



Materielle und formelle Überprüfung der Gesetzgebung: die Erfahrungen im Kanton Graubünden

Walter Frizzoni | Im Kanton Graubünden wurde in den Jahren 1996 bis 2000 das Projekt «Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung und Rechtsanwendung» (VFRR) durchgeführt. Das Projekt wurde sowohl im Grosse Rat behandelt als auch den Bürgerinnen und Bürger zur Abstimmung unterbreitet. Nach der erfolgreichen Durchführung kann festgestellt werden, dass dank der VFRR ein Kulturwandel in der Rechtsetzung im Kanton Graubünden stattgefunden hat. Der Beitrag beschreibt die wichtigsten Phasen der VFRR und zeigt auf, wie es zu diesem Kulturwandel kam.

Inhaltsübersicht

- 1 Rückblick auf das Projekt 1996 – 2000
(Zielsetzungen des Projektes, Projektanlage, Verlauf, Ergebnis)
- 2 Instrumente und Verfahren zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit
(Qualitätssicherung/Qualitätskontrolle)
- 3 Qualitätssicherung/Qualitätskontrolle in der Praxis
- 4 Fazit und Schlussfolgerungen

Der Kanton Graubünden war wohl der erste Kanton in der Schweiz, der in den Jahren 1996 – 2000 ein systematisches und umfassendes Projekt zur Bereinigung und Verbesserung seiner Gesetzgebung durchgeführt hat. Unter dem «einprägsamen» Titel: Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung und Rechtsanwendung (VFRR).

1 Rückblick auf das Projekt «VFRR» (1996 – 2000)

Vor der kantonalen Volksabstimmung vom 26. November 2000 erhielten die Stimmberechtigten im Kanton Graubünden im wahrsten Sinne des Wortes «dicke Post» zugestellt, nämlich ein 125 Seiten umfassendes Abstimmungsbüchlein und ein «Stimmzettel-Handtuch» mit 17 Abstimmungsvorlagen. Viele Bürgerinnen und Bürger wurden aufgrund dieser aussergewöhnlichen Abstimmungsunterlagen überhaupt erst aufmerksam auf das Projekt «Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung und Rechtsanwendung (VFRR)», das bereits im Jahre 1996 gestartet worden war.

Die Zielsetzungen des Projekts lauteten dabei wie folgt:

*Durch Entrümpelung (Bereinigung) und Optimierung (Verbesserung) soll die kantonale Gesetzgebung zu einer optimalen Grundlage für die Erfüllung der Staatsausgaben, d.h. für effizientes Verwaltungshandeln und eine vernünftige Rechtsanwendung, gemacht werden. Das Projekt beinhaltete somit eine formelle und materielle Überprüfung der kantonalen Rechtsordnung.
(Zu den Zielsetzungen im Einzelnen vgl. Anhang 1).*



Das Projekt gliederte sich in zwei Phasen:

a) *Analysephase (Juni – Dezember 1997)*

- *Umfassende Überprüfung:* In die Überprüfung wurden praktisch sämtliche Erlasse der kantonalen Rechtssammlung miteinbezogen, konkret waren es 643 Erlasse.
- *«Kombinationsmodell»:* Beim Projekt wirkten interne und externe Stellen zusammen. Für die Überprüfung zeichneten die jeweiligen Amtsleiter verantwortlich, die für die konkrete Prüfungsarbeit Mitarbeitende (120 Personen) beiziehen konnten. Mit Prof. Dr. Georg Müller von der Universität Zürich begleitete ein externer Sachverständiger das Projekt konzeptionell und bei der Umsetzung.
- *Einheitliche Checkliste (Kriterien-/Fragenkatalog):* Die Überprüfung erfolgte nach einer einheitlichen Checkliste für die eine Anleitung mit Beispielen angefertigt worden war (vgl. Anhang 2).
- *Einheitliche Erfassungformulare:* Die Überprüfung der kantonalen Erlasse erfolgte mittels einheitlichen Erfassungformularen, die sicherstellten, dass die Überprüfung artikel- und absatzscharf erfolgte (zum Erfassungsf formular vgl. Anhang 3).
- *Schulung der Prüferinnen/Prüfer:* Die Personen, welche die Prüfungen in den Amtsstellen durchführten, wurden vorgängig in einem halbtägigen Einführungsseminar auf ihre Arbeit vorbereitet.
- *Zentrale Steuerung:* Das Projekt wurde von einer Projektgruppe unter der Federführung der Standeskanzlei und unter Einsitznahme je eines Sekretärs aller Departemente sowie von Prof. Dr. Georg Müller gesteuert.
- *Ergebnis der Analyse:* Die Überprüfung ergab bei 470 Erlassen einen kleineren oder grösseren Handlungsbedarf.

