

Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 18 (1978)

Artikel: Methode und Verfahren der kantonalen Gesetzgebung am Beispiel des Kantons Aargau

Autor: Müller, Georg

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-172121>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 23.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

METHODE UND VERFAHREN DER KANTONALEN GESETZGEBUNG AM BEISPIEL DES KANTONS AARGAU

von Georg Müller

Dr. iur.,

Chef des Rechtsdienstes des aargauischen
Regierungsrates

I. Einleitung

Das Gesetzgebungsverfahren im Bund ist Gegenstand relativ zahlreicher Untersuchungen, wobei in neuerer Zeit die Ausarbeitung der Gesetzesentwürfe und das Vernehmlassungsverfahren, d. h. die Phase der Stellung- und Einflussnahme der Kantone, Parteien, Verbände usw. auf besonderes Interesse gestossen sind.² Mit

- 1 Die nachfolgenden Ausführungen geben die *persönliche Meinung* des Verfassers wieder. Für die Mithilfe bei der Sammlung und Auswertung des Materials danke ich meinem Mitarbeiter Dr. Dieter Gerspach.
- 2 Robert Briner, *Der tatsächliche Einfluss der Bundesversammlung auf die Verfassungsgesetzgebung*, Zürcher Diss., Winterthur 1958; Walter Buser, „Die Organisation der Rechtsetzung“, in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, N. F. 93 (1974), 2. Halbband, 377 ff.; Kurt Eichenberger, „Rechtsetzungsverfahren und Rechtssetzungsformen in der Schweiz“, in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, N. F. 73 (1954), 1 a ff.; Max Flückiger, *Die Anhörung der Kantone und Verbände im Gesetzgebungsverfahren*, Berner Diss., Bern 1968; Jacques-Michel Grossen, „L'organisation des travaux préliminaires de législation“, in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, N. F. 93 (1974), 2. Halbband, 349 ff.; Theo Guhl, *Bundesgesetz, Bundesbeschluss und Verordnung nach schweizerischem Staatsrecht*, Basel 1908; Arthur Haefelin, *Die staatsrechtliche Bedeutung des Bundesbeschlusses*, Berner Diss., Bern 1943; Hans Huber, „Die Anhörung der Kantone und der Verbände im Gesetzgebungsverfahren“, in: *Rechtstheorie, Verfassungsrecht, Völkerrecht, Ausgewählte Aufsätze 1950–1970*, Bern 1971, 387 ff.; Walther Hug, „Vorparlamentarisches Verfahren in der Schweiz“, in: *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung*, Berlin / Heidelberg / New York 1976, S. 79 ff.; Gerhard Kocher, *Verbandseinfluss auf die Gesetzgebung*, Berner Diss., Bern 1967; Heinz Walter Häusli, *Die dringlichen Bundesbeschlüsse nach Artikel 89 bis BV*, Zürcher Diss., Zürich 1960; Leonhard Neidhart, *Plebisit und pluralitäre Demokratie*, Bern 1970; Roland Ruffieux, „Les groupes de pression et la démocratie semi-directe en Suisse“, in: *Geschichte und politische Wissenschaft, Festschrift für Erich Gruner*, Bern 1975, 95 ff.

der Gesetzgebung in den Kantonen haben sich ebenfalls bereits mehrere Autoren befasst;³ im Zentrum dieser Arbeiten stehen aber meist die Begriffe von Verfassung, Gesetz und Verordnung oder von Initiative und Referendum, die Kompetenzen der verschiedenen Organe der Rechtssetzung oder eine Darstellung der im kantonalen Staatsrecht vorgesehenen Abschnitte des Gesetzgebungsverfahrens. Demgegenüber soll hier die *Praxis* der kantonalen Gesetzgebung geschildert werden: Wer gibt tatsächlich (und nicht nur formell) den Anstoß zur Ausarbeitung oder zur Revision eines Gesetzes? Wer arbeitet die Entwürfe aus? Wie wird dabei vorgegangen? Wer wird zu den Entwürfen angehört? Wann und wie schaltet sich die Regierung ein? Welchen Einfluss haben Kommissionen und Plenum des Parlaments? Wie wirkt sich das obligatorische Referendum auf die Gesetzgebung aus? Wie verhalten sich Regierung, Parlament, Parteien und Verbände im Abstimmungskampf?

Im folgenden wollen wir versuchen, diese Fragen zu beantworten, und prüfen, ob die tatsächlich angewendeten Mittel, Methoden und Verfahren zur Erzeugung „richtigen“ Rechts, d. h. einer recht- und zweckmässigen, klaren und gerechten Ordnung geeignet sind.⁴ Wir beschränken uns dabei auf die Untersuchung von

3 Neben dem magistralen, noch immer wertvollen „*Staatsrecht der Schweizerischen Kantone*“ von Zaccaria Giacometti (Zürich 1941) seien erwähnt: Kurt Blum, *Die aargauische Rechtssetzung in Theorie und Praxis*, Zürcher Diss., Winterthur 1958; Adolf Gugler, *Rechtssetzung und Regierung im Kanton Zürich*, Zürcher Diss., Winterthur 1956; Friedrich Huwyler, *Gesetz und Verordnung im Kanton Schwyz*, Zürcher Diss., Aarau 1970; Gerold Meyer, *Die Rechtssetzung nach zugerischem Recht*, Zürcher Diss., Zug 1938; Josef Nigg, *Die Rechtssetzung im Kanton Obwalden auf der Stufe Verfassung, Gesetz und Verordnung*, Aarau 1971; Bernhard Notter, *Die St. Gallische Rechtssetzung in der Form des Gesetzes und der Verordnung*, Fribourger Diss., St. Gallen 1967; Wolf Seiler, *Die Organe der Rechtssetzung im Kanton Graubünden*, Zürcher Diss., Zürich 1939; mit Einzelfragen und Ausschnitten aus der Rechtssetzung in den Kantonen setzen sich auseinander: Werner Christ, *Die Genehmigung der Verordnungen der Exekutive durch die Legislative*, Zürcher Diss., Affoltern am Albis 1945; Franco Fischer, *Il Diritto di Ordinanza del Consiglio di Stato del Cantone Ticino*, Zürcher Diss., Bellinzona 1948; George Ganz, *Die Behandlung des Volksbegehrens im Kanton Zürich*, Zürcher Diss., Zürich 1976; Hans-Peter Gasser, *Die Volksrechte in der Zürcher Verfassung*, Zürcher Diss., Zürich 1966; Pius Meyer, *Die Rechtsverordnungskompetenzen des Regierungsrates im Kanton Luzern*, Fribourger Diss., Willisau 1958; Otto Heinrich Müller, *Die Verordnungskompetenzen der kantonalen Legislativen*, Zürcher Diss., Aarau 1942; Walter Ochsenbein, *Polizeiliche Verordnungsgewalt nach solothurnischem Recht*, Zürcher Diss., Grenchen 1932; Edgar Oehler, *Die Volksrechte im Kanton St. Gallen*, St. Galler Diss., St. Gallen 1975; Johannes Roth, *Das Polizeiverordnungsrecht des Bundesrates und der Kantonsregierungen*, Zürcher Diss., Zürich 1947; Hans-Rudolf Siegrist, *Die selbständige Rechtsverordnungskompetenz der Kantonsregierungen*, Zürcher Diss., Aarau 1939; Jürg Peter Spring, *Das Verordnungsrecht des Kantons Thurgau*, Berner Diss., Winterthur 1976; Paul Thürer, *Das glarnerische Verordnungsrecht*, Zürcher Diss., Glarus 1932.

4 Das Problem des „richtigen“ Rechts kann hier nicht weiter erörtert werden. Vgl. statt vieler Hans Ryffel, *Grundprobleme der Rechts- und Staatsphilosophie*, Neuwied/Berlin 1969, 134 ff., 235 ff. und verschiedentlich; derselbe, „Recht und Politik“, in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, N. F. 91 (1972), 1. Halbband, 459 ff.

Prozessen, die zu Gesetzen im formellen Sinne (nach aargauischem Staatsrecht Erlasse, die dem obligatorischen Referendum unterliegen, aber nicht Verfassungsrang haben) führen, sich also nicht durch ihren Inhalt, sondern durch die Art ihres Zustandekommens auszeichnen. Nicht befassen wollen wir uns demnach mit Erlassen unterhalb der Gesetzesstufe – Parlamentsverordnungen (oft „Dekrete“ genannt) und Verordnungen der Regierung oder der Departemente – sowie mit der Abgrenzung der verschiedenen Erlassformen untereinander.⁵ Wir verzichten ferner darauf, die Probleme der Entstehung von Gesetzen aufgrund von Volksinitiativen zu erörtern,⁶ ist doch dieses Verfahren in der Praxis ziemlich selten und hinsichtlich der hier im Vordergrund stehenden methodischen Fragen uninteressant.

