

Massnahmen der verwaltungsinternen Erlassvorbereitung für eine bessere Vollzugstauglichkeit

Analyse und Erkenntnisse anhand des Beispiels der Mehrwertabgabe im Kanton Aargau

Masterarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Andreas Lienhard**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasserin: **Yvonne Keller**
aus Eschenz (Thurgau)
Fliederweg 8
5503 Schafisheim

Bern, 22. September 2021

I. Zusammenfassung und Ergebnisse

Diese Masterarbeit befasst sich mit der Frage, wie in der verwaltungsinternen Erlassvorbereitung zur Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Erlassen beigetragen werden kann. Dazu werden in Teil II das Rechtsetzungsverfahren «Einführung der Mehrwertabgabe im Kanton Aargau» und die ersten Vollzugserfahrungen dazu analysiert. Die wichtigsten bei Einführung der Mehrwertabgabe im Kanton Aargau festgestellten Vollzugsherausforderungen sind die Folgenden:

1. Detaillierte Vollzugsüberlegungen sind erst nach Inkrafttreten der neuen Rechtsnormen erfolgt. Die Rechtsnormen mussten schnell wieder revidiert werden.
2. Der neue Geschäftsprozess zur Erhebung der Mehrwertabgabe ist erst nach Inkrafttreten der neuen Rechtsnormen detailliert erfasst worden. Wichtige Fragestellungen (beispielsweise zu Kontrollmöglichkeiten) wurden dadurch erst spät bemerkt.
3. Im Rechtsetzungsverfahren ist gewissen zeitlichen Aspekten des neuen Geschäftsprozesses zu wenig Bedeutung beigemessen worden.
4. Der Fokus lag im Rechtsetzungsverfahren auf dem erwarteten Normalfall. Ausnahmefälle und deren Auswirkungen auf den Vollzug wurden erst beim Vollzug entdeckt.
5. Der Fokus lag im Rechtsetzungsverfahren auf dem Idealfall korrekter Daten. Erst im Vollzug wurde realisiert, dass die Daten verifiziert werden müssen.
6. Die gewählte Übergangsregelung führte zu Widerstand bei betroffenen Gemeinden.
7. Wichtige Überlegungen aus dem Rechtsetzungsverfahren waren eher knapp dokumentiert, was viele Praxisentscheide der Vollzugsbehörde erforderte.

Im Teil III dieser Masterarbeit werden die wichtigsten theoretischen Grundlagen zu Rechtsetzung, Rechtsanwendung und Projektmanagement zusammengestellt. Anhand der Erfahrungen mit dem Rechtsetzungsverfahren «Einführung der Mehrwertabgabe im Kanton Aargau» und gestützt auf diese theoretischen Grundlagen werden in Teil IV interdisziplinäre Ansätze herausgearbeitet, wie in Zukunft in der verwaltungsinternen Erlassvorbereitung zur Verbesserung der Vollzugstauglichkeit der Erlasse beigetragen werden könnte. Die wichtigsten Erkenntnisse sind:

1. Rechtsetzungsprojekte sollten erst nach Inkrafttreten der Rechtsnormen und nach einer Einführungsphase gemäss Projektmanagement beendet werden.
2. Die graphische Darstellung des Policy Cycles sollte das ineinander Übergreifen der einzelnen Phasen visualisieren.
3. Es ist grosser Wert auf argumentativ gut formulierte Botschaften zu legen. Die verwaltungsinternen Führungskräfte sollten entsprechend sensibilisiert werden.
4. Die Vorlagen für Botschaften an den Grossen Rat im Kanton Aargau sollten mit Hinweisen zur Prüfung der Vollzugstauglichkeit von Erlassen ergänzt werden.
5. In Rechtsetzungsverfahren sollten immer systematisch hypothetische Test Cases durchgespielt werden.

6. Es sollte geprüft werden, ob das Mitberichtsverfahren und das Anhörungsverfahren im Kanton Aargau in Bezug auf die Prüfung der Vollzugstauglichkeit von Erlassen optimiert werden können.
7. Für qualitativ hochwertige Rechtsetzungsverfahren sind genügend Ressourcen wichtig.
8. Das interdisziplinäre Denken bei Juristinnen und Juristen sollte gefördert werden.
9. Die Projektleitungen von Rechtsetzungsprojekten sollten für Geschäftsprozesse und deren Wichtigkeit in Rechtsetzungsverfahren sensibilisiert werden.
10. In der Verwaltung sollten einfache Tools zur Modellierung von Geschäftsprozessen zur Verfügung stehen und die Mitarbeitenden das Know-How zu deren Nutzung haben.

Es wird nie ein perfekt durchgeführtes Rechtsetzungsverfahren geben. Auch bei noch so guter verwaltungsinterner Erlassvorbereitung kann der Gesetzgeber in keinem Rechtsetzungsverfahren an alles denken und alles Gedachte perfekt formulieren. Vollzugsfragen sind somit unvermeidbar. Ziel eines jeden Rechtsetzungsverfahrens sollte aber eine möglichst umfassend gedachte Rechtsetzung mit einer vollständigen und nachvollziehbaren Dokumentation sein. Dem Aspekt der Vollzugstauglichkeit sollte bei der verwaltungsinternen Erlassvorbereitung in Zukunft vermehrt Beachtung geschenkt werden.

II. Inhaltsverzeichnis

I.	Zusammenfassung und Ergebnisse.....	2
II.	Inhaltsverzeichnis	4
III.	Abbildungsverzeichnis	6
IV.	Abkürzungsverzeichnis.....	7
Teil I: Grundlagen		8
1.	Ausgangslage.....	8
2.	Zielsetzung, Fragestellung und Abgrenzung	8
3.	Methodisches Vorgehen	9
Teil II: Erfahrungen zum Vollzug der Mehrwertabgabe im Kanton Aargau		10
1.	Grundzüge der Mehrwertabgabe	10
2.	Wichtigste Vollzugsherausforderungen	10
2.1	Später Zeitpunkt der Vollzugsüberlegungen.....	11
2.2	Später Zeitpunkt der detaillierten Modellierung des Geschäftsprozesses.....	12
2.3	Vernachlässigung zeitlicher Aspekte im Rechtsetzungsverfahren.....	13
2.4	Fokus im Rechtsetzungsverfahren auf den erwarteten Normalfall.....	15
2.5	Fokus im Rechtsetzungsverfahren auf den Idealfall	16
2.6	Heikle Übergangsregelung.....	17
2.7	Knappe Dokumentation.....	19
Teil III: Theoretische Grundlagen		20
1.	Theoretische Grundlagen zur Rechtsetzung	20
1.1	Begriff der Rechtsetzung.....	20
1.2	Phasen eines Rechtsetzungsverfahrens	20
1.3	Zusammenwirken von Parlament und Verwaltung.....	21
1.4	Kriterien guter Rechtsetzung.....	22
2.	Theoretische Grundlagen zur Rechtsanwendung	23
2.1	Begriff der Rechtsanwendung.....	23
2.2	Einbettung des Vollzugs im Policy Cycle.....	23
2.3	Bedeutung von Vollzugsdefiziten	24
2.4	Anhaltspunkte zur Verhinderung von Vollzugsdefiziten.....	25
2.5	Prüfpunkt «Zweckmässigkeit im Vollzug» bei Regulierungsfolgenabschätzung..	26

3.	Verhältnis von Rechtsetzung und Rechtsanwendung.....	27
4.	Theoretische Grundlagen zum Projektmanagement.....	29
Teil IV: Interdisziplinäre Ansätze zur Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Erlassen .		32
1.	Rechtsetzungsprojekte mit Einführungsphase nach Projektmanagement	32
2.	Verständnis des Policy Cycles mit ineinander übergreifenden Phasen.....	33
3.	Argumentativ formulierte Botschaften	35
4.	Hinweise zur Vollzugstauglichkeit in den Botschaften.....	37
5.	Durchführung von Test Cases	38
6.	Prüfung der Optimierung von Mitberichtsverfahren und Anhörung.....	40
7.	Genügend Ressourcen für Rechtsetzungsverfahren	42
8.	Förderung des interdisziplinären Denkens bei juristischem Hintergrund	43
9.	Sensibilisierung für Geschäftsprozesse	45
10.	Verbreitete Einführung von Prozessmodellierungstools	47
Teil V: Schlussfolgerungen		48
V.	Literaturverzeichnis	50
VI.	Dokumentenverzeichnis	52
VII.	Anhänge	54
VIII.	Selbständigerklärung	55
IX.	Über die Autorin	55

III. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Gesetzgebungsphasen im Kanton Aargau	20
Abbildung 2: Drei Kriterien guter Gesetzgebung.....	22
Abbildung 3: Phasenmodell Policy Cycle	24
Abbildung 4: Prüfung Zweckmässigkeit im Vollzug bei Regulierungsfolgenabschätzung.....	27
Abbildung 5: Hermes-Phasenmodell für das Projektmanagement.....	29
Abbildung 6: Idee eines Policy Cycles mit ineinander übergreifenden Phasen	34

IV. Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
Abs.	Absatz
ARE	Abteilung Raumentwicklung des Kantons Aargau
BauG	Kantonales Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen
bspw.	beispielsweise
BVU	Departement Bau, Verkehr und Umwelt des Kantons Aargau
d.h.	das heisst
evt.	eventuell
ff.	fortfolgende
GIS	Geoinformationssystem
i.e.S.	im engeren Sinne
lit.	Buchstabe
MWAV	Kantonale Verordnung über die Mehrwertabgabe
OSR	Orts-, Siedlungs- und Regionalplanung
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung
Rz.	Randziffer
s.	siehe
S.	Seite
SAR	Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts
sog.	sogenannte
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SZS	Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge
vgl.	vergleiche
VIG	Vernehmlassungsgesetz des Bundes
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht

Teil I: Grundlagen

1. Ausgangslage

Die Bestimmungen zur Mehrwertabgabe sind im Kanton Aargau per 1. Mai 2017 in Kraft getreten. Diese gesetzlichen Bestimmungen wurden durch eine interdepartementale Arbeitsgruppe erarbeitet. Die Verfasserin dieser Masterarbeit arbeitete vom 1. Juli 2017 bis 30. April 2021 als Projektleiterin für die Umsetzung der Mehrwertabgabe im Kanton Aargau. Ihre Aufgabe war es einerseits, den Prozess zur Erhebung der Mehrwertabgabe aufzugleisen und für die Gemeinden und für interne Mitarbeitende alle notwendigen Hilfsmittel für einen effektiven und effizienten Vollzug der Mehrwertabgabe zu erarbeiten. Andererseits war sie auch dafür verantwortlich, dass der Kantonsanteil von 10% des Mehrwerts korrekt erhoben wird.

Es zeigte sich bald, dass die gesetzlichen Bestimmungen in Bezug auf den Vollzug verschiedene Fallstricke enthielten. So war trotz der zeitlichen Nähe zwischen Gesetzgebung und Gesetzesanwendung häufig nicht klar, welches die Überlegungen des Gesetzgebers zu einzelnen Bestimmungen waren. Unklar war auch, wie der Geschäftsprozess zur Erhebung der Mehrwertabgabe aussehen sollte. Innert relativ kurzer Zeit waren zwei Teilrevisionen der Mehrwertabgabeverordnung nötig. Auch bei einer noch so umsichtigen Gesetzgebung stellen sich gewisse Fragen immer erst im Vollzug.¹ Trotzdem drängte sich die Vermutung auf, dass gewisse Vollzugsfragen wohl hätten vermieden werden können.

2. Zielsetzung, Fragestellung und Abgrenzung

Mit dieser Masterarbeit sollen die Vollzugsherausforderungen im Bereich Mehrwertabgabe im Kanton Aargau analysiert und daraus Erkenntnisse für zukünftige Rechtsetzungsverfahren gewonnen werden. Die Masterarbeit bewegt sich damit an der Schnittstelle zwischen Rechtsetzung und Rechtsanwendung. Grundlage ist das abgeschlossene Rechtsetzungsverfahren zur Mehrwertabgabe im Kanton Aargau und die Vollzugserfahrungen dazu. Es soll mit Hilfe von interdisziplinären Lösungsansätzen abgeleitet werden, welche Massnahmen im Rahmen einer verwaltungsinternen Erlassvorbereitung getroffen werden können, um die Vollzugstauglichkeit von Erlassen zu erhöhen und damit zur Vermeidung von Vollzugsdefiziten beizutragen. Dieser Zielsetzung liegt die Annahme zugrunde, dass nur praxistaugliche Gesetze ihre Wirkung entfalten können. Zweck dieser Arbeit ist keine Optimierung im Bereich Mehrwertabgabe. Solche sind im Verlaufe der letzten Jahre bereits erfolgt. Stattdessen sollen aufgrund der Praxiserfahrungen allgemeine Erkenntnisse für zukünftige Rechtsetzungsverfahren abgeleitet werden. Es handelt sich um eine praxisorientierte, reflektierende Arbeit.

Forschungsfrage: Wie kann in der verwaltungsinternen Erlassvorbereitung zur Verbesserung der Vollzugstauglichkeit beigetragen werden?

¹ Kettiger, Gesetzescontrolling, S. 69 lit. a mit Hinweis auf unvorhersehbare Entwicklungen und Folgen dynamischer Prozesse.

Diese Masterarbeit konzentriert sich auf die Rechtsetzungsphase der verwaltungsinternen Erlassvorbereitung. Nicht Gegenstand dieser Masterarbeit sind die Phasen der politischen Willensbildung, die parlamentarische Beratung sowie die Evaluation zur Wirksamkeit eines Erlasses. Dieser Arbeit liegt die Prämisse zugrunde, dass diejenigen Aspekte, welche gemäss Normkonzept inhaltlich geregelt werden sollen, aus rechtsetzungstechnischer Sicht auch gut geregelt werden. Der Fokus dieser Masterarbeit liegt deshalb nicht auf der Rechtsetzungstechnik, sondern auf denjenigen Aspekten, an die im Rechtsetzungsverfahren nicht gedacht worden ist. Rechtsetzung ist eine interdisziplinäre Aufgabe, weshalb auch interdisziplinäre Lösungsansätze abgeleitet werden. Im Rahmen dieser Masterarbeit wird es jedoch nicht möglich sein, die Fragestellung vollständig interdisziplinär aufzuarbeiten. Eine umfassende Abhandlung der Fragestellung auf alle Phasen der Rechtsetzung, mit vollständig interdisziplinärem Blick und mit Blick auf die Wirksamkeit von Gesetzen im Allgemeinen, würde den Umfang dieser Arbeit bei weitem sprengen. Diese Unvollständigkeit wird bewusst in Kauf genommen.

3. Methodisches Vorgehen

In einem ersten Schritt werden die wichtigsten sich in der Praxis gezeigten Vollzugsschwierigkeiten im Bereich Mehrwertabgabe im Kanton Aargau zusammengestellt sowie der Umgang damit dargestellt. Dies erfolgt im Wesentlichen anhand einer Dokumentenanalyse sämtlicher vorhandener Unterlagen (insbesondere der Rechtsetzungsunterlagen zur Mehrwertabgabe). In einem zweiten Schritt werden die für die Fragestellung wichtigen theoretischen Grundlagen anhand der relevanten interdisziplinären Literatur erarbeitet. Mit Blick auf zukünftige Rechtsetzungsverfahren im Kanton Aargau soll in einem dritten Schritt ein Experten-Interview mit dem Leiter der Abteilung Raumentwicklung stattfinden. Dabei soll herausgefunden werden, was seiner Ansicht nach hilfreich gewesen wäre, um den Vollzugsschwierigkeiten entgegenzuwirken. Gestützt auf die daraus gewonnenen Erkenntnisse werden interdisziplinäre Ansätze für eine bessere Vollzugstauglichkeit für zukünftige Rechtsetzungsverfahren abgeleitet.

Teil II: Erfahrungen zum Vollzug der Mehrwertabgabe im Kanton Aargau

1. Grundzüge der Mehrwertabgabe

Bei einem planungsbedingten Mehrwert handelt es sich um einen Wertzuwachs, den ein Grundstück durch eine raumplanerische Massnahme erfahren hat: Dies können Einzonungen, Auf- und Umzonungen oder sonstige raumplanerische Akte wie die Erteilung von Ausnahmegewilligungen sein.² Der Mehrwert entspricht der Differenz zwischen den geschätzten Landwerten vor und nach den raumplanerischen Massnahmen.³ Wird beispielsweise Landwirtschaftsland neu einer Bauzone zugeteilt, steigt der Wert des Landes erheblich; dies ohne jegliches Zutun der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer.⁴ Mit der Mehrwertabgabe schöpft die öffentliche Hand einen Teil der Vorteile ab, die einem einzelnen Grundbesitzer «über Nacht» entstehen, indem die öffentliche Hand seine Parzelle einzont, auf- oder umzont.⁵

Gemäss Art. 5 Abs. 1 des Raumplanungsgesetz des Bundes (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) hätten die Kantone seit langem einen angemessenen Ausgleich für planungsbedingte erhebliche Vor- und Nachteile schaffen sollen. Lange Zeit kamen viele Kantone dieser Forderung jedoch nicht nach.⁶ Mit dem revidierten Raumplanungsgesetz des Bundes wurden die Kantone deshalb verpflichtet, ihre kantonalen Regelungen entsprechend anzupassen. Die Bestimmungen zur Mehrwertabgabe sind im Kanton Aargau per 1. Mai 2017 in Kraft getreten.

2. Wichtigste Vollzugsherausforderungen

Im Kanton Aargau stellte die Erhebung der Mehrwertabgabe eine neue Aufgabe dar.⁷ Im Folgenden wird aufgezeigt, welches im Kanton Aargau bei Einführung der Mehrwertabgabe die wichtigsten Vollzugsherausforderungen waren. Für jede aufgeführte Vollzugsherausforderung wird darauf hingewiesen, wie in der Praxis damit umgegangen wurde. Zusätzlich wird darauf verwiesen, welches die daraus im Teil IV abgeleiteten möglichen Verbesserungsansätze für zukünftige Rechtsetzungsprojekte sind.

