

Das Rechtsetzungsverfahren im Kanton Graubünden

Walter Frizzoni

1 Allgemeines

Gemäss der alten, bis Ende 2003 geltenden Kantonsverfassung vom 2. Oktober 1892 (aKV) waren im Kanton Graubünden auf kantonaler Ebene zur Rechtsetzung ausschliesslich das Volk (Erlassformen Verfassung und formelles Gesetz)¹, der Grosse Rat (Erlassformen Grossratsverordnung als Vollziehungsverordnung und als selbstständige, gesetzesvertretende Verordnung)² und die Regierung (Erlassformen Regierungsverordnung als Ausführungsverordnung und als selbstständige Rechtsverordnung)³ befugt. Eine Delegation der Rechtsetzungskompetenzen an die Departemente und Dienststellen ist nicht zulässig. Die am 1. Januar 2004 in Kraft getretene neue Kantonsverfassung vom 18. Mai 2003 und 14. September 2003 (nKV) bringt bezüglich Rechtsetzungsorgane und Rechtsetzungsformen keine Änderung.⁴ Eine wesentliche Änderung erfährt jedoch die Rechtsetzungskompetenz des Grossen Rates. Er kann nur noch Verordnungen erlassen, wenn er durch Gesetz ausdrücklich dazu ermächtigt wird.⁵ Eine weitere markante Änderung stellt der Wechsel vom bisherigen obligatorischen Gesetzesreferendum zum fakultativen Gesetzesreferendum dar.⁶

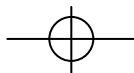
Die geltenden Erlasse des Kantons Graubünden sind in der (chronologischen) Amtlichen Gesetzessammlung, die im Kantonsamtsblatt publiziert wird, und in der systematisch aufgebauten Loseblatt-Sammlung (Bündner Rechtsbuch, BR) greifbar.⁷ Zurzeit umfasst das Bündner Rechtsbuch rund 544 Erlasse, verteilt auf fünf Bände und rund 3'000 Druckseiten im Format A5. Die Erlassänderungen füllen rund 372 Druckseiten pro Jahr. Das Bündner Rechtsbuch ist auch in elektronischer Form verfügbar.⁸

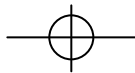
2 Impulsgebung

2.1 Impulsgebende Organe

a) *Impulse durch die Regierung*

Periodisch erarbeitet die Regierung ein Regierungsprogramm, das mit dem Finanzplan verknüpft ist, und unterbreitet diese Planungen dem Grossen Rat zur Kenntnisnahme. Für die Periode 2001–2004 beinhaltet das Regierungsprogramm zehn Politikbereiche: «Verwaltung – Reformen – Aussenbeziehungen», «Sicherheit», «Bildung in Wirtschaft und Gesellschaft», «Kul-





tur, Sprache und Sport», «Gesundheit», «Soziale Sicherheit», «Verkehr», «Umwelt und Raumordnung», «Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit», «Finanzpolitik und Kantonshaushalt». Jedem dieser Politikbereiche wird eine umfassende Zielsetzung vorangestellt und es werden ihnen Schwerpunktprojekte zugeordnet und deren Kosten ausgewiesen. Die einzelnen Schwerpunktprojekte sind in Zielsetzungen, einen Kurzbeschrieb und Massnahmen gegliedert. Dem Regierungsprogramm und dem Finanzplan ist zudem ein Gesetzgebungsprogramm angegliedert, in welchem, wiederum zugeordnet zu den zehn Politikbereichen, die Rechtsetzungsprojekte aufgeführt werden, die sich aus dem Regierungsprogramm, aber auch anderweitig für den Zeitraum 2001–2004 ergeben.

b) *Impulse durch die Departemente*

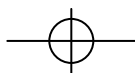
Den Departementen ist es allerdings nicht verwehrt, auch Rechtsetzungsprojekte an die Hand zu nehmen, die nicht im Regierungsprogramm bzw. im Gesetzgebungsprogramm erwähnt sind. So kommt es immer wieder zu kleineren oder grösseren Rechtsänderungen, aber auch zu Revisionen, die durch übergeordnetes Recht ausgelöst worden sind.

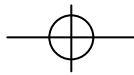
c) *Impulse durch den Grossen Rat*

Der Grosse Rat verfügt über zwei parlamentarische Instrumente, mit welchen er Rechtsänderungen initiieren kann. Der *Auftrag* hat bei der letzten Revision der grossrätlichen Geschäftsordnung (GGO) die Motion und das Postulat abgelöst. Er kann unterschiedliche Wirkungen haben. Soweit die Regierung und Verwaltung mit einem Auftrag aufgefordert werden, den Grossen Rat bei der Ausübung seiner eigenen Kompetenzen zu unterstützen, hat er die Wirkung einer Weisung.⁹ Die Regierung kann also mittels Auftrag verpflichtet werden, dem Rat eine Verfassungs-, Gesetzes- oder Grossratsvorlage zu unterbreiten. Wird die Regierung hingegen mit einem Auftrag aufgefordert, Regelungen zu treffen, die in ihrer eigenen Entscheidungskompetenz liegen, so hat der Auftrag die Wirkung einer Richtlinie. Soweit es also um Rechtsänderungen auf der Stufe Regierungsverordnung geht, hat der Auftrag nur den Charakter einer «politischen Anregung». Mit der *parlamentarischen Initiative* schliesslich können Ratsmitglieder, Fraktionen und Kommissionen einen ausgearbeiteten Entwurf für den Erlass, die Änderung oder Aufhebung einer Verfassungsbestimmung, eines Gesetzes oder einer grossrätlichen Verordnung einreichen.¹⁰

d) *Impulse durch die Stimmberechtigten und die Gemeinden*

Nach der alten Kantonsverfassung konnten 5'000 Stimmberechtigte mit einer Initiative eine Total- oder Teilrevision der Kantonsverfassung verlan-





gen.¹¹ Mit der neuen Kantonsverfassung wird das Unterschriftenquorum auf 4'000 gesenkt und zudem das Gemeindeinitiativrecht (mit einem Quorum von 1/7 der Gemeinden) eingeführt.¹² Die alte Kantonsverfassung sah weiter vor, dass 3'000 Stimmberechtigte mit einer Initiative den Erlass, die Änderung oder Aufhebung neuer Gesetze und grossrätlicher Verordnungen verlangen können.¹³ Die neue Kantonsverfassung dagegen nimmt grossrätliche Verordnungen vom Initiativrecht aus und führt das Gemeindeinitiativrecht (mit einem Quorum von 1/8 der Gemeinden) ein.¹⁴

e) *Impulse durch die Öffentlichkeit*

Neben den formalisierten politischen Impulsen erfolgen auch informelle Anstösse zu Rechtsänderungen durch Forderungen von politischen Parteien, Verbänden oder anderen Organisationen sowie von Massenmedien. Die Impulssetzung erfolgt insoweit aber nur indirekt über die Verwaltung, die Regierung oder das Parlament.

2.2 Statistik

Eine kleine statistische Untersuchung ergibt Folgendes: Im Jahre 2002 wurden 46 Rechtsänderungen in der Amtlichen Gesetzessammlung veröffentlicht. Mit Blick auf die Impulsgebung verteilen sich die Änderungen wie folgt:

- Impulsgebung durch die Regierung: 37 Erlasse
- Impulsgebung (ganz oder teilweise) durch den Grossen Rat: 6 Erlasse
- Impulsgebung durch das Volk/die Öffentlichkeit: 3 Erlasse

2.3 Impulsgebender Anlass

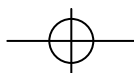
Fragt man nach dem impulsgebenden Anlass für die im Jahr 2002 publizierten Rechtsänderungen, so ergibt sich Folgendes:

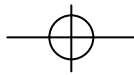
- Anpassungen an das höherrangige Recht: 37% der Erlasse
- Wille zur Steuerung, Lenkung, Beeinflussung der Gesellschaft im kantonalen «Freiraum»: 48,5% der Erlasse
- Verbesserung der Staatsfinanzen: 6% der Erlasse
- Feststellung von Mängeln in der Rechtsordnung (unzweckmässig, nicht vollziehbar): 8,5% der Erlasse.