II. Die einzelnen Phasen des Gesetzgebungsprozesses

1. Die Auslösung des Verfahrens

In der staatsrechtlichen Literatur wird das erste Stadium der Gesetzgebung meist als „Initiativverfahren“ bezeichnet, das aus dem Initiativbegehrten und der Initiative besteht. Die Initiative ist der Entscheid darüber, ob eine Rechtssetzungstätigkeit aufgenommen werden soll, das Initiativbegehrten der Antrag auf Egreifung der Initiative.⁷ Dieser erste Abschnitt kann allerdings sehr unterschiedliche Vorgänge umfassen je nachdem, welche Organe mitwirken. Überdies gibt derjenige, der das förmliche Initiativbegehrten stellt, nicht immer auch den tatsächlich entscheidenden Anstoß für ein Gesetzgebungsprojekt. Uns interessiert hier deshalb weniger, wer formell „Initiant“ eines Gesetzes ist, sondern aus welchen Gründen die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes in Angriff genommen wird, von wem der massgebliche Impuls für die Einleitung des Verfahrens ausgeht.

a) Anlass zur Schaffung oder Revision von kantonalen Gesetzen gibt in gewissen Fällen die *Bundesgesetzgebung*, die den Erlass von kantonalem Ausführungsrecht notwendig macht. Der Bund kann auch durch andere Massnahmen Anstoß zur Ausarbeitung von kantonalen Gesetzen geben:

So ist z. B. das Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs (Verkehrsgesetz) vom 2. September 1975, das an die Stelle des Verkehrsgesetzes vom

5 Aus der umfangreichen Literatur zum Gesetzesbegriff vgl. etwa Norbert Achterberg, *Probleme der Funktionenlehre*, München 1970; Christian Starck, *Der Gesetzesbegriff des Grundgesetzes*, Baden-Baden 1970; Hans W. Kopp, *Inhalt und Form der Gesetze als ein Problem der Rechtstheorie*, Zürcher Diss., Zürich 1958; zum Begriff des Gesetzes nach aargauischem Staatsrecht Blum, *a. a. O.*, (Ann. 3), 39 ff.

6 Dazu Blum, *a. a. O.* (Anm. 3), 50 ff.

7 Giacometti, *a. a. O.* (Anm. 3), 420 ff., 436 f.; Blum, *a. a. O.* (Anm. 3), 19 ff., 46 ff.

23. August 1960 trat, namentlich darauf zurückzuführen, dass die PTT den Betrieb von Postautolinien im Agglomerationsverkehr einstellten, was den Kanton zwang, die gesetzlichen Grundlagen für die Leistung von Beiträgen an die Investitionen der Gemeinden zu schaffen, welche diese Linien übernehmen mussten. Die Bedeutung des Bundes als Initiant kantonaler Gesetzgebungsvorhaben wird aber gerne überschätzt, dürften gesetzgeberische oder andere Vorkehrungen des Bundes doch nur in etwa einem Viertel aller Fälle den Grund für den Erlass kantonalen Gesetzesrechts darstellen.⁸ Dazu kommt, dass im Zusammenhang mit der Ausführung von Bundesrecht oft auch Normierungen erfolgen, die über das vom Bundesrecht her Gebotene hinausführen und der Erfüllung kantonaler Rechtssetzungspostulate dienen.⁹ Für die kantonale Rechtssetzung insgesamt – also unter Einschluss der Erlasse unterhalb der Gesetzesstufe – spielt das Bundesrecht als auslösender Faktor allerdings eine wichtigere Rolle, weil für das kantonale Ausführungsrecht relativ häufig die Verordnungsform gewählt wird.

b) In den Botschaften des Regierungsrates an den Grossen Rat über den Erlass oder die Änderung von Gesetzen wird praktisch immer auf *parlamentarische Vorstösse* (Motionen, Postulate, Interpellationen) Bezug genommen, mit denen eine entsprechende gesetzgeberische Tätigkeit angeregt oder Auskunft über den Stand der Vorbereitungsarbeiten verlangt worden ist. Bei näherem Zusehen zeigt sich jedoch, dass diese Vorstösse vielfach nicht den entscheidenden Anstoss zur Aufnahme des Gesetzgebungsverfahrens gegeben haben. Das liegt einmal daran, dass die Erheblicherklärung eines Antrags auf Erlass eines Gesetzes (Motion) durch den Grossen Rat den Regierungsrat nur verpflichtet, innert vier Jahren einen entsprechenden Entwurf vorzulegen oder dem Parlament einen begründeten Antrag über die Aufrechterhaltung oder Abschreibung der Motion zu stellen; erst wenn der Grosser Rat entgegen dem Abschreibungsantrag des Regierungsrates auf der Vorlage eines Gesetzesentwurfes beharrt, kann der Regierungsrat zur Ausarbeitung gezwungen werden.¹⁰ Eine Motion auf Erlass eines Gesetzes ist deshalb regelmässig in die Form der allgemeinen Anregung zu kleiden. Ob dies auch für die Änderung von Gesetzen gilt, ist umstritten.¹¹ In der Praxis gibt es kaum parlamentarische Vorstösse in der Form von ausformulierten Entwürfen. Motionen, die darauf abzielen, einen Gesetzgebungsprozess in Gang zu setzen,

8 Diese und weitere Zahlenangaben beruhen auf einer Untersuchung von etwa 30 wichtigeren Gesetzen und Gesetzesentwürfen aus neuerer Zeit, können also keinerlei statistische Genauigkeit für sich beanspruchen.

9 So enthält das Einführungsgesetz zum eidgenössischen Gewässerschutzgesetz vom 11. Januar 1977 eine Verpflichtung des Regierungsrates zum Erlass von zusätzlichen Vorschriften über den Umweltschutz und regelt die Verwertung und Beseitigung von Abfällen nicht nur im Zusammenhang mit der Verminderung von Gewässerverunreinigungen, sondern ganz allgemein.

10 Artikel 34 der Staatsverfassung in Verbindung mit § 76 des Geschäftsreglementes des Grossen Rates vom 16. September 1970.

11 Vgl. dazu Blum, a. a. O. (Anm. 3), 83 ff.

besitzen also nach aargauischem Staatsrecht wenig Durchschlagskraft. Die Regierung ist denn auch meistens ohne weiteres bereit, solche Vorstösse zur Prüfung entgegenzunehmen. Sie werden oft über viele Jahre hinweg „mitgeschleppt“, indem der Regierungsrat dem Parlament in den jährlichen Rechenschaftsberichten unter Hinweis auf laufende Vorarbeiten oder Abklärungen deren Aufrechterhaltung beantragt. Durch die Summierung von Motionen, Postulaten, Interpellationen und Kleinen Anfragen zu einem Gesetzgebungsvorhaben oder durch die demonstrative Ablehnung eines Antrags auf Abschreibung eines Vorstosses wird der politische Druck aber gelegentlich so gross, dass der Regierungsrat aktiv werden muss. Das sind jedoch Ausnahmefälle. In der Regel bestimmen Regierung und Verwaltung, wann welche Gesetzgebungsarbeiten in Angriff genommen werden.

Dem Parlament und dessen Mitgliedern fehlen überdies die Zeit und manchmal die Sachkunde, um die wirklich massgeblichen Impulse für den Gesetzgebungsprozess zu geben.¹² Die parlamentarischen Vorstösse, auf die in den Botschaften zu Gesetzesentwürfen verwiesen wird, betreffen denn auch regelmässig nicht genau oder nicht den ganzen Gegenstand der Vorlage; sie befassen sich mit Teilproblemen oder zielen in eine ähnliche, nicht in die genaue gleiche Richtung wie der Regierungsentwurf. Motionen, Postulate und Interpellationen dienen also mehr der politischen Rechtfertigung des Gesetzesprojektes der Regierung als der Auslösung und Steuerung eines Prozesses: Die Regierung belegt mit dem Hinweis auf die parlamentarischen Vorstösse die Notwendigkeit eines Vorhabens und will den Grossen Rat, der sich durch die Erheblicherklärung bereits wenigstens dem Grundsatze nach für das Vorhaben ausgesprochen hat, davon abhalten, nicht darauf einzutreten oder es zurückzuweisen.¹³ Von den Initiativbegehren der Mitglieder des Grossen Rates gehen eher Signalwirkungen für das Bestehen eines Regelungsbedürfnisses als eigentliche Anstösse für die Gesetzgebung aus.¹⁴

Ein Instrument, um vermehrt auf den Gesetzgebungsprozess (zumindest in zeitlicher Hinsicht) Einfluss zu nehmen und Prioritäten zu setzen, stünde dem Grossen Rat in der Form des dem Regierungsprogramm beigegebenen Gesetzgebungsprogrammes zur Verfügung. Der Regierungsrat hat auf Begehren der grossrätlichen Kommission, die das erste Regierungsprogramm 1973 bis 1977

12 Zur Zeit-, Sachkunde- und Bewertungsnot des Parlaments vgl. Kurt Eichenberger, „Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat“, in: *Schweizerische Juristen-Zeitung*, 61 (1965), 285 f.

