



Kantonsparlamente als wirkungsvolle Gesetzgeber - Gedanken zur Rolle der Parlamente bei der wirkungsorientierten Gesetzgebung

Daniel Kettiger, Mitglied der Projektleitung NEF 2000, Bern*

Die Gesetzgebung hat sich in den vergangenen Jahrzehnten zunehmend von einer Ermächtigungsgrundlage für staatliche Eingriffe zu einem Instrument der Staatssteuerung entwickelt. Im Zusammenhang mit den zahlreichen Verwaltungsreformen wird in jüngster Zeit wiederum vermehrt gefordert, die Gesetzgebung sei auf die Wirkungen des staatlichen Handelns auszurichten. Zudem wurde in verschiedenen Verfassungen der Auftrag zur Prüfung der Wirkungen des staatlichen Handelns verankert. Nachfolgend sollen deshalb Leitsätze für eine wirkungsorientierte Gesetzgebung skizziert werden. Gleichzeitig wird aufgezeigt, welche Rolle Kantonsparlamente bei der wirkungsorientierten Gesetzgebung haben könnten.

1. Einleitung

1.1 Wirkungsorientierte Gesetze: ein aktuelles Thema

Die Gesetzgebung hat sich in den vergangenen drei Jahrzehnten "zunehmend von einer Ermächtigungsgrundlage für staatliche Eingriffe hin zu einem Instrument der Planung und Steuerung gesellschaftlicher Prozesse entwickelt"¹. Sie ist heute als strukturierter und kommunikativer gesellschaftlicher Prozess ein wichtiges Instrument der Politikgestaltung². Als Folge des erkannten Steuerungspotenzials der Gesetzgebung befassen sich Lehre und Praxis seit Jahren mit der Frage der Wirkung von Gesetzen bzw. der Wirkungssteuerung durch Recht³. Trotzdem vermochte sich der Gedanke der Wirkungsorientierung in der Rechtsetzungspraxis kaum wirklich durch-

zusetzen. Ursache dafür ist teilweise wohl auch die allgemein zögerliche Haltung in der Schweiz gegenüber der Politikevaluation⁴.

In jüngster Zeit hat die Wirkungsorientierung von Gesetzen im Zusammenhang mit den zahlreichen Verwaltungsreformen wiederum eine hohe Aktualität erlangt. Namentlich im Rahmen der Umsetzung der Ideen des New Public Managements (NPM) wird die Forderung nach einer wirkungsorientierten Gesetzgebung gestellt⁵. Wirkungsorientierte Verwaltung und wirkungsorientierte Gesetzgebung haben komplementären Charakter⁶. Die Gesetzgebung kann die Bestrebungen nach einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung wesentlich unterstützen⁷. Die Frage der Wirkungen von Gesetzen hat in den letzten Jahren aber noch aus einem anderen Grund an Bedeutung gewonnen: Ähnlich wie in der neuen Bundesverfassung⁸ wurden in zahlreichen Kantonsverfassungen Bestimmungen aufgenommen, welche - in unterschiedlichen Ausprägungen - die Prüfung der Wirkungen des staatlichen Handelns verlangen⁹.

1.2 Rahmenbedingungen einer wirkungsorientierten Gesetzgebung

Der Gesetzgeber ist in seiner Politikgestaltung nicht frei. Er hat sich bei der Ausgestaltung der Rechtsvorschriften vielmehr an zahlreiche Rahmenbedingungen zu halten. Für die wirkungsorientierte Gesetzgebung sind somit einmal die bekannten staatsrechtlichen und staatspolitischen Schranken der Gesetzgebung¹⁰ zu beachten, namentlich die Grundrechte und das

Legalitätsprinzip. Darüber hinaus setzt die Wirklichkeit der Steuerung von Staat und Gesellschaft durch Recht faktische Schranken. Die Methoden zur Abschätzung möglicher Wirkungen von Gesetzen sind immer mit Unsicherheiten behaftet; die Entscheidungen der Gesetzgebung beruhen auf unsicheren Prognosen¹¹. Die gesellschaftlichen Prozesse sind von derart vielen Variablen beeinflusst, dass bei Prognosen und Analysen aus methodischen Gründen nur eine Auswahl berücksichtigt werden kann. Diese eingrenzenden Rahmenbedingungen sprechen nicht dagegen, die Gesetzgebung auf die Wirkungen des staatlichen Handelns auszurichten, sie müssen aber bei der Anwendung der nachfolgenden Leitsätze immer berücksichtigt werden.

1.3 Die Rolle des Parlaments als Gesetzgeber

Die Rechtsetzung (Steuerung durch Recht) gilt als eine der zentralen und wichtigen Funktionen des Parlamentes. Sie bildet neben der Allokation (Zuweisung von Mitteln für Aufgaben, d.h. finanzielle Steuerung als Ausdruck der Budgethoheit), der Aufsicht (im Sinne der traditionellen parlamentarischen Kontrollfunktion) und der Mitwirkung bei der Planung einen eigenen Regelkreis des parlamentarischen Steuerungsprozesses (vgl. Abbildung 1, nächste Seite).

* Der Verfasser ist stellvertretender Gesamtprojektleiter des bernischen Verwaltungsreformprojekts "Neue Verwaltungsführung NEF 2000". Dieser Artikel gibt aber ausschliesslich seine persönliche Meinung wieder.

¹ Hill, Hermann: Rechtsdogmatische Probleme der Gesetzgebung; Jura 1986, Heft 6, S. 288.

² Vgl. Kettiger, Daniel: Die Forderungen von New Public Management an die Gesetzgebung; in: Kettiger, Daniel (Hrsg.): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung; Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 12, mit Hinweisen.

³ Vgl. z.B. Arbeitsgruppe "Gesetzesevaluation": Die Wirkungen staatlichen Handelns besser ermitteln. Schlussbericht an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement; Bern 1991.

⁴ Vgl. Spinatsch, Markus: Politikevaluation - Instrument der Staatsführung; Neue Zürcher Zeitung vom 16.5.2001, S. 17.

⁵ Ausführlich zu den Anforderungen von NPM an die Gesetzgebung Kettiger, Fn. 2, S. 14 ff.

