

# Wirkungsorientierte Gesetzgebung

Weiterbildung auf dem Gebiet der Rechtsetzung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der  
Verwaltung des Kantons Solothurn

Prof. Dr. Felix Uhlmann

27. Januar 2009



# Einleitung

"Zu Dionys, dem Tyrannen, schlich  
Damon, den Dolch im Gewande



...

So nehmet auch mich zum Genossen an:  
Ich sei, gewährt mir die Bitte,  
In eurem Bunde der dritte!"

(F. Schiller, Die Bürgschaft)

# Einleitung

---

## Disposition

---

- I. Verhältnis von WoV SO und Gesetzgebung
  - a) Gesetz als "Störfaktor"?
  - b) Primat des Gesetzes?
  - c) Wirkungsorientierung der Gesetzgebung
- II. Erwartungen von WoV an die Gesetzgebung
  - a) Notwendigkeit einer Auswahl
  - b) Grundlegendes (Verwesentlichung und Flexibilisierung)
  - c) Finale Regelungen
  - d) Wirkungsorientierte Instrumente
  - e) Evaluation
- III. Fazit

# I. Verhältnis von WoV SO und Gesetzgebung

## Botschaft WoV\*, S. 23:

Abbildung 1: Übersicht über die Planungs- und Führungsinstrumente unter WoV

	Direkte Steuerung	Indirekte Steuerung	Berichtswesen
Steuerung Regierungsrat	Legislaturplan IAFP		Vollzugskontrolle
Steuerung Kantonsrat	Planungsbeschluss Budgetstruktur mehrjährige Globalbudgets (GB's) Voranschlag	Auftrag Politischer Indikator Detaillierung GB <b>Parlam. Initiative</b>	Geschäftsbericht
Steuerung Regierungsrat / Departemente	Jahresplan Leistungs- und Saldozuweisung Jahreskontrakte Controlling Anreizsystem		Zwischenberichte

Das Gesetz als Sanktion gegen die untätige Regierung (Art. 71 Abs. 3 KV)?

Das Gesetz als "Störfaktor" im WoV-Prozess?

# I. Verhältnis von WoV SO und Gesetzgebung

## Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-G)

### *§ 5. Verhältnis zur Rechtsetzung*

Gesetz und Verordnung binden die Behörden bei der Steuerung von Leistungen und Finanzen.

### Botschaft WoV, S. 44:

Gesetz und Verordnung haben Vorrang vor der Leistungs- und Wirkungssteuerung im Rahmen von Finanzbefugnissen. Regierungsrat und Verwaltung erfüllen Vorgaben in Globalbudgets, soweit sie mit dem Recht vereinbar sind. Der Grund für diesen Vorrang liegt in der schwächeren demokratischen Legitimation des Planungs- und Budgetierungsverfahrens. Verordnungen des Regierungsrates sind aufgrund der Delegation durch den formellen Gesetzgeber demokratisch besser abgestützt als Globalbudgets, die vom Kantonsrat beschlossen werden. Sodann gibt das Verfahren der Gesetzgebung mehr Gewähr für sorgfältige Abwägung der Rechtsgüter als das Budgetverfahren, das unter Zeitdruck die gesamte Staatstätigkeit abzudecken hat.

Primat der Rechtsetzung?

# I. Verhältnis von WoV SO und Gesetzgebung

## Art. 81 KV (Leitung der Verwaltung)

<sup>1</sup> Der Regierungsrat bestimmt im Rahmen von Verfassung und Gesetz die zweckmässige Organisation der Verwaltung. Er sorgt für einen rechtmässigen und wirkungsorientierten Dienst an der Öffentlichkeit.

## Botschaft WoV, S. 17:

- c) Die Verfassung verpflichtet Kantonsrat und Regierungsrat auf wirkungsorientiertes Handeln.

## Botschaft WoV, S. 15:

Grundprinzip bleibt die demokratische Aufgabenteilung im gewaltenteiligen Staat. Danach gibt das Parlament die politische Richtung an, während der Regierungsrat die dafür erforderlichen Massnahmen trifft. Oder, in der WoV-Terminologie: das Parlament gibt die Wirkungen vor, welche anzustreben sind, während die Regierung die Leistungen bestimmt, die zu diesem Zweck zu erbringen sind.