13 Hier zeigt sich allerdings gelegentlich der Nachteil der geringen Durchschlagskraft parlamentarischer Vorstösse, die eine entsprechend geringe Bindung des Parlaments bewirkt: Das Parlament kann relativ leicht von seiner früheren prinzipiellen Zustimmung zu einem gesetzgeberischen Anliegen abweichen.

14 Selbst diese blossen Signalwirkungen stehen nicht immer zweifelsfrei fest, wenn man weiss, dass parlamentarische Vorstösse hie und da von Chefbeamten oder Regierungsgliedern bei ihren Partei- oder anderen Freunden „angeregt“, manchmal sogar präpariert werden.

vorbehandelte, ein Verzeichnis der wichtigsten Vorlagen (mit voraussichtlichem Zustellungsjahr) erstellt, die er dem Grossen Rat in der betreffenden Legislaturperiode zu unterbreiten gedachte. Das Parlament hat aber die Gelegenheit verpasst, durch Änderungen am Gesetzgebungsprogramm darauf hinzuwirken, dass diejenigen gesetzgebungsrechtlichen Anliegen erfüllt werden, deren Berechtigung es durch Überweisung entsprechender Vorstösse anerkannt hatte. Bei der Beratung des dem Regierungsprogramm 1977 bis 1981 unterbreiteten Gesetzgebungsprogrammes setzte sich die vorberatende Grossratskommission zwar mit den Prioritäten auf diesem Gebiet auseinander. Sie nahm dann aber unter dem Eindruck, dass die vom Regierungsrat für die Legislaturperiode 1977 bis 1981 vorgesehenen Vorlagen nicht bewältigt werden könnten, Abstriche und Verschiebungen vor, die in diametralem Widerspruch zu den vom Grossen Rat durch die Erheblicherklärung von Motionen zum Ausdruck gebrachten Auffassungen über die Dringlichkeit von Gesetzgebungsvorhaben stehen.¹⁵ Der Grosse Rat stimmte den entsprechenden Anträgen der Kommission im wesentlichen zu. Abgelehnt wurde allerdings die Streichung des Geschäftsverkehrsgesetzes aus dem Gesetzgebungsprogramm, nachdem der Erlass eines solchen Gesetzes schon in mehreren erheblich erklärten Motionen gefordert worden ist.

c) Das Gesetzgebungsverfahren im Kanton Aargau wird also vor allem von *Regierung und Verwaltung* in Gang gesetzt. Von ihnen gehen die wesentlichen Impulse aus; sie prägen die Gesetzesentwürfe auch inhaltlich.

Mit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes wird aus ganz verschiedenen Gründen begonnen. Manchmal geben in der Öffentlichkeit, namentlich in der Presse zum Ausdruck kommende allgemeine „Stimmungslagen“ den Ausschlag. Das Regelungsbedürfnis wird dabei allerdings kaum je genauer umschrieben, sondern bloss eine unbestimmte Forderung – etwa nach mehr Umweltschutz, grösseren Sparanstrengungen, verbessertem Persönlichkeitsschutz – erhoben. Ein bedeutsames Motiv für die Aufnahme von Gesetzgebungsarbeiten ist sodann die Angleichung an den Stand der Gesetzgebung in anderen Kantonen. Die Realisierung eines bestimmten Vorhabens in einem Kanton löst oft entsprechende

15 Regierungsprogramm 1973 bis 1977 vom 2. April 1973; Abänderungsanträge der Grossratskommission vom 17. Oktober 1973 mit Beilagen; Regierungsprogramm 1977 bis 1981 vom 27. Juni 1977, Anhang 1; Anträge der Kommission zur Vorberatung des Regierungsprogrammes 1977 bis 1981 an den Grossen Rat vom 27. Oktober 1977. Zur Funktion und Bedeutung der Regierungsprogramme vgl. etwa Stephan Bieri, „Politische Planung in der Schweiz“, in: *Die Unternehmung*, 1976, 39 ff.; Burkhard Dobrindt, *Die politische Planung als verfassungsrechtliches Problem zwischen Bundesregierung und Bundestag*, Berlin 1975; Wolf Linder, „Regierung und Verwaltung vor den Anforderungen politischer Planung“, Ulrich Klöti, „Zum Werdegang der Richtlinien der Regierungspolitik für die Legislaturperiode 1975 bis 1979“, Hans Werder, „Nachtrag: Probleme kantonaler Regierungsprogramme“, alle in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 17 (1977), 9 ff., 77 ff., 92 ff.; Walter E. Pfister, *Regierungsprogramme und Richtlinien der Politik*, Bern/Frankfurt a. M. 1974.

Prozesse in anderen Kantonen aus. Das hat sich beispielsweise beim Ausbau der Verwaltungsrechtspflege und bei der Modernisierung der Baugesetzgebungen gezeigt;¹⁶ eine ähnliche Entwicklung zeichnet sich auf dem Gebiet der Datenschutzgesetzgebung ab. Man könnte geradezu von einem interkantonalen „Standard“ der Gesetzgebung sprechen, den zu erreichen jeder Kanton bemüht ist. Eine relativ bedeutsame Rolle spielt schliesslich das persönliche Engagement des Regierungsmitgliedes, das die in Frage stehende Vorlage im Regierungsrat und im Grossen Rat zu vertreten hat, und des zuständigen Chefbeamten bzw. Sachbearbeiters. Nicht selten gehen die entscheidenden Anstösse also von einer bestimmten Person aus, die sich der betreffenden Probleme – sei es aus Überzeugung, Interesse oder anderen Gründen – in besonderem Masse annimmt und sich in der Folge gewöhnlich auch mit dem Gesetzesentwurf stark identifiziert.¹⁷

Gesetzgebungsprozesse werden nach dem Gesagten vorab aus „pragmatischen“, manchmal sogar zufälligen Gründen ausgelöst. Die kantonale Gesetzgebungsarbeit scheint deshalb oft weniger auf längerfristige Ziele als auf die Tagespolitik und gewisse „Modeströmungen“ ausgerichtet zu sein.

2. Die Ausarbeitung des Entwurfs

Während für die Technik der Gesetzgebung im Kanton Aargau Richtlinien bestehen,¹⁸ ist das Vorbereitungsverfahren der Gesetzgebung, d. h. die Art und Weise der Ausarbeitung des Entwurfs sowie das Vernehmlassungsverfahren, nicht geregelt. Man kann nicht einmal von einer halbwegs gefestigten Praxis sprechen. Das Vorgehen wird von Fall zu Fall festgelegt.

Die Redaktion eines ersten Entwurfs wird vor allem bei grösseren Vorhaben (z. B. Baugesetz, Gemeindeorganisationsgesetz, Zivilprozessordnung) einem aussenstehenden Experten übertragen. Häufig wird der Vorentwurf vom zuständigen Sachbearbeiter oder von einem Chefbeamten der Verwaltung erstellt. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, eine Expertenkommission oder Arbeitsgruppe mit der Redaktion eines Gesetzesentwurfs zu betrauen. Diesen Kommissionen können Beamte, verwaltungsexterne Sachverständige oder Vertreter

16 Ebenso bei der Gesetzgebung über die Beseitigung ausgedienter Fahrzeuge, wo sogar ein von einer interkantonalen Arbeitsgruppe aufgestellter „Musterentwurf“ vorlag.

17 So gilt der verstorbene a. Regierungsrat Dr. Kurt Kim, der sich besonders für Fragen der Raumplanung interessierte und in Bund und Kanton damit befasste, als „Vater“ des Baugesetzes des Kantons Aargau vom 2. Februar 1971.

18 Richtlinien der Gesetzestechnik, von der Regionalkonferenz der Regierungen der Nordwestschweiz am 14. Juni 1974, vom Regierungsrat des Kantons Aargau am 24. Juni 1974 genehmigt und auf den 1. August 1974 in Kraft gesetzt. Zum Begriff der Gesetzestechnik und zu den Richtlinien in Bund und Kanton vgl. Georg Müller, „Richtlinien der Gesetzestechnik in Bund und Kantonen“, in: Jürgen Rödig (Herausgeber), *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung*, Berlin / Heidelberg / New York 1976, 211 ff.

beider Gruppen angehören. Der Beizug von aussenstehenden Experten drängt sich namentlich dann auf, wenn die Verwaltung nicht in genügendem Masse über das erforderliche Fachwissen verfügt, oder wenn kein Sachbearbeiter für die Gesetzesredaktion freigestellt werden kann. Für die Zusammensetzung der Kommission spielt dagegen – anders als im Bund – das Bestreben, Interessenvertreter als „Experten“ bei der Ausarbeitung der Entwürfe zu beteiligen, kaum eine Rolle.¹⁹ Vereinzelt wird vor der Formulierung eines ersten Entwurfs ein Problemkatalog oder ein Revisionsprogramm mit den Grundzügen der neuen Regelung aufgestellt.

