
Rechtsetzungsrichtlinien
des Kantons Bern



Modul 7:
NEF-Rechtsetzung

Fassung
vom 16. April 2003

Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
und Staatskanzlei des Kantons Bern

Bern 2003

Impressum

Rechtsetzungsrichtlinien des Kantons Bern Modul 7: NEF-Rechtsetzung

Autorinnen und Autoren:

Robert Burkhard, Fürsprecher, Vorsteher Rechtsamt, Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion

Gérard Caussignac, Fürsprecher, Leiter des Rechtsdienstes der Staatskanzlei

Christoph Eberhard, Fürsprecher, Dr.iur., Rechtsabteilung Volkswirtschaftsdirektion

Hans Gruber, Dr.iur., Rechtsamt, Bau- Verkehrs- und Energiedirektion

Paul Häusler, Fürsprecher, Koordinator für Gesetzgebung, Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion

Daniel Kettiger, Fürsprecher, Mag.rer.Publ., Projektleitung NEF 2000

Tobias Ledergerber, Dr.phil.nat., Organisationsamt, Finanzdirektion

Andreas Lienhard, PD, Dr.iur., Assistenzprofessor, Universität Bern

Donatella Pulitano, Leiterin des Zentralen Terminologiedienstes der Staatskanzlei

Jürg Wichtermann, Fürsprecher, Universität Bern

Übersetzung:

Annie Bouix, Leiterin des Zentralen Übersetzungsdienstes der Staatskanzlei

Das Modul entstand im Rahmen des Verwaltungsreformprojekts «Neue Verwaltungsführung NEF 2000» (Teilprojekt E1 «NEF-Gesetzgebung»).

Der Regierungsrat hat vom «Modul 7: NEF-Rechtsetzung» am 16. April 2003 Kenntnis genommen.

Herstellung und Vertrieb:

Staatskanzlei des Kantons Bern, Postgasse 68, 3000 Bern 8

Telefon +41 31 633 75 60

Telefax +41 31 633 75 05

E-Mail: print.azd@sta.be.ch

Verkaufspreis:

Fr. 6.–

© 2002 by Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion und Staatskanzlei des Kantons Bern. Jede Art der Vervielfältigung sowie der Weiterverarbeitung auf elektronischem Datenträgern ist ohne Genehmigung des Kantons Bern verboten. Die Auszugsweise Wiedergabe einzelner Textstellen ist unter Quellenangabe erlaubt.

Ce module existe également en français.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Einleitung	1
1.1 Zum Inhalt des Moduls	1
1.2 Abgrenzung zu anderen Modulen der RSR	2
1.3 Hinweise zur Anwendung	2
2 Grundsätze zur Wirkungssteuerung durch Gesetz	3
3 Prüfpunkte für eine wirkungsorientierte Rechtsetzung	4
3.1 Analyse des Rechtsetzungsauftrags	4
3.2 Wirkungszusammenhänge	6
3.3 Regelungsnotwendigkeit	8
3.4 Prospektive Gesetzesevaluation	10
3.5 Experimentelle Rechtsetzung	12
3.6 Konzeption des Erlasses	14
3.7 Finale Rechtsetzung/ Zielnormen	16
3.8 Vergrößerung des Handlungsspielraums von Behörden	18
3.9 Prioritätensetzung durch Recht	20
3.10 Verknüpfung von Steuerungsmodell NEF SOLL und Gesetzgebung	22
3.11 Überprüfung des Entwurfs (begleitende Gesetzesevaluation)	26
3.12 Verankerung der retrospektiven Gesetzesevaluation	28
3.13 Begleitung der Einführung der Gesetzgebung	30

1 Einleitung

1.1 Zum Inhalt dieses Moduls

Das neue Steuerungsmodell NEF SOLL geht davon aus, dass der Grosse Rat die Staats-tätigkeit auf politisch-strategischer Ebene primär durch das Gesetz steuert. Gesetze, De-krete und Verordnungen behalten dabei grundsätzlich ihre staatsrechtliche Bedeutung und ihre Form. Damit gewinnen verschiedene Aspekte der wirkungsorientierten Rechtsetzung an Bedeutung. Dieses Modul soll den Praktikerinnen und Praktikern in der bernischen Kantonsverwaltung helfen, Gesetzes-, Dekrets- und Verordnungsentwürfe gezielt auf die wirkungsorientierte Verwaltungsführung auszurichten. Eine vollständig neue Rechtsetzung gibt es unter NEF SOLL allerdings nicht.

Das Modul 7 «NEF-Rechtsetzung» wurde im Rahmen des Verwaltungsreformprojekts «Neue Verwaltungsführung NEF 2000» erarbeitet. Das Modul ist als Arbeitsinstrument bewusst knapp gehalten. Es enthält insbesondere keine Erläuterungen zum Steuerungsmodell NEF SOLL. Für eine vertiefte Auseinandersetzung mit Fragen der Schnittstelle zwischen NEF 2000 und Gesetzgebung (insbesondere bezüglich der rechtsstaatlichen Anforderungen) wird auf folgende Dokumente verwiesen:

Zu Fragen der wirkungsorientierten Gesetzgebung:

- Fachhandbuch «Wirkungsorientierte Gesetzgebung»; Finanzdirektion des Kantons Bern 2001*
- Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung: Bericht der Arbeitsgruppe NEF-Gesetzgebung vom 2. Juli 1999; Finanzdirektion des Kantons Bern 1999*
- Kettiger, Daniel (Hrsg.): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung; Bern/Stuttgart/Wien 2000

Zum Projekt NEF 2000 und zum Steuerungsmodell allgemein:

- Bericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 17. Mai 2000*
- Vortrag des Regierungsrates zum Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leis-tungen (FLG); Beilage 3 zum Tagblatt des Grossen Rates 2002**.

Zur Terminologie NEF 2000:

- www.insta.be.ch/termino/NEF-Glossar/frame.html (Intranet)
- Pulitano, Donatella, (Hrsg.): New Public Management: Terminologie – terminologie – ter-minologia; Bern/Stuttgart/Wien 2000

*) Diese Dokumente können bei der Finanzverwaltung des Kantons Bern bezogen werden und sind auf dem Intranet in deutscher und französischer Sprache abrufbar (PDF-Format).

**) <http://www.be.ch/cgi-bin/frameset.exe?http://www.be.ch/gr/>

1.2 Abgrenzung zu anderen Modulen der RSR

Grundsätzlich sind auch bei der wirkungsorientierten Gesetzgebung die Vorgaben und Leitlinien der übrigen Module der Rechtsetzungsrichtlinien des Kantons Bern (RSR) einzuhalten. Dies gilt namentlich für die verbindlichen Gestaltungsvorgaben der Rechtsetzungstechnischen Richtlinien (RTR; Modul 3).

Das vorliegende Modul 7 «NEF-Rechtsetzung» enthält zwar nur methodische Hinweise und Anleitungen, die in einem unmittelbaren Zusammenhang zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung bzw. wirkungsorientierten Gesetzgebung stehen. Doch sind viele der rechtsetzungsmethodischen Ausführungen in gleichem oder in reduziertem Mass auch für die «klassische», nicht spezifisch wirkungsorientierte Rechtsetzung gültig. Ein Modul über die allgemeine Rechtsetzungsmethodik ist in den Rechtsetzungsrichtlinien vorgesehen, es ist aber zur Zeit noch nicht verfügbar (Modul 2). Es wird davon ausgegangen, dass bei der Erarbeitung des Moduls 2 das vorliegende Modul 7 integriert werden wird. Bis zu seinem Erscheinen wird empfohlen, in Fragen der Rechtsetzungsmethodik das Modul 7 zu konsultieren.