2.4 Wahrung der Anforderungen an das Recht

a) *Nur zweckmässiges Recht darf erlassen werden*

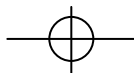
Die strategische Planung der Regierung (Regierungsprogramm und Gesetzgebungsprogramm), aber auch deren jährliche Konkretisierung (Jahrespro-

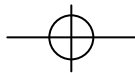




gramme) unterstützen diese Anforderung. Gefördert wird dieses Anliegen aber auch noch durch die Einrichtung der wirkungsorientierten Steuerung und Kontrolle, der grundsätzlich alle Geschäfte der politischen Planung (Regierungsprogramm und Jahresprogramme) unterliegen. Dieses Verfahren sieht in der ersten Steuerungsphase vor, dass, ausgehend von der übergeordneten Zielsetzung, verschiedene Lösungsvorschläge erarbeitet werden, die Aussagen über die möglichen Wirkungen und eine Beurteilung in Bezug auf Zielkonformität, politische Durchsetzbarkeit, Kosten, Vollzug und Sozialverträglichkeit beinhalten. In der Praxis findet dieses Verfahren aber kaum Anwendung. Eine systematische Beobachtung der Gesellschaft mit Blick auf Regelungsdefizite und eine systematische Beobachtung der Rechtsentwicklung auf Bundesebene bezüglich Anpassungsbedarf für das kantonale Recht finden nicht statt. Diese Aufgaben werden punktuell von den Departementen wahrgenommen. Eine allgemeine institutionalisierte Rückmeldung fehlerhaften Rechts aufgrund von Beobachtungen der Rechtsanwender im Vollzug gibt es ebenfalls nicht. Allerdings wären zwei Einrichtungen vorhanden, um zumindest eine punktuelle Wirkungskontrolle vornehmen zu können. Da wäre einmal das bereits erwähnte Verfahren der wirkungsorientierten Steuerung, das in der dritten Steuerungsphase eine Erfolgskontrolle vorsieht. Dann hat die Regierung auf 1. April 2001 ein neues Verfahren zur VFRR-Wirkungskontrolle eingeführt.¹⁵ Damit soll die Nachhaltigkeit des VFRR-Projektes sichergestellt werden.¹⁶ Das Verfahren findet grundsätzlich auf kantonale Erlasse aller Rechtsetzungsstufen, aber ausschliesslich beschränkt auf VFRR-Aspekte Anwendung. Die Wirkungskontrolle und -überprüfung soll in der Regel durch einfache Erhebungen mit wenigen Fragen bei den vom Erlass Betroffenen erfolgen. Ein konkreter Anwendungsfall liegt bis heute noch nicht vor.

- b) *Das Recht muss in einem demokratischen und offenen Verfahren erlassen werden*
Die erwähnten parlamentarischen Instrumente und die Volksinitiative stellen Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Impulsgebung dar, welche die Offenheit des Rechtsetzungsverfahrens sicherstellen und damit auch die demokratische Legitimation des Rechtsetzungsprozesses erhöhen. Die demokratische Legitimation des Verfahrens wird weiter auch durch die massgebliche Rolle der Regierung als vom Volk gewählte Behörde bei der Impulsgebung erhöht. Die demokratische Legitimation in dieser Rechtsetzungsphase könnte im Kanton Graubünden in Zukunft noch verstärkt werden. Die auf 1. Mai 2003 revidierte Geschäftsordnung des Grossen Rates sieht nämlich vor, dass der Grosse Rat «übergeordnete politische Ziele und



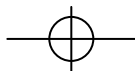


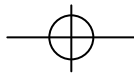
Leitsätze» erlässt, welche von der Regierung bei der Ausarbeitung dem Regierungsprogramm und dem Finanzplan zugrunde zu legen sind.¹⁷ Praktische Erfahrungen mit diesem Instrument bestehen allerdings noch keine. Was die Transparenz des Entscheidungsprozesses angeht, wird diese durch die bereits erwähnten Planungsinstrumente (Regierungsprogramm und Gesetzgebungsprogramm) gefördert. Ebenso durch die Erfolgskontrolle, die einerseits jährlich im Landesbericht bezüglich der Umsetzung des Regierungsprogramms (durch die so genannten Jahresprogramme) erfolgt und andererseits bezogen auf das gesamte Gesetzgebungsprogramm am Ende der Planungsperiode integriert in den Bericht über die neue Planungsperiode.¹⁸ Nicht erfasst werden hingegen Rechtsetzungsprojekte, die ausserhalb der Planungsmittel «Regierungsprogramm/Gesetzgebungsprogramm/Jahresprogramme» laufen. Es fehlt also eine umfassende Zusammenstellung der initiierten und zurückgestellten Rechtsetzungsprojekte. In allen Fällen fehlt eine eingehendere Begründung.

3 Konzeptphase

3.1 Ablauf

Gemäss den «Richtlinien für die Rechtsetzung» der Regierung vom 21. Dezember 1999 ist jedes Departement dafür verantwortlich, dass in seinem Zuständigkeitsbereich die erforderlichen Gesetzgebungsarbeiten zeitgerecht erfolgen, wobei das dem jeweiligen Regierungsprogramm angegliederte Gesetzgebungsprogramm die Grundlage bildet. Soll die Vorbereitung eines Erlasses ganz oder teilweise einer aus externen Experten zusammengesetzten Kommission oder einem einzelnen externen Experten übertragen werden, so schreiben diese Richtlinien weiter vor, dass die Wahl und die Auftragsumschreibung der Regierung zum Entscheid vorzulegen sind. Eine allgemeine Verpflichtung, ein Regelungskonzept zu erstellen, besteht hingegen nicht. Zumindest für Rechtsetzungsprojekte, die dem Verfahren der wirkungsorientierten Steuerung unterliegen, ergäbe sich eine solche aber implizit aus der Steuerungsphase 1. Wie bereits erwähnt, wird das Verfahren in der Praxis jedoch nicht (mehr) konsequent angewendet. Deshalb ist es die Ausnahme, dass die Regierung ein Regelungskonzept verabschiedet.¹⁹ In der Regel unterbreiten die Departemente der Regierung «fixfertige» Vernehmlassungsentwürfe, sodass diese erst im Rahmen des Entscheides über die Einleitung des Vernehmlassungsverfahrens vom zugrunde liegenden Regelungskonzept erfährt. Hin und wieder kommt es auch vor, dass von den Departementen im Rahmen eines Rechtsetzungsprojektes zu einzelnen



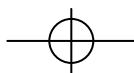


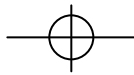
Grundsatzfragen (vor allem politisch oder finanziell bedeutende Fragestellungen) ein Vorentscheid der Regierung eingeholt wird.