Die geschilderten Verfahrensweisen werden in der Praxis häufig kombiniert. So werden die Arbeiten des (verwaltungsinternen oder -externen) Gesetzesredaktors manchmal von Anfang an, gelegentlich auch erst in späteren Phasen durch eine Expertenkommision begleitet. Es kommt auch vor, dass der Auftrag zur Redaktion einem Spezialisten erst erteilt wird, wenn eine Kommission gewisse Vorarbeiten für die neue Gesetzgebung geleistet hat. Gelegentlich wird das eingeschlagene Verfahren geändert, wenn erste Entwürfe vorliegen, sei es, dass für die weitere Bearbeitung ein Experte oder umgekehrt eine Kommission eingesetzt wird.

Über die Art des Vorgehens entscheidet normalerweise der zuständige Departementsvorsteher oder einer seiner Chefbeamten. Der Regierungsrat wird nur dann begrüßt, wenn eine Vorlage politisch so brisant ist, dass schon die Festlegung des Verfahrens für die Ausarbeitung des Entwurfs einer erhöhten politischen Legitimation bedarf, wenn das Gesetzgebungsvorhaben im besonderen Masse „interdepartemental“ ist, d. h. mehrere oder alle Departemente betrifft²⁰ oder wenn der Entscheid finanzielle Konsequenzen (z. B. Honorar für einen verwaltungsexternen Gesetzesredaktor) hat, über die der Regierungsrat befinden muss. Die Vielfalt der gewählten Lösungen für die Ausarbeitung von Entwürfen erstaunt deshalb nicht, hängt der Entscheid darüber doch nicht nur von der Komplexität des Regelungsgegenstandes und dem innerhalb der Verwaltung verfügbaren Sachverstand ab, sondern ebenso sehr vom Führungs- und Arbeitsstil des zuständigen Sachbearbeiters, Chefbeamten oder Departementsvorstehers.

Auch für die Methode der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen gibt es keine Regeln. Die Schaffung von Rechtsnormen gehört nach noch immer verbreiteter Auffassung – im Gegensatz zur Rechtsanwendung – mehr in den Bereich der

19 Das dürfte damit zusammenhängen, dass die kantonale Gesetzgebung wirtschaftliche Interessen regelmässig in weit geringerem Masse berührt als die Bundesgesetzgebung.

20 Zu erwähnen sind hier etwa die Gesetzesentwürfe betreffend Sanierung des Finanzhaushaltes (Sanierung des kantonalen Finanzhaushaltes 1979 bis 1981, erste Stufe; gesetzgeberische Massnahmen; Botschaft des Regierungsrates vom 24. Oktober 1977) sowie das Gesetzgebungsvorhaben „Aufgabenreform“.

Kunst als der Wissenschaft.²¹ Im allgemeinen werden die Erlass-Entwürfe nicht nach einer bestimmten Methode erarbeitet. Man geht die im Vordergrund stehenden Probleme vielmehr direkt an, indem unmittelbar entsprechende Normen formuliert werden. Dabei tauchen meist weitere Probleme auf, sei es, dass sich neue regelungsbedürftige Fragen ergeben, sei es, dass die provisorisch umschriebenen Rechtssätze Nebenwirkungen haben, die durch zusätzliche Normen eingeschränkt oder beseitigt werden müssen. Man tastet sich also eher zufällig von Problem zu Problem vor. Es fehlt fast immer eine gründliche Abklärung des tatsächlichen und rechtlichen „Ist-Zustandes“, d. h. der gesellschaftlichen Wirklichkeit, die das neue Recht beeinflussen soll, und der bestehenden Rechtsordnung, in die es sich harmonisch einfügen muss.²² Die Vorstellungen über die Ziele, die mit den zu schaffenden Normen erreicht werden sollen, werden oft zuwenig präzisiert; den Entwürfen liegt – übrigens nicht nur im Aargau, sondern auch im Bund und in anderen Kantonen – vielfach kein klares Konzept hinsichtlich Systematik, Geltungsbereich, Dichte und Bestimmtheit der Regelungen, Verhältnis zu anderen Erlassen usw. zugrunde. Dagegen werden häufig Gesetze oder Gesetzesentwürfe anderer Kantone, des Bundes oder ausnahmsweise sogar ausländische Erlasse herangezogen, um daraus die besten und für den Kanton Aargau geeigneten Lösungen zu entnehmen. Die Rechtsvergleichung ist zweifellos ein wichtiges Hilfsmittel für die Erarbeitung neuer Regelungen. Es ist sinnvoll, dass man von der gedanklichen Vorarbeit, die andernorts geleistet worden ist, und von den Erfahrungen, die andere Gemeinwesen mit ihren Gesetzen gemacht haben, möglichst viel profitiert.²³ Das blosse Zusammensetzen von Vorschriften, die ausserkantonalen, bundes- oder ausländischen Vorlagen entstammen, führt aber nicht zu befriedigenden Ergebnissen. Auch bei dieser Methode müssen vorerst Zielvorstellungen und Regelungskonzepte entwickelt werden.

- 21 Siehe Peter Noll, *Gesetzgebungslehre*, Reinbek bei Hamburg 1973, 9 ff.; derselbe, „Von der Rechtsprechungswissenschaft zur Gesetzgebungswissenschaft“, in: *Rechtstheorie als Grundlagenwissenschaft der Rechtswissenschaft*, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Band II, Düsseldorf 1972, 524 ff.
- 22 Dazu Georg Müller, „Die Einführung neuer Rechtsnormen in die bestehende Rechtsordnung“, in: Eichenberger / Trappe / Buser / Métraux (Herausgeber), *Grundfragen der Rechtssetzung aus der Sicht von Rechtswissenschaft, Soziologie und Staatspraxis*, Social-Strategies Bd. 11, 1978 (in Vorbereitung).
- 23 Elisabeth Rosewall / Annegret Dürig, „Rechtsvergleichung in der Gesetzgebung“, in: Eichenberger / Trappe / Buser / Métraux (Herausgeber), *Grundfragen der Rechtssetzung aus der Sicht von Rechtswissenschaft, Soziologie und Staatspraxis*, Social-Strategies Bd. 11, 1978 (in Vorbereitung).

3. Das Vernehmlassungsverfahren

Eine allgemeine Ordnung hinsichtlich der Frage, wem in welchem Zeitpunkt die Gesetzesentwürfe zur Stellungnahme unterbreitet werden sollen, existiert im Kanton Aargau nicht.²⁴ Geregelt ist einzig das Mitberichtsverfahren: Sind bei einem Geschäft mehrere Departemente beteiligt, so haben sie vor der Antragstellung an den Regierungsrat miteinander Kontakt aufzunehmen (§ 21 Abs. 2 des Dekretes über die Organisation und Geschäftsführung des Regierungsrates und seiner Departemente (Organisationsdekrete) vom 17. März 1969). Aus den Weisungen des Regierungsrates über die Durchführung des Mitberichtsverfahrens vom 7./29. August 1972 geht unter anderem hervor, dass zuerst auf der Ebene der Abteilungen bzw. der Stabsstellen des Regierungsrates eine Einigung zu suchen ist. Kommt diese nicht zustande, so ist das Geschäft den zuständigen Departementsvorstehern bzw. dem Staatsschreiber zu unterbreiten, die darüber befinden, ob noch ein weiterer Versuch zur Einigung zu unternehmen oder ob das Geschäft dem Gesamtregierungsrat zum Entscheid zu unterbreiten ist. Nach § 13 Absatz 2 der Verordnung über den Rechtsdienst des Regierungsrates vom 17. Mai 1972 sind dem Rechtsdienst im besonderen alle generellen Erlasse, welche der Regierungsrat zu beschliessen oder zuhanden des Grossen Rates zu verabschieden hat (Entwürfe für Verordnungen, Dekrete, Gesetze usw.), vor der Beratung durch das Kollegium zur Vernehmlassung zuzustellen. Eine besondere Form der Vernehmlassung ergibt sich sodann aufgrund von Artikel 35 Absatz 4 der Staatsverfassung, wonach jeder Gesetzesentwurf vor der zweiten Beratung im Grossen Rat dem Volke beförderlich zur Kenntnis gebracht werden soll, damit jeder Bürger dem Parlament Anträge für die weitere Behandlung des Entwurfs unterbreiten kann.

