

Wer hat und wer macht wie viel? – Rechtsbestand und Rechtsetzungsaktivität in den Schweizer Kantonen

Felix Uhlmann¹ | *In Politik und Wissenschaft wird oft die Forderung nach weniger Gesetzen erhoben. Der Rechtsbestand selbst ist aber selten Gegenstand vertiefter Untersuchungen. Eine Studie von Ökonomen und Juristen hat im Jahr 2015 den Rechtsbestand im Kanton Graubünden mit demjenigen anderer Kantone verglichen. Dabei wurde nicht nur das aktuell geltende Recht, sondern auch die Häufigkeit von Änderungen untersucht, und zwar über einen Zeitraum von über hundert Jahren. Berücksichtigt wurden auch die unterschiedlichen Normstufen: Verfassung, Gesetze, Verordnungen.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Methode
- 3 Wichtigste Ergebnisse
 - 3.1 Erstaunliche Unterschiede
 - 3.2 Grösse und Rechtstradition
 - 3.3 Stabiler Umfang, zunehmende Aktivität
 - 3.4 Parlament und Regierung
- 4 Fazit und Ausblick

1 Einleitung

Wer sich mit Gesetzgebung beschäftigt, muss psychisch robust sein: In fast allen Beiträgen zur Regulierungstätigkeit des Staates werden Quantität und Qualität der Gesetzgebung beklagt (vgl. etwa Müller/Uhlmann 2013, 49 ff.; Uhlmann 2014, 171 ff.). In jüngster Zeit zielen verschiedene Vorschläge auf politischer Ebene auf eine Begrenzung des Normbestands ab: «One in, one out» (parlamentarische Initiative Vogt vom 2. Juni 2016²) oder, als Steigerungsform, «One in, two out» (Motion Martullo-Blocher vom 17. Juni 2016³), Sunset Legislation etc. (Postulat Hugues vom 14. Sept. 2011⁴; Kanton GR: Anfrage Claus vom 15. Juni 2016⁵) sind dabei nur die bekanntesten Vorschläge.

Dabei scheint ein unausgesprochener Konsens zu bestehen, dass mehr Gesetzgebung schädlich ist und weniger Gesetzgebung *per se* wünschbar. Im Jahr 2016 befragte die Gratiszeitung 20 Minuten ihre Leserinnen und Leser, ob es zu viele Gesetze gebe oder nicht (Büchi 2016). Wenig überraschend haben 83 Prozent der Leserinnen und Leser dies bejaht und nur 12 Prozent die Frage verneint. Man darf annehmen, dass eine Umfrage in Politik und Wissenschaft zu einem ähnlichen Ergebnis geführt hätte.

Bei all dieser Skepsis gegen neues Recht sollte nicht vergessen werden, dass eine funktionierende Rechtsordnung für ein modernes Staatswesen unabdingbar ist. Es herrscht Einigkeit darüber, dass demokratische Mitbestimmung, wirtschaftlicher Austausch, Grundeigentum und Schutz vor staatlichen Übergriffen, Kriminalitätsbekämpfung etc. ohne solide gesetzliche Grundlagen nicht denkbar wären. Gesetze stabilisieren eine Gesellschaft und fördern ihre Entwicklung (Müller/Uhlmann 2013, 17 ff.).

Die entscheidende Frage ist, ab welchem Umfang die negativen Auswirkungen (oder Nebenwirkungen) die positiven Effekte von Recht überwiegen. Für diese Frage gibt es keine einfachen Antworten. Jede sinnvolle Beschäftigung mit dieser Frage muss mit dem Objekt der Untersuchung beginnen, nämlich mit dem tatsächlichen Bestand an Recht und Regulierung (Uhlmann 2014, 172 f.).

Solche empirischen Ansätze erfordern mehr als ein einfaches Zählen von Gesetzen: Sie verlangen eine vertiefte Analyse der gesetzlichen Grundlagen. In der Schweiz haben zwei Ökonomen den Rechtsbestand der Schweizer Kantone erhoben (Lüchinger/Schelker, 2016; Lüchinger/Schelker 2015). Im Auftrag des Kantons Graubünden hat im Jahr 2015 eine interdisziplinäre Gruppe aus Ökonomen und Juristen die Resultate für den Kanton untersucht (Lüchinger/Roth/Schelker/Uhlmann 2015). Die folgenden Ausführungen basieren hauptsächlich auf den Resultaten dieser Studie.