² Lezzi, S. 137

³ Rüssli, S. 192

⁴ Rüssli, S. 187

⁵ Lezzi, S. 137 und S. 138

⁶ Rüssli, S. 187 und S. 188

⁷ Interview im Anhang 2; Frage 5

2.1 Später Zeitpunkt der Vollzugsüberlegungen

<i>Herausforderung</i>	<p>Die Gesetzgebungsarbeiten im Kanton Aargau zur Einführung der Mehrwertabgabe starteten im Jahr 2014.⁸ Zur Umsetzung von Art. 5 RPG erfolgte eine Teilrevision des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG; SAR 713.100). Der Grosse Rat des Kantons Aargau hat diese Teilrevision des BauG im September 2016 beschlossen. Zusätzlich hat der Regierungsrat des Kantons Aargau im März 2017 gestützt auf einen Bericht des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (BVU) eine neue Verordnung über die Mehrwertabgabe (Mehrwertabgabeverordnung, MWAV; SAR 713.116) beschlossen. Alle diesen neuen Bestimmungen zur Mehrwertabgabe traten am 1. Mai 2017 in Kraft. Die Verfasserin dieser Masterarbeit trat ihre neu geschaffene Stelle als Projektleiterin für die Umsetzung der Mehrwertabgabe per 1. Juli 2017 an, also zwei Monate nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen.⁹ Der für die Grundstückschätzungen zuständige Mitarbeiter trat seine neu geschaffene Stelle zu einem noch späteren Zeitpunkt - per 1. September 2017 - an.</p> <p>Bis zum Zeitpunkt dieser Stellenantritte der mit dem Vollzug der Mehrwertabgabe betrauten Mitarbeitenden erfolgten zwar Überlegungen zum Vollzug, allerdings eher rudimentär und nicht systematisch.¹⁰ Verschiedenste Hilfsmittel zur Erhebung der Mehrwertabgabe, wie ein Handbuch für die Gemeinden, diverse Formulare, Checklisten etc. wurden erst innerhalb zweier Jahre nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen zur Mehrwertabgabe erstellt und den von den neuen Bestimmungen betroffenen Gemeinden zur Verfügung gestellt (auffindbar unter: Werkzeugkasten 6 - Kanton Aargau (ag.ch)). Mit dem Erarbeiten dieser Hilfsmittel zeigte sich verschiedener Anpassungsbedarf an den Rechtsnormen.</p>
<i>Herangehensweise in der Praxis</i>	<p>Nach dem Antritt ihrer Stellen arbeiteten die mit der Projektleitung für die Umsetzung der Mehrwertabgabe betraute Verfasserin dieser Masterarbeit als auch ihr für die Grundstückschätzungen zuständiger Kollege unter Hochdruck. Es galt schnellst möglich das Verfahren zur Erhebung der Mehrwertabgabe aufzugleisen, um überhaupt die ersten Praxisfälle bearbeiten zu können. Durch die späten Stellenbesetzungen erst nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen war jedoch eine Art Vakuum entstanden. Zu Beginn gab es unzählige offene Fragen und einen grossen Arbeitsstau. In der Folge beantworteten sie als erstes diejenigen Fragen, die sich gerade am dringendsten stellten. Das führte unweigerlich zu einem puzzlehaften und nicht sehr struk-</p>

⁸ Interview im Anhang 2; Frage 4

⁹ Projektstellenbewilligung gemäss bereinigtem Bericht des BVU zur Mehrwertabgabeverordnung, S. 4 ff.

¹⁰ Interview im Anhang 2; Fragen 5, 7 und 8

	turierten Vorgehen. Erst im Verlaufe der Zeit ergab sich ein Überblick über das Grosse und Ganze. Durch das Erarbeiten der Hilfsmittel ergaben sich fortlaufend neue Erkenntnisse. Schon kurz nach deren Inkrafttreten musste deshalb die Mehrwertabgabeverordnung bereits wieder revidiert werden (s. auch Ziffer 2.4).
<i>Mögliche zukünftige Ansätze</i>	<p>Verbesserungsansätze für zukünftige Rechtsetzungsprojekte (s. entsprechende Ziffern in Teil IV):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Rechtsetzungsprojekte mit Einführungsphase nach Projektmanagement 2. Verständnis des Policy Cycles mit ineinander übergreifenden Phasen 7. Genügend Ressourcen für Rechtsetzungsverfahren

2.2 Später Zeitpunkt der detaillierten Modellierung des Geschäftsprozesses

<i>Herausforderung</i>	<p>Die Mehrwertabgabe wurde im Kanton Aargau neu eingeführt. Auch der Geschäftsprozess zur Erhebung der Mehrwertabgabe war deshalb neu. Im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens erarbeitete die interdepartemental zusammengesetzte Arbeitsgruppe auch die Eckpfeiler des neuen Verfahrens.¹¹ Gestützt auf diese Überlegungen wurden im Erlassentwurf die Zuständigkeiten geregelt. Im Kanton Aargau sind aufgrund der hoch gewichteten Gemeindeautonomie zur Hauptsache die Gemeinden für die Erhebung der Mehrwertabgabe zuständig (§ 28b ff. BauG). Der Kanton ist aber mit 10% am Mehrwert beteiligt (§ 28e BauG) und hat deshalb ein grosses finanzielles Interesse daran, dass die Mehrwertabgabe korrekt erhoben wird. Aus diesem Grund sind in der Mehrwertabgabeverordnung verschiedene Informationspflichten für die Gemeinden enthalten (§ 3 MWAV).</p> <p>Trotz dieser vermeintlich klaren Zuständigkeiten stellten sich in der Praxis schnell verschiedenste Fragen. Die mit Hilfe einer Word-Datei erarbeiteten Eckpfeiler des neuen Verfahrens enthielten keine Details. Diese fehlenden Details erwiesen sich in der Praxis als knifflig. Durch das eigene Interesse des Kantons an der korrekten Erhebung der Mehrwertabgabe bestehen trotz im Gesetz vorgesehener Zuständigkeit der Gemeinden gegenseitige Abhängigkeiten und vielfältige Verflechtungen zwischen den Gemeinden und dem Kanton. Nicht geklärt waren insbesondere einerseits das Vorgehen, wenn die Gemeinden ihren aus den Zuständigkeiten resultierenden Informationspflichten nicht nachkommen, sowie andererseits die Kontrollmöglichkeiten des Kantons. So stellten sich beispielsweise die Fragen, was geschehen soll, wenn eine Ge-</p>
------------------------	--

¹¹ Interview im Anhang 2; Fragen 5 und 8

	meinde keine Daten liefert, keinen Schätzungsantrag stellt, keine Festsetzungsverfügung erlässt oder aber dem Kanton Veräusserungen oder Erteilungen von Baubewilligungen nicht meldet, welche zur Fälligkeit der Forderung führen.
<i>Herangehensweise in der Praxis</i>	Als eine der ersten Arbeiten im Rahmen der Rechtsanwendung wurde der vollständige Geschäftsprozess des neuen Mehrwertabgabeverfahrens modelliert. ¹² Neben der im Internet publizierten detaillierten Version existiert eine noch umfassendere Version des Geschäftsprozesses, welche auch alle internen Abläufe innerhalb der kantonalen Verwaltung enthält. Mit der vollständigen Modellierung des Geschäftsprozesses stellte sich sofort die Frage nach Kontrollmöglichkeiten. Die Kontrolle der Erhebung der Mehrwertabgabe erfolgt beim Kanton bis zum heutigen Zeitpunkt manuell mit Hilfe einer umfassenden Excel-Liste und verschiedenen weiteren Hilfslisten. Inzwischen sind auf dieser Excel-Liste über tausend Parzellen erfasst. Die Kontrollen erfolgen beispielsweise durch einen manuellen Abgleich der von der Mehrwertabgabe betroffenen Parzellen mit den Angaben im Grundbuch. Dadurch können von den Gemeinden nicht gemeldete Fälligkeiten entdeckt werden. Je mehr Parzellen aber in der Excel-Liste erfasst sind, desto aufwändiger gestalten sich diese manuellen Kontrollen. Eine Kontrollmöglichkeit betreffend der erteilten Baubewilligungen für von der Mehrwertabgabe betroffene Parzellen existiert beim Kanton Aargau bis heute nicht.
<i>Mögliche zukünftige Ansätze</i>	Verbesserungsansätze für zukünftige Rechtsetzungsprojekte (s. entsprechende Ziffern in Teil IV): <ul style="list-style-type: none"> 8. Förderung des interdisziplinären Denkens bei juristischem Hintergrund 9. Sensibilisierung für Geschäftsprozesse 10. Verbreitete Einführung von Prozessmodellierungstools

2.3 Vernachlässigung zeitlicher Aspekte im Rechtsetzungsverfahren

<i>Herausforderung</i>	Auch ein frühzeitig erstellter vollständiger Geschäftsprozess garantiert noch nicht, dass auch die zeitlichen Dimensionen dieses Geschäftsprozesses genügend berücksichtigt sind. Ein vollständiger Prozessablauf erleichtert es jedoch, den Geschäftsprozess auch in zeitlicher Hinsicht zu überprüfen. Zur Mehrwertabgabe im Kanton Aargau lassen sich zu diesem Themenkreis zwei Beispiele anführen:
------------------------	---

¹² Interview im Anhang 2; Frage 9: S. Geschäftsprozess zur Erhebung der Mehrwertabgabe gemäss Dokumentenverzeichnis

	<p><i>Erstens</i> erlässt der Gemeinderat gemäss § 28b Abs. 1 BauG eine Verfügung über die definitive Höhe der Mehrwertabgabe, sobald der Nutzungsplan genehmigt und anwendbar ist. Im Rechtsetzungsverfahren ging man davon aus, dass der Gemeinderat die Festsetzungsverfügung möglichst rasch nach der Genehmigung erlassen werde.¹³ In der Praxis dauert es allerdings vom Zeitpunkt der Genehmigung bis zum Versand der Festsetzungsverfügung ohne weiteres rund ein halbes Jahr. Die Gründe dafür sind vielfältig (Abwarten der Rechtskraft der Genehmigung, andere Prioritäten, Gewährung des rechtlichen Gehörs, Diskussionen mit Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern, Unsicherheit aufgrund des nicht alltäglichen Geschäftsprozesses etc.). Der Gesetzgeber ging davon aus, dass die Gemeinden die Festsetzungsverfügungen immer sehr schnell nach der Genehmigung erlassen würden. Eine Anmerkung der Mehrwertabgabepflicht im Grundbuch war deshalb nicht vorgesehen. Rückblickend betrachtet hat der Gesetzgeber den zeitlichen Aspekt zu wenig berücksichtigt oder zu optimistisch eingeschätzt.</p> <p><i>Zweitens</i> sah der Gesetzgeber für die betroffenen Grundeigentümer eine Einsprachemöglichkeit gegen die durch die Gemeinden erlassenen Festsetzungsverfügungen vor (§ 28b Abs. 3 BauG). Die Gemeinden müssen im Kanton Aargau im Bereich der Mehrwertabgabe den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern auch bei vorgesehener Einsprachemöglichkeit das rechtliche Gehör gewähren. Damit besteht eine Doppelspurigkeit. Die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer bringen vor Erlass der Festsetzungsverfügungen im Rahmen des rechtlichen Gehörs ihre Argumente vor. Werden diese Argumente nicht berücksichtigt, müssen die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer im Rahmen der Einsprache in der Regel genau dieselben Argumente bei derselben Behörde noch einmal vorbringen. Das verlängert das Verfahren und kann sowohl bei den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern als auch bei den Gemeinden zu Unverständnis führen.</p>
<p><i>Herangehensweise in der Praxis</i></p>	<p>Die in der Praxis weit verbreitete lange Zeitspanne zwischen der Genehmigung der Nutzungsplanung und dem Versand der Festsetzungsverfügungen stellte sich als heikel heraus. Aus dem Grundbuch war weder für die Betroffenen noch für Dritte ersichtlich, dass aufgrund der Änderung einer Nutzungsplanung eine Mehrwertabgabepflicht entstanden ist, welche durch ein gesetzliches Grundpfandrecht gesichert ist (§ 28c Abs. 1 BauG). Um insbesondere allfällige Dritte möglichst rasch nach der Genehmigung über die Mehrwertabgabe zu informieren, äusserten sowohl die Gemeinden als auch der Kanton den Wunsch nach einer Eintragung der Mehrwertabgabepflicht im Grundbuch. Ausdrücklich im Gesetz festgehalten ist die Anmerkung der Mehr-</p>

¹³ Botschaft zur 1. Beratung (15.269), S. 19

	<p>wertabgabepflicht nur für die in der Praxis äusserst seltenen Fälle von Landumlegungen (§ 28b Abs. 2 BauG). Mit Hilfe einer weiten Auslegung dieser Bestimmung konnte schliesslich in Zusammenarbeit mit den Grundbuchämtern die Anmerkung der Mehrwertabgabepflicht im Grundbuch für alle Fälle erreicht werden.</p> <p>Die Einsprachemöglichkeit ist gesetzlich klar vorgesehen und es besteht keinerlei Spielraum, darauf zu verzichten. Es besteht deshalb keine Möglichkeit, von dieser Gesetzesbestimmung abzuweichen. Soll zukünftig auf Einsprachen verzichtet werden, so ist eine Revision des kantonalen Baugesetzes notwendig, was zeitaufwändig ist. Wird eine Festsetzungsverfügung betreffend Mehrwertabgabe angefochten, müssen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer deshalb vorläufig weiterhin eine Einsprache erheben.</p>
<i>Mögliche zukünftige Ansätze</i>	<p>Verbesserungsansätze für zukünftige Rechtsetzungsprojekte (s. entsprechende Ziffern in Teil IV):</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. Förderung des interdisziplinären Denkens bei juristischem Hintergrund 9. Sensibilisierung für Geschäftsprozesse 10. Verbreitete Einführung von Prozessmodellierungstools

2.4 Fokus im Rechtsetzungsverfahren auf den erwarteten Normalfall

<i>Herausforderung</i>	<p>Im Zeitpunkt des Rechtsetzungsverfahrens hatte die interdepartemental zusammengesetzte Arbeitsgruppe flächenmässig grosse Einzonung vor Augen.¹⁴ Die neuen Bestimmungen wurden deshalb mit Blick auf grossflächige Einzonungen formuliert. Es zeigte sich jedoch in der Praxis schnell, dass insbesondere bei Gesamtrevisionen von Nutzungsplanungen auch unerwartet viele kleinflächige Einzonungen enthalten sind, häufig am Zonenrand.</p> <p>Die Mehrwertabgabe muss im Kanton Aargau nicht erhoben werden, wenn sie weniger als Fr. 5'000.-- beträgt (§ 1 Abs. 1 lit. a MWAV). In diesem Fall liegt ein Bagatellfall vor. Zuständig für die Schätzungen der Mehrwertabgabe ist im Kanton Aargau die Sektion Grundstückschätzung des kantonalen Steueramts (§ 28b Abs. 1 BauG). Es liegt deshalb am kantonalen Steueramt zu bestimmen, ob die Schwelle von Fr. 5'000.-- erreicht ist. Da das Gesetz in Bezug auf die Bagatellfälle nur eine betragsmässige, aber keine flächenmässige Unterscheidung traf, mussten zu Beginn sämtliche flächenmässig auch noch so geringfügige Einzonungen vom kantonalen Steueramt geschätzt werden. Das</p>
------------------------	---

¹⁴ Interview im Anhang 2; Frage 6

	fürhte sehr schnell zu einer grossen Arbeitslast. Teilweise betrogen die Wartezeiten der Gemeinden für die Schätzung der Höhe der Mehrwertabgabe bis zu zehn Monate, was bei den Gemeinden und einigen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern zu grossem Unmut und in Einzelfällen sogar zu Verzögerungen bei der Revision von Nutzungsplanungen führte.
<i>Herangehensweise in der Praxis</i>	Die für die Umsetzung der Mehrwertabgabe zuständigen Personen versuchten, dieser Situation mit verschiedenen Massnahmen zu begegnen. Um die Anzahl der zu schätzenden Fälle zu reduzieren, wurde nach nur etwas mehr als einem Jahr nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen zur Mehrwertabgabe bereits eine Teilrevision der Mehrwertabgabeordnung angegangen. Neben den betragsmässigen Bagatellfällen führte der Regierungsrat neu auch flächenmässige Bagatellfälle ein (§ 1 Abs. 1 lit. b MWAV). Neu wird von der Erhebung einer Mehrwertabgabe auch dann abgesehen, wenn die neu zonierte Grundstücksfläche nicht grösser ist als 80m ² . Damit müssen flächenmässige Bagatellfälle nicht mehr geschätzt werden. Nach Inkrafttreten dieser Teilrevision der Mehrwertabgabeordnung und aufgrund einer Erhöhung der personellen Ressourcen beim kantonalen Steueramt beruhigte sich die Situation und die Wartezeiten für die Gemeinden für die Schätzung der Höhe der Mehrwertabgabe verringerten sich markant.
<i>Mögliche zukünftige Ansätze</i>	Verbesserungsansätze für zukünftige Rechtsetzungsprojekte (s. entsprechende Ziffern in Teil IV): 5. Durchführung von Test Cases

2.5 Fokus im Rechtsetzungsverfahren auf den Idealfall

<i>Herausforderung</i>	Zur Erhebung der Mehrwertabgabe sind im Kanton Aargau verschiedenste Daten erforderlich. Die Gemeinden müssen dem Kanton diese Daten im Rahmen einer geplanten Änderung der Nutzungsplanung bekannt geben. Zurzeit erfolgt dies mit Hilfe eines Formulars. ¹⁵ Der Kanton ist mit 10% am Mehrwert beteiligt und hat deshalb ein grosses Interesse daran, dass die Mehrwertabgabe korrekt erhoben wird. Im Rechtsetzungsverfahren fehlten vertiefte Überlegungen dazu, welche Daten zur Erhebung der Mehrwertabgabe notwendig sind, wie der Kanton an diese Daten gelangt und wie diese Daten durch den Kanton verifiziert werden. Man ging implizit davon aus, dass die Gemeinden alle notwendigen Daten korrekt liefern werden, was dem Idealfall entspricht.
------------------------	--

¹⁵ Formular «Mehrwertabgabe und Baupflicht» gemäss Dokumentenverzeichnis

	<p>In Bezug auf die Daten ist am wichtigsten, dass die Gemeinden einerseits alle Grundstücke angeben, bei denen aufgrund einer Änderung einer Nutzungsplanung eine Mehrwertabgabepflicht entstehen kann. Andererseits muss auch das von der Planungsänderung betroffene Flächenmass der angegebenen Parzelle korrekt sein. Insbesondere in Gemeinden mit hohen Baulandpreisen können schon geringfügige Abweichungen beim Flächenmass in Bezug auf die Höhe der Mehrwertabgabe von grosser Bedeutung sein. Es zeigte sich in der Praxis schnell, dass die kantonalen Stellen - zumindest in einer ersten Anfangsphase - nicht ohne weiteres auf die von den Gemeinden und den Planungsbüros gelieferten Daten abstellen konnten. Die Gründe dafür sind verschieden und reichen von Unerfahrenheit über Nachlässigkeit bis hin zu einem eigenen Interesse einer Gemeinde, wenn diese selbst Grundeigentümerin ist und gegenüber dem Kanton abgabepflichtig wird. Ohne Kontrolle der Richtigkeit der von den Gemeinden gelieferten Daten bestünde für den Kanton das Risiko, unter Umständen viel Geld zu verlieren.</p>
<i>Herangehensweise in der Praxis</i>	<p>Aus finanziellen Gründen ist die Korrektheit der Daten somit wichtig. Eine Kontrolle der von den Gemeinden gelieferten Daten seitens Kanton ist deshalb unerlässlich. Eine Kontrolle der im Zusammenhang mit der Mehrwertabgabe von den Gemeinden gelieferten Daten kann jedoch nicht durch jede Person vorgenommen werden. Es bedarf dazu fundierter Kenntnisse des Geoinformationssystems (GIS). Schon kurz nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen zur Mehrwertabgabe mussten in der Abteilung Raumentwicklung (ARE) unerwarteterweise solche GIS-Kontrollen der von den Gemeinden zur Mehrwertabgabe gelieferten Daten eingeführt werden. Sämtliche Daten der Gemeinden werden seither auf ihre Plausibilität hin überprüft. Das bedeutet einen nicht unerheblichen Aufwand, da zur Bestimmung der betroffenen Grundstücke und Flächenmasse beispielsweise alte Pläne mit neuen Plänen abgeglichen werden müssen. Zurzeit wird diese Arbeit durch eine im GIS geschulte Person mit einem Pensum von rund 20% durchgeführt.</p>
<i>Mögliche zukünftige Ansätze</i>	<p>Verbesserungsansätze für zukünftige Rechtsetzungsprojekte (s. entsprechende Ziffern in Teil IV):</p> <ol style="list-style-type: none"> 9. Sensibilisierung für Geschäftsprozesse