1.3 Hinweise zur Anwendung

Ziffer 2 des vorliegenden Moduls enthält die *Grundsätze für eine wirkungsorientierte Gesetzgebung im Kanton Bern* in konzentrierter Form. Diese Grundsätze sollen die Rechtsetzungsarbeiten in einem Gemeinwesen mit einem wirkungsorientierten Steuerungssystem (Steuerungsmodell NEF SOLL), wie es der Kanton Bern darstellt, leiten.

Die anschliessende Ziffer 3 hat den Charakter einer Checkliste und *enthält Prüfpunkte für eine wirkungsorientierte Rechtsetzung*. Die Checkliste konzentriert sich dabei auf NEF-spezifische Punkte im Rechtsetzungsverfahren. Sie kann somit nicht als allgemeine Checkliste für die Durchführung eines Rechtsetzungsverfahrens verwendet werden.

Auf der *linken Seite* einer *Doppelseite* befindet sich jeweils ein Prüfpunkt für die wirkungsorientierte Rechtsetzung mit entsprechenden Erläuterungen sowie Hinweisen auf andere Dokumente und auf Literatur. Hinweise auf das Fachhandbuch «Wirkungsorientierte Gesetzgebung» (vgl. Ziffer 1.1) werden in gekürzter Form aufgeführt: « ⇒ FHB, Ziffer, Seite»

Auf der *rechten Seite* findet sich – soweit zweckmässig – ein erläuterndes Beispiel. Wenn immer möglich wurden Beispiele aus der bernischen Gesetzgebung oder aus der Bundesgesetzgebung gewählt. Wo solche Beispiele fehlen, wird mit fiktiven Beispielen gearbeitet.

2 Grundsätze für eine wirkungsorientierte Gesetzgebung

Im Steuerungsmodell NEF SOLL erfolgt die Wirkungssteuerung weitgehend durch Gesetz. Deshalb sollen die bernischen Erlasse vermehrt auf die Wirkungen des staatlichen Handelns ausgerichtet sein. Gesetze, Dekrete und Verordnungen sollen dementsprechend – im Rahmen des rechtlich Zulässigen und sachlich Sinnvollen – so weit als möglich wirkungsorientiert ausgestaltet sein.

Die wirkungsorientierte Gesetzgebung im Kanton Bern orientiert sich an folgenden Grundsätzen:

a) *Wirkungen steuern:*

Die Gesetzgebung ist als Steuerungsinstrument zu betrachten: Sie ist nicht ein linearer Prozess, sondern ein Regelkreis von Rechtsetzungsprozess und Vollzug, der dem Parlament, der Regierung und der Verwaltung zur mittelfristigen Steuerung des staatlichen Handelns und dessen Auswirkungen dient (Gesetzescontrolling; F H B , Ziffer 2.3, S. 9).

b) *Erlasse wirkungsorientiert denken:*

Gesetze, Dekrete und Verordnungen müssen bei ihrer Konzeption von Grund auf wirkungsorientiert gedacht werden. Dies geschieht dadurch, dass sich die am Rechtsetzungsverfahren beteiligten Behörden (Verwaltung, Regierung, Parlament) inhaltlich mit Fragen der Wirkung von Erlassen bewusst auseinander setzen. Entscheidend ist dabei, dass – nach einer gründlichen Analyse der Ausgangslage – die mit dem Rechtsetzungsvorhaben angestrebten Ziele möglichst genau formuliert und festgelegt werden.

c) *Wirkungen vorsehen und prüfen:*

Die Wirkungen von Erlassen sind in verschiedenen Phasen des Rechtsetzungsverfahrens zu prüfen, nämlich

- vor oder bei der Konzeption von Erlassen, welche möglichen Auswirkungen verschiedene Regelungsvarianten haben könnten (prospektive Gesetzesevaluation);
- beim Vorliegen des Erlassentwurfs, welche Auswirkungen der konkrete Erlasstext voraussichtlich haben wird (begleitende Gesetzesevaluation);
- einige Jahre nach Inkrafttreten, welche erwünschten und unerwünschten Wirkungen tatsächlich eingetreten sind (retrospektive Gesetzesevaluation).

d) *Wirkungen gezielt hervorrufen:*

Die Instrumente der Gesetzgebung (Befehle, Anreize, finale Normen, Leistungen, Ausgleichsregelungen, Verfahren, Appelle und Partnerschaften) sind gezielt zu nutzen und auf die erwünschten Wirkungen auszurichten. Weiter können auch Leistungsaufträge auf gesetzlicher Grundlage eingesetzt werden.

e) *Final steuern:*

Es soll vermehrt durch Zielnormen gesteuert werden, d.h. festgelegt werden, was die Verwaltung mit ihrem Handeln (z.B. Bewilligungen) erreichen soll. Damit soll insbesondere Handlungsfreiheit für nachgeordnete Behörden geschaffen werden.

f) *Differenziert regulieren:*

Differenzierte Regulierung heisst,

- zunächst immer die Notwendigkeit einer Regulierung prüfen;
- eine angepasste Regelungsdichte und Regelungstiefe wählen;
- die Delegationsmöglichkeiten nutzen;
- Erlasse adressatinnen- und adressatengerecht gestalten und formulieren.

3 Prüfpunkte für eine wirkungsorientierte Rechtsetzung

3.1 Analyse des Rechtsetzungsauftrags

Was möchte die Auftraggeberin oder der Auftraggeber mit dem Rechtsetzungsvorhaben bewirken?

Gesetze, Dekrete und Verordnungen müssen bei ihrer Konzeption von Grund auf *wirkungsorientiert* gedacht werden. Dies erfordert es, dass sich alle am Rechtsetzungsprozess beteiligten Behörden (Verwaltung, Regierung, Parlament) inhaltlich *mit Fragen der Wirkungen von Erlassen bewusst auseinandersetzen*. Bevor überhaupt mit den ersten konzeptionellen Arbeiten für den Erlass begonnen wird, sollte deshalb geklärt werden, was mit dem Rechtsetzungsvorhaben eigentlich bewirkt werden soll.

Für die mit der Durchführung des Rechtsetzungsverfahrens beauftragten Personen bedeutet dies, den Rechtsetzungsauftrag hinsichtlich der gewollten politischen und sachlichen *Zielen* genau zu analysieren. Für die Auftragsanalyse können z.B. folgende Dokumente beigezogen werden:

- Text und Begründung des Rechtsetzungsauftrags (Motion, Postulat, Regierungsratsbeschluss mit Vortrag, Auftrag der Direktionsvorsteherin oder des Direktionsvorstehers; Beispiel 3.1–1)
- Berichte und Gutachten, auf welche im Auftrag verwiesen wird
- Tagblatt des Grossen Rates (Wortlautprotokolle)
- Aufgabenbestimmungen der Verfassung
- übergeordnetes Recht
- neuere Rechtsprechung

Ist der *Rechtsetzungsauftrag* unklar, so muss die auftraggebende Stelle um Präzisierung ersucht werden. Wenn die Zielsetzung einer vom Grossen Rat überwiesenen Motion unklar ist, so kann u. U. die Präzisierung auf dem Weg der Auslegung durch den Regierungsrat erfolgen.

Zum Rechtsetzungsauftrag gehört auch die schriftliche Festlegung der Zielsetzungen. Diese können später zur Formulierung von Wirkungszielen in der Form von Ziel- oder Zwecknormen [⇒ FHB, Ziffer 5.1, S. 29 ff.] dienen.