# I. Verhältnis von WoV SO und Gesetzgebung

## Botschaft WoV, S. 27:

Die Wirkung eines Gesetzes ist dementsprechend das Erreichen des gesellschaftlichen Zustands, der dem gesetzlichen Ziel entspricht. Die Wirkung eines unter WoV erstellten Produktes ist die Veränderung, welche das Produkt in Richtung auf das gesetzliche Ziel verursacht. ...

Die Aufgabe des Kantonsrates, auf die Wirksamkeit aller Massnahmen des Kantons zu achten, schliesst die Kompetenz ein, in allen Steuerungsbereichen sämtliche geeigneten Instrumente der Wirkungskontrolle einzusetzen. Dabei dient die hier skizzierte Hierarchie von Rechtsetzung, Planung und Führung als Massstab.

## Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-G)

### § 9. Wirkungsorientierung

<sup>1</sup> Die Behörden des Kantons richten ihr Handeln auf die von Verfassung, Gesetz, Legislaturplan, integriertem Aufgaben- und Finanzplan und Voranschlag gesteckten Ziele aus.

# I. Verhältnis von WoV SO und Gesetzgebung

## Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-G)

### § 4. Grundsatz

...

<sup>2</sup> Die Wirkungsziele und Leistungsvorgaben werden in folgenden Beschlussformen festgelegt:

a) die langfristigen sowie alle grundlegenden und wichtigen Ziele in der Gesetzgebung; ...

Erwartung von WoV an das Gesetz:

**Festschreiben der (langfristigen) wichtigen Ziele**



## II. Erwartungen von WoV an die Gesetzgebung

### Richtlinien der Staatskanzlei zur Gesetzestechnik vom 1. Januar 2007

Anforderungen von WoV an die Gesetzgebung:

- Verzicht auf Detailregelungen, Beschränkung auf das Wichtige
- Delegation von Rechtsetzungs-, Ausgaben- und andern Verwaltungskompetenzen
- Finale (statt konditionale) Regelungen (Zielnormen statt 'Wann-Dann-Vorschriften')
- Ersatz von Geboten und Verboten durch Anreize
- gesetzliche Leistungsaufträge und Leistungsstandards
- Kostendeckungsgrade, Kostendächer, Budgetvorbehalte
- Sunset-Legislation (Erlasse befristen)
- Updating von Gesetzen (stetes Überprüfen und Nachbessern in Bezug auf Notwendigkeit, Zweckmässigkeit, finanzielle Auswirkungen und deren Tragbarkeit)

1. Grundlegendes (Verwesentlichung und Flexibilisierung)
2. Finale Regelungen
3. Wirkungsorientierte Instrumente (Leistungsorientierung?) (= Finanzielle Wirkungsorientierung und -vorgabe)
4. Evaluation

## II. Erwartungen von WoV an die Gesetzgebung

### Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-G)

#### § 10. Leistungsorientierung

...

<sup>2</sup> Verwaltungsleistungen werden in der Regel als Produkte umschrieben, deren Umfang und Qualität im Rahmen der Produktgruppenziele vereinbart werden.

#### § 11. Produkt

<sup>1</sup> Das Produkt ist die selbständige Leistungseinheit, welche von ihrem Empfänger innerhalb oder ausserhalb der Verwaltung genutzt werden kann und sich als Kostenträger eignet.

<sup>2</sup> Das Produkt wird mit einer Aufgabe und mit Zielen umschrieben, welche Leistungsvorgaben enthalten. Die Erfüllung der Vorgaben wird mit Leistungsindikatoren überprüft.

#### § 12. Produktgruppe

<sup>1</sup> Die Produktgruppe fasst in der Regel mehrere Produkte zusammen, welche innerhalb eines Aufgabenbereichs eine strategische Einheit mit klarer Ausrichtung bilden. Sie entspricht der politischen Bedeutung der zu erfüllenden Aufgabe und gestattet eine effiziente Leistungserbringung.