2.6 Heikle Übergangsregelung

<i>Herausforderung</i>	<p>Für die Einführung der Mehrwertabgabe hat der Gesetzgeber in § 169 Abs. 9 BauG die folgende Übergangsregelung beschlossen:</p>
------------------------	---

	<p>⁹ <i>Kommunales Recht und vertragliche Vereinbarungen betreffend die Mehrwertabgabe, welche die Gemeinden vor Inkrafttreten der Rechtsänderung vom 20. September 2016 beschlossen haben, bleiben anwendbar für</i></p> <p><i>a) Planungsmassnahmen, die der Kanton vor Inkrafttreten der Rechtsänderung genehmigt hat,</i></p> <p><i>b) spätere Planungsmassnahmen, soweit sie kantonalem Recht nicht widersprechen.</i></p> <p>Der Gesetzgeber knüpft in dieser Übergangsregelung an den Zeitpunkt der Genehmigung einer Nutzungsplanung an. Im Kanton Aargau erfolgt im Nutzungsplanungsverfahren die Genehmigung durch den Kanton im Anschluss an den Beschluss der geänderten Nutzungsplanung durch die Gemeinde. Allerdings liegen zwischen dem Beschluss durch die Gemeinde und dem Zeitpunkt der Genehmigung durch den Kanton in der Regel einige Monate. Im Falle von Beschwerden können zwischen diesen zwei Zeitpunkten im Einzelfall sogar Jahre liegen.</p> <p>Erfolgte die Genehmigung der geänderten Nutzungsplanung durch den Kanton nach dem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen zur Mehrwertabgabe (1. Mai 2017), musste das neue kantonale Recht angewendet werden. Dies selbst dann, wenn die Gemeinde vorher umfassende und ausgeklügelte vertragliche Vereinbarungen mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern getroffen hatte. Das verärgerte insbesondere diejenigen Gemeinden, die den Beschluss zur Änderung der Nutzungsplanung bereits einige Zeit vor Inkrafttreten der neuen Bestimmungen getroffen hatten, deren Änderungen aber beispielsweise aufgrund einer Beschwerde noch nicht genehmigt waren. Es kam zu Vorwürfen einer absichtlichen Verzögerung der Genehmigung durch den Kanton, um die 10% Kantonsanteil am Mehrwert abschöpfen zu können.</p>
<p><i>Herangehensweise in der Praxis</i></p>	<p>Der Wortlaut des Gesetzes enthält den klaren Anknüpfungspunkt des Zeitpunkts der Genehmigung durch den Kanton. Die Materialien enthalten keinerlei Hinweise auf einen anderen Anknüpfungszeitpunkt.¹⁶ Aus diesem Grund konnten die mit der Umsetzung der Mehrwertabgabe betrauten Personen nicht vom Wortlaut des Gesetzes abweichen. Für die wenigen von dieser Regelung betroffenen Gemeinden war das teilweise sehr unbefriedigend. Es führte zu einer harzigen Anfangsphase mit grossem Kommunikationsaufwand, versuchter politischer Eskalation und Verweigerungshaltung durch einzelne betroffene Gemeinden. Erst im Verlaufe der Zeit glätteten sich die Wogen. Um diese heikle Konstellation vermeiden zu können, wäre der Anknüpfungspunkt des Beschlusses der geänderten Nutzungsplanung durch die Gemeinde rückblickend wohl besser gewesen und hätte zu weniger Konfliktpotential geführt.</p>

¹⁶ Botschaft zur 1. Beratung (15.269), S. 38

<i>Mögliche zukünftige Ansätze</i>	<p>Verbesserungsansätze für zukünftige Rechtsetzungsprojekte (s. entsprechende Ziffern in Teil IV):</p> <ul style="list-style-type: none"> 3. Argumentativ formulierte Botschaften 6. Prüfung der Optimierung von Mitberichtsverfahren und Anhörung
------------------------------------	---

2.7 Knappe Dokumentation

<i>Herausforderung</i>	<p>Die mit der Umsetzung der Mehrwertabgabe betrauten Personen traten ihre Stellen erst einige Monate nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen zur Mehrwertabgabe an (s. auch Ziffer 2.1). Sie waren somit nicht in das Rechtsetzungsverfahren involviert. Erste Quelle zur Beantwortung von neuen rechtlichen Fragen sind in der Regel die Materialien zu einem Rechtsetzungsverfahren. Im Bereich der Mehrwertabgabe halfen diese Materialien im Kanton Aargau allerdings häufig nicht weiter. Tendenziell enthielten die beiden Botschaften an den Grossen Rat¹⁷ lediglich Wiederholungen des Gesetzestextes und eher wenige Hinweise auf Gründe für ein gewähltes Vorgehen oder auf geprüfte und verworfene Alternativen. Bei der Auslegung einer Bestimmung halfen deshalb die Materialien nur selten weiter, um den Willen des Gesetzgebers ermitteln zu können.</p>
<i>Herangehensweise in der Praxis</i>	<p>Zwischen der Rechtsetzung mit ihrem Abschluss durch den Beschluss des Grossen Rats im September 2016 und der Rechtsanwendung ab dem 1. Mai 2017 lagen in der Anfangsphase der Umsetzung der Mehrwertabgabe nur einige Monate. Die mit dem Vollzug betrauten Personen konnten deshalb mindestens kurz nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen zur Mehrwertabgabe noch mündlich bei den am Rechtsetzungsverfahren beteiligten Personen nachfragen, um bei unklarem Wortlaut zu versuchen, den Willen des Gesetzgebers zu ermitteln.¹⁸ Es kam aber vor, dass diese Rückfragen keine klare Antwort lieferten. In diesen Fällen bildeten die mit dem Vollzug betrauten Personen mangels Kenntnis des Willens des Gesetzgebers eine eigene Vollzugspraxis.</p>
<i>Mögliche zukünftige Ansätze</i>	<p>Verbesserungsansätze für zukünftige Rechtsetzungsprojekte (s. entsprechende Ziffern in Teil IV):</p> <ul style="list-style-type: none"> 3. Argumentativ formulierte Botschaften 6. Hinweise zur Vollzugstauglichkeit in den Botschaften

¹⁷ Botschaft zur 1. Beratung (15.269) und Botschaft zur 2. Beratung (16.164)

¹⁸ Interview im Anhang 2; Frage 11

Teil III: Theoretische Grundlagen

1. Theoretische Grundlagen zur Rechtsetzung

1.1 Begriff der Rechtsetzung

Diese Masterarbeit beschäftigt sich mit der verwaltungsinternen Erlassvorbereitung im Rahmen eines Rechtsetzungsverfahrens. Rechtsetzung als Staatsfunktion lässt sich kaum definieren, sondern nur sehr allgemein und unpräzise beschreiben als vorwegnehmend-distanzierte, generalisierende Regelung oder Programmierung einer Vielzahl gleich gelagerter Fälle, als Schaffung von Ordnungsmustern für wiederholbares künftiges Geschehen oder von Modellen für zwischenmenschliches Verhalten.¹⁹ Die Rechtsetzung führt also zum Erlass von Rechtsnormen.²⁰

1.2 Phasen eines Rechtsetzungsverfahrens

Der Ablauf des Entscheidungsprozesses, in welchem Rechtsnormen erzeugt werden, wird als Rechtsetzungsverfahren bezeichnet.²¹ Der Rechtsetzungsprozess läuft in Phasen (Schritten) ab, in welchen gewisse Organe bestimmte Beiträge zur Erzeugung von Rechtsnormen leisten. Der Prozess verläuft spiralförmig, indem die sich stellenden Fragen und die möglichen Antworten von Phase zu Phase konkretisiert werden.²² Im Kanton Aargau unterteilt sich das Gesetzgebungsverfahren in die folgenden Phasen:²³

Abbildung 1: Gesetzgebungsphasen im Kanton Aargau

Phase	Gegenstand
1. Impulsphase	Lancierung des Rechtsetzungsprojekts. (Schritte: Problemwahrnehmung; Startschuss; Festlegen der Vorgehensweise).
2. Konzeptphase	Die Konzeptphase dient dazu, die in der Impulsphase gewonnenen Erkenntnisse und vorläufig skizzierten Zielsetzungen des Rechtsetzungsprojekts weiter zu verfeinern. Es werden die Art und der Umfang der Bedürfnisse nach einer neuen oder geänderten Lösung und ihre finanziellen und personellen Folgen vollständig aufgelistet. (Schritte: Erfassen IST-Zustand; Ermitteln SOLL-Zustand; Variantenkklärung; Variantenauswahl; Verfassen eines Normkonzepts).
3. Entwurfsphase	Verfassen des Erlassentwurfs gestützt auf das Normkonzept. (Schritte: Entwurfsausarbeitung; Botschaftsformulierung; kantonsinter-

¹⁹ Müller/Uhlmann, Rz. 12 und 31

²⁰ Müller/Uhlmann, Rz. 18

²¹ Müller/Uhlmann, Rz. 57

²² Müller/Uhlmann, Rz. 100

²³ Richtlinien der Rechtsetzung, Übersicht S. 2; ähnlich für den Bund mit anderen Begriffen: Tschentscher et al., Rz. 80

	nes Mitberichtsverfahren).
4. Anhörungsphase	Anhörung zum Entwurf ausserhalb der Verwaltung. (Schritte: Publikation im Amtsblatt; Auswertung Stellungnahmen).
5. Parlamentarisches Verfahren	Beratung im Grossen Rat des Kantons Aargau (Schritte: Vorberatung in der Kommission; 1. Beratung durch den Grossen Rat; Beantwortung von Prüfungsaufträgen durch die Regierung; 2. Beratung durch den Grossen Rat; Redaktionslesung; evt. Volksabstimmung).
6. Inkraftsetzung	Nach der Publikation.

Quelle: Eigene Darstellung

Die Einteilung eines Rechtsetzungsverfahrens in diese Phasen ist nicht überall ganz einheitlich. So werden andernorts die Überprüfung des Entwurfs und die Kontrolle der Wirkungen als zusätzliche Phasen eines Rechtsetzungsverfahrens angesehen.²⁴

1.3 Zusammenwirken von Parlament und Verwaltung

Die meisten Erlasse kommen durch eine ausgeprägte Kooperation zwischen Legislative und Exekutive zustande.²⁵ Für die Schweiz lässt sich eine traditionell starke Stellung der Verwaltung ausmachen.²⁶ Die Regierung hat im Rechtsetzungsverfahren die Vorarbeiten zu leiten und dabei die politischen Vorentscheidungen zu treffen, insbesondere die Regelungskonzepte zu beraten und zu beschliessen.²⁷ Die Ausgestaltung von Gesetzesvorlagen – die eigentlich schöpferische und inhaltlich bestimmende Phase des Rechtsetzungsverfahrens – erfolgt also grundsätzlich durch die Verwaltung.²⁸ Es ist somit offensichtlich, dass die Verwaltung Inhalt und Form der Rechtsetzung entscheidend mitbestimmt. Aufgrund ihrer Sachkunde und Erfahrung, ihrer Professionalität und ihrer Ressourcen kommt ihr bei der Steuerung des Rechtsetzungsprozesses, aber auch bei der Ausgestaltung der Erlasse eine dominierende Rolle zu.²⁹ Wichtige Weichenstellungen werden deshalb oft schon im vorparlamentarischen Verfahren vorgenommen.³⁰ Die Verantwortung für die Qualität der Rechtsetzung liegt denn auch vor allem bei der Verwaltung.³¹

Die Regierung legt dem Parlament einen ausgearbeiteten Entwurf vor, der im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens bereits Teil einer politischen Diskussion war.³² Das Parlament

²⁴ Müller/Uhlmann, Rz. 101; Nationaler Normenkontrollrat Deutschland, S. 21 welcher für einen idealtypischen Gesetzgebungsprozess zusätzlich eine neutrale Qualitätskontrolle und die Evaluation in der Umsetzung vorsieht.

²⁵ Müller/Uhlmann, Rz. 395

²⁶ Müller/Uhlmann, Rz. 397

²⁷ Müller/Uhlmann, Rz. 398

²⁸ Kettiger, Gesetzescontrolling, S. 22, lit. c

²⁹ Müller/Uhlmann, Rz. 399

³⁰ Müller/Uhlmann, Rz. 465

³¹ Müller/Uhlmann, Rz. 74

³² Kettiger, Kantonsparlamente als wirkungsvolle Gesetzgeber, Ziffer 1.3

muss sich im Wesentlichen mit der politischen Kontrolle des «Produkts» begnügen.³³ Die Stärke des Parlaments liegt in der Beurteilung der politischen Tragbarkeit einer Vorlage, nicht in der gestalterischen Detailarbeit an einzelnen Regelungen.³⁴ Umso wichtiger sind deshalb Kriterien guter Rechtsetzung, welche die Verwaltung bei der verwaltungsinternen Erlassvorbereitung berücksichtigen sollte.

1.4 Kriterien guter Rechtsetzung

Auch wenn eine Rechtsnorm entsprechend dem vorgesehenen Rechtsetzungsverfahren erlassen wird, heisst das noch nicht zwingend, dass es sich dabei auch um eine «gute» Rechtsnorm handelt. Auf die Frage nach Kriterien guter Rechtsetzung gibt es keine allgemeingültige Antwort. Neben der Verfassungskonformität der Rechtsnormen gibt es gemäss dem deutschen Nationalen Normenkontrollrat vor allem drei Kriterien, an denen sich Gesetze messen lassen müssen:³⁵

1. Wirksamkeit
2. Adressatenfreundlichkeit
3. Vollzugstauglichkeit³⁶

Abbildung 2: Drei Kriterien guter Gesetzgebung



Quelle: Nationaler Normenkontrollrat, S. 14 (Oktober 2019)

³³ Müller/Uhlmann, Rz. 399f. und Rz. 465

³⁴ Müller/Uhlmann, Rz. 400

³⁵ Nationaler Normenkontrollrat Deutschland, S. 14

³⁶ Müller/Uhlmann, Rz. 289 verwenden den Begriff der Praktikabilität; auch Wyss, S. 279, welcher der Praktikabilität die beiden Teilaspekte der Gerechtigkeit und der (verwaltungs-)ökonomischen Effizienz zuordnet.

Neben diesen drei zentralen Kriterien guter Gesetzgebung kann auch die legistische Qualität, gemessen an der Einhaltung der Grundsätze der Rechtsetzungstechnik, als ein Kriterium guter Rechtsetzung angeführt werden.³⁷

Diese Masterarbeit beschränkt sich auf den Aspekt der Vollzugstauglichkeit als ein wesentliches Kriterium guter Rechtsetzung (s. Ziffer 2.4).

2. Theoretische Grundlagen zur Rechtsanwendung

2.1 Begriff der Rechtsanwendung

Die Rechtsanwendung bildet sozusagen das Gegenstück zur Rechtsetzung (s. Teil III, Ziffer 1.1). Die Rechtsanwendung ist situations- und nicht zukunftsbezogen. Bei der Rechtsanwendung geht es um das Durchhalten und Sanktionieren von normativen Erwartungen. Rechtsanwendung schliesst immer an Rechtsetzung auf irgendeiner Erlassstufe an, ist also insoweit subsidiär.³⁸ Der Gesetzesvollzug – und damit der Umsetzungsprozess – beginnt mit der Implementation i.e.S. des Gesetzes, das heisst, mit der Einführung der neuen Regelungen in Gesellschaft und Verwaltung.³⁹ Es hängt wesentlich von der Art und Weise der Umsetzung, der «Implementation» der Rechtsnormen ab, ob und inwieweit sie ihr Ziel erreichen.⁴⁰ Mit dem Fortschreiten des Vollzugs nimmt dabei das Wissen über das Gesetz und über die einzelnen Normen immer weiter zu.⁴¹

2.2 Einbettung des Vollzugs im Policy Cycle

Der Anschluss der Rechtsanwendung an die Rechtsetzung wird auch im Policy Cycle aufgezeigt. Beim Policy Cycle handelt es sich um ein in der Policy-Analyse verbreitetes Phasenmodell des Politikprozesses mit einer logischen Abfolge von sechs Schritten. Demgemäss durchläuft eine öffentliche Politik einen Prozess der verschiedenen aufeinanderfolgenden Phasen «Agenda Setting», «Politikformulierung», «Entscheidung», «Implementation», «Evaluation» und «Weiterführung/Beendigung».⁴² Diesem Modell liegt eine legalistische Sicht der Gesetzgebung inne, da das Hauptaugenmerk auf der Absicht des Gesetzgebers, bestimmte Ziele zu erreichen, liegt.⁴³ Wendet man dieses Phasenmodell auf Rechtsetzung und Rechtsanwendung an, so findet in den Phasen «Agenda Setting», «Politikformulierung» und «Entscheidung» das Rechtsetzungsverfahren statt. Danach schliesst die Rechtsanwendung an.

³⁷ Müller/Uhlmann, Rz. 64; vgl. auch Hotz, S. 124, welcher genaue und dichte Rechtsnormen als erste und grundlegende Voraussetzung rechtsstaatlicher Verwaltung ansieht, die nur tätig werden darf, soweit Rechtsnormen sie dazu ermächtigen.

³⁸ Müller/Uhlmann, Rz. 31

³⁹ Kettiger, Gesetzescontrolling, S. 43

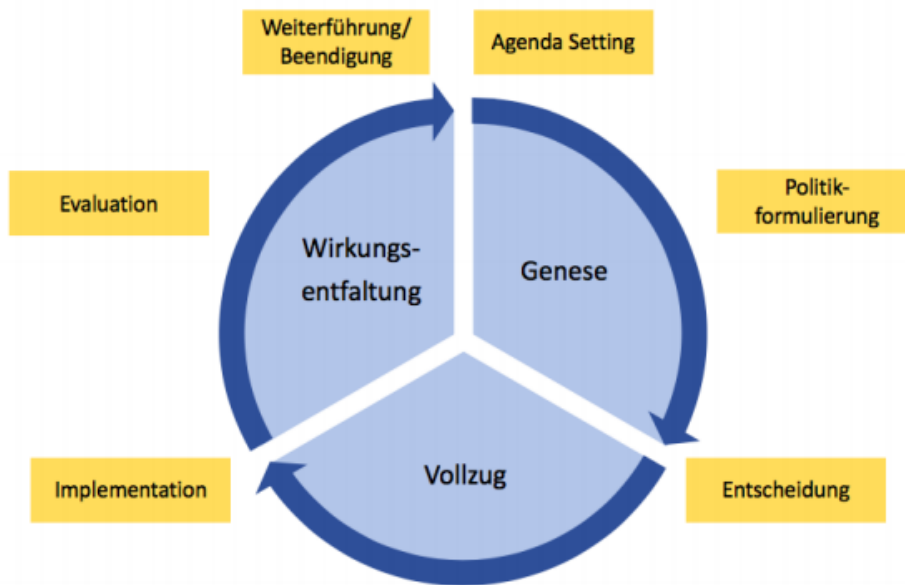
⁴⁰ Müller/Uhlmann, Rz. 290

⁴¹ Kettiger, Gesetzescontrolling, S. 44f.