Beispiel 3.1-1: Möglicher Aufbau eines Rechtsetzungsauftrags

Rechtsetzungsauftrag	
1. Gegenstand:	Betroffener Erlass / Änderung oder neuer Erlass
2. Ausgangslage:	Anlass für das Rechtsetzungsprojekt, z.B. Motionen
3. Projektziele:	Hauptziele, die mit dem Rechtsetzungsprojekt zu erreichen sind.
4. Projektauftrag:	<ul style="list-style-type: none"> - Vorgaben/Dokumente/Berichte, die bei der Erarbeitung des Erlasses zwingend zu berücksichtigen sind - Erstellen eines Konzepts (detaillierte Ausgangslage, Rahmenbedingungen, Probleme, Grundideen, mögliche Massnahmen, Alternativen und Varianten), - Ev. Durchführen einer prospektiven und/oder begleitenden Evaluation, - Ausarbeiten eines Entlassentwurfs mit Vortrag, - Ev. Vorbereiten und durchführen <ul style="list-style-type: none"> - der informellen Mitwirkung der Öffentlichkeit (z.B. Hearings, konferenzielle Anhörungen, Konsultationen, Umfragen), - der Mitberichts- und Vernehmlassungsverfahren, - Ev. Auswerten der Mitwirkungs-, Konsultations-, Mitberichts- und Vernehmlassungsverfahren und bereinigen des Entwurfs und des Vortrages - Ev. Verfassen der Medienmitteilungen, - Ev. Begleiten (der Beratung in) der vorberatenden Kommission des Grossen Rates, ev. Einführen des Erlasses (z.B. Schulung, BSIG)
5. Auftraggeberin, Auftraggeber: <i>[RR, Direktionsvorsteherin/ Direktionsvorsteher]</i>	<p>Sie / Er</p> <ul style="list-style-type: none"> - genehmigt den Projektauftrag und das Konzept, - entscheidet über prospektive und begleitende Gesetzesevaluationen (Finanzen, Durchführung), - entscheidet über den Inhalt der Vorlage, einschliesslich Varianten und Alternativen und Vortrag, - entscheidet über besondere Informations- und Mitwirkungsveranstaltungen der Öffentlichkeit, - entscheidet über die Meilensteine und deren Termine.
6. Projektorganisation: <i>[Die Projektorganisation ist von Fall zu Fall den besonderen Gegebenheiten anzupassen]</i>	Aufbau (Zweisprachigkeit und Gleichstellungsaspekte beachten!), Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortung.
6.1 Projektausschuss: <i>[sofern notwendig, z.B. wenn nicht die Amtsvorsteherin oder der Amtsvorsteher das Projekt leitet]</i>	<p>- Zusammensetzung Der Projektausschuss</p> <ul style="list-style-type: none"> - überwacht das Einhalten des Auftrages und der Ressourcen, - stellt den Informationsfluss zur Direktionsvorsteherin / zum Direktionsvorsteher sicher, - stellt Antrag an die Direktion zu Meilensteinen und anderen strategischen Entscheiden (z.B. Gesetzesevaluationen), - ist verantwortlich für die Einhaltung der Meilenstein-Termine, - setzt sich gedanklich laufend mit dem entstehenden Erlassentwurf auseinander.
6.2 Projektleitung: <i>[Amtsvorsteherin/Amtsvorsteher, Sachbearbeiterin/ Sachbearbeiter, Expertin/Experte; sie kann zusätzlich auch die Funktion des Projektausschusses übernehmen]</i>	<p>Die Projektleitung ist verantwortlich</p> <ul style="list-style-type: none"> - für das Erreichen der Projektziele, - für das Aufstellen und Einhalten der Termine und Verfahrensschritte, - für den vertikalen, stufengerechten Informationsfluss zum Projektausschuss / zur Direktionsvorsteherin / zum Direktionsvorsteher und zur Projektgruppe.

<p>6.3 Projektgruppe: [z.B. Vertreterinnen/Vertreter des Fachamts, Juristin/Jurist mit Rechtsetzungserfahrung, Externe]</p>	<p>Sie</p> <ul style="list-style-type: none"> - erarbeitet das Konzept, - erarbeitet den Entwurf mit Vortrag, - prüft den Entwurf mit Vortrag auf Zweckmässigkeit und inhaltliche Richtigkeit, - prüft den Entwurf mit Vortrag auf Rechtmässigkeit, gesetzgeberische Richtigkeit und die Einhaltung der Rechtsetzungsrichtlinien des Kantons, - prüft den Entwurf auf die Grundsätze für eine wirkungsorientierte Rechtsetzung, - ist verantwortlich für alle Arbeiten, die nicht durch andere Projektorgane oder andere Verwaltungseinheiten erledigt werden.
<p>7. Meilensteine und Termine:</p>	<p>Meilensteine:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zeitpunkt der Unterbreitung des Konzepts zur Genehmigung, - Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, - Eröffnung des zweiten Mitberichtsverfahrens, - Beschlussfassung durch den RR bzw. über den Antrag an den Grossen Rat, - Inkrafttreten. <p>(Die Projektleitung bestimmt weitere Termine)</p>
<p>8. Ressourcen:</p>	<ul style="list-style-type: none"> - finanzielle Ressourcen für externe Aufträge, - personelle Ressourcen (z.B. teilweise Freistellung einer Sachbearbeiterin oder eines Sachbearbeiters für das Projekt oder bestimmte Phasen des Projekts).
<p>9. Projektauswertung:</p>	<ul style="list-style-type: none"> - abschliessende Gespräche unter Einbezug aller Projektorgane, - Schlussbericht: Ergebnis des Projekts, Vergleich zwischen dem Projektziel und dem Endergebnis, Kritik am Projektablauf, Erkenntnisse für spätere Projekte, - Auflösung der Projektorganisation.
<p>10. Retrospektive Gesetzesevaluation:</p>	<p>Nach dem Inkrafttreten des Erlasses:</p> <ul style="list-style-type: none"> - prüft das Fachamt nach Jahren, ob in der Praxis die mit dem Erlass gewollten Wirkungen erreicht worden sind (nötigenfalls mit einer retrospektiven Gesetzesevaluation), - verfasst das Fachamt dazu einen Bericht an die auftraggebende Person und schlägt nötigenfalls Massnahmen vor.

3.2 Wirkungszusammenhänge

Welches sind im zu regelnden Sachgebiet die massgebenden, welches die besonders zu beachtenden Wirkungszusammenhänge?

Bevor mit der Konzeption von Erlassen begonnen wird, ist zu überprüfen, ob es im zu regelnden Sachgebiet besondere Wirkungszusammenhänge gibt. Dies setzt eine Analyse der Systeme voraus, die Gegenstand der neuen Regelungen sind. Es wird empfohlen, die Wirkungszusammenhänge in grafischer oder synoptischer Form festzuhalten (☒ Beispiel 3.2–1).

Wichtig ist insbesondere das Erfassen der vom Rechtsetzungsvorhaben betroffenen Bereiche und Strukturen, der betroffenen gesellschaftlichen Gruppen sowie der Interaktionen [☞ FHB, Anhang I].