2 Methode

Bei empirischen Untersuchungen am Rechtsbestand sollte nicht nur der *aktuelle Bestand*, sondern auch die *Änderungsfrequenz* des staatlichen Rechts berücksichtigt werden (berücksichtigt beispielsweise bei Linder/Hümbelin/Sutter 2009 und Lüchinger/Schelker 2015; Buomberger 2014; Counting Regulations 2016⁶; Federal Regulatory State 2017⁷; House of Commons Library 2017⁸; Riedo/Maeder 2015). Es ist denkbar, dass das Gefühl staatlicher Überregulierung nicht so sehr durch den absoluten Rechtsbestand beeinflusst wird, sondern durch die Häufigkeit seiner Änderungen. Die Daten von Lüchinger und Schelker beinhalten sowohl Bestand wie Aktivität. Berücksichtigt werden einerseits alle Gesetzestexte in den Kantonen, die auf *LexFind* im Volltext seit Mai 2006 verfügbar (Regelungsbestand) und nach Sachbereichen geordnet sind. Um die gesetzgeberische Aktivität zu messen, haben die Ökonomen mit Hilfe von Studierenden die Amtsblätter der Kantone über einen Zeitraum von mehr als 100 Jahren untersucht (Regelungsaktivität). In diesen Daten ist der Inhalt der Änderungen nicht abgebildet. Die Datenbestände unterscheiden auch die verschiedenen Kategorien staatlicher Rechtsetzung, namentlich Verfassungsrecht, Gesetzesrecht und Verordnungsrecht sowie interkantonale Vereinbarungen.

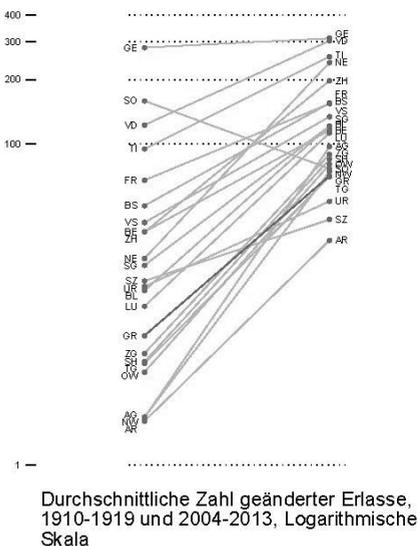
3.2 Grösse und Rechtstradition

Fragt man sich nach den Ursachen dieser Unterschiede, ergeben sich zwei «Regulierungstreiber»: (1) Die Kantonsgrösse: Grössere Kantone regeln mehr als kleinere Kantone. (2) Die Tradition: Kantone, die schon vor 100 Jahren viel geregelt haben, regeln auch heute noch viel. Andere Faktoren (Wohlstand, politische Ausrichtung etc.) scheinen demgegenüber keinen grossen Einfluss zu haben, mindestens waren die Daten in dieser Hinsicht nicht schlüssig.

Es ist denkbar, dass grössere Kantone einen erhöhten Regelungsbedarf haben. Dies allein dürfte die Unterschiede nicht erklären. Denkbar ist auch, dass die Differenzen im Regelungsumfang schlicht auf die Grösse der kantonalen Verwaltungsbehörden zurückzuführen sind. Kleinere Kantone vertrauen möglicherweise auch auf informellere Umsetzungsmechanismen als grössere Kantone.

Allerdings können nicht alle diese Differenzen mit der Grösse erklärt werden. Auffällig ist, dass die französischsprachigen Kantone und der Kanton Tessin deutlich aktiver regulieren als die Deutschschweizer Kantone. Die Eigenheiten der jeweiligen Sprache können dabei nur wenige Prozente erklären (Lüchinger/Roth/Schelker/Uhlmann 2015, 6). Entscheidend scheint vielmehr, ob ein Kanton bereits in der Vergangenheit viel geregelt hat. Obwohl diesbezüglich die Regelungsaktivität variiert, besteht eine starke Korrelation zwischen viel Regelungsaktivität in der Vergangenheit und viel Regelungsaktivität in der Gegenwart – und, so darf man wohl extrapolieren: in der Zukunft (Lüchinger/Roth/Schelker/Uhlmann 2015, 24; siehe Abb. 3).