<sup>2</sup> Jede Produktgruppe wird mit einer Aufgabe und mit Zielen umschrieben. Die Ziele enthalten Wirkungsvorgaben, wo dies nicht möglich ist, Leistungsvorgaben. Die Erfüllung der Vorgaben wird mit Wirkungs- oder Leistungsindikatoren überprüft.

1. Anwendbarkeit für die Rechtsetzung? Für Verordnungen?
2. Sprache, Begrifflichkeiten?
3. Verknüpfung Leistungen - Finanzierung

## II.a Verwesentlichung und Flexibilisierung

### Art. 71 KV (Rechtsetzung)

<sup>1</sup> Der Kantonsrat erlässt alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in Form des Gesetzes. Er kann an der Vorbereitung der Gesetzgebung mitwirken.

### Art. 71 KV BE (Delegationen)

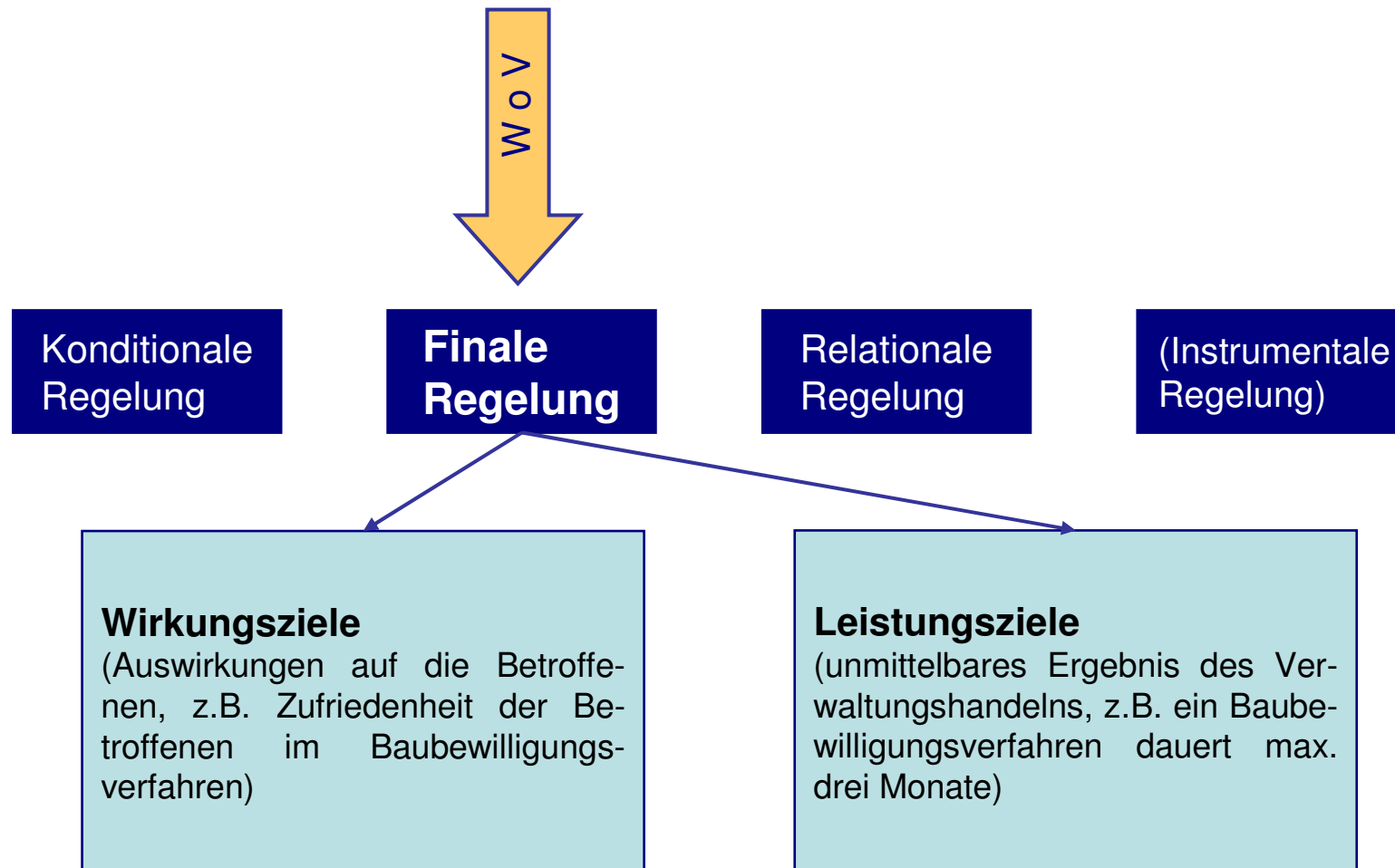
<sup>4</sup> Alle grundlegenden und wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts sind in der Form des Gesetzes zu erlassen. Dazu gehören Bestimmungen, für welche die Verfassung ausdrücklich das Gesetz vorsieht, sowie Bestimmungen über

