

Verwesentliche und flexibilisierte Rechtsordnung im Kanton Graubünden – methodische und juristische Aspekte

Georg Müller | *Die Verschlankung der Gesetzgebung wirft methodische Fragen auf. Mit einer Checkliste wird das Bündner Recht auf die Kriterien der Legalität, des öffentlichen Interesses und der Effizienz der Aufgabenerfüllung untersucht.*

Es ist normal, dass Zahl und Intensität der staatlichen Regelungen im Laufe der Zeit zunehmen.¹ Der Staat reagiert auf neue Probleme, mit denen er ständig konfrontiert wird, indem er neue Regelungen erlässt. Für eine systematische Untersuchung, ob eigentlich alle früher erlassenen und immer noch in Kraft stehenden Regelungen notwendig sind, bleibt daneben kaum Zeit. Politisch profilieren kann man sich zudem besser mit der Schaffung neuer als mit der Aufhebung bestehender Gesetze; in die Geschichte geht man als Vater oder Mutter eines Gesetzes ein, nicht als sein Killer!

1 Zielsetzungen des Projektes «Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtssetzung und Rechtsanwendung» (VFRR) im Kanton Graubünden

Der Kanton Graubünden hat sich vorgenommen, seine Gesetzgebung gezielt in Ordnung zu bringen. Er will:

- nicht mehr notwendige Regelungen aufheben;
- schlecht geratene oder schlecht gewordene Regelungen verbessern;
- die Regelungsbefugnisse so verteilen, dass die geeigneten Organe rechtzeitig die notwendigen Entscheidungen treffen können.

Es geht also in erster Linie darum, die kantonale Rechtsordnung als Instrumentarium der Aufgabenerfüllung zu optimieren. Sämtliche Erlasse sollen systematisch überprüft werden, um unnötige Vorschriften aufzuheben und allzu detaillierte oder zu wenig flexible Normen zu ändern. Damit verbunden ist eine Überprüfung der Staatsaufgaben selbst: Soll der Kanton sie überhaupt noch erfüllen? Ist die gesetzlich vorgesehene Art der Erfüllung noch richtig?

Das Projekt (VFRR) strebt nicht einfach eine Deregulierung (Lienhard 1999; Linder 1998, 95ff.) oder eine Privatisierung (Biaggini 1998, 67ff.; Jaag 1995, 287ff.) an. Beabsichtigt ist vielmehr, die kantonale Gesetzgebung zu einer optimalen Grundlage für die Erfüllung der Staatsaufgaben, d. h. für

effizientes Verwaltungshandeln und eine vernünftige Rechtsanwendung, zu machen. Eine Verschlankung des Staates (Müller 1998, 159ff.) und seiner Rechtsordnung kann aber eine erwünschte Folge des Projektes sein. Mittlerweile ist das Projekt bereits zu einem grossen Teil realisiert (zum Stand des Verfahrens vgl. Walter Frizzoni im folgenden Beitrag dieses Heftes).

2 Methodische Ansätze

Überprüfungen der Staatsaufgaben und der Rechtsordnungen wurden bisher vorwiegend punktuell vorgenommen. Man suchte Privatisierungspotenzial bei einzelnen Staatsaufgaben² oder Möglichkeiten zur Deregulierung in einzelnen Gesetzen und Verfahrenen.³

Viele Überprüfungen erfolgten ausschliesslich unter ökonomischen Gesichtspunkten: Die Ausgaben für die Erfüllung von Staatsaufgaben sollten reduziert oder jedenfalls das Kosten-Nutzen-Verhältnis verbessert werden.⁴

Ein weiterer Ansatz besteht darin, die Geltungsdauer von Erlassen zu befristen, was den Gesetzgeber zwingen soll, sie nach Ablauf der Geltungsdauer zu überprüfen und sie, wenn sie weiterhin in Kraft bleiben sollen, neu zu beschliessen. Diese in den USA «sunset-legislation» genannte Art der Gesetzgebung wollte die nicht zu Stande gekommene Deregulierungsinitiative im Bund einführen: Alle Bundesgesetze, die nicht innerhalb von fünf Jahren nach Annahme der Initiative von der Bundesversammlung neu bestätigt worden wären, hätten – von gewissen Ausnahmen abgesehen – ihre Gültigkeit verloren (BB1 1995 IV,1379; 1997 III, 711; Müller 1999, Rz. 152).

