



Beispiele kantonaler Erlasse über Regulierung

Referat anlässlich der wissenschaftlichen Tagung 2024 der
Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung

Dr. iur. Roger Nobs, Ratschreiber von Appenzell Ausserrhoden



Übersicht

1. Grundlagen
2. Prozess-Regeln
3. Gouvernanz-Regeln
4. Sach-Regeln
5. Fazit



Grundlagen

Datengrundlage

Umfrage

- 26 Staatskanzleien
- 17 Antworten
- 7 ohne Regulierung
- 10 mit positiven Antworten

Recherche in «LexFind»

Präzisionierungen

- «Erlass» weit gefasst – auch einzelne Regeln
- «Regulierung» weit gefasst – Setzung verbindlicher Normen generell – keine Eingrenzung auf Regulierung der Wirtschaft
- Fokus auf Erlasse in den Gesetzessammlungen – ohne interne Weisungen, Richtlinien etc.

Strukturierung I





Strukturierung II

- **Prozess-Regeln**
auf Prozess der Regulierung ausgerichtet – Unterstützung des politischen Prozesses – ohne inhaltliche Stossrichtung
- **Gouvernanz-Regeln**
auf Steuerung der Regulierung insgesamt ausgerichtet – «Verbesserung» der Regulierung – «Regulierungspolitik»
- **Sach-Regeln**
Auf Norm selbst ausgerichtet – Anweisung an Regelsetzer im konkreten Fall



Prozess-Regeln



Prozess-Regeln



- Unterstützung des politischen Prozesses/der Deliberation
- Transparenz
- Diskussionsgrundlagen komplettieren
- Gemeineidgenössischer Standard:
 - Vernehmlassung
 - Materieller Gesetzesbegriff
 - Delegationfigur («geeignete» regelsetzende Instanz)
 - Stellung Regierungsrat in Parlamentsdebatten
 - Vorgaben für Botschaften zu neuen Erlassen
(Bsp. §3 Abs. 1 EntlG-ZH)



Qualitätssicherungsklauseln I

- § 65 KRG-ZH

Stellungnahme
des Regierungsrates

§ 65. ¹ Die Kommission teilt dem Regierungsrat das vorläufige Beratungsergebnis mit und unterbreitet ihm die Initiative und ihren Entwurf zur Stellungnahme innert sechs Monaten.

² Der Regierungsrat nimmt Stellung und prüft, ob die Anforderungen an die Rechtsetzung erfüllt werden und welche finanziellen Auswirkungen und **Regulierungsfolgen** zu erwarten sind.

³ Falls erforderlich, führt der Regierungsrat eine Vernehmlassung durch, wertet diese aus und bringt sie der Kommission mit der Stellungnahme zur Kenntnis. Die Frist verlängert sich in diesem Fall um drei Monate.

Qualitätssicherungsklauseln II



- Art. 18/20 Reglement über die Ausarbeitung von Erlassen (Freiburg)

Art. 18 Fachliche Begleitung

¹ Die fachliche Begleitung vor dem Staatsrat besteht im Allgemeinen darin, auf Verlangen Varianten oder ergänzende Aktennotizen zu verfassen.

² Mit Zustimmung der Präsidentin oder des Präsidenten kann sie auch darin bestehen, dass eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter an der Sitzung anwesend ist, um die vorgeschlagenen Bestimmungen zu erläutern und Fragen zu beantworten.

Art. 20 Fachliche Begleitung

¹ Die Kantonsverwaltung stellt eine fachliche Begleitung des Entwurfs während der Arbeiten des Grossen Rates sicher.

² Die fachliche Begleitung besteht in der Unterstützung der Regierungsvertreterin oder des Regierungsvertreters bei folgenden Tätigkeiten:

- a) Mitwirkung bei den Arbeiten der parlamentarischen Kommission;
- b) Prüfung der Kommissionsanträge, insbesondere ihrer Auswirkungen auf die Kohärenz des Entwurfs, und Information des Staatsrats über die Anträge;
- c) Verfolgung der Beratungen im Plenum des Grossen Rates und allfällige Zusammenarbeit mit der Redaktionskommission.

Volksdiskussion



- Art. 56 KV-AR
- «zweite» Vernehmlassung im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens
- Aufdeckung «blinder» Flecken

6.3 Mitwirkungsrechte

Art. 56² a. Volksdiskussion
Wer im Kanton wohnt, kann zu Sachvorlagen, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterliegen, dem Kantonsrat schriftliche Anträge einreichen und diese nach Massgabe der Geschäftsordnung vor dem Rat persönlich begründen.