⁶ Vgl. Mader, Luzius: Evaluation als Mittel des Dialogs zwischen Politik und Wissenschaft; Verwaltung und Management 3/1996, S. 140.

⁷ Vgl. Bolz, Urs/Lienhard, Andreas: Staatsrechtliche Kernfragen der wirkungsorientierten Steuerung in den Kantonen; Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1/2001, S. 20 f.

⁸ Vgl. Artikel 170 der Bundesverfassung (BV; SR 101).

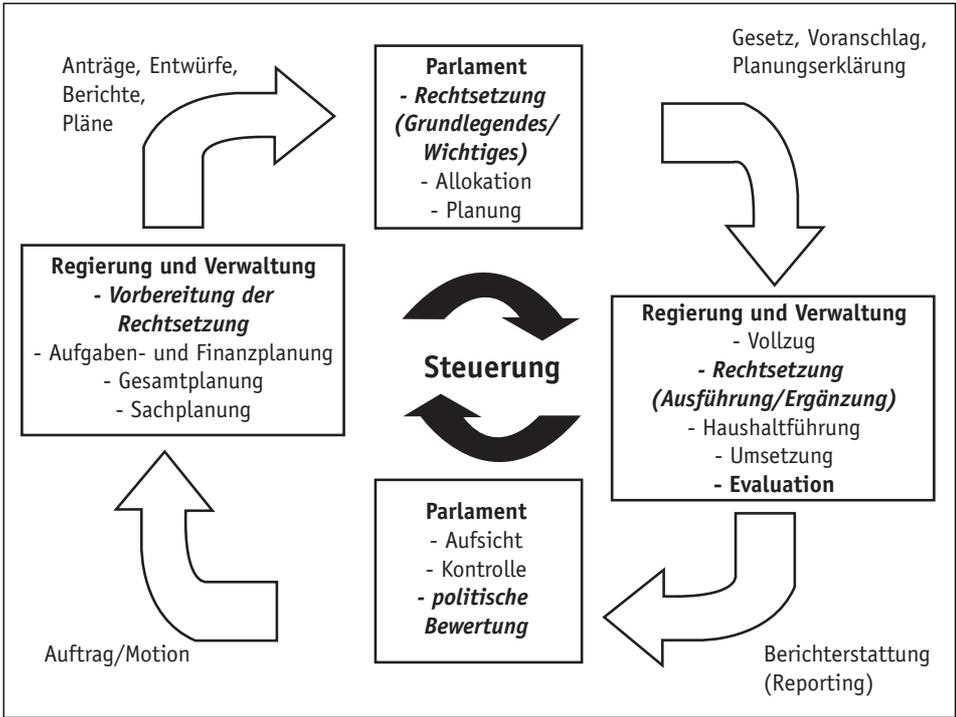
⁹ Vgl. z.B. Artikel 101 der Verfassung vom 6.6.1993 des Kantons Bern (KV BE; SR 131.212); Artikel 54 der Verfassung vom 1.5.1988 des Kantons Glarus (KV GL; SR 131.217); Artikel 59 Absatz 1 Buchstabe h der Verfassung vom 14.12.1997 des Kantons Tessin (KV TI; SR 131.229); Artikel 30 der Verfassung vom 10.6.2001 des Kantons St. Gallen (nKV SG); vgl. auch Artikel 5 des Vernehmlassungsentwurfs zur neuen Verfassung des Kantons Graubünden.

¹⁰ Vgl. Kettiger, Fn. 2, S. 25 ff.

¹¹ In diesem Sinne Mastronardi, Philippe: Gesetzgebungsstrategie bei Unsicherheit; LeGes 1998/2/3, S. 69.



Abbildung 1: Gesetzgebung im parlamentarischen Steuerungsprozess



Rechtsetzung wird heute als gesellschaftlicher Prozess verstanden, als gewaltenteiliges Verfahren, in welchem die verschiedensten Instanzen und politischen Kräfte mit formellen und informellen Kompetenzen mitwirken. Einen erheblichen Einfluss auf den Rechtsetzungsprozess hat das Kantonsparlament nur bei der Initialisierung von Rechtsetzungsvorhaben. Die Ausgestaltung von Gesetzesvorlagen – die eigentliche schöpferische Phase des Rechtsetzungsverfahrens – erfolgt grundsätzlich durch die Verwaltung. Die Regierung legt anschliessend dem Parlament einen ausgearbeiteten Entwurf vor, der im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens bereits Teil einer politischen Diskussion war. Die Zuständigkeit der Regierung für die Leitung des Vorverfahrens der Rechtsetzung ist in zahlreichen Kantonen sogar im Gesetz oder in der Verfassung¹² verankert. Auch in der Beschlussphase ist der Einfluss des Parlamentes auf die Rechtsetzung beschränkt; das Parlamentsplenum beschäftigt sich immer mit einem vollständig ausgearbeiteten Entwurf.

Angesichts der beschränkten Einflussmöglichkeiten ist es wichtig, dass das Parlament die ihm vorgelegten Gesetzesentwür-

fe einer kritischen Prüfung unterzieht. Diese Rolle der Parlamente erweitert sich im Rahmen der wirkungsorientierten Gesetzgebung dahingehend, dass das Parlament, bzw. seine vorbereitende Kommission auch prüfen muss, ob der Entwurf dem Grundsatz der Wirkungsorientierung genügend Rechnung trägt, insbesondere ob er geeignet ist, die gewollten Wirkungen des staatlichen Handelns herbeizuführen.

2. Leitsätze für eine wirkungsorientierte Gesetzgebung

2.1 Vorbemerkungen

Trotz der zahlreichen Forderungen nach einer wirkungsorientierten Gesetzgebung finden sich in neueren wissenschaftlichen Publikationen nur selten klare Vorstellungen über Entstehung, Funktion, Ausrichtung und Inhalt von Gesetzen in wirkungsorientierten Staatssteuerungsmodellen¹³. Nachfolgend soll deshalb – ausgehend von Arbeiten im Verwaltungsreformprojekt "Neue Verwaltungsführung NEF 2000" im Kanton Bern¹⁴ – versucht werden, Leitsätze für eine wirkungsorientierte Gesetzgebung zu skizzieren. Gleichzeitig soll anhand von

Prüffragen aufgezeigt werden, wie Kantonsparlamente in ihrer Tätigkeit diese Leitsätze umsetzen können.