Welche Praxis die Departemente bei der Erarbeitung von Konzepten für Rechtsänderungen ausüben, ist schwer zu überblicken. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass die Handhabung sehr unterschiedlich ist. Teils dürften die sich bei einem Regelungskonzept stellenden Fragen formlos und mehr oder weniger unbewusst entschieden werden, teils werden Konzepte lege artis erarbeitet und durch die Vorsteherin oder den Vorsteher des Departementes verabschiedet. Gesamthaft gesehen dürfte, zumindest bei weniger komplexen Rechtsetzungsvorhaben, (zu) rasch zur Redaktion des Erlasses geschritten werden.²⁰

3.2 Wahrung der Anforderungen an das Recht

- a) *Nur zweckmässiges Recht darf erlassen werden/Das Recht muss vollziehbar sein*
Mit einem Regelungskonzept werden diese Anforderungen zweifellos gefördert. Der Nutzen eines Konzepts liegt darin, dass die Klärung wichtiger Fragen (wie etwa Gegenstand, Art, Stufe, Dichte, Bestimmtheit und Instrumente einer Regelung) im Zusammenhang und systematisch erfolgt. Wenn in der Praxis wenig mit solchen Konzepten gearbeitet wird, so liegt der Grund nicht zuletzt darin, dass oft zu wenig Ressourcen vorhanden sind, um diese Fragen vertieft zu behandeln. Die Erforschung der voraussichtlichen Wirkungen einer Normierung (prospektive Gesetzesevaluation) zum Beispiel oder auch die Rechtsvergleichung und die Rechtsgeschichte sind zwar sehr nützliche Hilfsmittel bei der Konzeption von Erlassen, erfordern aber in der Regel auch einen grossen Aufwand.
- b) *Das Recht muss in einem demokratischen und offenen Verfahren erlassen werden*
Mit dem Regelungskonzept werden in der Regel wesentliche Grundsatzfragen entschieden. Liegt bereits ein definitiver Entwurf vor, so ist ein Rückkommen auf grundsätzliche Weichenstellungen nur noch schwer durchzusetzen, weil sehr oft die Ressourcen fehlen. Es ist deshalb eher problematisch, wenn, wie dargelegt, die formellen oder informellen Regelungskonzepte zum grössten Teil im «stillen Kämmerlein» der Departemente oder Dienststellen erarbeitet werden. Zumindest bei bedeutenderen Rechtsetzungsprojekten wäre ein früherer Einbezug der Regierung und damit der übrigen Departemente wünschenswert. Die Möglichkeit, grundsätzliche Fragen im Konzeptstadium ausdiskutieren zu können, verspricht nicht nur





in der Sache bessere Lösungen, sondern stellt letztlich auch ein effizienteres Vorgehen dar, als wenn erst im Rahmen eines definitiven Entwurfes wieder auf Grundsatzfragen zurückgekommen werden muss.

c) *Rechtsnormen müssen in die Rechtsordnung eingepasst werden*

Diese Anforderung wird mit einem Regelungskonzept ebenfalls gefördert, weil dieser Punkt dort Gegenstand umfassender Abklärungen ist. Im Kanton Graubünden fehlt es auch diesbezüglich bei den Rechtsetzungsprojekten oft an einer systematischen Aufarbeitung dieser Frage.

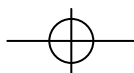
Allgemein kann festgehalten werden, dass zumindest bei komplexen Rechtsetzungsprojekten verlangt werden müsste, dass der Regierung ein Regelungskonzept vorgelegt wird.

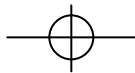
4 Redaktion des Entwurfs

4.1 Ablauf

Die Praxis in den Departementen ist unterschiedlich. Die Erarbeitung des ersten Entwurfs erfolgt teilweise auf Amts- oder auf Abteilungsstufe. Soweit diese Dienststellen über eigene Juristen oder Juristinnen verfügen, wirken sie bei der Ausformulierung des Entwurfs mit. Ist das nicht der Fall, wird der erste Entwurf unter Beizug von Juristinnen oder Juristen des Departements erarbeitet. Teilweise wird der Entwurf aber durch das Departement (Departementssekretär, Rechtsdienst) unter Einbezug der sachlich zuständigen Dienststelle formuliert. Auch bezüglich der Schlussredaktion sind Unterschiede festzustellen. Dienststellen mit eigenem juristischem Fachpersonal erledigen diese oft selbstständig. Andere Dienststellen ziehen auch dazu Juristen und Juristinnen des Departements bei. In den allermeisten Fällen wird noch eine Schlussprüfung auf Departementsstufe (Departementssekretär) vorgenommen. Zum Einsatz gelangen keine speziellen «Rechtsetzungsjuristen/-juristinnen», sondern Juristen und Juristinnen, die für den betreffenden Sachbereich zuständig sind und in diesem Bereich auch weitere Aufgaben erledigen.

Der Entwurf wird in der Regel begründet: bei Verfassungs-, Gesetzes- und Grossratsverordnungsvorlagen in der so genannten Botschaft, bei Verordnungsentwürfen der Regierung im entsprechenden Regierungsbeschluss. Bei Regierungsverordnungen ist die Begründung in der Regel eher knapp gehalten. Einiges ausführlicher ist die Begründung in den Botschaften. Diese enthalten in der Regel einen allgemeinen Teil, in dem die geltende Regelung und ihre Hauptprobleme sowie die Impulse für eine Neuregelung dargestellt werden, dann einen Teil, in dem die Schwerpunkte der





Revision aufgeführt werden, einen weiteren Teil, in dem die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens mit den berücksichtigten und nichtberücksichtigten Anliegen präsentiert werden, und schliesslich folgen die Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln, zu den finanziellen und personellen Auswirkungen sowie zur Berücksichtigung der VFRR-Grundsätze.

4.2 Wahrung der Anforderungen an das Recht

a) *Nur zweckmässiges Recht darf erlassen werden*

Diese Forderung wird durch die Verpflichtung unterstützt, den Erlassentwurf zu begründen und damit die Motive, Zielsetzungen, Rahmenbedingungen und erwünschten sowie nichterwünschten Wirkungen aufzuzeigen.

b) *Das Recht muss in einem demokratischen und offenen Verfahren erlassen werden*

Durch die Begründung des Revisionsentwurfs wird die Transparenz des Entscheidungsprozesses gefördert. Anlass, Zielsetzungen und Rahmenbedingungen eines Revisionsprojektes werden aufgezeigt und stehen so in den nachfolgenden Rechtsetzungsphasen als Diskussions- und Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung.

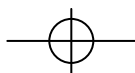
c) *Rechtsnormen müssen in die Rechtsordnung eingepasst werden / Das Recht muss inhaltlich klar sein*

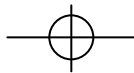
Die gesetzgeberischen Erfahrungen der Redaktorin oder des Redaktors bestimmen wesentlich, ob ein Erlassentwurf diesen Anforderungen entspricht. In der Praxis sind qualitative Unterschiede bei den Erlassentwürfen erkennbar. Dies nicht zuletzt, weil sehr oft juristische Laien bei der Erarbeitung von Erlassentwürfen massgeblich mitwirken. Teilweise verfügen aber auch die in Rechtsetzungsprojekte involvierten Juristen und Juristinnen über geringere Kenntnisse und Erfahrungen in der Rechtsetzung, weil sie überwiegend mit anderen Aufgaben betraut sind. Allgemein darf ein Weiterbildungsbedarf im Bereich der Rechtsetzung für die mit Rechtsetzungsprojekten befassten Personen konstatiert werden.²¹

5 Überprüfung des Entwurfs

5.1 Ablauf

Im Rechtsetzungsverfahren des Kantons Graubünden erfolgt die Überprüfung eines Erlassentwurfs durch das Vernehmlassungsverfahren, das Mitberichtsverfahren sowie die formelle und die VFRR-Vorprüfung der Standeskanzlei.





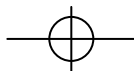
a) *Vernehmlassungsverfahren*

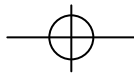
Gemäss den Rechtsetzungsrichtlinien der Regierung ist, Fälle besonderer Dringlichkeit vorbehalten, ein Vernehmlassungsverfahren immer dann durchzuführen, wenn der vorgesehene Erlass die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden berührt oder erhebliche politische, wirtschaftliche, finanzielle oder kulturelle Tragweite aufweist oder in erheblichem Mass ausserhalb der kantonalen Verwaltung vollzogen wird. In der Praxis werden in der Regel zu sämtlichen Gesetzesvorlagen sowie zu wichtigen Grossratsverordnungsvorlagen²² Vernehmlassungen durchgeführt.

Für die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens ist von der Regierung eine entsprechende Freigabe zu erwirken. Dazu sind der Regierung der Erlassvorentwurf samt Erläuterungsbericht, die Liste der Vernehmlassungsadressaten sowie die Terminplanung zur Beschlussfassung vorzulegen. Die Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens wird im Kantonsamtsblatt publiziert, sodass auch nicht direkt angeschriebene Kreise Gelegenheit haben, die Vernehmlassungsunterlagen zu beziehen.