In der Praxis wird das Vernehmlassungsverfahren sehr unterschiedlich durchgeführt. In den meisten Fällen bestimmt das federführende Departement den Zeitpunkt, in welchem die interessierten Amtsstellen der Verwaltung und die aussenstehenden Organisationen zur Stellungnahme eingeladen werden. Auch über den Kreis der zu begrüssenden Stellen befindet in der Regel das Departement. Der Regierungsrat beschliesst darüber nur bei politisch besonders bedeutungsvollen Vorlagen. Gelegentlich ordnet er allerdings bei der Beratung eines Entwurfes an, dass gewisse Organisationen noch anzuhören seien, wenn das antragstellende Departement darauf verzichtet hat. Das verwaltungsinterne Mitberichtsverfahren findet oft in einem relativ frühen Stadium statt. Der Entwurf wird dann gestützt auf das Ergebnis dieses Verfahrens überarbeitet und in dieser Form den verwaltungsexternen Organisationen zur Stellungnahme unterbreitet.

24 Im Bund ist das Vernehmlassungsverfahren dagegen relativ einlässlich geregelt, vgl. Ziffer 11 ff. der Richtlinien des Bundesrates über das Vorverfahren der Gesetzgebung vom 6. Mai 1970 (geändert am 14. Juni 1976), Bundesblatt 1970, I, 995 ff., 1976, II, 949; Richtlinien der Bundeskanzlei über die Vorbereitung und Erledigung der Bundesratsgeschäfte vom 1. Januar 1972; dazu Buser, *a. a. O.* (Anm. 2), 423 ff.

Die Auswertung dieses zweiten Verfahrens führt schliesslich zum Entwurf, der an den Regierungsrat weitergeleitet wird. Gelegentlich wird aber auch gerade umgekehrt vorgegangen, d. h. zuerst den Parteien, Verbänden, und weitere Interessengruppierungen Gelegenheit zur Meinungsäusserung gegeben und erst hernach das Mitberichtsverfahren durchgeführt. Es kommt auch etwa vor, dass die interessierten Amtsstellen der Verwaltung und die verwaltungsexternen Organisationen gleichzeitig begrüsst werden. Ausnahmsweise wird schon ein blosser Bericht über die Probleme und Grundzüge der vorgesehenen Revision dem Vernehmlassungsverfahren unterstellt.²⁵

Die Gesetzesentwürfe werden regelmässig einigen oder allen Departementen zugestellt, weil es kaum noch Vorlagen gibt, die keinerlei ressortübergreifende Aspekte aufweisen. Im Mitberichtsverfahren werden die Entwürfe nicht nur unter fachlichen Gesichtspunkten sowie (vor allem durch den Rechtsdienst des Regierungsrates) auf ihre Rechtmässigkeit, Widerspruchsfreiheit, Übereinstimmung mit den Richtlinien der Gesetzestechnik usw. geprüft. Es findet bereits auch eine erste politische Bewertung statt, indem die vorgeschlagenen Regelungen z. B. vom Finanzdepartement unter finanzpolitischen Gesichtspunkten oder vom Baudepartement hinsichtlich der raumordnungsrelevanten Auswirkungen kritisiert werden.

Bei einer grösseren Zahl von Vorlagen hat es mit diesem verwaltungsinternen Vernehmlassungsverfahren sein Bewenden. In der Regel werden die Vertreter der Gemeinden²⁶ um Stellungnahme gebeten, wenn sie von einer Vorlage betroffen werden. Da dies relativ häufig zutrifft und die Gemeindevertreter gut organisiert und im Parlament stark vertreten sind, haben ihre Vernehmlassungen ein erhebliches Gewicht. Die Stellung der Gemeinden im aargauischen Gesetzgebungsprozess ist deutlich stärker als diejenige der Kantone bei der Anhörung durch den Bund. Bei Gesetzesprojekten von grösserer politischer Tragweite wird der Kreis der am Vernehmlassungsverfahren Beteiligten ausgeweitet auf Parteien, Kirchen, Fachvereinigungen, Wirtschaftsverbände und ähnliche Organisationen. Dabei lassen sich grundsätzlich zwei verschiedene Zielsetzungen des Vernehmlassungsverfahrens unterscheiden: Entweder geht es darum, die Auffassung der unmittelbar betroffenen und oft besonders sachverständigen Personen zum

25 Zwischenbericht der Justizdirektion über den Kompetenzkatalog des Verwaltungsgerichts und die Grundsätze der Verwaltungsgerechtsbarkeit vom 15. Februar 1965 (vgl. Botschaft des Regierungsrates vom 3. Mai 1967 zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, 4 f.); Bericht von Oberrichter Dr. R. Tschumper über die sich bei der Revision der Strafprozessordnung stellenden Probleme vom 4. Januar 1973 (Botschaft des Regierungsrates vom 22. September 1975 betreffend Gesetz über die Strafrechtspflege (Strafprozessordnung); Änderung, 10 f.).

26 Je nach dem Gegenstand die Vereinigung der Gemeindeammänner, der Gemeindeschreiberverband, der Gemeindefinanzverwalterverband oder die Vereinigung der Bauverwalter.

neuen Erlass kennenzulernen,²⁷ oder man will die politische „Tragfähigkeit“ eines Gesetzesentwurfes allgemein testen. Je nachdem werden Fachvereinigungen und Wirtschaftsverbände oder (auch) politische Parteien zur Vernehmlassung eingeladen.

Allgemein lässt sich sagen, dass dem Vernehmlassungsverfahren im Kanton Aargau wohl eher weniger Bedeutung zukommt als im Bund. Das hängt in erster Linie mit dem Gegenstand der kantonalen Gesetzgebung zusammen, die wegen ihrer bescheideneren wirtschaftspolitischen Auswirkungen mit den organisierten Interessen regelmässig weniger in Konflikt gerät als die Bundesgesetzgebung. Dass das Vernehmlassungsverfahren nicht so wichtig ist wie im Bund, dürfte aber auch darauf zurückzuführen sein, dass im Kanton Aargau die Gesetze obligatorisch der Volksabstimmung unterliegen. Es besteht deshalb – anders als im Bund oder in den Kantonen mit fakultativem Gesetzesreferendum – keine Möglichkeit, die Referendumsdrohung als Mittel zur Erreichung von Zugeständnissen einzusetzen; das Vernehmlassungsverfahren wird aus diesem Grunde nur beschränkt zu einem „Feilschprozess“, in welchem Kompromisslösungen durch gegenseitiges Nachgeben ausgehandelt werden.²⁸

4. Die Behandlung des Entwurfs im Regierungsrat und im Grossen Rat

Das Organisationsdecreto schreibt in § 21 Absatz 3 lediglich vor, dass von Gesetzesentwürfen sowie Botschaften an den Grossen Rat jedem Mitglied des Regierungsrates mindestens fünf Tage vor der Sitzung des Kollegiums ein Doppelzustellen ist. Im übrigen gelten die allgemeinen Bestimmungen über die Verhandlungen des Regierungsrates (§§ 3 ff. des Organisationsdecretes). Es gibt keine Bestimmung, die den Regierungsrat verpflichten würde, Gesetzesentwürfe einer zweimaligen Beratung zu unterziehen. Da der Regierungsrat die in § 32 des Organisationsdecretes vorgesehene Geschäftsordnung für seine Verhandlungen bisher nicht erlassen hat, bestehen auch keine Regeln über den Bezug von Experten, Chefbeamten oder Sachbearbeiter zu den Beratungen der Gesetzesentwürfe. Die Durchführung einer zweiten, allenfalls sogar einer dritten Lesung von

27 So wurden der Aargauische Anwaltsverband und der Aargauische Juristenverein zu Gesetzesrevisionen auf dem Gebiet des Zivil- und Strafprozesses sowie der Verwaltungsrechtspflege angehört.

28 Vgl. dazu namentlich Jean-François Aubert, „Le referendum populaire“, in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, N. F. 91 (1972), 495 ff.; Eichenberger, *a. a. O.* (Anm. 2), 40 a ff.; Buser, *a. a. O.* (Anm. 2), 449 ff.; Flückiger, *a. a. O.* (Anm. 2), 67 ff.; Grossen, *a. a. O.* (Anm. 2) 367 ff.; Hans Huber, „Das Gesetzesreferendum“, in: *Rechtstheorie Verfassungsrecht, Völkerrecht, Ausgewählte Aufsätze 1950–1970*, Bern 1971, 558 ff.; Kocher, *a. a. O.* (Anm. 2) durchgehend; Neidhart, *a. a. O.* (Anm. 2), 287 ff.; Luzius Wildhaber, „Vertrag und Gesetz – Konsensual- und Mehrheitsentscheid im schweizerischen Staatsrecht“, in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, N. F. 94 (1975), 137 ff.

wichtigen Gesetzesentwürfen hat sich jedoch eingebürgert. Die Verhandlungen finden auch regelmässig in Anwesenheit des für die Redaktion des Entwurfs verantwortlichen Beamten oder verwaltungsunabhängigen Redaktors statt. Nach einer allfälligen Eintretensdebatte werden die Entwürfe artikelweise durchberaten, wobei versucht wird, zu einer einheitlichen Auffassung zu gelangen; Abstimmungen über einzelne Regelungen sind relativ selten. Gelegentlich werden Aufträge für zusätzliche Abklärungen durch das antragstellende Departement oder andere Amtsstellen erteilt. Die Mitglieder des Regierungsrates bilden sich ihre Meinung zu den Entwürfen hauptsächlich durch ihr eigenes Studium der Vorlage, allenfalls auch aufgrund von Mitberichten ihres Departements, anderer Departemente oder von Stabsstellen des Regierungsrates. Für die Vorbereitung der Behandlung von Gesetzesvorlagen im Kollegium setzen die Regierungsmitglieder keine besonderen Sachbearbeiter ein, obwohl einzelne Departementsvorsteher über persönliche Adjunkte verfügen, denen nach der Absicht, die mit der Schaffung dieser Stellen ursprünglich verfolgt wurde, unter anderem derartige Aufgaben hätten übertragen werden sollen.

