

Das Rechtssetzungsverfahren im Kanton Aargau

Die Produktion von Rechtssätzen in der Aargau AG

Roland Gerne

Die Demokratie kennt nicht den heiligen Berg, auf den in Rauch und Donner das Gesetz herniederfährt, oder die unvordenkliche Tradition, deren Autorität dem Dekret Geltung verschafft. Bei uns – wer möchte es missen? – kündigt sich das Gesetz in Diskussionspapieren, Vorentwürfen, Entwürfen u.ä. zuweilen laut, zuweilen leise an, wird hin- und hergezerrt, beredet, verbessert, verwässert, «konsensfähig» gemacht und, wenn es überlebt, mühsam geboren, um bald erneut verändert, ergänzt oder entleert zu werden – zum Besseren, zum Schlechteren: wer wollte das entscheiden?

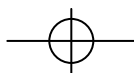
(Günter Bertram)

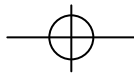
1 Einleitung

Ich verwende zur Beschreibung der Rechtssetzungsprozesse¹ des Kantons Aargau² neben der herkömmlichen juristisch geprägten Begrifflichkeit bewusst die Metapher einer privatwirtschaftlichen Unternehmung mit ihren Produktionsprozessen:³ Die Aargau AG⁴ produziert Rechtssätze. Selbstverständlich ist keine streng ökonomische Analyse der Rechtssetzung beabsichtigt. Vielleicht hilft aber das begriffliche Sensorium einer anderen Disziplin, ein facettenreicheres Bild zu zeichnen.

Mit der Verwendung der ökonomischen Metapher auf eine genuin staatliche, weitgehend monopolistisch ausgeübte Aufgabe soll nicht leichtfertig die Gleichsetzbarkeit des Staats mit einer privatwirtschaftlichen Unternehmung behauptet werden. Dem Vorwurf der Über-Simplifikation denke ich dadurch zu entgehen, dass ich meinen Überlegungen einen systemtheoretisch orientierten, dem Stakeholder-Value-Gedanken verpflichteten Unternehmensbegriff zu Grunde lege (Ackoff 1999, 38ff.). Von einem solchen Unternehmensverständnis ist es dann nur noch ein kurzer Schritt zu einem Staatsverständnis, das die Schaffung von «Public Value» zum zentralen Anliegen macht (Cabinet Office, 2002).

Die systemtheoretisch und betriebswirtschaftlich inspirierte Sicht auf ein von der juristischen Profession geprägtes Gebiet könnte einerseits die nicht unerwünschte Nebenfolge haben, auch für andere Disziplinen verständlich zu werden und damit zur geforderten, aber nur selten wirklich gelebten Interdisziplinarität in der Rechtssetzung beizutragen (Müller 1999, 1; Bolz 2002, 94). Andererseits könnte man mit einer solchen Sicht die Rechtssetzungslehre vielleicht demokratietauglicher bzw. miliztauglicher –





und damit wirksamer machen. Mit dieser hier nicht weiter verfolgten These soll nicht den Mitgliedern der Parlamente Laienhaftigkeit unterstellt werden; vielmehr geht sie von der Überzeugung aus, dass sich die über Jahrzehnte von der Rechtssetzungslehre entwickelten rechtssetzungsmethodischen Standards nur durchsetzen werden, wenn sie die konkreten Personen in ihrer jeweiligen historischen Situation gedanklich erreichen und ihnen nicht nur Kosten verursachen, sondern auch Nutzen generieren.

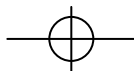
2 Rechtssetzung im Unternehmen «Aargau AG»

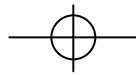
2.1 Politisches Unternehmen «Aargau AG»

Vor 200 Jahren wurde das politische Unternehmen «Aargau AG» mit französischer Unterstützung gegründet; seit 1848 ist es eine rechtlich abhängige Tochtergesellschaft der «Holding Schweiz AG» und verfügt über eine weltweite «Vernetzung» (www.ag.ch). Die Ziele und die Zwecke, die Aufgaben, das Verhältnis zur Holding Schweiz AG und zu anderen Schwestergesellschaften, die grundrechtlichen Beziehungen zu den Kundinnen und Teilhabern sowie die Organisation (Organe, Zuständigkeiten und Abläufe) sind in den Statuten des Unternehmens Aargau AG geregelt (Verfassung des Kantons Aargau; KV).⁵ Mit den Kommunen und den selbständigen Staatsanstalten verfügt die Aargau AG ihrerseits über Tochtergesellschaften. Institutionalisiert sind auch Teile eines eigenen, grundsätzlich unabhängigen Konfliktmanagements (Gerichten).

In den Statuten sind nur die allerwichtigsten Regelungen der Innen- und Aussenbeziehungen der AG zur ihren «Stakeholdern» enthalten. Ziele und Zwecke, Aufgaben und Organisation müssen konkretisiert, Produkte⁶ und Preise festgelegt werden. Die Organe der Gesellschaft, das heisst die Generalversammlung (Stimmberechtigte: rund 290'000 Shareholder bei einer Gesamtbevölkerung von rund 550'000⁷), ihr Verwaltungsrat (Grosser Rat: 200 Mitglieder⁸) und ihre Geschäftsleitung (Regierungsrat: 5 Mitglieder) sind beauftragt, dazu weitere Reglemente aufzustellen.

Gewisse Kundinnen und Teilhaber haben sich zusammengeschlossen und treten als organisierte Anspruchsgruppen auf (Verbände, Parteien); Kunden und Teilhaberinnen betreiben ihrerseits private Haushalte und Wirtschaftsunternehmen, die von der Aargau AG öffentliche Güter, Mischgüter und zum Teil private Güter⁹ beziehen und dafür mit einem Teil ihrer Erträge und Vermögen bezahlen müssen (Steuern und Gebühren). Ohne Berücksichtigung ihrer Tochtergesellschaften tätigt die Aargau AG bei einer Bilanzsumme von rund 2,6 Milliarden Franken einen Umsatz von 3,7 Milliarden Franken (vgl. Staatsrechnung 2002).





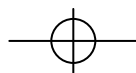
Mit der Bezeichnung «politisches Unternehmen» wird zum Ausdruck gebracht, dass die Aargau AG als Zentralorganisation des politischen Systems Aargau auch am Wirtschaftssystem Anteil hat.¹⁰ Sie besitzt sogar eine eigene Bank.

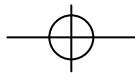
2.2 Rechtssetzung als Kernaufgabe und als Kernkompetenz?

Das Substantiv «Rechtssetzung» schreibt sich im Kanton Aargau von Verfassungen wegen mit Doppel-S (Marginalie zu §§ 78 und 91 KV). Sprachlich nicht ganz konsequent schreibt sich dann das als Adjektiv gebrauchte Partizip «rechtsetzend» nur mit einfachem «S» (§ 91 Abs. 2 KV). Für die politischen Organe wäre es ein Gräuel, wenn es sich bei der «Rechtssetzung» um «Setzungen des Rechts» handelte – sie fühlten sich dem juristisch geschulten Personal noch mehr ausgeliefert. Akzeptiert man zudem die systemtheoretisch vorgeschlagene Trennung zwischen dem politischen System und dem Rechtssystem (Luhmann 1993, 407ff.), dann wehren sie sich auch zu Recht gegen diese Anmassung des hier als Subjekt auftretenden Rechtssystems. Pragmatischer ist es in jedem Fall, die politischen Organe «Recht setzen» zu lassen, was ebenfalls statutarisch korrekt wäre: Das Recht als Objekt bietet «einen Bereich politischer Gestaltungsmöglichkeiten» (Luhmann 1993, 416) und mit der gesetzgeberischen Tätigkeit «ein Moment konzentrierter Konfluenz zwischen dem politischen und dem Rechtssystem» (Neves 1998, 43f.).

Im Rechtsstaat hat sich alle staatliche Tätigkeit am Recht auszurichten (§ 2 KV). Diese Statutenbestimmung lässt sich nur so umsetzen, wenn die Unternehmung Aargau AG dafür sorgt, dass sich ihre Produkte an der Richtschnur «Recht» anknüpfen lassen; die Produkte brauchen eine wenn auch nur symbolisch wirkende «Aufhängevorrichtung», die sie als rechtsstaatliche Produkte ausweisen oder kennzeichnen (Label). Diese Aufhängevorrichtung wird durch die Rechtssetzung geschaffen. Das Label selbst hat empirisch betrachtet grundsätzlich nichts mit der eigentlichen Aufgabenerfüllung zu tun: Ein Krankenhaus oder eine Schule funktionieren im Prinzip auch ohne einen expliziten Rechtssatz, Abgaben können grundsätzlich auch ohne Rechtssatz, dafür mit vorgehaltener Waffe kassiert werden. Das Vorhandensein des Labels ist so betrachtet eher als ein unverzichtbarer Qualitätsstandard und weniger als Kernaufgabe der Aargau AG zu sehen: Staatliches Handeln erfordert in Bezug auf die Kompetenz und in sachlicher Hinsicht «rechtliche Qualität» (Eichenberger 1986, 46, N. 5).

Hingegen erfüllt die Rechtssetzung alle Merkmale einer Kernkompetenz: Sie hilft Wert zu generieren bzw. Nutzen zu stiften, sie erfordert knappen





politischen Konsens, ist nicht-substituierbar, nur bedingt imitierbar, aber immer wieder auf neue Aufgaben bzw. Produkte anwendbar (zu den Anforderungen einer Kernkompetenz: vgl. Osterloh/Frost/von Wartburg 2001, 204ff.). Kernkompetenzen wollen erhalten bzw. ausgebaut werden, denn nur so tragen sie zum längerfristigen Unternehmenserfolg bei.