⁴² Sager et al., S. 89

⁴³ Sager et al., S. 164

Abbildung 3: Phasenmodell Policy Cycle



Quelle: Darstellung Leandra Hildbrand, Die Rolle von Narrativen in der Entstehung der schweizerischen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, Masterarbeit EMPA Bern 2019, S. 12 gemäss Sager et al. (2018, S. 90)

2.3 Bedeutung von Vollzugsdefiziten

Ein Vollzugsdefizit liegt vor, wenn eine Rechtsnorm in der Praxis nicht oder nur unzureichend umgesetzt wird. Vollzugsdefizite mindern oft das Ergebnis des Vollzugs.⁴⁴ In der Politikwissenschaft werden drei Arten von Vollzugsdefiziten unterschieden. Es wird *erstens* von einem faktischen Vollzugsdefizit ausgegangen, wenn das Gesetz zwar ausreichende Möglichkeiten zum Vollzug vorsieht, die Verwaltung aber nicht oder nur teilweise vollzieht, weil beispielsweise Ressourcen fehlen (Wissen, Finanzen oder Personal) oder der Wille zum Vollzug fehlt. *Zweitens* wird von strukturellen Vollzugsdefiziten gesprochen, wenn das Gesetz den Vollzugsverantwortlichen nicht ausreichende Kompetenzen einräumt, ihnen nicht die notwendigen Instrumente für den Vollzug an die Hand gibt, oder Mängel in Bezug auf die Organisation vorliegen. Und *drittens* liegt ein materielles Vollzugsdefizit vor, wenn beispielsweise der technische Wandel eine Bestimmung überholt hat.⁴⁵ Für die Beurteilung der Umsetzung einer Politik spielt also auch die Vollzugsintensität eine massgebliche Rolle. Angesprochen ist damit der Umfang, mit dem die Steuerungsinstrumente mit Information, Beratung, Kontrollen, Aktionsplänen und Umsetzungskonzepten flankierend unterstützt werden.⁴⁶ Die Vollzugsintensität ergibt sich aus der Analyse von Aktionsplan, Behördenarrangement und Output.⁴⁷

⁴⁴ Rieder et al.; Handbuch der Schweizer Politik, S. 571

⁴⁵ Sager et al., S. 121f.

⁴⁶ Sager et al., S. 121

⁴⁷ Rieder et al.; Handbuch der Schweizer Politik, S. 575

2.4 Anhaltspunkte zur Verhinderung von Vollzugsdefiziten

Wie in Ziffer 2.3 ausgeführt, müssen Rechtsnormen umgesetzt werden. Grundvoraussetzung zur Verhinderung von Vollzugsdefiziten ist somit, dass die Rechtsnormen ohne Probleme vollzogen werden können, sie also vollzugstauglich sind. Die Vollzugstauglichkeit ist eines der wesentlichen Kriterien guter Gesetzgebung (s. Ziffer 1.4).

Vollzugstauglich ist eine Rechtsnorm dann, wenn sie rechtssicher, praktikabel und kosteneffizient ist. *Rechtssicherheit* liegt vor, wenn es über die Auslegung einer Norm keinen substantiellen Streit gibt. *Praktikabilität* und *Kosteneffizienz* sind gegeben, wenn die Gesetzesentwürfe sich einfach und schnell vollziehen lassen.⁴⁸ Auch die *Akzeptanz* einer Rechtsnorm trägt somit zur Verhinderung von Vollzugsdefiziten bei. Die Bereitschaft, Rechtsnormen freiwillig zu befolgen ist grösser, wenn der damit verbundene Aufwand gering ist. Die Chancen, dass die Rechtsnormen von den Vollzugsorganen richtig angewendet und vollständig durchgesetzt werden, sind besser, wenn sie einfach zu handhaben sind.⁴⁹ Es müssen deshalb Lösungen gesucht werden, die eine möglichst reibungslose Einführung der neuen Regelungen in die bestehende Rechtsordnung erlauben. Die Implementierbarkeit kann dabei beispielsweise durch Pauschalisierungen, Bagatellgrenzen, Vereinfachung von Kontrollen oder Standardisierungen verbessert werden.⁵⁰

In der Literatur werden *weitere Faktoren* angeführt, welche einen Einfluss auf die Vollzugsintensität haben. So zum Beispiel der Problemdruck, der in einem bestimmten Politikfeld herrscht. Es spielen aber auch die (natürlichen) Gegebenheiten eine Rolle. So ist der Vollzug in grossflächigen und sozioökonomisch vielfältigen Kantonen aufwändiger. Und auch knappe Finanzen sind schlechte Voraussetzungen für eine hohe Vollzugsintensität.⁵¹ An anderer Stelle wird zu wenig Zeit im Rechtsetzungsverfahren als typischer Problembereich aufgeführt, welcher der Vollzugstauglichkeit abträglich ist.⁵² Die natürlichen Gegebenheiten können kaum beeinflusst werden. Aus den übrigen Faktoren lässt sich aber im Umkehrschluss darauf schliessen, dass Rechtsnormen bei hohem Problemdruck eher vollzogen werden. Zudem kann mit dem Bereitstellen von ausreichenden finanziellen Ressourcen und von genügend Zeit im Rechtsetzungsverfahren zur Verminderung von Vollzugsdefiziten beigetragen werden.

Vollzugstaugliche Rechtsnormen sind eine wichtige Voraussetzung für die Verhinderung von Vollzugsdefiziten. Sie sind jedoch keine Garantie dafür. Im Extremfall kann die Vollzugsin-

⁴⁸ Nationaler Normenkontrollrat Deutschland, S. 15; Kettinger, Gesetzescontrolling, S. 37 erwähnt zusätzlich noch die Durchsetzbarkeit und die Gerichtstauglichkeit als Kriterien der Vollzugstauglichkeit.

⁴⁹ Kettiger, Kantonsparlamente als wirkungsvolle Gesetzgeber, Ziffer 2.7; Kettinger, Gesetzescontrolling, S. 37

⁵⁰ Müller/Uhlmann, Rz. 296; wobei Einfachheit und Einheitlichkeit von Rechtsnormen deren Umsetzung allerdings nicht immer fördern. Auch Differenzierungen können im Vollzugsprozess die Bereitschaft der Akteure erhöhen, das Normprogramm zu befolgen bzw. durchzusetzen, Rz. 295

⁵¹ Rieder et al.; Handbuch der Schweizer Politik, S. 576

⁵² Forum für Rechtsetzung LEGES 2010/2, S. 267; so auch Vatter; Handbuch der Schweizer Politik, S. 132, wonach kurze Fristen zur Beantwortung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen sich auf die Qualität der Stellungnahmen und die Abklärung von Vollzugsfragen niederschlägt; Zeitdruck herrschte auch im Rechtsetzungsverfahren Mehrwertabgabe im Kanton Aargau: Interview im Anhang 2; Frage 6

tensität trotz Vollzugstauglichkeit der Rechtsnormen so gering sein, dass von einem Vollzugsdefizit gesprochen werden muss. Dies ist dann der Fall, wenn zum Beispiel Beratungen als Produkte der Umsetzung zwar konzipiert, aber nicht umgesetzt werden; wenn Kontrollen im Gesetz verlangt, aber in der Praxis vernachlässigt werden oder wenn wichtige Informationen geplant, aber nicht verbreitet werden.⁵³ Es handelt sich dann um faktische Vollzugsdefizite (s. Ziffer 2.3.). Das Risiko für Vollzugsdefizite steigt an, je weniger vollzugstauglich eine Rechtsnorm ausgestaltet ist.

2.5 Prüfpunkt «Zweckmässigkeit im Vollzug» bei Regulierungsfolgenabschätzung

Bei volkswirtschaftlicher Relevanz einer Vorlage muss beim Bund eine Regulierungsfolgenabschätzung vorgenommen werden.⁵⁴ Einer der fünf Prüfpunkte ist dabei die Zweckmässigkeit im Vollzug.⁵⁵ Die in der Checkliste zur Regulierungsfolgenabschätzung dazu erfassten Prüfpunkte geben ebenfalls Hinweise darauf, wie Vollzugsdefizite vermieden werden können. Im Vordergrund stehen dabei die drei Kriterien «Vereinfachungen», «verbesserter Vollzug» und «verbesserte Einführung» (s. Abbildung 4).⁵⁶ In Rechtsetzungsverfahren sollten damit insbesondere auch Überlegungen zur Kundenorientierung, E-Government-Lösungen, vereinfachten Verfahren, koordinierten Kontrollen und der Ausarbeitung von Informationen vor Inkrafttreten von neuen Regelungen gemacht werden.

Bei der Suche nach Optimierungsmöglichkeiten von Rechtsnormen ist es dabei sinnvoll, zwischen Vorschlägen zu den Rechtstexten der Vorlage selbst, zum nachgeordneten Recht (bspw. zu erlassendes Verordnungsrecht zur Gesetzesvorlage), zu anderen eventuell relevanten Rechtserlassen und zu Anpassungen der Vollzugspraxis (ohne Rechtsanpassungen, bspw. durch Einführung bestimmter E-Government-Lösungen) zu unterscheiden. Optimierungen können die Auswahl zwischen bestehenden Optionen und Massnahmen, Verbesserung innerhalb bestehender Optionen und Massnahmen oder die Identifikation neuer Optionen und Massnahmen betreffen.⁵⁷

⁵³ Sager et al., S. 121

⁵⁴ Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung, S. 4, Ziffer 2

⁵⁵ Richtlinien für die Regulierungsfolgenabschätzung, Ziffer 2 Absatz 1

⁵⁶ Checkliste für die Regulierungsfolgenabschätzung, S. 5

⁵⁷ Handbuch für die Regulierungsfolgenabschätzung, S. 18, Ziffer 6.3

Abbildung 4: Prüfung Zweckmässigkeit im Vollzug bei Regulierungsfolgenabschätzung

Prüfpunkt 5 – Zweckmässigkeit im Vollzug	
<i>Ist der Vollzug der Regelung so ausgestaltet und vorbereitet, dass der Aufwand für die Adressaten möglichst gering, die Wirksamkeit möglichst hoch und die Einführung möglichst erfolgreich ist?</i>	
Verringerter Aufwand (durch Vereinfachungen) 5.1	<ul style="list-style-type: none"> – Verständlichkeit (einfache, klare, verständliche Regelungen) – Umsetzbarkeit (Vermeiden von Umsetzungsproblemen) – Akzeptanz (Förderung durch Vereinfachungen) – Kundenorientierung (z.B. Erläuterungen in einfachen Broschüren) – E-Government-Lösungen (insb. mit integrierten Transaktionen) – One-Stop-Shop (physisch oder virtuell) – Formulare (z.B. Vereinfachung, Nutzung vorhandener Daten) – Verfahren (Vereinfachung, Koordination, Beschleunigung) – Kontrollen (Koordination der Kontrollen, risikobasierte Kontrollen)
Erhöhte Wirksamkeit (durch verbesserten Vollzug) 5.2	<ul style="list-style-type: none"> – Vollzugsbehörden (Eignung und Ausstattung) – Wirkungskontrolle (Monitoring und Evaluation) – Sanktionen (Eignung) – Alltagstauglichkeit (Vollzug im Einklang mit Regeln, Prinzipien, Anreizen, Normen und Gewohnheiten des Alltags)
Verbesserte Einführung der Regelung 5.3	<ul style="list-style-type: none"> – Einbezug von Regelungsadressaten (bei Vorbereitungen) – Information der Regelungsadressaten (vor Inkrafttreten) – Bereitschaft der Vollzugsbehörden (bei Inkrafttreten) – Umstellungszeit (angemessen) – Datum des Inkrafttretens (geeignet)

Quelle: Checkliste Regulierungsfolgenabschätzung, S. 5

3. Verhältnis von Rechtsetzung und Rechtsanwendung

Wie oben gezeigt, schliesst Rechtsanwendung immer an Rechtsetzung auf irgendeiner Erlassstufe an, ist also insoweit subsidiär (s. Ziffer 2.1).⁵⁸ Diese Grundvorstellung muss aber mehrfach relativiert werden. *Erstens* ist die Vorausbestimmung künftigen Geschehens nur beschränkt möglich. Die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Entwicklungen sind schwer prognostizierbar. *Zweitens* ist die Sprache immer bis zu einem gewissen Grade ungenau, mehrdeutig und auslegungsbedürftig. Die mangelnde Präzision der Sprache begrenzt die Steuerungsfähigkeit des Rechts, weil bei dessen Anwendung ein Spielraum für die Entscheidung offenbleibt. *Drittens* muss der Entscheid im Einzelfall den besonderen Umständen und den konkreten Verhältnissen Rechnung tragen. Die Anwendung einer Norm auf einen konkreten Fall ist immer ein schöpferischer Prozess und beinhaltet einen Entscheid, der das Programm der Rechtsnorm konkretisiert, vervollständigt oder ergänzt, also auch Elemente einer selbständigen Bewertung enthält. Das Ziel einer Regelung kann meist nur im Zusammenwirken von Rechtsetzung und Rechtsanwendung erreicht werden. Die Art der Umsetzung einer Rechtsnorm ist also ebenso wichtig, wie der im Text zum Ausdruck kommende Wille des Gesetzgebers. Und *Viertens* muss beim Entscheid im Einzelfall immer auch die präjudizielle Wirkung berücksichtigt werden, weil aus Gründen der Rechtsgleichheit in gleichen oder ähnlichen Fällen die Norm gleich ausgelegt und das Ermessen gleich gehandhabt werden muss.⁵⁹

⁵⁸ Müller/Uhlmann, Rz. 31

⁵⁹ Müller/Uhlmann, Rz. 32; betreffend Rechtsgleichheit auch Müller, Bedeutung von LeGes, S. 98

Eine weitere Relativierung der subsidiären Aufeinanderfolge von Rechtsetzung und Rechtsanwendung zeigt sich dadurch, dass sich in der Regel bereits das Normkonzept zu organisatorischen Grundproblemen, wie auch die Organisation des Vollzugs des neuen Normtextes, äussert.⁶⁰ Bereits das Normkonzept nimmt damit Bezug auf die Rechtsanwendung. Für die Förderung der Umsetzung kommt es denn auch entscheidend darauf an, dass die Frage der Praktikabilität eines bestimmten Regelungsvorhabens frühzeitig geprüft wird.⁶¹ Auch werden beim Vollzug von Rechtsnormen regelmässig gewisse Hilfsmittel benötigt. Bei der Erarbeitung solcher Hilfsmittel, wie Formularen, Merkblättern und Geschäftsprozessen, zeigt sich häufig ein gewisser Anpassungsbedarf am Wortlaut einer Rechtsnorm. Werden diese Dokumente bereits im Verlaufe des Rechtsetzungsverfahrens erstellt (und nicht erst bei der Rechtsanwendung), so können allfällige Anpassungen bei der Formulierung der Rechtsnorm noch berücksichtigt werden.⁶² Auch diesbezüglich zeigt sich ein gewisses Ineinandergreifen von Rechtsetzung und Rechtsanwendung.

Zwischen Rechtsetzung und Rechtsanwendung bestehen Ähnlichkeiten. In beiden Prozessen findet Rechtsschöpfung, d.h. eigenständige Konkretisierung, Bewertung und Entwicklung statt. Deshalb lassen sich Rechtsetzung und Rechtsanwendung als Teile eines einheitlichen juristischen Regelungsvorgangs verstehen. Beide Funktionen dienen der Rechtsverwirklichung, sind aufeinander bezogen und können «ihre je eigene Erfüllung erst dann erlangen, wenn ihre Verknüpfung methodisch und faktisch dauernd stattfindet».⁶³ Die Rechtsanwendung ist somit ein Vorgang, der das Normprogramm vervollständigt, d.h. Regelungen mit eigenständigem, wenn auch begrenztem Gehalt trifft. Nur durch das «richtige» Zusammenwirken von Rechtsetzung und Rechtsanwendung kann ein politisches Programm in einem bestimmten Bereich realisiert werden.⁶⁴ Mit der Verabschiedung einer Rechtsnorm endet denn auch die Verantwortung der Verwaltung nicht. Die Verwaltung ist in aller Regel auch Vollzugsorgan. Zum Vollzug gehört die Beobachtung der Auswirkungen der Gesetzgebung. Im Falle von Mängeln hat eine Rückmeldung an die Regierung zu erfolgen, um gegebenenfalls den Auftrag zur Vorbereitung von Korrekturen einzuholen. Gesetzgebung ist in diesem Sinne eine Daueraufgabe der Verwaltung.⁶⁵

Die Rechtsetzung liefert somit immer nur unvollständige Normprogramme, die der Umsetzung, Konkretisierung und Vervollständigung durch die Rechtsanwendung bedürfen. Ob und was eine Regelung bewirkt, zeigt sich häufig erst bei ihrer Anwendung. Im Allgemeinen werden dabei die Möglichkeiten der Rechtsetzung überschätzt, künftiges Geschehen zu ordnen und zu steuern und gleichzeitig wird der Regulierung durch die Rechtsanwendung zu wenig Bedeutung beigemessen. Die Rechtsanwendungsorgane sind dazu geeignet, praktikable Lösungen für Probleme zu finden, die zum Voraus nicht oder nicht richtig erkannt und geregelt

⁶⁰ Müller/Uhlmann, Rz. 133

⁶¹ Müller/Uhlmann, Rz. 297

⁶² Interview im Anhang 2; Fragen 15 und 16

⁶³ Müller/Uhlmann, Rz. 33 mit weiteren Quellenangaben, Müller, Bedeutung von LeGes, S. 98

⁶⁴ Müller/Uhlmann, Rz. 291

⁶⁵ Müller/Uhlmann, Rz. 477

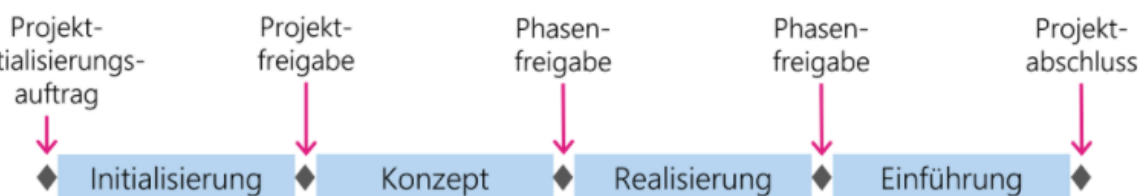
werden können.⁶⁶ Trotz dieser Auffangfunktion der Rechtsanwendungsorgane sollten bei jeder verwaltungswirtschaftlichen Erlassvorbereitung möglichst gut durchdachte und vollzugstaugliche Rechtsnormen angestrebt werden, um damit den Rechtsanwendungsorganen den Vollzug zu erleichtern.