Die Korrekturen, die das Kollegium an den Entwürfen vornimmt, sind je nach dem politischen Gehalt der Vorlage von unterschiedlichem Gewicht; die Intensität der Behandlung im Regierungsrat und der Beteiligung der einzelnen Mitglieder hängt ferner davon ab, ob von einem Entwurf „Ressortinteressen“ berührt werden oder nicht. Zu Auseinandersetzungen führen daher in erster Linie Differenzen zwischen Departementen, die im Mitberichtsverfahren nicht bereinigt werden konnten. Im allgemeinen nimmt der Regierungsrat aber keine tiefgreifenden Änderungen an den Gesetzesentwürfen vor. Insbesondere akzeptiert er normalerweise die vorgeschlagenen Zielsetzungen und Konzeptionen. Es kommt deshalb selten zu Rückweisungen von Vorlagen. Das antragstellende Departement dominiert also bei der Gestaltung des Entwurfs wie bei dessen Beratung in der Regierung; es hat erfahrungsgemäss auch die grössten Chancen, sich beim Entscheid über unbereinigte Differenzen im Regierungsrat durchzusetzen.

Nach der Verabschiedung des Gesetzesentwurfes und der zugehörigen Botschaft durch den Regierungsrat werden diese dem Grossen Rat zugeleitet, der sie zur Vorbehandlung an eine ständige oder an eine besonders hiefür bestellte Kommission überweist. Die Kommissionen, die sich regelmässig nach einem Parteien- bzw. Fraktionenproporz zusammensetzen, ordnen den Gang ihrer Beratungen selbständig. Der Vorsteher des zuständigen Regierungsdepartementes ist zu den Sitzungen der Kommissionen einzuladen. Er darf Beamte oder Sachverständige mitbringen. Die Kommissionen sind berechtigt, nach Anhören des zuständigen Departementsvorstehers in sämtliche Akten, die den Beratungsgegenstand betreffen, Einsicht zu nehmen, weitere Unterlagen oder ergänzende Berichte zu verlangen oder eine Vorlage gesamthaft zur ergänzenden Stellungnahme zurückzuweisen. Die Kommissionen können Beamte und verwaltungs-

unabhängige Fachleute zu ihren Beratungen beziehen und den Experten selbständige Aufträge erteilen.²⁹

Die Stellung der vorberatenden Kommission ist nicht nur äusserlich eine starke. Hier wird tatsächlich ein wesentlicher Teil der parlamentarischen Arbeit geleistet. Eine Untersuchung der Materialien zu einer grösseren Zahl von neueren Gesetzen zeigt, dass die Kommissionen des Grossen Rates die ihr vorgelegten Entwürfe des Regierungsrates häufig materiell abändern, meist sogar in wichtigen Fragen. Es werden aber kaum eigentliche Gegenentwürfe im Sinne eines eigenen Konzepts erarbeitet oder wesentliche Korrekturen der allgemeinen Zielsetzung vorgenommen.³⁰ Dazu kommen redaktionelle Änderungen, die allerdings nicht immer zu einer Verbesserung des Entwurfs führen, weil sie manchmal auf die Folgerichtigkeit und den Stil der gesamten Vorlage zuwenig Rücksicht nehmen. Der Regierungsrat stimmt den Änderungsanträgen der Kommission in der Mehrzahl der Fälle zu. Bleiben Differenzen bestehen, so unterliegt er fast immer im Plenum des Grossen Rates.

In den Verhandlungen des Grossen Rates zeigt sich erneut die starke Position der vorberatenden Kommission. Ihr Sprecher, der Kommissionspräsident, beherrscht die Eintretensdebatte, mehr aber noch die Detailberatung. Haben sich nicht schon in der Kommission Widerstände bemerkbar gemacht, so kommt es selten zu Nichteintretensbeschlüssen oder zu einer Rückweisung der gesamten Vorlage an den Regierungsrat. In der Regel übernimmt der Grosse Rat den Entwurf in der Fassung der Kommission. Die Fraktionen und Mitglieder des Grossen Rates stellen relativ zahlreiche Änderungsanträge, die aber überwiegend abgelehnt werden, jedenfalls soweit sie materieller Natur sind. Dagegen stossen Vorschläge, redaktionelle Änderungen vorzunehmen, im allgemeinen – leider! – auf Verständnis beim Plenum; aus den oben dargelegten Gründen sind sie vielfach Anlass zu Schwierigkeiten bei der Anwendung der Gesetze, sofern auf die zweite Lesung hin keine Überarbeitung mehr vorgenommen worden ist. Bei Anträgen, deren Aussichten auf Annahme als zweifelhaft beurteilt werden, wird oftmals um Überweisung zur Prüfung auf die zweite Lesung hin ersucht; umgekehrt wird von der Regierungsbank aus die Entgegennahme eines Antrags zur Prüfung auf die zweite Beratung hin offeriert, wenn der Antrag dem Regierungsrat nicht genehm ist, aber mit der Ablehnung durch das Plenum nicht sicher gerechnet werden kann. Ebenso operiert die Regierung, wenn die Folgen der beantragten Änderung im Moment nicht überblickbar sind. Zu dieser Form der

29 §§ 28 ff. des Geschäftsreglementes des Grossen Rates vom 16. September 1970 / 23. März 1977 / 23. November 1977.

30 Als Ausnahme sei der Entwurf zu einem Gesetz über die Einwohnergemeinden genannt, dessen dritter Teil betreffend die Gemeindevverbände von der Kommission völlig überarbeitet und neu konzipiert wurde. Der Grosse Rat stimmte gegen den Widerstand des Regierungsrates der Fassung der Kommission zu. Auf die 2. Lesung hat der Regierungsrat eine neue, „mittlere“ Lösung vorgeschlagen; die Kommissionsberatungen sind noch im Gang.

allgemeinen Anregung greifen die Parlamentarier ferner dann, wenn sie die Auswirkungen ihrer Anträge nicht genau abschätzen können, oder wenn sie keine präzise schriftliche Formulierung einreichen wollen, wie sie das Geschäftsreglement in § 67 für Änderungsanträge verlangt.

Nach der Schlussabstimmung geht der Entwurf an den Regierungsrat zurück, der ihn zu publizieren und zuhanden der zweiten Beratung vorzubereiten hat. Diese kann in der Regel erst nach Ablauf von drei Monaten seit der Schlussabstimmung stattfinden, es sei denn, der Grosse Rat beschliesse mit Zweidrittelsmehrheit der anwesenden Mitglieder Dringlichkeit.³¹ Die Fronten sind nach der ersten Beratung im Parlament im wesentlichen abgesteckt. Es hat keinen grossen Sinn, auf die zweite Lesung hin einen wesentlich veränderten Entwurf zu präsentieren. Die Regierung beschränkt sich daher meist auf eine formelle Überarbeitung; inhaltliche Korrekturen nimmt sie nur punktuell, etwa dort vor, wo ihr an ihrer eigenen Fassung besonders viel gelegen ist, wo sich aufgrund des Ergebnisses der ersten Beratung neue Probleme oder Einsichten ergeben haben, oder wo sich eine Änderung aufgrund der zur Prüfung überwiesenen Anträge aufdrängt. Gelegentlich zieht der Regierungsrat eine Vorlage nach der ersten Beratung für eine Weile – mit oder ohne (stillschweigende) Zustimmung des Grossen Rates – „aus dem Verkehr“ in der Hoffnung, seine eigenen Vorstellungen in der zweiten Lesung besser durchsetzen zu können, wenn sich die Gemüter beruhigt und die Fronten etwas gelockert haben. Das Aufschieben der zweiten Lesung kann auch dadurch begründet sein, dass das Gesetz infolge veränderter Umstände an Aktualität verloren hat.