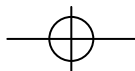
2.3 Schnellbleiche: Die Prozesse und Produkte der Rechtssetzung

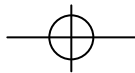
Beim Substantiv «Rechtssetzung» handelt es sich um die Substantivierung der «Verb + Objekt»-Phrase «Recht setzen». «Recht» bedeutet «das Richtige, Billigkeit; Anspruch, Befugnis; die Gesetze» (Duden, Herkunftswörterbuch). Das Verb «setzen» ist gemeingermanisch das Veranlassungswort zum Verb «sitzen», das heisst eigentlich «sitzen machen», erhielt aber im 14. – 18. Jahrhundert die Bedeutung von «bestimmen, anordnen». Von ihm abgeleitet stammt auch das Substantiv «Satz». Dieses hatte mittelhochdeutsch meistens die Grundbedeutungen «Tätigkeit des Setzens» und «das Gesetzte», bedeutete aber auch «Anordnung der Worte, in Worten zusammengefasster Ausspruch» und erhielt neuhochdeutsch auch die Bedeutung «das Setzen eines Manuskripts in Lettern und das durch diese Tätigkeit Geschaffene».

«Rechtssetzung» bedeutet nach dieser etymologischen Erschliessung a) dass jemand – ausgehend von einem Manuskript – einen in Worte zusammengefassten Ausspruch, das heisst eine Bestimmung oder eine Anordnung über das Recht, einen Anspruch oder eine Befugnis in Lettern setzt. Und b) auch das durch diese Tätigkeit Geschaffene oder – anders ausgedrückt – den «Rechtssatz». Zur Vereinfachung dieser Doppeldeutigkeit soll folgende Definition gelten: Der Rechtssatz b) ist das Produkt des Prozesses a) «Rechtssetzung». Meist werden mehrere Rechtssätze aufgeschrieben und unter der Sammelbezeichnung «Erlass» zusammengefasst.

Die Aargau AG hat verschiedene (Guss-)Formen oder Bezeichnungen von Erlassen in ihrem Sortiment: Nebst der Möglichkeit, die Statuten zu revidieren (§§ 121 – 125 KV), können Rechtssätze je nach Wichtigkeit mit der Bezeichnung «Gesetz» (§ 78 Abs. 1 KV), «Dekret» (§ 78 Abs. 2 KV) oder «Verordnung» (§ 91 Abs. 2, 2^{bis}, 3 und 4 KV) erlassen werden.¹¹ Die unterschiedlichen Bezeichnungen korrespondieren mit unterschiedlichen Verfahren und Zuständigkeiten: Der Verwaltungsrat (VR) produziert Rechtssätze unter der Bezeichnung «Gesetz»¹² oder «Dekret»,¹³ die Geschäftsleitung (GL) unter der Bezeichnung «Verordnung».

Um die Form «Gesetz» herstellen zu können, braucht es eine zweimalige Beratung des VR und in einigen Fällen sogar eine Zustimmung der Generalversammlung GV (= Volksabstimmung). Seit 1. Januar 2003 untersteht ein





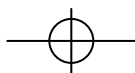
durch eine einfache Mehrheit des VR beschlossenes Gesetz nicht mehr zwingend der obligatorischen Volksabstimmung (GV). Entscheidend, ob die GV zwingend durchgeführt werden muss, sind jetzt die Mehrheitsverhältnisse bei der Schlussabstimmung des VR: Stimmen weniger als 101 Mitglieder einem Gesetz zu, ist die GV zu «bemühen»; das Gleiche gilt trotz erreichtem qualifizierten Mehr auch dann, wenn ein Viertel aller Mitglieder des VR (d.h. zurzeit 50 Personen) dies verlangt (§ 62 Abs. 1 lit. b KV). Auf die Konsequenzen dieser im Rahmen eines Rechtssetzungsprojektes mit dem verführerischen Titel «Demokratiereform» geschaffenen Bestimmung komme ich bei der Darstellung des Rechtssetzungsprozesses im Einzelnen nochmals zurück (Ziff. 3.1 und 3.5).

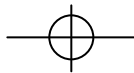
Die Form «Dekret» darf der VR grundsätzlich in einer einzigen Beratung ohne Beteiligung der Generalversammlung herstellen. Er muss dazu explizit in Verfassung oder Gesetz, das heisst in der Regel durch die GV ermächtigt sein und darf das höherstufige Recht nur konkretisierend ausführen (§ 78 Abs. 2 KV).¹⁴ Das Dekret hat eine wechselhafte Geschichte hinter sich (Zünd, 1986, 77); selbst in jüngster Zeit wurde seine Abschaffung diskutiert, aber letztlich verworfen.¹⁵

«Verordnungen» sind die Form, in welche die GL ihre Rechtssätze giessen muss. Auch sie darf das nur tun, wenn der VR ihr für ihre Rechtssätze inhaltliche Vorgaben gemacht hat (inhaltliche Vorsteuerung; vgl. Eichenberger 1986, 311f): «Der Zweck und die Grundsätze der inhaltlichen Gestaltung der Verordnung müssen im Gesetz oder im Dekret festgelegt sein» (§ 91 Abs. 2 KV). Die inhaltliche Vorsteuerung geschieht somit entweder durch die Rechtssätze des VR oder dann durch die Rechtssätze der Holding Schweiz AG (§ 91 Abs. 2^{bis} KV: Umsetzung von Bundesrecht): Das Unternehmen Aargau AG «erfüllt umsichtig und loyal die ihm vom Bund übertragenen Aufgaben» (§ 3 Abs. 2 KV).

Am Schluss dieser politischen Fertigungsverfahren (vgl. Ziff. 3.4) sammelt die für die Dokumentation und Information zuständige Vertriebsabteilung (Staatskanzlei) die einzelnen produzierten Rechtssätze ein und lässt sie «in Lettern setzen». Die Druckseiten werden anschliessend in losen Blättern über die Vertriebskanäle der Aargau AG ausgeliefert (vgl. Ziff. 3.6). Die produzierten Rechtssätze sind dann «publiziert» und sind – in Büchern oder Ordnern – in «Gefahr», mangels Anwendung vergessen zu gehen oder wegen Anwendung im operativen Einzelfall zu Recht zu werden.

Bevor die Fertigungsverfahren jedoch beginnen können, durchlaufen die Produkte verschiedene Entwicklungs- und Testphasen (vgl. Ziff. 3.1 – 3.3). Für die einzelnen Arbeiten sind hier im Wesentlichen die fünf Divisionen





(Departemente) zuständig, wobei die eigentliche Arbeit in den Abteilungen bzw. in den Divisionsstäben geleistet wird. Zur Gewährleistung der Qualität haben die Divisionen «Rechtssetzungsdelegierte» ernannt, die in den Entwicklungsarbeiten ihren Teil als Qualitätsbeauftragte begleitend oder abschliessend beitragen. Die Beteiligung der Rechtssetzungsdelegierten ist von Division zu Division verschieden. Zum Teil sind die Rechtssetzungsdelegierten während des ganzen Rechtssetzungsprozesses an den Arbeiten beteiligt, teilweise kommen sie aber erst kurz vor Schluss zum Zug und bekommen nur noch bereits geschriebene Rechtssätze zur Korrektur vorgelegt; und manchmal werden sie auch überhaupt nicht begrüsst.

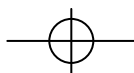
Die dezentralen Rechtssetzungsdelegierten der Divisionen bilden zusammen mit der Leitung des Rechtsdiensts der GL das kantonale «Forum für Rechtssetzung». Sie treffen sich dort zum Gedanken- und Erfahrungsaustausch. Das «Forum für Rechtssetzung» dient so als Massnahme zur Aus- und Weiterbildung der Rechtssetzungsdelegierten selbst; es hat auch die Schirmherrschaft über die im Kanton angebotenen Ausbildungsveranstaltungen zur Rechtssetzung übernommen. Zudem hat es die Aufgabe, verbindliche interne Richtlinien zu erlassen, wie die Rechtssätze rein formal zu gestalten sind (Formalien), und periodisch die Zweckmässigkeit sämtlicher Regelungen zur Rechtssetzung zu überprüfen.

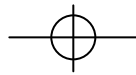
Auf der Stufe der GL übernimmt der Rechtsdienst der GL die zentrale Aufgabe des rechtlichen Qualitätsmanagements (§ 23 des Organisationsgesetzes [OrG]).¹⁶ Er erstattet der GL «Mitberichte», in denen er die Erlassentwürfe aus den Divisionen rechtlich, rechtssetzungstechnisch und redaktionell prüft.

2.4 Die Rechtssätze über die Rechtssetzung

In der Ordnung der Rechtssätze sind auch Rechtssätze enthalten, die sich als normative Erwartungen an die Produzenten der Rechtssätze richten. Allerdings sind diese Sätze nicht leicht zu finden; sie sind auf verschiedene Erlasse in allen zur Verfügung stehenden Formen verteilt. Sie finden sich verstreut in der Kantonsverfassung, im Geschäftsverkehrsgesetz (GVG),¹⁷ im Organisationsgesetz, im Finanzhaushaltsgesetz (FHG),¹⁸ im Gesetz über die politischen Rechte (GPR),¹⁹ im Publikationsgesetz (PuG),²⁰ in der Geschäftsordnung des Grossen Rats (GO)²¹ und in verschiedenen Verordnungen.

Die Rechtssätze über die Rechtssetzung sind nach sachlichen oder normativen Kriterien auf die verschiedenen Erlasse verteilt worden. Diese für die Produzentinnen und Produzenten der Rechtssätze unübersichtliche Situation veranlasste auch die GL dazu, ihre Richtlinien der Rechtssetzung



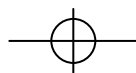


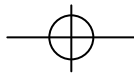
nach chronologischen Kriterien zu gliedern und damit prozessorientiert zu gestalten (Regierungsrat 2001; Bolz 2002, 93). Die Richtlinien der Rechtssetzung haben quasi als Metasprache nur Weisungscharakter und richten ihre Erwartungen bloss an die einzelnen Mitglieder der GL und das Personal der Divisionen, soweit sie für und im Namen der GL Rechtssätze entwickeln bzw. produzieren. Allerdings verbindet die GL mit der Veröffentlichung der Richtlinien auch die Hoffnung, standardisierend zu wirken: «Aber auch die Mitglieder des Grossen Rats und weitere interessierte Kreise in Gesellschaft, Politik und Wirtschaft können sich mit den 'Richtlinien der Rechtssetzung' über die Grundsätze und das Verfahren der Rechtssetzung im Kanton Aargau ins Bild setzen» (Regierungsrat 2001, 5). Es ist noch zu früh, um zu beurteilen, ob die Richtlinien der Rechtssetzung wie gewünscht wirken und über die Standardisierung zur Qualitätssteigerung in der Rechtssetzung beitragen.