- a. die Grundzüge der Rechtsstellung der einzelnen,
- b. den Gegenstand von Abgaben, die Grundsätze ihrer Bemessung und den Kreis der Abgabepflichtigen mit Ausnahme von Gebühren in geringer Höhe,
- c. Zweck, Art und Rahmen von bedeutenden kantonalen Leistungen,
- d. die Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden,
- e. die Anhandnahme einer neuen dauernden Aufgabe.

## II.a Verwesentlichung und Flexibilisierung

Zusammenfassung der Fragen aus der Checkliste (Fragenkatalog) zur Überprüfung der kantonalen Erlasse		
<i>Bitte überprüfen Sie, ob in Ihrem Sachbereich</i>		
1. auf Regelungen verzichtet oder die Regelungsdichte und/oder Regelungsintensität abgebaut werden könnte	A. um die Entscheidungsspielräume zu vergrössern	a. von Organen der Rechtsanwendung b. von Rechtssetzungsorganen unterer Stufe c. von Gemeinden d. von Privaten
	B. um organisatorische und verfahrensmässige Verwaltungsabläufe zu vereinfachen	
	C. bei der Umschreibung der Qualitätsanforderungen für die staatliche Aufgabenerfüllung	
2. a) Wiederholungen von Bestimmungen eliminiert werden können und zwar:	A. vertikale Wiederholungen	
b) auf Regelungen verzichtet werden könnte, die sich als überflüssig bzw. überholt erweisen	B. horizontale Wiederholungen	
3. Zusammenfassungen möglich sind	A. von Bestimmungen in verschiedenen Erlassen, die sachlich zusammenhängen, und	
	B. von Bestimmungen, die in verschiedenen Sachgebieten in gleicher Weise Anwendung finden (sog. allgemeiner Teil)	
4. Erlasse oder wesentliche Teile davon unverändert bleiben müssen		
Haben Sie weitere Revisionsbedürfnisse festgestellt, die weder auf die Verwesentlichung noch auf die Flexibilisierung der Rechtsetzung und Rechtsanwendung ausgerichtet sind?		

## II.b Finale Regelungen



Wirkungsziele im Gesetz, Leistungsziele in der Verordnung?

Prioritätenordnung im Gesetz?

## II.b Finale Regelungen

### Schwierigkeiten und Grenzen finaler Regelungen

1. "Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung erfordert zwar finale Normen, diese bedürfen allerdings aus rechtsstaatlichen Gründen einer hinreichenden Ergänzung durch konditionale und instrumentale Normen" (Lienhard, S. 260).
2. Der Übergang zwischen Zielen und Mitteln (resp. zwischen Wirkungs- und Leistungszielen) ist fließend (z.B.: Keine Raser auf den Autobahnen im Kanton Solothurn: Ziel oder Mittel?)
3. Finalnormen sind nicht notwendigerweise offener als Konditionalnormen formuliert (z.B.: Härtefallklauseln)