2.2 Leitsatz 1: Wirkungen steuern

Die Gesetzgebung darf nicht mehr als linearer Vorgang verstanden werden, bei welchem in einem einmaligen Schöpfungsakt Rechtsnormen entstehen. Gesetzgebung – verstanden als Teil des politischen Steuerungsprozesses – ist ein fortschreitender, kommunikativer und transparenter gesellschaftlicher Prozess auf mehreren Ebenen¹⁵. Gesetzgebung ist ein Regelkreis von Rechtsetzungsprozess und Umsetzungsprozess (vgl. Abbildung 2). Dieser Regelkreis stellt zudem einen iterativen Prozess dar, da das Ergebnis einzelner Phasen dazu führen kann, diese Phase ganz oder teilweise zu wiederholen oder zu einer vorangehenden Phase zurückzukehren¹⁶.

Als gesellschaftlicher Prozess erfordert Gesetzgebung die Partizipation von Betroffenen und anderen gesellschaftlichen Gruppen sowie Transparenz. Ein offener Dialog dient dabei der Vermittlung von Wissen und der Artikulation von Interessen. Die Transparenz sichert die Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit. Der Rechtsetzungsprozess soll letztlich auch eine Antwort auf gesellschaftliche Bedürfnisse bzw. auf "einen Regelungsbedarf des sozialen Ganzen"¹⁷ geben. Nur wenn Gesetzgebung in diesem Sinne als gesellschaftlicher Prozess verstanden wird, können Wirkungen des staatlichen Handelns durch Recht gesteuert werden. Es ist deshalb von Vorteil, sich zu Beginn jedes Rechtsetzungsvorhabens das Bild von Gesetzgebung als Regelkreis bewusst zu machen. Kantonsparlamente könnten sich zudem für ihre Rechtsetzungsarbeiten auch einen *allgemeinen Leitsatz* geben, der beispielsweise wie folgt lauten könnte¹⁸:

Der Grosse Rat erlässt in einem fortlaufenden, zeitgerechten Steuerungsprozess Gesetze,

- die sich nachvollziehbar an den gesellschaftlichen Erfordernissen ausrichten,
- die Aufgaben, Wirkungen, Leistungen und Kosten aufeinander abstimmen,
- die durch stufengerechte Zuteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung Handlungsspielräume sicherstellen und
- die einer Überprüfung zugänglich sind.

¹² Artikel 87 Absatz 1 der Verfassung vom 30.4.1995 des Kantons Appenzell Ausserrhoden (KV AR; SR 131.224.1); Artikel 88 Absatz 4 KV BE; Artikel 99 Buchstabe a KV GL; Artikel 79 Absatz 1 der Verfassung vom 8.6.1988 des Kantons Solothurn (KV SO; SR 131.221); Artikel 71 Absatz 1 KV TI.

¹³ Ansatzweise aber bei Bolz, Urs/Klöti Ulrich: *Parlamentarisches Steuern neu erfinden?*; Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 4/1996, S. 170 f.

¹⁴ An den Arbeiten beteiligt sind neben dem Verfasser insbesondere Gérard Caussignac, Christoph Eberhard, Hans Gruber, Paul Häusler, Tobias Ledergerber, Andreas Lienhard, Donatella Pulitano, Marianne Schwander und Jürg Wichteremann.

¹⁵ Dazu ausführlich Kettiger, Daniel: *Gesetzescontrolling*; Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 17 ff.

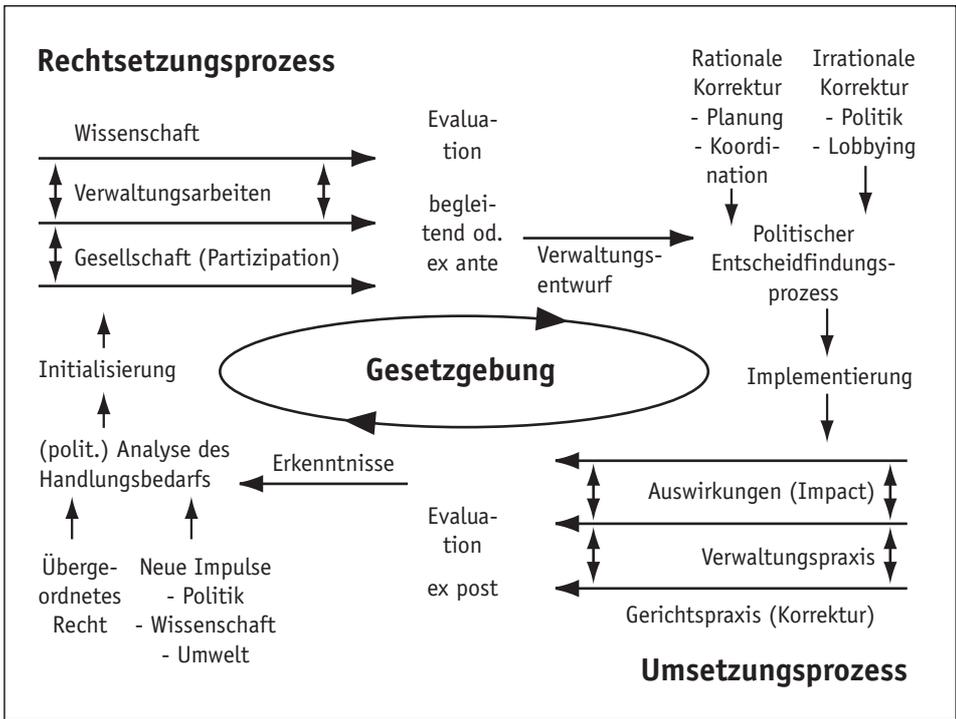
¹⁶ In diesem Sinne auch Morand, Charles-Albert: *Le droit néo-moderne des politiques publiques*; Paris 1999, S. 108.