Gar keine Rechtssätze bestehen zur Aufhebung von Rechtssätzen (Deregulierung). Dieser Umstand ist rechtsdogmatisch zwar unproblematisch, weil die darauf aus der Dogmatik abgeleiteten Antworten einfach sind: Die Aufhebung erfolgt entweder durch widersprechendes höherstufiges Recht (Derogation) oder durch *contrarius actus*. In der Praxis stellt sich oft die Frage, ob zum Beispiel im höherstufigen Gesetz des VR explizit auch die Aufhebung von tieferstufigen Verordnungen der GL vorgesehen werden kann. Im Unternehmen wird diese Frage mit dem Grundsatz der «Parallelität der Formen» (Regierungsrat 2001, 21) beantwortet, wonach nur diejenige Instanz, die den Rechtssatz gefertigt hat, ihn auch wieder aufheben, das heisst «vom Markt nehmen» darf. Dies kann natürlich nur so lange gelten, wie die Instanz überhaupt die Kompetenz und damit die Verantwortung für den Rechtssatz trägt. Für die vorliegende Frage bedeutet dies, dass der VR eine Verordnung nur dann selber aufheben darf, wenn er vorher der GL den Kompetenzraum für den Erlass von Verordnungen eingeschränkt hat. Besitzt die GL noch einen kleinen «Spielraum», bleibt sie zuständig und verantwortlich für die Gestaltung des Produkts; sie sollte aber die geänderte Situation in jedem Fall zum Anlass nehmen, um die Rechtssätze zu überprüfen und sie notfalls vom Markt zu nehmen.

2.5 Die Leistung der Prozesse der Rechtssetzung

An normativen Erwartungen gegenüber den Produzenten und Produzentinnen der Rechtssätze fehlt es in der Aargau AG somit nicht; insbesondere die Richtlinien der Rechtssetzung stehen seit kurzem bereit, um sich im Alltag zu bewähren (Bolz 2002, 99f.). Anlass dazu ist jedenfalls in genügendem





Ausmass gegeben. Die Leistung oder der Ausstoss der Rechtssetzungsfabrik Aargau AG kann sich sehen lassen: Im Jahr 2001 haben 86 Erlasse auf 276 A5-Loseblättern, im Jahr 2002 113 Erlasse auf 452 Seiten und im Jahr 2003 (Stand November) bereits 55 Erlasse die Produktionslinien verlassen. Bei rund 75 % aller Erlasse handelt es sich um reparierte bzw. aufdatierte Produkte (Teilrevisionen), 20 % betreffen Neuentwicklungen.²² Der Rest betrifft einzelne Produkte, die ihren Produktzyklus beendet haben und offiziell vom Markt genommen werden (Aufhebungen).²³ Die Auslieferung mit einer Auflage von rund 750 Exemplaren erfolgt mehrmals jährlich. Zuerst werden die Produkte in der chronologischen Aargauischen Gesetzessammlung (AGS) und ein paar Monate später in der Systematischen Sammlung des Aargauischen Rechts (SAR) publiziert: Dort befanden sich gemäss einer Auszählung im Jahr 1999 671 Erlasse.

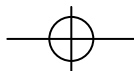
Aktueller ist die systematische, sofort nachgeführte Veröffentlichung im Internet (www.ag.ch/sar), die auch einen grösseren Leserteil besitzt als die gedruckte Version mit ihrer geringen Auflage. Dank den neuen Technologien ist es heute einfach, neue Daten zu erschliessen; so werden im Kanton Aargau seit Anfang 2003 auch Statistiken über die Besuche auf den Internet-Seiten erstellt. Die Internet-Seite mit der SAR verzeichnet monatlich zwischen 10'000 und 12'000 Besuche; die drei am meisten abgefragten Gesetze sind das Steuergesetz, die Zivilprozessordnung und das Baugesetz.

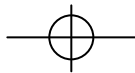
3 Der eigentliche Produktionsprozess

3.1 Die Nachfrage nach Rechtssätzen (Impulsphase)

Der Gesetzgeber wird durch Massenmedien und die Parteien mit ihren Mitgliedern «gerempelt, geschoben und zum Springen gebracht» (Zeh 1995, 139). Massenmedien und Parteien fungieren damit für das politische Unternehmen Aargau AG als Sensoren für Bedürfnisse, Ansprüche und Sachzwänge im gesellschaftlichen Umfeld.

Für die Aargau AG stellt aber die Holding Schweiz AG mit ihren Aufträgen die wohl wesentlichste Impulsgeberin bzw. Nachfragerin nach kantonalen Rechtssätzen dar. Wenn die mit dem Stichwort «Vollzugsföderalismus» verbundenen Klagen des zunehmenden Autonomieverlusts der Kantone zutreffen,²⁴ dann dürfte ein Grossteil der Rechtssätze der Aargau AG dazu dienen, den Vollzug von Bundesrecht zu organisieren, das heisst Organisations- bzw. Verfahrensrecht zu schaffen. In den Aufgabenbereichen mit der grössten unternehmerischen Autonomie bilden die Normen zu Erziehung, Wissenschaft und Kultur, zu Gesundheit sowie zu Finanzen, Steuern und staatlichen Monopolen quantitativ den Hauptharst an Rechtssätzen





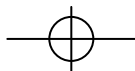
(vgl. SAR, Bände 3, 4 und 6). Eine systematische Beobachtung der Entwicklung von Bundesrecht findet aber nicht statt, was zum Teil zu Problemen bei der Einordnung von kantonalem Recht in die Gesamtrechtsordnung der Holding führt. Es ist somit nicht sichergestellt, dass alle Aufträge der Holding zur Kenntnis genommen werden.

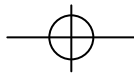
Nebst der Holding sind natürlich die Mitglieder des VR mit den üblichen parlamentarischen Instrumenten (parlamentarische Initiative, Motion, Postulat) wichtige Antreiber. Die grösste zahlenmässige Bedeutung hat bei diesen Instrumenten das Postulat, mit dem der VR der GL einen Prüfungsauftrag erteilt (§ 46 GVG). Quantitativ weniger wichtig sind die eigentlichen, auf die Rechtssetzung direkt zielenden Instrumente der Motion und der parlamentarischen Initiative. Vom Instrument der parlamentarischen Initiative machen die Mitglieder des VR kaum Gebrauch: Von 1997 bis heute wurden nur vier Anträge dazu eingereicht; zwei davon kamen nicht auf das erforderliche Quorum; eine Initiative hat der VR mit der Schaffung des geforderten Rechtssatzes erledigt; die Vierte ist noch hängig. Die Anzahl eingereichter Motionen entspricht zwar derjenigen der Postulate, allerdings werden viele Motionen in Postulate umgewandelt und – sofern überhaupt – in dieser unverbindlicheren Form der GL überwiesen. Ein Grossteil der Impulse der Mitglieder des VR verebbt aber bereits im VR selbst, weil eine Vielzahl von Vorstössen nicht zur Weiterbearbeitung überwiesen wird.

Theoretisch könnte auch die Arbeit an der politischen Planung zu Impulsen für die Rechtssetzung führen. Immerhin muss das Regierungsprogramm eine Liste der voraussehbaren Vorlagen an den VR enthalten (§ 53 GVG). Zurzeit ist aber auf Grund der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) die gesamte politische Planung auf dem Prüfstand, so dass von ihr momentan keine weiteren eigenständigen Impulse zu erwarten sind.

Letztlich können auch die GL sowie die Mitarbeitenden der Divisionen in ihrer täglichen Arbeit auf eine unbefriedigende oder fehlende Regelung eines Problems stossen. Im Unternehmen gibt es keine zentrale Stelle, die ungelöste Probleme oder Reklamationen beispielsweise in der von der Rechtssetzungslehre angeregten Mängelkartei sammeln und behandeln würde. Als zentrale Lösung hat sie sich im Kanton nicht durchgesetzt (vgl. auch: Müller 1999, 33f., Anm. 105); dezentral bleibt die Möglichkeit immerhin empfohlen (Regierungsrat 2001, 13).

Ist das «Stossen und Rempeln» genügend stark, gehen die Fachabteilungen daran, sich den Projektauftrag für die Entwicklung von neuen Rechtsätzen zu verschaffen. Sie beantragen bei ihrer Divisionsleitung (DL²⁵) den





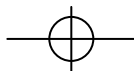
Startschuss des Projekts. Berührt ein Geschäft mehrere Divisionen, bestimmt die GL, wer die Leitung des Projekts übernehmen soll (§ 41 OrG). Der Startschuss wird normalerweise divisionsintern bekannt gegeben. Entgegen von Weisung 11 der Richtlinien der Rechtssetzung wird der Projektstart ausserhalb der Division oft nicht bekannt gemacht. Dieser Umstand führt dazu, dass eine unternehmensweite Koordination der Rechtssetzungstätigkeit wesentlich erschwert wird und die Konsistenz der Rechtsordnung gefährdet ist.

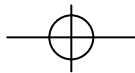
Im Projektauftrag wird auch die Aufbau- und rudimentär die Ablauforganisation, das heisst der provisorische Zeitplan des Projekts festgelegt. Aufbauorganisatorisch verwendet die Rechtssetzungspraxis eine Vielzahl von verschiedenen Modellen. Als Grundmodell fungiert die divisionsinterne Arbeitsgruppe mit Personen der Fachabteilungen und Vertretungen der Stäbe (meist mit juristischem Know-how); seltener wird die Erarbeitung von Erlassentwürfen nur einer Einzelperson übertragen. Variationen zur Arbeitsgruppe sind:

1. divisionsübergreifende Projektorganisation mit divisionsübergreifendem «steering comitee»
2. Arbeitsgruppe mit externem Redaktor oder externer Redaktorin und externer Beratung
3. Arbeitsgruppe mit externer Beratung
4. Projektorganisation mit parlamentarischem Begleitgremium
5. Projektorganisation mit Begleitgremium von Betroffenen

Es lassen sich keine Regeln bilden, nach welchen Kriterien die Projektorganisation eingerichtet wird: Fachbetroffenheit und vorhandene Fähigkeiten sowie die Ressourcen werden die wichtigsten Kriterien sein. Daneben kommen auch politische Überlegungen hinzu, wonach aufwändigere Organisationsmodelle mit externer Begleitung besonderes in Hinblick auf die Akzeptanz von Vorhaben zusammengestellt werden. In der Variante 1 bildet oft die Konferenz der Generalsekretäre aller Divisionen das Leitungsorgan, mit der Zielsetzung die Projekte für die GL vorzubereiten und die Unterstützung des Top-Managements zu symbolisieren. Die einzelnen Vorhaben brauchen letztlich aber immer die Zustimmung des zuständigen DL, der das Vorhaben auch in der GL bzw. im VR vorbringt.