## II.c Wirkungsorientierte Instrumente

Instrument	Wirkungsweise	Stärken (+)	Schwächen (-)
<b>Befehle</b>	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
<b>Anreize</b>	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
<b>Zielsetzungen</b>	Finale Normen, welche ein zu erreichendes Wirkungs- oder Leistungsziel festlegen	- motivierend - Klarheit über (politisches) Programm	- mangelnde Durchsetzbarkeit - nicht justiziabel - wenig Erfahrungen
<b>Leistungen</b>	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
<b>Ausgleichsregelungen</b>	Sozialer Ausgleich durch Umverteilung	- Kostenneutralität für den Kanton - soziale Gerechtigkeit	- hoher Verwaltungsaufwand - egalitär (Demotivation)
<b>Verfahren</b>	Bereitstellen von Verfahren und Behörden zur Konfliktlösung	- aktivierend - "befriedender" Einfluss auf Gesellschaft	- personeller Aufwand - Missbrauchspotential (z.B. Verschleppen)
<b>Appelle</b>	Einwirken auf das Verhalten durch Überzeugung (Warnung, Empfehlung) oder Information	- direkte Wirkung - z.T. rasche Wirkung - grosse Signalwirkung	- unerwartete Nebeneffekte - Beeinträchtigung von Grundrechten - Haftungsfragen bei Falschinformation
<b>Partnerschaften</b>	Bereitstellen von Gefässen zur partnerschaftlichen Regelung mit öffentlich- oder privatrechtlichem Vertrag	- aktivierend - motivierend - flexibel	- meist nur subsidiär anwendbar - Zeitfaktor (Verhandeln braucht Zeit) - Störungsanfälligkeit

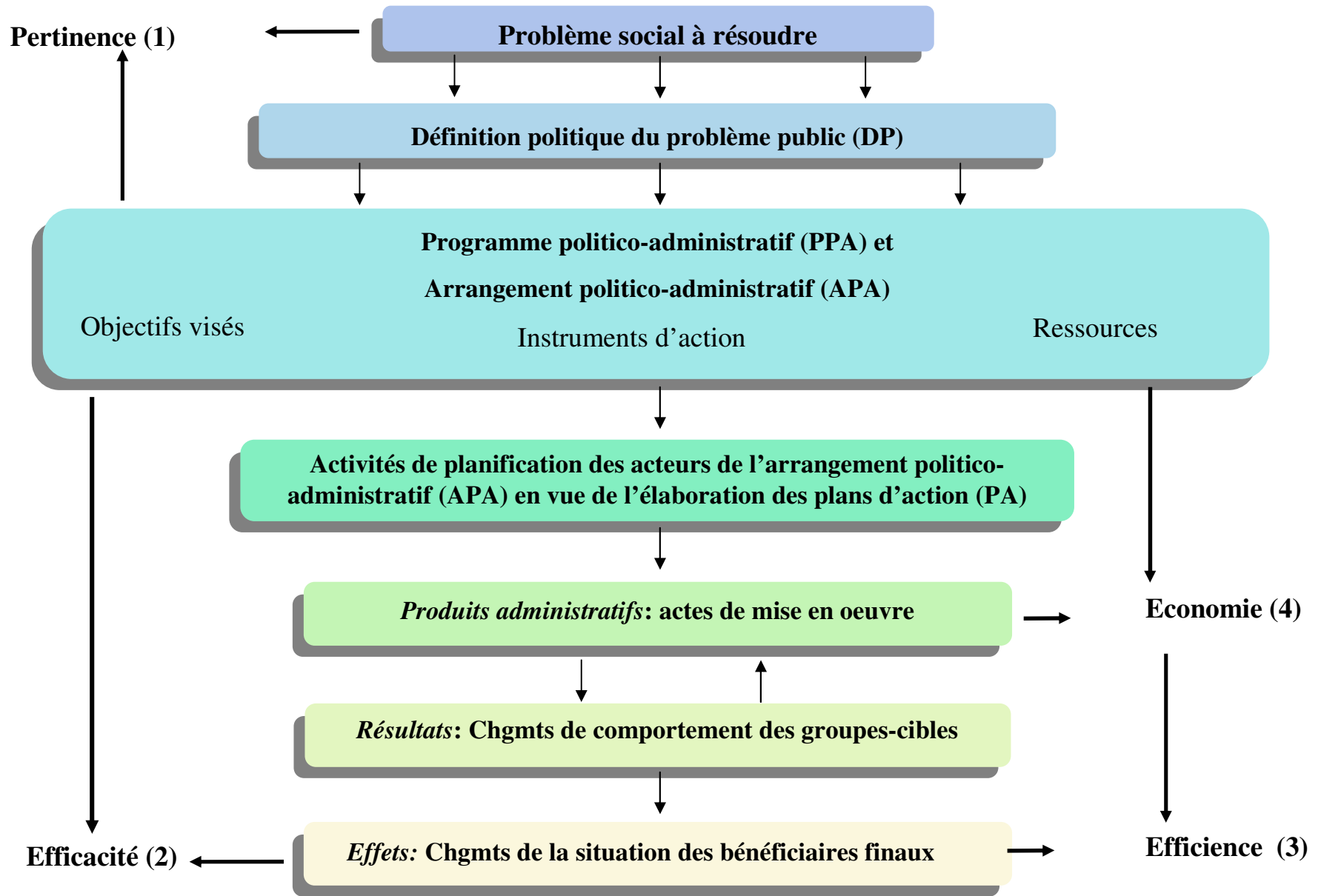
- Präferenz von WoV für bestimmte Steuerungsinstrumente?

