

## Rezensionen - Critique - Recensioni - Recensius

---

**ANDREAS LIENHARD, Deregulierung - Leitmotiv im Wirtschaftsverwaltungsrecht?, Bern (Stämpfli) 1995, XLI und 302 Seiten, Fr. 92.--.**

Die Dissertation von ANDREAS LIENHARD ist aktuell. Zur Zeit werden Unterschriften für die Deregulierungsinitiative gesammelt, welche eine Durchforstung des Gesetzesdschungels mit dem Ziel verlangt, staatliche Aufgaben abzubauen sowie eine wirksame Deregulierung und Reprivatisierung sicherzustellen. Deregulierung ist ein Stichwort im Zusammenhang mit den Bestrebungen zur Revitalisierung (Wiederbelebung) der schweizerischen Wirtschaft und zur Aufwertung des Wirtschaftsstandortes Schweiz. Die Bemühungen um Deregulierung oder um Reduktion der Regelungsdichte sind häufig umstritten und - hinsichtlich der Herabsetzung der Regelungsdichte - nur teilweise von Erfolg gekrönt. Es ist deshalb am Platz, wenn der Autor eine Standortbestimmung aus rechtlicher Sicht vornimmt.

Gegenstand und Ziel der Arbeit ist es, erstens das Phänomen "Deregulierung" näher zu untersuchen sowie allgemeine Deregulierungsansätze aufzuzeigen. Zweitens soll unter Beachtung des bundesrechtlichen Rahmens der kantonale Deregulierungsspielraum im Wirtschaftsverwaltungsrecht ausgeleuchtet werden. Drittens werden Deregulierungstendenzen und besondere Deregulierungspotentiale anhand von aktuellen Beispielen im Bund und im Kanton Bern dargestellt (S. 1).

Im II. Teil über die Grundlagen enthält die Dissertation einige Begriffsbestimmungen (z.B. Wirtschaftsrecht, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverfassungsrecht) (S. 3 ff.) sowie Ausführungen zum Regelungsspielraum der Kantone im Wirtschaftsverwaltungsrecht (S. 26 ff.). Von besonderem Interesse sind indessen die Ausführungen zur Regulierung und Deregulierung (III. Teil) sowie zu den Deregulierungen im Bund und im Kanton Bern (IV. Teil; S. 74 ff., S. 191 ff.), weshalb sich die Rezension darauf konzentriert.

Zu Beginn des III. Teils werden die Organisations- und Handlungsformen der Verwaltungsbehörden (S. 74 ff.), die wirtschaftsrechtlichen Einwirkungsarten sowie das dazugehörige Instrumentarium (S. 86 ff.) geschildert. Die Forderung nach Deregulierung (S. 99 ff.) ergibt sich weniger aus rechtlichen Anforderungen, sondern steht in direktem Zusammenhang mit den Bestrebungen zur Revitalisierung der (Markt-) Wirtschaft. Sie richtet sich primär an sämtliche mit der Gesetzgebung betreuten Behörden und Personen und ist in diesem Sinn auch als permanente politische Aufgabe zu verstehen (S. 103). Aus juristischer Sicht wird der Begriff der Deregulierung etwa wie folgt verstanden: Es können darunter generell die Aufhebung oder der Abbau staatlicher Regelungen, die Eindämmung der Regelungsdichte, die "Reduktion und Ausforstung eines immer dichteren Netzes an staatlichen Vorschriften und... die Beseitigung von Hindernissen zur Straffung und Beschleunigung der vielfältigen Entscheid- und Bewilligungsverfahren", die Erneuerung von Normen oder "Entrümpelung des Rechts" verstanden werden. Im Vordergrund stehen soll der Abbau staatlicher Normen, mit dem Ziel, den Staat zu beschränken. Es sollen vornehmlich bestehende gesetzliche Regelungen einer Überprüfung unterzogen und allenfalls aufgehoben werden (S. 109 f.). Deregulierung erschöpft sich aber nicht in der bloss mengenmässigen Verringerung von Normen; sie kann auch Gesetzesoptimierung (namentlich qualitativer Abbau von Normen, Normenverbesserung, Verfahrensbeschleunigung), Gesetzesverlagerung, Verzicht auf Neuregulierung und Verwaltungsoptimierung bedeuten (S. 110 f.). In der Tat könnte die Bundesgesetzgebung im Sinne einer Deregulierung vor allem dort überprüft werden, wo ein Gesetz zu erheblichen Vollzugsproblemen führt. Ziel wäre es, gesetzliche Anforderungen und Vollziehbarkeit in Einklang zu bringen. Das Ergebnis wäre nicht unbedingt ein Abbau staatlicher Aufgaben, sondern eine qualitative Verbesserung der Gesetzgebung: gute Gesetze würden belassen, schlechte Gesetze würden ersetzt.