Die Überprüfung der Rechtsordnung im Kanton Graubünden soll demgegenüber gesamthaft erfolgen, d. h. alle Sachgebiete und Staatsaufgaben erfassen. Sie will die Rechtsordnung so umgestalten, dass die Staatsaufgaben optimal erfüllt werden können. Insbesondere sollen die Regelungsbe-fugnisse derart verteilt werden, dass dasjenige Organ entscheiden kann, welches über den erforderlichen Sachverstand verfügt und mit den massgebenden Umständen vertraut ist. Die Verfahren sollen so organisiert werden, dass Entscheidungen nicht nur möglichst schnell und sachlich richtig getroffen werden, sondern auch ihrer Bedeutung entsprechend demokratisch legitimiert sind. Die Anforderungen an staatliche Leistungen, Kontrollen und andere Tätigkeiten sollen in einer Weise umschrieben werden, dass der Zweck erreicht wird, ohne die Privaten übermässig einzuschränken und ohne unverhältnismässigen Aufwand zu verursachen; überprüft werden also sowohl die Wirksamkeit staatlicher Regelungen wie deren Effizienz (Kosten-Nutzen-Verhältnis).

Die Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung und Rechtsanwendung im Kanton Graubünden ist ein separates Projekt, das nicht mit anderen Revisionsvorhaben verknüpft ist. Es sind dafür besondere Strukturen und Verfahren geschaffen worden. Die Überprüfung erfolgt nach einheitlichen Kriterien (vgl. Kap. 4).

Die Überprüfung wurde zunächst von Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern der kantonalen Verwaltung vorgenommen. Das bedeutete einen grossen zusätzlichen Aufwand, gab ihnen aber auch die Chance, ihr eigenes Arbeitsinstrument – die von ihnen angewendeten Rechtsnormen – zu verbessern, d.h. so zu gestalten, dass sie ihre Aufgaben optimal erfüllen können. Auch wenn ihre Vorschläge nicht alle im Rahmen des Projektes VFRR verwirklicht werden können, ist die systematische Analyse der von ihnen angewendeten Erlasse von grosser Bedeutung. Es entsteht eine Mängelliste, die als Grundlage für Revisionen in einem späteren Zeitpunkt dienen kann und eine Art «Gesetzgebungsprogramm» darstellt. Vor allem sensibilisiert sie die an der Vorbereitung der Gesetzgebung Beteiligten für die Kriterien einer guten Gesetzgebung.

3 Schranken der Verwesentlichung und Flexibilisierung

Die Erfahrungen im Kanton Graubünden haben gezeigt, dass es richtig ist, von Anfang an nicht nur die Zielsetzungen, Kennzeichen und Chancen der Verwesentlichung und Flexibilisierung von Rechtsetzung und Rechtsanwendung, sondern auch deren Grenzen klar aufzuzeigen, damit keine falschen Erwartungen geweckt werden.

3.1 Bundesrecht

Als Schranke wirkt einmal das Bundesrecht, das die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe durch die Kantone vorschreibt. Eine Vielzahl kantonalen Erlasse stellt Ausführungsrecht zu Bundesrecht dar. Sie können deshalb nur im Rahmen der Vorgaben des Bundes geändert werden. Das Bundesrecht legt häufig nicht nur fest, dass, sondern auch wie die Kantone eine Aufgabe zu erfüllen haben.⁵ Der Kanton ist dadurch gebunden, kann also die Rechtsordnung weder verwesentlichen noch flexibilisieren.

3.2 Legalitätsprinzip

Aus dem Legalitätsprinzip (Cottier 1991, 6ff.; Häfelin/Müller 1998, Rz. 296ff.; Seiler 1991, 159ff.) werden das Erfordernis des Rechtssatzes und das Erfordernis der Gesetzesform abgeleitet.

Das Erfordernis des Rechtssatzes verlangt, dass gewisse Regelungen in generell-abstrakter, genügend bestimmter Form erlassen werden, damit die Voraussehbarkeit künftigen Geschehens und die rechtsgleiche Behandlung gewährleistet sind. Dieses Erfordernis begrenzt die Möglichkeiten, den Entscheidungsspielraum der rechtsanwendenden Organe im Einzelfall zu vergrössern, um ein wirkungsorientiertes, den konkreten Umständen gerecht werdendes Handeln zu erleichtern (vgl. Kap. 4.1.1).