Die Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens obliegt dem sachlich zuständigen Departement oder der Standeskanzlei. Der Kreis der Vernehmlassungsadressaten wird normalerweise durch das Departement bestimmt. Nähere Vorgaben bestehen diesbezüglich nicht. Das sachlich zuständige Departement ist am besten in der Lage zu beurteilen, welche Kreise zur Vernehmlassung einzuladen sind. Die Regierung hat aber im Rahmen des Freigabebeschlusses die Möglichkeit, Korrekturen anzubringen. Aufgrund der erwähnten Publikation im Kantonsamtsblatt können zudem auch nicht direkt eingeladene Kreise die Unterlagen beziehen und sich in der Folge auch äussern. Gemäss den Weisungen der Regierung betreffend die Übersetzung von amtlichen Texten in die italienische und die romanische Sprache²³ sind Vorentwürfe zu wichtigen Gesetzen, die in die Vernehmlassung gehen, ins Italienische und ins Romanische zu übersetzen. In der Praxis werden in der Regel sämtliche Vorlagen übersetzt, die in die Vernehmlassung gehen.

Das Vernehmlassungsverfahren ist gewöhnlich schriftlich. Von der an sich bestehenden Möglichkeit zu konferenziellen Vernehmlassungen wird in der Praxis kaum Gebrauch gemacht. Bei umfangreichen Vorlagen ist für die Vernehmlassung eine Frist von drei Monaten einzuräumen. In der Praxis wird diese Vernehmlassungsfrist in besonderen Fällen verkürzt oder verlängert. Die Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen und die Zusammenstellung des Vernehmlassungsergebnisses obliegen wiederum dem sachlich zuständigen Departement. Die Bemerkungen und Anträge der





Vernehmlasser werden in der Regel detailliert erfasst und beurteilt. Die Vernehmlassungen und die Auswertungen sind grundsätzlich nicht öffentlich. Allerdings ist hier die Praxis der Departemente nicht einheitlich. Teilweise werden Vernehmlassungen an Dritte ausgehändigt, wenn die Vernehmlassenden selbst vorher die Öffentlichkeit über die Kerninhalte informiert haben. Unterschiedlich ist die Praxis auch bei den Auswertungen der Vernehmlassungen. Gewisse Departemente machen sie Dritten zugänglich, andere nicht. Den vorberatenden Kommissionen des Grossen Rats stehen die Vernehmlassungen zur Verfügung. Diese liegen bei der Beratung des Geschäftes auch im Grossen Rat auf und sind für alle Parlamentsmitglieder zugänglich. Jede Botschaft der Regierung enthält zudem eine Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse, die bei wesentlichen Punkten ausführlicher, bei anderen summarischer ist.

b) *Mitberichte*

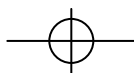
Zu jedem Vernehmlassungsverfahren wird auch ein verwaltungsinternes Mitberichtsverfahren durchgeführt. Dieses wird jedoch nicht als solches bezeichnet. Die übrigen Departemente und die Standeskanzlei werden vielmehr als «normale» Vernehmlassungsadressaten zu einer Stellungnahme eingeladen.

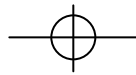
Ein eigentliches Mitberichtsverfahren findet jedoch bei allen Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen statt. Zu diesen ist beim Finanz- und Militärdepartement ein Mitbericht einzuholen.²⁴

c) *Formelle und VFRR-Vorprüfung durch die Standeskanzlei*

Bevor ein Erlassentwurf der Regierung zur Beschlussfassung vorgelegt wird, ist er der Standeskanzlei zur Vorprüfung in gesetzestechnischer Hinsicht zu unterbreiten (sog. formelle Vorprüfung). Gleichzeitig wird der Erlassentwurf durch die Standeskanzlei im Hinblick auf die Einhaltung der Zielsetzungen des Projektes «Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung und Rechtsanwendung» (VFRR) überprüft.²⁵ Für diese Überprüfungen steht der Standeskanzlei in der Regel ein Zeitraum von zwei Wochen zur Verfügung. In der Praxis wird diese Frist jedoch meistens unterschritten. Das Vorprüfungsverfahren von Erlassentwürfen bei der Standeskanzlei ist auf rechtsetzungstechnische und VFRR-Fragen fokussiert. Näher geprüft wird insbesondere Folgendes:

- Zuständigkeit zum Erlass der vorgesehenen Vorschriften
- richtige Form/Rechtsetzungsstufe
- Systematik





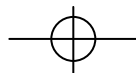
- Gesetzssprache (Verständlichkeit, Einfachheit, Eindeutigkeit, sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter) sowie
- Einhaltung der VFRR-Grundsätze.

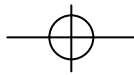
Im Rahmen dieser Vorprüfung kommt es aber auch vor, dass man auf weitere rechtliche oder inhaltliche Defizite einer Vorlage aufmerksam wird. Die Ergebnisse der Vorprüfung werden in einem schriftlichen Bericht festgehalten und allfällige formelle Korrekturen direkt in den Erlassentwurf eingetragen. Diese Unterlagen werden dann dem zuständigen Departement zugestellt. Allfällige Differenzen in der Beurteilung zwischen dem Departement und der Standeskanzlei werden in der Folge gesprächsweise bereinigt. Dieser Prozess führt nicht selten zu grösseren Änderungen im Aufbau von Erlassen und in der Formulierung der Normen.

5.2 Wahrung der Anforderungen an das Recht

- a) *Nur zweckmässiges Recht darf erlassen werden/Das Recht muss vollziehbar sein*
Durch die dargelegten Prüfungsverfahren wird die Zweckmässigkeit und Vollziehbarkeit des Rechts zweifellos gefördert. Dabei hat sich insbesondere auch die konsequente Durchführung von Vernehmlassungsverfahren bewährt. Verbesserungspotential ist bei den internen Prüfungsverfahren zu orten. Für vertiefte Abklärungen fehlen teilweise Mittel und Zeit. Auch fehlt eine zentrale Stelle, welche eine umfassende rechtliche Überprüfung der Erlassentwürfe vornimmt, wie dies in anderen Kantonen der Fall ist, die über Gesetzgebungsdienste verfügen.
- b) *Das Recht muss in einem demokratischen und offenen Verfahren erlassen werden*
Im Rahmen der verwaltungsinternen Vernehmlassung erhalten die anderen Mitglieder der Regierung die Gelegenheit, sich mit einer Rechtsetzungsvorlage ein erstes Mal zu befassen. Das stärkt die demokratische Legitimation der Regierung, wenn sie in der Folge die Rechtsänderung beschliesst. Mit dem externen Vernehmlassungsverfahren und der Darstellung der Vernehmlassungsergebnisse und der nicht berücksichtigten Anliegen samt Begründung in den Botschaften werden die Transparenz des Rechtsetzungsverfahrens und seine demokratische Legitimation gefördert.
- c) *Rechtsnormen müssen in die Rechtsordnung eingepasst werden / Das Recht muss inhaltlich klar sein*

Auch in diesem Zusammenhang erweist sich das Fehlen einer zentralen Stelle, welche eine umfassende rechtliche Prüfung vornimmt, als Manko. Die Vorprüfungsverfahren bei der Standeskanzlei, bei denen andere rechtli-





che Aspekte im Zentrum stehen, und die summarische rechtliche Prüfung der Erlasse durch die Kanzleidirektion, im Rahmen der Auflage der Revisionsvorlagen vor der Beschlussfassung der Regierung, vermögen dieses Defizit nicht auszugleichen.