¹⁷ Müller, Jörg Paul: *Der politische Mensch - menschliche Politik*; Basel/Genf/München 1999, S. 54.

¹⁸ Dieser Leitsatz ist das Ergebnis eines Workshops mit Mitgliedern eines Kantonsparlamentes.



Abbildung 2: Gesetzgebung als Regelkreis von Rechtsetzungsprozess und Umsetzungsprozess



Prüffragen für Parlamentarierinnen und Parlamentarier:

- Ist allen Beteiligten klar, was mit dem Gesetz bewirkt werden soll?
- Sind die Wirkungsziele in transparenter Weise schriftlich festgehalten worden (im Gesetz, im erläuternden Bericht)?
- Gibt es Widersprüche zwischen einzelnen Wirkungszielen? Was bedeutet dies für die politische Diskussion und für den Vollzug?

2.4 Leitsatz 3: Wirkungen prüfen

Ein wesentliches Element der wirkungsorientierten Gesetzgebung ist die Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)²¹. Diese soll dazu beitragen, die wahrscheinlichen Folgen, d.h. die Wirkungen und Nebenwirkungen von Gesetzen zu ermitteln und zu beurteilen. Sie dient den am Rechtsetzungsprozess beteiligten Behörden als wichtige Entscheidungsgrundlage. Ausgehend von den Phasen der Gesetzgebung wird zwischen prospektiver, begleitender und retrospektiver Gesetzesfolgenabschätzung unterschieden (vgl. Abbildung 3)²². Werden die drei Typen der Gesetzesfolgenabschätzung ins Gesetzgebungsverfahren integriert, ergibt sich – im Sinne eines Gesetzescontrollings²³ – ein Regelkreis der Steuerung durch Recht.

2.3 Leitsatz 2: Gesetze wirkungsorientiert denken

Gesetze müssen bei ihrer Konzeption von Grund auf wirkungsorientiert gedacht werden. Dies erfordert, dass sich alle am Rechtsetzungsverfahren beteiligten Behörden (Verwaltung, Regierung, Parlament) inhaltlich mit Fragen der Wirkungen von Gesetzen bewusst auseinandersetzen. Entscheidend ist dabei, dass – nach einer gründlichen Analyse der Ausgangslage – die mit dem Rechtsetzungsvorhaben angestrebten Ziele, d.h. die gewollten Wirkungen, möglichst genau formuliert und festgelegt werden.

Für Parlamentarierinnen und Parlamentarier bedeutet dies, dass sie ihre Aufträge und Gesetzesinitiativen primär auf die gewollten Wirkungen und nicht auf konkrete Lösungsansätze oder gesetzgeberische Instrumente ausrichten sollten. Was andernfalls geschehen kann, zeigt das Beispiel des Vermummungsverbots im Kanton Bern: Nach einigen, durch vermummte Chaoten begangenen gewalttätigen Ausschreitungen bei Demonstrationen in der Bundesstadt Bern wurde als Massnahme für das gesamte Kantonsgebiet ein Vermummungsverbot bei Demonstrationen gefordert und - nach dem Scheitern im Kantonsparlament - auf dem Weg der

Volksinitiative ins Gesetz aufgenommen¹⁹. Die Bestimmung ist bisher ohne Wirkung geblieben, weil die Stadtpolizei Bern andere, kommunikative Massnahmen zur Verhinderung von Gewalt während Demonstrationen entwickelt hat, die weit wirksamer sind. Die rein instrumentelle Ausrichtung der Gesetzesinitiative hat hier den Blick auf das Ziel des Rechtsetzungsvorhabens, nämlich gewaltfreie Demonstrationen, verschleiert.

Idealerweise werden die Wirkungsziele später bei der Redaktion im Gesetzestext in der Form von Ziel- oder Zwecknormen festgehalten (vgl. Beispiel 1). Dies schafft einerseits Transparenz über die Zielsetzung der Gesetzgebung und die Ausrichtung des damit verbundenen Verwaltungshandelns und ermöglicht andererseits die Überprüfung der Zielerreichung.

Beispiel 1²⁰:
Art. 3 Wirkungsziele
 Die Massnahmen der Sozialhilfe sind in den einzelnen Wirkungsbereichen auf folgende Ziele ausgerichtet:
 a Prävention,
 b Hilfe zur Selbsthilfe,
 c Ausgleich von Beeinträchtigungen,
 d Behebung von Notlagen,
 e Verhinderung von Ausgrenzung,
 f Förderung der Integration.

¹⁹ Artikel 22 des Gesetzes vom 6.10.1940 betreffend die Einführung des Schweiz. Strafgesetzbuches (EG StGB); BSG 311.1.
²⁰ Gesetz vom 11.6.2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) für den Kanton Bern.
²¹ Mit gleicher Bedeutung wird häufig der Begriff "Gesetzesevaluation" verwendet.
²² Diese Unterscheidung stammt ursprünglich von Prof. Dr. Carl Böhret, Speyer.
²³ Zum Gesetzescontrolling ausführlich Kettiger, Fn. 15.



Abbildung 3: Typologie der Gesetzesfolgenabschätzung²⁴

| Merkmale GFA-Typ | Zeitpunkt Phase des Gesetzgebungsprozesses | Gegenstand | zu erwartende Ergebnisse |
|---|--|--|--|
| prospektive Gesetzesfolgenabschätzung (pGFA) | <i>ex ante</i> Konzeptphase (Regelungsintention; Auftrag zur Regelung) | Analyse des Handlungs- bzw. Regelungsbedarfs und Prüfung von alternativen Regelungsmodellen (Programmalternativen) | <i>Entscheidfindung:</i> Auswahl einer optimalen Regelungsalternative (ggf. Begründung für Verzicht auf Regelung) |
| begleitende Gesetzesfolgenabschätzung (bGFA) | <i>ex ante</i> Entwurfphase (beim Vorliegen des Verwaltungsentwurfs; ggf. noch in den parlamentarischen Kommissionen) | Prüfung des Entwurfs hinsichtlich Wirkungsoptimalität, Kosten-Nutzen-Relation, Konsistenz, Verständlichkeit, Vollzugstauglichkeit und Bürgerinnen- bzw. Bürgerfreundlichkeit | <i>Qualitätssicherung:</i> Bestätigung, Ergänzung und Verbesserung des Entwurfs oder von Entwurfsteilen |
| retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung (rGFA) | <i>ex post</i> Vollzugsphase (einige Jahre nach dem Inkrafttreten) | Prüfung der Bewährung bzw. Zielerreichung der Rechtsvorschriften mit Folgerungen für Belassung, Novellierung, Aufhebung oder Neugestaltung | <i>Ergebnisprüfung:</i> Grad der Bewährung (z. B. Zielerreichung; Akzeptanz); erforderliche Änderungen |