4. Theoretische Grundlagen zum Projektmanagement

Das Projektmanagement hat die Abwicklung eines Projekts zum Gegenstand. Unter einem Projekt wird ein in der Regel grösseres und aufgrund seiner Rahmenbedingungen einmaliges Vorhaben verstanden. Ein Projekt ist beispielsweise durch eine Zielvorgabe, einen Neuheitsaspekt, Komplexität, Zusammenarbeit verschiedener Stellen und eine zeitliche, finanzielle, personelle oder andere Begrenzung gekennzeichnet.⁶⁷ Die Vorbereitung der Rechtsetzung ist ein komplexer organisatorischer Vorgang. Ein Rechtsetzungsvorhaben ist in diesem Sinne auch Gegenstand des Projektmanagements.⁶⁸

Im Projektmanagement bedeuten die Prinzipien «vom Groben zum Detail» und «Variantenbildung» für die Bearbeitung von Problemen folgendes: Die Idee, die Entwicklung, die Umsetzungsplanung und die Realisierung einer Lösung sind in einzelne Arbeitspakete oder Phasen zu untergliedern, die logisch und zeitlich voneinander getrennt werden können.⁶⁹ Der Vorteil einer solchen Etablierung liegt darin, dass das Projekt durch regelmässige Zwischenentscheide – sog. Meilenstein-Entscheide – des Auftraggebers besser gesteuert werden kann.⁷⁰ Das Phasenmodell in seiner einfachsten und idealtypischen Form sieht wie folgt aus:⁷¹

Abbildung 5: Hermes-Phasenmodell für das Projektmanagement



Quelle: [HERMES \(admin.ch\)](http://www.hermes.admin.ch)

Im Gesetzgebungsleitfaden des Bundes wird auf HERMES als Hilfsmittel verwiesen.⁷² HERMES ist die Projektführungsmethode für Projekte im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik, der Entwicklung von Dienstleistungen und Produkten sowie der Anpassung der Geschäftsorganisation (s. www.hermes.admin.ch). HERMES ist somit nicht für Rechtsetzungsverfahren konzipiert worden. Auch in der Literatur zum Projektmanagement

⁶⁶ Müller/Uhlmann, Rz. 37

⁶⁷ Nussbaum, S. 48f.

⁶⁸ Müller/Uhlmann, Rz. 465; auch Nussbaum, S. 50

⁶⁹ Kuster et al., S. 17

⁷⁰ Nussbaum, S. 66

⁷¹ Kuster et al., S. 17 integrieren zusätzlich eine Phase der Vorstudie

⁷² Gesetzgebungsleitfaden Bund, S. 44

stehen häufig Bau- oder Informatikprojekte im Vordergrund.⁷³ Entsprechend fehlen in der Literatur zum Projektmanagement konkrete Hinweise auf Rechtsetzungsverfahren.

Interessant ist deshalb, wie sich ein Rechtsetzungsverfahren eigentlich in die Systematik des Projektmanagements einordnen lässt. Im Gesetzgebungsleitfaden des Bundes wird zwar das Projektmanagement dem Rechtsetzungsverfahren gegenübergestellt, allerdings nur rudimentär und ohne Verwendung der einzelnen Phasen gemäss Projektmanagement.⁷⁴ Die Begrifflichkeiten aus dem Projektmanagement passen nicht direkt auf Rechtsetzungsprojekte und bedürfen einer sinngemässen Übertragung. Grundlage der nachfolgenden Überlegungen zur Anwendung des Projektmanagements auf Rechtsetzungsverfahren ist das oben skizzierte Rechtsetzungsverfahren im Kanton Aargau (s. Teil III, Ziffer 1.2). Dessen Ablauf orientiert sich stark an den Erkenntnissen des in Wirtschaft und Wissenschaft entwickelten Projektmanagements.⁷⁵

In der *Initialisierungsphase* geht es gemäss Projektmanagement darum, die wenigen richtigen Projekte für eine Organisation auszulösen. Die Projektidee muss es in der Initialisierungsphase schaffen, ins Programm der Projekte aufgenommen zu werden.⁷⁶ Die Initialisierungsphase nach Projektmanagement entspricht damit der Impulsphase eines Rechtsetzungsverfahrens.

In der *Konzeptphase* nach Projektmanagement werden Lösungsvarianten erarbeitet und beurteilt. Für die ausgewählte Variante werden ausführungsfähige Pläne erstellt. Die Bedürfnisse sämtlicher Interessengruppen sind soweit möglich unter einen Hut zu bringen. Als Ergebnis der Konzeptphase ist eine bestimmte Lösung im Detail ausgearbeitet.⁷⁷ In der Konzeptphase des Rechtsetzungsverfahrens wird im Wesentlichen ein Normkonzept erarbeitet, welches eine Variantenauswahl enthält. In der Entwurfsphase des Rechtsetzungsverfahrens wird gestützt auf das Normkonzept ein detaillierter Erlassentwurf ausgearbeitet. Sowohl in der Anhörungsphase als auch im parlamentarischen Verfahren kann es an diesem detaillierten Erlassentwurf noch zu Änderungen kommen. Eine bestimmte im Detail ausgearbeitete Lösung liegt damit erst mit dem endgültigen Entscheid über die neuen Rechtsnormen vor. Die Konzeptphase nach Projektmanagement entspricht damit allen weiteren Phasen des Rechtsetzungsverfahrens bis zum Schlussentscheid im parlamentarischen Verfahren (also Konzeptphase, Entwurfsphase, Anhörungsphase und parlamentarisches Verfahren).

In der *Realisierungsphase* nach Projektmanagement werden die Pläne aus der Konzeptphase verwirklicht. Die Lösung bzw. das System wird gebaut und getestet.⁷⁸ Diese Umschreibung entspricht in einem Rechtsetzungsverfahren am ehesten den Vorbereitungshandlungen für eine Inkraftsetzung. Die Verwaltung muss sich rechtzeitig mit Umsetzungsfragen beschäfti-

⁷³ Nussbaum, S. 51, wonach in diesen Bereichen das Projektmanagement am frühesten angewendet wurde.

⁷⁴ Gesetzgebungsleitfaden Bund, S. 36, wonach nur die Begriffe «Projektplanung», «Projektcontrolling» und «Abschluss des Projekts» aufgeführt sind.

⁷⁵ Richtlinien der Rechtsetzung im Kanton Aargau, S. 11

⁷⁶ Kuster et al., S. 41

⁷⁷ Kuster et al., S. 60

⁷⁸ Kuster et al., S. 69

gen, namentlich mit dem Vollzugsrecht auf Verordnungsstufe oder in Kantonen und Gemeinden. Oft sind schon vor dem Inkrafttreten organisatorische Vorkehrungen zu treffen.⁷⁹ In den Vorbereitungshandlungen eingeschlossen sind nicht nur die Erarbeitung von Vollzugsverordnungen, sondern auch andere staatliche Handlungen, deren Vornahme die Voraussetzung bildet, dass das neue Gesetz ab Inkrafttreten auch tatsächlich vollzogen werden kann, namentlich das Bekanntmachen der neuen Rechtsnorm, das Einsetzen von Behörden und die Wahl von Personen oder die Schulung und Instruktion der Vollzugsbehörden.⁸⁰ Darunter kann aber auch das Erarbeiten von Hilfsmitteln wie Formularen, Merkblättern oder Benutzeranleitungen für die Vollzugsbehörden und Private fallen.⁸¹ Mit dem Inkrafttreten der Rechtsnorm endet nach herrschender Auffassung die letzte Ablaufphase des Rechtsetzungsprojekts. Der eigentliche Vollzug fällt nicht mehr darunter.⁸² Damit werden Rechtsetzungsprojekte faktisch häufig nach Abschluss der Realisierungsphase abgeschlossen.

In der *Einführungsphase* nach Projektmanagement werden insbesondere die Benutzer befähigt, die neue Lösung produktiv zu nutzen, die Lösung wird eingeführt und voll in Betrieb gesetzt, es wird kontrolliert, ob die Ziele erreicht sind und Wartung und Unterhalt werden vorbereitet.⁸³ Es muss der sichere Übergang vom alten zum neuen Zustand gelingen. Dabei wird der Betrieb so lange durch das Projekt unterstützt, bis er stabil ist. Erst wenn dies der Fall ist, folgt der Entscheid zur Abnahme des Projektabschlusses. Mit der Projektschlussbeurteilung und der Übergabe offener Punkte an die Stammorganisation endet das Projekt und die Projektorganisation wird aufgelöst.⁸⁴ Das Projekt ist also erst dann eingeführt, wenn der künftige Anwender die neue Lösung im Alltag nutzbringend verwendet, alle Mängel behoben sind und die Projektdokumentation vollständig ist.⁸⁵ Die Einführungsphase nach Projektmanagement entspricht damit am ehesten der ersten Zeit der Rechtsanwendung nach Inkrafttreten einer Rechtsnorm bis zu dem Zeitpunkt, in dem der Vollzug in der Praxis aufgegleist ist, im Grundsatz reibungslos funktioniert und alle notwendigen Hilfsmittel zur Verfügung stehen. Es wird jedoch weder im Gesetzgebungsleitfaden des Bundes, noch in den Richtlinien der Rechtsetzung im Kanton Aargau auf eine Einführungsphase bei Rechtsetzungsverfahren verwiesen.

⁷⁹ Müller/Uhlmann, Rz. 476

⁸⁰ Nussbaum, S. 73

⁸¹ Müller/Uhlmann, Rz. 327, wonach amtliche Informationen Übersichten, Anleitungen oder allgemeine Informationen zu den neuen Rechtsnormen vor deren Inkrafttreten nicht nur erarbeitet, sondern sogar verbreitet werden sollen; vgl. auch Kuster et al., S. 22 wonach in der Realisierungsphase benutzerfreundliche Dokumentationen bzw. Bedienungsanweisungen zu erstellen sind.

⁸² Nussbaum, S. 73; auch Gesetzgebungsleitfaden des Bundes, S. 36, wonach das Gesetzgebungsprojekt spätestens nach einer Volksabstimmung endet; ähnlich Kettiger, Gesetzescontrolling, S. 14, Ziffer 2.8.2

⁸³ Kuster et al., S. 76

⁸⁴ Mourgue d'Algue, S. 128

⁸⁵ Kuster et al., S. 75

Teil IV: Interdisziplinäre Ansätze zur Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Erlassen

In den vorangegangenen Teilen sind die wichtigsten Vollzugsherausforderungen bei der Einführung der Mehrwertabgabe im Kanton Aargau beschrieben und theoretische Grundlagen zu Rechtsetzung, Rechtsanwendung und zum Projektmanagement erarbeitet worden. Gestützt darauf werden in diesem Teil IV interdisziplinäre Ansätze zur Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Erlassen in der verwaltungsinternen Erlassvorbereitung abgeleitet. Diese Erkenntnisse sollen für zukünftige Rechtsetzungsverfahren von Nutzen sein. Prämisse dabei ist, dass bei der Vorbereitung von Erlassen die Problemsicht kaum je weit genug sein kann.⁸⁶

1. Rechtsetzungsprojekte mit Einführungsphase nach Projektmanagement

Wie in Teil III, Ziffer 4 aufgezeigt, beinhaltet das Projektmanagement bei jedem Projekt auch eine Einführungsphase. Bei Rechtsetzungsprojekten wird jedoch abweichend davon das Projekt häufig bereits am Ende der Realisierungsphase - das heisst spätestens mit dem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen - beendet.

Die Beendigung eines Rechtsetzungsprojekts ohne Einführungsphase kann verschiedene Konsequenzen haben: *Erstens* wird damit während des Rechtsetzungsverfahrens das Denken an die Einführung der neuen Rechtsnormen erschwert. Das Projektteam weiss von Anfang an, dass seine Aufgabe mit Inkrafttreten der neuen Rechtsnormen endet und für den Vollzug andere Personen zuständig sein werden. *Zweitens* fehlt bei der Rechtsanwendung häufig das Know-How aus dem Rechtsetzungsverfahren, da die mit dem Vollzug betrauten Personen in der Regel nicht Mitglieder des Projektteams waren. Der Aufbau des Know-Hows kostet Zeit und damit Ressourcen in der Phase der Rechtsanwendung. Und *drittens* wird dadurch auch ein möglichst optimales Zusammenwirken von Rechtsetzung und Rechtsanwendung erschwert, was wie oben gezeigt, die Gefahr von Vollzugsdefiziten erhöht (s. Teil III, Ziffer 3).

In dieser Masterarbeit wird deshalb die These vertreten, dass Rechtsetzungsverfahren auch in Bezug auf die Einführungsphase nach den Regeln des Projektmanagements abgewickelt werden sollten.⁸⁷ Das bedeutet, dass der Projektabschluss eines Rechtsetzungsprojekts nicht mit Inkrafttreten der neuen Rechtsnormen (oder sogar bereits mit dem Entscheid über die neuen Rechtsnormen) erfolgen sollte, sondern erst, wenn eine Anfangszeit des Vollzugs - also eine erste Einführungsphase in der Rechtsanwendung - vorüber ist. Erst dann sind mit den neuen Rechtsnormen erste Erfahrungen gesammelt, erste Praxisentscheide gefällt und, falls nötig, erste Korrekturen vorgenommen worden. Die Projektorganisation sollte eine gewisse Zeit über das Inkrafttreten der neuen Rechtsnormen hinaus bestehen und die Projektleitung verantwortlich bleiben, was auch bei den Ressourcen für ein Rechtsetzungsverfahren entsprechend berücksichtigt werden sollte. Die Dauer der Einführungsphase bestimmt sich je nach

⁸⁶ Hotz, S. 129

⁸⁷ Ähnliche Einschätzung im Interview im Anhang 2; Fragen 11 und 12

Komplexität der Rechtsnormen. Ein solches Verständnis der Rechtsetzungsprojekte würde sowohl beim Bund als auch im Kanton Aargau eine Anpassung der Richtlinien zur Rechtsetzung erfordern.

Bezug zu den Erfahrungen mit der Mehrwertabgabe:

Das Rechtsetzungsprojekt «Einführung der Mehrwertabgabe im Kanton Aargau» endete ohne förmlichen Projektabschluss mit der Verabschiedung der neuen Bestimmungen durch den Grossen Rat im September 2016.⁸⁸ Am 1. Mai 2017 traten die neuen Bestimmungen in Kraft. Erst am 1. Juli 2017 resp. am 1. September 2017 traten die mit dem Vollzug betrauten Personen ihre Stellen an. Dazwischen bestand eine Art Vakuum.

Siehe auch Teil II, Ziffer 2.1: Später Zeitpunkt der Vollzugsüberlegungen

Erkenntnisse:

Rechtsetzungsprojekte sollten erst nach Inkrafttreten der Rechtsnormen und nach einer Einführungsphase gemäss Projektmanagement beendet werden.

2. Verständnis des Policy Cycles mit ineinander übergreifenden Phasen

Wie in Teil III, Ziffer 2.2 aufgezeigt, ist der Policy Cycle das meistverbreitete Phasenmodell des Politikprozesses. Obwohl dieses von Beginn weg kritisiert wurde, hat es sich als heuristisches Instrument der Policy-Analyse etabliert. Die Kritik umfasst unter anderem die unrealistische Vereinfachung des Prozesses der politischen Problemverarbeitung.⁸⁹ Es wird diesbezüglich eine gewisse «deskriptive Ungenauigkeit» des Modells bemängelt. So lassen sich die Phasen nicht immer trennscharf abgrenzen. Es wird kritisiert, dass der Politikprozess kaum in logischen verknüpften Phasen ablaufe. Vielmehr beeinflussten die Phasen sich gegenseitig und zeitgleich. Die Politikgestaltung sei kein linear voranschreitender Prozess, bei dem eine Phase abgeschlossen wird, bevor die nächste beginnt.⁹⁰ Zudem wird darauf hingewiesen, dass das Modell in vielen Teilen der Optik der politischen Praxis entspreche, da Politik und Verwaltung darauf bedacht seien, die Phasen Politikformulierung, Entscheidung und Umsetzung klar zu unterscheiden.⁹¹

⁸⁸ Interview im Anhang 2; Frage 4

⁸⁹ Sager et al., S. 90

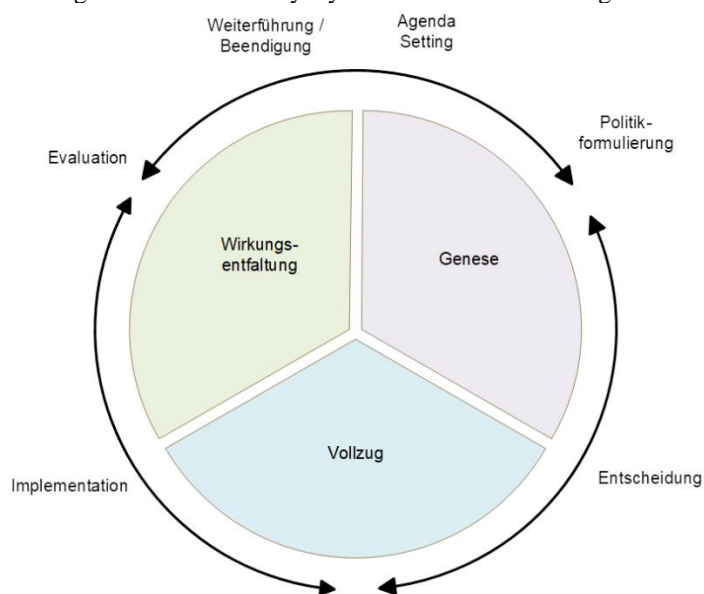
⁹⁰ Sager et al., S. 163f.

⁹¹ Sager et al., S. 165; vgl. auch Kettinger, Gesetzescontrolling, S. 13, wonach Rechtsetzung häufig als linearer Prozess verstanden wird.