6 Beschlussfassung über Entwurf oder Erlass

6.1 Ablauf

Die Überarbeitung des Erlassentwurfes aufgrund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, der Mitberichte und des Vorprüfungsberichts obliegt dem sachlich zuständigen Departement. Dieses unterbreitet den definitiven Erlassentwurf in der Folge der Regierung zur Beschlussfassung. Bei Vorlagen über den Erlass oder die Änderung einer Verfassungsbestimmung, eines Gesetzes oder einer Grossratsverordnung erfolgt dies im Rahmen einer Botschaft, welche die Begründung der beantragten Änderungen enthält. Bei Vorlagen über den Erlass oder die Änderung einer Regierungsverordnung ist die Begründung im dazugehörigen Regierungsbeschluss enthalten. Den Botschaften sind die italienische und die romanische Übersetzung des Erlassentwurfs²⁶ und der bisherige Rechtstext beigegeben.

6.2 Wahrung der Anforderungen an das Recht

a) *Das Recht muss vollziehbar sein*

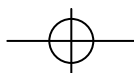
Diese Anforderung wird dadurch unterstützt, dass die Beratung und Beschlussfassung in einem Gremium von in der Regel praxiserprobten Politikern und Politikerinnen erfolgt, die aufgrund ihrer früheren politischen Tätigkeiten, auch gerade auf unteren staatlichen Ebenen (vor allem in Gemeinden), viel Erfahrung und eine besondere Sensibilität für Vollzugsfragen mitbringen.

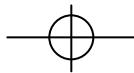
b) *Das Recht muss in einem demokratischen und offenen Verfahren erlassen werden* Als vom Volk gewählte Behörde ist die demokratische Legitimation der Regierung und damit des Verfahrens gewährleistet.

7 Parlamentarische Vorberatung

7.1 Ablauf

Zu Beginn jeder Amtsperiode wählt der Grosse Rat aus der Ratsmitte unter anderem fünf ständige Sachkommissionen.²⁷ Er kann jederzeit weitere ständige Kommissionen bestellen oder unter bestimmten Voraussetzungen auch eine nichtständige Vorberatungskommission einsetzen.²⁸ Die Präsidentenkonferenz²⁹ weist den Kommissionen Geschäfte zur Vorberatung





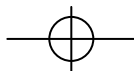
und Antragsstellung zu.³⁰ Botschaften zum Erlass oder zur Änderung der Verfassung, von Gesetzen oder Grossratsverordnungen finden so den Weg in eine vorberatende Kommission des Grossen Rates.

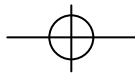
An den Kommissionssitzungen nehmen in der Regel das zuständige Mitglied der Regierung und die mit der Vorlage befasste Fachperson des entsprechenden Departements, unter anderem der jeweilige Departementssekretär, teil.³¹ Aufgabe der Regierungs- und Verwaltungsdelegation ist es, die Vorlage der Regierung in der Kommission zu vertreten. Die Kommission kann auch aussenstehende Dritte anhören oder Gutachten in Auftrag geben. Für Letzteres bedarf sie jedoch (indirekt) der Zustimmung der Präsidentenkonferenz, weil diese für die Freigabe von Krediten für ausserordentliche Aufwendungen der Kommissionen zuständig ist.³² Grundlage für die Arbeit der Kommissionen bildet die von der Regierung verabschiedete Botschaft. Von sich aus oder auf Verlangen liefert das zuständige Departement gelegentlich auch ergänzende Unterlagen zur entsprechenden Revisionsvorlage.

Das Verhältnis zwischen den Kommissionen und der Vertretung von Regierung und Verwaltung kann als gut bezeichnet werden. Die Revisionsvorlage wird in aller Regel in konstruktiver Weise diskutiert, und es werden Änderungsanträge beschlossen. Möglich sind dabei auch Minderheitsanträge aus der Kommission. Eine umfassende Überprüfung des Entwurfs im Sinne eines erneuten Durchdenkens der Revisionsvorlage «von A bis Z» findet in der Regel nicht statt. Dies war zumindest die Praxis unter der alten Geschäftsordnung, die noch keine ständigen Sachkommissionen kannte.³³ Seit Juni 2003 sind nun die ständigen Kommissionen im Einsatz. Eine grundlegende Änderung der Arbeitsweise konnte in der kurzen Periode noch nicht beobachtet werden. Die Kommissionen haben neu auch das Recht, Vorlagen der Regierung vor der Beratung im Rat einmal zur Überarbeitung zurückzuweisen.³⁴ Von dieser Möglichkeit wurde bislang noch nicht Gebrauch gemacht.

Die sich aus der Beratung der Vorlage durch die Kommission ergebenden Änderungsanträge (Mehrheits- und Minderheitsanträge) werden durch den Ratssekretär oder seinen Stellvertreter formuliert, wobei sie üblicherweise Rücksprache mit dem zuständigen Departement nehmen, das mit der Vorlage am besten vertraut ist. Auf diese Weise kann die optimale Einpassung der Änderungen in die Gesamtvorlage sichergestellt werden.

Nach Abschluss der Beratung in der Kommission legt der Regierungsvertreter das Protokoll über die Vorberatung der Regierung zur Stellung-





nahme vor. Diese entscheidet bei Änderungsanträgen, ob sie an der Version der Botschaft festhalten oder sich einem Änderungsantrag der Kommission (Mehrheits- oder Minderheitsantrag) anschliessen will. Das Protokoll der Vorberatungskommission wird entsprechend ergänzt. Eine zweite Lesung der Vorlage in der Kommission findet normalerweise nicht statt. Beim Protokoll handelt es sich um ein reines Beschlussprotokoll, dem keine Begründungen zu entnehmen sind. Die Begründung der Anträge erfolgt dann später mündlich in der parlamentarischen Beratung.

Mit der bereits angesprochenen Revision der Geschäftsordnung wurde ein Ratssekretariat geschaffen, das fachlich der Ratsleitung und administrativ der Standeskanzlei unterstellt ist.³⁵ Aufgabe des Ratssekretariats ist es unter anderem auch, die ständigen Sachkommissionen administrativ, juristisch und organisatorisch zu betreuen. Beim aktuellen Bestand des Ratssekretariats von 2 Stellen ist es allerdings ausgeschlossen, dass weitreichende, eigenständige Abklärungen für die Kommissionen zu den entsprechenden Sachgebieten vorgenommen werden können. Diesbezüglich sind die Kommissionen weiterhin wesentlich auf die Unterstützung durch die Verwaltung angewiesen.

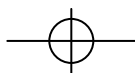
7.2 Wahrung der Anforderung an das Recht

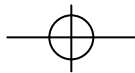
a) *Nur zweckmässiges Recht darf erlassen werden*

Diese Anforderung wird durch die Beratung der Revisionsvorlage durch die Kommission unterstützt. Wie die Praxis zeigt, begnügen sich die Kommissionen allerdings in den meisten Fällen damit, die Argumentation der Regierung einer «Plausibilitätsüberprüfung» zu unterziehen. Neue, weitergehende Abklärungen zu einer Revisionsvorlage erfolgen nur in seltenen Fällen. Dieses Verhalten hat wohl verschiedene Ursachen. Bei den Kommissionsmitgliedern handelt es sich um Milizparlamentarier und -parlamentarierinnen, die nur einen beschränkten zeitlichen Einsatz leisten können und wollen. Zudem ist die Vertrauensbasis zwischen Regierung und Parlament intakt.

b) *Das Recht muss vollziehbar sein*

Dieser Aspekt erfährt bei der Beratung in den Kommissionen besondere Beachtung. Viele Parlamentarier und Parlamentarierinnen hatten oder haben Ämter auf unteren staatlichen Ebenen inne und sind deshalb für Fragen der Lesbarkeit und der Praktikabilität von Erlassen sensibilisiert und kennen auch die beschränkten staatlichen Ressourcen.





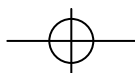
c) *Das Recht muss in einem demokratischen und offenen Verfahren erlassen werden*
Das dargelegte Vorgehen in den Kommissionen unterstützt die demokratische Legitimation des späteren Erlasses in dem Sinne, als die Vorlage der Regierung eingehend beraten wird.

