

Qualitätsmessung der Rechtsetzung im Kanton Graubünden (Empirische Grundlagen, Phase I)

von

Prof. Dr. Simon Lüchinger, Ökonomisches Seminar, Universität Luzern

Dr. Marius Roth, Leiter des Zentrums für Rechtsinformation (ZRI)

Prof. Dr. Mark Schelker, Lehrstuhl für öffentliche Finanzen, Universität Freiburg

Prof. Dr. Felix Uhlmann, Leiter des Zentrums für Rechtsetzungslehre (ZfR)

Luzern / Freiburg / Zürich

29. Juni 2015

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
2. Daten: Masse und Quellen	4
2.1 Messkonzept und Kategorisierung	4
2.2 Bestandesmass	5
2.3 Aktivitätsmass	6
3. Umfang und Aktivität der Rechtsetzung im Kanton Graubünden	8
3.1 Der heutige Stand	8
3.2 Der interkantonale Vergleich.....	12
3.3 Die zeitliche Entwicklung	20
4. Die Verteilung der Rechtsetzung über Normstufen, Behörden und Kategorien.....	30
4.1 Gliederung nach Normkategorie	30
4.2 Gliederung nach Behörde	34
4.3 Gliederung nach Themen.....	38
5. Ausgewählte Fragen	39
5.1 Erlassumfang	39
5.2 Abschaffung des Gesetzesreferendums	41
6. Schlussfolgerungen	44
6.1 Erste Einschätzung	44
6.1 Mögliche Vertiefungen.....	46
Bibliographie	48

1. Einleitung

Der Kanton Graubünden unternimmt seit einigen Jahren Anstrengungen zur Verbesserung seiner Rechtsetzung. Dazu gehören das Projekt „Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung und Rechtsanwendung (VFRR)“, die Ausbildung der Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung sowie die Erarbeitung von Hilfsmitteln in elektronischer und gedruckter Form.

Der Kanton beabsichtigt, die Resultate dieser Bemühungen sowie die Qualität der kantonalen Gesetzgebung insgesamt und im interkantonalen Vergleich vertieft zu untersuchen. Über die Möglichkeiten solcher Untersuchungen hat Prof. Dr. Felix Uhlmann, Leiter des Zentrums für Rechtsetzungslehre (ZfR), Universität Zürich, eine Vorstudie verfasst. Gestützt auf diese Vorstudie hat der Kanton am 17. Juni 2014 den Herren Prof. Dr. Simon Lüchinger, Professor für Ökonomie, Universität Luzern, Prof. Dr. Mark Schelker, Professor für Ökonomie, Universität Freiburg, Dr. Marius Roth, Leiter des Zentrums für Rechtsinformation (ZRI), sowie Prof. Dr. Felix Uhlmann, den Auftrag erteilt, eine empirische Untersuchung über den Bestand des Rechts des Kantons Graubünden durchzuführen. Ziel ist eine wissenschaftlich fundierte Analyse der Rechtsetzung im Kanton Graubünden anhand von Daten der Regelungsaktivität und Regelungsmenge.

Die vorliegende Untersuchung erlaubt eine erste Standortbestimmung für den Kanton. Heute bestehen über den genauen Umfang und die (Änderungs-)Dynamik des kantonalen Rechts keine verlässlichen Zahlen, weder im Bund, noch in anderen Kantonen. Es geht darum, diese – allenfalls „gefühlten“ – Werte auf eine verlässliche Grundlage zu stellen. Die Untersuchung weist Pioniercharakter auf. Sie ist auch ein notwendiger Ausgangspunkt für alle weiteren Untersuchungen in qualitativer Sicht, etwa hinsichtlich der Einhaltung legislativer Empfehlungen betreffend dem Umfang einzelner Artikel, betreffend Verständlichkeit, Dichte und Bestimmtheit etc.

Ein Entwurf der vorliegenden Untersuchung wurde der Standeskanzlei am 12. März 2015 übermittelt. Nach einer mündlichen Besprechung vom 26. März 2015 wurde sie in die vorliegende Form gebracht.

2. Daten: Masse und Quellen¹

Die vorliegende Studie arbeitet mit Daten über die *Aktivität in der kantonalen Rechtsetzung (Aktivitätsmass)*. Als Aktivität gilt jede Änderung des kantonalen Rechts, also auch die Aufhebung kantonalen Rechts. Die Daten stammen aus den kantonalen chronologischen Gesetzessammlungen und Amtsblättern. Sie reichen bis ins Jahr 1910 zurück und liegen für fast alle Kantone vor.

Für einen kürzeren Zeitraum (2006-2013) steht auch das kantonale Recht vollständig in elektronischer Form zur Verfügung. Dies erlaubt eine Untersuchung des *Bestandes*, also der "Menge" an kantonalem Recht (*Bestandesmass, Rechtsbestand*). Ersichtlich wird daraus der aktuelle Umfang des kantonalen Rechts. Diese Daten dienen auch der Überprüfung der Verlässlichkeit der Daten über die Aktivität.

Sowohl im Aktivitäts- wie auch im Bestandesmass können Urheber der Rechtsetzung und Normstufe abgebildet werden.

2.1 Messkonzept und Kategorisierung

Um das Ausmass an Regulierung zu erfassen, kann sowohl auf den Bestand an Regulierung zu einem Zeitpunkt als auch auf die regulatorische Aktivität abgestellt werden. Dabei erfasst der Bestand alle zu einem bestimmten Zeitpunkt geltenden rechtlichen Normen. Die Aktivität beinhaltet alle Veränderungen rechtlicher Normen innerhalb eines Zeitintervalls. Dies umfasst Änderungen bestehender rechtlicher Normen, Neuerlasse und Aufhebungen. Folglich entspricht das Aktivitätsmass nicht lediglich der Veränderung des Bestandesmasses. Das Aktivitäts- und das Bestandesmass erlauben daher unterschiedliche Fragen zu beantworten.

Die zur Anwendung kommenden Masse sind die Anzahl Beschlüsse bzw. Geschäfte² sowie die Anzahl Seiten im Falle der regulatorischen Aktivität und die Anzahl Schriftzeichen im Falle des regulatorischen Bestandes. Die Anzahl Erlasse bzw. Geschäfte ist einfach zu erfassen, enthält jedoch keine Information zum Umfang. Daher bilden die beiden anderen Masse eine sinnvolle Ergänzung. Bei der Erfassung der Seitenzahl stellen sich aber verschiedene

¹ Dieser Abschnitt basiert auf Luechinger, Schelker und Shleifer (2015).

² Als „Geschäft“ wird dabei ein Artikel der chronologischen Sammlung bezeichnet, d.h. ein politischer Akt, der eine beliebige Anzahl Erlasse neu erlassen, ändern oder aufheben kann.

Herausforderungen, die nur teilweise überwunden werden können. So sind Unterschiede in der Publikationspraxis oder Darstellung nur schwer oder gar nicht abbildbar. Messfehler sind daher unvermeidlich und bei der Interpretation ist entsprechende Vorsicht geboten.

Wir differenzieren jeweils nach Normenkategorie und erlassender Behörde. Konkret unterscheiden wir zwischen Beschlüssen auf der Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsebene sowie Konkordaten. Der Verordnungsebene zählen wir alle zuteilbaren Erlasse unterhalb der Gesetzesstufe zu, unabhängig von der erlassenden Behörde. Nicht zuordenbare Erlasse werden in einer Sammelkategorie „andere“ ausgewiesen. Im Falle des Kantons Graubündens ordnen wir folgende Erlasstypen der Verordnungsebene zu: Ausführungsbestimmungen, Ausführungsverordnungen, Grossratsbeschlüsse, Kleinratsbeschlüsse, Notariatsverordnungen, Reglemente, Verordnungen, Vollziehungsverordnungen, Gebührenordnungen, Richtlinien, und Schulordnungen. Die interkantonalen Abkommen für den Kanton Graubünden umfassen Gegenrechtsvereinbarungen, interkantonale Vereinbarungen und Konkordate. In die Kategorie „anderes“ entfallen im Kanton Graubünden Verfügungen, Regulative, Taxordnungen, Vorschriften, Volksbeschlüsse und Weisungen sowie andere rechtsetzende Akte, die keiner anderen Kategorie zugeordnet werden konnten.

Die wichtigste Unterscheidung bei den normensetzenden Behörden ist jene zwischen der Legislative und der Exekutive. Zu den legislativen Erlassen zählen wir auch mittels Volksinitiative eingeführte Gesetze und Beschlüsse von Landsgemeinden. Auf der Verordnungsebene kommen drei weitere Kategorien hinzu. So gibt es Erlasse, (i) die von beiden Gewalten verabschiedet werden, (ii) bei denen eine Zuteilung aus heutiger Sicht nicht mehr möglich ist oder (iii) die von Dritten wie Obergerichten oder Erziehungsräten erlassen werden.

2.2 Bestandesmass

Das Bestandesmass basiert auf den kantonalen systematischen Gesetzessammlungen. Da diese meist in Form von Loseblattsammlungen vorliegen und kontinuierlich aktualisiert werden, sind Bestandesmasse für frühere Zeitpunkte in der Regel nicht rekonstruierbar. Seit 2006 erfasst das Projekt „LexFind“ alle systematischen Rechtssammlungen der Kantone und ermöglicht daher die Abbildung des Bestandes in den jeweiligen Jahren ab Mitte 2006. Nachfolgend verwenden wir jeweils den Endjahresstand, der am ersten Januar des Folgejahres erfasst wird. Entsprechende Daten stehen für die Jahre 2006 bis 2013 zur Verfügung. Die Datenbank des Projekts wird vom Zentrum für Rechtsinformation gepflegt und auf einem Internetportal (siehe www.lexfind.ch) veröffentlicht. Wie noch gezeigt werden wird, sind die Unterschiede zwi-

schen den Kantonen im Bestand sehr gross: Während der Kanton Appenzell Ausserrhoden den gesamten Rechtsstoff lediglich in derzeit 329 Erlassen regelt, benötigt der Kanton Neuenburg dafür rund 1200 Erlasse. Der Bund publiziert derzeit rund 4800 Erlasse wovon rund 1900 das Landesrecht und rund 2900 das Staatsvertragsrecht betreffen. Im Bestand mehrfach erscheinen die interkantonalen Vereinbarungen, da diese von jedem Kanton separat publiziert werden.

Die Sprache kann einen Einfluss auf die erfasste Zeichenzahl haben. Die Unterschiede sind aber gering. So benötigt die deutsche Formulierung für identische Erlasse auf Bundesebene 98% der französischen beziehungsweise 99% der italienischen Formulierungen. Die entsprechenden Zahlen für Graubünden sind 97% und 92% im Vergleich zu den italienischen beziehungsweise romanischen Formulierungen. In deutsch- und mehrsprachigen Kantonen verwenden wir im Folgenden die deutsche Fassung, für die Kantone Genf, Jura, Neuenburg und Waadt die französische und für das Tessin die italienischsprachige.