Die Rollenverteilung zwischen Departement, Regierungsrat, grossräätlicher Kommission und Plenum des Parlaments bleibt in der zweiten Beratung grundsätzlich gleich wie in der ersten. Die Möglichkeit, allgemeine Anregungen zu unterbreiten, entfällt natürlich; die Parlamentarier sind gezwungen, die beantragten Änderungen am Gesetzesentwurf genau zu umschreiben. Die zweite Beratung verläuft im allgemeinen ruhiger, weil über die „grossen Streitfragen“ schon bei der ersten Lesung entschieden worden ist. Nach Schluss der zweiten Beratung kann der Rat in besonderen Fällen mit zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder eine dritte Beratung beschliessen,³² was allerdings sehr selten geschieht. Im Anschluss an die zweite bzw. dritte Lesung gehen die Gesetze an die Redaktionskommission, die den endgültigen Wortlaut festzulegen und Widersprüche formaler Natur zu beseitigen hat. Die redaktionell bereinigten Artikel werden dem Rat zur Kenntnis gebracht, der darüber Beschluss fasst (sogenannte Redaktionslesung). Stellt die Kommission in einer Vorlage Widersprüche, Unklarheiten oder offensichtliche Lücken fest, die materielle Änderungen nötig machen, unterbreitet sie dem Rat entsprechende Anträge. Sie hat zu ihren

31 Artikel 35 der Staatsverfassung.

32 § 64 Absatz 3 des Geschäftsreglements.

Sitzungen jeweilen den Kommissionsberichterstatter, den Gesetzesredaktor und den Protokollführer des Grossen Rates, d. h. den Staatsschreiber beizuziehen; diese haben beratende Stimme.³³

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Regierung das Parlament im Gesetzgebungsverfahren entgegen einer weit verbreiteten Meinung keineswegs am „Gängelband“ führt. Natürlich ist der regierungsrätliche Entwurf für die parlamentarische Arbeit wegleitend. Er stellt den Rahmen für die Diskussion dar und setzt den Massstab für allfällige Änderungen. Der Grosse Rat und insbesondere die vorberatenden Kommissionen sind aber durchaus in der Lage, eine eigenständige politische Beurteilung der Vorlage vorzunehmen und Gewichte anders zu setzen. Kommen sie zu abweichenden Auffassungen, so können sich diese im allgemeinen dem Regierungsrat gegenüber behaupten. Das Parlament hat demnach zwar nur im bescheidenen Ausmass Anteil an der Initiativ- und Gestaltungsfunktion, übt aber dafür eine sehr wirksame Kontrolle über das Ergebnis des Gesetzgebungsprozesses aus.

5. Die Volksabstimmung

Die grösste Hürde hat der Gesetzesentwurf am Schluss des Verfahrens, nämlich in der Volksabstimmung zu nehmen. Die Erfahrung zeigt, dass es schwierig und aufwendig ist, die Annahme einer Vorlage durch das Volk zu sichern, und dass es einer relativ kleinen Opposition gelingen kann, die Ablehnung herbeizuführen.

Die Durchführung von Abstimmungen in kantonalen Angelegenheiten wird gemäss § 16 Ziffer 1 lit. c des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen vom 6. September 1937 vom Regierungsrat angeordnet. Er hat auch den Zeitpunkt der Abstimmung festzulegen und für das Aufgebot der Stimmberechtigten und die Abgabe der erforderlichen Unterlagen zu sorgen (§§ 17 f. des Wahlgesetzes).

Die Wahl des Abstimmungstermins und die Zusammenstellung der Vorlagen, über die der Stimmbürger zum gleichen Zeitpunkt befinden soll, ist unter Umständen wichtig für den Ausgang der Abstimmung. Die Kombination von „populären“ mit umstrittenen Vorlagen und die Anberaumung von Abstimmungen auf Wochenende, an denen – je nachdem – der Stimmbürger normalerweise zu Hause bleibt oder nicht, gilt als legitimes Mittel der Einflussnahme auf das Abstimmungsergebnis. Dem Regierungsrat steht dabei ein weiter Ermessensspielraum zu, der ihm die Möglichkeit zu massvollen Opportunitätsüberlegungen gibt. Er hat aber auf die Sicherstellung der ordentlichen Vorbereitung und Abwicklung der Abstimmungsgeschäfte Bedacht zu nehmen, ferner darauf, dass der Volkswille unverfälscht zum Ausdruck kommen kann, und dass die freie Stimmabgabe tunlichst erleichtert wird. Einen Missbrauch des Ermessens würde es bedeuten, wenn der Abstimmungstermin so weit hinausgeschoben würde, dass

33 § 46 des Geschäftsreglementes.

der Regierungsrat damit faktisch selbständig über die Vorlage verfügte, indem er sie ganz oder teilweise unwirksam werden liesse.³⁴

Seit ein paar Jahren werden die Gesetzesentwürfe in einer modern aufgemachten „Abstimmungszeitung“ dargestellt und erläutert. Ob die Information der Stimmbürger dadurch verbessert wurde, ist meines Wissens bisher nicht näher untersucht worden. Auf die Höhe der Stimmbeteiligung hat sich die neue Art der Präsentation der Vorlagen jedenfalls nicht ausgewirkt. Die anfänglich vereinzelt laut gewordene Kritik, die Herausgabe einer „Abstimmungszeitung“ laufe auf eine unzulässige behördliche Abstimmungspropaganda hinaus, ist inzwischen verstummt.

Die Parteien engagieren sich im Abstimmungskampf im allgemeinen wenig. Ihre finanziellen und organisatorischen Kräfte werden weitgehend durch die Wahlen auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene beansprucht. So hat es gewöhnlich mit Versammlungen der Kantonalparteien sein Bewenden, bei denen nach einer (eventuell kontradiktorischen) Erläuterung der Vorlage mit anschliessender Diskussion über die Ausgabe einer Parteiparole beschlossen wird. Fachvereinigungen oder Wirtschaftsverbände treten im Abstimmungskampf kaum in Erscheinung. Zur Unterstützung von Abstimmungsvorlagen werden deshalb meist von Fall zu Fall Aktionskomitees gegründet, denen Parlamentarier der die Vorlage unterstützenden Fraktionen und andere Politiker, manchmal sogar das Mitglied des Regierungsrates, das für den Gesetzesentwurf verantwortlich ist, angehören. Im allgemeinen üben die Regierungsmitglieder allerdings Zurückhaltung im Abstimmungskampf. Bei wichtigen Vorlagen setzen sie sich aber an öffentlichen Veranstaltungen und durch Appelle in den Massenmedien aktiv für die Annahme ein. Den Aktionskomitees fehlt es häufig am Geld, um die Abstimmungskampagne mit der nötigen Durchschlagskraft zu führen. Der Information der Massenmedien, insbesondere der Presse über die Abstimmungsvorlagen kommt deshalb grosse Bedeutung zu. Von ihrer Stellungnahme hängt oft der Ausgang der Abstimmung ab. Ein paar (echte oder fingierte) Leserbriefe zur rechten Zeit können eine Vorlage manchmal mehr gefährden als eine negative Abstimmungsparole einer Partei; ein befürwortender redaktioneller Kommentar trägt gelegentlich mehr zur Annahme einer Vorlage bei als eine mittelmässige Inseratenkampagne eines Aktionskomitees.

Das Gesetzgebungsverfahren im Kanton Aargau hat wohl seine grössten Schwächen in der abschliessenden Phase, der Volksabstimmung. Es gelingt offensichtlich nicht immer, den Stimmbürger genügend und in geeigneter Weise über den ihm unterbreiteten Gesetzesentwurf aufzuklären. Der Stimmbürger wird durch die Vielzahl von Vorlagen des Bundes, des Kantons und der Gemeinden,

34 In diesem Sinne hat Prof. Dr. Kurt Eichenberger, Basel, in einem dem Regierungsrat des Kantons Aargau am 6. September 1972 erstatteten Rechtsgutachten zur Frage der Festlegung von Volksabstimmungen für Gesetzesvorlagen im aargauischen Staatsrecht Stellung genommen.

zu denen er Stellung zu nehmen hat, überfordert. Der Ausgang gewisser Abstimmungen hängt in einem Masse von Zufällen ab wie Wetter oder Fernsehprogramm, welche die Stimmabteilung und die Laune der Stimmabwärter beeinflussen, Auftreten einer occasionellen, sich oft an Kleinigkeiten entzündenden,³⁵ anonymen Opposition u. a. m., dass dadurch die Legitimität der Volksentscheide in Frage gestellt wird.

III. Ansatzpunkte für Verbesserungen von Methoden und Verfahren der kantonalen Gesetzgebung

Zum Abschluss des vorliegenden Berichts über den gegenwärtigen Verlauf des Gesetzgebungsprozesses im Kanton Aargau sei versucht, daraus erste Folgerungen abzuleiten und einige Möglichkeiten für die Verbesserung von Methode und Verfahren der Gesetzgebung zu skizzieren.