Ablauforganisatorisch ist es der federführenden Division grundsätzlich freigestellt, wie sie das Rechtssetzungsverfahren im Rahmen der verbindlichen Vorgaben und der «Kilometerstein-Entscheidung»²⁶ der Richtlinien der Rechtssetzung einrichten will (Regierungsrat 2001, 10). Zurzeit fehlt es noch

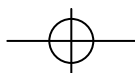


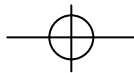


an einigermaßen gesicherten Erfahrungswerten, die für die Erstellung von Zeitplänen verwendet werden könnten; die immer wechselnden Aufbauorganisationen machen es schwierig, wiederkehrende Erfahrungen zu sammeln. Allerdings ist es für alle Beteiligten besser, wenn selbst nur rudimentär Zeitpläne aufgestellt werden, als wenn darauf ganz verzichtet wird, weil so immerhin die Abläufe thematisiert und Erfahrungen gesammelt werden können. Aus politischen Gründen stellt das Top-Management oft auch unrealistische Zeitpläne auf, was bei den zu erwartenden Planabweichung zu einem erhöhten und zum Teil zu unnötigem Kommunikationsaufwand führen kann. Ferner fehlen auch noch Erfahrungen zu den Auswirkungen mit den in der Demokratiereform eingeführten neuen Volksrechten in § 62 KV: Danach müssen nur noch politisch umstrittene Gesetze obligatorisch der GV unterbreitet werden; bei unbestrittenen Gesetzen besteht eine dreimonatige Referendumsfrist, innerhalb derer 3000 Shareholder die Einberufung der GV verlangen können (§ 41 GPR). Gegenüber der bisherigen, sicheren Rechtslage mit einer obligatorischen Durchführung der GV erweist sich die neue Regelung hinsichtlich Planbarkeit eher als nachteilig: Dies betrifft sowohl die Ablaufplanung des Projekts als auch die Planung der Markteinführung (Inkraftsetzungs- und Vollzugsplanung). Auch in zeitlicher Hinsicht dürfte die neue Regelung tendenziell zu einer Verlängerung der Produktionsverfahren führen. Im «worst case» (Einreichung eines Referendums am letzten Tag der Referendumsfrist) kann frühestens fünf bis sechs Monate nach der Schlussabstimmung im VR die GV durchgeführt werden.²⁷ Schliesslich machen auch die zum Teil unrealistisch kurzen Zeitvorgaben des Bundes die Planung von kantonalen Rechtssetzungsvorhaben nochmals schwieriger.²⁸

3.2 Die Rolle von F+E bei der Produktion von Rechtssätzen (Konzeptphase)

Die Konzeptphase bildet zumindest der Theorie nach die entscheidende Phase im Produktezyklus: Hier sollen das Ziel und die Art der Markteinführung des Produkts festgelegt werden. Die Bedeutung dieser innovativsten Phase der Rechtssetzung schlägt sich aber nicht in der Anzahl von Rechtssätzen nieder, welche für diese Phase Regeln aufstellen würden. Abgesehen von den Richtlinien der Rechtssetzung gibt es keinen einzigen Rechtssatz, der sich inhaltlich direkt mit dieser Phase beschäftigt. Dieser Umstand ist für die in der Problemlösung erforderliche Freiheit vielleicht auch nicht schlecht. Allerdings bereitet diese Freiheit in der Praxis am meisten Mühe. Nur sehr selten erarbeiten die Divisionen die geforderten Normkonzepte. Anzutreffen sind sie immerhin regelmässig bei allen grösseren



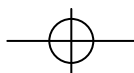


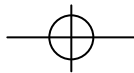
Vorhaben auf Gesetzesstufe, meist bei Totalrevisionen. Es macht jedoch den Anschein, dass sie in der Praxis langsam Anerkennung finden.

Bei der Lektüre der vorhandenen Normkonzepte erhält man zum Teil den Eindruck, dass bei der Erarbeitung peinlichst darauf geachtet wurde, die methodischen Vorgaben zumindest dem Buchstaben nach zu erfüllen. An Substanz ist hingegen wenig zu finden: Zieldiskussionen sind nicht an der Tagesordnung, es werden kaum verschiedene Lösungsvarianten vorgelegt, Folgen- oder Wirkungsabschätzungen erfolgen selbst in ihrer qualitativen Beschreibung nur rudimentär, von detaillierten, quantitativen Kostenschätzungen ganz zu schweigen. Auch bewusste Überlegungen zur Vollzugtauglichkeit fehlen.

Scheinbar losgelöst von methodischen Überlegungen bedient sich die GL in letzter Zeit vermehrt des «Gesamtberichts» (vgl. § 54 GVG) und unterbreitet dem VR Leitsätze zu grösseren Rechtssetzungsprojekten.²⁹ Im Gegensatz zu «kleineren» Projekten sind die Gesamtberichte zu «Grossprojekten» häufig auch mit Anträgen auf die Zuweisung von Ressourcen für die Produktentwicklung verbunden (Verpflichtungskredite). Inhaltlich betrachtet behandeln die Leitsätze sehr heterogene Fragestellungen; eine Konzentration auf strategische Fragen des «Warums» oder des «Was» ist selten ersichtlich. Sehr detaillierte Aussagen stehen auf gleicher Stufe wie sehr abstrakte, sehr unterschiedlich auslegbare Zielsetzungen. Der VR berät die Leitsätze zuerst in einem vorberatenden Ausschuss (Kommission) und dann plenar. Ohne dass dies explizit geregelt wäre, kommt den Beschlüssen des VR zur Produktentwicklung Richtlinien-Charakter zu. Selbst wenn sie mit ihren Leitsätzen konzeptionelle Inhalte aufweisen, vermögen die Gesamtberichte ein eigentliches Normkonzept nicht zu ersetzen, fehlt ihnen doch Wesentliches. Ein vorhandener Gesamtbericht mit Leitsätzen wird auch schnell zum Entschuldigungsgrund dafür, dass eine Division kein Normkonzept mehr erstellt.

Wenn überhaupt Normkonzepte vorliegen, teilen sich GL und DL zwar die Verantwortung zur Genehmigung der Konzepte. Doch hat der DL eine Schleusenfunktion, da er faktisch darüber entscheidet, ob und in welcher Form ein Konzept genehmigt oder der GL vorgelegt wird. Als Mitglied der GL beeinflusst er schliesslich auch die Qualität der Normkonzepte, in dem er bewusst oder unbewusst die Massstäbe dafür setzt, was als Normkonzept akzeptiert wird. Diese Massstäbe bilden sich aber nicht nur bei der Behandlung von Konzepten in Rechtssetzungsprojekten, sondern generell in der Art heraus, wie die Unternehmung Projekte abwickelt: Wenn die Grundsät-





ze des Projektmanagements einen schweren Stand haben, haben es auch die Grundsätze der Rechtssetzungsmethodik.

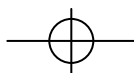
Die Entscheide über Normkonzepte oder auch nur über die genannten Leitsätze bilden zwar wichtige «Kilometer-Steine» auf dem Weg zum Endprodukt «Rechtssatz». Doch da die Personen, welche die Konzepte erarbeitet oder beschlossen haben, zum Zeitpunkt der Erarbeitung nur über beschränkte Ressourcen, beschränkte Aufmerksamkeit und beschränktes Wissen verfügen, sollte den Konzepten auch nur beschränkte Bedeutung und Wirkung zugemessen werden. Ob die Konzepte ihre Funktion als Wegweiser erfüllen, zeigt sich erst im Laufe der weiteren Schritte. Sie werden sich dann als nützlich erweisen, wenn die Redaktorinnen und Redaktoren des eigentlichen Rechtssatzes auf die Konzepte Bezug nehmen konnten, wenn die Erlassertexte als Prototypen verschiedene Tests unbeschadet überstanden haben und wenn jene am Schluss noch den politischen Konsens auf sich haben vereinigen können. Immerhin bildet ein durchdachteres Normkonzept eine nicht zu unterschätzende Erfolgsbedingung für Rechtssätze.

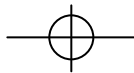
3.3 Prototyping/Designing und Tests von Rechtssätzen (Entwurfsphase, Mitberichtsverfahren und Vernehmlassung)

Sobald sich in der verantwortlichen Division oder in den speziell eingesetzten Projektorganisationen eine gewisse Vorstellung über die Inhalte der zu produzierenden Rechtssätze gebildet hat, beginnt die Entwicklung von förmlichen Prototypen: Im Zentrum steht natürlich das Bilden deutscher Sätze.³⁰ Diese sind in Absätze von Paragraphen zu giessen und mit einem Randtitel zu versehen. Die Paragraphen ihrerseits bilden den Gegenstand von übergeordneten Gliederungseinheiten (Teil, Kapitel, Abschnitt, Unterabschnitt; vgl. Regierungsrat 2001, 28).

Die Redaktion von Rechtssätzen ist in der Aargau AG schon sehr weitgehend vereinheitlicht und standardisiert. Ideell dazu beigetragen haben im Wesentlichen die von 1974 bis 2001 geltenden «Richtlinien der Gesetzestechnik»³¹ und seit 1996 ein «Leitfaden für die Formalien der Rechtssetzung» (<http://www.ag.ch/rechtssetzung/hilfsmittel.htm>). Von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist auch die standardisierende Wirkung von Formatvorlagen der IT-Programme, die als Produktionsmittel verwendet werden. Im Kanton Aargau hat sich hierzu – ohne entsprechende Vorgabe – die Formatvorlage «ag.dot» in einer Standard-Textverarbeitung durchgesetzt.³²

Trotz diesen Vereinheitlichungen kämpfen die Redaktoren und Redaktorinnen juristischer und nichtjuristischer Provenienz und unterschiedlicher



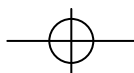


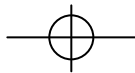
Erfahrung gegen die Tücken der rechtssetzungstechnischen Dogmatik: Die Prinzipien der Verständlichkeit, das heisst gute Gliederung, Klarheit, Einfachheit und Kürze, auch die teilweise sehr absolut gestellte Forderung nach dem normativen Gehalt der Rechtssätze führen regelmässig zu Schwierigkeiten und Konflikten insbesondere mit den Mitteilungsbedürfnissen der Divisionen. Dieser Konflikträchtigkeit in der Entwurfsphase wird in der Regel mit Kompromissen begegnet, indem zum Teil rein informativ wirkende Sätze nicht gestrichen werden oder indem abstrakt formulierte Rechtssätze in den Begleitberichten eine vertiefte Erläuterung erfahren.