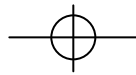
d) *Rechtsnormen müssen in die Rechtsordnung eingepasst werden / Das Recht muss klar und verständlich formuliert sein*

Der Schwerpunkt der Arbeit in den Kommissionen liegt bei der inhaltlich zweckmässigen Ausgestaltung des Rechts und seiner Vollziehbarkeit. Weniger im Vordergrund stehen die Fragen, ob die Bestimmungen auch dem übergeordneten Recht entsprechen, ob sie in die übrige Rechtsordnung gut eingepasst sind und die formalen Anforderungen der Klarheit, Vollständigkeit und Widerspruchslosigkeit erfüllen. Hier sind die Vertreter des federführenden Departements gefordert, welche Änderungsanträge der Kommission auch unter diesen Aspekten zu würdigen haben. Da nicht alle Departemente im Umgang mit diesen Fragen gleich gewandt sind, wäre es wohl sinnvoll, wenn eine auf die juristische und die rechtsetzungstechnische Prüfung von Erlassen spezialisierte Stelle die von der Kommission beschlossenen Änderungen nochmals prüfen würde. Die inhaltliche und formale Richtigkeit der von den Kommissionen beschlossenen Änderungen würde auch dadurch unterstützt, dass die Kommissionen ihre Änderungen schriftlich begründen. Die Begründungspflicht würde zu einer vertieften Auseinandersetzung mit Änderungsvorschlägen führen.

Bis heute hatten die Kommissionen erst wenige Vorlagen zu behandeln, welche von einem Mitglied des Parlaments ausgearbeitet worden waren. (Parlamentarische Initiative oder Antrag auf Direktbeschluss). In diesen Fällen zeigte sich der Mangel an juristischer und rechtsetzungstechnischer Prüfung akzentuiert.

Zwar hat die Regierung die Möglichkeit, zum Vorstoss Stellung zu nehmen.³⁶ Ihre Stellungnahme sollte sich aber in erster Linie auf die Zweckmässigkeit und Vollziehbarkeit beziehen können und weniger auf die juristische und rechtsetzungstechnische Korrektheit des Vorstosses. Trägt die Regierung nämlich Einwände letzterer Art vor, so führt das zu schwierigen Diskussionen mit dem Parlament, weil rasch der Vorwurf laut wird, die Regierung wolle ein ihr inhaltlich nicht genehmes Anliegen auf formaljuristischem Wege «bodigen».



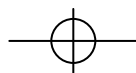


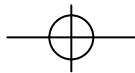
8 Behandlung im Parlament

8.1 Ablauf

Der Grosse Rat behandelt Rechtsetzungsvorlagen in der Regel in einer Lesung. Vor der Schlussabstimmung über eine Gesetzesvorlage hat der Präsident dem Rat die Frage vorzulegen, ob eine zweite Lesung zu erfolgen habe. Eine zweite Lesung kann auf Antrag auch bei Verordnungen beschlossen werden. Bei wichtigen Vorlagen prüft die Vorberatungskommission von Amtes wegen die Frage einer zweiten Lesung und stellt Antrag an den Grossen Rat.³⁷ Der Kommissionspräsident begründet dem Ratsplenum beim Eintreten die Vorlage mündlich. In der Detailberatung nimmt wiederum der Kommissionspräsident die notwendigen Erläuterungen vor. Er begründet auch Änderungsanträge der Kommission. Liegen Minderheitsanträge vor, so erhält auch der Vertreter der Kommissionsminderheit die Gelegenheit, sie zu erläutern. Für die Beratung liegen den Ratsmitgliedern die Botschaft der Regierung und das Protokoll der Vorberatungskommission mit den Änderungsanträgen je in gedruckter Version vor. Eine schriftliche Begründung der von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen wird nur ausnahmsweise abgegeben. Die Mitglieder der Regierung nehmen in beratender Funktion an den Sitzungen des Grossen Rats teil und können Anträge stellen.³⁸ Der Beizug von Verwaltungsangehörigen zu den Beratungen ist nirgends vorgesehen und kommt in der Praxis auch nicht vor. Inhaltlich beschränkt sich die Debatte in der Regel auf die Behandlung von Punkten, die bereits in der vorberatenden Kommission strittig waren und zu denen dort Minderheitsanträge formuliert wurden. Spontane Änderungsanträge bilden eher die Ausnahme. Dazu mag auch die Bestimmung beitragen, wonach Anträge auf Verlangen schriftlich einzureichen sind.³⁹ Die Geschäftsordnung sieht weiter vor, dass wichtige Anträge zu Gesetzes- oder Verordnungsvorlagen vor der Beratung durch die Kommission bei deren Präsidenten oder Präsidentin eingereicht werden sollen. Dieser oder diese kann dann den Antragssteller zur Begründung seines Antrags zu einer Kommissionssitzung einladen. Werden solche Anträge während der Beratung im Rat gestellt, so kann die Kommission verlangen, dass sie ihr zur Vorberatung überwiesen werden.⁴⁰ Von diesen beiden Möglichkeiten wird in der Praxis praktisch nicht Gebrauch gemacht.

Kommt es zu einer zweiten Lesung, so liegt das Ergebnis der ersten Lesung dem Ratsplenum in gedruckter Fassung vor. Ebenso erhalten die Ratsmitglieder weitere Änderungsanträge der zuständigen Sachkommission. In der zweiten Lesung bilden in der Regel nur noch diejenigen Punkte





Gegenstand der Debatte, welche bei der ersten Lesung umstritten waren und in den Abstimmungen nur knapp entschieden wurden.

Die verabschiedete Vorlage wird als Bestandteil des Grossratsprotokolls der Redaktionskommission zur redaktionellen Bereinigung überwiesen.⁴¹ Der Redaktionskommission gehören vier gewählte Ratsmitglieder sowie von Amtes wegen der Landespräsident und der Landesvizepräsident an. Den Sitzungen wohnen der Ratssekretär und sein Mitarbeiter oder seine Mitarbeiterin bei. Die zu redigierenden Erlasse werden vom Ratssekretariat vorgängig den jeweils zuständigen Departementen zur Kontrolle zugestellt. Die Änderungen der Redaktionskommission beschränken sich auf sprachliche und orthografische Korrekturen.

8.2 Wahrung der Anforderungen an das Recht

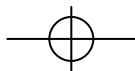
a) *Nur zweckmässiges Recht darf erlassen werden / Das Recht muss vollziehbar sein*
Diesen Anforderungen wird dadurch nachgekommen, dass zentrale, umstritten gebliebene Fragen über die Eignung und die Vollziehbarkeit einer Rechtsnorm im Ratsplenum nochmals, allenfalls auch noch in einer zweiten Lesung, diskutiert werden.

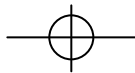
b) *Das Recht muss in einem demokratischen und offenen Verfahren erlassen werden*

Diese Anforderungen werden dadurch unterstützt, dass den Ratsmitgliedern der schriftliche Antrag der Regierung samt Begründung (Botschaft), der unbegründete schriftliche Antrag der vorberatenden Kommission und – für den Fall einer zweiten Lesung – die schriftliche Darstellung des Ergebnisses der ersten Lesung des Rats bei der Beratung vorliegen. Ein gewisser Mangel besteht darin, dass die von der vorberatenden Kommission beantragten Änderungen im Rat in der Regel nur mündlich begründet werden. Bei komplexeren Vorlagen werden so die Gründe für die Abweichung von der Regierungsvorlage nicht immer hinreichend transparent gemacht. Um diesem Defizit entgegenzuwirken, ist es in letzter Zeit im Rat bei komplexeren Vorlagen vermehrt auch zu Präsentationen unter Einsatz von visuellen Instrumenten (Hellraumprojektor) gekommen.

c) *Rechtsnormen müssen in die Rechtsordnung eingepasst werden / Das Recht muss inhaltlich klar sein*

Änderungen an Erlassentwürfen, die erst vom Parlament vorgenommen werden und nicht bereits als Antrag in der vorberatenden Kommission formuliert worden sind, bergen die Gefahr in sich, dass sie nicht gut in die





Rechtsordnung eingepasst und inhaltlich unklar sind. Ist eine Vorlage mit solchen Änderungen verabschiedet worden, so ist eine inhaltliche Änderung nur mehr auf dem Wege einer späteren Revision möglich. In der Redaktionskommission können lediglich noch sprachliche und systematische Korrekturen angebracht werden. Wie die Praxis zeigt, kommt der Anstoss dazu in der Regel aus der Verwaltung. Die Redaktionskommission selbst ist bei ihrer Arbeit in erster Linie auf die redaktionelle Bereinigung des Grossratsprotokolls fokussiert. Auch die personelle Zusammensetzung und die Arbeitsorganisation der Kommission sind nicht darauf ausgerichtet, solche Fragen vertieft zu prüfen.

