

Funktionen und Inhalt des Normkonzepts

Prof. Dr. Felix Uhlmann

13. März 2012



Einleitung

Das Regelungskonzept Eierlegende Wollmilchsau?



Einleitung

Disposition

- I. Einleitung
- II. Praktische Beispiele
 - a) Bundesamt für Justiz
 - b) Kanton Aargau
 - c) Kanton Graubünden
- III. Funktionen des Normkonzepts
 - a) Entscheidungshilfe inhaltlicher Grundsatzfragen
 - b) Arbeitshilfe auf dem Weg zum Normtext
 - c) Fahrplan des Gesetzgebungsprojekts
- IV. Beurteilung
- V. Normkonzept im Kanton Zürich

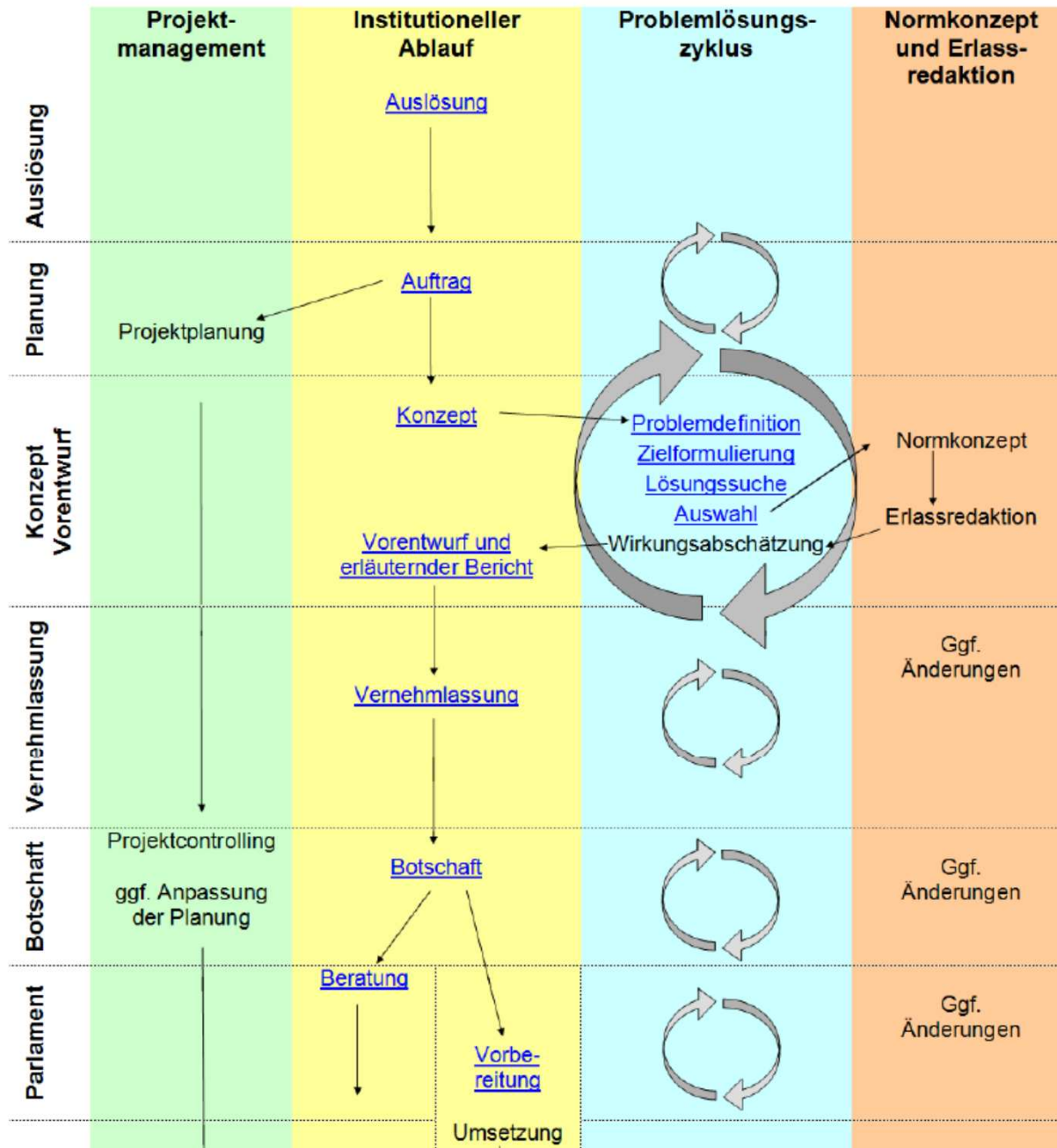
Einleitung

Begriff

"Das Normkonzept skizziert den wesentlichen Inhalt des Erlasses, zeigt möglichst auch Varianten auf und enthält erklärende und wesentliche inhaltliche Erläuterungen. Es enthält noch keine ausformulierten Normtexte."