Die *prospektive Gesetzesfolgenabschätzung* steht ganz am Anfang eines Rechtsetzungsprozesses. Sie findet in einer frühen Phase der verwaltungsinternen Vorbereitungsarbeiten statt und dient dazu, die Notwendigkeit einer rechtlichen Regelung zu ermitteln sowie Regelungsalternativen zu entwickeln und auf ihre wahrscheinlichen Auswirkungen auf Umwelt, Gesellschaft, Wirtschaft und Staat abzuschätzen und zu bewerten. Ausgangspunkt ist die Regelungsintention (d.h. die gewollte Wirkung).

Die an die Gesetzesredaktion anschließende *begleitende Gesetzesfolgenabschätzung* umfasst Elemente der Folgenabschätzung und Elemente der klassischen legistischen Entwurfsprüfung²⁵. Sie dient dazu, Gesetzesentwürfe und Teile davon nach gewissen Prüfkriterien (z.B. Betroffenenfreundlichkeit, Vollzugstauglichkeit, Kostenfolgen) zu überprüfen, ggf. realitätsnah zu testen und dadurch die Unsicherheiten bezüglich Folgen zu verringern und die Qualität des Entwurfes zu verbessern²⁶.

Ausgangspunkt ist der Gesetzesentwurf. Zur begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung gehören auch partizipative Verfahren zur Überprüfung der fachlichen Richtigkeit und der Akzeptanz des Regelungsentwurfes, meist in der Form eines öffentlichen Vernehmlassungsverfahrens²⁷. Ausnahmsweise kann es angezeigt sein, die Rechtsvorschriften vorerst in der Form der *experimentellen Gesetzgebung*²⁸ in einem befristeten, ggf. auch örtlich beschränkten Versuch in der Praxis zu testen und erst anschliessend über die definitive Regelung zu beschliessen.

Die *retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung* soll eingetretene Folgen eines Gesetzes ermitteln. Sie dient zur "Pflege" des Gesetzes, d.h. zur Prüfung, ob durch die Rechtsvorschrift die gewollten Wirkungen eingetreten und ob allenfalls unerwünschte Nebenwirkungen aufgetreten sind. Retrospektive Gesetzesfolgenabschätzungen können eigentliche Programmevaluationen nach sozialwissenschaftlichen Methoden umfassen, sie können sich aber

auch auf andere systematisch erfasste Daten (z.B. statistische Daten, Gerichtsentscheide, Kontrollberichte der Finanz- und Verwaltungsaufsicht, Anregungen und Beschwerden von Betroffenen, etc.) abstützen²⁹. Da Wirkungen von Gesetzen erst mittel- und langfristig eintreten und erfasst werden können, empfiehlt es sich, retrospektive Gesetzesfolgenabschätzungen frühestens vier bis sechs Jahre nach Inkrafttreten einer Rechtsvorschrift durchzuführen.

Der Einfluss der Parlamente auf die prospektive und begleitende Gesetzesfolgenabschätzung ist gering, da diese im verwaltungsinternen Vorverfahren stattfinden. Hier kann das Parlament lediglich eine kritische Prüfung der Vorarbeiten vornehmen. Demgegenüber soll und muss sich das Parlament mit der Frage auseinandersetzen, ob die Wirkungen von Gesetzen nachträglich überprüft werden sollen. Eine nachträgliche Gesetzesfolgenabschätzung ist angezeigt, wenn mehrere der folgenden Voraussetzungen gegeben sind: grosse Bedeutung für Wirtschaft und Gesellschaft, ein zu erwartendes hohes Veränderungspotenzial der Regelungsabsicht, hohe zu erwartende Vollzugskosten bzw. Kosten für Dritte, zu erwartende irreversible Folgen, die Berührung sensibler Bereiche, die Berührung von Interessen, die sich im politischen System schlecht artikulieren können (Natur, Nachwelt, etc.) und hohe Ungewissheit über die Folgen³⁰. Das Parlament kann als Gesetzgeber retrospektive Gesetzesfolgenabschätzungen auch im Gesetz selbst anordnen. Solche Evaluationsklauseln können entweder Zeitpunkt, Art und Umfang der Folgenabschätzung regeln (Beispiel 2), oder aber die Regierung und die Verwaltung beauftragen, ein Programm zur Folgenabschätzung zu entwickeln und durchzuführen (Beispiel 3).

Beispiel 2³¹:

Art. 11 Berichterstattung und Evaluation

¹Während der Dauer der Aufbauhilfe erstatten die Kantone dem Bundesamt für Justiz zuhanden des Bundesrates alle zwei Jahre Bericht über die Verwendung der Aufbauhilfe.

²Der Bericht enthält insbesondere Angaben über:
a. die Zahl und den Aufbau der Beratungsstellen;
b. [...]

³Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement kann Weisungen über den Inhalt des Berichts erlassen.

⁴Das Bundesamt für Justiz evaluiert auf der Grundlage dieser Berichte die Wirksamkeit der Opferhilfe.

²⁴ In Anlehnung an Böhret, Carl/Konzendorf, Götz: Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung; Bundesministerium des Innern; Berlin 2000.

²⁵ Einige Kantone (z.B. Bern, Genf, Tessin und Zürich) haben zur Sicherung der (legistischen) Qualität von Gesetzen besondere Gesetzgebungsdienste.

²⁶ Vgl. Böhret/Konzendorf, Fn. 24, S. 19; vgl. auch das Prüfschema bei Kettiger, Fn. 15, S. 36 ff.