Das Erfordernis der Gesetzesform bedeutet, dass alle wichtigen, politisch bedeutsamen Regelungen vom demokratisch hoch legitimierten Gesetzgeber selbst erlassen werden müssen. Dieses Erfordernis ist eine Schranke für die Vergrösserung von Entscheidungsspielräumen der Rechtsetzungsorgane auf unterer Stufe, d. h. der Verlagerung von Rechtsetzungsbefugnissen vom Gesetz auf die Verordnung, mit welcher die Flexibilität der Regelungen erhöht werden soll (vgl. Kap. 4.1.2).

3.3 Öffentliches Interesse an der Aufgabenerfüllung

Auch das öffentliche Interesse (Häfelin/Müller 1998, Rz. 450ff.) an der Aufgabenerfüllung beschränkt die Möglichkeiten der Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung. Der Kanton muss gewisse Aufgaben – z.B. im Bildungs- oder im Gesundheitswesen – auch in Zukunft in einer bestimmten Weise erfüllen. Das öffentliche Interesse daran kann so gross sein, dass ein Abbau der Aufgaben oder eine Reduktion der Qualität bei der Aufgabenerfüllung ausgeschlossen ist. Das ist vor allem bei der Prüfung der Frage zu beachten, ob eine kantonale Aufgabe dezentralisiert oder privatisiert, Verfahrensabläufe vereinfacht oder die Anforderungen an die Qualität der Aufgabenerfüllung reduziert werden sollen (vgl. Kap. 4.1.3 – 4.1.6). So wird man z. B. die Bestimmung der Grösse der Schulklassen kaum den Gemeinden übertragen und auf die Führung gewisser Sonderschulen oder die Erteilung von Unterricht in bestimmten Fächern nicht verzichten können; auch die Wahlfreiheit der Schülerinnen, Schüler und Eltern bezüglich der Unterrichtsfächer muss im öffentlichen Interesse der Wahrung einer bestimmten Qualität der Ausbildung eingeschränkt werden.

4 Checkliste als Hilfsmittel zur systematischen Überprüfung der Rechtsetzung

Die Methode der umfassenden, systematischen Überprüfung der geltenden Gesetzgebung auf Möglichkeiten der Verwesentlichung und Flexibilisierung setzt voraus, dass diese nach bestimmten Kriterien erfolgt. Für das Projekt VFRR im Kanton Graubünden wurde deshalb eine Checkliste (vgl.

Anhang) entwickelt, die den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern der Verwaltung bei der Analyse der von ihnen angewendeten Erlasse als Leitlinie diene. Die Checkliste umfasste einen Katalog von Fragen, die durch die Angabe der Zielsetzungen (Um was geht es?), der Schranken (Was darf nicht passieren?) und der Umsetzung (Wie ist vorzugehen?) erläutert wurden. Zur Illustration wurden zudem jeweils (positive und negative) Beispiele aus der geltenden bündnerischen Gesetzgebung angeführt. Der Fragenkatalog soll im Folgenden kurz dargestellt werden.

4.1 Kann auf Regelungen verzichtet oder die Regelungsdichte und/oder Regelungsintensität abgebaut werden?

4.1.1 Vergrösserte Entscheidungsspielräume für Organe der Rechtsanwendung

Viele Regelungen lassen den rechtsanwendenden Organen zu wenig Entscheidungsspielraum, um eine den konkreten Umständen des Einzelfalles gerecht werdende Lösung zu finden. Sie erschweren durch detaillierte Vorgaben auch das wirkungsorientierte Handeln der Verwaltungsbehörden, das heute im Rahmen des New Public Management gefordert wird (siehe Häfelin/Müller 1998, Rz. 1010e ff.; Hill 1998, 101ff.; Mastronardi/Schedler 1998, 72ff.; Sutter-Somm 1998, 47ff.). Der Abbau der Regelungsdichte und die Verminderung der Regelungsintensität kann vor allem dadurch erfolgen, dass vermehrt mit unbestimmten Begriffen und Ermächtigungen zur Ermessensausübung, insbesondere «Kann-Formulierungen», gearbeitet wird.