Deregulierungsschranken sind die Pflicht zur Aufgabenerfüllung, die Grundrechte und das Legalitätsprinzip (S. 134), wobei man sich allerdings fragen kann, ob das Legalitätsprinzip nicht gerade im Zusammenhang mit der Deregulierung überdacht werden sollte und dafür jedenfalls keine unüberwindliche Schranke darstellen sollte. Ausdrückliche Deregulierungspflichten bestehen in der Verfassung nur wenige. Hingegen kann sich eine Zurücknahme von Überregulierung aus den Grundrechten und dem Verhältnismässigkeitsgebot sowie aus dem Subsidiaritätsprinzip

ergeben (S. 135 ff.). Auf die Wirtschaftsfreiheit wird in diesem Zusammenhang allerdings nicht näher eingegangen. Mit anderen Worten: es bestehen kaum spezifische Deregulierungspflichten und -schränken. Die gegebenen rechtlichen Anforderungen werden vom Autor nur in beschränktem Umfang spezifiziert. Deregulierung ist deshalb, wie der Titel der Dissertation sagt, vor allem ein Leitmotiv und nicht ein rechtlich verbindlicher Auftrag für die Ausgestaltung der Staatsaufgaben. Mit dem Deregulierungspostulat sind auch Wertungen der Staatstätigkeit verbunden.

Der IV. Teil befasst sich mit den Deregulierungen im Bund und im Kanton Bern und weist auf einige Tendenzen und Potentiale hin (S. 191 ff.). Was den Bund angeht, erwähnt LIENHARD das Projekt EFFI-QM-BV (Entwicklung und Durchsetzung von Querschnittmassnahmen zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung). Ausserdem hat der Bundesrat in der Legislaturplanung 1991 - 1995 Massnahmen der Deregulierung wie die Regierungsreform, die Verwaltungsreformen, eine Reorganisation der PTT-Betriebe, die Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens und die Verbesserung der wirtschaftlichen Grundlagen vorgesehen (S. 193). Es zeigt sich dabei, dass weitgehende Deregulierungen und Privatisierungen nicht konsensfähig sind. Die Arbeitsgruppe "Gesetzesevaluation" hat zudem Vorschläge betreffend Wirksamkeit staatlicher Massnahmen erarbeitet. Das kurz vor dem Abschluss stehende Nationale Forschungsprogramm "Wirksamkeit staatlicher Massnahmen" hat zum Ziel, brauchbare Methoden zu entwickeln und zu erproben, um die (Aus-) Wirkungen staatlicher Massnahmen besser beurteilen zu können (S. 193). Von Bedeutung sind nach der Ablehnung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum insbesondere die Wiederaufnahme von 27 Eurolex-Vorlagen („Swisslex“) und das erste Revitalisierungspaket mit insgesamt 22 Vorlagen. Das zweite Revitalisierungspaket umfasst die vier Bereiche Finanzen, Infrastruktur, Soziales und Landwirtschaft (S. 194 f.).