²⁷ Zum Vernehmlassungsverfahren und zu anderen partizipativen Verfahren vgl. Kettiger, Daniel: Bessere Wege zum Gesetz; in: Kettiger, Daniel (Hrsg.): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung, Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 243 ff.

²⁸ Vgl. zur experimentellen Gesetzgebung Müller, Georg: Elemente einer Rechtssetzungslehre; Zürich 1999, S. 41 f.

²⁹ Vgl. Kettiger, Fn. 15, S. 44 f.

³⁰ Vgl. auch die Entscheidungshilfe bei Kettiger, Fn. 15, S. 47.

³¹ Verordnung vom 18.11.1992 über die Hilfe an Opfern von Straftaten (SR 312.51).



Beispiel 3³²:

Erfolgskontrollen

Art. 19 ¹Das Staatsbeitragsrecht ist auf Anordnung des Regierungsrates in regelmässigen zeitlichen Abständen von den Direktionen einer Erfolgskontrolle zu unterziehen.

²Die Direktionen unterziehen nach Massgabe einer Prioritätenordnung des Regierungsrates einzelne Staatsbeitragsverhältnisse periodisch einer Erfolgskontrolle.

³Sie unterbreiten die Ergebnisse der Erfolgskontrollen mit ihren Anträgen dem Regierungsrat. Dieser trifft die notwendigen Massnahmen. Er erstattet dem Grossen Rat periodisch Bericht über das Ergebnis der Prüfung.

Prüffragen für Parlamentarierinnen und Parlamentarier:

- Wurden eine prospektive Gesetzesevaluation oder andere Studien, Expertisen und Abklärungen durchgeführt? Ist das Parlament über deren Inhalt und Schlussfolgerungen genügend informiert?
- Wurden Handlungsalternativen geprüft? Wenn ja, weshalb wurden sie verworfen?
- Hatten die Betroffenen und die Fachverbände Gelegenheit, am Rechtsetzungsverfahren mitzuwirken?
- Werden die Folgen des Gesetzes (gewollte Auswirkungen und Nebenwirkungen) im erläuternden Bericht vollständig dargestellt?
- Soll eine nachträgliche Überprüfung der Wirkungen erfolgen?

2.5 Leitsatz 4: Wirkungen gezielt hervorrufen

Die gesetzgeberischen Instrumente (vgl. Abbildung 4) sind gezielt zu nutzen und auf die erwünschten Wirkungen auszurichten. Ein klares Konzept und eine bewusste Wahl der gesetzgeberischen Instrumente erhöhen nicht nur die Chancen, dass das Gesetz zu den gewollten Wirkungen führt, sondern schaffen auch Grundlagen für mögliche Evaluationskonzepte und Evaluationsklauseln, indem sie aufzeigen, welche Vorgänge und Schnittstellen zu untersuchen sind, und erleichtern damit die begleitende und retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung.

Im Sinne einer wirkungsorientierten Gesetzgebung sollte wenn immer möglich

und sinnvoll mit Zielnormen gesteuert, d.h. festgelegt werden, was die Verwaltung oder Private mit ihrem Handeln erreichen sollen. Eine vermehrt finale Gesetzgebung³³ bedingt aber einerseits, dass Instrumente des Controllings und der Wirkungsprüfung im Gesetz festgelegt wer-

den. Andererseits darf der Rechtsschutz des Einzelnen, der bisher mit konditionaler Programmierung gewährleistet ist, nur in dem Masse durch finale Programmierung abgebaut werden, als Verfahrensrechte eine wirksame Mitwirkung bei der Ausgestaltung von Lösungen gewährleisten³⁴.

Abbildung 4: Gesetzgeberische Instrumente zur Steuerung von Staat und Gesellschaft³⁵

| Instrument | Wirkungsweise | Stärken (+) | Schwächen (-) |
|-----------------------------|---|--|--|
| Befehle | Ge- und Verbote sowie Bewilligungserfordernisse und Standards, die zwingend oder subsidiär zwingend sind und oft mit Sanktionen durchgesetzt werden | - rasche Anwendbarkeit - hohe Durchsetzbarkeit - hohe Rechtssicherheit - gute Justiziabilität | - hoher Kontroll- und Sanktionsaufwand - negative Motivation, Oppositionshaltung - Umgehungsstrategien - z.T. wirtschaftsfeindlich |
| Anreize | Einräumen von (finanziellen) Vorteilen oder Belastung mit Nachteilen bei einem bestimmten Verhalten | - Lenkung durch Motivation (Lerneffekt) - hohe Rechtssicherheit - gute Justiziabilität | - finanzieller Aufwand (ausser bei Lenkungsabgaben) - administrativer Aufwand |
| Leistungen | Bereitstellen von Gütern und Dienstleistungen durch deren (freiwillige oder obligatorische) Inanspruchnahme das Verhalten gelenkt werden soll | - direkte Wirkung - Wirkungen eher gut abschätzbar | - finanzieller Aufwand - Personalaufwand - hohe Anforderungen an Motivation und Fähigkeit der Verwaltung - fehlende Motivation zum Gebrauch |
| Ausgleichsregelungen | Sozialer Ausgleich durch Umverteilung | - Kostenneutralität für das Gemeinwesen - soziale Gerechtigkeit | - hoher Verwaltungsaufwand - egalitär (Demotivation) |
| Verfahren | Bereitstellen von Verfahren und Behörden zur Konfliktlösung | - aktivierend - "befriedender" Einfluss auf Gesellschaft | - personeller Aufwand - Missbrauchspotenzial |
| Appelle | Einwirken auf das Verhalten durch Überzeugung (Warnung, Empfehlung) oder Information | - direkte Wirkung - z.T. rasche Wirkung - grosse Signalwirkung | - unerhoffte Nebeneffekte - Beeinträchtigung von Grundrechten - Haftungsfragen bei Falschinformation |
| Partnerschaften | Bereitstellen von Gefässen zur partnerschaftlichen Regelung mit öffentlich- oder privatrechtlichem Vertrag | - aktivierend - motivierend - flexibel | - meist nur subsidiär anwendbar - Zeitfaktor (Verhandeln braucht Zeit) - Störungsanfälligkeit |
| Zielsetzungen | Finale Normen, welche ein zu erreichendes Wirkungs- oder Leistungsziel festlegen | - motivierend - Klarheit über (politisches) Programm | - mangelnde Durchsetzbarkeit - nicht justiziabel - wenig Erfahrungen |