4.1.2 Vergrösserte Entscheidungsspielräume für Rechtssetzungsorgane unterer Stufe

Bei diesem zweiten Punkt der Checkliste geht es um etwas ganz anderes als beim ersten. Hier stellt sich die Frage, ob eine Norm von der Gesetzesstufe auf die Verordnungsebene verschoben werden soll, damit sie schneller veränderten Verhältnissen angepasst werden kann oder damit sie von sachkundigen Organen erlassen wird (Müller 1999, Rz. 199ff., 202ff.). Es wird also nicht der Entscheidungsspielraum der rechtsanwendenden Organe im Interesse einer Verbesserung der Einzelfallgerechtigkeit und der Wirkungsorientierung erhöht. Die Zahl der Regelungen und die Regelungsdichte bleiben gesamthaft unverändert. Dagegen wird die Anpassungsfähigkeit vergrössert und der Gesetzgeber entlastet, indem er gewisse weniger wichtige Anordnungen oder solche, deren Beurteilung spezifische Sachkenntnisse voraussetzt, nicht mehr selbst treffen muss.

Es gibt nach den Erfahrungen mit dem Projekt VFRR sehr viele Bestimmungen in Gesetzen, die man ohne weiteres in eine Verordnung verschieben kann, ohne mit dem Erfordernis der Gesetzesform in Konflikt zu kommen.

4.1.3 *Vergrösserte Entscheidungsspielräume für Gemeinden*

Das Projekt VFRR zielt nicht auf eine eigentliche Aufgabenreform ab, d.h. auf keine Neuordnung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, wie sie jetzt auf Bundesebene für das Verhältnis Bund-Kantone im Rahmen der Neuregelung des Finanzausgleiches (wieder einmal) versucht wird.⁶ Bei der systematischen Überprüfung des geltenden kantonalen Rechts kann sich aber ergeben, dass eine bestimmte Regelung eigentlich besser von den Gemeinden als vom Kanton erlassen würde. Zwar ist die Gemeindeautonomie im Kanton Graubünden schon heute sehr ausgeprägt. Trotzdem sind einige unnötige zentralistische Regelungen gefunden worden, z.B. im Bereich des Raumplanungsrechts, des Volksschulwesens, der Jagd und Fischerei oder der Gewerbepolizei.

4.1.4 *Vergrösserte Entscheidungsspielräume für Private*

Die kantonale Gesetzgebung soll auch daraufhin überprüft werden, ob sie Regelungen enthält, welche die Entscheidungsspielräume und damit die Entfaltungsmöglichkeiten der Privaten im persönlichen und wirtschaftlichen Bereich übermässig einschränken. Auf solche Regelungen kann unter Umständen ganz verzichtet werden. Häufiger wird die Lösung darin bestehen, die Regelungsdichte zu reduzieren, z. B. durch die Lockerung von Zulassungs- oder Ausübungsvorschriften im Bereich der Gewerbepolizei,⁷ durch die Senkung des Rhythmus oder der Intensität staatlicher Kontrolltätigkeiten oder durch die Verringerung der Anforderungen an Gesuche der Privaten um Erteilung einer Bewilligung oder Ausrichtung einer Subvention.

4.1.5 *Vereinfachte organisatorische und verfahrensmässige Verwaltungsabläufe*

Regelungen über die Organisation und das Verfahren der Verwaltungs- und Justizbehörden lassen sich vielfach verbessern, so dass die Tätigkeiten dieser Organe effizienter und wirksamer sind. Das kann z. B. durch eine Neuverteilung der Entscheidungsbefugnisse, durch eine Reduktion der an einem Verfahren beteiligten Stellen, durch Zusammenlegen von Verfahren oder Verkürzung des Instanzenzuges geschehen. Möglich sind auch Vereinfachungen der Verfahrensvorschriften.⁸

4.1.6 *Umschreibung der Qualitätsanforderungen für die staatliche Aufgabenerfüllung*
Vorschriften über die Art und Weise, wie eine öffentliche Aufgabe erfüllt werden muss, weisen oft eine zu hohe Regelungsdichte auf. Das ist auf das Anliegen zurückzuführen, den Einsatz öffentlicher Mittel möglichst genau vorauszubestimmen und das Ergebnis mit Hilfe von detaillierten Massstäben kontrollierbar zu machen. Dadurch wird aber vielfach eine rationelle, vor allem eine wirkungsorientierte, bedürfnis- und kundengerechte Lösung erschwert oder sogar verunmöglicht. Die Regelungen über die Qualität der Aufgabenerfüllungen müssen deshalb reduziert oder so unbestimmt formuliert werden, dass genügend Spielraum für sachgerechte, effiziente und wirksame Entscheidungen im Einzelfall bleibt.