Was die Verfassungsstufe betrifft, so sehen der Verfassungsentwurf von 1977 in Artikel 104 Absatz 2 und die Modell-Studie des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes von 1985 in Artikel 120 Absatz 2 vor, dass Organisation und Tätigkeit der Bundesverwaltung zweckmässig und wirksam (effizient) auszugestalten sind (S. 199 f.). ANDREAS LIENHARD regt für die Totalrevision der Bundesverfassung die Umsetzung einer

Reihe von Deregulierungspostulaten an. Unter anderem geht es darum, den Subsidiaritätsgrundsatz bezüglich staatlicher Einflussnahme auf und gegenüber sämtlichen Ebenen als allgemein gültiges Verfassungsprinzip anzuerkennen und in der Bundesverfassung zu verankern. Bestehende und neue Aufgaben sollen einer gründlichen Evaluation unterzogen und die Bundesaufgaben auf das Wesentliche konzentriert werden. Der Grundsatz effizienter und effektiver Staatstätigkeit soll bereits aus der Verfassung hervorgehen. Zudem soll neben dem Grundsatz der staatlichen Verantwortung auch die Eigen- und Selbstverantwortung in die neue Bundesverfassung einfließen (S. 200). Den Verfassungsentwurf von 1995 (VE) konnte der Autor nicht mehr berücksichtigen. Danach ergibt sich in wirtschaftspolitischer Hinsicht eine Neuerung, indem im Zusammenhang mit der Wirtschaftsfreiheit die Bedeutung des Grundsatzes des freien Wettbewerbs betont wird: Abweichungen vom Grundsatz des freien Wettbewerbs bedürfen einer Grundlage in der Bundesverfassung (Art. 21 Abs. 3 VE).

Deregulierungsmöglichkeiten sieht der Verfasser ausserdem in Bereichen wie der Gesetzgebungstechnik (Leitfaden des Bundesamtes für Justiz für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes), der Verwaltungsorganisation, des Organisationsrechts und der Bundesmonopole, im Verfahrensrecht, im Steuerrecht, im Submissionswesen, der Wirtschaftsförderung, im Wettbewerbsrecht, Raumplanungs-, Umwelt- und Energierecht und in weiteren Bereichen (S. 204 ff.).

Im Kanton Bern sahen die Richtlinien der Regierungspolitik 1990 - 1994 eine Deregulierung vor. Der Regierungsrat erarbeitete zudem ein Leitbild 2000, das nebst der (mittelfristigen) Regierungs- und Finanzplanung einen längerfristigen Orientierungsrahmen für die politische Planung bildet (S. 245). Verschiedene Massnahmen wie das Organisationsentwicklungsprojekt EFFISTA (Effizienz- und Effektivitätssteigerungen der Staatsverwaltung) sowie das Konzept Haushaltsgleichgewicht wurden ergriffen. Auf Verfassungsebene findet die Deregulierung Ausdruck in Artikel 23 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993, wonach die Handels- und Gewerbefreiheit als Wirtschaftsfreiheit gewährleistet ist. Ausserdem wird das Prinzip der Eigen- und Selbstverantwortung als grundlegende Pflicht jeder Person verankert. In weiteren Bereichen finden Deregulierungen statt (Rechtsetzungstechnik, Organisationsrecht,

kantonale Aufgaben und Monopole, Steuerrecht, Submissionswesen, Subventionsrecht usw., S. 251 ff.).

Die Dissertation von ANDREAS LIENHARD enthält eine konzise und umfassende Darstellung der Deregulierungsdiskussion und der rechtlichen Rahmenbedingungen sowie einen guten Überblick über aktuelle Deregulierungstendenzen. Das Konzept Deregulierung weist eine Schnittstelle zu Bestrebungen auf, die staatliche Tätigkeit zu optimieren, und geht in das Anliegen der qualitativen Verbesserung über. Da nur wenige verfassungsmässige und gesetzliche Deregulierungspflichten bestehen, muss das rechtliche Deregulierungskonzept aus dem gegebenen Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht heraus entwickelt werden. Die rechtlichen Grundsätze sind statischer als das dynamische Postulat der Deregulierung. Diese ist deshalb weithin eine (wirtschaftspolitische) Forderung, welche im Rahmen der Rechtsordnung verwirklicht werden kann, aber nicht muss.