2.3 Aktivitätsmass

Das Ausmass der regulatorischen Aktivität erheben wir auf der Basis der kantonalen chronologischen Gesetzessammlungen und Amtsblätter, die für die meisten Kantone ab 1910 verfügbar sind. Diese Publikationen sind in Bibliotheken und kantonalen Archiven greifbar. Die chronologischen Sammlungen Graubündens stammen aus der Zentralbibliothek Zürich und der Schweizerischen Nationalbibliothek in Bern. In späteren Jahren sind die kantonalen chronologischen Sammlungen üblicherweise auf dem Internet abrufbar, in Graubünden ist dies seit November 2000 der Fall.

Aus erfassungspraktischen Gründen teilen wir Geschäfte grundsätzlich auf Basis des Publikationsjahres zu, nicht aufgrund des Erlassdatums. Eine wichtige Ausnahme von dieser Regel betrifft den Kanton Graubünden in den Jahren bis 1950. In dieser Zeitperiode wurden die Geschäfte in jeweils mehrere Jahre umfassenden Bänden publiziert. Das genaue Publikationsdatum kann deshalb nicht mehr genau rekonstruiert werden. Die Zuteilung der Erlasse auf die einzelnen Jahre innerhalb eines Bandes erfolgt daher aufgrund des jeweiligen Datums des Beschlusses. Laut telefonischer Auskunft von Claudio Schäfer der Standeskanzlei Graubünden erfolgte die Publikation in den meisten Fällen zeitnah nach erfolgtem Erlass. Die Publikation sei oft zweimal jährlich erfolgt, was gewisse Unschärfen bei der zeitlichen Zuteilung ergibt.

Nach einer Piloterfassung im Frühjahr/Sommer 2011 zur Festlegung des Erfassungskonzepts fand die eigentliche Erfassung durch acht Studierende unter der Anleitung von zwei Doktoranden in der Zeitperiode Sommer 2011 bis Sommer 2012 statt. Danach fanden ausführliche Qualitätskontrollen statt. Hierbei wurden auffällige Datenpunkte kontrolliert, insbesondere Jahre ohne Erlasse oder Jahre mit auffällig vielen Erlassen. Mittels Zufallsstichproben von 2 bis 10% der Kantonsjahre pro Studentin oder Student wurde die Verlässlichkeit der Studierenden geprüft. In zwei Fällen mit Fehlerraten von mehr als 3% wurden die entsprechenden Daten vollständig neu erfasst. Ab August 2014 wurden für das vorliegende Gutachten die Zeitperiode von 2010 bis 2013 und fehlende Daten aus früheren Jahren soweit als möglich nacherfasst.

Die Studierenden erfassten aus den kantonalen chronologischen Gesetzsammlungen und Amtsblättern folgende Informationen: Publikationsjahr, Erlasstyp und Seitenzahl. Für die Erfassung des Erlasstyps stand den Studierenden eine kantonsspezifische Liste unterschiedlicher Erlasstypen zur Verfügung. Konnte kein zutreffender Erlasstyp auf der Liste gefunden werden, mussten die Studierenden Zusatzinformationen erfassen, um eine spätere Zuteilung zu ermöglichen. Die finale Zuordnung der Erlasse zur relevanten Normenkategorie und Behörde nahm Herr Dr. Marius Roth des Zentrums für Rechtsinformation (ZRI) vor. Desgleichen legen wir einen Kern allgemeinverbindlicher, d.h. regulatorisch wirkender kantonalen Normen fest, um die Vergleichbarkeit zwischen den Kantonen zu gewährleisten. So werden insbesondere Veröffentlichungen von Bundesgesetzen, Wahlergebnissen, Gesamtarbeitsverträgen, kantonale Budgets und Organisationsreglemente kantonalen Betriebe ausgeschlossen. Im Kanton Graubünden schliessen wir Instruktionen und Statuten aus.

Einige Datenlücken konnten auch in der Nacherfassung nicht geschlossen werden. Der Kanton Appenzell Innerrhoden publiziert bis heute keine chronologische Sammlung. Die Erlasse des Kantons Appenzell Innerrhoden der Jahre 1914-1973 liegen nur in ungeordneter Loseblattform bei den Appenzeller Behörden vor. Ab 1974 konnte auf Bestände in der Kantonsbibliothek Appenzell Innerrhoden zurückgegriffen werden. Inwieweit diese Bestände vollständig sind, kann jedoch vorliegend nicht beurteilt werden. Eine Lücke besteht ebenfalls im Kanton Glarus zwischen 1910-1923.

3. Umfang und Aktivität der Rechtsetzung im Kanton Graubünden

- 1. Rechtsbestand und Regulierungsaktivität liegen im Kanton Graubünden unter dem Durchschnitt der Schweizer Kantone. Bezüglich der Regulierungsaktivität gilt dies nicht nur für die Gegenwart, sondern auch für die gesamte betrachtete Periode ab 1910.**
- 2. Rechtsbestand und Regulierungsaktivität liegen im Kanton Graubünden auch dann unter dem Durchschnitt der Schweizer Kantone, wenn man Faktoren berücksichtigt, welche typischerweise einen Einfluss auf die Regulierung haben (Bevölkerung, Bruttoinlandprodukt).**
- 3. Der Rechtsbestand im Kanton Graubünden ist seit 2006 relativ stabil, es wurde also gleich viel neues Recht geschaffen wie altes aufgehoben.**
- 4. Hinsichtlich Regulierungsaktivität zeigt sich dagegen ein deutlicher Anstieg in den letzten 25 Jahren. Zuvor war vor allem ab 1950 bis in die 1970er Jahre eine Zunahme in der Regulierungsaktivität zu beobachten.**
- 5. Der Anstieg der Regulierungsaktivität ist vergleichbar mit der Entwicklung in den anderen Kantonen.**

3.1 Der heutige Stand

Das folgende Unterkapitel gibt eine Übersicht zum heutigen Stand der Regulierung im Kanton Graubünden und führt die Daten ein. Tabelle 3-1 zeigt, dass am Ende des Jahres 2013 im Kanton Graubünden 415 Erlasse im Umfang von rund 5 Millionen Zeichen in Kraft waren. Damit liegt der Kanton Graubünden deutlich unter dem Durchschnitt der übrigen Schweizer Kantone. Mit einem Bestand von durchschnittlich 647 Erlassen und rund 8 Millionen Zeichen ist der Regulierungsbestand in den anderen Kantonen durchschnittlich rund eineinhalb Mal so hoch. In der kurzen Zeitperiode seit 2006 nahm der Bestand im Kanton Graubünden ausgehend von 494 Erlassen und 5,3 Millionen Zeichen leicht ab. Damit kann – mindestens auf Stufe des Kantons – einer verbreiteten Ansicht entgegengetreten werden, die Anzahl der Gesetze nehme laufend zu. Dabei darf allerdings nicht vergessen gehen, dass die Kompetenzen und Erlasse des Bundes zunehmen (Buomberger 2014); für die Zeitperiode seit 2007 dürfte

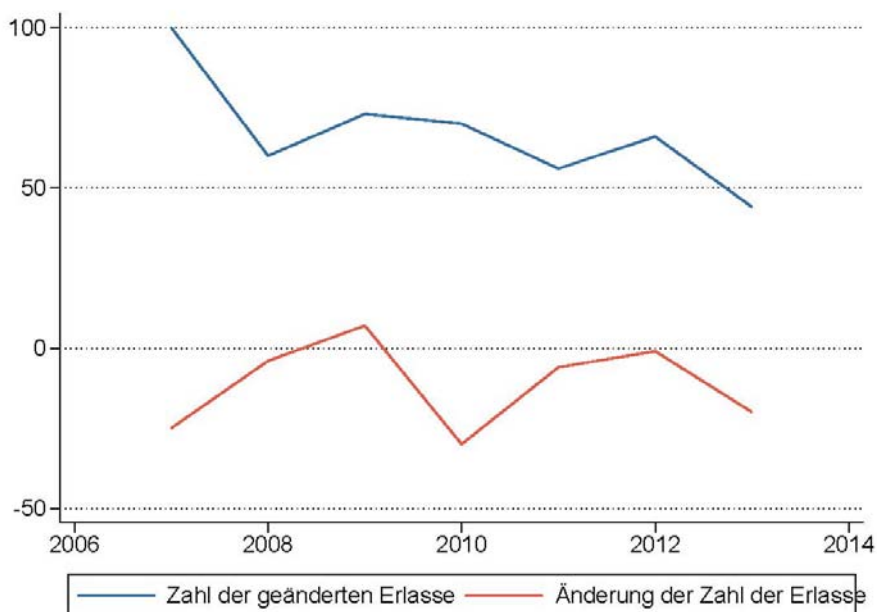
insbesondere der Ersatz der kantonalen Zivil- und Strafprozessordnungen durch Bundesrecht per 1. Januar 2011 einen spürbaren Effekt gehabt haben. Anders ausgedrückt kann man auch formulieren: Obwohl Kompetenzen der Kantone tendenziell auf den Bund übergegangen sind, hat der kantonale Rechtsbestand nicht merklich abgenommen, sondern bildet eine relativ stabile Grösse.

Tabelle 3-1. Regulierungsstand und -aktivität in Graubünden und im Kantonsdurchschnitt, 2013

	Graubünden	Durchschnitt übrige Kantone
<i>Regulierungsbestand</i>		
Zahl der Erlasse	415	647
Zahl der Zeichen	4'986'007	8'026'637
<i>Regulierungsaktivität</i>		
Zahl der Erlasse	44	118
Zahl der Seiten	155	505

Die folgende Grafik 3-1 zeigt den deutlichen Unterschied zwischen dem Bestandes- und dem Aktivitätsmass. Hohe Aktivität geht sowohl mit positiven wie auch mit negativen Änderungen im Bestand einher. Das Aktivitätsmass ist notwendigerweise immer positiv und ist immer grösser (oder gleich) der Veränderung des Bestandes in absoluten Werten. Bei Bestandesänderung können sich Aufhebungen und neue Erlasse teilweise gegenseitig ausgleichen.

Grafik 3-1. Vergleich der Änderung des Regulierungsbestandes mit der -aktivität in Graubünden, 2007 bis 2013



Die „Zahl der geänderten Erlasse“ entspricht dem Aktivitätsmass, während die „Änderung der Zahl der Erlasse“ der Veränderung im Bestand entspricht. Wie in der Grafik 3-1 ersichtlich ist, waren die meisten Jahre seit 2006 durch einen Abbau des Bestandes geprägt. Ausser im Jahr 2009 ist die Veränderung im Bestand immer negativ, während das Aktivitätsmass den Abbau des Regulierungsbestandes in Form von Beschlüssen seitens der Regierung und/oder des Parlaments durch positive Werte ausweist. Die beiden Masse ergänzen sich in der Analyse sehr gut, weil sie wie dargestellt unterschiedliche Aspekte abbilden. Das Bestandesmass enthält Informationen, die der Einschätzung zur Regulierungsdichte beziehungsweise der Ausführlichkeit von Regulierung dienen, während das Aktivitätsmass Hinweise zur Rechtsbeständigkeit und Rechtssicherheit sowie zu potenziellen Anpassungskosten der Individuen und Unternehmen durch Regulierungsänderungen geben kann.