Prüffragen für Parlamentarierinnen und Parlamentarier:

- Sind die gewählten gesetzgeberischen Instrumente voraussichtlich geeignet, die gewollten Wirkungen hervorzurufen?
- Führen die gewählten Instrumente zeitgerecht zur gewollten Wirkung?
- Ist die gewählte Lösung verhältnismässig und effizient?
- Führt die gewählte Lösung zu ungewollten Nebenwirkungen?
- Bestehen in anderen Kantonen oder im Ausland Erfahrungen mit diesen oder mit ähnlichen Regelungen?

³² Staatsbeitragsgesetz des Kantons Bern vom 16. September 1992 (StBG); BSG 641.1.

³³ Zur finalen Gesetzgebung vgl. Gruber, Hans/Schwander, Marianne: New Public Management: Das Gesetz in einer Gesellschaft im Wandel; in: Kettiger, Daniel (Hrsg.): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung; Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 79 ff.

³⁴ Mastronardi, Philippe: New Public Management im Kontext unserer Staatsordnung; in: Mastronardi Philippe/Schedler, Kuno: New Public Management in Staat und Recht; Bern/Stuttgart/Wien 1998, These 8, S. 79.

³⁵ Kettiger, Fn. 15, S. 33 f.



2.6 Leitsatz 5: Differenziert regulieren

Differenziert zu regulieren, bedeutet in einem ersten Schritt zu prüfen, *ob eine Regulierung wirklich notwendig ist*, d.h. ob die gesetzgeberischen Instrumente (vgl. Abbildung 4) überhaupt geeignet sind, den gewünschten Zustand herbeizuführen oder den unerwünschten Zustand zu beseitigen. Es darf aber nicht darum gehen, der seit einiger Zeit vorwiegend aus wirtschaftspolitischen Motiven gestellten Forderung nach Deregulierung³⁶ unreflektiert nachzuleben. Ziel der Notwendigkeitsprüfung muss hier sein, die Gesetzgebung zu einer optimalen Grundlage für das gesellschaftliche und wirtschaftliche Zusammenleben und für das staatliche Handeln zu machen³⁷. Zur Notwendigkeitsprüfung gehört insbesondere auch, beim Auftauchen eines neuen gesellschaftlichen Problems die Frage zu stellen, ob vorerst nicht mit anderen Massnahmen als mit neuen staatlichen Regelungen versucht werden sollte, eine Lösung zu finden. Sehr oft genügen die bestehenden gesetzlichen Regelungen grundsätzlich zur Lösung des Problems, führen aber nicht zum erhofften Ziel, weil ihre Bekanntheit, Anwendung oder Durchsetzung ungenügend ist.

In einem nächsten Schritt muss geprüft werden, wer am besten dazu geeignet ist, eine Regelung zu erlassen. Auf kantonaler Ebene stellt sich somit die Frage, ob eine Regelung durch den Kanton oder nicht besser durch die vollziehenden gemeinderechtlichen Körperschaften erfolgen soll. Für den Gesetzgeber stellt sich auch die Frage, wie weit er von den Möglichkeiten der *Rechtsetzungsdelegation* Gebrauch machen und die Regelungszuständigkeit auf die Regierung oder auf dezentralisierte Verwaltungseinheiten (z.B. Anstalten) übertragen soll und darf. Eine weitere Möglichkeit, Recht dezentral zu verwirklichen, ist die *Selbstregulierung*. Der Staat überlässt die Regelung Privaten, in der Regel Wirtschafts- und Fachverbänden oder ähnlichen Organisationen. Das Überlassen der Regelungszuständigkeit an Dritte kann der Gesetzgeber mit subsidiären gesetzlichen Regelungen verbinden, die dann greifen, wenn die Wirkungsziele durch freiwillige Massnahmen nicht erreicht werden. Eine solche subsidiäre Regelung findet sich beispielsweise im CO²-Gesetz³⁸.

Letztlich sollte für die angestrebte Rege-

lung eine *angemessene Dichte und Bestimmtheit* gefunden werden³⁹. Sollen primär die Rechtssicherheit oder die Rechtsgleichheit gewährleistet werden, so muss eine hohe Dichte und Bestimmtheit gewählt werden; sollen dagegen Einzelfallgerechtigkeit und wirkungsorientierte Lösungen ermöglicht werden, so muss eine offene und unbestimmte Regelung gewählt werden, die den nachgeordneten Behörden viel Entscheidungsspielraum gewährt⁴⁰.

Parlamentarierinnen und Parlamentarier sollten bei der Behandlung eines Gesetzesentwurfes folgende Prüffragen stellen:

- Ist eine rechtliche Regelung notwendig?*
- Erfolgt die Regelung durch die richtige Stelle?*
- Könnte die Regelungsbefugnis delegiert werden?*
- Weist das Gesetz in allen Bereichen eine jeweils angemessene Regelungsdichte und Bestimmtheit auf?*

2.7 Leitsatz 6: Adressatinnen- und adressatengerecht regulieren

Wesentlich zur Wirkungsorientierung von Gesetzen trägt auch eine adressatinnen- und adressatengerechte Ausgestaltung der Rechtsnormen bei. Wenn Gesetze von den Adressatinnen und Adressaten nicht akzeptiert oder nicht verstanden werden, oder diesen gar nicht bekannt sind, können sie auch keine Wirkung entfalten.