b) *Umsetzungsphase*

Nicht zuletzt auch mit der Rücksicht auf die beschränkten personellen Kapazitäten wurde ein differenziertes Vorgehen gewählt:

- Auf der Stufe Regierungsverordnungen erfolgte eine integrale Umsetzung der Revisionsvorschläge, und es wurden mit Regierungsbeschluss vom 27. Oktober 1998 68 Regierungsverordnungen aufgehoben und 92 Regierungsverordnungen ganz oder teilweise revidiert.



- Auf der Stufe Gesetze und Grossratsverordnungen (mit Anchlusserrlassen) wurde ein sogenanntes Aufhebungs- und Konzentrationspaket geschürt, das 17 Gesetze (4 Aufhebungen/13 Revisionen) und 25 Grossratsverordnungen (15 Aufhebungen/10 Revisionen) umfasste.
- Der übrige festgestellte Handlungsbedarf wird im Rahmen von normalen Revisionsarbeiten aufgegriffen (Revisionskatalog/Mängelliste).

Die verschiedenen Vorlagen des Aufhebungs- und Konzentrationspakets wurden in die Vernehmlassung (Einzelvernehmlassungen) geschickt.

1.1 Parlamentarische Phase

Für die Behandlung im Grossen Rat wurde eine Sammelbotschaft mit Einzelvorlagen ausgearbeitet. Der Grosse Rat bildete Spezialkommissionen mit Ausschüssen für die Vorberatung dieses Geschäfts, und die Märzsession 2000 des Grossen Rates wurde um einen Tag verlängert. Mit diesen organisatorischen Vorkehrungen konnte das Geschäft gut bewältigt werden. Insgesamt nahm der Grosse Rat keine allzu grossen Veränderungen an den regierungsrätlichen Vorlagen vor.

1.2 Volksabstimmung vom 26. November 2000

Die Volksabstimmung über die 17 «VFRR»-Vorlagen ging am 26. November 2000 reibungslos über die Bühne. Die da und dort prophezeite Verweigerung seitens der Stimmberechtigten fand nicht statt. Die Stimmbeteiligung und die Anzahl der abgegebenen leeren Stimmen hielten sich im üblichen Rahmen. Sämtliche 17 Vorlagen fanden, mit unterschiedlichen Ja-Stimmen-Anteilen, die Zustimmung des Souveräns. Das differenzierte Abstimmungsverhalten zeigte, dass sich die Stimmenden durchaus auch mit dem Inhalt der einzelnen Vorlagen befasst hatten.

1.3 Fazit

Das Projekt «VFRR» stellte für alle Beteiligten (Verwaltung, Regierung, Parlament, Vernehmlassungsadressaten, Volk) eine starke Belastung dar, konnte aber letztlich gut bewältigt werden.

2 Instrumente und Verfahren zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit (Qualitätssicherung/Qualitätskontrolle)

Von allem Anfang an war klar, dass es nicht bei einer einmaligen Bereinigungsaktion bleiben soll, sondern dass die Sicherung der Qualität der Rechtsordnung im Sinne der «VFRR»-Ziele eine Daueraufgabe darstellt. Um die



Nachhaltigkeit des «VFRR»-Projektes sicherzustellen, installierte die Regierung deshalb verschiedene Instrumente:

- Weisung der Regierung, dass Erlasse aller Rechtssetzungsstufen nach den «VFRR»-Grundsätzen zu erarbeiten sind. Überprüfung der Einhaltung durch eine zentrale «VFRR»-Vorprüfung im Rahmen der sogenannten formellen (rechtssetzungstechnischen) Vorprüfung von Erlassentwürfen durch die Standeskanzlei (ab Dezember 1996).
- «VFRR»-Abschnitt in Botschaften und Anträgen bei Rechtssetzungsvorhaben (seit 2001).
- Legistische Aus- und Weiterbildung der Gesetzesredaktorinnen und Gesetzesredaktoren (seit 2001).
- «VFRR»-Wirkungskontrolle (seit 2001).