(Gesetzgebungsleitfaden, Modul Gesetz, Bern 2008, Rz. 90)

Übersicht über das Gesetzgebungsverfahren



Gesetzgebungsleitfaden,
 Modul Gesetz,
 Bern 2008, S. 4

Normkonzept BJ

Weisung des BJ für die Unterbreitung von Gesetzgebungsvorhaben (Gesetzgebungsfaden, 3. Aufl., Bern 2007, Anhang 3)

2. Das Normkonzept muss Folgendes umfassen:
 - a. eine Zusammenfassung der wichtigen normativen Inhalte der zu erlassenden Regelung in der Form von Thesen oder Leitsätzen;
 - b. die Grobstruktur des vorgesehenen Erlasses;
 - c. Vorschläge zur Erlassform, insbesondere auch zur Frage, ob ein neuer Erlass geschaffen oder ein bereits bestehender geändert werden soll;
 - d. Vorschläge zur Normstufe, insbesondere auch zu allfälligen Delegationsnormen;
 - e. Vorschläge zum Detaillierungsgrad der zu erlassenden Regelung (normative Dichte);
 - f. allfällige diskussionswürdige Alternativen oder Varianten zu inhaltlichen oder gesetzestechnischen Aspekten;
 - g. soweit sinnvoll, eine kurze Kommentierung der Leitsätze und Vorschläge.
3. Das Normkonzept ist dem Direktor zu unterbreiten. Es soll diesem ermöglichen, bei Gesetzgebungsvorhaben des Amtes möglichst frühzeitig inhaltliche und gesetzestechnische Weichenstellungen vorzunehmen und Grundsatzentscheide zu treffen.
4. Das Normkonzept ist zu allen Gesetzgebungsvorhaben des Amtes zu unterbreiten. Sein Umfang ist auf den in Ziffer 3 genannten Zweck auszurichten.

Normkonzept Kanton AG

W 12 *Normkonzept*

Das federführende Departement erarbeitet ein Normkonzept.

W 13 *Inhalt des Normkonzepts*

Das Normkonzept beinhaltet zwingend:

- a) die genaue Angabe der Rechtsnormen, die im Problembereich bereits gelten;
- b) den Nachweis des Handlungsbedarfs;
- c) die Variantenauswahl (unter Berücksichtigung des Handlungsverzichts) mit Angabe der Wirtschaftlichkeit (Effektivität/Effizienz);
- d) die Ziele, Leitsätze und Grundzüge der gewählten Variante;
- e) die kompetenzbegründenden Rechtsgrundlagen des Rechtssetzungsprojekts;

Normkonzept Kanton AG

- f) Angaben über den systematischen Ort der gewählten Variante in die bestehende Rechtsordnung;
- g) Angaben über das Verhältnis des Rechtssetzungsprojekts zu den aktuellen Planungen der staatlichen Tätigkeiten;
- h) Angaben über die Wirkungsweise und die Möglichkeit der Befristung der gewählten Lösung;
- i) Schätzungen über die notwendigen finanziellen und personellen Mittel für den Vollzug;
- j) Angaben über das geplante weitere Vorgehen.

Quelle: Regierungsrat AG, Richtlinien der Rechtssetzung vom 15. August 2001, in der Fassung vom 7. September 2005

Normkonzept Kanton GR

- 1. Ausgangslage**
 - 1.1 Anstoss für die Revision
 - 1.2 Geltende rechtliche Grundlagen
- 2. Ziele und Mittel (Soll-Definition)**
- 3. Grundzüge der Regelung**
 - 3.1 Normstufe und systematische Einordnung
 - 3.2 Geltungsbereich und Adressaten
 - 3.3 Formale und inhaltliche Struktur
 - 3.4 Umschreibung des normativen Inhalts (Thesen/Leitsätze/Regelungsdichte)
- 4. Zeitplan**

Quelle: Regierungsrat GR, Richtlinien der Rechtsetzung vom 15. November 2010 (Prot. Nr. 1070), S. 32