Experimentelle Gesetzgebung



- Art. 44 OrG-BE
- Schonung gesetzgeberischer Ressourcen

Art. 44 * Versuchsverordnungen

- ¹ Der Regierungsrat kann Versuchsverordnungen erlassen, wenn
- die Regelungen zur Erprobung neuer oder veränderter Aufgaben oder neuer Formen, Abläufe und Organisationsformen des Verwaltungshandelns dienen;
 - die Verordnung im Rahmen eines begleiteten Pilotprojekts oder Reformvorhabens erlassen wird,
 - der Versuch einem Controlling und einer Evaluation unterliegt,
 - die Verordnung für eine Dauer von höchstens fünf Jahren erlassen wird.
- ² Die Versuchsverordnungen enthalten Bestimmungen über
- den Rahmen und Zweck des Versuchs,
 - den sachlichen und örtlichen Geltungsbereich,
 - das Controlling,
 - die Evaluation des Versuchs,
 - die Geltungsdauer.
- ³ Versuchsverordnungen können Bestimmungen enthalten, die im Rahmen des kantonalen Verfassungsrechts, interkantonalen Vereinbarungen und des Bundesrechts von kantonalen Gesetzen abweichen. Die für den Versuch ausser Kraft gesetzten Gesetzesbestimmungen sind in der Verordnung einzeln aufzuführen.
- ⁴ Der Regierungsrat informiert und dokumentiert den Grossen Rat umgehend über den Erlass von Versuchsverordnungen.
- ⁵ Der Grosse Rat kann auf Antrag des Regierungsrates eine Versuchsverordnung einmal um höchstens drei Jahre verlängern.



Regulierungsfolgenabschätzung I

- Art. 2a Abs. 2 Standortförderungsgesetz-BS

§ 2a²⁾ *Administrative Entlastung der Wirtschaft*

¹ Der Regierungsrat trifft Massnahmen, um die Regelungsdichte und die administrative Belastung für die Wirtschaft so gering wie möglich zu halten. Er berücksichtigt dabei insbesondere auch die Anliegen der kleinen und mittelgrossen Unternehmen (KMU).

² Entwürfe zu neuen Gesetzen und Verordnungen sowie Änderungen bestehender Gesetze und Verordnungen, von denen Unternehmen und insbesondere KMU betroffen sind, sind von der ausarbeitenden Behörde auf die Notwendigkeit der Regulierung, den volkswirtschaftlichen Nutzen sowie die administrativen und kostenmässigen Auswirkungen auf die Unternehmen allgemein und die KMU im Speziellen zu überprüfen. Die Überprüfung erfolgt anhand eines vom Regierungsrat genehmigten, standardisierten Fragenkataloges (Regulierungsfolgenabschätzung).

³ Kann die ausarbeitende Behörde die administrativen Auswirkungen und die Kosten des Vollzugs bei den Unternehmen allgemein und den KMU im Speziellen nicht hinreichend beurteilen, konsultiert sie externe Sachverständige.

Regulierungsfolgenabschätzung II



- Bereichsspezifische Prüfungen
- Klimafolgenabschätzung; Art. 5 Abs. 2 Klimagesetz-FR

Art. 5 Berücksichtigung klimatischer Herausforderungen

¹ Der Staat und die Gemeinden berücksichtigen die klimatischen Herausforderungen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Aktivitäten, bei den Investitionen und bei der Gewährung von Subventionen bereits bei der Planung und Entwicklung von Projekten.

² Projekte, die dem Staatsrat vorgelegt und in den Ausführungsbestimmungen definiert werden, werden auf ihre Verträglichkeit mit den klimatischen Herausforderungen geprüft. Die vom Projekt betroffene Direktion ist für die Durchführung dieser Überprüfung zuständig.

- Gesundheitsfolgenabschätzung; Art. 3 GesG-FR

Art. 3 Verpflichtung des Staates und der Gemeinden

¹ Der Staat und die Gemeinden tragen in der Bestimmung und Durchführung ihrer Aufgaben der Gesundheit Rechnung und unterstützen die Schaffung von Lebensbedingungen, die der Gesundheit zuträglich sind.