DR. RUDOLF WERTENSCHLAG, Bundesamt für Justiz, Bern

**WALTER HEUER, MAX FLÜCKIGER, PETER GALLMANN, Richtiges Deutsch: Die Sprachschule für alle, 22. Auflage, Zürich (Verlag Neue Zürcher Zeitung) 1995, 478 Seiten, Fr. 35.--.**

Das frische Grün des Einbandes von Heuers Sprachlehre sollte bis anhin wohl die typografisch abweisende Darstellung des Inhalts kompensieren. Sicher erleichterte die leuchtende Farbe, dieses nützliche Nachschlagewerk in der eigenen Bibliothek zu finden und seine verlässlichen Angaben zu nutzen. Dies mag der Grund gewesen sein, dass an der äusseren Gestaltung, wie ein flüchtiger Blick zeigt, nichts verändert worden ist. Doch dieser erste Eindruck trügt: Max Flückiger und Peter Gallmann erscheinen nicht mehr, wie noch in der 19. Auflage von 1988, als Bearbeiter des Werks von Walter Heuer, sondern werden weiss hervorgehoben und als Mitautoren genannt. Aus "einer Sprachschule für jedermann" ist - etwas selbstbewusster und zeitgemässer - "die Sprachschule für alle" geworden. Diese Neuerungen weisen unauffällig darauf hin, dass das ganze Buch vollständig überarbeitet und komplett neu gesetzt worden ist.

Erst nach dem Aufschlagen der Sprachlehre fallen die Neuerungen auf. Dem ganzen Werk ist ein vollständig neues Layout verpasst worden, das die Orientierung im Text erheblich erleichtert und das Lesen angenehmer macht. Endlich erleichtern Kopfzeilen das Finden gewünschter Auskünfte. Die Schriftgrösse und die Schriftart machen die äussere Gliederung transparenter: Allgemeingültige Regeln lassen sich sofort von detaillierten Angaben zu Ausnahmen und von weitergehenden Erklärungen unterscheiden. Die grundlegenden Erläuterungen gleich am Anfang jedes Kapitels sind besonders hervorgehoben. Tabellen und grafische Darstellungen lockern das Erscheinungsbild auf und machen viele Informationen übersichtlicher.

Die Layoutgestaltung verrät aber noch immer den zurückhaltenden NZZ-Stil: Von der Frische des Einbandes hätte ruhig noch mehr auf die Seitengestaltung abfärben dürfen.

Fast keine Veränderung lässt in der Neuauflage die inhaltliche Abfolge der behandelten Themen erkennen. Zu Beginn erklärt ein knappes Glossar jeweils mit Beispielsätzen die gebräuchlichsten Fachwörter. Danach wird die Lautlehre kurz behandelt. Die beiden umfangreichsten Kapitel sind der Wort- und Formenlehre sowie der Syntax gewidmet. Ihnen folgen je ein Kapitel über die Rechtschreibung und über die Satzzeichen. Mit Verweisen auf den Anhang, der in einer kurzen Übersicht die wichtigsten Vorschläge der Rechtschreibreform zusammenfasst, wird dafür gesorgt, dass die Informationen über die beiden Themengebiete nicht so schnell veralten. Überhaupt ist das Thema der Rechtschreibreform mit glücklicher Hand angegangen worden. Die Autoren scheinen nicht ganz davon überzeugt gewesen zu sein, dass nach der langwierigen Konsenssuche für einen Reformvorschlag dieser unwidersprochen politisch durchgesetzt werden könnte. So wird an mehreren Stellen darauf hingewiesen, dass weitere Modifikationen an den Vorschlägen nicht auszuschliessen seien. Insbesondere bei der Fremdwörterschreibung rät das Autorenteam, im Zweifelsfall die neue Schreibung in den angepassten Wörterbüchern nachzuschlagen. Wie weise: Der Abschnitt über die Eindeutschung von ph/rh/th ist mittlerweile Makulatur geworden.