1. Für die *Auslösung des Verfahrens* sollten in erster Linie die in der Gesellschaft tatsächlich vorhandenen Regelungsbedürfnisse massgebend sein, die kontinuierlich und sorgfältig (z. B. durch Meinungsumfragen) zu erheben wären. Überdies wären die Erfahrungen mit den geltenden Gesetzen systematisch auszuwerten, insbesondere die bei der Anwendung festgestellten Mängel an zentraler Stelle zu erfassen und daraus die notwendigen Konsequenzen für Gesetzesrevisionen zu ziehen.³⁶ Auf solchen Grundlagen könnte erst eine eigentliche Gesetzesplanung erfolgen.³⁷

35 So scheiterte der Entwurf zu einem totalrevidierten Gesetz über das Wirtschaftswesen unter anderem an der Bestimmung, dass für das Wirken in den Waldhütten ebenfalls eine Bewilligung erforderlich sei und die Polizeistunde gelte.

36 Vgl. dazu Noll, *Gesetzgebungslehre*, a. a. O. (Anm. 21), 146 ff., 160 ff.; derselbe „Erfahrungen mit Gesetzen“, in: Jürgen Rödig (Herausgeber), *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung*, Berlin / Heidelberg / New York 1976, 552 ff. Die Eidg. Justizabteilung führt seit kurzer Zeit eine Kartei über Mängel des Bundesrechts, die ihr von den Verwaltungsstellen des Bundes und einigen „Test-Kantone“ auf besonderen Formularen gemeldet werden. Die Unzulänglichkeiten der Bundeserlasse können anhand einer „Checkliste“ der Justizabteilung ermittelt werden, welche die Kriterien einer „guten“ Rechtssetzung aufzählt (siehe dazu Gräni / Fardel / Hess / Umiker, „Eine Betrachtung der Checkliste der Eidgenössischen Justizabteilung“, in: Eichenberger / Trappe / Buser / Métraux (Herausgeber), *Grundfragen der Rechtssetzung aus der Sicht von Rechtswissenschaft, Soziologie und Staatspraxis*, Social-Strategies Bd. 11, 1978 (in Vorbereitung)). Der Rechtsdienst des aargauischen Regierungsrates hat sich am 3. Februar und am 10. August 1977 an die Departemente der aargauischen Staatsverwaltung und das Verwaltungsgericht gewandt mit der Bitte, ihm sämtliche Mängel mitzuteilen, die bei der Anwendung von Gesetzen, Dekreten und Verordnungen festgestellt werden. Die Mängel-Kartei, die allen Departementen zur Verfügung stehen würde, ist aber bisher nur spärlich „gespiesen“ und deshalb auch kaum für die Ausarbeitung von Gesetzen beansprucht worden.

37 Anregungen zu diesem Problem, insbesondere zum Einsatz der Datenverarbeitung als Hilfsmittel der Gesetzesplanung, enthält der Sammelband *Gesetzesplanung*, Beiträge der Rechtsinformatik, EDV und Recht Band 4, Berlin 1972.

Das Parlament braucht auf die Zielsetzung und inhaltliche Gestaltung der Gesetze nicht stärker Einfluss zu nehmen als bisher. Dagegen sollte es versuchen, auf die zeitliche Abfolge in der Gesetzgebung, auf die Prioritätenordnung vermehrt einzuwirken. Das Gesetzgebungsprogramm für eine Legislaturperiode wäre deshalb besser auf die Beurteilung der Dringlichkeiten durch das Parlament abzustimmen; die Einhaltung des Programms müsste ständig – z. B. durch die Geschäftsprüfungskommission – überwacht werden.

2. Das *Vorbereitungsverfahren* sollte in für die ganze Verwaltung gültigen Weisungen geregelt werden, wie dies im Bund geschehen ist.³⁸ Der Regierungsrat müsste in diesem Stadium häufiger die Führung übernehmen, insbesondere die Art der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs, den Zeitpunkt der Einleitung des Vernehmlassungsverfahrens und den Kreis der zur Stellungnahme Eingeladenen selber bestimmen.

Als zweckmässigste Lösung für die Ausarbeitung des Entwurfs hat sich die Einsetzung eines Gesetzesredaktors erwiesen, dessen Arbeiten von Anfang an durch eine Kommission begleitet werden. Dadurch wird eine gewisse Einheit in Konzept und Stil der Vorlage gewährleistet, aber auch sichergestellt, dass der Redaktor nicht auf einem völlig „falschen Geleise“ fährt oder die Realitäten vergisst. Es zeigt sich auch immer wieder, dass im Gespräch über einen Entwurf, in der Auseinandersetzung über einzelne Regelungen Mängel zutage treten und neue Probleme oder Ideen auftauchen, die ein Einzelner kaum entdeckt hätte. – Je nach dem innerhalb der Verwaltung zur Verfügung stehenden Sachverstand und der Art der Regelungsmaterie wird man einen Beamten oder einen verwaltungsunabhängigen Experten mit der Redaktion beauftragen; nach denselben Kriterien wird man die begleitende Kommission aus Beamten eines oder mehrerer Departemente und/oder aus Experten zusammensetzen.

Die Redaktionsarbeiten sollten erst in Angriff genommen werden, wenn ein klar umschriebener Auftrag des zuständigen Departmentsvorstehers oder des Regierungsrates vorliegt. Erweisen sich die darin festgelegten Zielvorstellungen im Laufe des Vorbereitungsverfahrens als unrichtig, so ist der Auftraggeber um eine Anpassung zu ersuchen. Voraussetzung jeder guten Gesetzgebung ist eine exakte Feststellung der gesellschaftlichen Verhältnisse, welche das neue Gesetz regeln soll, und der bereits existierenden Rechtsnormen, die den in Frage stehenden oder einen verwandten Regelungsbereich betreffen. Eine Normsetzung bleibt unwirksam, wenn sie zuwenig auf die Wirklichkeit Rücksicht nimmt oder mit der bestehenden Rechtsordnung kollidiert.

Bevor mit der Formulierung einzelner Vorschriften begonnen wird, sollte in der Regel ein Konzept entworfen werden, aus welchem der Geltungsbereich des Gesetzes, die Systematik, das Verhältnis zu anderen Erlassen, die Dichte und

38 Siehe die oben, Anmerkung 24 erwähnten Richtlinien des Bundesrates und der Bundeskanzlei.

Bestimmtheit der Regelung (Grundsatz-, Rahmengesetzgebung oder detaillierte konkrete Ordnung) und damit die Verteilung der Regelungslast zwischen Gesetz- und Verordnungsgeber hervorgehen. Nützlich dürfte oft auch ein „Problemkatalog“ sein, in welchem die allgemeinen Zielvorstellungen konkretisiert und systematisiert werden.³⁹

3. In der *Phase der Volksabstimmung* sollten Parlament, Regierung und Verwaltung sich mit einer gewissen Selbstverständlichkeit zum Anwalt ihrer Vorlagen machen, ohne in einseitige Propaganda zu verfallen. Es geht vor allem darum, dem Stimmbürger die notwendigen Informationen in geeigneter Weise nahe zu bringen. Vorerst wäre gründlich abzuklären, wie das zu geschehen hat. Hier könnten Erhebungen darüber, wie sich der Stimmbürger heute informiert und in welcher Form Informationen am besten „ankommen“, wertvolle Hilfe leisten.⁴⁰ Eine Konkurrenzierung der Presse dürfte durch derartige Aktivitäten der Behörden kaum entstehen, hat doch diese die Vorlagen zu kommentieren und von möglichst unterschiedlichen Standpunkten her zu bewerten.

Ob eine Stärkung der Parteien (z. B. durch staatliche Finanzierung) dazu beitragen würde, dass sie sich im Abstimmungskampf vermehrt engagieren, ist eine offene Frage. Anders lässt sich aber eine aktiverere Beteiligung der Parteien an den Auseinandersetzungen um die Sachvorlagen wohl kaum erreichen.

39 Die Eidgenössische Justizabteilung hat sich vor kurzem in verdienstvoller Weise den methodischen Problemen der Rechtssetzung angenommen und „Grundsätze der Rechtssetzung“, eine „Checkliste“ sowie ein „Verfahrensschema“ aufgestellt. Vgl. dazu Gräni / Fardel / Hess / Umiker, *a. a. O.* (Anm. 36); Rainer Schweizer, „Rechtssetzungsprobleme des Bundes im Hinblick auf den Vollzug durch die Kantone“, in: *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung* 78 (1977), 1 ff., besonders 4 f.

40 Die Erforschung des Stimmbürger-Verhaltens steht noch in den Anfängen. Vgl. immerhin Urs Engler, *Stimmbeteiligung und Demokratie*, Basler Diss., Bern/Frankfurt a. M. 1973; Roger Girod / Charles Ricq, „Microsystèmes sociaux et abstentionisme électoral à Genève“, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 10 (1970), 71 ff.; Ruth Gullo, „Die kantonalen Volksabstimmungen 1966–1970“, und Leonhart Neidhart, „Determinanten des politischen Verhaltens bei Sachentscheidungen“, beide in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 11 (1971), 119 ff. respektive 61 ff.; ferner Paul Trappe, „Partizipation und Abstinenz“, in: *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 140 vom 25. März 1973, 37 ff.