Abbildung 3: Die Entwicklung der Regelungsaktivität in den Kantonen insgesamt, 1910–1919 und 2004–2013



3.3 Stabiler Umfang, zunehmende Aktivität

Der Kanton Graubünden kann als Beispiel dafür herangezogen werden, dass der Rechtsbestand in den Kantonen *nicht notwendigerweise zunehmen* muss. Dieser ist im Kanton Graubünden in den letzten zehn Jahren relativ stabil geblieben. Natürlich müsste man prüfen, ob der Rechtsbestand nur deswegen stabil ist, weil etwa gewisse kantonale Kompetenzen an den Bund übergegangen sind, so etwa im Bereich des Zivilprozessrechts und des Strafprozessrechts. Es könnte also sein, dass ein Kanton zwar einen stabilen Rechtsbestand hat, aber bei weniger Aufgaben im Verhältnis mehr reguliert.

Sichtbar ist auch im Kanton Graubünden eine Zunahme der Regelungsaktivität. Hier ist nochmals darauf hinzuweisen, dass die Zunahme der Regelungsaktivität nicht per se schlecht sein muss. Im Kanton Graubünden zeigen sich beispielsweise deutliche Ausschläge betreffend Regelungsaktivität beim Erlass der neuen Kantonsverfassung (Lüchinger/Roth/Schelker/Uhlmann 2015, 24) und beim Projekt zur Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung und Rechtsanwendung (VFFR) im Jahr 2000 (Müller 2000; Frizzoni 2007). Trotzdem sollte ein Kanton eine Zunahme der Regelungsaktivität im Auge behalten. Übermäßige Regelungsaktivität destabilisiert den Rechtsbestand und stellt die Rechtssicherheit in Frage.

3.4 Parlament und Regierung

Interessant ist auch ein Blick auf das Verhältnis zwischen Gesetzen und Verordnungen. Auch hier kann der Kanton Graubünden als Beispiel dienen. Insgesamt reguliert der Kanton Graubünden zurückhaltend. Man kann ebenfalls feststellen, dass der Anteil an Verordnungsrecht verhältnismässig gering ist (Lüchinger/Roth/Schelker/Uhlmann 2015, 32 f.); so haben bevölkerungsmässig grössere Kantone, z. B. der Kanton Zürich, traditionell einen höheren Anteil an Verordnungsrecht. Das kann wiederum mit komplexeren rechtlichen Herausforderungen erklärt werden oder mit einer grösseren Zahl an Verwaltungsangestellten. Denkbar ist auch, dass in einem kleineren Kanton der Prozess der Gesetzgebung informeller und effizienter ist als in grösseren Kantonen, in denen Gesetzesänderungen wenn möglich vermieden werden und stattdessen mehr auf Verordnungsebene geregelt wird.

Auch für den Kanton Graubünden lässt sich feststellen, dass das Verordnungsrecht im Verhältnis zum Gesetzesrecht im Zunehmen begriffen ist. Das widerspricht dem allgemeinen Eindruck, dass es vor allem die Parlamente sind, die in letzter Zeit vermehrt gesetzgeberisch aktiv geworden sind (Lüchinger/Roth/Schelker/Uhlmann 2015, 37 f.). Die Zusammenhänge zwischen der Normenproduktion durch das Parlament und derjenigen durch die Regierung müssten indessen noch

vertieft abgeklärt werden. Denkbar wäre eine Untersuchung, bei der erforscht wird, welche in Kraft stehende Norm im kantonalen Rechtsbestand auf wessen Initiative zurückgeht, also ob es im Wesentlichen parlamentarische Vorstösse gewesen sind, die zu mehr Regulierung geführt haben, oder die Eigeninitiative von Regierung und Verwaltung.