4.2 Können Wiederholungen von Bestimmungen eliminiert werden?

Im geltenden Recht finden sich viele Wiederholungen von Regelungen, zum Teil innerhalb eines Erlasses, zum Teil in mehreren Erlassen derselben Ebene oder verschiedener Stufen. Von vertikalen Wiederholungen spricht man, wenn im kantonalen Recht Bestimmungen des Bundesrechts wiederholt werden oder wenn Verordnungen Vorschriften der Gesetze, die sie ausführen, wiederholen. Eine horizontale Wiederholung liegt vor, wenn ein Gesetz Bestimmungen aus einem anderen Gesetz oder eine Verordnung Bestimmungen aus einer anderen Verordnung übernimmt.

Derartige Wiederholungen führen nicht nur zu einer unnötigen Aufblähung des Rechtsstoffes und damit zu Unübersichtlichkeit. Sie können auch Anwendungsprobleme verursachen, vor allem, wenn die wiederholende und die wiederholte Bestimmung im Wortlaut nicht identisch sind. Zu solchen Differenzen kommt es insbesondere, wenn die wiederholte Norm geändert, die wiederholende aber nicht angepasst wird. Bei vertikalen Wiederholungen kann zudem die politisch unangenehme Situation entstehen, dass das die Regelung erlassende Organ – z. B. das kantonale Parlament oder die Regierung – mit einer wiederholenden Bestimmung nicht einverstanden ist, diese aber nicht ändern kann, weil sie dem kantonalen Recht oder dem Verordnungsrecht vorgeht.

Auf Wiederholungen ist deshalb grundsätzlich zu verzichten. Sie weisen keinen normativen Gehalt auf. Dem Bedürfnis, über das für ein Sachgebiet massgebende Recht möglichst vollständig zu informieren, kann und soll auf andere Weise – z. B. durch Merkblätter oder andere Anwendungshilfen – Rechnung getragen werden (Müller 1999, Rz. 143).

4.3 Lassen sich sachlich zusammenhängende Bestimmungen aus verschiedenen Erlassen zusammenfassen?

Ein Abbau der Regelungsmenge lässt sich manchmal auch durch die Zusammenfassung von sachlich zusammengehörenden Regelungen, die in verschiedenen Erlassen verstreut sind, bewerkstelligen. Das hat auch den Vorteil der leichteren Auffindbarkeit und besseren Verständlichkeit. Dem gleichen Zweck dient die Zusammenfassung von Bestimmungen, die in verschiedenen Sachgebieten in gleicher Weise Anwendung finden, in einem allgemeinen Teil (Müller 1999, Rz. 296ff.).

4.4 Müssen Erlasse unverändert bleiben, wenn kein Potenzial zur Verwesentlichung oder zur Flexibilisierung besteht?

Führt die Überprüfung der Erlasse durch die zuständigen Sachbearbeiterinnen oder Sachbearbeiter zu einem negativen Resultat, d.h. ergibt sich unter keinem der genannten Checkpunkte eine Möglichkeit der Verwesentlichung oder Flexibilisierung, so muss dies begründet werden. Mit der Verpflichtung, ausdrücklich anzugeben, aus welchen Gründen ein Erlass unverändert bleiben muss, soll verhindert werden, dass die Überprüfung oberflächlich vorgenommen wird, indem alle Fragen negativ beantwortet werden. Die Erfahrungen mit dem Projekt VFRR haben gezeigt, dass nur selten einzig diese letzte Frage beantwortet wurde, weil sich in den meisten Fällen im einen oder anderen Punkt Verbesserungsmöglichkeiten ergaben, an deren Realisierung auch die mit der Überprüfung beauftragten Stellen interessiert waren.