3 Qualitätssicherung/Qualitätskontrolle in der Praxis

Wie sieht der konkrete Einsatz dieser Instrumente und Verfahren aus:

- *«VFRR»-Vorprüfung im Rahmen der formellen Vorprüfung:*
Diese Prüfung wird konsequent durchgeführt. So wurden etwa 2005 55 Erlasse, darunter mehrere Totalrevisionen und Mantelerlasse, und 2006 60 Erlasse geprüft. Menge und Zeitdruck erweisen sich jedoch als Qualitätsminderungsfaktoren. Die auf 1. Januar 2004 in Kraft getretene neue Kantonsverfassung hatte eine eigentliche Revisionslawine ausgelöst. Die formale Bereinigung kann trotz dieser erschwerten Umstände in der Regel gut durchgeführt werden. Schwieriger ist es gelegentlich, die «VFRR»-Qualität i.S. der materiellen Bereinigung sicherzustellen.
- *Legistische Aus- und Weiterbildung*
Im November 2006 wurde bereits der sechste kantonsinterne Workshop durchgeführt. Interesse und Beteiligung sind jeweils gross. Eingeladen werden Personen der kantonalen Verwaltung die mit Rechtssetzungsvorhaben zu tun haben. Das Thema «VFRR» wurde im Verlaufe der Jahre immer wieder angeschnitten. Die letzte Veranstaltung wurde im Sinne eines «fresh-up» sogar speziell diesem Thema gewidmet. Zielsetzung ist es, die Sensibilisierung der verantwortlichen Personen in den Departementen für eine «VFRR»-konforme Rechtssetzung aufrecht zu erhalten.





- *VFRR-Abschnitt in Botschaften u. Anträgen in Rechtssetzungsvorlagen:*
Auch diese Massnahme wird grundsätzlich konsequent umgesetzt. Es geht darum, auch im Parlament die Erinnerung an «VFRR» wach zu halten. Allerdings besteht die Gefahr, dass dieser Abschnitt zur «Leerformel» wird.
- *«VFRR»-Wirkungskontrolle*
Zur «VFRR»-Wirkungskontrolle liegen keine Anwendungsfälle vor. Dafür gibt es mehrere Gründe. Zum einen wurden seit der einmaligen Bereinigungsaktion keine Revisionen mehr spezifisch unter «VFRR»-Aspekten durchgeführt. Weiter ist auch die Prioritätensetzung anders erfolgt. Es muss festgestellt werden, dass dieses Instrument bis heute wirkungslos geblieben ist.

4 Fazit und Schlussfolgerungen

Es darf festgestellt werden, dass sich mit dem «VFRR»-Projekt ein gewisser Kulturwandel in der Rechtssetzung erreichen liess. «VFRR» und die sich daraus ergebenden Anforderungen an die Rechtssetzung sind bei den verschiedenen Akteuren der kantonalen Rechtssetzung (Verwaltung, Regierung und Parlament) grundsätzlich immer noch präsent. Die «VFRR»-Qualität der Erlasse konnte deshalb insgesamt gesehen auf ansprechendem Niveau gehalten werden. Tendenzen zur Einbusse sind allerdings erkennbar, vor allem bezüglich der Regelungsdichte (Tendenz zur Überregulierung) und der Regelungsstufe (Tendenz zur Regelung auf Gesetzesstufe, anstatt auf Stufe Regierungsverordnung).