4 Fazit und Ausblick

Die kurze Übersicht zeigt, dass sich ein empirischer Zugang zur Rechtsetzung nicht auf ein blosses Zählen gesetzlicher Normen beschränken darf. Stattdessen sollten der Gesetzesbestand und die Gesetzesaktivität untersucht werden, idealerweise aufgeteilt nach Normstufen und Rechtsgebieten.

Solche Untersuchungen lassen *keine direkten Schlüsse über die Qualität* kantonalen Rechtssetzung zu. Sie können aber durchaus als Warnlampen dienen. Ein Kanton, der vier Mal mehr Gesetze und Verordnungen braucht als ein Deutschschweizer Bergkanton, sollte sich die Frage stellen, ob der Umfang – und mutmasslich der Detaillierungsgrad – seiner Gesetzgebung tatsächlich notwendig ist. Genauer untersucht werden sollten möglicherweise auch Einzelbereiche, die sich durch hohe gesetzgeberische Aktivität auszeichnen. Auch hier könnte eine Warnlampe aufleuchten und einen Kanton dazu bewegen, die kritische Frage zu stellen, ob diese raschen Wechsel wirklich notwendig sind. Genauer abgeklärt werden könnte auch, und das ist gerade für die Kantone in ihrer Gesamtheit eine wichtige Frage, ob die Bereiche hoher gesetzgeberischer Aktivität selbst gewählt oder durch bundesrechtliche Vorgaben geprägt sind. Auch hier sind vertiefte Untersuchungen notwendig, um den Ursachen zunehmender gesetzgeberischer Aktivität auf die Spur zu kommen.

Für zukünftige Untersuchungen ist denkbar, dass computergestützte Erhebungen weitere Erkenntnisse liefern. Zu den klassischen Klagen über die heutige Gesetzgebung gehört auch die mangelnde Verständlichkeit. Einfache Erhebungen wie Anzahl Absätze pro Artikel, Länge der Sätze etc. bieten in diesem Zusammenhang erste Indikatoren bzw. Warnlampen für möglicherweise schlechte Gesetzgebung. Weitergehend könnte man sich überlegen, ob maschinelle Untersuchungen Rückschlüsse auf die Allgemeinverständlichkeit von Gesetzestexten, die Offenheit von Gesetzestexten (typische offene Formulierungen, nicht abschliessende bzw. abschliessende Aufzählungen etc.), den Umfang der Verwendung besonderer Regelungstechniken (Verweise, Legaldefinitionen etc.) ermöglichen werden (Uhlmann 2014, 173 ff.).

Solche Untersuchungen werden für sich allein nicht geeignet sein, ein einfaches «Ranking» der Gesetzgebung unter den Kantonen zu ermöglichen – obwohl es vielleicht nicht unseriöser wäre als andere Rankings, die medial herumgereicht

werden. Untersuchungen des Rechtsbestands und der Regelungsaktivität geben Wissenschaft und Politik Hinweise darauf, welche Bereiche genauer zu untersuchen sind; sie lassen Warnlampen aufleuchten. Diesen Problemzonen mit chirurgischer Präzision nachzugehen, erscheint erfolgsversprechender als die Anwendung mechanischer Ansätze wie «one in, one out».

*Felix Uhlmann, Prof. Dr. iur., Zentrum für Rechtsetzungslehre, Universität Zürich,
E-Mail: felix.uhlmann@rwi.uzh.ch*

Anmerkungen

- 1 Ich danke Adrian Boxler, MLaw, für die wertvolle Mithilfe bei der Redaktion dieses Berichts.
- 2 16.435 «Überregulierung stoppen! Für jedes neue Gesetz muss ein bestehendes aufgehoben werden (one in, one out)».
- 3 16.3543 «Einführung des Prinzips «one in, two out» für neue Bundeserlasse».
- 4 11.3780 «Einführung von Sunset-Klauseln für weniger Bürokratie».
- 5 Abrufbar unter: www.gr.ch > Institutionen > Parlament > Vorstösse > Junisession 2016 > Anfrage Claus betreffend die Befristungen von Erlassen (Sunset Legislation) und Überprüfung der Regulierungsdichte (Stand: 21. Juni 2017).
- 6 Counting Regulations: An Overview of Rulemaking, Types of Federal Regulations, and Pages in the Federal Register, 4. Okt. 2016.
- 7 Ten Thousand Commandments, An Annual Snapshot of the Federal Regulatory State, 31. Mai 2017.
- 8 House of Commons Library, Acts and Statutory Instruments: the volume of UK legislation 1950 to 2016, 21. April 2017.