Grundsätzlich erstellen die Divisionen in jedem Rechtssetzungsprojekt solche erläuternde Begleitberichte. In diesen Berichten findet sich regelmässig ein allgemeiner Teil, in dem generell Grundsätze und Zielsetzungen des Vorhabens beschrieben sind. Es folgen weiter die Erläuterungen zu den einzelnen Paragrafen und abschliessend meist Ausführungen zu finanziellen und personellen Auswirkungen (§ 50 GVG). Eine eigentliche Publikation dieser erläuternden Berichte findet allerdings nicht statt; soweit mir bekannt, sind sie aber relativ leicht bei der federführenden Division zu beziehen. Die Begleitberichte an den VR, die Botschaften genannt werden, sind als Entscheidungsgrundlagen einer öffentlichen Verhandlung grundsätzlich öffentlich und können jederzeit über Internet bezogen werden (www.ag.ch/grossrat).

Sind die Texte der Rechtssätze und der Begleitberichte nach zum Teil mehrmaligen Überarbeitungsschleifen in den Divisionen einmal abgeschlossen, werden sie verschiedenen Tests unterzogen. Das Mitberichts- und das Vernehmlassungsverfahren sind dabei besonders erwähnenswert:

- Das unternehmensinterne Mitberichtsverfahren ist ausserhalb der zuständigen Division durchzuführen, einerseits mit allen Stellen innerhalb des Unternehmens Aargau AG, die ein Interesse am jeweiligen Rechtssetzungsprojekt haben (§ 42 OrG), andererseits zwingend mit dem Rechtsdienst der GL (§ 13 der Verordnung über den Rechtsdienst des Regierungsrats³³). In seinem Mitbericht, der direkt an die GL gerichtet ist, prüft der Rechtsdienst umfassend die Einhaltung der rechtlichen Anforderungen an die Rechtssätze. Auch die Division des Chief Financial Officer (Finanzdepartement) äussert sich regelmässig mit einem Mitbericht zu den einzelnen Rechtssetzungsvorhaben (§ 26 FHG). Wenn sich alle betroffenen Stellen beteiligen konnten, beinhaltet das Mitberichtsverfahren implizit Tests zur Vollzugstauglichkeit, zur Rechtmässigkeit und schliesslich auch zu den finanziellen Konsequenzen. Das Mitbe-





richtsverfahren ist nicht öffentlich, es dient einzig der internen Meinungsbildung. Die GL kann damit umfassend Kenntnis von den unternehmensweiten Meinungen nehmen.

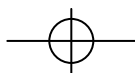
- Etwas Ähnliches kann zum «Vernehmlassungsverfahren», das heisst der externen Marktforschung festgestellt werden. Es ist bei Rechtssätzen in der Form der Verfassung bzw. in der Form des Gesetzes zwingend mit allen Stakeholdern durchzuführen (§ 66 KV). Die zuständige Division erarbeitet eine Vernehmlassungsvorlage mit den Entwürfen und unterbreitet diese Vorlage der GL zur Freigabe; das Verfahren der Freigabe entspricht der Fertigungsstufe 1 (vgl. Ziff. 3.4). Die Vernehmlassungsunterlagen werden einerseits an spezielle Stakeholder (Parteien, Verbände, Gemeinden, Vereinigungen usw.) per Post verschickt³⁴ und andererseits im ordentlichen Publikationsorgan (Amtsblatt) bzw. im Internet mit entsprechenden Download-Möglichkeiten den übrigen Stakeholdern bekannt gegeben. Neben der Vollzugstauglichkeit testet man im Vernehmlassungsverfahren vor allem die Konsenstauglichkeit von Rechtssätzen. Grundsätzlich kann sich jedermann zu einer Vorlage äussern und Vorschläge unterbreiten (§ 66 Abs. 2 KV).

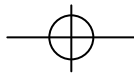
Ob die einzelnen Divisionen wissenschaftlich kontrollierte Tests, Simulationen oder Planspiele durchführen, ist mir nicht bekannt. Mir ist auch nicht bekannt, ob in der Qualitätssicherung nebst den Richtlinien der Rechtssetzung, die zum Teil selbst wie Checklisten aufgebaut sind (Regierungsrat 2001), noch andere Checklisten zur Anwendung gelangen.

Die Projektorganisationen bewerten zusammen mit der zuständigen DL die schriftlichen Ergebnisse der Tests; unternehmensinterne Differenzen werden nach Möglichkeit bereinigt oder dann, wenn dies nicht gelingen sollte, der GL transparent zum Entscheid unterbreitet. Falls die DL die Weiterbearbeitung beschliesst, nimmt die Projektorganisation die entsprechenden Änderungen in den entworfenen Rechtssätzen bzw. in den Begleitberichten vor; in den Begleitberichten werden die wichtigsten Ergebnisse der Tests zusammengefasst. Abschliessend erfolgt die Traktandierung des Geschäfts, das heisst die Übermittlung der Rechtssätze an die GL zur weiteren Fertigstellung. Die Geschäfte müssen der GL mindestens 5 Tage vor der nächsten GL-Sitzung angekündigt werden.

3.4 Fertigungsstufe 1 (Entscheid der Regierung)

Die Fertigungsstufe 1 ist bei allen Rechtssätzen zum Teil mehrmals zu durchlaufen. In dieser Stufe beendet die GL entweder den Produktionsprozess





direkt (Verordnungen) oder sie bereitet das Geschäft für den VR zur Weiterbearbeitung vor (Dekret oder Gesetz). Bei Rechtssätzen, die zuerst in das Vernehmlassungsverfahren gehen, beschliesst sie die «Freigabe», das heisst den Beginn des Markttests.

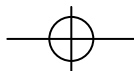
Bei grösseren Geschäften gelangt die GL oft nicht im ersten Anlauf zu einem Entscheid, sondern lässt sich von der DL weitere Entscheidungsgrundlagen vorlegen. In politisch heiklen Fragen führt die GL auch Hearings mit internen und externen Experten oder Expertinnen durch. Sie ist bezüglich der Wahl des Verfahrens ziemlich frei.

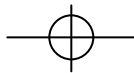
In den meisten Fällen führt die GL aber kaum noch Änderungen an den ihr unterbreiteten Rechtssätzen aus. Es kommt aber vor, dass sie sowohl in den Begleitberichten als auch in den Erlasstexten redaktionelle Änderungen vornimmt, um zum Beispiel einen wichtigen Sachverhalt besonders zu betonen. Sie beschliesst auch über die bestehenden Differenzen aus den vorangegangenen Tests: Dabei kann es passieren, dass ein Antrag des Rechtsdiensts der GL gegenüber einem Antrag einer Division obsiegt. Der Rechtsdienst verfügt mit seinem direkten Mitbericht über ein relativ starkes Mittel, um den Anforderungen an die Rechtssätze zum Durchbruch zu verhelfen – manchmal beweist die Politik aber dennoch ihr Primat.

Ist die GL einmal mit dem Ergebnis ihrer Beratungen – politisch, rechtlich oder wie auch immer – zufrieden, so ist diese Fertigungsstufe beendet: Die GL beauftragt ihr eigenes Generalsekretariat (Staatskanzlei), die Rechtssätze mit der Bezeichnung «Verordnung» auf den üblichen Vertriebswegen zu verteilen (vgl. Ziff. 3.6) oder die Entwürfe für «Dekrete» oder «Gesetze» in die Fertigungsstufen 2 und 3 an den VR weiterzuleiten. Die Begleitberichte für «Verordnungen» werden nicht publiziert, aber in der Regel auf Verlangen ediert.

3.5 Fertigungsstufen 2 bzw. 3 und Abschlusskontrolle (Parlamentarisches Verfahren und Volksabstimmung)

Die Rechtssätze in der Form der Gesetze oder des Dekrets gelangen als «Halbfabrikate» zusammen mit dem Begleitbericht in die Fertigungsstufe 2 zuerst an das «Büro des VR», das administrativ durch einen Ratsekretär unterstützt wird (§ 20 GVG).³⁵ Das Büro informiert die Mitglieder des VR und die Medien über den Eingang des Geschäfts. Es bestimmt auch, ob ein ständiger Ausschuss sich mit dem Geschäft vorbefassen soll, oder ob – regelmässig bei grossen Geschäften – eine task-force des VR (Spezialkommission) eingesetzt werden soll. Die Fertigungsstufe 2 lässt sich ihrerseits in vier Phasen unterteilen:





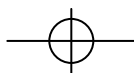
1. vorbereitende Beratung in einem VR-Ausschuss
2. Stellungnahme GL
3. Vorberatung in den Fraktionen
4. Plenarberatung VR

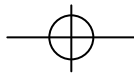
In Phase 1 berät der meist 18-köpfige, nach politischer Macht «austarierte» Ausschuss des VR in nicht-öffentlicher Sitzung und im Beisein des zuständigen DL die Rechtssätze (§§ 15 Abs. 1 und 57 GVG). Die Beratung des Ausschusses beginnt mit der grundsätzlichen Frage, ob die Produktentwicklung überhaupt fortgesetzt werden soll (§ 47 Abs. 1 GO; Eintretensfrage³⁶). Ist diese Frage bejaht, beginnt der VR-Ausschuss mit der Beratung jedes einzelnen Paragraphen. Jedes Mitglied des Ausschusses kann selbst Anträge zur Abänderung der Rechtssätze stellen. Die Anträge werden mündlich oder schriftlich formuliert. Die Mitglieder des Ausschusses erhalten hierzu keine inhaltliche Unterstützung durch den Ratssekretär.