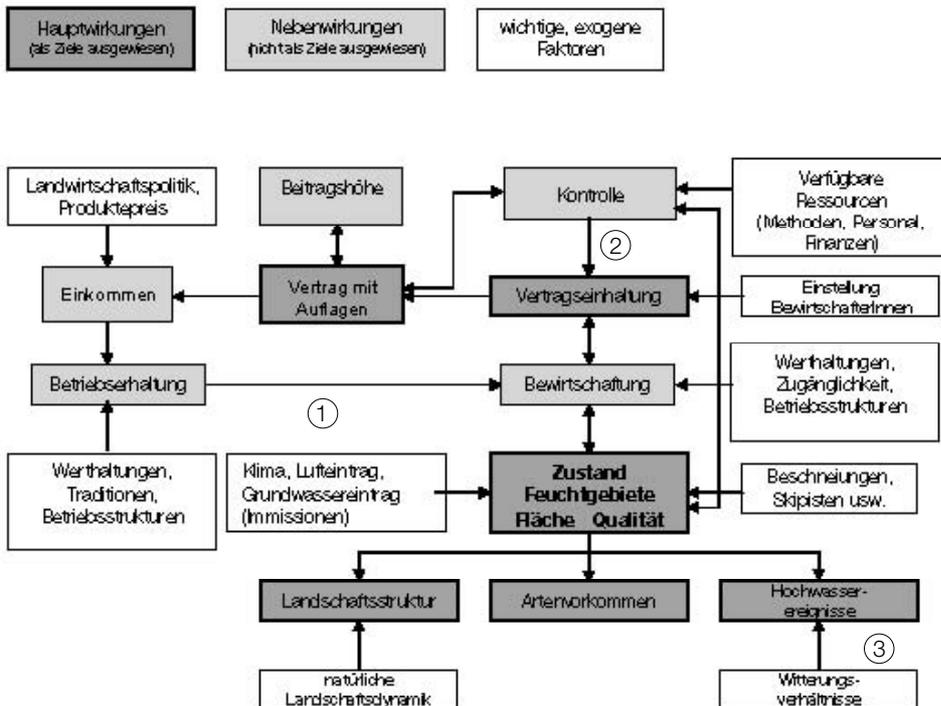
Gibt es Unterlagen, die sich mit den Fragen gewollter Wirkungen, der besonderen Wirkungszusammenhängen oder mit dem voraussichtlichen Regelungsinhalt befassen?

Oft gibt es bereits Unterlagen, die sich mit Fragen der gewollten Wirkungen, mit den Wirkungszusammenhängen im betroffenen Sachbereich oder sogar mit Erfahrungen hinsichtlich bestimmter Regelungsmodelle befassen:

- Wissenschaftliche Untersuchungen und Abhandlungen
- Erfahrungen auf Bundesebene, in anderen Kantonen oder im Ausland
- Evaluationen von Erlassen oder anderen Massnahmen

Beispiel 3.2-1: Grafisch dargestelltes Wirkungsmodell für den Staatsbeitrag «Bewirtschaftungsbeiträge Feuchtgebiete»

Variablen des Wirkungsmodells:



Erläuterungen zu den Wirkungsmechanismen (ausgewählte Beispiele)

- ① Wenn der Betrieb erhalten werden kann, findet keine Bewirtschaftung des Feuchtgebietes mehr statt.
- ② Der Grad der Erfüllung der Bewirtschaftungsverträge und der darin enthaltenen Auflagen ist unmittelbar abhängig vom Ausmass bzw. von der Intensität der Kontrollen.
- ③ Die Witterungsverhältnisse haben (ebenso wie der Zustand der Feuchtgebiete) einen Einfluss auf Hochwasserereignisse.

[Quelle: ⇒ ERKOS: Bewirtschaftungsbeiträge Feuchtgebiete; VOL0080; Naturschutzinspektorat]

3.3 Regelungsnotwendigkeit

Braucht es einen Rechtssatz bzw. einen Erlass, um die gewollte Wirkung herbeiführen zu können, oder lässt sich die Wirkung mit anderen Massnahmen ohne rechtsstaatliche Defizite effektiver und effizienter herbeiführen?

Bevor mit Rechtsetzungsarbeiten begonnen wird, sollte geprüft werden, ob eine Regulierung notwendig ist. Dabei ist u.a. Folgendes zu bedenken:

- Oft sind nicht ungenügende («schwache») gesetzliche Normen der Grund eines unbefriedigenden Zustands, sondern die ungenügende Durchsetzung des geltenden Rechts oder andere Mängel im Vollzug.
- Unbefriedigende Zustände entstehen oft durch mangelhafte Information, z.B. über bestehende rechtliche Einschränkungen oder über die nach der Gesetzgebung zulässigen Möglichkeiten.
- Möglicherweise können die gewollten Wirkungen durch andere staatliche Massnahmen (z.B. Information) effektiver und effizienter erreicht werden.
- Es besteht die Möglichkeit, Fachorganisationen das Recht zur Selbstregulierung einzuräumen [⇒ Art. 4, Art. 6 Abs. 2 Bst. a und b, Art. 9, Art. 10 Abs. 1 und 2, Art. 11, Art. 21 des Gesetzes vom 13. September 1995 über den Rebbau, RebG, BSG 916.141.1].
- In gewissen Fällen kann auch dem Prinzip der Selbstverantwortung gefolgt werden (durch explizite Regelung [⇒ Art. 3 des Bundesgesetzes vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer; GSchG, SR 814.20] oder durch bewussten Verzicht auf staatliche Regelung).
- Zu vermeiden bzw. abzubauen sind Vorschriften, welche «unnötig» Rechte einschränken bzw. Pflichten auferlegen.
- Wenn möglich ebenfalls zu vermeiden sind Vorschriften, welche die Handlungsfreiheit von Behörden und Verwaltung einschränken.

3.4 Prospektive Gesetzesevaluation

Ist es notwendig und sinnvoll, eine prospektive Gesetzesevaluation durchzuführen?

Die Entscheidung, ob eine prospektive Gesetzesevaluation [zum Begriff: ⇒ FHB, Ziffer 3.1, S. 15 ff.] durchzuführen ist, liegt in der Regel bei der zuständigen Direktion. Dabei sind insbesondere die Vorgaben des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG)* sowie des Grossratsgesetzes (GRG)** zu beachten. Kriterien, ob eine prospektive Gesetzesevaluation durchzuführen ist, sind etwa die Bedeutung für Wirtschaft und Gesellschaft oder die Frage nach erwünschten und unerwünschten Wirkungen in heiklen Bereichen [Entscheidungshilfe ⇒ FHB, Ziffer 3.1.2, S. 16]. Zudem muss in jedem Fall eine Abwägung von Kosten und Nutzen vorgenommen werden.

*) Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe b des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0):

Die Wirkungsorientierung umfasst insbesondere [...] die vorgängige Beurteilung möglicher Auswirkungen von Erlassen und Beschlüssen.

**) Artikel 65 Absatz 3 des Gesetzes vom 8. November 1988 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG; BSG 151.21):

Der Vortrag gibt in einer dem Regelungsinhalt angepassten Weise zudem Auskunft über die zu erwartenden Auswirkungen des Erlasses [...].

Muss allenfalls auf Grund des Verhältnisses von Kosten und Nutzen oder auf Grund des Terminplans auf eine prospektive Gesetzesevaluation verzichtet werden, obwohl diese sinnvoll wäre?

Bezüglich Ablauf und Methodik wird auf die Fachliteratur verwiesen:

⇒ FHB, Ziffer 3.1.2, S. 16 ff.

⇒ Böhret, Carl/Konzendorf, Götz: Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung, Baden-Baden 2001, S. 5 ff.