5 Ergebnisse

Die Überprüfung der bündnerischen Rechtsordnung zeigte viele Möglichkeiten der Verwesentlichung und Flexibilisierung auf. Das Schwergewicht lag dabei auf der Vergrößerung der Entscheidungsbefugnisse der Rechtsanwendungsorgane und der Flexibilisierung der Rechtssetzung (vgl. Kap. 4.1.1 und 4.1.2). Auch im Bereich der Dezentralisierung und der Vereinfachung der Verwaltungstätigkeit (vgl. Kap. 4.1.3 und 4.1.5) wurden relativ viele Verbesserungsmöglichkeiten entdeckt. Es konnten auch zahlreiche Wiederholungen eliminiert werden. Weniger ergiebig waren die Überprüfungen unter den Gesichtspunkten der Vergrößerung der Entscheidungsspielräume für die Privaten und der Reduktion der Qualitätsanforderung an die Aufgabenerfüllung (vgl. Kap. 4.1.4 und 4.1.6). Das ist nicht erstaunlich, handelt es sich dabei doch um die politisch heiklen Fragen, bei welchen die Verwaltung zurückhaltend ist. Das Projekt VFRR zielt zudem – wie vorne

dargelegt (vgl. Kap. 2) – nicht auf eine Reform der Aufgaben und eine Reduktion der Kosten ab, sondern auf die Verbesserung der Rechtsordnung als Grundlage und Instrument der Verwaltungstätigkeit. Es ist wichtig, diese instrumentale Zielsetzung von Anfang an deutlich zu machen, um keine falschen Erwartungen zu wecken. Im Übrigen könnte eine zu starke «Anreicherung» mit Revisionen im Bereich der Privatisierung und des Abbaus von Qualitätsanforderungen bei staatlichen Aufgaben ein solches Projekt auch gefährden, weil es dadurch den Charakter einer auf das Instrumentarium beschränkten Verbesserung und Bereinigung verlieren und die Opposition gegen solche politisch umstrittenen Reformvorschläge und damit gegen das Projekt insgesamt vergrössern würde.

Das Projekt VFRR hat positive Nebenwirkungen gezeitigt, die fast so wichtig sind wie die eigentlichen Ziele:

- Durch die systematische Prüfung des geltenden Rechts ist eine Art neue Rechtsetzungskultur entstanden, die hoffentlich zur Folge haben wird, dass die Amtsstellen der kantonalen Verwaltung auch inskünftig auf das Wesentliche beschränkte, flexible Regelungen entwerfen werden.
- Regierung und Departemente haben einen Überblick über die Reformbedürfnisse im Bereich der Rechtssetzung erhalten und verfügen jetzt über ein Gesetzgebungsprogramm, das im Rahmen des Projektes VFRR oder in späteren, separaten Revisionen verwirklicht werden kann.
- Regierung und Verwaltung des Kantons Graubünden konnten ihre Reformfähigkeit und Reformfreude – jedenfalls im instrumentellen Bereich – öffentlich unter Beweis stellen.
- Die Vielzahl der Revisionsvorschläge führte zwar zu einer enormen Belastung der Verwaltung, der Regierung und des Parlamentes. Auch die politischen Parteien und die Organisationen, die im Vernehmlassungsverfahren Stellung zu nehmen hatten, gerieten unter Druck. Schliesslich werden auch die Stimmberechtigten mit einer Vielzahl von Vorlagen konfrontiert, deren Beurteilung sie erheblich belasten wird. Die Massierung von Verbesserungsvorschlägen hat aber auch grosse Vorteile. Sie ermöglicht insbesondere eine Gesamtbereinigung der Rechtsordnung. Die grosse Zahl von Revisionsvorschlägen in den verschiedensten Gebieten und von unterschiedlicher Bedeutung führt ausserdem dazu, dass die einzelnen Änderungen politisch weniger exponiert sind, sondern alle unter der gemeinsamen Zielsetzung der Verwesentlichung und Flexibilisierung als Bestandteil der Gesamtbereinigungsvorlage mitlaufen. Das Risiko, dass eine oder mehrere Teilrevisionen speziell bekämpft werden, ist deshalb relativ gering.

Die Verwaltung des Kantons Graubünden hat gezeigt, dass sie in der Lage ist, die kantonale Rechtsordnung gesamthaft und systematisch zu überprüfen und Vorschläge für Verwesentlichungen und Flexibilisierungen zu machen, ohne dass es zu einem Kahlschlag kommt, der mit dem Bundesrecht, dem Legalitätsprinzip oder den öffentlichen Interessen an der Aufgabenerfüllung nicht zu vereinbaren ist. Voraussetzung ist allerdings eine einheitliche Methode der Überprüfung und eine straffe Führung des Projektes. Zudem müssen die Mitglieder der Regierung geschlossen hinter dem Vorhaben stehen, damit nicht einzelne Departemente oder Amtsstellen ausseren. Am Parlament und schliesslich am Volk liegt es, den politischen Willen zu einer umfassenden Bereinigung der kantonalen Rechtsordnung im Sinne der Verwesentlichung und Flexibilisierung zu bekunden.