Zum erreichten Kulturwandel muss unbedingt Sorge getragen werden. Um die Erinnerung wach zu halten, ist insbesondere zu überlegen, ob das «VFRR»-Projekt nicht periodisch (z.B. alle fünf bis zehn Jahre) wiederholt werden müsste. In jedem Falle konsequent weiterzuführen sind die Bemühungen im Bereiche der legistischen Aus- und Weiterbildung. Damit kann der latenten Gefahr des Vergessens entgegengewirkt werden.

Walter Frizzoni, Lic.iur., Kanzleidirektor-Stellvertreter, Standeskanzlei Graubünden, Chur, E-Mail: walter.frizzoni@staka.gr.ch





Résumé

Un projet de concentration et de flexibilisation de la législation et de son application [Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung und Rechtsanwendung (VFRR)] a été mené dans le canton des Grisons dans les années 1996 à 2000. Le projet a été examiné au Grand Conseil et soumis à la votation populaire. A l'issue de la procédure, qui a été couronnée de succès, on peut constater que grâce à ce projet, un changement de culture légistique s'est opéré dans le canton des Grisons. La contribution décrit les principales phases du projet et la progression du changement de culture.

Anhang 1

II. Zielsetzungen

Das Vorhaben "Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung und Rechtsanwendung" verfolgt nachfolgende konkreten Ziele:

- Schaffen von mehr Freiräumen für Private (Begrenzen der staatlichen Regelungen auf das unbedingt Notwendige) und Beschränken des Organisations- und Verfahrensrechts auf das unbedingt Notwendige
(= Verwesentlichung der Rechtsetzung)
- Erweitern der Handlungsspielräume der Verwaltung, um Wirksamkeit und Effizienz der Verwaltungstätigkeit zu verbessern und um vermehrt Handeln nach Billigkeit im Sinne der Einzelfallgerechtigkeit zu ermöglichen
(= Flexibilisierung der Rechtsanwendung)
- Implementieren einer Gesetzgebung, die rasche Anpassungen an sich ändernde Verhältnisse ermöglicht
(= Flexibilisierung der Rechtsetzung)
- Sachgebietsweises Bestimmen der Schranken (Grenzen) der Verwesentlichung/Flexibilisierung der Rechtsetzung aus Gründen der Rechtssicherheit, der Rechtsgleichheit und der demokratischen Legitimation
- Installieren von Verfahren und Instrumenten, welche die Qualität der Rechtsetzung und der Rechtsanwendung sicherstellen
(= Qualitätskontrolle/-sicherung der Rechtsetzung und der Rechtsanwendung)

Zusammenfassung der Fragen aus der Checkliste (Fragenkatalog) zur Überprüfung der kantonalen Erlasse <i>Bitte überprüfen Sie, ob in Ihrem Sachbereich</i>		a. von Organen der Rechtsanwendung b. von Rechtssetzungsorganen unterer Stufe c. von Gemeinden d. von Privaten
1. auf Regelungen verzichtet oder die Regeldichte und/oder Regelinintensität abgebaut werden könnte	A. um die Entscheidungsspielräume zu vergrössern B. um organisatorische und verfahrensmässige Verwaltungsabläufe zu vereinfachen C. bei der Umschreibung der Qualitätsanforderungen für die staatliche Aufgabenerfüllung	
2. a) Wiederholungen von Bestimmungen eliminiert werden können und zwar: b) auf Regelungen verzichtet werden könnte, die sich als überflüssig bzw. überholt erweisen	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 oder wesentliche Teile davon unverändert bleiben müssen		

Haben Sie weitere Revisionsbedürfnisse festgestellt, die weder auf die Verwesentlichung noch auf die Flexibilisierung der Rechtssetzung und Rechtsanwendung ausgerichtet sind?

Chur, 26. Juni 1997 Fr/bb

Anhang 3

Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung und Rechtsanwendung
Antwortformular zur Checkliste (Schema)

Erläss (Kurztitel, (BR-Nummer)	Antwort					Begründung, insbesondere Angabe Kriterium der Checkliste
	Fundstelle (Artikel, Absatz, Ziffer, litera)	Ändern wie folgt (Formulie- rungsvorschlag)	Auf- heben	Unver- ändert lassen	Notwendige Anpassung anderer Erlässe (Artikel)	