Präferenz für marktnahe Anreizsysteme (Botschaft WoV, S. 14)?

Präferenz für "weiche" Instrumente?

Präferenz für Enthaltensamkeit des Gesetzgebers bei der Wahl der Instrumente?

→ Permanente Reflexion über die Wirkungen und Wirksamkeit der eingesetzten Instrumente, d.h. über das Erreichen des gesellschaftlichen Zustands, der dem gesetzlichen Ziel entspricht.





## II.d Evaluation

### Evaluation (Umsetzung)

#### 1. Evaluation *des* Gesetzes

- Ex ante und/oder ex post
- Sunset-Legislation (Erlasse befristen)?
- Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens

#### 2. Evaluation *im* Gesetz

- Messbare Wirkungen im Gesetz
- Evaluationsklauseln\*:
  - Was wird evaluiert (Erlass allgemein oder Einzelfragen)?
  - Wer evaluiert (Regierungsrat, Verwaltungsstelle, Externe etc.)?
  - Wie wird evaluiert (Angaben über Methoden, Einbezug von Adressaten des Erlasses etc.)?
  - Innerhalb welchen Zeitraums wird evaluiert (jährlich etc.)?
  - Für wen sind die Ergebnisse der Evaluation bestimmt (Regierung, Gesetzgeber, Öffentlichkeit)?
  - In welchem Verhältnis stehen spezielle und allgemeine Evaluationsklauseln?
  - Welche Folgen ergeben sich aus den Resultaten einer Evaluation?

\*Für eine umfassende Übersicht im Bund vgl.:

[www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/staat\\_und\\_buerger/evaluation/materialien/\\_uebersicht.html](http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/evaluation/materialien/_uebersicht.html)

# Fazit

Das Gesetz bleibt das primäre Steuerungsinstrument des Gesetzgebers und ist der WoV vorgelagert. Diese beeinflusst aber die Erwartungen an die Gesetzgebung in erheblichem Masse. Sie akzentuiert bei der Rechtsetzung die permanente Reflexion über die Ziele (Finalsteuerung), Wirkungen (Eignung der Instrumente, Evaluation) und Dichte des Gesetzes (Verwesentlichung und Flexibilisierung).

# Literaturhinweise

## Ausgewählte Literatur

- Finanzdirektion des Kantons Bern, Fachhandbuch "Wirkungsorientierte Gesetzgebung", Bern 2001
- Kettiger, Daniel (Hrsg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung, Bern 2000
- Lienhard, Andreas, Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Habil., Bern 2005 (insb. Ziff. 3.3.3.3)
- Mastronardi Philippe / Schedler, Kuno, New Public Management in Staat und Recht, 2. Aufl., Bern 2003
- Müller, Georg, Elemente einer Rechtsetzungslehre, 2. Aufl., Zürich 2006 (insb. N. 110-112)
- Schneider, Ulrich: Legalitätsprinzip und finales Recht. Ein Beitrag zur Diskussion über das New Public Management in der Schweiz, Bern 2001.