² Im Rahmen ihrer Zuständigkeiten sorgen der Staat und die Gemeinden für die Koordination der Tätigkeiten im Gesundheitsbereich, indem sie namentlich die berufs- und institutionsübergreifende Zusammenarbeit in Netzwerken fördern.

³ Auf Verlangen der für den Gesundheitsbereich zuständigen Direktion kann der Staatsrat jeden Entwurf für ein Gesetz, ein Dekret oder einen Beschluss daraufhin untersuchen, ob er sich nachteilig auf die Gesundheit auswirkt, und gegebenenfalls einen Bericht über die Massnahmen hinzufügen, mit denen die Auswirkungen abgeschwächt werden sollen.



Gouvernanz-Regeln





Gouvernanz-Regeln

- Allgemeine Regeln zur Steuerung der Regulierung
- Regulierungsgrundsätze
- Evaluation der Regulierung
- Gemeineidgenössischer Standard fehlt



Generalklauseln zur Reduktion der Regulierungsdichte

Kanton	Rechtliche Grundlage	
Aargau	Verfassung des Kantons Aargau, Art. 50, 2bis	«Der Kanton trifft Massnahmen, um die Regelungsdichte und die administrative Belastung für die Wirtschaft so gering wie möglich zu halten. Er berücksichtigt dabei insbesondere die Anliegen der kleinen und mittelgrossen Unternehmen.»
Basel-Landschaft	Gesetz über die Reduktion der Regelungsdichte und den Abbau der administrativen Belastung für die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) (KMU-Entlastungsgesetz)	«Der Kanton trifft Massnahmen, um für die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), insbesondere für Kleinst- und Kleinunternehmen, a. die Regelungsdichte zu reduzieren, b. die administrative Belastung durch die Behörden und die Verwaltung abzubauen.»
Basel-Stadt	Standortförderungsgesetz, Art 2	«Der Regierungsrat trifft Massnahmen, um die Regelungsdichte und die administrative Belastung für die Wirtschaft so gering wie möglich zu halten. Er berücksichtigt dabei insbesondere auch die Anliegen der kleinen und mittelgrossen Unternehmen (KMU).»
Graubünden	Verfassung des Kantons Graubünden, Art. 84.4	«Sie [Anm. Ecoplan: Kantone und Gemeinden] treffen Massnahmen, um die Regelungsdichte und administrative Belastung für Unternehmen, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), so gering wie möglich zu halten.»
Luzern	Gesetz über die Wirtschaftsförderung und die Regionalpolitik, Art. 2,2	«Der Kanton trifft Massnahmen zur Entlastung der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) von administrativem Aufwand.»
Solothurn	Verfassung des Kantons Solothurn, Art. 121,5	«Der Kanton trifft Massnahmen, um die Regelungsdichte und die administrative Belastung für Unternehmen, insbesondere für die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), so gering wie möglich zu halten»
Zürich	Gesetz zur administrativen Entlastung der Unternehmen (EntlG)	«Dieses Gesetz bezweckt, dass der administrative Aufwand der Unternehmen bei der Erfüllung von Vorschriften möglichst gering ist. Die Gesetzgebung soll insbesondere den Anliegen der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) Rechnung tragen.»

Quelle: ECOPLAN, Wirkungs- und Qualitätsanalyse der Regulierungsfolgenabschätzung im Kanton Basel-Stadt, Interkantonaler Vergleich, Bern 2021



Regulierungscontrolling I

- Systematische Prüfung bestehender Erlasse
- Einmalig oder wiederkehrend
- Bereichsspezifisch oder allgemein

Regulierungscontrolling II

- KMU-Entlastungsgesetz-BL

§ 4 Regulierungsfolgenabschätzung

¹ Der Kanton führt eine Regulierungsfolgenabschätzung ein.

² Die Regulierungsfolgenabschätzung wird durchgeführt, um feststellen zu können, in welchem Ausmass KMU, insbesondere Kleinst- und Kleinunternehmen, von behördlich verordneten Massnahmen betroffen sind (Ueberprüfung auf KMU-Verträglichkeit).

³ Die Regulierungsfolgenabschätzung wird angewandt:

- bei der Vorbereitung neuer Erlasse, von denen KMU betroffen sind;
- für bestehende Erlasse, von denen KMU betroffen sind.