Soweit auf eine Evaluation im engeren Sinn verzichtet wird, können im Sinne einer Checkliste zumindest folgende *Kontrollfragen* hilfreich sein:

- Ist eine gesetzgeberische Massnahme überhaupt notwendig?
- Wenn ja: Welche Auswirkungen auf das politische Gefüge (insbesondere Gemeinden), die Gesellschaft und die Wirtschaft sind zu erwarten?
- Mit welchen internen und externen Kosten ist zu rechnen?
- Stehen diese Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den erwarteten Wirkungen?
- Ist der Erlass vollständig und in sich sowie im Verhältnis zur übrigen Gesetzgebung widerspruchsfrei?

Beispiel 3.4.-1: Ansätze prospektiver Gesetzesevaluationen:

- Gesetz vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG; BSG 631.1): Berichte und Abklärungen im Rahmen des Projekts «Neue Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden»
 - ➔ weitere Information: Generalsekretariat, Finanzdirektion
- Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1): Vorprojekt Integrierte Überprüfung der Fürsorge (IÜF);
 - ➔ weitere Information: Sozialamt, Gesundheits- und Fürsorgedirektion
- [⇒ Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1992 (StBG); BSG 641.1]

Allgemeine
Grundsätze

Art. 5 ¹ ...

² Bestimmungen über Staatsbeiträge können erlassen werden, wenn
a anstelle der Gewährung von Staatsbeiträgen vorgängig andere Formen
staatlichen Handelns geprüft worden sind und
b die Auswirkungen der in Aussicht genommenen Staatsbeitragsver-
hältnisse vorgängig abgeklärt worden sind.

³ ...

⁴ ...

3.5 Experimentelle Rechtsetzung

Ist es angezeigt, die neuen Rechtsregeln vorerst in einem Versuch zu erproben (experimentelle Gesetzgebung)?

Die experimentelle Gesetzgebung ist eine Gesetzgebung, bei der wegen der Unsicherheit über die Wirkungen eines zukünftigen Gesetzes durch befristete, versuchsweise Inkraftsetzung von Recht und mittels methodisch abgesichertem Controlling und mit Evaluationen bessere Grundlagen zum Erlass dieses Gesetzes beschafft werden. Sie steht in einem engen Zusammenhang zur prospektiven und zur begleitenden Gesetzesevaluation. Der Kanton Bern verfügt in Artikel 44 des Gesetzes vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (OrG; BSG 152.01) über eine allgemeine gesetzliche Grundlage für eine experimentelle Gesetzgebung auf der Verordnungsstufe (sog. Versuchsverordnungen).

Zu den staatsrechtlichen Anforderungen ⇒ FHB, Ziffern 2.1, 2.3, 4.3, 4.4.2.

Beispiel 3.5-1: Beispiel für eine Versuchsverordnung im Kanton Bern:

[⇒ Versuchsverordnung vom 29. August 2001 über Bonus und Malus bei der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in den Berufsschulen (Bonus-Malus-Verordnung Berufsschulen); BSG 435.120]

Versuchsverordnung über Bonus und Malus bei der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in den Berufsschulen (Bonus-Malus-Verordnung Berufsschulen)

Der Regierungsrat des Kantons Bern,

gestützt auf Artikel 44 des Gesetzes vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz; OrG),

auf Antrag der Erziehungsdirektion,

beschliesst:

Geltungsbereich

Art. 1 Diese Verordnung gilt für die nach NEF-Grundsätzen geführten kantonalen Berufsschulen, die eine Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung nach den Vorgaben der Erziehungsdirektion führen und mit dieser eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen haben.

Ziel und Zweck

Art. 2 ¹ Bonus und Malus dienen als Anreizsystem zur Führung von Berufsschulen nach unternehmerischen Grundsätzen.

² Der zeitlich befristete Versuch dient zur Evaluation eines kollektiven Anreizsystems in einer Gruppe von Pilotschulen im Hinblick auf die flächendeckende Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in den Schulen und Institutionen der Berufsbildung.

(.....)

Befristung

Art. 12 Diese Verordnung gilt längstens bis zum 31. Dezember 2005. Sie tritt auf diesen Zeitpunkt oder mit Inkrafttreten des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) für die Erziehungsdirektion ohne weiteres ausser Kraft.

3.6 Konzeption des Erlasses

Welche Regelungsinstrumente sollen eingesetzt werden, um die gewollten Wirkungen möglichst gut zu erzielen?

Die Gesetzgebungslehre kennt eine ganze Reihe von Instrumenten, mit welchen das staatliche Handeln sowie das Handeln von Einzelnen, von Gruppen oder der Bevölkerung gesteuert werden kann (Befehle, Anreize, Zielsetzungen, Leistungen, Ausgleichsregelungen, Verfahren, Appelle, Partnerschaften [⇒ vgl. Übersicht in FHB, Ziffer 4.1, S. 23 f.]). Diese Instrumente sind gezielt im Hinblick auf die gewollten Wirkungen einzusetzen.

Wer soll Träger von neuen oder geänderten Aufgaben sein? Wer soll den Vollzug sicherstellen?

Neben dem traditionellen Vollzug durch die kantonale Verwaltung und durch die Gemeinden sollten immer auch folgende Möglichkeiten geprüft werden:

- Übertragung von Aufgaben an Dritte [⇒ Art. 95 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993, KV, BSG 101.1; ⇒ FHB, Ziffer 5.6, S. 39 ff.]
- Subsidiäre gesetzliche Massnahmen [⇒ FHB, Ziffer 5.2.8, S. 36], ☒ Beispiel 3.6-1
- Selbstregulierung [⇒ FHB, Ziffer 5.7, S. 45 f.; ⇒ Müller Georg: Elemente einer Rechtssetzungslehre; Zürich 1999; Rz. 72 f.], ☒ Beispiel 3.6-2

Es empfiehlt sich somit, bei der Konzeption des Erlasses folgende Fragen zu stellen:

- Wer soll
- was
- wo
- wie
- wann und in welcher Zeit
- unter welchen Rahmenbedingungen bewirken?

Beispiel 3.6-1: Subsidiäre gesetzliche Massnahmen:

[⇒ Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz); SR 641.71]

- Mittel
- Art. 3**¹ Das Reduktionsziel soll in erster Linie durch energie-, verkehrs-, umwelt- und finanzpolitische sowie durch freiwillige Massnahmen erreicht werden.
- ² Kann das Reduktionsziel durch diese Massnahmen allein nicht erreicht werden, erhebt der Bund eine Lenkungsabgabe auf fossilen Energieträgern (CO₂-Abgabe).
- ³ Bestimmte Verbraucher von fossilen Brenn- und Treibstoffen können sich von der CO₂-Abgabe befreien, wenn sie sich gegenüber dem Bund zu einer Begrenzung der CO₂-Emissionen verpflichten (Art. 9).

Beispiel 3.6-2: Selbstregulierung Kraft expliziter Rechtsregelung:

[⇒ Gesetz vom 13. September 1995 über den Rebbau (RebG); BSG 916.141.1]

- Kontrollierte Ursprungsbezeichnung
- Art. 4**¹ Die Berufsorganisationen können durch Reglement Vorschriften über die kontrollierten Ursprungsbezeichnungen und deren Anwendung erlassen.
- ² Die Genehmigung der zuständigen Bundesbehörde bleibt vorbehalten.
- Kantonales Rebsorten-Richtsortiment
- Art. 6**¹ Soweit das Bundesrecht die Kantone zum Erlass eines Rebsorten-Richtsortimentes (Sortenverzeichnis) verpflichtet, gilt das eidgenössische Richtsortiment.
- ² Die Berufsorganisationen können in diesem Fall
- a im Einvernehmen mit den zuständigen Forschungsanstalten weitere Sorten und Veredelungsunterlagen ins Sortenverzeichnis aufnehmen,
 - b das erweiterte Sortenverzeichnis im gegenseitigen Einvernehmen für sämtliche Produktionsregionen gültig erklären und
 - c zu Versuchszwecken durch Verfügung die Pflanzung von Rebsorten oder Veredelungsunterlagen bewilligen, die nicht im Sortenverzeichnis enthalten sind.