Dieser Kritik wird entgegnet, dass sie sicherlich angebracht sei. Auf der anderen Seite sei das Modell aber leicht verständlich und biete einen guten Einstieg in die Analyse der komplexen Zusammenhänge der Politikgestaltung. Der Blick werde auf den Prozesscharakter der Politikgestaltung gelenkt und die Aufteilung des Politikprozesses in einzelne Phasen habe es ermöglicht, die Komplexität und die Heterogenität der Politikgestaltung so aufzuteilen, dass sie der Forschung leichter zugänglich wurden.⁹²

Wie in Teil III, Ziffer 3 aufgezeigt, beeinflussen sich Rechtsetzung und Rechtsanwendung gegenseitig. Beide Funktionen dienen der Rechtsverwirklichung, sind aufeinander bezogen und können «ihre je eigene Erfüllung erst erlangen, wenn ihre Verknüpfung methodisch und faktisch dauernd stattfindet».⁹³ In der Praxis ist es deshalb für Rechtsetzungsverfahren mit Blick auf die Vollzugstauglichkeit der Rechtsnormen von entscheidender Bedeutung, dass die einzelnen Phasen des Policy Cycles als ineinander übergreifende Phasen verstanden werden. Diese Verknüpfung von Rechtsetzung und Rechtsanwendung wird im Policy Cycle jedoch nicht abgebildet. Die im Policy Cycle gezeichneten Pfeile entsprechen genau der Länge der drei Teilbereiche «Genese», «Vollzug» und «Wirkungsentfaltung» (s. Abbildung 3). Damit wird rein visuell die Auffassung bestätigt, dass es sich um lineare Prozesse handelt. Die in der Verwaltungspraxis verbreitete Auffassung, die Phasen müssten klar unterschieden werden, werden so visuell noch zementiert. Es wäre deshalb zu prüfen, ob die Pfeile nicht besser phasenübergreifend gezeichnet werden sollten. Das würde ein gewisses ineinander Übergreifen der Phasen visualisieren. Um die gegenseitigen Verflechtungen zu visualisieren, könnten Pfeile mit zwei Spitzen statt Pfeile mit nur einer Spitze gewählt werden. In dieser Masterarbeit wird deshalb die These vertreten, dass die Darstellung des Policy Cycles gemäss Abbildung 6 angepasst werden sollte:

Abbildung 6: Idee eines Policy Cycles mit ineinander übergreifenden Phasen



Quelle: Eigene Darstellung

⁹² Sager et al., S. 164

⁹³ Müller/Uhlmann, Rz. 33

Damit wäre das Modell nach wie vor leicht verständlich und die einzelnen Phasen wären immer noch klar sichtbar. Gleichzeitig würde aber der Kritik Rechnung getragen, dass sich die Phasen gegenseitig beeinflussen und es sich nicht um einen linearen Prozess handelt.

Bezug zu den Erfahrungen mit der Mehrwertabgabe:

Sämtliche Hilfsmittel zur Erhebung der Mehrwertabgabe wurden erst nach der Inkraftsetzung der neuen Bestimmungen erarbeitet. Eine angepasste Grafik zum Policy Cycle hätte daran kaum etwas geändert, würde aber zu einem differenzierteren Verständnis der Schnittstelle zwischen Rechtsetzung und Rechtsanwendung beitragen.

Siehe auch Teil II, Ziffer 2.1: Später Zeitpunkt der Vollzugsüberlegungen

Erkenntnisse:

Die graphische Darstellung des Policy Cycles sollte das ineinander Übergreifen der Phasen visualisieren.

3. Argumentativ formulierte Botschaften

Wie in Teil III, Ziffer 2.4 gezeigt, müssen Rechtsnormen vollzogen werden können. Eine Norm kann nur dann rechtssicher angewandt werden, wenn es über ihre Auslegung keinen substanziellen Streit gibt. Rechtsunsicherheit beginnt dort, wo Uneinigkeit über die Auslegung und Anwendung einer Norm besteht.⁹⁴ Rechtsnormen sind in Sprache gefasste Programme für künftiges Geschehen. Sprache ist aber immer bis zu einem gewissen Grade ungenau, mehrdeutig und auslegungsbedürftig.⁹⁵ Neben dem Wortlaut spielen bei der Auslegung auch die Systematik, die Entstehungsgeschichte und der Sinn und Zweck einer Norm eine Rolle.⁹⁶ Bei der Ausgestaltung des Erlassentwurfes und der Formulierung der einzelnen Normen werden beispielsweise Formen der Bestimmtheit beziehungsweise Unbestimmtheit der Normierung gewählt.⁹⁷ Die Wahl des Bestimmtheitsgrades und der Bestimmtheitsform und die Kombination der entsprechenden Instrumente sollte nicht nur bewusst erfolgen, sondern auch transparent gemacht werden. Der Entscheid für einen Grad oder eine Form der Bestimmtheit sollte also begründet werden, sodass er überprüft und allenfalls korrigiert werden kann, wenn sich die Norm in der Anwendung nicht bewährt.⁹⁸ Die Forderung nach Begründung eines während eines Rechtsetzungsverfahrens getroffenen Entscheids gilt jedoch nicht

⁹⁴ Nationaler Normenkontrollrat Deutschland, S. 15

⁹⁵ Müller/Uhlmann, Rz. 32

⁹⁶ Tschentscher et al., Rz. 25

⁹⁷ Müller/Uhlmann, Rz. 251

⁹⁸ Müller/Uhlmann, Rz. 273

nur für die Wahl des Bestimmtheitsgrades und der Bestimmtheitsform, sondern letztlich für alle Entscheide in der verwaltungsinternen Erlassvorbereitung, die einen relevanten Einfluss auf die gewählte Formulierung der Rechtsnorm haben. Als Beispiel können Übergangsregeln angeführt werden. Es sollte ein harmonischer Übergang vom bisherigen zum neuen Recht sichergestellt werden. Damit überprüft werden kann, ob eine gewählte Lösung zu einem harmonischen Übergang führt, muss sie fundiert begründet werden. Solche Begründungen sind in den Botschaften enthalten.

Beim Bund enthält der Botschaftsleitfaden viele Hinweise für das Erstellen einer Botschaft. Mit der Botschaft soll der Bundesrat dem Parlament die verfolgten politischen Ziele und Lösungsansätze darlegen und seinen Antrag begründen. Botschaften richten sich an verschiedene Adressaten. Botschaft und Gesetzesentwurf bilden die Grundlagen für die Beratung und Entscheidung der Bundesversammlung. *Erstens* sind die Adressaten von Botschaften also die Politikerinnen und Politiker, welche über die darin enthaltenen Anträge entscheiden.⁹⁹ *Zweitens* richtet sich eine Botschaft aber auch an die rechtsetzenden, rechtsanwendenden und rechtsprechenden Personen.¹⁰⁰ Botschaften richten sich aber *drittens* auch an alle interessierten Kreise wie beispielsweise Befürworter und Gegner bei einer Referendumsabstimmung. Dabei dient die Botschaft den Befürwortern und Gegnern einer Vorlage als Orientierung über deren Ziele und Inhalte. Interessierte Kreise können aber auch Medien oder Forschende sein.¹⁰¹ Der Nutzen einer Botschaft ist dabei umso grösser, je besser die Qualität der Botschaft ist. Die Qualität einer Botschaft misst sich an der darin enthaltenen Qualität der Argumentation. Im Gesetzgebungsleitfaden des Bundes ist das wie folgt beschrieben: Die Botschaft sollte sprachlich eine möglichst gute Qualität aufweisen, systematisch übersichtlich gegliedert sein und auf knappem Raum die politisch und rechtlich relevanten Fragen zur Vorlage beantworten sowie die einzelnen Artikel kenntnisreich und verständlich erläutern.¹⁰²

Das argumentative Verfassen einer Botschaft zwingt letztlich auch die Verfasserin oder den Verfasser selbst zum Nachdenken und ist deshalb dazu geeignet, noch nicht fertig Gedachtes aufzudecken. Argumentativ gut formulierte Botschaften dienen nicht nur der reinen Information der Adressaten, sondern helfen auch, Probleme bei der Rechtsanwendung zu vermeiden. Zeigen sich in der Praxis Auslegungsfragen, werden die Materialien beigezogen. Enthalten diese keine Hinweis auf eine offene Frage, besteht viel Spielraum für die rechtsanwendende Behörde. Argumentativ gut formulierte Botschaften tragen damit dazu bei, eine unbeabsichtigte Verschiebung der Steuerungsmöglichkeit vom Gesetzgeber auf die Vollzugsbehörde zu vermeiden. Die Führungskräfte sollten sich dessen bewusst sein und auf argumentativ gut formulierte Botschaften hinwirken.

⁹⁹ Botschaftsleitfaden, S. 7

¹⁰⁰ Botschaftsleitfaden, S. 7

¹⁰¹ Botschaftsleitfaden, S. 7

¹⁰² Gesetzgebungsleitfaden Bund, Rz. 248

Bezug zu den Erfahrungen mit der Mehrwertabgabe:

Die Botschaften zur Einführung der Mehrwertabgabe waren argumentativ eher knapp. Die mit der Umsetzung der Mehrwertabgabe betrauten Personen bildeten deshalb in vielen Fällen eine eigene Praxis. Unter Umständen hätte bei einer umfassenderen Argumentation zur Übergangsregelung in der Botschaft und insbesondere bei Hinweisen auf verworfene Alternativen das Konfliktpotential der gewählten Lösung erkannt werden können.

Siehe auch Teil II, Ziffer 2.6 Heikle Übergangsregelung

Siehe auch Teil II, Ziffer 2.7 Knappe Dokumentation

Erkenntnisse:

Es ist grosser Wert auf argumentativ gut formulierte Botschaften zu legen. Die verwaltungsinternen Führungskräfte sollten entsprechend sensibilisiert werden.

4. Hinweise zur Vollzugstauglichkeit in den Botschaften

Art. 141 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) enthält eine detaillierte Auflistung, welche Aspekte in einer Botschaft zu Erlassentwürfen des Bundes enthalten sein müssen. Gemäss Art. 141 Abs. 2 lit. d ParlG sind dies auch Erläuterungen zur geplanten Umsetzung des Erlasses, die geplante Auswertung dieser Umsetzung und die Prüfung der Vollzugstauglichkeit im vorparlamentarischen Verfahren.

Im Kanton Aargau fehlt eine entsprechende Bestimmung. Auch sind in der kantonalen Vorlage für Botschaften an den Grossen Rat keine Hinweise auf die Prüfung der Vollzugstauglichkeit enthalten. Es würde der Vollzugstauglichkeit von Erlassen dienen, wenn in jeder Botschaft ein Hinweis darauf enthalten wäre, wie die Verwaltung die Vollzugstauglichkeit in der verwaltungsinternen Erlassvorbereitung geprüft hat. Insbesondere würde dadurch auch eine Sensibilisierung der am Rechtssetzungsverfahren beteiligten verwaltungsinternen Personen für den Aspekt der Vollzugstauglichkeit erreicht.

Bezug zu den Erfahrungen mit der Mehrwertabgabe:

Weder die Botschaft an den Grossen Rat zur 1. Beratung noch diejenige zur 2. Beratung enthielten einen Hinweis dazu, ob und wie die Verwaltung die Vollzugstauglichkeit der neuen Bestimmungen zur Mehrwertabgabe prüfte.

Siehe auch Teil II, Ziffer 2.7 Knappe Dokumentation

Erkenntnisse:

Die Vorlagen für Botschaften an den Grossen Rat im Kanton Aargau sollten mit Hinweisen zur Prüfung der Vollzugstauglichkeit von Erlassen ergänzt werden.

5. Durchführung von Test Cases

Beim Redigieren von Normtexten muss man sich von den vorgestellten Fällen leiten lassen.¹⁰³ Eine Regelung wird am einfachsten dadurch überprüft, dass man sie auf möglichst viele hypothetische Fälle anzuwenden versucht.¹⁰⁴ Dazu kann der ausformulierte Entwurf auch Tests, Simulationen, Planspielen und ähnlichen Prüfungen unterzogen und dabei auch auf seine Vollzugstauglichkeit geprüft werden.¹⁰⁵ Es geht mit anderen Worten um eine Art Prognose des Umgangs der rechtsanwendenden Organe mit dem entworfenen Text.¹⁰⁶ Das gedankliche oder modellhafte Simulieren einer Massnahme unter verschiedenen Szenarien hilft, Risiken der gewählten Lösung zu erkennen.¹⁰⁷ Solche Tests geben wertvolle Hinweise für bestehende Widersprüche und Unvollständigkeiten des Erlassentwurfs.¹⁰⁸ Bei der Bildung solcher hypothetischer Fälle ist es wichtig, dass an möglichst alle relevanten Fälle gedacht wird. Es sollten auch unübliche Konstellationen ausserhalb des Normalfalls und Konstellationen ausserhalb des Idealfalls mitberücksichtigt werden. Damit die hypothetischen Fälle zweckmässig ausgewählt werden können, ist eine möglichst umfassende Kenntnis der betroffenen Geschäftsprozesse unerlässlich.

Im Kanton Aargau sind solche Praktikabilitätstests nur bei Erlassen vorgesehen, die starke Auswirkungen auf den Staatshaushalt oder auf die zeitlichen Ressourcen des Personals haben. 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

¹⁰³ Müller/Uhlmann, Rz. 269

¹⁰⁴ Müller/Uhlmann, Rz. 85

¹⁰⁵ Müller/Uhlmann, Rz. 84

¹⁰⁶ Müller/Uhlmann, Rz. 142

¹⁰⁷ Gesetzgebungsleitfaden Bund, S. 68, Rz. 188

¹⁰⁸ Richtlinien der Rechtsetzung im Kanton Aargau, S. 38, Ziffer 5.3.2; auch Wyss, S. 288f.

betroffen sein werden, speziell zu seiner Verständlichkeit und Vollzugstauglichkeit befragt oder in Planspiele miteinbezogen werden.¹⁰⁹ Auch der Bund sieht es nur vereinzelt als sinnvoll an, Erlassentwürfe im Rahmen von Planspielen oder Praxistests mit den betroffenen Akteuren anhand von realistischen Situationen oder Fällen zu testen.¹¹⁰

Es stellt sich die Frage, ob diese eingeschränkte Durchführung von Test Cases zielführend ist. Das systematische gedankliche Durchspielen von hypothetischen Fällen ist ein wichtiges Element der Prüfung einer Rechtsnorm auf ihre Vollzugstauglichkeit hin. Wie in Teil III, Ziffer 4 gezeigt, ist das Ergebnis der Realisierungsphase eines Projekts die getestete Lösung.¹¹¹ Wendet man diese Erkenntnis aus dem Projektmanagement auf das Rechtsetzungsverfahren an, so sollten die beabsichtigten Rechtsnormen immer und systematisch vor der Inkraftsetzung getestet werden. In dieser Masterarbeit wird deshalb die These vertreten, dass in sämtlichen Rechtsetzungsverfahren systematisch hypothetische Testfälle gebildet und durchgespielt werden sollten. Es liegt dabei im Ermessen der Projektleitung des Rechtsetzungsverfahrens, die Test Cases jeweils in einem der Bedeutung des Erlasses angemessenen Umfang durchzuführen.

Bezug zu den Erfahrungen mit der Mehrwertabgabe:

Im Rechtsetzungsprojekt «Einführung der Mehrwertabgabe im Kanton Aargau» fand keine systematische Durchführung von Test Cases statt.¹¹² Es wäre zweckmässig gewesen, einige abgeschlossene Gesamtrevisionen von Nutzungsplanungen zur Hand zu nehmen und die geplanten neuen Bestimmungen zur Mehrwertabgabe anhand dieser bereits erfolgten Gesamtrevisionen hypothetisch durchzuspielen.

Siehe auch Teil II, Ziffer 2.4 Fokus im Rechtsetzungsverfahren auf den erwarteten Normalfall
Siehe auch Teil II, Ziffer 2.5 Fokus im Rechtsetzungsverfahren auf den Idealfall

Erkenntnisse:

In Rechtsetzungsverfahren sollten immer systematisch hypothetische Test Cases durchgespielt werden. Die Richtlinien der Rechtsetzung im Kanton Aargau sollten entsprechend angepasst werden.

¹⁰⁹ Richtlinien der Rechtsetzung im Kanton Aargau, S. 38, Ziffer 5.3.2

¹¹⁰ Gesetzgebungsleitfaden Bund, S. 68, Rz. 188

¹¹¹ Kuster et al., S. 69

¹¹² Interview im Anhang 2, Frage 6

6. Prüfung der Optimierung von Mitberichtsverfahren und Anhörung

Im Bund, aber auch in den meisten Kantonen und in grossen Gemeinden, werden Erlassentwürfe den interessierten oder davon betroffenen Amtsstellen zum Mitbericht unterbreitet. Im Mitberichtsverfahren überprüfen diese Amtsstellen die Entwürfe aus ihrer Sicht, erheben Einwendungen oder machen auf Mängel aufmerksam.¹¹³ 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.¹¹⁴

Wie in Teil III, Ziffer 3 gezeigt, ist es wichtig, dass die Frage der Praktikabilität eines bestimmten Regelungsvorhabens frühzeitig geprüft wird.¹¹⁵ Es sollte versucht werden, möglichst alle wahrscheinlichen Konsequenzen verschiedener politischer Massnahmen vorherzusehen.¹¹⁶ Das Mitberichtsverfahren kann deshalb auch dazu dienen, unbeabsichtigte Folgen einer Rechtsnorm frühzeitig aufzudecken. Dies kann sich als schwierig erweisen, wenn noch keine Erfahrungen mit den zur Diskussion stehenden Rechtsnormen bestehen, da es sich um völlig neue Rechtsnormen handelt oder wenn in den anderen Departementen das Fachwissen fehlt. In der Praxis werden die Geschäfte anderer Departemente denn im Wesentlichen auch nur auf politisch heikle Punkte und auf Plausibilität hin geprüft.¹¹⁷ Für weitergehende Abklärungen fehlt in den anderen Departementen in der Regel die Zeit. Vollzugsschwierigkeiten werden deshalb anlässlich eines Mitberichtsverfahrens wohl höchstens in offensichtlichen Fällen entdeckt.¹¹⁸

Es sind verschiedene Ansätze denkbar, wie im Kanton Aargau in Zukunft das Mitberichtsverfahren optimiert werden könnte, damit vermehrt Erkenntnisse in Bezug auf die Vollzugstauglichkeit gewonnen werden könnten:

1. Die Unterlagen des Mitberichtsverfahrens zu Rechtsetzungsprojekten sollten zwingend Aussagen zur Vollzugstauglichkeit enthalten. Damit wird einerseits gewährleistet, dass sich die Projektleitung explizit mit der Prüfung der Vollzugstauglichkeit befasst und andererseits werden die in das Mitberichtsverfahren einbezogenen Stellen auf diese Thematik aufmerksam gemacht und schenken ihr dadurch eher Aufmerksamkeit.
2. Die Richtlinien der Rechtsetzung im Kanton Aargau enthalten keinen Hinweis darauf, wo Probleme bezüglich der Vollzugstauglichkeit liegen könnten. Die Richtlinien der Rechtsetzung sollten diesbezüglich ergänzt werden. Auch sollten Hinweise gemäss der obenstehenden Ziffer 1 aufgenommen werden.
3. Eine weitere Möglichkeit wäre es, eine verwaltungsinterne Stelle vorzusehen, welche sich bei jedem Rechtsetzungsprojekt im Rahmen des Mitberichtsverfahrens speziell

¹¹³ Müller/Uhlmann, Rz. 147

¹¹⁴ Richtlinien der Rechtsetzung im Kanton Aargau, S. 40, Ziffer 5.4.3

¹¹⁵ Müller/Uhlmann, Rz. 297

¹¹⁶ Sen, S. 310 unten

¹¹⁷ So auch für Vernehmlassungsverfahren im Kanton Bern, s. Forum für Rechtsetzung LEGES 2010/2, S. 269

¹¹⁸ Ähnliche Einschätzung im Interview im Anhang 2, Frage 14

der Prüfung der Vollzugstauglichkeit widmet. Diese Stelle könnte im Kanton Aargau beispielsweise beim Rechtsdienst des Regierungsrats angesiedelt sein.¹¹⁹

Mit dem Vernehmlassungsverfahren sollen auch ausserhalb der Verwaltung stehende Personen und andere Organisationen in den Prozess der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung einbezogen werden.¹²⁰ Behörden gewinnen durch die Betroffenenbindung zusätzliche Kapazitäten und Informationen, welche ihnen erlauben, bessere Lösungsansätze zu entwickeln.¹²¹ Auf Bundesebene ist für das Vernehmlassungsverfahren in Art. 2 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VIG; SR 172.061) ausdrücklich vorgesehen, dass dieses Aufschluss über die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz eines Vorhabens geben soll.¹²² In der Literatur wird ausgeführt, dass es sogar sinnvoll sein könnte, in der Vernehmlassung präzise Fragen zu Vollzugsaspekten zu stellen.¹²³ Im Kanton Aargau fehlt eine entsprechende gesetzliche Regelung sowohl für das Mitberichtsverfahren als auch für die Anhörungen.