⁴ Mit der Regulierungsfolgenabschätzung wird geprüft:

- die Notwendigkeit und Zweckmässigkeit von Regulierungen;
- ob gegebenenfalls alternative Regulierungen den gleichen Zweck effizienter erfüllen können;
- die Effizienz im Vollzug von Regulierungen;
- die Belastung der KMU, namentlich im Hinblick auf:
 - den administrativen Mehraufwand, der durch die Regulierungen hervorgerufen wird;
 - die Folgekosten der Regulierungen, beispielsweise infolge notwendiger werdender Investitionen, erschwerten Betriebsabläufe, etc.

⁵ Zeigen die Resultate der Regulierungsfolgenabschätzung Handlungsbedarf auf, leitet der Regierungsrat die nötigen Korrekturmassnahmen zur Erreichung der Ziele im Sinne von § 2 ein.

⁶ Die Resultate der Regulierungsfolgenabschätzung sowie allfällige Korrekturmassnahmen gemäss Absatz 5 sind in der Regel Bestandteil der Vorlagen des Regierungsrates an den Landrat.

⁷ Der Regierungsrat bezeichnet die Stellen, welche die Regulierungsfolgenabschätzung vornehmen.

Verordnung

zum Gesetz über die Reduktion der Regelungsdichte und den Abbau der administrativen Belastung für die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)

Vom 26. September 2006 (Stand 1. Oktober 2006)

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, gestützt auf § 74 Absatz 2 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984¹⁾ sowie § 4 Absatz 7 und § 6 des KMU-Entlastungsgesetzes vom 5. Juni 2005²⁾, beschliesst:

§ 1 Begriff

¹ Der Begriff KMU umfasst Kleine und Mittlere Unternehmen, insbesondere Kleinst- und Kleinunternehmen aller Branchen, inklusive Landwirtschaftsbetriebe und selbständig Erwerbende.

§ 2 Regulierungsfolgenabschätzung bei neuen Erlassen

¹ Die Regulierungsfolgenabschätzung ist vorzunehmen bei sämtlichen Entwürfen zu Erlassen aller Rechtsetzungsstufen (Verfassung, Gesetze, Dekrete, Verordnungen), von denen KMU betroffen sind.

² Die Regulierungsfolgenabschätzung wird durch die jeweils sachlich zuständige Direktion durchgeführt.

§ 3 Regulierungsfolgenabschätzung bei bestehenden Erlassen

¹ Die Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion ist zuständig für das Erstellen einer Prioritätenliste der zu prüfenden KMU-relevanten bestehenden Erlasse.

² Sie unterbreitet den Entwurf der Prioritätenliste dem KMU-Forum zur Stellungnahme.

³ Der Regierungsrat beauftragt auf Antrag der Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion die jeweils sachlich zuständige Direktion mit der Durchführung der Prüfung.

⁴ Die Direktionen unterbreiten dem Regierungsrat Bericht über die Prüfung und Antrag über die erforderlichen Änderungen.

Regulierungscontrolling III

- § 5 EntlG-ZH

Prüfung
des geltenden
Rechts

§ 5. ¹ Der Regierungsrat lässt geltendes Recht auf seine Übereinstimmung mit diesem Gesetz überprüfen und passt die von ihm beschlossenen Verordnungen an.

² Er berichtet dem Kantonsrat über die Ergebnisse der Prüfung und über die Anpassungen auf Verordnungsstufe. Er beantragt die erforderlichen Gesetzesänderungen.

³ Bericht und Antrag gemäss Abs. 2 sind innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes vorzulegen. Der Kantonsrat kann die Frist verlängern.

⁴ Die Informations- und Koordinationsstelle koordiniert die Prüfung des geltenden Rechts und die Vorbereitung der Gesetzes- und Verordnungsänderungen. Die Stelle wird von einer vom Regierungsrat gewählten Kommission unterstützt. Diese ist so zu besetzen, dass der Praxisbezug sichergestellt ist. Ein Jahr nach der Berichterstattung und Antragstellung an den Kantonsrat gemäss Abs. 3 wird die Kommission aufgelöst.



Regulierungscontrolling IV

- Art. 16j Staatsverwaltungsgesetz-SG

Art. 16j* Regulierungscontrolling

¹ Die Regierung überprüft für Gesetze und zwischenstaatliche Vereinbarungen mit Gesetzesrang sowie zugehörige Verordnungen periodisch und gestützt auf ein Prüfprogramm **Notwendigkeit, verfassungskonforme Umsetzung der Aufgabenteilung an Kanton und Gemeinden sowie Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit** (Regulierungscontrolling).