3.7 Finale Rechtsetzung – Zielnormen

Kann mit Zielnormen gesteuert werden? Wie lauten die Wirkungsziele?

Zielnormen [finale Normen ⇒ FHB, Ziffer 5.1, S. 29 f.] umschreiben einen Soll-Zustand, der mit dem betreffenden Erlass angestrebt wird. Sie schaffen Transparenz über die Zielsetzung der konkreten Gesetzgebung, sind Wegweiser für die Ausrichtung des damit verbundenen Verwaltungshandelns und ermöglichen die Überprüfung der Zielerreichung. Adressaten von Zielnormen können sowohl Behörden als auch Private sein.

Zielnormen sollen nach Möglichkeit so formuliert sein, dass die Erfüllung der Zielsetzung messbar bzw. erfassbar ist und sie damit günstige Voraussetzungen für Wirkungskontrollen bzw. Evaluationen schaffen.

Auf der Ebene des *formellen Gesetzes* handelt es sich grundsätzlich um *Wirkungen*, die in Zielnormen festgehalten werden. Ausnahmsweise können aber auch *Leistungsziele* ins Gesetz aufgenommen werden (zur Unterscheidung Wirkungs-/ Leistungsebene ⇒ Bericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 17. Mai 2000, S. 46 ff.).

Zielnormen werden in der Regel dem gesamten Erlass (Einleitung, Grundsätzliche Bestimmungen) oder den Regelungen zu einzelnen Sachgebieten vorangestellt und in knapper und einfacher Form als «Zweck» oder «Ziel» bzw. «Wirkungsziel» formuliert.

Beispiel 3.7-1: Zielnormen:

[⇒ Gesetz vom 16. September 1993 über den öffentlichen Verkehr; BSG 762.4]

- Zweck **Art. 1** ¹ Dieses Gesetz bezweckt, ein volkswirtschaftlich und sozialpolitisch ausreichendes Angebot an Leistungen des öffentlichen Verkehrs zu gewährleisten und dabei einen möglichst wirtschaftlichen Einsatz der Mittel zu erreichen.
- ² Es soll die Umweltbelastung und den Energieverbrauch des gesamten Verkehrs vermindern und eine geordnete Besiedelung ermöglichen.
- ³ ...

[Entwurf Abfallgesetz vom 13. Januar 2003]

- Gegenstand **Art. 1** Dieses Gesetz regelt die Abfallbewirtschaftung.
- Wirkungsziele **Art. 2** Die Abfallbewirtschaftung ist insbesondere auf folgende Wirkungsziele ausgerichtet:
- a Verminderung von Abfällen durch Vermeidung und Verwertung,
 - b umweltgerechte Entsorgung von nicht verwertbaren Abfällen,
 - c Vermeidung einer Gefährdung von Mensch und Umwelt durch mit Abfällen belastete Standorte.

[⇒ Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG); BSG 860.1]

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

3.8 **Vergrößerung des Handlungsspielraums von Behörden**

Wie kann der Handlungsspielraum von Behörden stufengerecht gesichert werden?

Unter dem Aspekt der Führungsorientierung sollte bei der Redaktion von Erlassen immer auch geprüft werden, wie der Handlungsspielraum von (nachgeordneten) Behörden erhalten bzw. stufengerecht vergrößert werden kann. Dazu bieten sich – immer im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen (vgl. insbesondere Art. 69 KV) – etwa folgende Möglichkeiten an:

- Beschränkung des Gesetzgebers auf grundlegende und wichtige Regelungen [⇒ FHB, Ziffer 5.2.2, S. 33 f.]
- Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen [⇒ FHB, Ziffer 5.2.3, S. 34], ☒ Beispiel 3.8-1
- Einräumen von Entschliessungs- oder Auswahlermessen [⇒ FHB, Ziffer 5.2.4 und 5.2.5, S. 34 f.], ☒ Beispiel 3.8-2
- Verzicht auf Konkretisierung einer Regelung durch Erlasse unterer Stufen [⇒ FHB, Ziffer 5.2.6, S. 35]
- Ermächtigung des Ordnungsgebers zu Abweichungen vom Gesetz [⇒ FHB, Ziffer 5.2.7, S. 35], ☒ Beispiel 3.8-3
- Direktionsverordnungen [⇒ FHB, Ziffer 5.2.9, S. 36]

Welches ist die angepasste Regelungstiefe und Regelungsdichte für die zu regelnde Materie?

In diesem Zusammenhang sind die rechtlichen und politischen Grenzen der Delegation von Rechtsetzungs- und Finanzbefugnissen auszuloten [⇒ Art. 69 KV; ⇒ FHB, Ziffer 4.3 und 4.4, S. 24 ff.].

Beispiel 3.8-1: Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen:

[⇒ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG); BSG 155.21]

Aufschiebende Wirkung **Art. 68** ¹ ...
² Aus wichtigen Gründen kann die verfügende Behörde anordnen, dass einer allfälligen Beschwerde keine aufschiebende Wirkung zukomme.
³ ...
⁴ ...
⁵ ...

Beispiel 3.8-2: Einräumung von Entschliessungs- oder Auswahlermessen:

[⇒ Wassernutzungsgesetz vom 27. November 1997 (WNG); BSG 752.41]

Konzession
1. Erteilung **Art. 11** ¹ Eine Konzession kann einer natürlichen oder juristischen Person des öffentlichen oder privaten Rechts sowie einer Personengemeinschaft erteilt werden.
² ...
³ Auf die Erteilung einer Konzession besteht unter Vorbehalt des Bundesrechts sowie von Artikel 12 Absatz 3 kein Rechtsanspruch.
⁴ ...

[⇒ Verordnung vom 5. November 1997 über die Erhaltung der Lebensgrundlagen und der Kulturlandschaft (LKV); BSG 910.112]

Art. 2 ¹ ...
² ...
³ Die Umstellungsbeiträge betragen je Hektare und Jahr höchstens 600 Franken; sie sind nach Kultur und Anbauverfahren abgestuft auszurichten.

Beispiel 3.8-3: Ermächtigung zur Abweichung vom Gesetz auf Verordnungsebene:

[⇒ Gesetz vom 5. November 1992 über das öffentliche Dienstrecht (Personalgesetz, PG); BSG 153.01]

Art. 2 ¹ ...
² ...
³ ...
⁴ Der Regierungsrat kann für die nebenamtlichen und die nichtständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abweichende Vorschriften erlassen.

3.9 **Prioritätensetzung durch Recht**

Prioritätenordnungen sind für einen effizienten Ressourceneinsatz unerlässlich. Prioritätensetzung kann in allen rechtlich zulässigen staatlichen Handlungsformen und damit auch durch die Rechtsetzung durch den Grossen Rat oder durch den Regierungsrat erfolgen. Im Gesetz, im Dekret und in der Verordnung können Aufgaben durch die Normierung ihrer Priorität geordnet werden [⇒ FHB, Ziffer 5.3, S. 37 ff.]. Dabei sind insbesondere die Rahmenbedingungen des übergeordneten Rechts zu beachten (Völkerrecht, Bundesrecht, interkantonale Vereinbarungen, Kantonsverfassung).