Bezug zu den Erfahrungen mit der Mehrwertabgabe:

Bei der Einführung der Mehrwertabgabe im Kanton Aargau wurden ein internes Mitberichtsverfahren und eine externe Anhörung durchgeführt. Die Vollzugstauglichkeit war bei beiden kein Thema.

Siehe auch Teil II, Ziffer 2.1 Später Zeitpunkt der Vollzugsüberlegungen

Siehe auch Teil II, Ziffer 2.6 Heikle Übergangsregelung

Erkenntnisse:

Es sollte geprüft werden, ob das Mitberichtsverfahren und die Anhörungen im Kanton Aargau in Bezug auf die Prüfung der Vollzugstauglichkeit von Erlassen optimiert werden können.

¹¹⁹ Buomberger, S. 2 fordert für die Schweiz eine externe unabhängige Prüfstelle. Eine solche verbessere mittelfristig die Qualität der Regulierungen und garantiere, dass die Verbesserung der regulatorischen Rahmenbedingungen als Daueraufgabe wahrgenommen wird.

¹²⁰ Müller/Uhlmann, Rz. 151

¹²¹ Ritz et al.; S. 113

¹²² Müller/Uhlmann, Rz. 73 (S. 56 oben)

¹²³ Forum für Rechtsetzung LEGES 2010/2, S. 268; vgl. auch Schuler auf S. 7 der Präsentation für den Einbezug der Kantone beim Vollzug von Bundesrecht

7. Genügend Ressourcen für Rechtsetzungsverfahren

Die Beschaffung und Verarbeitung der Informationen, die für eine «richtige», d.h. gerechte, wirksame, effiziente und akzeptierte Normierung erforderlich sind, ist eine der schwierigsten Aufgaben der an der Rechtsetzung mitwirkenden Organe.¹²⁴ Viele Mängel der Rechtsetzung sind auf eine unzureichende Abklärung des Ist-Zustandes und der wahrscheinlichen Auswirkungen der geplanten Normierungen zurückzuführen. Die Verwaltungsbehörden verfügen oft nicht über genügend Mittel und noch häufiger über zu wenig Zeit,¹²⁵ um die notwendigen Informationen zu beschaffen und so aufzubereiten, dass sie bei der Konzeption und bei der Redaktion eines Erlasses ausreichend berücksichtigt werden können.¹²⁶ Eine gute Gesetzgebung bedingt somit zwingend genügend Ressourcen im Rechtsetzungsprojekt.

Beim Start eines Rechtsetzungsprojektes sind immer auch Entscheide betreffend Einteilung und Einsatz öffentlicher Ressourcen finanzieller, personeller und zeitlicher Art abzuleiten, die der Projektleitung zur Verfügung gestellt werden. Anlässlich der Initialisierungsphase eines Projekts werden die erforderlichen Ressourcen geplant und bereitgestellt.¹²⁷ Es ist auch eine geeignete Infrastruktur erforderlich. Auch physische Ressourcen wie Maschinen, Gebäude oder Computersysteme stellen als Realkapital Ressourcen dar und müssen für ein Rechtsetzungsprojekt zur Verfügung gestellt werden.¹²⁸ Davon zu unterscheiden sind die Ressourcen für die Rechtsanwendung.¹²⁹

Wie in Teil III, Ziffer 2.3 aufgezeigt, kann ein faktisches Vollzugsdefizit entstehen, wenn das Gesetz zwar ausreichende Möglichkeiten zum Vollzug vorsieht, die Verwaltung dann aber nicht oder nur teilweise vollzieht, weil beispielsweise Ressourcen fehlen. Grund dafür können einerseits fehlende Ressourcen bei der rechtsanwendenden Behörde sein. Andererseits können aber auch fehlende Ressourcen im Rechtsetzungsverfahren einen Grund für faktische Vollzugsdefizite darstellen. Stehen im Rechtsetzungsverfahren zu wenige Ressourcen zur Verfügung, führt das unter Umständen dazu, dass bei Inkrafttreten einer neuen Bestimmung deren Vollzug noch nicht genügend vorbereitet ist. Statt für den Vollzug selbst wird die Zeit der rechtsanwendenden Behörde dann für die Vorbereitung des Vollzugs benötigt. Das birgt – mindestens für eine Anfangszeit – die Gefahr eines faktischen Vollzugsdefizits in sich.

¹²⁴ Müller/Uhlmann, Rz. 470

¹²⁵ s. auch Müller/Uhlmann, Rz. 137, wonach der für die Ausarbeitung von Rechtsnormen zur Verfügung stehende Zeitraum stets (zu) kurz ist, da die Politik praktisch immer möglichst schnell wirksam werdende Regelungen erwartet.

¹²⁶ Müller/Uhlmann, Rz. 472

¹²⁷ Kuster et al., S. 41

¹²⁸ Mankiv & Taylor, 2018, S. 674; Johnson et al., 2018, S. 140

¹²⁹ Bspw. Kettiger, Gesetzescontrolling, S. 61 betreffend Evaluationen

Bezug zu den Erfahrungen mit der Mehrwertabgabe:

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe des Rechtsetzungsverfahrens «Einführung der Mehrwertabgabe im Kanton Aargau» mussten dieses grössere Rechtsetzungsprojekt neben ihrem Alltagsgeschäft bewältigen.¹³⁰ Vollzugsvorbereitungen waren kaum möglich.

Siehe auch Teil II, Ziffer 2.1: Später Zeitpunkt der Vollzugsüberlegungen

Erkenntnisse:

Für qualitativ hochwertige Rechtsetzungsverfahren sind genügend Ressourcen wichtig.

8. Förderung des interdisziplinären Denkens bei juristischem Hintergrund

In allen Phasen eines Rechtsetzungsverfahrens sind Juristinnen und Juristen massgeblich beteiligt. Sie bringen das erforderliche konzeptionelle und methodische Know-How mit, um bei der Erarbeitung von Normtexten in sinnvollen Schritten vorzugehen und dabei die Vorgegebenheiten, den rechtlichen Rahmen und die Wirkungen neuer Regelungen ausreichend zu berücksichtigen.¹³¹ Rechtsetzung ist jedoch eine interdisziplinäre Aufgabe. In allen Phasen der Erarbeitung von Normtexten müssen Fachleute aus verschiedenen Disziplinen zusammenwirken.¹³² Qualitativ hochstehendes Recht kann heute nur noch im Rahmen interdisziplinärer Bemühungen erzeugt werden.¹³³ Die Rechtsetzung muss interdisziplinärer werden, damit sie eine optimale inhaltliche Qualität und damit eine optimale Fairness erreicht.¹³⁴ Dadurch sollen die spezifischen Perspektiven der Einzelwissenschaften aufgebrochen werden, welche die Erfahrungsobjekte in bestimmter Weise fokussieren.¹³⁵ Es muss sich dabei um eine institutionalisierte Form der Interdisziplinarität handeln, weil nur so sichergestellt wird, dass das relevante Wissen in einer Phase der Rechtsetzung verarbeitet wird, die sich noch durch hinreichende Offenheit auszeichnet. Es ist zu spät, wenn erst das Parlament Expertinnen und Experten anhört.¹³⁶ Im Kanton Aargau enthalten die Richtlinien der Rechtsetzung keinen expliziten Hinweis auf die Interdisziplinarität der Rechtsetzungsverfahren. Trotzdem besteht weit verbreitete Einigkeit, dass eine Absprache zwischen Juristen und Juristinnen und anderen Disziplinen im Rechtsetzungsverfahren notwendig ist.¹³⁷

¹³⁰ Interview im Anhang 2; Fragen 3 und 10

¹³¹ Müller/Uhlmann, Rz. 4

¹³² Müller/Uhlmann, Rz. 3; Gesetzgebungsleitfaden Bund, S. 46, Rz. 85

¹³³ Uhlmann, Festschrift für Paul Richli, S. 782

¹³⁴ Richli, S. 1

¹³⁵ Richli, S. 11

¹³⁶ Richli, S. 6

¹³⁷ So auch Interview im Anhang 2; Frage 13

Im Kontrast zu diesem unbestrittenen Ruf nach Interdisziplinarität in Rechtsetzungsverfahren scheint in der Verwaltungspraxis aber auch eine Art Subkultur unter Juristinnen und Juristen zu existieren. Eine Subkultur ist gemäss Wikipedia «eine soziologische Bezeichnung für die mehr oder weniger abweichende Kultur der Teilgruppe einer Gesellschaft». Insbesondere grosse Verwaltungen verfügen vielfach über mehrere unterschiedliche Kulturen und mehrere Subkulturen. Subkulturen entwickeln sich beispielsweise entlang Organisationseinheiten, Standorten, Berufsgruppen, Funktionen oder Hierarchieebenen. In öffentlichen Organisationen sind insbesondere die Berufsorientierung und damit zusammenhängende Subkulturen stark ausgeprägt.¹³⁸ Bei den Juristinnen und Juristen in der öffentlichen Verwaltung wird in der Regel das juristische Denken sehr hoch gewichtet.¹³⁹ Juristische Denken ist für die juristische Arbeit unbestrittenermassen sehr wichtig, sollte jedoch mit etwas mehr interdisziplinärem Denken angereichert werden.

Wie in Teil III, Ziffer 4 ausgeführt, handelt es sich bei Rechtsetzungsverfahren um Projekte. Es ist deshalb unerlässlich, dass sich die damit befassten Juristinnen und Juristen ein Mindestmass an Kenntnissen im Projektmanagement aneignen. Es ist aber auch eine gewisse Offenheit für andere Disziplinen und die Bereitschaft zum Lernen von Neuem (beispielsweise der Bedienung eines Tools zur Aufnahme von Geschäftsprozessen oder eine Sensibilität für Digitalisierungsfragen) zwingend. Der Austausch mit internen und externen Expertinnen und Experten kostet Zeit und Geld.¹⁴⁰ Auch deshalb ist es wichtig, dass bei den Juristinnen und Juristen genügend interdisziplinäre Sensibilität besteht, um im richtigen Moment die richtigen Personen beizuziehen. Es muss abgewogen werden, in welchen Fällen Expertinnen und Experten beigezogen werden müssen und was selbst erledigt werden kann. Die Förderung des interdisziplinären Denkens bei Juristinnen und Juristen scheint zur Erhöhung dieser Sensibilität ein guter Ausgangspunkt zu sein. Dazu sind insbesondere Weiterbildungen von an Rechtsetzungsverfahren beteiligten Juristinnen und Juristen zielführend.¹⁴¹ Es wird sogar über eine Pflicht zur Offenlegung der Reflektion über interdisziplinäre Zusammenarbeit nachgedacht.¹⁴² Das dürfte aber wohl etwas weit führen.

¹³⁸ Ritz et al., S. 371

¹³⁹ So hat die Verfasserin dieser Masterarbeit einmal die Aussage gehört, die Beschäftigung mit Geschäftsprozessen habe nichts mit juristischem Denken zu tun und sei deshalb von anderen zu erledigen.

¹⁴⁰ Uhlmann, Festschrift für Paul Richli, S. 785

¹⁴¹ Müller/Uhlmann, Rz. 566 ganz unten zur generellen Weiterbildung im Bereich der Rechtsetzung; so auch Kettinger, Gesetzescontrolling, S. 60; Uhlmann, Festschrift für Paul Richli, S. 791 spezifisch zu interdisziplinärer Ausbildung und Austausch.

¹⁴² Uhlmann, Festschrift für Paul Richli, S. 788

Bezug zu den Erfahrungen mit der Mehrwertabgabe:

Im Rechtsetzungsprojekt «Einführung der Mehrwertabgabe im Kanton Aargau» wäre es sinnvoll gewesen, den geplanten Geschäftsprozess frühzeitig und vollständig mit einem dafür geeigneten Tool zur Modellierung von Geschäftsprozessen aufzuzeichnen. Die Sensibilität für die Wichtigkeit von Geschäftsprozessen war nicht genügend ausgeprägt.

Siehe auch Teil II, Ziffer 2.2 Später Zeitpunkt der detaillierten Modellierung des Geschäftsprozesses

Erkenntnisse:

Das interdisziplinäre Denken bei Juristinnen und Juristen sollte gefördert werden.

9. Sensibilisierung für Geschäftsprozesse

Bei der Vorbereitung von Erlassen sollte das gestellte normative Problem möglichst vollständig überblickt werden.¹⁴³ Entscheidend ist dabei nicht nur der materielle Gehalt einer Rechtsnorm, sondern auch eine umfassende Kenntnis und optimierte Ausgestaltung der zugrundeliegenden Geschäftsprozesse.

Unter Geschäftsprozessmanagement wird ein integriertes System aus Führung, Organisation und Controlling verstanden, das eine zielgerichtete Steuerung der Geschäftsprozesse ermöglicht.¹⁴⁴ Hauptziel des Geschäftsprozessmanagements ist es unter anderem, durch Optimierung der Geschäftsprozesse die Effektivität und Effizienz der Organisation zu erhöhen.¹⁴⁵ Verwaltungen funktionieren nicht nach einem solchen System des Geschäftsprozessmanagements. Trotzdem ist es auch für Verwaltungen aus Kostengründen sinnvoll, ihre Geschäftsprozesse zu optimieren. Auf die Verwaltung bezogen steht Prozessdenken aber heute noch im Schatten eines Denkens, das von vorhandenen Strukturen sowie kulturellen Prägungen ausgeht.¹⁴⁶

Das Ziel von Prozessoptimierungen wird gewöhnlich in der Steigerung der Output-Effizienz in verschiedenen Formen gesehen: Schneller und billiger. Es können aber auch Transparenz, Ausfallsicherheit oder Qualitätsverbesserungen, beispielsweise durch geringere Fehlerhäufigkeit, damit verbunden sein.¹⁴⁷ Die Gestaltung neuer Geschäftsprozesse in der Verwaltung

¹⁴³ Hotz, S. 130

¹⁴⁴ Schmelzer, S. 58, Ziffer 1.6

¹⁴⁵ Schmelzer, S. 59, Ziffer 1.6

¹⁴⁶ Lenk, S. 9

¹⁴⁷ Lenk, S. 19

wird auch im Zusammenhang mit Bürokratieabbau gesehen, wonach Anstrengungen zum Bürokratieabbau aus zwei weit auseinander liegenden Praxisbereichen kommen: Der eine Weg führt von den IT-Infrastrukturen her zu einem bürokratiesparenden Verwaltungsvollzug, welcher sich in veränderten Geschäftsprozessen niederschlägt. Der andere Weg sind bürokratiesparende Regulierungen, welche bis hin zur Gestaltung der entsprechenden Geschäftsprozesse des Vollzugs gehen sollten.¹⁴⁸

Optimierte Geschäftsprozesse beinhalten keine Widersprüche. Im Organisations- und Verfahrensrecht haben widersprüchliche Regeln Kompetenzkonflikte, unrationelle Arbeitsabläufe, Lücken oder Doppelspurigkeiten bei der Aufgabenerfüllung zur Folge und können Entscheidungsprozesse hemmen.¹⁴⁹ Schwierigkeiten können auch entstehen, wenn mehrere Dienststellen involviert sind. Typische Probleme sind dann zu lange Verfahrensdauern, Verzögerungen aufgrund interner Koordination, Mehrfachbelastungen durch Formulare, zu viele Ansprechpartner oder unklare Kompetenzordnungen.¹⁵⁰ Es wird zudem eine Tendenz zur komplexen Aufgabenverflechtung zwischen den staatlichen Ebenen festgestellt.¹⁵¹ Dafür wird sogar der Begriff der «institutionalisierten Verantwortungslosigkeit» verwendet: Handlungskompetenz, Risiko und Verantwortung gehörten in die gleiche Hand. Die nobelste Aufgabe im Bundesstaat sei die ordnungspolitisch saubere Aufgabenteilung und Kompetenzzuordnung. Wer Kompetenzen übertragen erhalte, müsse das Risiko und dafür die finanzielle und politische Verantwortung tragen.¹⁵² Grundlage für eine saubere Aufgabenteilung und Kompetenzzuordnung ist ein gut durchdachter Geschäftsprozess.

Beim Vollzug stellen sich unter anderem auch Fragen betreffend die Kontrollmöglichkeiten bei der Umsetzung.¹⁵³ Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen Zuständigkeiten und Kontrollmöglichkeiten. Bereits im Rechtsetzungsverfahren sollte deshalb einem optimierten Geschäftsprozess, der Notwendigkeit von Kontrollen und allfälligen Kontrollmöglichkeiten genügend Beachtung geschenkt werden. Schon beim Festlegen von Zuständigkeiten im Rechtsetzungsverfahren sollte daran gedacht werden, wer im Vollzug die Verantwortung trägt, wer kontrolliert und wie überhaupt kontrolliert werden kann. Dies beinhaltet auch Überlegungen zur Möglichkeit der Digitalisierung.

¹⁴⁸ Brüggemeier, S. 14

¹⁴⁹ Müller/Uhlmann, Rz. 218

¹⁵⁰ Ritz et al., S. 170, Ziffer 5

¹⁵¹ Nuspliger, S. 142

¹⁵² Schaltegger, 3. Absatz

¹⁵³ Sager et al., S. 118

Bezug zu den Erfahrungen mit der Mehrwertabgabe:

Bei einer frühzeitigen vollständigen Modellierung des neuen Geschäftsprozesses zur Erhebung der Mehrwertabgabe wäre die Projektleitung frühzeitig gezwungen gewesen zu überlegen, was passieren soll, wenn eine Gemeinde eine vorgeschriebene Information an den Kanton unterlässt oder nicht korrekte Daten liefert. Damit hätte die Frage der Art und Häufigkeit von Kontrollen seitens des Kantons in das Rechtsetzungsverfahren einfließen können. Die Sensibilität für die Wichtigkeit von Geschäftsprozessen war nicht genügend ausgeprägt.

Siehe auch Teil II, Ziffer 2.2 Später Zeitpunkt der detaillierten Modellierung des Geschäftsprozesses

Siehe auch Teil II, Ziffer 2.5 Fokus im Rechtsetzungsverfahren auf den Idealfall

Erkenntnisse:

Die Projektleitungen von Rechtsetzungsprojekten sollten für Geschäftsprozesse und deren Wichtigkeit in Rechtsetzungsverfahren sensibilisiert werden.