9 Volksabstimmung

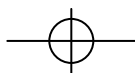
9.1 Ablauf

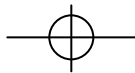
Unter der alten Kantonsverfassung galt das obligatorische Gesetzesreferendum.⁴² Die neue Kantonsverfassung sieht demgegenüber das fakultative Gesetzesreferendum vor.⁴³ Unter der alten wie der neuen Kantonsverfassung unterstehen Verfassungsänderungen dem obligatorischen Referendum.⁴⁴

Im Falle einer Volksabstimmung werden die Stimmberechtigten mit der so genannten Erläuterung über die Abstimmungsvorlage informiert. Die Erläuterung enthält einen begründeten Antrag des Grossen Rates. In der Begründung sind die Erwägungen einer erheblichen Minderheit des Rates angemessen zu berücksichtigen.⁴⁵ Der Entwurf für die Erläuterung wurde bis anhin von der Standeskanzlei in Zusammenwirken mit den Departementen erstellt. Neu soll diese Aufgabe das Ratssekretariat übernehmen, wobei es wiederum auf die Mitwirkung der zuständigen Departemente angewiesen sein wird. Die Bereinigung und Genehmigung der Erläuterung obliegen der Redaktionskommission des Grossen Rates.⁴⁶

9.2 Wahrung der Anforderungen an das Recht

- a) *Nur zweckmässiges Recht darf erlassen werden / Das Recht muss vollziehbar sein*
- Mit den Volksabstimmungen ist eine letzte Kontrolle der Zweckmässigkeit und Vollziehbarkeit eines Erlasses möglich. Wie die bisherigen Erfahrungen unter dem obligatorischen Referendum zeigen, kommt es dazu jedoch in vertiefter Form nur, wenn bereits im Grossen Rat eine kontroverse Diskussion stattgefunden hat und entsprechend Parteien oder Interessenverbände sich im Vorfeld der Abstimmung in der Öffentlichkeit engagieren.



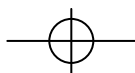


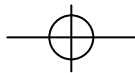
- b) *Das Recht muss in einem demokratischen und offenen Verfahren erlassen werden*
- Die Volksabstimmungen stellen sicher, dass die wichtigsten Rechtsnormen (Verfassung) stets und die wichtigen Rechtsnormen (Gesetze) auf Verlangen in höchstmöglicher Weise demokratisch legitimiert werden. Die Erläuterungen des Grossen Rates fördern dabei die Transparenz des Entscheidungsprozesses, weil sie auch die Auffassungen wesentlicher Minderheiten enthalten. Der am 1. Januar 2004 mit dem Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung erfolgte Wechsel zum fakultativen Gesetzesreferendum stellt nur formal gesehen eine Schwächung der demokratischen Legitimation dar. Durch die Fokussierung der beschränkten Aufmerksamkeit der Stimmberechtigten auf die politisch umstrittenen Vorlagen wird es zweifellos dazu kommen, dass diese Vorlagen von den Stimmberechtigten genauer geprüft werden. Eine vertiefte Auseinandersetzung der Stimmbürgerschaft mit Rechtsetzungsvorlagen könnte auch dadurch erreicht werden, dass die Regierung, welche in den meisten Fällen den Impuls für eine Abstimmungsvorlage gesetzt hat, sich noch stärker im Abstimmungskampf engagieren würde.⁴⁷ Dem steht jedoch entgegen, dass die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Wahl und Abstimmungsfreiheit der Intervention der Behörden im Abstimmungskampf enge Grenzen setzt.

10 Inkraftsetzung und Publikation

10.1 Ablauf

Regierungsverordnungen werden durch die Regierung in Kraft gesetzt, ausser in seltenen Fällen, wo das Inkrafttreten einer Verordnung mit dem eines übergeordneten Erlasses verknüpft ist. Die übrigen Erlasse (Verfassung, Gesetze und Grossratsverordnungen) werden ebenfalls von der Regierung in Kraft gesetzt, wenn diese Erlasse das Inkrafttreten nicht selber normieren und eine Delegation der Inkraftsetzungskompetenz an die Regierung vorgesehen ist, was die Regel ist. Vor dem Inkrafttreten werden die Erlasse in der (chronologischen) Amtlichen Gesetzessammlung im Kantonsamtsblatt publiziert.⁴⁸ Diese Publikation erfolgt ausschliesslich in deutscher Sprache.⁴⁹ Die Erlasse werden zudem im so genannten Bündner Rechtsbuch veröffentlicht, das heisst in der systematischen Sammlung der geltenden Erlasse des Kantons. Das Bündner Rechtsbuch wird in deutscher, romanischer und italienischer Sprache geführt.⁵⁰ Die Übersetzung der Erlasse vom Deutschen ins Italienische und ins Romanische werden vom zentralen kantonalen Übersetzungsdienst, der bei der Standeskanzlei angesiedelt ist, vorgenommen. Die Nachführung der italienischen und der romanischen Version des Bündner Rechtsbuches folgt aufgrund des dazwischenliegenden Über-





setzungsvorgangs jeweils mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung. In der deutschen Fassung liegt das Bündner Rechtsbuch auch in elektronischer Version vor, die im Monatsrhythmus aktualisiert wird. Es ist auf der Homepage des Kantons Graubünden⁵¹ via Internet zugänglich.⁵²

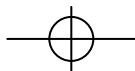
10.2 Wahrung der Anforderungen an das Recht

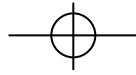
a) *Das Recht muss vollziehbar sein*

Der Umstand, dass der Grosse Rat in der Regel darauf verzichtet, das Inkrafttreten eines Erlasses direkt in der Vorlage zu regeln, sondern dies der Regierung überlässt, wirkt sich in Bezug auf die Vollziehbarkeit positiv aus. So ist es der Regierung und der Verwaltung möglich, die nötigen Vorbereitungen für den Vollzug eines Gesetzes oder einer Gesetzesänderung zu treffen. Die Vollziehbarkeit des Erlasses wird ferner dadurch unterstützt, dass alle neuen Erlasse und Erlassänderungen im Kantonsamtsblatt und im Bündner Rechtsbuch publiziert werden müssen. Die Romanisch oder Italienisch sprechenden Teile der Bevölkerung sind hier etwas schlechter gestellt, weil aus den dargelegten Gründen die Übersetzungen von Regierungsverordnungen erst mit Verzögerung vorliegen. Zu prüfen wäre auch die in anderen Kantonen übliche Praxis, die Bevölkerungen über legislatorische Neuerungen mittels einer Medienmitteilung der Regierung zu informieren.

b) *Das Recht muss inhaltlich klar sein*

Diese Anforderung an das Recht wird unter anderem dadurch unterstützt, dass die Materialien zu den Erlassen leicht greifbar sind. Die Botschaften der Regierung zu den Rechtsetzungsvorlagen auf Verfassungs-, Gesetzes- oder Grossratsverordnungsstufe und die Protokolle des Grossen Rates sind öffentlich zugänglich. Sie können in gedruckter Fassung bezogen werden und stehen auf der Homepage des Kantons Graubünden auch in elektronischer Form zur Verfügung. Die Materialien sind auch leicht auffindbar, weil die Fundstellen in den Erlassen jeweils präzise angegeben werden. Ein Defizit ist hingegen bei den Regierungsverordnungen auszumachen. Die entsprechenden Beschlüsse der Regierung sind nicht allgemein zugänglich. Auf Anfrage werden sie von der Standeskanzlei nach Rücksprache mit den Departementen aber in aller Regel ausgehändigt. Informationsdefizite können auch in jenen Fällen auftreten, wo die Vorberatungskommission oder der Grosse Rat Änderungen an Vorlagen vornehmen, ohne dass es im Grossen Rat zu einer grösseren Diskussion kommt. Die Motive der Änderung lassen sich dem Grossratsprotokoll kaum entnehmen. Dem könnte dadurch

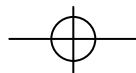
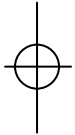


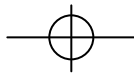


abgeholfen werden, dass die vorberatende Kommission die von ihr beantragten Änderungen schriftlich begründen und veröffentlichen würde.