Literaturverzeichnis

- Buomberger, Peter, 2014, Auswege aus dem Regulierungsdickicht. Beunruhigende Fakten und erfolgversprechende Lösungsansätze für die Schweiz. Diskussionspapier der Avenir Suisse, Zürich (abrufbar unter: www.avenir-suisse.ch/ > Publikationen > Weitere Publikationen; Stand: 21. Juni 2017).
- Büchi, Jacqueline, 2016, Für jedes neue Gesetz ein altes löschen, *20 Minuten*, 6. Juni 2016 (abrufbar unter: www.20min.ch/schweiz/news/story/26592947 (Stand: 21. Juni 2017)).
- Frizzoni, Walter, 2007, Materielle und formelle Überprüfung der Gesetzgebung: die Erfahrungen im Kanton Graubünden, *LeGes*, H. 3, S. 455–463.

- Linder, Wolf / Hümbelin, Oliver / Sutter, Michael, 2009, Die Entwicklung der eidgenössischen Gesetzgebungstätigkeit 1983–2007: eine quantitative Analyse. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der schweizerischen Bundesversammlung, Bern (abrufbar unter: <http://www.ipw.unibe.ch/> > Übers uns > Emeriti > Wolf Linder; Stand: 21. Juni 2017).
- Lüchinger, Simon / Schelker, Mark, 2015, Kantone regulieren unterschiedlich, *Die Volkswirtschaft*, H. 10, S. 29–31.
- Lüchinger, Simon / Schelker, Mark, 2016, Regulation in Swiss Cantons: Data for One Century, *CESifo Working Paper*, Nr. 5663 (abrufbar unter: <https://ssrn.com/abstract=2719532>; Stand: 21. Juni 2017).
- Lüchinger, Simon / Roth, Marius / Schelker, Mark / Uhlmann, Felix, 2015, Qualitätsmessung der Rechtsetzung im Kanton Graubünden, (Empirische Grundlagen, Phase I), Luzern / Freiburg / Zürich (abrufbar unter: www.rwi.uzh.ch/zfr > Forschung > Projekte > Qualitätsmessung der Rechtsetzung im Kanton Graubünden; Stand: 21. Juni 2017).
- Müller, Georg, 2000, Verwesentliche und flexibilisierte Rechtsordnung im Kanton Graubünden – methodische und juristische Aspekte, *LeGes*, H. 1, S. 51–63.
- Müller, Georg / Uhlmann, Felix, 2013, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl., Zürich / Basel / Genf.
- Riedo, Christof / Maeder, Stefan, 2015, I. Staat und Gesetzgebung / Etat et législation - Das Schuldprinzip in Zeiten der Überregulation, in: Belser, Eva Maria / Waldmann, Bernhard (Hrsg.), Mehr oder weniger Staat? Festschrift für Peter Häni zum 65. Geburtstag, Bern, S. 83–96.
- Uhlmann, Felix, 2014, Qualität der Gesetzgebung – Wünsche an die Empirie, in: Griffel, Alain (Hrsg.), Vom Wert einer guten Gesetzgebung, Bern, S. 171–181.

Résumé

Tant les milieux politiques qu'universitaires appellent souvent à ce qu'il y ait moins de lois. Pourtant, le volume de la législation fait rarement l'objet de recherches approfondies. Une étude réalisée en 2015 par des économistes et des juristes a comparé la législation du canton des Grisons avec celle des autres cantons: non seulement quant au volume du droit en vigueur mais aussi à la fréquence des modifications, sur une période de plus de cent ans. Elle a porté sur les différents niveaux législatifs: constitution, lois et ordonnances.