Tabelle 3-2. Regulierungsbestand und -aktivität nach Normkategorie in Graubünden und im Kantonsdurchschnitt, 2013

	Graubünden	Durchschnitt alle Kantone
<i>Regulierungsbestand</i>		
Zahl der Erlasse	415	647
Verfassung	1	1
Gesetze	99	121
Verordnungen	202	293
Konkordate	39	82
Anderes	74	150
Zahl der Zeichen	4'986'007	8'026'637
Verfassung	46'822	55'021
Gesetze	2'192'810	2'645'957
Verordnungen	2'029'454	3'636'662
Konkordate	300'301	808'489
Anderes	416'620	880'508
<i>Regulierungsaktivität</i>		
Zahl der Erlasse	44	118
Verfassung	1	1
Gesetze	10	23
Verordnungen	33	90
Konkordate	0	3
Anderes	0	2
Zahl der Seiten	155	505
Verfassung	1	2
Gesetze	66	100
Verordnungen	88	385
Konkordate	0	13
Anderes	0	6

Tabelle 3-2 gliedert die Indikatoren nach den vier beschriebenen Normenkategorien. Kleine Abweichungen zwischen den aufgeführten Summen und dem Total aus der Addition der Unterkategorien können durch die Darstellung gerundeter ganzer Zahlen entstehen.

Im Falle des Bestandesmasses werden unter der Kategorie „Anderes“ jeweils alle Erlasse verstanden, die nicht einer übrigen Kategorie zugeordnet werden konnten. Es handelt sich dabei beispielsweise um „Beschlüsse“, innerkantonale Vereinbarungen, „Ausführungsbestimmungen“, „Allgemeine Geschäftsbedingungen“, „Statuten“ etc. Im Falle des Aktivitätsmasses enthält die Kategorie „Anderes“ für den Kanton Graubünden einerseits Erlasse wie beispielsweise Taxordnungen, Vorschriften und Regulative, welche nicht als allgemein abstrakte Normen erachtet werden. Andererseits werden der Kategorie „Anderes“ auch Erlasse zugeteilt, die nicht direkt einer Normenkategorie zugeordnet werden konnten. Die Erfasser konnten eine Zuordnung auf die Normenkategorie nicht vornehmen, weil der Erlasstext beispielsweise nur den Hinweis „vom Grossen Rat beschlossen“ enthielt oder unter „Diverses“ publiziert wurde. Diese Fälle sind typischerweise eher in den frühen Jahren der chronologischen Sammlung anzutreffen.

Es wird deutlich, dass der Kanton Graubünden in allen Kategorien deutlich unter dem Schweizer Durchschnitt liegt. Dies gilt sowohl für den Bestand als auch für die Regulierungsaktivität. Dies bestätigt einen subjektiven Eindruck bei der Beschäftigung mit dem Bündner Recht. Eine mögliche Erklärung dafür kann in der speziellen Ausprägung der Gemeindeautonomie im Kanton Graubünden gesucht werden. Aufgrund des heutigen Analysestandes sind derzeit aber keine fundierten Erklärungen möglich.

Es gilt zu berücksichtigen, dass eine derart stark aufgegliederte Momentaufnahme für einen einzelnen Kanton im Falle der Regulierungsaktivität wenig aussagekräftig ist. Die einzelnen Werte werden stark durch jahresspezifische Ereignisse beeinflusst. Würde beispielsweise das Jahr 2010 anstelle des Jahres 2013 betrachtet, so würden wir 70 Erlasse (statt 44) und 393 Seiten (statt 155) ausweisen. Aus diesem Grund werden im Folgenden Zehnjahresdurchschnitte betrachtet.

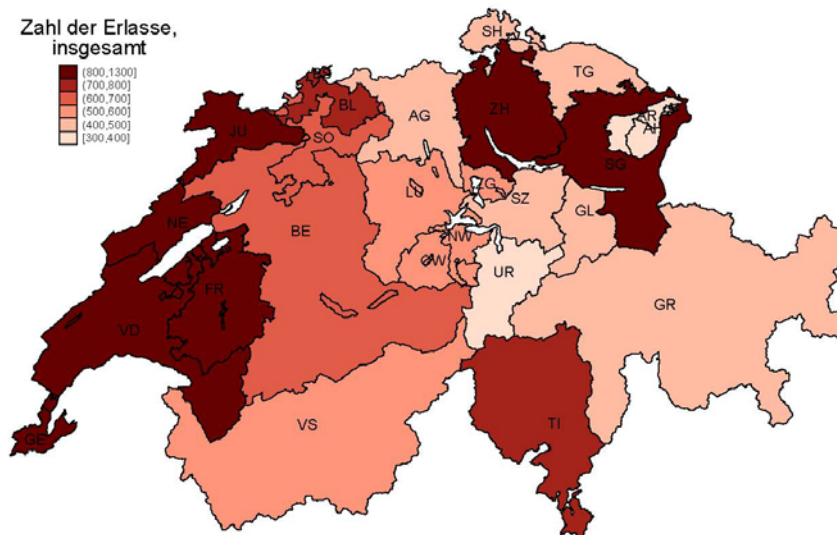
3.2 Der interkantonale Vergleich

In diesem Unterkapitel sollen erste aktuelle Quervergleiche zwischen den Kantonen vorgenommen werden. Zuerst werden die Bestandesmasse in der Form der Zahl der Erlasse und der Anzahl Zeichen ausgewiesen. Hierbei unterscheiden wir zwischen dem Bestand insgesamt

und jenem auf Gesetzesebene. Danach stellen wir einen Quervergleich der Regulierungsaktivität im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2013 an.

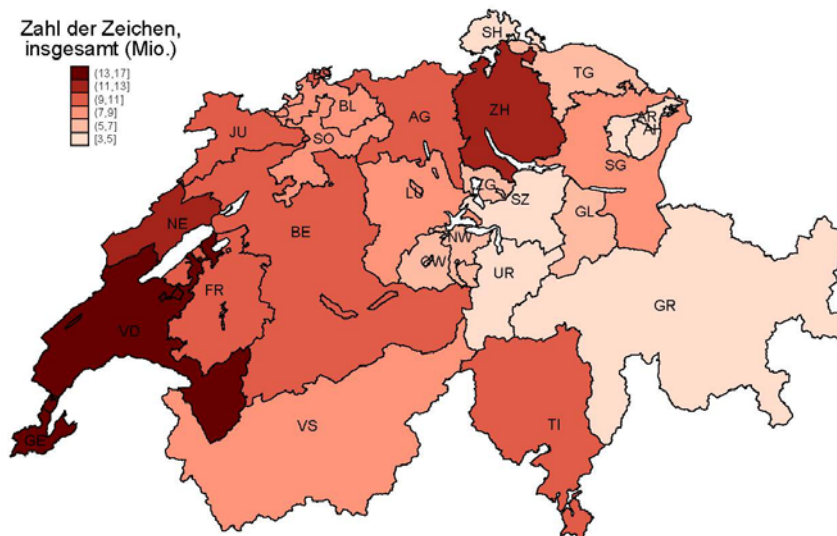
Zum besseren Verständnis werden im Weiteren die Bestandesmasse in Rotschattierungen und die Aktivitätsmasse in Blauschattierungen dargestellt.

Grafik 3-2a. Vergleich des Regulierungsbestandes in den Kantonen insgesamt, Zahl der Erlasse, 2013



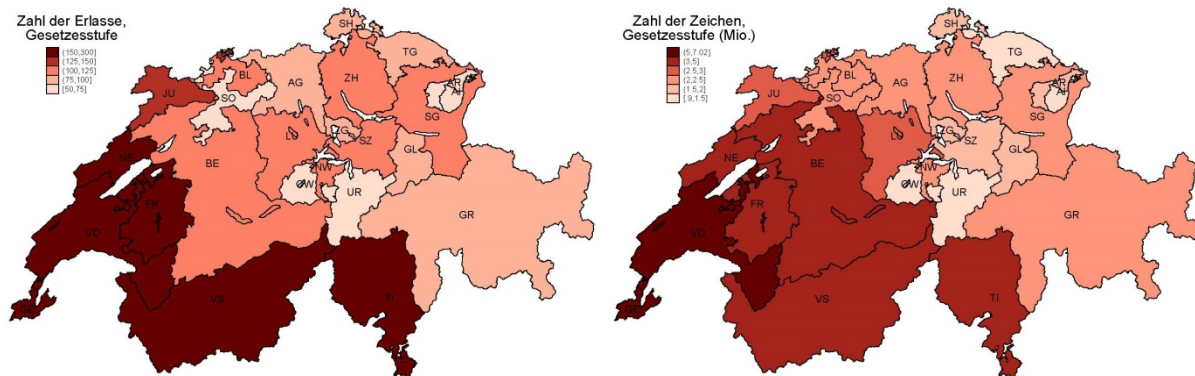
In Grafik 3-2a wird nochmals deutlich, dass der Kanton Graubünden bei der Anzahl der Erlasse zu den Kantonen mit vergleichsweise moderaten Regulierungsbeständen gehört. In der Grössenordnung von zwischen 400 und 500 Erlassen ist der Kanton Graubünden mit den Kantonen Glarus und Schwyz und dem Kanton Aargau vergleichbar. Kantone mit topografisch ähnlichen Voraussetzungen wie der Kanton Wallis oder der Kanton Tessin weisen leicht beziehungsweise deutlich höhere Bestände aus. Die Westschweizer Kantone sowie Zürich und St. Gallen gehören im Jahr 2013 zu den am stärksten regulierten Kantonen.

Grafik 3-2b. Vergleich des Regulierungsbestandes in den Kantonen insgesamt, Zahl der Zeichen, 2013



Fokussiert man auf die Anzahl Zeichen, wird aus Grafik 3-2b ersichtlich, dass der Kanton Graubünden zusammen mit den beiden Appenzell und den Kantonen Schaffhausen, Schwyz und Uri zu den Kantonen mit dem schlanksten Regulierungsbestand von 3 bis 5 Millionen Zeichen gehört. Augenfällig ist, dass es sich bei den Kantonen mit relativ tiefem Bestand durchwegs um die bevölkerungsmässig eher kleinen Kantone handelt. Ein solch vermuteter Zusammenhang wäre konsistent mit einer Beobachtung für die US Bundesstaaten: Mulligan und Shleifer (2005) zeigen, dass bevölkerungsreiche US Bundesstaaten systematisch umfangreichere Regulierungsbestände aufweisen als bevölkerungsärmere Bundesstaaten. Sie erklären diesen Zusammenhang damit, dass der Regulierungsprozess mit hohen Fixkosten verbunden ist. Die hohen Fixkosten führen dazu, dass bevölkerungsreiche Jurisdiktionen mehr regulieren, weil sie diese Fixkosten auf mehr Köpfe abwälzen können und daher die durchschnittlichen Kosten der Regulierung tiefer ausfallen. Allerdings sollten solche grafischen Vergleiche nicht zu weitreichenden Aussagen verleiten. Es muss bedacht werden, dass viele weitere Faktoren einen Einfluss auf den Regulierungsbestand haben können.