**Anhang: Zusammenfassung der Fragen aus der Checkliste (Fragenkatalog)
zur Überprüfung der kantonalen Erlasse**

Bitte überprüfen Sie, ob in Ihrem Sachbereich

1. auf Regelungen verzichtet oder die Regelungsdichte und/oder Regelungintensität abgebaut werden könnte
 - A. um die Entscheidungsspielräume zu vergrössern
 - a. von Organen der Rechtsanwendung
 - b. von Rechtssetzungsorganen unterer Stufe
 - c. von Gemeinden
 - d. von Privaten
 - B. um organisatorische und verfahrensmässige Verwaltungsabläufe zu vereinfachen
 - C. bei der Umschreibung der Qualitätsanforderungen für die staatliche Aufgabenerfüllung

2. Wiederholungen von Bestimmungen eliminiert werden können und zwar:
 - A. vertikale Wiederholungen
 - B. horizontale Wiederholungen

3. Zusammenfassungen möglich sind
 - A. von Bestimmungen in verschiedenen Erlassen, die sachlich zusammenhängen, und
 - B. von Bestimmungen, die in verschiedenen Sachgebieten in gleicher Weise Anwendung finden (sog. allgemeiner Teil)

4. Erlasse unverändert bleiben müssen

Anmerkungen

Der Artikel entstand unter Mitarbeit von lic.iur. Stefan Vogel, Assistent am Rechtswissenschaftlichen Institut, Universität Zürich.

- 1 Vgl. dazu für die Schweiz: Mader/Matthey-Doret 1990, 51ff.; Linder 1985, 417ff.; Morand, 1986, 337ff. Linder (S. 424) zählte im Jahre 1982 im Bundesrecht 1930 Erlasse mit 34 203 Artikeln und einem Umfang von 17 236 Seiten; die Zunahme seit dem Jahre 1947 betrug bei der Erlassen 17,5 %, bei den Artikeln 31,3 % und bei den Seiten 52,4 %, was jährliche Wachstumsraten von 0,5 %, 1 % bzw. 1,5 % ausmacht. In Deutschland wurden im Jahre 1997 1928 Gesetze und 2946 Rechtsverordnungen mit insgesamt über 84 900 Einzelvorschriften gezählt (Oswald, 1997, 379). Pagano (1994, 35) erwähnt, dass die offizielle Gesetzessammlung in Italien, die 1861 begonnen wurde, am 30. Juni 1993 den Umfang von 1065 Bänden erreicht hatte; in den 45 Jahren republikanischer Gesetzgebung (1948–1993) seien 13 316 Staatsgesetze (*leggi statali*) und 27 592 Regionalgesetze (*leggi regionali*) erlassen worden; die Anzahl der sekundären Akte (Verordnungen auf allen Staatsebenen) sei unbekannt.
- 2 Etwa im Bereich administrativer Hilfstätigkeiten (Informatikdienste, Rüstungsbetriebe) oder bei Infrastrukturanlagen (Spitäler, Elektrizitätswerke, Flughäfen).
- 3 Zur Debatte stehen insbesondere wirtschaftsrelevante Vorschriften, etwa im Bereich des Raumplanungs-, Bau- und Umweltrechts, der Wirtschaftspolizei oder der Strukturpolitik (vgl. Bericht über ein Inventar und eine Evaluation der wirtschaftsrechtlichen Verfahren in der Bundesgesetzgebung vom 17.2.1999, BBl 1999, 8387ff.). Zum Stand der Diskussion in Deutschland Hill 1998, 171ff.
- 4 Sparpakete, Stellenstopp oder -abbau, Zero-Budgeting usw.
- 5 Intensität von Kontrollen, Qualität der zu erbringenden Leistungen usw., z.T. inkl. Organisation, Verfahren und Rechtsschutz; vgl. z. B. Art. 3 des Opferhilfegesetzes vom 4.10.1991 (SR 312.5), Art. 6ff. des Zivilschutzgesetzes vom 17.6.1994 (SR 520.1), Art. 3ff. des Raumplanungsgesetzes vom 22.6.1979 (SR 700), Art. 42ff. des Umweltschutzgesetzes vom 7.10.1983 (SR 814.01), Art. 49ff. des Gewässerschutzgesetzes vom 24.1.1991 (SR 814.20).
- 6 Siehe dazu: Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Schlussbericht der vom Eidg. Finanzdepartement (EFD) und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) gemeinsam getragenen Projektorganisation, Bern und Solothurn, 31. März 1999.
- 7 Im Vordergrund stehen Vorschriften betreffend das Gastgewerbe, die Skilehrer und Bergführer.