² Sie unterbreitet dem Kantonsrat wenigstens einmal je Amtsdauer:

- a) das Prüfprogramm des Regulierungscontrollings zur Beschlussfassung;
- b) einen Bericht über die Ergebnisse des Regulierungscontrollings und die eingeleiteten Massnahmen.



Grundsatz der «Netto-Gesetzgebung»

- Wo der Erlass kantonaler Vorschriften nicht zwingend bzw. angezeigt ist und auf Stufe Bund vergleichbare Normen existieren, beschränkt sich die kantonale Gesetzgebung auf einen Verweis
- Ungeschriebener Grundsatz
- Bsp: Art. 2 Abs. 1 DSG-OW

¹ Soweit dieses Gesetz keine abweichenden Vorschriften enthält, gelten sinngemäss die Vorschriften des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG)². *



Sach-Regeln





Sach-Regeln



- Vorgaben zu Norminhalten
- Direkte Einwirkung auf Ergebnis der Regulierung
- Gemeineidgenössischer Standard fehlt

Art. 6 Staatsbeitragsgesetz-BE



- Regelungszwecke vielfältig (Schonung der Staatsfinanzen, Verminderung von Fehlanreizen, staatliche Handlungsfähigkeit sichern, Beachtung Subsidiaritätsprinzip)
- «bewusste» Gesetzgebung

Art. 6 Besondere Grundsätze

¹ Bestimmungen über Staatsbeiträge sind nach folgenden Grundsätzen auszugestalten:

- a Es sind in der Regel keine Rechtsansprüche auf Finanzhilfen zu verankern. Ausnahmen sind zu begründen.
- b Das Staatsbeitragsrecht ist in der Regel zu befristen. Ausnahmen sind zu begründen.
- c Staatsbeiträge sind zu befristen.
- d Die Steuerbarkeit der Staatsbeiträge ist soweit möglich durch die Aufnahme von Kreditvorbehalten und Höchstsätzen in den Beitragserlassen sicherzustellen.
- e Die mit dem Staatsbeitragsrecht verfolgten Zielsetzungen sind auf der entsprechenden Erlassstufe klar zu umschreiben.

² Beim Erlass von Staatsbeitragsrecht ist durch massvolle Bestimmungen, Auflagen und Bedingungen die Selbständigkeit der Staatsbeitragsempfängerinnen und -empfänger zu berücksichtigen.

³ Finanzhilfen sind wenn möglich als Aufbau-, Anpassungs- oder Überbrückungshilfen auszugestalten. Sie können davon abhängig gemacht werden, dass die interessierten Gemeinden ebenfalls eine Finanzhilfe leisten.

Art. 10 AER-FR



- Allgemeine Vorgaben zur Formulierung von Erlassen
- Insb. Kohärenzgebot, Gebot der Lesbarkeit

Art. 10 Abfassung

¹ Der Text wird klar und knapp gefasst. Die Verteilung des Inhalts richtet sich in der Regel nach einer Standardgliederung, die durch die gesetzestechnischen Richtlinien näher bestimmt wird.

² Die verwendete Terminologie ist kohärent sowohl unter den Bestimmungen desselben Erlasses als auch mit der übrigen Gesetzgebung, insbesondere im selben Rechtsgebiet.

³ Bei der Formulierung wird darauf geachtet, die Geschlechter je nach den Eigenheiten der Sprache und dem Kontext gleich zu behandeln, ohne dabei die Verständlichkeit und die Lesbarkeit zu beeinträchtigen.

⁴ Bei bedeutenderen Vorhaben prüfen die Direktionen die Zweckmässigkeit, eine Redaktionsgruppe zu bilden, in der unter anderen die Staatskanzlei und das Amt für Gesetzgebung vertreten sind.



Fazit

Fazit I

- Schwerpunkt bei Prozess-Regeln
- Gouvernanz-Regeln mit Schwerpunkt Regulierung der Wirtschaft
- Sach-Regeln selten – hauptsächlich im Subventionsbereich
- Es fehlt: Sunset-Regulierung, unabhängige Regulierungsprüfstellen, Regulierungsbremse, schematische Instrumente (one-in-one-out etc.)



Fazit II

- Zurückhaltung in den Kantonen
- Instrumente zur Steuerung der Normsetzung sind ressourcenintensiv
- «präventive» Massnahmen im Vordergrund