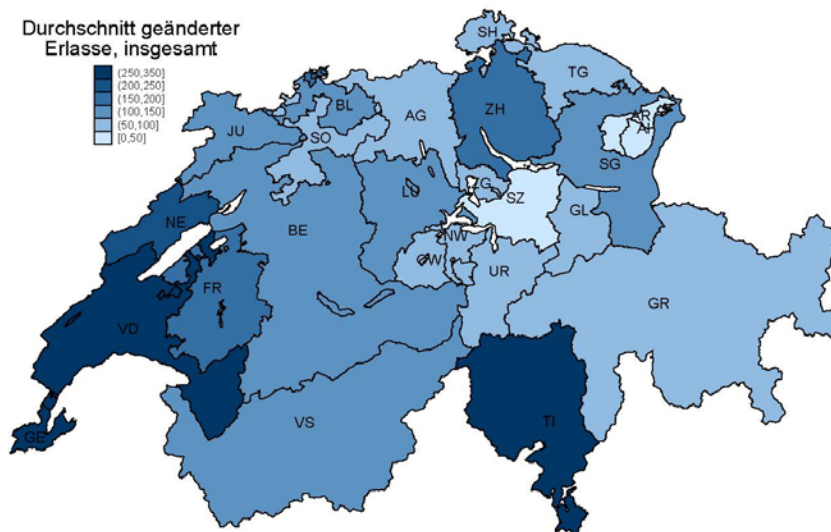
Grafik 3-2c. Vergleich des Regulierungsbestandes in den Kantonen auf Gesetzesstufe, Zahl der Erlasse (links) und Zahl der Zeichen (rechts), 2013



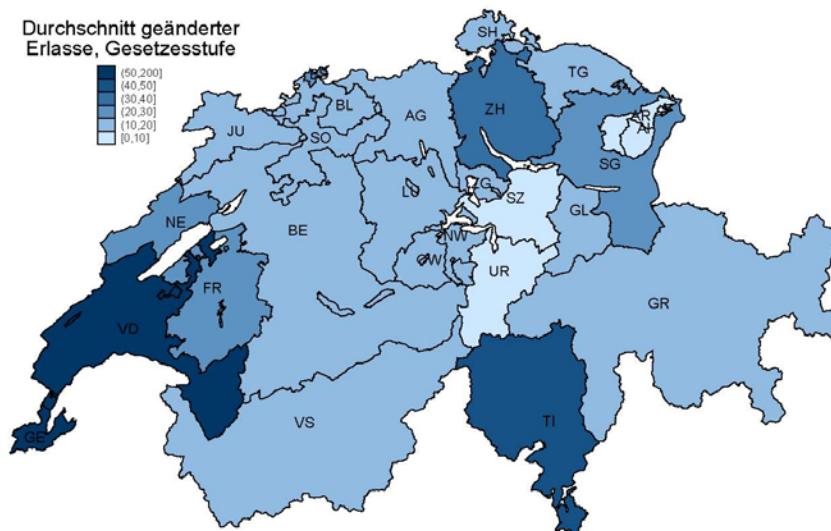
In Grafik 3-2c werden nun die Zahl der Erlasse beziehungsweise der Zeichen auf Gesetzesstufe verglichen. Dies erlaubt einen Vergleich für eine wichtige und homogenere Normenkategorie. Ferner gibt es im Rahmen der Analyse der Regulierungsaktivität bei der Gesetzesstufe im Unterschied zur Verordnungsstufe auch keine Abgrenzungsschwierigkeiten. Der Kanton Graubünden gehört bei beiden Massen zu den Kantonen mit moderaten Regulierungsbeständen auf Gesetzesebene. Er ist bei den Erlassen auch auf Gesetzesebene vergleichbar mit den Kantonen Aargau, Glarus, Schaffhausen, Thurgau und Zug. In dieser Ansicht wird deutlich, dass die Kantone der lateinischen Schweiz tendenziell stärker auf der Gesetzesebene regulierend wirken als die Kantone der Deutschschweiz. Dieser Unterschied ist aber deutlicher bei der Anzahl der Erlasse als beim Umfang (gemessen in der Zahl der Zeichen). Interessanterweise ist der in Grafik 3-2b vermutete Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsgrösse und dem Regulierungsbestand weniger augenfällig. Der Umfang des Gesetzesbestandes des bevölkerungsreichen Kantons Zürich ist nicht wesentlich höher als jener des Kantons Graubünden. Dieser Umstand macht deutlich, dass weitere wichtige Faktoren Einfluss auf den Regulierungsbestand und die gewählte Normenkategorie haben. Daher können die visuellen Befunde höchstens als Ansatzpunkte für eine vertiefte Untersuchung dienen.

Grafik 3-3a und Grafik 3-3b illustrieren die Unterschiede zwischen den Kantonen hinsichtlich der Regulierungsaktivität insgesamt und auf Gesetzesebene für den Durchschnitt von 2004 bis 2013.

Grafik 3-3a. Vergleich der Regulierungsaktivität in den Kantonen insgesamt, Durchschnitt 2004-2013



Grafik 3-3b. Vergleich der Regulierungsaktivität in den Kantonen auf Gesetzesstufe, Durchschnitt 2004-2013



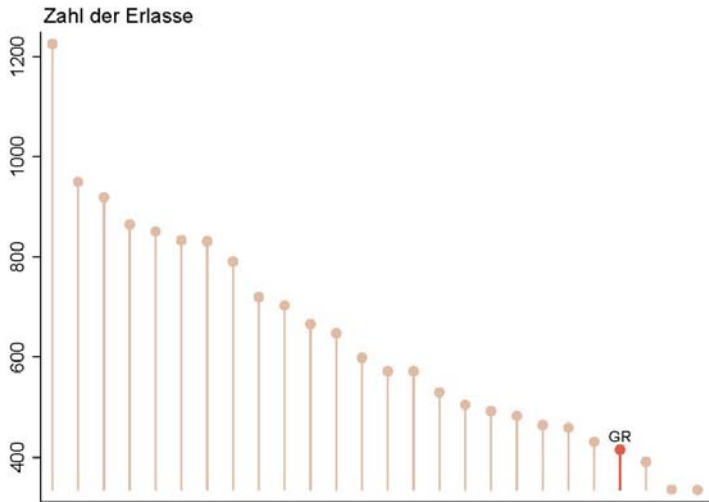
Die Grafiken zur Regulierungsaktivität weisen einige Ähnlichkeiten zu den Darstellungen des Regulierungsbestandes auf. Erstens ist wiederum der Kanton Graubünden hinsichtlich der Regulierungsaktivität vergleichbar mit den Kantonen Aargau, Glarus, Schaffhausen, Thurgau und Zug sowie nun neu auch mit den Kantonen Solothurn, Nid- und Obwalden sowie Uri. Der Kanton Graubünden gehört auch beim Vergleich der Regulierungsaktivität im Durchschnitt der letzten zehn Jahre zu der Gruppe der Kantone mit moderater Aktivität. Dies gilt in stärkerem Masse, wenn die Regulierungsaktivität insgesamt betrachtet wird. Wenn ausschliesslich die Gesetzesebene beachtet wird, gehören rund die Hälfte der Kantone zu der Gruppe, die jährlich im Durchschnitt zwischen 10 und 20 Gesetzesänderungen beschliesst, ändert oder

aufhebt. Zweitens weisen die Westschweizer Kantone und das Tessin tendenziell eine höhere Regulierungsaktivität auf als die Deutschschweizer Kantone.

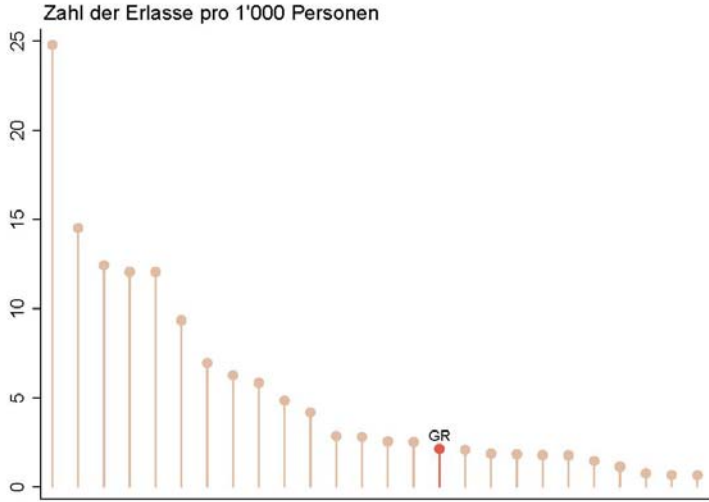
Wie bereits in der Diskussion zur Grafik 3-2b angedeutet, könnten Faktoren wie die Bevölkerungsgrösse einen Einfluss auf die Regulierungsaktivität haben. Mulligan und Shleifer (2005) zeigen für die USA, dass es eine positive Korrelation zwischen Bevölkerungsgrösse und Regulierungsbestand gibt. Desweiteren ist es wahrscheinlich, dass der Regulierungsbedarf auch vom Ausmass der wirtschaftlichen Aktivität und der damit verbundenen Komplexität einhergeht. Im Folgenden sollen deshalb nicht nur Vergleiche des Regulierungsbestandes und der Regulierungsaktivität in absoluten Werten vorgenommen werden, sondern auch relativ zur Bevölkerungsgrösse und zum Bruttoinlandprodukt (BIP) pro Kopf (jeweils für das Jahr 2013).