10. Verbreitete Einführung von Prozessmodellierungstools

Auch in Verwaltungen sollte das technologische Leistungspotenzial genutzt werden.¹⁵⁴ Wie in Teil IV, Ziffer 7 aufgezeigt, stellen heutzutage auch digitale Hilfsmittel wichtige Ressourcen im Rechtsetzungsverfahren dar. Eines davon sind digitale Hilfsmittel zur Modellierung von Geschäftsprozessen. Unter Prozessmodellierung wird die vollständige, formale, präzise und konsistente Beschreibung von Geschäftsprozessen verstanden.¹⁵⁵ Es existieren heutzutage einfache und intuitiv anwendbare Produkte, welche auch für Personen ohne spezifische Prozessmodellierungskenntnisse geeignet sind.¹⁵⁶

Auch innerhalb der Verwaltung erscheint ein breiter Einsatz von digitalen Hilfsmitteln zur Modellierung von Geschäftsprozessen als sinnvoll. Alle Mitarbeitenden sollten die sie betreffenden Geschäftsprozesse mit einem geeigneten Informatiktool und ohne grossen Aufwand aufzeichnen können. Wird jeder Schritt eines Geschäftsprozesses visuell sichtbar gemacht, erleichtert das auch dessen Optimierung. Mit visualisierten Geschäftsprozessen werden einerseits Doppelspurigkeiten und fehlende Schritte sichtbar. Andererseits wird aber auch die Diskussion über Sinn und Unsinn einzelner Abläufe erleichtert. In Rechtsetzungsprojekten dient das insbesondere bei neuen Prozessen der Sicherstellung der Vollzugstauglichkeit und damit der Vermeidung von Vollzugsdefiziten.

¹⁵⁴ Ritz et al., S. 3

¹⁵⁵ Schmelzer, Ziffer 12.3.1.1

¹⁵⁶ Bspw. DiPP IMS als Qualitätsmanagement-System

Bezug zu den Erfahrungen mit der Mehrwertabgabe:

Der neue Geschäftsprozess zur Erhebung der Mehrwertabgabe wurde im Rechtsetzungsverfahren mit Hilfe von Word und Excel und nur rudimentär abgebildet.¹⁵⁷ Eine verbreitete Einführung eines einfach zu bedienenden Prozessmodellierungstools könnte für zukünftige Rechtsetzungsverfahren hilfreich sein.

Siehe auch Teil II, Ziffer 2.2 Später Zeitpunkt der detaillierten Modellierung des Geschäftsprozesses

Erkenntnisse:

In der Verwaltung sollten einfache Tools zur Modellierung von Geschäftsprozessen zur Verfügung stehen und die Mitarbeitenden das Know-How zu deren Nutzung haben.

Teil V: Schlussfolgerungen

Rechtsetzung ist ein anspruchsvoller und interdisziplinärer Prozess. Die Analyse des Beispiels «Einführung der Mehrwertabgabe im Kanton Aargau» zeigte verschiedene Vollzugsherausforderungen auf. Mit dieser Masterarbeit sind anhand dieser Erfahrungen die folgenden zehn interdisziplinären Ansätze herausgearbeitet worden, wie in Zukunft in der verwaltungsinternen Erlassvorbereitung zur Verbesserung der Vollzugstauglichkeit beigetragen werden könnten:

1. Rechtsetzungsprojekte sollten erst nach Inkrafttreten der Rechtsnormen und nach einer Einführungsphase gemäss Projektmanagement beendet werden.
2. Die graphische Darstellung des Policy Cycles sollte das ineinander Übergreifen der einzelnen Phasen visualisieren.
3. Es ist grosser Wert auf argumentativ gut formulierte Botschaften zu legen. Die verwaltungsinternen Führungskräfte sollten entsprechend sensibilisiert werden.
4. Die Vorlagen für Botschaften an den Grossen Rat im Kanton Aargau sollten mit Hinweisen zur Prüfung der Vollzugstauglichkeit von Erlassen ergänzt werden.
5. In Rechtsetzungsverfahren sollten immer systematisch hypothetische Test Cases durchgespielt werden. Die Richtlinien der Rechtsetzung im Kanton Aargau sollten entsprechend angepasst werden.
6. Es sollte geprüft werden, ob das Mitberichtsverfahren und die Anhörungen im Kanton Aargau in Bezug auf die Prüfung der Vollzugstauglichkeit von Erlassen optimiert werden können.

¹⁵⁷ Interview im Anhang 2; Frage 9

7. Für qualitativ hochwertige Rechtsetzungsverfahren sind genügend Ressourcen wichtig.
8. Das interdisziplinäre Denken bei Juristinnen und Juristen sollte gefördert werden.
9. Die Projektleitungen von Rechtsetzungsprojekten sollten für Geschäftsprozesse und deren Wichtigkeit in Rechtsetzungsverfahren sensibilisiert werden.
10. In der Verwaltung sollten einfache Tools zur Modellierung von Geschäftsprozessen zur Verfügung stehen und die Mitarbeitenden das Know-How zu deren Nutzung haben.

Auch wenn alle diese interdisziplinären Ansätze umgesetzt werden, wird es kein perfekt durchgeführtes Rechtsetzungsverfahren geben. Auch bei noch so guter verwaltungsinterner Erlassvorbereitung wird der Gesetzgeber nie an alles denken und alles Gedachte perfekt formulieren. Das was gedacht wurde, wurde im Beispiel des Rechtsetzungsverfahrens «Einführung der Mehrwertabgabe im Kanton Aargau» gut aufbereitet. Die Krux lag aber bei denjenigen Punkten, an die nicht gedacht wurde.

Ziel eines jeden Rechtsetzungsverfahrens sollte eine möglichst umfassend gedachte Rechtsetzung mit einer vollständigen und nachvollziehbaren Dokumentation sein. Sowohl für die Politik als auch für die Vollzugsbehörden ist eine gut durchdachte und argumentativ gut dokumentierte Erlassvorbereitung essentiell. Andernfalls besteht ein erhöhtes Risiko von Vollzugsproblemen oder gar Vollzugsdefiziten. Die Prüfung der Vollzugstauglichkeit von Erlassen stellt bei der verwaltungsinternen Erlassvorbereitung zwar einen gewissen Aufwand dar, die Qualität der Rechtsetzung rechtfertigt diesen aber.¹⁵⁸ Dem Aspekt der Vollzugstauglichkeit sollte deshalb bei der verwaltungsinternen Erlassvorbereitung in Zukunft noch vermehrt Beachtung geschenkt werden.

¹⁵⁸ vgl. auch Forum für Rechtsetzung, Frank Schuler, S. 8 betreffend Optimierung von Vernehmlassungsverfahren.

V. Literaturverzeichnis

- BUOMBERGER PETER & SCHLEGEL TOBIAS (2016), *Von Deutschland lernen*; Die Schweiz sollte bewährte Konzepte für den Bürokratieabbau übernehmen. Blogbeitrag Avenir Suisse. URL:
[Von Deutschland lernen | Avenir Suisse \(avenir-suisse.ch\)](https://www.avenir-suisse.ch/von-deutschland-lernen)
- BRÜGGEMEIER MARTIN & LENK KLAUS (2011), *Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug*. Berlin: Edition Sigma
- FORUM FÜR RECHTSETZUNG vom 25. Februar 2010, *Die Vollzugstauglichkeit von Bundesrecht*. In: LEGES 2010/2 | Mitteilungen
- HOTZ REINHOLD (1983), *Methodische Rechtsetzung - eine Aufgabe der Verwaltung* (St. Galler Habilitationsschrift). Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag
- JOHNSON GERRY, WHITTINGTON RICHARD, SCHOLES KEVAN, ANGWIN DUNCAN & REGNÉR PATRICK (2018), *Strategisches Management*; Eine Einführung (11. Auflage). Hallbergmoos: Pearson
- KETTIGER DANIEL (2000), *Gesetzescontrolling – Ansätze zur nachhaltigen Pflege von Gesetzen*. Bern: Haupt Verlag
- KETTIGER DANIEL (2001), *Kantonsparlamente als wirkungsvolle Gesetzgeber - Gedanken zur Rolle der Parlamente bei der wirkungsorientierten Gesetzgebung*. Parlament, Parlement, Parlamento 2/01
- KUSTER JÜRIG, HUBER EUGEN, LIPPMANN ROBERT, SCHMID ALPHONS, SCHNEIDER EMIL, WITSCHI URS, WÜST ROGER (2011), *Handbuch Projektmanagement* (3. Auflage). Heidelberg: Springer
- LENK KLAUS (2012), Die Bedeutung von Prozessen und Prozessdenken für die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. In SCHLIESKY UTZ & SCHULZ SÖHNKE E. (Hrsg.), *Die Erneuerung des arbeitenden Staates* (1. Auflage). Baden-Baden: Nomos
- LEZZI MARIA (2014), *Mehrwertabgabe gemäss Artikel 5 Raumplanungsgesetz*. (Leicht überarbeiteter Redetext anlässlich der SGAR-Tagung vom 12. September 2014)
- MANKIW N. GREGORY & TAYLOR MARK P. (2018), *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre* (7. Auflage). Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag
- MOURGUE D'ALGUE HÉLÈNE (2014), Klarheit in Projekten mit HERMES. In WAGNER REINHARD, GRAU NINO (Hrsg.), *Basiswissen Projektmanagement - Prozesse und Vorgehensmodelle*. Düsseldorf: Symposium Publishing GmbH
- MÜLLER GEORG & UHLMANN FELIX (2013), *Elemente einer Rechtsetzungslehre* (3. Auflage). Zürich - Basel - Genf: Schulthess Juristische Medien AG
- MÜLLER GEORG (2015), *Die Bedeutung von LeGes für die Rechtsetzungslehre*. LeGes 2015/1, S. 97 - 105

- NATIONALER NORMENKONTROLLRAT (2019), *Erst der Inhalt, dann die Paragraphen. Gesetze wirksam und praxistauglich gestalten* (1. Auflage). Berlin: Nationaler Normenkontrollrat (Auftraggeber), erstellt durch: McKinsey & Company, Inc.
- NUSPLIGER KURT (2019), *Regieren im föderalistischen Staat*. In RITZ ADRIAN, HALDEMANN THEO & SAGER FRITZ (Hrsg.), *Blackbox Exekutive*. Zürich: NZZ Libro.
- NUSSBAUM HANS GEORG (1995), *Projektmanagement bei Rechtsetzungsvorhaben: Vom Model zur Wirklichkeit*. LeGes 1995/1, S. 47 - 83
- RICHLI PAUL (2000), *Interdisziplinäre Daumenregel für eine faire Rechtsetzung*. Basel - Genf - München: Helbing & Lichtenhahn
- RIEDER STEFAN, BALTHASAR ANDREAS, KISSLING-NÄF INGRID (2017), *Vollzug und Wirkung öffentlicher Politiken*. In KNOEPFEL PETER, PAPADOPOULOS YANNIS, SCIARINI PASCAL, VATTER ADRIAN, HÄUSERMANN SILJA (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik* (6. Auflage). Zürich: NZZ Libro
- RITZ ADRIAN & THOM NORBERT (2019), *Public Management; Erfolgreiche Steuerung öffentlicher Organisationen* (6. Auflage). Bern: Springer Gabler
- RÜSSELI MARKUS (2021), *Mehrwertausgleich in den Kantonen – ein Überblick*. In ZBl 4/2021
- SAGER FRITZ, INGOLD KARIN & BALTHASAR ANDREAS (2018), *Policy-Analyse in der Schweiz* (2. Auflage). Zürich: NZZ Libro
- SCHALTEGGER CHRISTOPH A. & SCHELKER MARK (2021), *Föderalismus - Corona, Irrungen und Wirrungen*, NZZ vom 25. Januar 2021
- SCHMELZER HERMANN J. & SESSELMANN WOLFGANG, (2020), *Geschäftsprozessmanagement in der Praxis* (9. Auflage). München: Carl Hanser Verlag GmbH
- SEN AMARTYA, (2020), *Ökonomie für den Menschen - Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft* (1. Auflage). München: Carl Hanser Verlag GmbH
- TSCHENTSCHER AXEL, LIENHARD ANDREAS, SPRECHER FRANZISKA (2018), *Öffentliches Recht* (2. Auflage), Zürich/St. Gallen: DIKE
- UHLMANN FELIX (2011), *Interdisziplinarität in Rechtsetzung und Rechtsetzungslehre*. In CARONI MARTINA, HESELHAUS SEBASTIAN, MATHIS KLAUS, NORER ROLAND (Hrsg.), *Auf der Scholle und in lichten Höhen: Festschrift für Paul Richli zum 65. Geburtstag*. Zürich / St. Gallen: DIKE
- VATTER ADRIAN (2017), *Föderalismus*. In KNOEPFEL PETER, PAPADOPOULOS YANNIS, SCIARINI PASCAL, VATTER ADRIAN, HÄUSERMANN SILJA (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik* (6. Auflage). Zürich: NZZ Libro
- WYSS DANIEL PASCAL (2009), *Die Prüfung von Gesetzen auf ihre Praktikabilität in Grossbritannien und Kanada: ein Modell für die Schweiz?* In: SZS 2009

VI. Dokumentenverzeichnis

- DEPARTEMENT BAU, VERKEHR UND UMWELT, KANTON AARGAU (2017), *Bereinigter Bericht vom 2. März 2017*, (...) Verordnung über die Mehrwertabgabe (Mehrwertabgabeverordnung, MWAV); Beschluss und Inkraftsetzung; Verpflichtungskredit und Projektstellen zulasten der «Spezialfinanzierung Mehrwertabgabe»; Bewilligung; Auftrag an Rechtsdienst des Regierungsrats (nicht öffentlich)
- DEPARTEMENT BAU, VERKEHR UND UMWELT, KANTON AARGAU (2018), *Bereinigter Bericht vom 1. Juni 2018*, Verordnung über die Mehrwertabgabe (Mehrwertabgabeverordnung, MWAV) (...); (nicht öffentlich)
- EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT / BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (2019), *Gesetzgebungsleitfaden*, (...) Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes (4. Auflage). Bern: Bundesamt für Justiz.
- FORMULAR «LISTE MEHRWERTABGABE UND BAUPFLICHT». *Auffindbar unter URL* (zuletzt besucht am 20.9.2021):
[Werkzeugkasten 6 - Kanton Aargau \(ag.ch\)](#)
- FORUM FÜR RECHTSETZUNG vom 25. Februar 2010, *Probleme der Umsetzung von Bundesrecht – Reflexionen aus dem Kanton Zürich* (Power-Point-Präsentation von Christian Schuhmacher). *Auffindbar unter URL* (zuletzt besucht am 20.9.2021):
<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/legistik/rechtsetzungsforum/veranstaltungshemen/8.html>
- FORUM FÜR RECHTSETZUNG vom 30. Juni 2011, *Das Vernehmlassungsverfahren als Mittel zur Qualitätssicherung in der Rechtsetzung* (Power-Point-Präsentation von Dr. Frank Schuler). *Auffindbar unter URL* (zuletzt besucht am 20.9.2021):
<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/legistik/rechtsetzungsforum/veranstaltungshemen/12.html>
- GESCHÄFTSPROZESS ZUR ERHEBUNG DER MEHRWERTABGABE (Prozessablauf detailliert), *Auffindbar unter URL* (zuletzt besucht am 20.9.2021):
[Werkzeugkasten 6 - Kanton Aargau \(ag.ch\)](#)
- REGIERUNGSRAT KANTON AARGAU (2015), *Botschaft an den Grossen Rat (15.269)*; Anpassungen an die Änderungen des Raumplanungsgesetzes des Bundes (Mehrwertausgleich, Förderung der Verfügbarkeit von Bauland und weitere Änderungen); Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG). Bericht und Entwurf zur 1. Beratung. *Auffindbar unter URL* (zuletzt besucht am 20.9.2021):
<https://www.ag.ch/grossrat/grweb/de/195/Detail%20Geschäft?ProzId=970223>
- REGIERUNGSRAT KANTON AARGAU (2016), *Botschaft an den Grossen Rat (16.164 (15.269))*; Anpassungen an die Änderungen des Raumplanungsgesetzes des Bundes (Mehrwertausgleich, Förderung der Verfügbarkeit von Bauland und weitere Änderun-

gen); Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG). Bericht und Entwurf zur 2. Beratung. *Auffindbar unter URL* (zuletzt besucht am 20.9.2021):

<https://www.ag.ch/grossrat/grweb/de/195/Detail%20Geschäft?ProzId=970711>

- REGIERUNGSRAT KANTON AARGAU (2018), *Richtlinien der Rechtsetzung (RLRS) in der Fassung gemäss Revision vom 6. Juni 2018*. *Auffindbar unter URL* (zuletzt besucht am 20.9.2021):

[18-07-01RichtlinienderRechtsetzung.pdf \(ag.ch\)](#)

- SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT / BUNDESKANZLEI (2020), *Botschaftsleitfaden; Leitfaden zum Verfassen von Botschaften des Bundesrates*. Bern. Schweizerische Bundeskanzlei. *Auffindbar unter URL* (zuletzt besucht am 20.9.2021):

[Leitfaden für Botschaften des Bundesrates \(admin.ch\)](#)

- SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT / EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR WIRTSCHAFT, BILDUNG UND FORSCHUNG WBF (2013), *Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung*. Bern. *Auffindbar unter URL* (zuletzt besucht am 20.9.2021):

[Regulierungsfolgenabschätzung - Handbuch \(admin.ch\)](#)

- SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT / EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR WIRTSCHAFT, BILDUNG UND FORSCHUNG WBF (2013), *Checkliste Regulierungsfolgenabschätzung*. Bern. *Auffindbar unter URL* (zuletzt besucht am 20.9.2021):

[Regulierungsfolgenabschätzung - Checkliste \(admin.ch\)](#)

- SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT (2019), *Richtlinien des Bundesrates für die Regulierungsfolgenabschätzung bei Rechtsetzungsvorhaben des Bundes*. Bern. *Auffindbar unter URL* (zuletzt besucht am 20.9.2021):

[Richtlinien des Bundesrates für die Regulierungskostenabschätzung bei Rechtsetzungsvorhaben des Bundes \(vom 6. Dezember 2019\) \(admin.ch\)](#)

VII. Anhänge

1. Anhang 1: Interviewleitfaden für das Interview mit dem Leiter der Abteilung Raumentwicklung zum Rechtsetzungsverfahren Mehrwertabgabe im Kanton Aargau
2. Anhang 2: Transkribiertes Interview vom 2. September 2021 mit dem Leiter der Abteilung Raumentwicklung zum Rechtsetzungsverfahren Mehrwertabgabe im Kanton Aargau

VIII. Selbständigerklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Schafisheim, 22. September 2021



Yvonne Keller

IX. Über die Autorin

Yvonne Keller ist Rechtsanwältin und arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Sektion politische Geschäfte des Departements Gesundheit und Soziales im Kanton Aargau. Zuvor war sie während mehrerer Jahre im Kanton Aargau als Projektleiterin tätig. Sie ist als Vertreterin der GLP Mitglied der Finanzkommission in ihrer Wohngemeinde und Friedensrichterin im Bezirk Lenzburg.