernde Fehler und Formulierungen, die nicht dem Beschluss des erlassenden Organs entsprechen. In der SAR berichtigt die Staatskanzlei formlos inhaltlich bedeutungslose Grammatik-, Rechtschreib- und Darstellungsfehler, die den Sinn der Bestimmung weder ändern noch verfälschen. Sie passt weiter Angaben wie Bezeichnungen von Verwaltungseinheiten, Verweise, Fundstellen oder Abkürzungen in der SAR an.

### **C. Ausserordentliche Publikationsformen**

Ausserordentliche Publikation

Das Gesetz stellt zwei weitere Publikationsformen zur Verfügung:

Bei besonderer Dringlichkeit, zur Sicherstellung der Wirkung oder bei Vorliegen ausserordentlicher Umstände kann eine Publikation im ausserordentlichen Verfahren erfolgen (Amtsblatt, Presse, Internet, Radio, Fernsehen, andere zweckmässige Mittel). Die ordentliche Publikation in der AGS ist so bald als möglich nachzuholen (§ 6 PuG).

Publikation durch Verweisung

Die Publikation durch Verweisung ist möglich in begründeten Ausnahmefällen, wenn sich ein Erlass wegen seines besonderen Charakters nicht für die ordentliche Publikation eignet. Die Publikation durch Verweisung wird durch das für den Erlass zuständige Organ begründet und beschlossen (§ 4 PuG).

### **D. Informelle Veröffentlichung**

Um die Rechtskenntnis über den Erlass bei den betroffenen Personen zu verbessern, ist oft die aktive Information ausserhalb der Publikation in den Gesetzessammlungen notwendig. Dies kann durch Presseorientierungen, über direkte Information an Verbände oder Betroffene, mit Ausbildungslehrgängen und anderen Mitteln geschehen. Auch die Herausgabe von Separatdrucken und Vollzugshilfen dient letztlich der verfassungsrechtlich geforderten Wirksamkeit der Erlasse (§ 68 Abs. 1 KV; vgl. auch Kap. 4.2, lit. D, S. 23 ff. [Publikationsplanung]). Es liegt am federführenden Departement, die zur Wirksamkeit der Erlasse notwendigen Schritte einzuleiten. Dazu gehört auch, dass die wichtigsten Materialien zusammen mit den Erlassen publiziert werden (W 41). Es werden nur Materialien zu Gesetzen und Dekreten publiziert. Die offene Formulierung von lit. j erlaubt es dem Departement, im Einzelfall allfällige der Auslegung der Erlasse dienende weitere Materialien zu veröffentlichen (z.B. Zusatzberichte oder externe Gutachten, die der Regierungsrat dem Grossen Rat mit der Botschaft unterbreitet hat).

## **9.4 Bewährung des neuen Rechts**

Mit dem Inkrafttreten erhält der Rechtssatz rechtliche Geltung. Die laufend vorzunehmende Überprüfung, ob er noch notwendig und zweckmässig ist (vgl. die Wirkungskontrolle nach W 27 bzw. W 39 Abs. 2), wird zeigen, ob er bzw. die Art, wie er umgesetzt wird, sich in der Praxis bewährt. Falls nicht, wird früher oder später ein Impuls für ein neues Rechtssetzungsprojekt gegeben werden (vgl. Kap. 3, S. 14 ff.).



## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AFP	Aufgaben- und Finanzplan
AGS	Aargauische Gesetzessammlung
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heisst
DV	Departementsvorsteherin/Departementsvorsteher
Eichenberger	Kurt Eichenberger, Verfassung des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar, Aarau/Frankfurt am Main/Salzburg 1986
f.	folgend
ff.	folgende
ggf.	gegebenenfalls
GAF	Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben- und Finanzen vom 5. Juni 2012 (SAR 612.100)
GO	Dekret über die Geschäftsführung des Grossen Rates (Geschäftsordnung) vom 4. Juni 1991 (SAR 152.210)
GPR	Gesetz über die politischen Rechte vom 10. März 1992 (SAR 131.100)
GS	Generalssekretärin/Generalsekretär
GVG	Gesetz über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und dem Obergericht (Geschäftsverkehrsgesetz) vom 19. Juni 1990 (SAR 152.200)
i.d.R.	in der Regel
Kap.	Kapitel
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
KV	Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (SAR 110.000)
lit.	Litera
N.	Note
Nr.	Nummer
OG	Organisationsgesetz (Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung) vom 26. März 1985 (SAR 153.100)
PersG	Gesetz über die Grundzüge des Personalrechts (Personalgesetz, PersG) vom 16. Mai 2000 (SAR 165.100)
PPP	Public Private Partnership
PR	Public Relation
RRB	Regierungsratsbeschluss
S.	Seite
SAR	Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts
sog.	so genannt(e)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
u.a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
VRPG	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG) vom 4. Dezember 2007 (SAR 271.200)
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
Ziff.	Ziffer