Grafik 3-4. Vergleich des Regulierungsbestandes der Kantone, absolut sowie im Verhältnis zur Bevölkerung und zum BIP pro Kopf

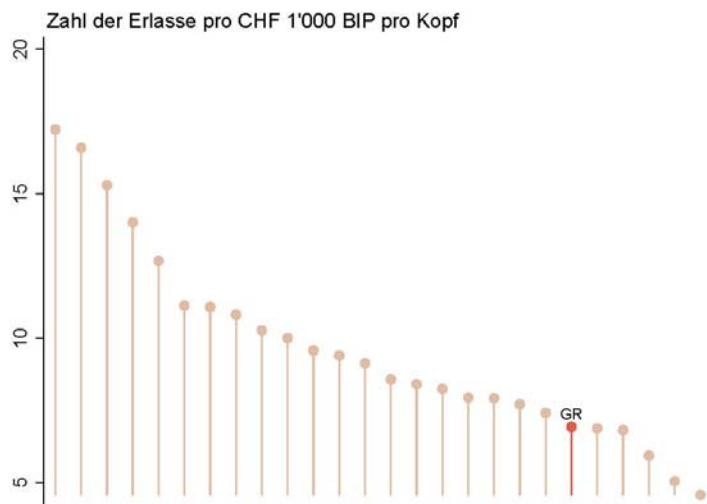
Panel A. Regulierungsbestand absolut



Panel B. Regulierungsbestand im Verhältnis zur Bevölkerung



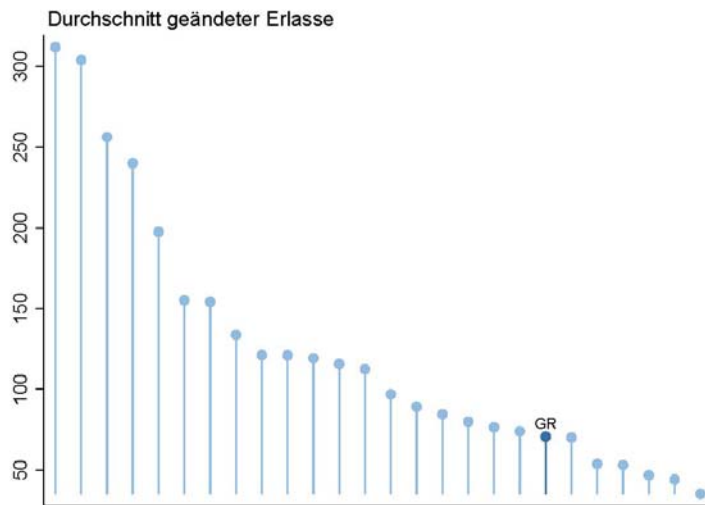
Panel C. Regulierungsbestand im Verhältnis zum BIP pro Kopf



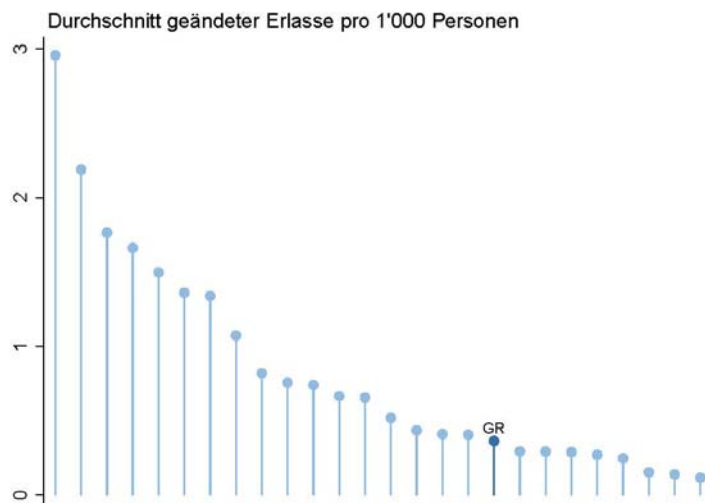
Grafik 3-4 zeigt die Anzahl der Erlasse im Regulierungsbestand der einzelnen Kantone im Stabdiagramm dar. Wird die absolute Anzahl der Erlasse für 2013 verglichen, liegt Graubünden an der viertletzten Stelle. Der Kanton Graubünden reguliert umfangmässig in diesem Vergleich weit weniger stark als das Schweizer Mittel. Wird der Regulierungsbestand relativ zur Bevölkerungsgrösse verglichen, liegt der Kanton Graubünden an sechzehnter Stelle immer noch unter dem schweizerischen Mittel. Wird für die Wirtschaftskraft kontrolliert, befindet sich der Kanton Graubünden wieder fast am Ende der Liste. Insgesamt gehört der Kanton Graubünden mit seinem Regulierungsbestand im Jahr 2013 zu den Kantonen die sowohl absolut als auch relativ zur Bevölkerung und zur Wirtschaftsleistung umfangmässig im Vergleich eher zurückhaltend regulieren.

Grafik 3-5. Vergleich der Regulierungsaktivität der Kantone, absolut sowie im Verhältnis zur Bevölkerung und zum BIP pro Kopf, Durchschnitt 2004-2013

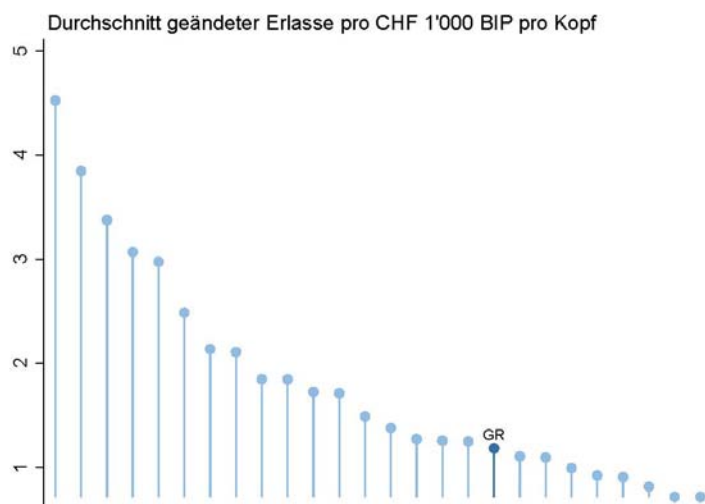
Panel A. Regulierungsaktivität absolut



Panel B. Regulierungsaktivität im Verhältnis zur Bevölkerung



Panel C. Regulierungsaktivität im Verhältnis zum BIP pro Kopf

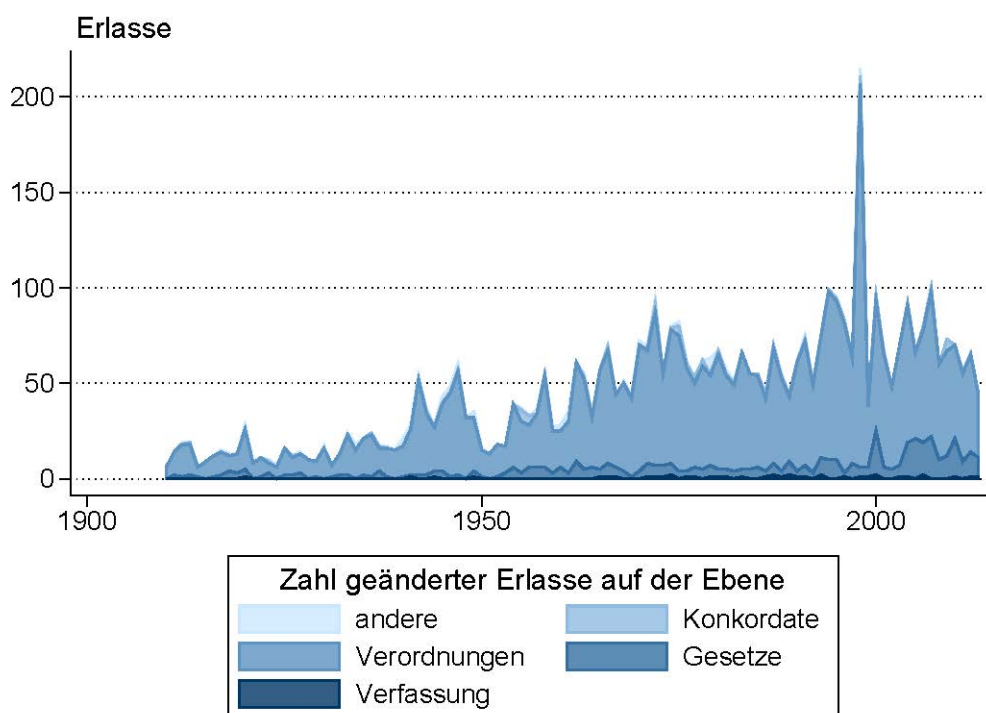


Analog zum vorherigen Ansatz vergleicht Grafik 3-5 die Kantone entsprechend ihrer Regulierungsaktivität. Das sich präsentierende Gesamtbild zur Regulierungsaktivität unterscheidet sich nur wenig von demjenigen zum Regulierungsbestand: Wiederum liegt der Kanton Graubünden gemessen an seiner Aktivität klar unter dem schweizerischen Mittel.

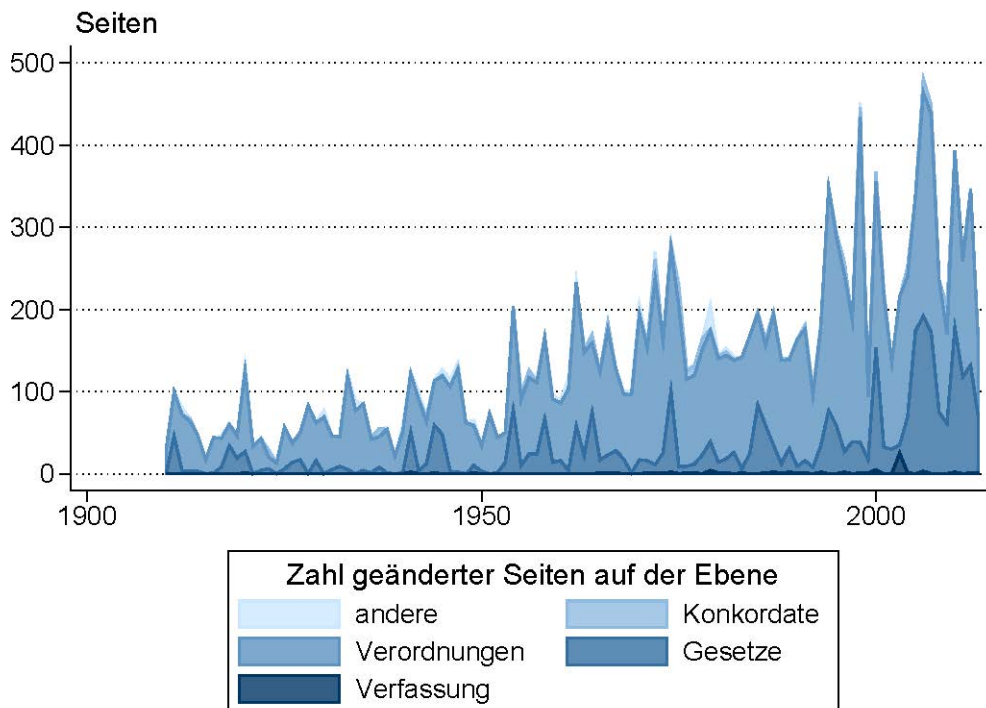
3.3 Die zeitliche Entwicklung

Um die zeitliche Entwicklung zu analysieren, stellen wir auf unsere Daten zur Regulierungsaktivität über die letzten über 100 Jahre ab. Diese Datengrundlage erlaubt uns die lange Frist zwischen 1910 und 2013 zu illustrieren und die Dynamiken in den unterschiedlichen Normkategorien darzustellen. Die Grafiken 3-6a und 3-6b teilen die Regulierungsaktivität entsprechend der Normenkategorien Verfassung, Gesetze, Verordnungen, Konkordate und andere Erlasse auf. In beiden Grafiken werden die einzelnen Kategorien addiert dargestellt.