Wie es der Titel schon klar macht, beschäftigt sich das Buch mit der sprachlichen Richtigkeit. Deshalb bleiben die Äusserungen zu Fragen des Stils sehr kurz und exemplarisch, da diese nicht in einem Nachschlage-

werk beantwortet werden können. Das folgende, nützliche und gleichzeitig unterhaltende Kapitel widmet sich häufigen Fehlern und Zweifelsfällen. Über das ganze Buch verteilt finden sich schliesslich einige z.T. sehr anspruchsvolle Übungen, die die behandelten Themen selten vertiefen, sondern allenfalls geneigte Liebhaberinnen und Liebhaber der Disziplinen Grammatik und Rechtschreibung herauszufordern vermögen.

Die augenfälligsten inhaltlichen Erneuerungen verspricht das Vorwort für den Teil über die Satzlehre. In der Tat ist dieses Thema völlig neu gegliedert, gestrafft und auch terminologisch modernisiert worden. Die Satzglieder werden zusammengefasst in Nominal-, Adjektiv-/Partizip-, Adverb-, Präpositional- und Konjunkionalgruppen; das Prädikat zählt nicht mehr zu den Satzgliedern. Dies erlaubt eine konsistentere und übersichtlichere Darstellung. Zwar mussten neue Begriffe eingeführt werden (der Satzteil setzt sich aus *Gliedsatz* und Kern zusammen), doch konnten auch Fachwörter weggelassen werden (*präpositionale* und *konjunktionale Satzadjektive* und *-partikel*). Ein erklärtes Ziel der Autoren war es nämlich, den Fachwortschatz zu verkleinern.

Auf eine Neuerung sei hier noch hingewiesen: Das Kapitel über die sprachliche Gleichbehandlung von Frauen und Männern bleibt auch in der neuesten Auflage nur sehr knapp. Dafür werden nützliche und diplomatische Tips gegeben, welche Sparschreibungen für männliche und weibliche Personenbezeichnungen möglich und geeignet sind. Dass gewisse Pronomen Frauen mitmeinen ("jedermann"), diese aber nicht ansprechen, wurde als verkaufsbestimmender Faktor erkannt und im Untertitel der Sprachlehre entsprechend berücksichtigt. Auch die Beispielsätze sind den veränderten Wahrnehmungen unserer Zeit angepasst und modernisiert worden. Anstelle von "modisch gekleideten" Frauen mit "fehlendem Selbstvertrauen" oder "politisch gebildeten und vier Sprachen mächtigen Auslandskorrespondenten" treten schon mal "Kommissarinnen mit Nerven wie Drahtseile" oder "unerfahrene Praktikanten" auf.

Ich halte die Umgestaltung für die 22. Auflage der hierzulande sehr verbreiteten Sprachlehre von Walter Heuer, Max Flückiger und Peter Gallmann für sehr geglückt. Erklärtes Ziel dieses Buches bleibt es, als Lehrmittel über "grammatisch-orthographische Erscheinungen" Auskunft zu geben. Diesem Ziel kommt die Neuauflage bestimmt näher, weil die grafische Aufmachung als verständniserleichtender Faktor bei der Dar-

stellung des Themas erkannt worden ist. Weitere Auflagen sollten dieses Anliegen noch stärker berücksichtigen. Der Band "Richtiges Deutsch" leuchtet dann nicht mehr nur zwischen den Büchern im Gestell, er liegt dann vermehrt aufgeschlagen neben dem Schreibblock oder dem PC, um die tägliche Schreibarbeit zu begleiten.

VINZENZ RAST, lic.phil., Kursleiter Sprachausbildung des Bundes, Bern