11 Schlussbemerkungen

Rechtsetzung ist ein sehr komplexer Prozess, an dem verschiedenste Akteure und Institutionen, mit teilweise unterschiedlichen Interessen, beteiligt sind. Bei der praktischen Umsetzung der theoretischen Anforderungen an die Rechtsetzung ist deshalb ein Weg zu finden, der sich zwar am Ideal orientiert, jedoch die realen Gegebenheiten und Möglichkeiten berücksichtigt. Unterzieht man das Rechtsetzungsverfahren im Kanton Graubünden unter diesem Gesichtspunkt und nach diesen Ausführungen einer Bewertung, so fällt diese durchaus positiv aus. Die Rechtsetzung erfolgt mit relativ schlanken Strukturen, in angemessener Zeit und in ausreichender rechtlicher Qualität. Grundlegende Änderungen drängen sich deshalb nicht auf. Wohl aber, wie bereits angesprochen, punktuelle Verbesserungen. Im Vordergrund stehen dabei nicht strukturelle Massnahmen (z. B. Schaffung eines Gesetzgebungsdienstes), sondern personenbezogene Massnahmen, nämlich eine laufende, praxisorientierte Aus- und Weiterbildung aller an der Rechtsetzung Beteiligten (nicht nur, aber auch der Juristen und Juristinnen) im Bereich der Rechtsetzung.





Anmerkungen

- 1 Art. 2 Abs. 2 Ziff. 1 und 3 (aKV).
- 2 Art. 15 Abs. 3 und 4 aKV.
- 3 Art. 29 aKV und Wohnrechtsrecht.
- 4 Art. 31, 32 und 45 nKV.
- 5 Art. 32 nKV.
- 6 Art. 2 Abs. 2 Ziff. 3 aKV und Art. 17 Abs. 1 Ziff. 1 nKV.
- 7 Verordnung über die Herausgabe eines neuen Bündner Rechtsbuches und die Weiterführung der Amtlichen Gesetzessammlung, BR 180.100.
- 8 Vgl. Homepage des Kantons Graubünden www.gr.ch
- 9 Art. 74 Abs. 1 lit. a GGO, BR 170.140.
- 10 Art. 78 GGO.
- 11 Art. 54 Abs. 3 aKV.
- 12 Art. 12 Abs. 1 nKV.
- 13 Art. 3 Abs. 1 Ziff. 1 und 2 aKV.
- 14 Art. 12 Abs. 2 Ziff. 1 nKV.
- 15 RB Prot. Nr. 304/01 vom 20. Februar 2001.
- 16 Mit dem Projekt «Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung und Rechtsanwendung» (VFRR) wurden die kantonalen Erlasse im Hinblick auf Verwesentlichung und Flexibilisierungsmöglichkeit überprüft. Näheres siehe LeGes 2001/1, S. 51 ff.
- 17 Art. 95 Abs. 1 und 2 GGO.
- 18 Landesbericht 2002, S. 6 und Botschaft der Regierung Heft Nr. 1/2000–2001, S. 17–19.
- 19 So etwa bei der Revision des kantonalen Raumplanungsgesetzes, wo der Regierung ein Bericht über die Revisionsziele und Leitsätze zu konzeptionellen und inhaltlichen Fragestellungen unterbreitet wurden (Prot. Nr. 1842/01).
- 20 Die Konzeption von Erlassen bildete deshalb auch Gegenstand einer im Zusammenwirken mit dem Zentrum für Rechtsetzungslehre (ZfR) der Universität Zürich im Jahre 2001 durchgeführten Weiterbildungsveranstaltung für die mit Rechtsetzungsfragen befassten Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung.
- 21 Aufgrund dieser Erkenntnis wird seit 2001 im Zusammenwirken mit dem ZfR an der Universität Zürich jährlich eine Weiterbildungsveranstaltung für die mit Rechtsetzungsfragen befassten Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung durchgeführt.
- 22 Jüngste Beispiele: Totalrevision der Verordnung über die kantonale Pensionskasse, Totalrevision der Vollziehungsverordnung über das Zivilstandswesen.
- 23 Art. 2 lit. f.
- 24 Art. 42 Abs. 4 regierungsrätliche Ausführungsbestimmungen zum Finanzhaushaltsgesetz, BR 710.110.
- 25 Vgl. dazu die Ausführungen in der Botschaft der Regierung vom 14. Dezember 1999, Heft Nr. 6/1999–2000, S. 415 und 777.
- 26 Gegenstand der Beratung im Grossen Rat bildet allein der deutsche Text.
- 27 Kommission für Justiz und Sicherheit; Kommission für Bildung und Kultur; Kommission für Gesundheit und Soziales; Kommission für Umwelt, Verkehr und Energie; Kommission für Wirtschaft, Abgaben und Staatspolitik; Art. 31 Abs. 1 lit. d–h Geschäftsordnung des Grossen Rates (GGO, BR 170.140).
- 28 Art. 31 Abs. 2 und Art. 37 GGO.
- 29 Besteht aus dem Landespräsidenten, dem Landesvizepräsidenten und den Präsidenten der im Grossen Rat vertretenen Fraktionen.
- 30 Art. 18 lit. b GGO.
- 31 Art. 29 GGO.
- 32 Art. 18 lit. o GGO.
- 33 Die revidierte Geschäftsordnung ist auf 1. Mai 2003 in Kraft getreten.
- 34 Art. 24 Abs. 2 GGO.
- 35 Art. 41 GGO.
- 36 Art. 86 Abs. 3 und Art. 88 lit. c GGO.
- 37 Art. 63 Abs. 4 GGO.
- 38 Art. 14 Abs. 3 aKV und Art. 44 Abs. 3 nKV.
- 39 Art. 57 Abs. 1 GGO.
- 40 Art. 57 Abs. 2 und 3 GGO.
- 41 Art. 35 Abs. 4 lit. b GGO.
- 42 Art. 2 Abs. 1 Ziff. 3 aKV.
- 43 Art. 17 Abs. 1 Ziff. 1 nKV.
- 44 Art. 1 Abs. 1 Ziff. 1 aKV und Art. 16 Ziff. 1 nKV.
- 45 Art. 22 Abs. 3 Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte im Kanton Graubünden, BR 150.100.
- 46 Art. 35 Abs. 5 GGO.
- 47 In der Regel beschränkt sich die Regierung auf einen kurzen Aufruf in der Tagespresse (sog. «Hirtenbrief»).
- 48 Art. 3 Verordnung über die Herausgabe eines neuen Bündner Rechtsbuches und die Weiterführung der Amtlichen Gesetzessammlung, BR 180.100.
- 49 Ab 1. Januar 2004 gilt das fakultative Gesetzesreferendum. Entsprechend werden die dem Referendum unterliegenden Gesetze in allen drei Amtssprachen im Kantonsamtsblatt publiziert.
- 50 Art. 1 Verordnung über die Herausgabe eines neuen Bündner Rechtsbuches und die Weiterführung der Amtlichen Gesetzessammlung.
- 51 www.gr.ch
- 52 Zurzeit laufen die Vorbereitungen für die Digitalisierung auch der romanischen und der italienischen Fassung des Bündner Rechtsbuches.