Grafik 3-6a. Die Regulierungsaktivität des Kantons Graubünden nach Normenkategorie, Zahl der Erlasse, 1910-2013



Grafik 3-6b. Die Regulierungsaktivität des Kantons Graubünden nach Normenkategorie, Zahl der Seiten, 1910-2013



Es wird sofort ersichtlich, dass die Regulierungsaktivität über die Jahre ziemlich volatil ist. Vergleicht man die Entwicklung der Zahl der Erlasse (Grafik 3-6a) mit der Entwicklung der Zahl der Seiten (Grafik 3-6b), stellt man weiter fest, dass die Anzahl jährlich publizierter Seiten nochmals weitaus volatiler als die der Erlasse ist. Bei beiden Massen ist erkennbar, dass die Verfassung mit Abstand am wenigsten Varianz über die Zeit aufweist. Ausser der Totalrevision in 2003 wurde die Verfassung über die Zeit zwar regelmässig, aber meist in nur sehr kleinen Dosen teilrevidiert. In den letzten 15 Jahren ist in dieser Hinsicht aber eine Zunahme zu verzeichnen. Im Vergleich zu der Aktivität in den anderen Kategorien sind die Veränderungen in der Verfassung kaum sichtbar abzubilden. Auch die Gesetzesebene ist im Vergleich zur Verordnungsebene weniger Aktivität unterworfen. Dies muss allerdings in Relation zum typischerweise tieferen Gesetzesbestand gesehen werden. Weil uns die Daten zum Bestand nur für die letzten sieben Jahre zur Verfügung stehen, können wir leider keine Darstellungen zur proportionalen Entwicklung präsentieren. Der grösste Anteil an Veränderungen erfährt die bündnerische Regulierung in der Normkategorie der Verordnungen. Erlasse auf der Verordnungsstufe können aus der Legislative oder der Exekutive herrühren. Die Unterscheidung wird im Abschnitt 4.2 explizit gemacht und analysiert. Die Aktivität bei den Verordnungen macht nicht nur bei der Zahl der Erlasse den grössten Anteil aus, sondern auch bei der Zahl

der Seiten. Die Aktivität bei den Konkordaten ist wiederum im Vergleich zu den Verordnungen und den Gesetzen von untergeordneter Bedeutung. Weiter ist in beiden Grafiken ersichtlich, dass die Anzahl der „anderen“ Erlasse über die Zeit abnimmt. Das hat vor allem damit zu tun, dass wir bei den jüngeren Erlassen weniger Mühe hatten, die zur Einteilung notwendigen Informationen zu beschaffen und eine geeignete Zuteilung vorzunehmen.

Aus der visuellen Betrachtung scheint ersichtlich, dass der Erlass der neuen Kantonsverfassung vom 14. September 2003 einen Regulationsschub auf Gesetzes- und Verordnungsstufe ausgelöst hat, dies mit einer Verzögerung von zwei bis fünf Jahren. Dies entspricht der Erfahrung, dass grössere Gesetzesänderungen erhebliche Änderungen auf Verordnungsstufe notwendig machen, welche zeitgleich mit dem Gesetz publiziert und in Kraft gesetzt werden.

Die Ausschläge um das Jahr 2000 zeigen deutlich die Spuren der „Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung und Rechtsanwendung“ (VFRR; vgl. dazu und nachfolgend Frizzoni 2007). Im Rahmen dieses Projektes wurden mit Regierungsbeschluss vom 27. Oktober 1998 68 Regierungsverordnungen aufgehoben und 92 Regierungsverordnungen ganz oder teilweise revidiert (besonders gut sichtbar in den Grafiken 3-6a, 3-8a, und 3-9a). Etwas später, am 26. November 2000, hatten die Stimmberechtigten im Kanton Graubünden über 17 Abstimmungsvorlagen zu befinden. Diese Sondereffekte sind auch in den Grafiken 3-8a, 3-8b und 3-9a ersichtlich.

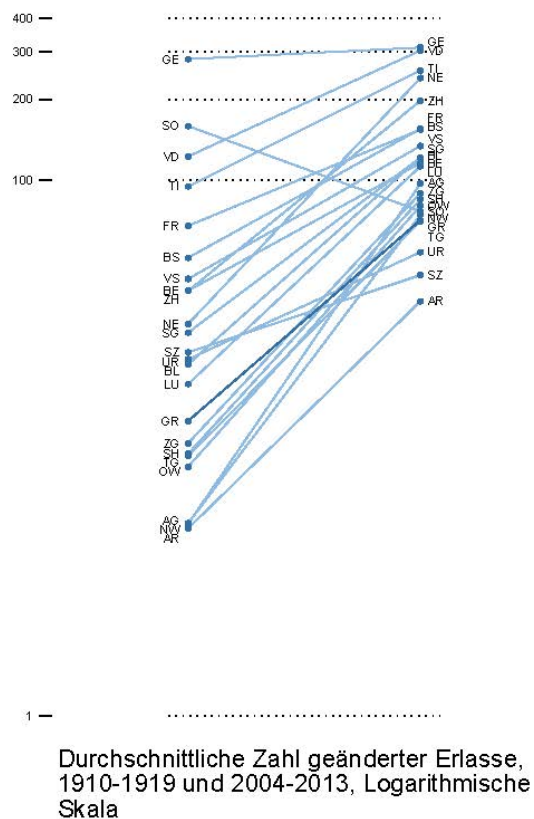
Rechtsbereinigungen werden in unregelmässigen Abständen von fast allen Kantonen durchgeführt. Solche Rechtsbereinigungen zeichnen sich dadurch aus, dass viele Erlasse von Änderungen und Aufhebungen betroffen sind, ohne dass damit eine konkrete regulatorische Zielsetzung verfolgt würde.

Bei der Interpretation der Grafiken kann über die gesamte Periode hinweg von einem klaren Anstieg ausgegangen werden. In der Vorkriegsperiode von 1910 bis 1935 kann ein nur kleiner und statistisch nicht signifikanter Anstieg beobachtet werden. Hier ist vor allem eine gewisse Volatilität um ein relativ wenig ansteigendes Niveau ersichtlich. In den Jahren von 1940/41 bis 1949 gibt es bei der Anzahl Erlasse einen gewissen Ausschlag. Wichtig bei der Interpretation ist, dass in dieser Zeit vor allem der Bund seine Regulierungsaktivität stark ausgeweitet hat und der Bund dies zum Anlass genommen hat, eine neue konsolidierte, bereinigte Sammlung herauszugeben (Moll 2009, S. 216). Ab 1950 bis in die 1970er Jahre gibt es einen Anstieg und danach eine etwas flachere Entwicklung in den 1980er Jahren. Eine statistisch sig-

nifikante positive Entwicklung der Regulierungsaktivität kann in den letzten 25 Jahren beobachtet werden.

Im Folgenden stellen wir einen einfachen interkantonalen Vergleich der Entwicklung der Regulierungsaktivität über die sehr lange Frist dar. Hierzu berechnen wir die durchschnittliche Regulierungsaktivität der Kantone in den Jahren 1910-1919 und 2004-2013. Die entsprechenden Werte für alle Kantone mit Werten in beiden Zeitperioden sind in den Grafiken 3-7a und 3-7b dargestellt. Die Grafik 3-7a enthält die Werte für die Regulierungsaktivität insgesamt, die Grafik 3-7b jene für die Regulierungsaktivität auf Gesetzesstufe. Die Werte sind in den Grafiken auf einer logarithmischen Skala abgetragen. Ein Vergleich der Steigung der Verbindungslinien zwischen den Werten für die Anfangs- und die Endperiode der einzelnen Kantone ermöglicht deshalb einen interkantonalen Vergleich der prozentualen Zunahme der Regulierungsaktivität. Diese Darstellungsweise erlaubt somit in konziser Form eine Einreihung des Kantons Graubünden bezüglich des Ausmasses an Regulierungsaktivität am Anfang des 20. und des 21. Jahrhunderts und bezüglich des prozentualen Anstiegs über diese Zeitperiode vorzunehmen.

Grafik 3-7a. Die Entwicklung der Regulierungsaktivität in den Kantonen insgesamt, 1910-1919 und 2004-2013



Wie in Grafik 3-7a zu sehen ist, hat der Kanton Graubünden sowohl in der Anfangsperiode als auch der Endperiode eine vergleichsweise niedrige Regulierungsaktivität. Gehörte der Kanton Graubünden in der Anfangsphase (1910-1919) bezüglich der Regulierungsaktivität zu den acht am wenigsten aktiven Kantonen, so gehörte er in der Endphase zu den fünf Kantonen, die am wenigsten regulatorisch aktiv waren. Hinsichtlich der Veränderung gehört aber der Kanton Graubünden zu den Kantonen mit einer relativ starken Zunahme. Die prozentuale Steigerung liegt über jener des Medians.

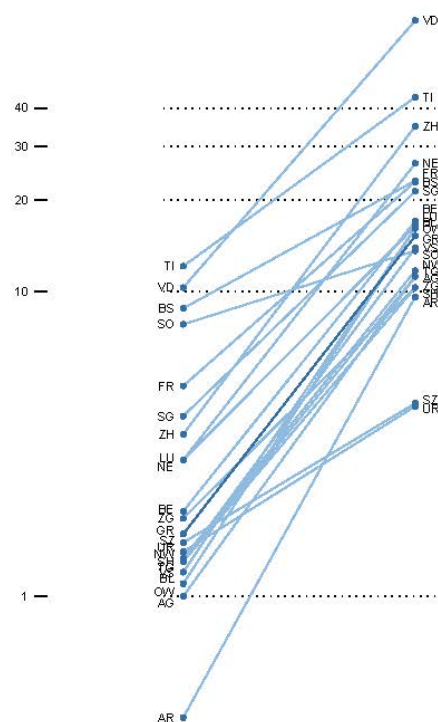
Ein extremes Beispiel ist der Kanton Genf. Dieser Kanton war in der Anfangs- wie auch in der Endperiode sehr aktiv und hat in diesem Vergleich kaum an Aktivität hinzugewonnen. Schaut man sich den Kanton über die gesamte Periode im Detail an, so ist zu erkennen, dass sich die Regulierungsaktivität in den Jahren zwischen 1920 und 1935 stark verringert hat, ab 1950 bis Mitte der 1960er Jahre stark anstieg, danach für einige Jahre in den 1970 auf für den Kanton Genf relativ moderatem Niveau verharrte, um danach wieder über das Niveau der Anfangsphase zu steigen. Ein weiterer auffallender Kanton ist der Kanton Solothurn. Im Vergleich zur Anfangsperiode hat dieser Kanton die Regulierungsaktivität zurückgefahren. Im Detail betrachtet, ergibt sich wieder ein etwas differenzierteres Bild. Der Kanton Solothurn war vor allem in der frühen Phase sehr aktiv, reduzierte die Aktivität in den Jahren ab 1920 stark und schwankte in den Jahren danach im Bereich von zwischen typischerweise ungefähr 50 bis 120 geänderter Erlassen, mit Ausreissern nach oben und unten. Ab dem Jahr 2004 verharrte das Aktivitätsniveau dann immer unterhalb von 90 und einem Durchschnitt von ca. 76 Erlassänderungen pro Jahr.