Funktionen des Normkonzepts

1. Entscheidungshilfe inhaltlicher Grundsatzfragen

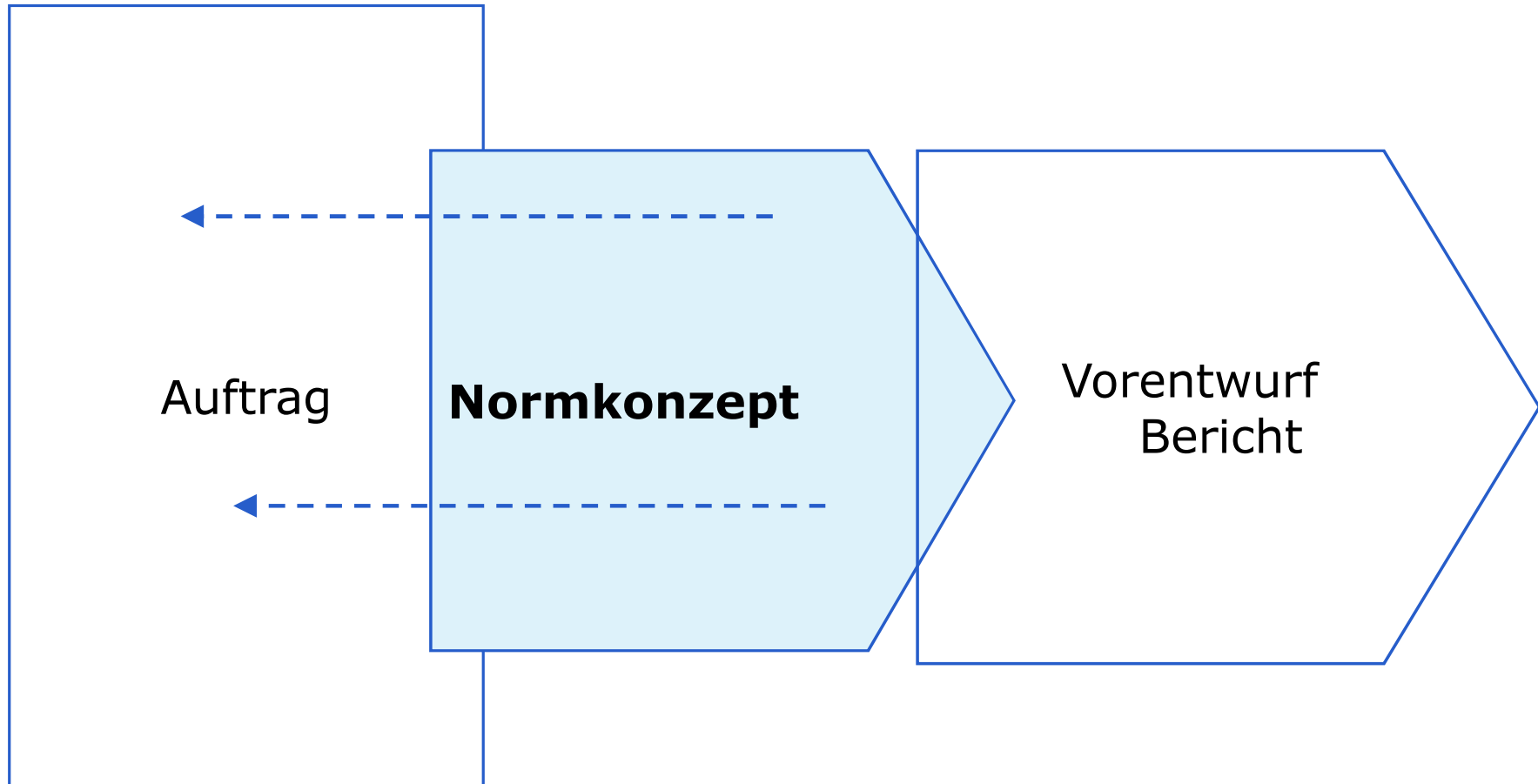
Vorgesetzte Verwaltungsstelle / Regierung / Parlament

Normkonzept
(Vorlage und
Rückmeldung)

Vorarbeiten der Verwaltung

Funktionen des Normkonzepts

2. Arbeitshilfe auf dem Weg zum Normtext



Funktionen des Normkonzepts

3. Fahrplan des Gesetzgebungsprojekts

Normkonzept

...