Bei dieser Detailberatung zeigt sich erneut die überragende Stellung des DL. Er kann zu jedem Paragraphen einleitende Bemerkungen anbringen und zu allen Anträgen, welche die Mitglieder des Ausschusses stellen, Stellung nehmen oder auch Alternativen vorschlagen.

Die Anträge der Ausschussmitglieder werden im Vergleich zu den Anträgen der GL ausgemehrt. Ein aus dem Kreis des Ausschusses stammender, gegenüber dem Antrag der GL «obsiegender» Antrag wird anschliessend in einer zweiten Spalte einer Synopse eingefügt. Sie zeigt transparent die Differenz zwischen der GL und dem VR-Ausschuss. Die Beratungen des Ausschusses werden meist durch eine Person aus der zuständigen Division protokolliert; das Protokoll enthält neben den Änderungsanträgen auch deren Begründung. Eine juristische Beurteilung der Anträge des Ausschusses, die zum Teil inhaltlich stark in den Erlass eingreifen können, findet nur zufällig statt, namentlich dann, wenn einzelne Mitglieder des Ausschusses oder der anwesende DL auf legitime Fragen sensibilisiert sind. Tauchen solche Fragen oder Bedenken auf, werden sie normalerweise aber nicht als rein «formaljuristisch» abqualifiziert.

Bei abweichenden Anträgen des VR-Ausschusses erhält die GL in der 2. Phase der Fertigungsstufe 2 Gelegenheit, zu diesen Anträgen schriftlich Stellung zu nehmen (§ 57 Abs. 3 GVG). Der Vorlauf für diese Stellungnahme beträgt in der Regel nur wenige Tage, weshalb in diesem Umlauf Produktmängel nicht mehr ausgemerzt werden können. Das Ergebnis dieser daher meist nur politisch begründeten Stellungnahme wird in der genannten Synopse ganz rechts festgehalten.





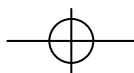
Bevor der VR im Plenum zusammentritt, haben die Fraktionen des VR noch Gelegenheit, ihre Sicht der Dinge zu besprechen bzw. zu koordinieren.³⁷ Die plenare Beratung läuft dann weitgehend ähnlich ab wie die Vorberatung im Ausschuss. Die wesentlichen Unterschiede bestehen darin, dass mehr Personen beteiligt sind und der VR dadurch mit noch mehr Varianten befasst sein kann als der vorberatende Ausschuss, der sich jeweils nur mit dem einzigen Antrag der GL und den Ideen von 18 Mitgliedern «herumschlagen» muss. Am Ende der Fertigungsstufe 2 findet für Gesetze eine Gesamtabstimmung, für Dekrete eine Schlussabstimmung statt. Rechtssätze in der Form des Dekrets sind damit produziert, im Produktezyklus kann die Vertriebsphase (vgl. Ziff. 3.6) beginnen.

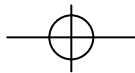
Für Gesetze ist noch eine dritte Fertigungsstufe vorgesehen (zweite Lesung gemäss § 78 Abs. 3 KV). Im Ablauf ist sie weitgehend identisch mit der Fertigungsstufe 2: Zuerst wird das Ergebnis der Fertigungsstufe 2 im Publikationsorgan veröffentlicht. In den Divisionen werden nochmals – soweit notwendig – Prototypen und Designs erstellt, das interne Testverfahren (Mitberichtsverfahren) wird ein weiteres Mal durchlaufen und das Ergebnis in einem neuerlichen Begleitbericht zusammengefasst,³⁸ erst zuhanden der GL und dann zuhanden des VR. Die Schlussabstimmung schliesst auch hier das Fertigungsverfahren ab. In Fertigungsstufe 3 geht es im Wesentlichen um die Erledigung von Prüfungsaufträgen aus der Fertigungsstufe 2, um die Behandlung von neuen (oder auch alten) Anträgen, die sich wegen neuer Erkenntnisse aufdrängen.

Noch bis ins Jahr 2002 musste das Ergebnis der Fertigungsstufe 3 zwingend der GV unterbreitet werden. Die am 1. Januar 2003 in Kraft getretenen Bestimmungen aus dem Projekt «Demokratiereform» haben diesen Zwang beseitigt (vgl. Ziff. 2.3 und 3.1). Es besteht mit den Quorumsvorschriften bzw. der Möglichkeit des Behördenreferendums in § 62 Abs. 1 lit. b) KV vielerlei Möglichkeit, politische «Ränkespiele» zu betreiben: Zu denken ist an Referendumsdrohungen oder kalkulierendes Abstimmungsverhalten.

Unterliegt das Gesetz «nur» dem fakultativen Referendum, ordnet der VR die Publikation im Amtsblatt an, worin den Stakeholdern der Beschluss bekannt gemacht wird (§ 40 Abs. 2 GPR). Ein Referendumsbegehren mit Unterschriften von mindestens 3000 Shareholdern ist innert 90 Tagen (nach der Publikation) einzureichen.³⁹ Bevor die Vorlage publiziert werden kann, übernimmt noch ein Redaktions-Ausschuss des VR in einer Abschlusskontrolle den redaktionellen «Feinschliff» (§ 35 GVG).

Die Generalversammlung wird dezentral in den Wohngemeinden der Shareholder durchgeführt. Im Voraus werden sie über den Zeitpunkt und





den Gegenstand der Abstimmung informiert. Die GL ist für die Information der Shareholder zuständig (§ 36 GVG); sie lässt durch die Division einen ausgewogen formulierten Bericht verfassen und verschicken. Die Mitglieder der GL beteiligen sich am Abstimmungskampf sehr unterschiedlich, je nach Situation, Engagement und persönlichem Interesse. Eine einheitliche «Politik» besteht nicht.

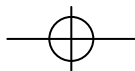
Die relativ variantenreiche, unbestimmte und auch unsichere Ausgangslage in der Impulsphase ist zu einer absolut einfachen, digitalen Entscheidungssituation mutiert: Die Shareholder können nur Ja oder Nein sagen. Das Verfahren hat mit seinem Alternieren von öffentlichen und nicht-öffentlichen Phasen seine Funktionen erfüllt, Unsicherheiten wurden absorbiert und politischer Konsens gefunden (Luhmann 1983; Müller 1999, 16).

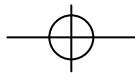
3.6 Distribution und Absatz (Publikation und Inkrafttreten)

Sobald die Rechtssätze oder Erlasse sämtliche Fertigungsstufen durchlaufen haben, publiziert sie das Generalsekretariat der GL in der AGS, der SAR und im Internet. Das Generalsekretariat hält auch Separatdrucke feil. Eine besondere Form der Publikation stellt die «Publikation durch Verweisung» dar. Hier wird auf die Publikation von solchen Rechtssätzen verzichtet, die sich aus technischen Gründen nicht zur ordentlichen Publikation eignen. Publik wird lediglich gemacht, dass die Rechtssätze existieren und bei welcher Stelle sie eingesehen werden können. (§ 9 PuG).

Gerade bei dieser «Publikation durch Verweisung» kommen Zweifel auf, ob die Rechtssätze überhaupt darauf ausgerichtet sind, bei ihrem Adressaten anzukommen und dort Wirkung zu zeigen. Offenbar sind Rechtssätze keine empfangsbedürftigen Willenserklärungen, keine Bring-Schuld der Aargau AG. Sie erwartet nicht einmal, dass die Adressaten die an sie gerichteten Erwartungen abholen. Gleichzeitig lässt sie aber ihre Organe des Konfliktmanagements verkünden: «Rechtsunkenntnis schützt vor Strafe nicht» oder auch «Rechtsunkenntnis schadet» (ignorantia iuris nocet).

Mit dem Verzicht auf die zwingende Durchführung der GV (vgl. Ziff. 3.1) besteht die Gefahr, dass die bei den Gesetzen bestehende, relativ hohe Marktdurchdringung verloren geht, weil die Erlasse den Shareholdern nicht mehr zwingend ins Haus geschickt werden müssen. Offen bleiben muss hier, inwieweit dies negative Auswirkungen auf die Rechtskenntnis bei den Shareholdern und dadurch auf die Bewährung der Rechtssätze selbst hat. Immerhin ist die GL realistisch genug, auch die Nichtbewährung der Rechtssätze als Möglichkeit in Betracht zu ziehen (Regierungsrat 2001, 53).



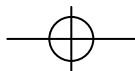


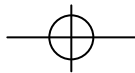
Ob für das Inkrafttreten eines Erlasses noch ein besonderer Beschluss notwendig ist, hängt davon ab, wie dies im Erlass geregelt ist: Teils ist das Datum des Inkrafttretens im Erlass selber festgelegt, teils wird die GL ermächtigt, den Erlass durch Einzelakt in Kraft zu setzen. Gewappnet ist die Aargau AG auch für den Fall, dass keine Regelung besteht: § 13 Abs. 1 PuG sieht 10 Tage nach der Publikation ein automatisches Inkrafttreten des Erlasses vor.

4 Ausblick: Die lernende Organisation?

Selbst wenn die Aargau AG keine Aktiengesellschaft ist, bleibt der Staat Kanton Aargau als lernende Organisation aufgefordert, seine Kernkompetenzen und Kernaufgaben veränderten Verhältnissen anzupassen. Die Verfassung des Kantons Aargau verpflichtet die Behörden, die Aufgaben und Ausgaben laufend auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und ihre Tragbarkeit hin zu überprüfen (§ 116 Abs. 3 KV). Mit dieser Bestimmung zeigt die Verfassung, dass die staatlichen Aufgaben und die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Massnahmen immer nur als vorläufig gegeben zu betrachten sind (Eichenberger 1986, 391ff.). «Selbstreflexion ist Bestandteil der Staatsleitung. Einmal eingeführte Aufgaben können ihren Sinn unter veränderten Verhältnissen bezüglich des Ob und des Wie verlieren. Vorausgesetzt wird... die Vorstellung vom flexiblen Staat, der anpassungsfähig an sich wandelnde Gegebenheiten und Wertungen ist und das je Nötige vollbringen muss» (Bericht der Redaktionskommission und des Verfassungsredaktors 1976, 137, § 107). Die Verfassung zwingt die Behörden damit, gelegentlich das «staatliche Produkteportefeuille» zu entrümpeln. Bei Unzweckmässigkeit, fehlender Notwendigkeit oder übermässigem Aufwand ist «eine Aufgabenlösung zu ändern oder durch Rechtsänderungen eine Aufgabe fallenzulassen» (Eichenberger 1986, 391).