Insgesamt zeigt sich aber doch eine deutliche Übereinstimmung der Regulierungsaktivität eines Kantons über die Zeit: Wer früher viel reguliert hat, tut es auch heute. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass sich die Kantone beim Erlass von neuem Recht stark am bisherigen Recht orientieren, sei es z.B. betreffend Detaillierungsgrad, sei es betreffend der Frage, ob überhaupt eine gesetzliche Regelung notwendig ist. Dies erstaunt nicht, dürfte doch das übrige kantonale Recht dasjenige sein, welches die mit der Rechtsetzungsvorbereitung befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung (sowie die kantonalen Parlamente) am besten kennen. Der Befund ist interessant, weil er darauf hindeutet, dass die Kantone durchaus *eine eigenständige Tradition der Rechtsetzung* besitzen; es wäre denkbar gewesen, dass durch den Erlass von Bundesrecht, Mustererlasse interkantonaler Gremien, bessere Zugänglichkeit ausserkantonaler Gesetze etc. ein *Nivellierungseffekt* eintritt; dies scheint aber nicht der Fall. Positiv ausgedrückt können die Kantone ihre Regelungsaktivität durchaus be-

einflussen – sofern sie sich von der bisherigen Tradition lösen können, welche für die Regulationsaktivität prägend scheint.

Für den Kanton Graubünden ergibt sich bei der Fokussierung auf die Regulationsaktivität auf der Gesetzesstufe wiederum ein ähnliches Bild (Grafik 3-7b). Der Kanton startet und endet leicht unterhalb des Mittelfelds und weist über die Zeitperiode eine vergleichsweise hohe Zunahme auf.

Grafik 3-7b. Die Entwicklung der Regulationsaktivität in den Kantonen, Gesetzesstufe, 1910-1919 und 2004-2013

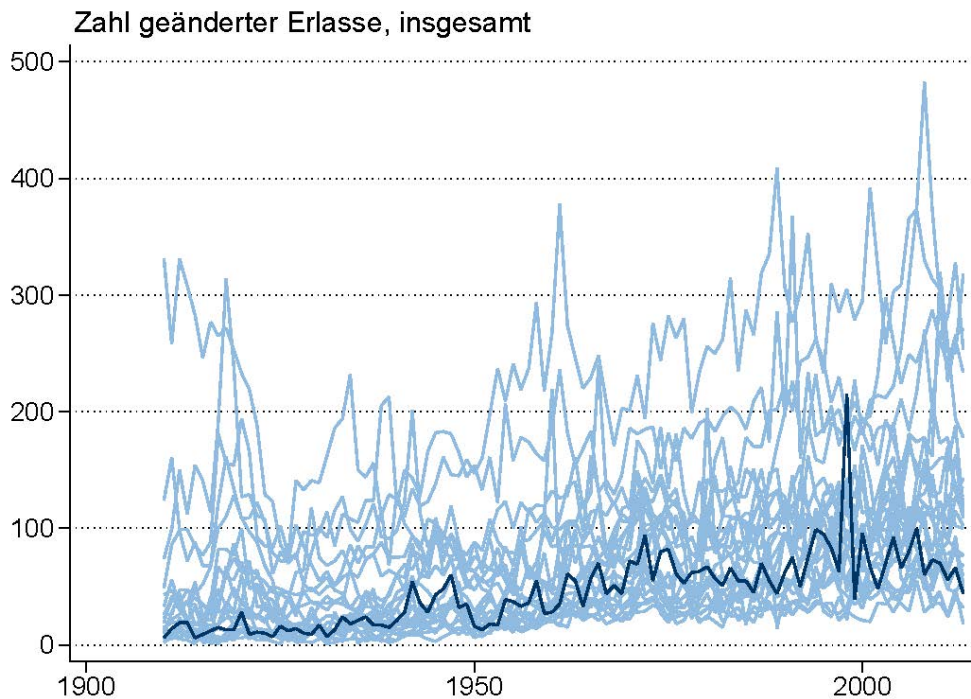


Durchschnittliche Zahl geänderter Gesetze, 1910-1919 und 2004-2013, Logarithmische Skala

Die Diskussion der Grafiken 3-7a und 3-7b hat aufgezeigt, dass ein Vergleich der Anfangs- und Endperiode zwar aufschlussreich sein kann, aber die Dynamik zwischen den beiden Vergleichsperioden ausblendet. Die folgenden Grafiken 3-8a und 3-8b stellen daher die Rohdaten über die Zeit dar. Hier wird nochmals klar, wie unterschiedlich und volatil die Regulationsaktivität zwischen den Kantonen und über die Zeit ist. Das besondere Augenmerk gilt wiederum dem Kanton Graubünden (dunkelblau), der mit der dunkelblau markierten Zeitreihe hervorgehoben wird. Die Zeitreihe für den Kanton Graubünden deckt sich mit der in Grafik 3-6a

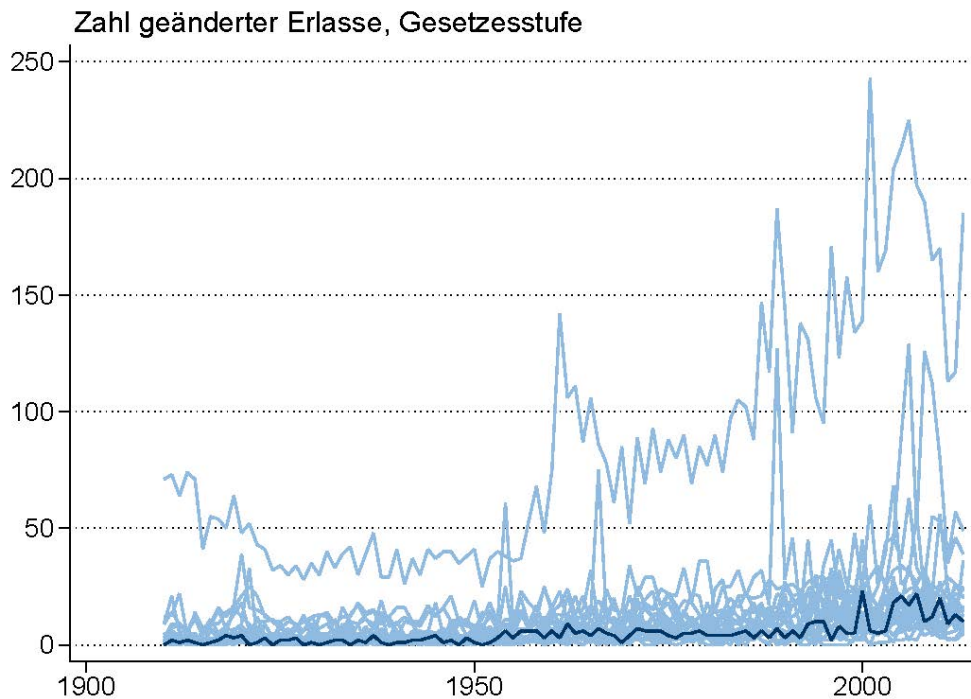
dargestellten Zeitreihe. Sie wird aber hier im Vergleich zu den analogen Zeitreihen für die anderen Kantone dargestellt.

Grafik 3-8a. Die Entwicklung der Regulierungsaktivität in den Kantonen insgesamt, 1910-2013



Über die Zeit liegt der Kanton Graubünden (dunkelblau) im Vergleich mit den anderen Kantonen jeweils im unteren Bereich. Kleinere Kantone wie beispielsweise die kleinen Zentralschweizer Kantone oder die beiden Appenzell liegen tendenziell leicht unterhalb der Aktivität des Kantons Graubünden. Gut zu sehen ist der Kanton Genf, der in seiner Regulierungsaktivität in den allermeisten Perioden deutlich über den anderen Kantonen liegt. Auch hier – und nachfolgend – zeigen sich wiederum deutlich die Spuren des Projekts „Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung und Rechtsanwendung“.

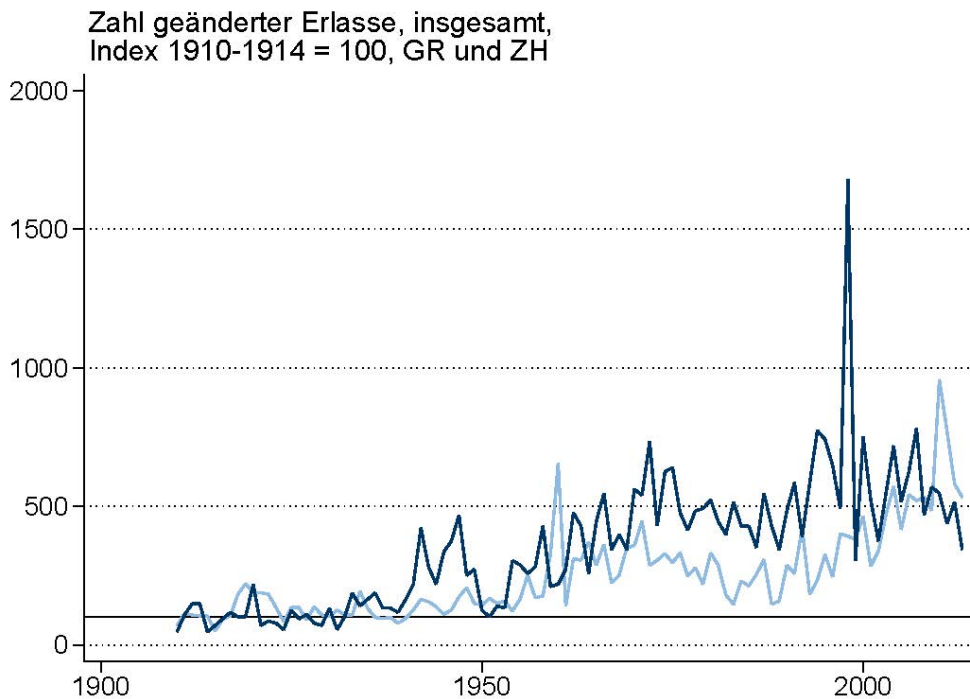
Grafik 3-8b. Die Entwicklung der Regulierungsaktivität in den Kantonen, Gesetzesstufe, 1910-2013



In Grafik 3-8b wird die Gesetzesstufe gesondert betrachtet. Auch hier gehört der Kanton Graubünden über die gesamten 104 Jahre deutlich zu den am wenigsten aktiven Kantonen. Auch auf Gesetzesstufe ist der Kanton Genf der mit Abstand aktivste Kanton.