Zeitbedarf, Arbeitsschritte, Ressourcen

Beurteilung

Vorteile des Regelungskonzepts

- Gewährleistung eines methodischen Vorgehens (systematischer Arbeitsschritt)
- Keine vorschnelle Fixierung auf eine bestimmte Lösung
- "Politische" Absicherung (bei richtigem Einsatz und entsprechender Rechtsetzungskultur)
- Grundlage einer *ex ante*-Evaluation

Beurteilung

Nachteile des Regelungskonzepts

- Überfrachtung des Normkonzepts (fast schon Vorentwurf mit Bericht)
→ Klärung der Funktionalität(en)
- Erst die Formulierung macht gewisse Probleme sichtbar
- Zeitverlust bei schlechter Handhabung



Kanton Zürich: Das "grosse" Konzept

Verordnung über das Rechtsetzungsverfahren in der kantonalen Verwaltung (Rechtsetzungsverordnung)

(vom 29. November 2000)¹

...

2. Konzept

§ 10. Für Rechtsetzungsvorhaben von besonderer Tragweite erarbeitet die federführende Verwaltungsstelle ein Konzept.

Das Konzept beschreibt die Problemlage, deren Ursachen, die Zielsetzungen des Rechtsetzungsvorhabens und den Lösungsweg.

Das Konzept enthält ferner Angaben zum zeitlichen Ablauf des Rechtsetzungsvorhabens.

Sind verschiedene Lösungen möglich, zeigt das Konzept Varianten auf.

3. Beschluss

§ 11. Der Regierungsrat verabschiedet das Konzept und beauftragt die federführende Verwaltungsstelle mit der Ausarbeitung eines Erlassentwurfs.

1. Entscheidet die Regierung über die Varianten?
2. Ist das Konzept (RRB) zugänglich?
3. Gibt es Konzepte nur für Rechtsetzungsvorhaben von besonderer Tragweite?

Kanton Zürich: Das "kleine" Konzept

Empfehlungen Homepage Gesetzgebungsdienst

Startschuss ...

Konzept

Inhalt. Das Konzept beschreibt die Problemlage und ihre Ursachen, die Zielsetzungen des Rechtsetzungsvorhabens und die Lösungswege (Varianten). Es äussert sich zur Regelungsstufe (Verfassung, Gesetz, Verordnung) und zur Revisionsart (Totalrevision, Teilrevision). Es beschreibt die Projektorganisation und macht Angaben über den zeitlichen Ablauf (§ 10 RSVO).

Form. Ein Konzept kann sehr kurz sein. Wichtig ist einzig die systematische Prüfung der Fragen. Auf Wunsch prüft der GGD den Konzeptentwurf.

Vorentwurf ...

Vernehmlassung und Mitbericht

Beschluss. Ist das Rechtsetzungsvorhaben von besonderer Tragweite (§ 3 RSVO), so ist das Konzept dem Regierungsrat zum Beschluss zu unterbreiten (§ 10 RSVO). ...

Entwurf (Antrag des Regierungsrates) ...

Vorberatung in Sachkommission des Kantonsrates ...

Beratung im Kantonsrat ...

Volksabstimmung ...

(http://www.ji.zh.ch/internet/justiz_inneres/de/unsere_direktion/generalsekretariat/gesetzgebungsdienst/rechtsetzungsverfahren.html#a-content)



Gruppenarbeit

Fragen zum Regelungskonzept

Allgemeine Fragen:

- Welche Erfahrungen haben Sie mit Regelungskonzepten?
- Was ist aus Ihrer Sicht die Hauptfunktion des Regelungskonzepts?
- Wie verbindlich erachten vorgesetzte Stellen ihre Konzeptentscheide?
- Ist die Zürcher Variante des Normkonzepts – namentlich im Vergleich mit dem Bund und anderen Kantonen – vollständig?
- Gibt es Beispiele, in denen erst die Formulierung des Normtextes neue konzeptionelle Fragen aufgeworfen hat?
- In welchem Umfang sollte man mit Alternativen arbeiten?
- Was ist ein "Rechtsetzungsvorhaben von besonderer Tragweite"?

Gruppenarbeit

Fragen zum Regelungskonzept

Fragen zu den Normkonzepten BVG- und Stiftungsaufsicht und Musikschulgesetz (vgl. auch Fragen gemäss vorstehender Folie):

- **Wie beurteilen Sie die vorliegenden Konzepte (Vollständigkeit, Zwecktauglichkeit etc.)?**
- **Wie beurteilen Sie den Detaillierungsgrad der beiden Normkonzepte?**
- **Erachten Sie den Einsatz von Normkonzepten vorliegend für sinnvoll? Weshalb? Weshalb nicht?**
- **Welche konzeptionellen Fragen sind im Hinblick auf die Abfassung des Vorentwurfes jeweils noch offen?**