- 8 Z. B. Begründung von Entscheiden nur auf Einsprache hin.

Literatur

- Biaggini, Giovanni, 1998, Verfassungsrechtliche Grenzen der Privatisierung, *Rapports suisses présentées au Xième Congrès International de Droit Comparé*.
- Cottier, Thomas, 1991, Die Verfassung und das Erfordernis der gesetzlichen Grundlagen, 2. Aufl.
- Jaag, Tobias, 1995, Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 54.
- Häfelin, Ulrich/Müller, Georg, 1998, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Aufl.
- Hill, Hermann, 1998, Gesetzgebung und Verwaltungsmodernisierung, in: Ders./Helmut Klages (Hgg.), *Die Rolle des Parlaments in der Neuen Steuerung*.
- Lienhard, Andreas, 1999, Deregulierung staatlicher Marktregulierungen im schweizerischen Bundesverwaltungsrecht, in: Thomas Cottier/Remo Arpagaus (Hgg.), *Schweizerisches Außenwirtschafts- und Binnenmarktrecht*, SBVR-Reihe.
- Linder, Wolf, 1985, Überrollt uns eine Gesetzesflut? Eine empirische Untersuchung über die quantitative Entwicklung des schweizerischen Rechts, *Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht ZBl*, 1985.
- Linder, Wolf, 1998, Deregulierung – ein politisches Instrument für viele Ziele, *Gesetzgebung heute* 1998/2/3, S. 95–109.
- Mader, Luzius/Matthey-Doret, Luc, 1990, Normenflut und Regelungsdichte – ein demoskopischer Nachklang, *Gesetzgebung heute* 1990/2, S. 51–66.
- Mastronardi, Philippe/Schedler, Kuno, 1998, New Public Management in Staat und Recht.
- Morand, Charles-Albert, 1986, La croissance normative, *Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht ZBl*, 1986.
- Müller, Georg, 1998, Wie wird ein Staat schlank? *Solothurner Festgabe zum Schweizerischen Juristentag* 1998.
- Müller, Georg, 1999, Elemente einer Rechtssetzungslehre.
- Oswald, Eduard, 1997, 7 Thesen zur Neurientierung in der Gesetzgebung, *Zeitschrift für Gesetzgebung*.
- Pagano, Rodolfo, 1994, Gesetzesvorbereitung und Neuordnung der Gesetzgebung in Italien, *Zeitschrift für Gesetzgebung*.
- Seiler, Wolf, 1991, Das Gesetz nach bündnerischem Recht, in: Andreas, Auer/Walter, Kälin (Hgg.), *Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone*.
- Sutter-Somm, Karin, 1998, Legalitätsprinzip und New Public Management (NPM), *Gesetzgebung heute* 1998/2/3, S. 47–61.

Résumé

Les autorités du canton des Grisons font actuellement subir une cure d'amai-grissement à leur appareil étatique. Ils ont décidé de s'attaquer à la législation cantonale, car c'est elle qui fixe les bases des activités de l'Etat. Le projet a fourni en parallèle l'occasion d'analyser les tâches de l'Etat. Tous les actes législatifs ont été examinés systématiquement en fonction d'un choix de critères permettant de déterminer les réglementations à supprimer et celles dont la densité normative doit être diminuée. L'établissement de ces critères a démontré que la rationalisation et l'assouplissement de la législation cantonale ont des limites qui sont fixées en particulier par le droit fédéral, le principe de la légalité et l'intérêt public. Cependant, le projet a révélé un potentiel d'améliorations considérable et il a fait naître une nouvelle «culture législative». Les critères de rationalisation et d'assouplissement qu'il a permis d'établir continueront d'être appliqués lors des activités législatives futures.