Für die *Akzeptanz* einer Rechtsnorm wesentlich ist deren Vollzugstauglichkeit: "Die Bereitschaft, Normen freiwillig zu befolgen, ist grösser, wenn der damit verbundene Aufwand gering ist; die Chancen, dass sie von den Vollzugsorganen richtig angewendet und vollständig durchgesetzt werden, sind besser, wenn sie einfach zu handhaben sind."⁴¹ Die mangelnde Akzeptanz von Gesetzesbestimmungen bei Bürgerinnen und Bürgern hat zudem oft auch damit zu tun, dass für einen einzigen Lebensatbestand, z.B. für eine Anstellung oder eine Baubewilligung, zahlreiche Bestimmungen in verschiedenen Gesetzeswerken zu beachten sind.⁴²

Wesentlich ist weiter die *Verständlichkeit* von Gesetzen. Dies setzt einmal voraus, dass der Rechtsetzungsprozess in einem transparenten Verfahren abläuft, damit die Bürgerinnen und Bürger beim Zustande-

kommen von Gesetzen die Ursache, die Zielsetzungen und die gewählten Instrumente nachvollziehen und verstehen können. Zentral für eine gute Verständlichkeit von Gesetzen sind zudem insbesondere die äussere Systematik (Gliederung) und die Sprache.

Letztlich gehört zur Adressatinnen- und Adressatengerechtigkeit der Gesetzgebung auch, dass die *Rechtsnormen bekannt* und jederzeit auf einfache Weise verfügbar sind. Dies setzt voraus, dass die Einführung von neuem Recht oder von Rechtsänderungen allenfalls von Öffentlichkeitsarbeit und Ausbildungsprogrammen begleitet sein muss.

Prüffragen für Parlamentarierinnen und Parlamentarier:

- Wurden die neuen Regelungen auf ihre Vollzugstauglichkeit geprüft?*
- Trägt die Systematik des Gesetzes zur besseren Verständlichkeit bei?*
- Müssten alle Regelungen zu demselben Lebensatbestand in einem Gesetz zusammengefasst werden?*
- Ist die Sprache des Gesetzes für die hauptsächlichsten Zielgruppen verständlich?*
- Welche flankierenden Massnahmen (Öffentlichkeitsarbeit, Ausbildungsprogramme, etc.) sind für die Einführung der neuen Bestimmungen vorgesehen?*

3. Neue Herausforderungen – neue Anforderungen

Die wirkungsorientierte Gesetzgebung stellt für die Kantonsparlamente eine neue Herausforderung dar und stellt gleichzeitig neue Anforderungen an die Aufbau- und Ablauforganisation der Parlamente. Ohne strukturelle Massnahmen werden unsere Milizparlamente kaum in der Lage sein, den Anforderungen zu genügen, welche mit zunehmender Wirkungsorientierung und Komplexität künftig auch an die parlamentarische Rechtsetzungsarbeit gestellt werden.

Im Vordergrund steht dabei die Notwendigkeit, die Kantonsparlamente zu befähigen, die vorgelegten Gesetzesentwürfe in fachlicher Hinsicht, aber auch bezüglich der Wirkungsorientierung und der Qualität einer vertieften Prüfung zu unterziehen. Dies kann einerseits dadurch erfolgen, dass

³⁶ Vgl. bei Kettiger, Fn. 2, S. 23, mit Hinweisen; vgl. auch Kettiger, Daniel: Deregulierung ist out: Plädoyer für eine differenzierte Regulierung; LeGes 1999/2, S. 141 ff.

³⁷ In diesem Sinne auch Müller, Georg: Verwesentliche und flexibilisierte Rechtsordnung im Kanton Graubünden - methodische und juristische Aspekte; LeGes 2000/1, S. 51 f.

³⁸ Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 8. Oktober 1999 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz); SR 641.71.

³⁹ Zur Frage der Regelungsdichte vgl. auch Müller, Fn. 28, S. 46 ff.

⁴⁰ Müller, Fn. 28, S. 50 f.

⁴¹ Müller, Fn. 28, S. 94.

⁴² Vgl. Gruber/Schwander, Fn. 33, S. 47; Linder, Wolf: Deregulierung - ein politisches Instrument für viele Ziele; LeGes 1998/2/3, S. 100.



die fachliche Unterstützung der vorbereitenden Kommissionen verstärkt wird, sei es durch die Schaffung oder Erweiterung von Parlamentsdiensten, sei es durch den fallweisen Beizug von externen Fachpersonen. Andererseits ist es dringend erforderlich, dass die Mitglieder unserer Milizparlamente die Möglichkeit erhalten, sich in Ausbildungskursen auf ihre Tätigkeit vorzubereiten, namentlich auch in den Bereichen Gesetzgebung und Evaluation.

Eine wirkungsorientierte Gesetzgebung erfordert zudem eine gewisse Kontinuität von Rechtsetzung und Evaluation. Die Vorberatung von Gesetzen in ad hoc eingesetzten Kommissionen vermag dieser Anforderung nicht zu genügen. Ideale strukturelle Voraussetzungen für eine wirkungsorientierte Gesetzgebung stellen Sachbereichskommissionen⁴³ dar, weil sich einerseits die Mitglieder dieser Milizorgane mit der Zeit eine hohe Fachkompetenz aneignen können und weil andererseits die im Rahmen der Oberaufsichtstätigkeit gemachten Beobachtungen über den Vollzug direkt in die Rechtsetzungsarbeiten einfließen können. Bei kleinen Kantonsparlamenten mit einer vergleichsweise geringen Rechtsetzungstätigkeit könnte man auch in Betracht ziehen, die Vorberatung aller Gesetze künftig einer besonderen Rechtsetzungskommission zu überlassen.

Letztlich müsste wohl geprüft werden, ob für Gesetzesvorlagen von grosser politischer Tragweite oder hoher Komplexität und für Vorlagen, die das Parlament in seiner Funktion betreffen, neue Verfahren gefunden werden könnten, die eine mitschreitende Beteiligung der Parlamente bzw. deren Organe an der Erarbeitung des Gesetzesentwurfs erlauben würden, ohne die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu verwischen.⁴⁴

⁴³ Vgl. dazu ausführlich Kettiger, Fn. 27, S. 225 ff., mit zahlreichen Hinweisen

⁴⁴ Zu dieser Frage ausführlich Kettiger, Fn. 27, S. 265 ff.; Kettiger, Daniel: Kooperative Rechtsetzung; LeGes 1999/2, S. 151 ff.