In diesem Sinne unterliegt auch die Rechtssetzung als staatliche Kernkompetenz der ständigen Veränderung. Bereits angetönt habe ich die Änderungen aus dem Projekt «Demokratiereform». Bei gleicher Gelegenheit wurde die schon längere Zeit aufgeworfene Problematik der Umsetzung von Bundesrecht durch regierungsrätliche Verordnungen (Bolz 1999, 580ff.) einer praktikablen Lösung zugeführt (§ 91 Abs. 2^{bis} KV). Zurzeit wird diskutiert, eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen an Private zu schaffen (Regierungsrat 2003b, Teilprojekt Parlamentsreform). Im Rahmen eines Projekts zur umfassenden Aufgaben- und Leistungsüberprüfung (ALÜP) hat der Grosse Rat weitere

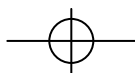


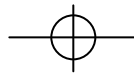


Massnahmen zur Befristung und zur wirkungsorientierten Ausrichtung aller Erlasse und Beschlüsse des Kantons beschlossen (Regierungsrat 2002). Auch der Ruf nach Verstärkung der finalen Steuerung in der Rechtssetzung ist nicht zu überhören.⁴⁰ Letztlich könnte auch die Durchführung eines grossangelegten Re-Regulierungsprojekts auf Methode und Technik der Rechtssetzung im Kanton eine befruchtende Wirkung haben.⁴¹

Nebst diesen exogenen Anforderungen an die Rechtssetzung ist Selbst-reflexion oder Lernen auch Thema der Richtlinien der Rechtssetzung selber (Bolz 2002, 93). In Weisung 4 beauftragt der Regierungsrat das »Forum für Rechtssetzung«, ihm periodisch über die Zweckmässigkeit der Richtlinien der Rechtssetzung zu berichten (Regierungsrat 2001, 9). Um dem Regierungsrat einen möglichst differenzierten Erfahrungsbericht erstatten zu können, findet zurzeit in der Verwaltung eine breit angelegte erste Umfrage statt.

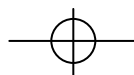
In diesem Erfahrungsbericht muss auch der Frage nachgegangen werden, ob im Kanton die Rechtssetzung mit instrumentellen Anpassungen oder über strukturelle Änderungen weiter verbessert werden soll, wie es der »Mandelkern-Bericht« den Ländern der Europäischen Union empfiehlt (Bundesministerium des Innern 2002). Zu einer ersten strukturellen Massnahme gehört sicher die Institutionalisierung der unter dem Patronat des »Forums für Rechtssetzung« angebotenen Ausbildungsveranstaltungen zur Rechtssetzung.⁴² Weiter ist – eher strategisch – an eine Verschiebung der politischen Befassung auf die Konzeptphase zu denken, sodass sich die Politik, das heisst Regierungsrat und Grosser Rat, mehr mit konzeptionellen Fragen und weniger mit operationalen oder gar mit redaktionellen Fragen beschäftigen können. Bei Gesetzen könnte dies z.B. dahingehend geregelt werden, dass man in der ersten Lesung des Grossen Rats nicht bereits die vorgeschlagenen Rechtssätze im Detail berät, sondern ein relativ detailliertes Normkonzept, um dann erst in der zweiten Lesung eine Detaillierung vorzunehmen. Um die Folgenorientierung in der Gesetzgebung zu stärken, könnten die im Rahmen der WOV vorgesehenen Controller-Dienste auf Ebene Grosser Rat und Regierungsrat verpflichtet werden, in einem festgelegten Rhythmus Wirkungsberichte (nachträgliche Evaluationen) zu einzelnen Regelungsbereichen zu erstatten.⁴³ Mit dieser kybernetischen Schlaufe wäre eine systemische Voraussetzung für das von Ackoff vorgeschlagene Learning and Adaptation Support System geschaffen (Ackoff 1999, 166f.). Der Rechtssetzer würde – in Abwandlung einer Aussage des Kybernetikers Norbert Wiener – mit diesen Evaluationsberichten endlich hören, was er gesagt hat (vgl. Baumann 2002, 9).

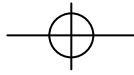




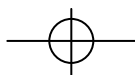
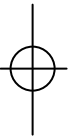
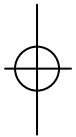
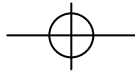
Anmerkungen

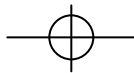
- Ich danke lic. iur. Bernhard Amstad, lic. oec. HSG Heinz Baumgartner und dipl. Ing. agr. Peter Koch für die kritische Durchsicht des Manuskripts und ihre wertvollen Anregungen.
- Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf den Erfahrungen, die ich während meiner rund 10-jährigen Tätigkeit in der aargauischen «Rechtssetzungsfabrik» gemacht habe. Bei den im Text geäußerten Ansichten handelt es sich um meine persönliche Meinung. Sie basieren auf dem Stand Nov. 2003.
- 1 Das Substantiv «Rechtssetzung» schreibt sich im Kanton Aargau von Verfassungen wegen mit Doppel-S (Marginalie zu §§ 78 und 91 KV).
 - 2 Ich beschränke meine Darstellung auf die quantitativ wichtigsten Rechtssetzungsformen: Gesetz, Dekret, Verordnungen (zu einem Überblick über die übrigen Rechtssetzungsformen bzw. Zuständigkeiten vgl. Hungerbühler, 1991).
 - 3 Gebräuchlicher und auch ziemlich eingängig ist die Metapher der Bauwirtschaft. In der Homepage «Rechtssetzung» wird im Kanton Aargau ein Lastwagen abgebildet, der von seiner Ladefläche Paragraphen-Zeichen ablädt. Nach Wolfgang Zeh *leben wir sozusagen in einer zersiedelten Rechtsbebauung: Die Villen der Gründerzeit mischen sich mit Reihenhäusern und Flachdach-Bungalows, sind auch ihrerseits durch An- und Umbauten, Zwischengeschosse und andere Raumaufteilungen modernen Bedürfnissen angepasst worden. Bauwerke der Kodifikationszeit werden nicht abgerissen, sondern sie werden unter Einhaltung der Fassaden renoviert. Quantitativ überwiegt natürlich in der heutigen Gesetzgebung der schnelle Zweckbau, sozusagen gesetzgeberischer Sozialwohnungsbau* (1995, 136). Natürlich werden auch heute noch Potemkinsche Dörfer in Gesetzesform errichtet (symbolische Gesetzgebung).
 - 4 Der Kanton Aargau ist natürlich keine Aktiengesellschaft; allerdings wird er in Zukunft holdingähnlich auch über namhafte Beteiligungen an Aktiengesellschaften verfügen: Die Aargauische Elektrizitätsversorgung ist bereits privatrechtlich konstituiert, die Kantonbank und die Kantonsspitäler werden bald folgen.
 - 5 SR 131.227 oder Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts [SAR] 110.000
 - 6 Der Produkt-Gedanke gehört zu den WOV-Führungsinstrumenten, die der Kanton Aargau mit den Reformen der Staatsleitung und der Verwaltungsführung einführen will (Regierungsrat, 2003b).
 - 7 Zu den statistischen Angaben vgl. Statistisches Amt, 2003.
 - 8 Die GV der Aargau AG hat im Juni 2003 eine Statutenänderung beschlossen und den Verwaltungsrat auf 140 Mitglieder verkleinert.
 - 9 Zur Unterscheidung verschiedener Güter vgl. Stolz 2003, 453f. mit Beispielen.
 - 10 Mit seinen Gerichten ist der Kanton natürlich auch im Rechtssystem verankert.
 - 11 Rechtssetzender Natur sind selbstverständlich auch die Staatsverträge, die meist durch den Grossen Rat zu genehmigen sind (§ 82 Abs. 1 lit. a KV).
 - 12 Für die Teilrevisionen der Kantonsverfassung ist das Verfahren der Gesetzgebung massgebend. Bei Totalrevisionen ist ein Verfassungsrat einzusetzen (§§ 122 und 123 KV).
 - 13 Im Rahmen der Reformen der Staatsleitung schlägt der Regierungsrat vor, auch dem Leitungsorgan der Gerichte eine auf betriebliche und organisatorische Regelungen beschränkte Rechtssetzungskompetenz einzuräumen (vgl. Regierungsrat, 2003, Griff 3, § 97 Abs. 5 E-KV).
 - 14 Im Kanton Aargau wird zwischen dem selbständigen, verfassungsunmittelbaren und dem unselbständigen, verfassungsmittelbaren Dekret unterschieden; Ersteres ist nicht auf Ausführungsrecht beschränkt (vgl. Zünd 1986, 85).
 - 15 Der Grosse Rat hat am 18. Dezember 2001 im Rahmen der Demokratiereform einen entsprechenden Antrag abgelehnt. Der Regierungsrat und die Mehrheit des Parlaments wollten diese «flexible und praktikable Rechtssetzungsform» beibehalten (Verhandlungen des Grossen Rats des Kantons Aargau, 18. Dezember 2001, Art. 375). Als Zwischenform macht das Dekret m.E. vor allem dort Sinn, wo organisatorische Schnittstellen zwischen den Gewalten zu regeln sind, wie z.B. der Geschäftsverkehr zwischen dem Regierungsrat und der Verwaltung einerseits und der Parlaments- bzw. Gerichtsverwaltung andererseits. Nicht immer ist die Selbstregulierung der Betroffenen ratsam.
 - 16 Der Rechtsdienst des Regierungsrats ist die zentrale Anlaufstelle für Rechtssetzung. Er hat folgende rechtssetzerischen Aufgaben und Kompetenzen (vgl. Regierungsrat 2001): Reporting betreffend Einhaltung der Richtlinien der Rechtssetzung (W 2); Leitung des Forums für Rechtssetzung (W 4); Federführung zur Änderung der Richtlinien der Rechtssetzung (W 7); Kenntnisnahme des Startschusses und Stellungnahme zum festgelegten Projektablauf (W 11); Stellungnahme zum Normkonzept (W 14); Erstattung von Mitberichten zuhanden des Regierungsrats (Kap. 5.4. der Richtlinien); Beratung von Regierungsrat und Grosse Rat; Unterstützung bei der Herausgabe von AGS und SAR.