Beispiel 3.9-1: Prioritätensetzung im Erlass:

[⇒ Kantonales Gesetz vom 1. Dezember 1999 über die Finanzkontrolle (KFKG); BSG 622.1]

Leistungs-
vereinbarung

Art. 10 ¹ ...

² Die finanziellen Mittel sind so bereitzustellen, dass die Kernaufgaben nach den definierten Leistungsstandards vorweg sichergestellt sind und dass sowohl die Finanzkommission wie auch der Regierungsrat Sonderprüfungen in Auftrag geben und Beratungsdienstleistungen beanspruchen können.

³ ...

[⇒ Verordnung vom 5. November 1997 über die Erhaltung der Lebensgrundlagen und der Kulturlandschaft (LKV); BSG 910.112]

Auszahlung

Art. 20 ¹ Die ADR richtet die Beiträge im Rahmen des Budgets des LANA aus.

² Reicht der genehmigte Kredit nicht aus, so werden zunächst jene Beiträge ausgerichtet, welche bereits im Vorjahr geförderte Flächen und Objekte betreffen.

³ Muss unter den neu angemeldeten Flächen und Objekten ausgewählt werden, so sind die Vorranggebiete nach dem kantonalen Landschaftsentwicklungskonzept oder nach den von den Planungsregionen erarbeiteten vergleichbaren Konzepten zu bevorzugen.

ADR = Abteilung Direktzahlungen und Rebbau des Amtes für Landwirtschaft (LANA)

Anmerkung: Artikel 20 LKV ist eine Konkretisierung von Artikel 16 des Staatsbeitragsgesetzes (StBG; BSG 641.1).

3.10 Verknüpfung von Steuerungsmodell NEF SOLL und Gesetzgebung

Sollen Leistungen und Finanzen im Erlass verknüpft werden?

Eines der wesentlichen Anliegen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist die Verknüpfung von Finanzen und Leistungen (z. B. in der Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung oder im Aufgaben- und Finanzplan). Im Bereich der Gesetzgebung bieten sich namentlich folgende Möglichkeiten zur Verknüpfung von Finanzen und Leistungen an:

- *Im Verfahren:* Die Kostenfolgen von Erlassen sind besser abzuschätzen (z.B. im Rahmen der prospektiven bzw. der begleitenden Gesetzesevaluation, vgl. Ziffer 3.4 bzw. 3.11) und in einen Zusammenhang zur Aufgaben- und Finanzplanung zu stellen.
- *Inhaltlich:* Es können Bestimmungen über den Kostendeckungsgrad bzw. über das Verursacherprinzip in den Erlass selbst aufgenommen werden (☒ Beispiele 3.10–1 und 3.10–2).

Sollen Produkte / Produktgruppen im Erlass umschrieben werden?

Das Gesetz soll in der Regel keine eigentlichen Produktgruppen- und Produktdefinitionen enthalten (z.B. Produktkataloge) [⇒ FHB, Ziffer 2.4.1, S. 10 und Ziffer 2.4.4, S. 12]. Während Wirkungsziele auf Gesetzesstufe festgelegt werden können und sollen (vgl. Ziffer 3.7), sind *Wirkungsindikatoren* und Sollwerte grundsätzlich nicht gesetzlich zu verankern [⇒ FHB, Ziffer 2.4.3, S. 11]. Auch sollen im Gesetz grundsätzlich weder *Leistungsindikatoren* noch Sollwerte normiert werden.

Von diesen Grundsätzen sind allerdings folgende, zurückhaltend anzuwendende Ausnahmen denkbar:

- Das übergeordnete Recht verlangt eine Normierung auf Gesetzesstufe. Insbesondere kann ein Sollwert in einem bestimmten Aufgabenbereich derart wichtig und grundlegend im Sinne von Artikel 69 Absatz 4 KV sein, dass er im Gesetz selbst zu verankern ist (z.B. zulässige Haftdauer ohne richterlichen Entscheid).
- Ein vor allem qualitativer Sollwert kann derart allgemein sein, dass er für eine ganze Produktgruppe gilt. In diesem Fall darf in Erwägung gezogen werden, ihn auf der Stufe des Gesetzes zu normieren.

Beispiel 3.10-1: Gesetzliche Verankerung eines Kostendeckungsgrads:

[⇒ Gesetz vom 5. September 1996 über die Universität (UniG); BSG 436.11]

Kursgelder **Art. 66** ¹ Die Universität erhebt für ihre Leistungen in der Weiter- und Fortbildung Kursgelder. Diese sind grundsätzlich kostendeckend und marktgerecht festzulegen.

² Die Trägerschaft des Weiter- oder Fortbildungsangebots legt die Höhe des Kursgeldes fest.

Beispiel 3.10-2: Verankerung des Verursacherprinzips:

[⇒ Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG); SR 814.01]

Verursacher- **Art. 2** Wer Massnahmen nach diesem Gesetz verursacht, trägt die Kosten
prinzip dafür.

Soll das Controlling besonders geregelt werden?

Controlling kann auf Gesetzesstufe mit unterschiedlichem Präzisierungsgrad festgehalten werden:

- Pflicht zum Führen eines Controllings, unter Präzisierung des betroffenen Bereichs.
- Auftrag an den Regierungsrat, das Controlling in einem bestimmten Bereich durch Verordnung zu regeln.
- Festlegen von bestimmten Indikatoren, über die ein Controlling geführt werden muss, im Gesetz.

Hinweis auf Informationen zu einzelnen NEF-Elementen im Fachhandbuch «Wirkungsorientierte Gesetzgebung»:

- Controlling [⇒ FHB, Ziffer 5.5, S. 39], ☒ Beispiel 3.10-3
- Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung (KLER) [⇒ FHB, Ziffer 1.2.4, S. 5]
- Leistungen [⇒ FHB, Ziffer 1.2.2, S. 2; Ziffer 2.4.4, S. 12; Ziffer 5.4, S. 38]
- Leistungsindikatoren [⇒ FHB, Ziffer 2.4.5, S. 13]
- Leistungsvereinbarungen [⇒ FHB, Ziffer 2.4.6, S. 13]
- Leistungsverträge [⇒ FHB, Ziffer 2.4.7, S. 13; Ziffer 5.6, S. 39 ff.]
- Leistungsziele [⇒ FHB, Ziffer 2.4.4, S. 12]
- Produkt [⇒ FHB, Ziffer 2.4.4, S. 12]
- Produktgruppe [⇒ FHB, Ziffer 2.4.4, S. 12]
- Wirkungsindikatoren [⇒ FHB, Ziffer 2.4.3, S. 11]
- Wirkungssteuerung [⇒ FHB Ziffer 2.3, S. 9 f.]
- Wirkungsziele [⇒ FHB, Ziffer 2.4.3, S. 11 f.; Ziffer 5.1, S. 29 ff.]

Beispiel 3.10-3: Verankerung des Controllings:

[⇒ Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (SHV); BSG 860.111]

Strategisches Controlling **Art. 1** ¹ Das strategische Controlling stellt die Effektivität und Effizienz auf allen Verantwortungsebenen sicher.

² Das strategische Controlling ist wirkungs- und zielorientiert aufgebaut. Es schafft die Verbindung zwischen den eingesetzten Mitteln und den erzielten Wirkungen und Leistungen.