- 17 SAR 152.200
 18 SAR 611.100
 19 SAR 131.100
 20 SAR 150.500
 21 SAR 152.210
 22 Mir unbekannt ist, wie gross bei den neuen Erlassen der Anteil von Totalrevisionen ist.
 23 Wie viele Erlasse sich zurzeit insgesamt im Produktionsstadium befinden, ist mir nicht bekannt. Es laufen zurzeit vier Vernehmlassungsverfahren, drei Vernehmlassungen sind angekündigt. Eine systematische Erfassung der laufenden könnte dann stattfinden, wenn die federführenden Departemente den Start eines Rechtssetzungsprojekts den betroffenen Stellen mitteilen würden (Regierungsrat 2001, 16, W 11).
 24 Der Neue Finanzausgleich soll gerade die Autonomie und die Handlungsspielräume der Kanton wieder stärken (BBl 2002, 2332f.)
 25 Die Divisionsleitung setzt sich zusammen aus dem Departementvorsteher oder der Departementvorsteherin (DV) und dem Generalsekretär oder der Generalsekretärin. Als Mitglied des Regierungsrats trägt der oder die DV aber die Endverantwortung. Der Kanton Aargau hat z. Z. keine Frau als Mitglied des Regierungsrats. Im Folgenden wird die Abkürzung DL (Divisionsleitung) stellvertretend für den DV und die Departementsleitung verwendet.
 26 An Stelle des üblichen Ausdrucks «Meilenstein» wird hier in Remininszenz an die kontinental-europäischen SI-Einheiten der Ausdruck «Kilometerstein» verwendet.
 27 Neben der dreimonatigen Referendumsfrist ist noch der Zeitbedarf für Druck und Publikation der Referendumsvorlage, die Feststellung des Zustandekommens, die Vorbereitung der Abstimmungsvorlage, Druck und Versand der Abstimmungsunterlagen mitzu berücksichtigen.
 28 Ein wirklich bemerkenswertes Beispiel: Am 15. Dezember 2000 beschloss die Bundesversammlung eine Änderung des Steuerharmonisierungsgesetzes. Die Änderung trat noch vor Ablauf der Referendumsfrist rückwirkend auf den 1. Januar 2001 in Kraft (AS 2001, 1050). Den Kantonen verblieben bescheidene 14 Tage, um ihre Rechtsgrundlagen in der Weihnachtszeit anzupassen.
 29 Leitsätze wurden z.B. in den Projekten «Parlamentsreform», «WOV» und «Justizreform 2» vorgelegt (Regierungsrat, 1999; Regierungsrat, 2003b).
 30 Im Kanton Aargau gibt es nur für die Gerichte eine positiv-rechtliche Bestimmung über die Amtssprache. Gewohnheitsrechtlich hat sich im schriftlichen Verkehr der Verwaltung Schriftdeutsch, im mündlichen Verkehr Dialekt durchgesetzt. Im Plenum des VR wird meist Deutsch gesprochen.
 31 Die Richtlinien der Gesetzestechnik wurden durch die «Richtlinien der Rechtssetzung» vom 15. August 2001 abgelöst (Regierungsrat, 2001, 54).
 32 Die Staatskanzlei führte im Jahr 2003 zwei Ausbildungsveranstaltungen durch, an denen die Anwendung von «ag.dot» gelernt werden konnte.
 33 SAR 153.311
 34 Die GL entscheidet über die Adressaten der Vernehmlassung.
 35 Ein ausgebauter Parlamentsdienst, der die Mitglieder des Grossen Rats auch inhaltlich unterstützt, besteht im Kanton Aargau noch nicht. Bestrebungen zur Einführung sind allerdings im Gange (Regierungsrat, 2003b).
 36 In Ausnahmefällen, insbesondere wenn der VR-Ausschuss mit der grundsätzlichen Konzeption der Rechtssätze nicht einverstanden ist, kann er dem VR auch beantragen, das «Halbfabrikat» zur Überarbeitung an die GL zurückzuweisen (Rückweisung).
 37 Es gilt die «17-Tage-Regel», wonach die Mitglieder des VR mindestens 17 Tage vor den Beratungen im Besitz der Unterlagen sein müssen.
 38 Zwischen 1. und 2. Beratung findet kein externes Vernehmlassungsverfahren mehr statt.
 39 Zum Verfahren im Einzelnen vgl. §§ 40 – 49 GPR.
 40 Der Ruf nach Verstärkung der finalen Steuerung in der Rechtssetzung ist nicht unproblematisch. Eine rein auf Wirkungen d.h. auf das Wozu/Warum beschränkte Rechtssetzung macht keinen Sinn: Zumindest das Was und Wer wären zusätzlich zu regeln. Verzichten könnte man allenfalls auf das Wie. Denkbar wäre, dass die Politik in den Erlassen der Verwaltung Wirkungsziele vorgibt und eine Auswahl von Mitteln/Instrumenten/Produkten zur Verfügung stellt, Art und Umfang ihrer Verwendung aber freistellt. Dies setzte aber voraus, dass sich die Politik über geeignete Wirkungsziele einigen kann.
 41 Ein ähnliches Projekt hat der Kanton Graubünden im Projekt «Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtssetzung und Rechtsanwendung» durchgeführt. In die gleiche Richtung zielt wohl auch das Projekt EFFLEX im Kanton Basel-Landschaft. Zur Thematik der Rechtsbereinigung vgl. Müller, 2003.





- 42 Der Rechtsdienst des Regierungsrats bietet seit 2001 regelmässig zweitägige Kurse zur Methode und Technik der Rechtssetzung an, in denen anhand eines Beispiels ein ganzes Rechtssetzungsprojekt durchgespielt wird. Mehr technische Fertigkeiten vermitteln die in N. 32 erwähnten Kurse der Staatskanzlei.
- 43 In der Praxis sind sowohl Ex-ante als auch Ex-post-Evaluationen noch weitgehend unbekannt.

Literatur

- Ackoff, Russell, 1999, *Re-Creating the Corporation. A Design of Organisations for the 21st Century*, New York-Oxford.
- Baumann, Max, 2002, *Gesetzessprachen – Sprachen der Rechtssetzung*, Zürich, Schulthess.
- Bericht der Redaktionskommission und des Verfassungsredaktors über den Entwurf vom Februar 1976 der Verfassung des Kantons Aargau, Aarau 1976, Ziff. 3 zu § 107, S. 137 (I. Bericht).
- Bertram, Günter, 1996, *Gesetzgebers neue Kleider, Mitteilungen des Hamburgischen Richtervereins (MHR)* 4/1996, S. 8.
- Bolz, Marcel, 1999, *Die Verfassung des Kantons Aargau – Was hat sich bewährt? Wo besteht Handlungsbedarf?*, *Zentralblatt (ZBI)*, 1999, S. 571–584.
- Bolz, Marcel, 2002, *Die Richtlinien der Rechtssetzung des Kantons Aargau, LeGes*, 2002/2, S. 93–100.
- Bundesministerium des Innern (Hg.), 2002, *Der Mandelkern-Bericht – Auf dem Weg zu besseren Gesetzen*, Berlin.
- Cabinet Office (Strategy Unit), 2002, *Creating Public Value. An analytical framework for public service reform*, London UK.
- Eichenberger, Kurt, 1986, *Verfassung des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar*, Aarau/Frankfurt a. Main/Salzburg.
- Hungerbühler, Adrian, 1991, *Die Rechtssetzungszuständigkeiten im Kanton Aargau*, in: Auer, Andreas/Kälin, Walter (Hgg.), *Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone, Chur/Zürich*, S. 45 – 70.
- Luhmann, Niklas, 1983, *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt a. M.
- Luhmann, Niklas, 1993, *Das Recht der Gesellschaft*, Frankfurt a. M.
- Müller, Georg, 1999, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, Zürich.
- Müller, Georg, 2003, *Rechtsbereinigung – Rechtsverbesserung*, *Zentralblatt (ZBI)*, 2003, Nr. 11, S. 561 – 583.
- Neves, Marcelo, 1998, *Symbolische Konstitutionalisierung*, Berlin.
- Osterloh, Margit/Frost, Jetta/von Wartburg, Iwan, 2001, *Kernkompetenzen durch Wissens- und Motivationsmanagement*, in: Thom, Norbert/Zaugg, Robert J. (Hgg.), *Excellence durch Personal- und Organisationskompetenz*, Bern/Stuttgart/ Wien.
- Regierungsrat des Kantons Aargau, 1999, *Botschaft zum Projekt Justizreform 2 vom 27. Oktober 1999*, Aarau (99.343).
- Regierungsrat des Kantons Aargau, 2001, *Richtlinien der Rechtssetzung vom 15. August 2003*, Aarau.
- Regierungsrat des Kantons Aargau, 2002, *Botschaft zum Projekt Aufgaben- und Leistungsüberprüfung (ALÜP) vom 19. Juni 2002 (Beilage 2)*, Aarau (02.213).
- Regierungsrat des Kantons Aargau, 2003a, *Zusatzbotschaft 1 zum Projekt ALÜP vom 12. März 2003*, Aarau.(02.213).
- Regierungsrat des Kantons Aargau, 2003b, *Reformen der Staatsleitung und der Verwaltungsführung, Botschaft an den Grossen Rat vom 18. Juni 2003*, Aarau (03.150).
- Statistisches Amt, 2003, *Statistisches Jahrbuch des Kantons Aargau 2002*, Aarau.
- Stolz, Peter, 2003, *Effizienzsteigernde Massnahmen in ausgewählten öffentlichen Bereichen: im Tertiärbereich des Bildungswesens und in der Justiz*, *Zentralblatt (ZBI)*, Nr. 9, S. 449–469.
- Zeh, Wolfgang, 1995, *Kodifikation oder Kommunikation – Rechtssetzung in der Mediendemokratie*, in: Merten, Detlef/Schreckenberger, Waldemar, *Kodifikationen gestern und heute*, Berlin.
- Zünd, Andreas, 1986, *Gesetz und Dekret im Kanton Aargau*, Aarau/Frankfurt a. Main.