[fiktiv]

Personalcontrolling **Art. XY** Das zuständige Amt führt ein Personalcontrolling. Dieses umfasst insbesondere die Kostenentwicklung im Personalbereich und die in Artikel YZ aufgeführten personalpolitischen Zielsetzungen.

3.11 Überprüfung des Entwurfs (begleitende Gesetzesevaluation)

Wie soll die begleitende Gesetzesevaluation (Entwurfsprüfung) ausgestaltet werden? Welche Elemente des Erlasses sind besonders zu prüfen?

Die begleitende Gesetzesevaluation [⇒ Böhret, Carl/Konzendorf, Götz: Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung; Baden-Baden 2001, S. 89 ff.] schliesst an die Redaktion des Erlasses an und verbindet Elemente der Folgenabschätzung mit den Elementen der klassischen legislativen Entwurfsprüfung. Sie stellt sozusagen den Härte-test für einen Erlassentwurf dar. Das Prinzip der Effizienz des Verwaltungshandelns erfordert es allerdings, dass nicht jede Norm unter sämtlichen Gesichtspunkten geprüft wird. Ein Schema, das es erlaubt, im konkreten Einzelfall eine massgeschneiderte begleitende Gesetzesevaluation zusammenzustellen, findet sich im Fachhandbuch «Wirkungsorientierte Gesetzgebung» [⇒ FHB, Anhang II, S. 53 ff.]. Die Ergebnisse einer bereits erfolgten prospektiven Gesetzesevaluation (vgl. Ziffer 3.4) sind selbstverständlich zu berücksichtigen.

Die Überprüfung einer neuen Regelung kann in Ausnahmefällen auch dadurch erfolgen, dass die Regelung vorerst nur in der Form einer Versuchsverordnung (vgl. Ziffer 3.5) erlassen und in einem begleiteten Pilotversuch getestet wird.

3.12 Verankerung der retrospektiven Gesetzesevaluation

Wie und wann sollen die Wirkungen der neuen Rechtsnormen überprüft werden?

Zur Konzeption eines neuen Erlasses gehört auch die Klärung der Frage, ob, wann und in welcher Weise die Wirkungen von neuen Rechtsnormen überprüft werden sollen [Entscheidungshilfe ⇒ FHB, Ziffer 3.1.4, S. 20].

Gemäss Artikel 65a des Gesetzes vom 8. November 1988 über den Grossen Rat (GRG; BSG 151.21; Fassung vom 26. März 2002) kann der Grosse Rat in einem Erlass eine nachträgliche Evaluation ausdrücklich vorsehen. Somit können spezialgesetzlich besondere Kontrollmechanismen (Erhebungen, Statistiken, Untersuchungen, Auswertungen, Berichterstattungen, Aufträge an die Finanzkontrolle, Evaluationsklauseln [⇒ FHB, Ziffer 3.1.4, S. 19 f.], ☒ Beispiel 3.12–1) vorgesehen werden. Dabei sollen insbesondere die Beurteilungskriterien, die Periodizität sowie die Zuständigkeit umschrieben werden. Es wird empfohlen, in jedem Fall sorgfältig zu prüfen, ob zur Sicherstellung der Wirkungskontrolle gezielt Evaluationsklauseln ins Gesetz aufzunehmen sind.

Beispiel 3.12-1: Evaluationsklauseln:

[⇒ Gesetz vom 5. September 1996 über die Universität (UniG); BSG 436.11]

Evaluation **Art. 5** ¹ Die Universität überprüft regelmässig die Qualität von Lehre, Forschung und Dienstleistung.
² Der Regierungsrat regelt die Grundzüge.

[⇒ Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (SHG); BSG 860.1]

Wirkungs-orientierung **Art. 5** ¹ Die Leistungsangebote ...
² Sie werden regelmässig auf das Erreichen der Ziele und auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis hin überprüft.

Wirkungs-kontrolle **Art. 64** ¹ Die institutionellen Leistungsangebote und die erbrachten Leistungen werden regelmässig auf ihre Wirkung hin überprüft.
² ...

[⇒ Verordnung vom 18. November 1992 über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfeverordnung, OHV); SR 312.51]

Personal-controlling **Art. 11** ¹ Während der Dauer der Aufbauhilfe erstatten die Kantone dem Bundesamt für Justiz zuhänden des Bundesrates alle zwei Jahre Bericht über die Verwendung der Aufbauhilfe.
² Der Bericht enthält insbesondere Angaben über:
a. die Zahl und den Aufbau der Beratungsstellen;
b. die Zahl der Personen, welche die Beratungsstellen in Anspruch genommen haben;
c. die Art der Straftaten, deren Opfer diese Personen waren;
d. Umfang und Dauer der von den Beratungsstellen geleisteten Hilfe;
e. die Rechnung der Beratungsstellen und den Umfang der kantonalen Leistungen;
f. die Zahl der gestellten und der gutgeheissenen Entschädigungs- und Genugtuungsbegehren;
g. die Auswirkungen der Hilfe auf die Lage der Opfer.
³ Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement kann Weisungen über den Inhalt des Berichts erlassen.
⁴ Das Bundesamt für Justiz evaluiert auf der Grundlage dieser Berichte die Wirksamkeit der Opferhilfe.

[⇒ Verordnung vom 5. November 1997 über die Erhaltung der Lebensgrundlagen und der Kulturlandschaft (LKV); BSG 910.112]

4. Erfolgs-kontrollen **Art. 39** ¹ Die Artikel 12 bis 20 gelten nur bis zum 31. Dezember 2003.
² Das LANA und das Amt für Gemeinden und Raumordnung führen gemeinsam eine Untersuchung über die ökologische Wirksamkeit der Fördermassnahme durch.

3.13 Begleitung der Einführung der Gesetzgebung

Sind zur Einführung der neuen Rechtsnorm flankierende Massnahmen notwendig, welche die Wirkung erhöhen oder rascher herbeiführen?

Zu denken ist etwa an die Schaffung von Arbeitshilfen oder an die Information bzw. Ausbildung der Bevölkerung, von Betroffenen oder der Verwaltung.

Erfordert die künftige Evaluation Erhebungen von Daten vor dem Inkrafttreten?

Damit im Rahmen einer vorgesehenen retrospektiven Evaluation überhaupt ein Soll-/Ist-Vergleich durchgeführt werden kann, ist es oftmals notwendig, den Zustand vor dem Inkrafttreten einer neuen Norm (Status quo) festzuhalten.

Erfordert die künftige Evaluation ständige Erhebungen von Daten im Vollzug?

Je nach dem, was in einer Evaluationsklausel festgelegt worden ist, muss das Erheben von Daten (Monitoring) vom Zeitpunkt des Inkrafttretens an sichergestellt sein. Die dazu notwendigen organisatorischen und instrumentellen Massnahmen sind rechtzeitig vorzusehen.

Wer ist innerhalb der Direktion/des Amtes für das Gesetzescontrolling zuständig?

Sehr oft werden Erlasse nach ihrem Inkrafttreten hinsichtlich ihres Vollzugs nicht systematisch beobachtet und im Hinblick auf allfällige Revisionen nicht «gepflegt». Grund ist oft, dass die Zuständigkeit zur Vorbereitung der Rechtsetzung einerseits und die Zuständigkeit zur Aufsicht über den Vollzug bei verschiedenen Dienststellen liegt und dass nicht klar geregelt ist, wer im Einzelfall für das Gesetzescontrolling [zum Begriff: ⇒ FHB, Ziffer 5.5, S. 39] zuständig ist. Deshalb ist eine diesbezügliche organisatorische Regelung notwendig (z.B. bereits im Rechtsetzungsauftrag).