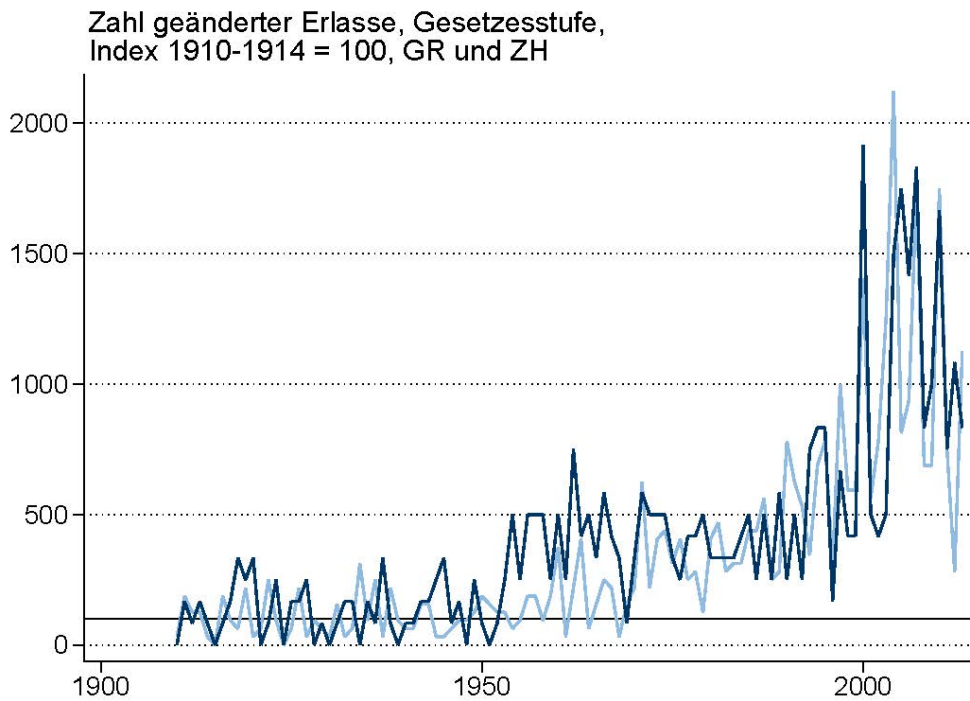
Einen anderen Vergleich der zeitlichen Entwicklung bieten die Grafiken 3-9a und 3-9b. Hier werden der Kanton Graubünden (dunkelblau) und der Kanton Zürich (hellblau) über die lange Frist verglichen. Um einen aussagekräftigen Vergleich der Entwicklung zu ermöglichen, normieren wir die Ausgangsperiode von 1910-1914 mit einem Indexwert von 100. Das heisst, dass die Niveauunterschiede damit bereinigt werden, um der relativen Entwicklung der Aktivität alle Aufmerksamkeit zu schenken.

Grafik 3-9a. Vergleich der Regulierungsaktivität der Kantone Graubünden (dunkelblau) und Zürich (hellblau), insgesamt, Index 1910-1914 = 100, 1910-2013



In Grafik 3-9a ist zu sehen, dass der Kanton Graubünden ab etwa dem Zweiten Weltkrieg einen relativ leicht stärkeren Anstieg in der Regulierungsaktivität gegenüber der Anfangsperiode zu verzeichnen hat als der Kanton Zürich. Auffälliger ist aber die Tatsache, dass die Entwicklungen in den beiden Kantonen sehr ähnlich verlaufen. Dies deutet darauf hin, dass sich die Kantone zum gleichen Zeitpunkt mit ähnlichen Fragen beschäftigen. Denkbar ist etwa, dass die Rechtsetzungsaktivität in den Kantonen stark durch das Bundesrecht gesteuert und gefördert wird; die Kantone müssen für den Bund auf den gleichen Zeitpunkt hin ihr Umsetzungsrecht bereitstellen. Die Rechtsetzungsaktivität in den Kantonen kann aber auch auf Ursachen in den Kantonen selbst zurückgehen. So dürften die Kantone möglicherweise zum gleichen Zeitpunkt ähnliche Probleme wahrnehmen, denen sie mit Rechtsetzung begegnen.

Grafik 3-9b. Vergleich der Regulierungsaktivität der Kantone Graubünden (dunkelblau) und Zürich (hellblau), Gesetzesstufe, Index 1910-1914 = 100, 1910-2013



Das relativ ähnliche Verhalten der beiden Kantone bezüglich der Regulierungsaktivität kommt noch deutlicher in der Grafik 3-9b mit Fokus auf die Gesetzesstufe zum Ausdruck. Die doch grossen Ausschläge ab Mitte der 199er Jahre bis zum Ende der analysierten Periode finden in beiden Kantonen jeweils fast synchron statt.

4. Die Verteilung der Rechtsetzung über Normstufen, Behörden und Kategorien

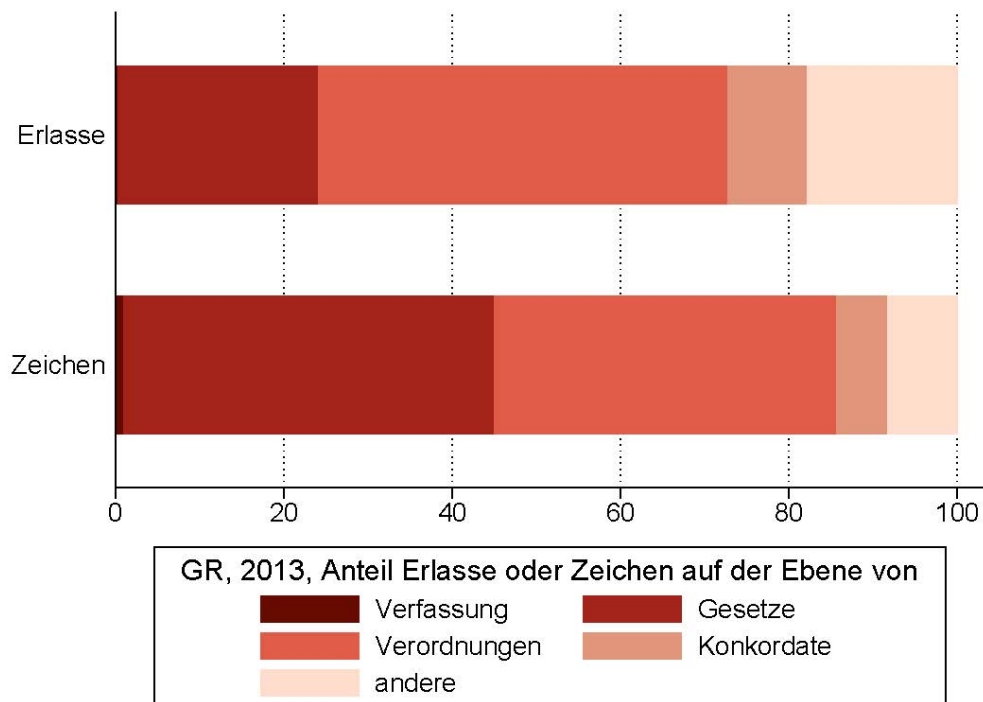
- 1. Gemessen am Anteil der Erlasse setzt sich der heutige Bestand der Rechtsetzung im Kanton Graubünden aus ca. 25% Gesetzesrecht und 50 % Verordnungsrecht zusammen. Gemessen am Anteil der Zeichen sind es ca. 40% Gesetzes- und 40% Verordnungsrecht.**
- 2. Das Verhältnis zwischen Gesetzesrecht und Verordnungsrecht entspricht dem Verhältnis eher kleiner Kantone. Im Kanton Zürich besteht proportional deutlich mehr Verordnungsrecht (ca. 50 %).**
- 3. Der heutige Bestand der Rechtsetzung im Kanton Graubünden geht zu ähnlichen Anteilen auf den Grossen Rat und die Regierung zurück. Bei der Zahl der Erlasse überwiegt leicht der Anteil der Regierung, bei der Zahl der Zeichen der Anteil des Grossen Rats. Im Vergleich zum Kanton Zürich hat die Legislative aber ein deutlich stärkeres Gewicht im Regulierungsprozess.**
- 4. Hinsichtlich Regulierungsaktivität nimmt der Anteil der Regierung über die Zeit zu. Dies entspricht der Entwicklung in anderen Kantonen.**

In den folgenden Unterkapiteln werden die Erlasse nach Normenkategorie (4.1), der erlassenden Behörde (4.2) und nach Themen (4.3) aufgegliedert dargestellt. Um die Situation bezüglich des Regulierungsbestands und der Regulierungsaktivität des Kantons Graubünden im Kontext darzustellen, präsentieren wir jeweils auch die Situation im Kanton Zürich und die Situation im Durchschnitt aller Kantone.

4.1 Gliederung nach Normkategorie

Grafik 4-1a gliedert den Regulierungsbestand des Kantons Graubünden im Jahr 2013 nach Normenkategorie auf. Wir unterscheiden wiederum nach der Zahl der Erlasse und der Zahl der Zeichen im Bestand.

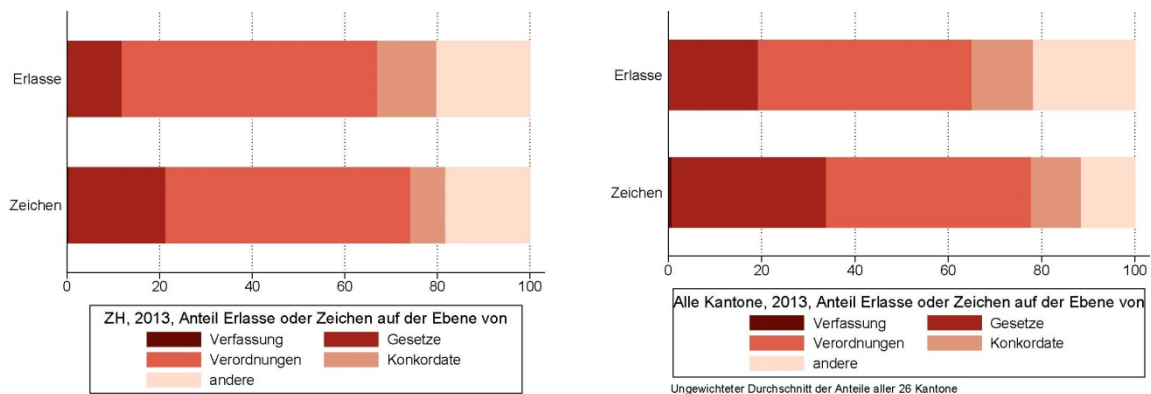
Grafik 4-1a. Aufgliederung des Regulierungsbestandes nach Normenkategorie, Kanton Graubünden, 2013



Ungefähr 25% der Erlasse erfolgen auf Gesetzesstufe, während weitere ungefähr 50% auf Verordnungsstufe erfolgen. Rund 10% machen Konkordate, interkantonale Verträge und ähnliches überregionales Recht aus. Etwa 15% gehören in die Kategorie „andere“.

Ein Blick auf den zweiten Balken zeigt, dass bezüglich der Länge, gemessen an der Zahl der Zeichen, die Gesetze meist umfangreicher als Verordnungen sind. Sie machen in dieser Gliederung mehr als 40% des Bestandes aus. Die Verordnungsstufe nimmt noch einmal etwa 40% ein. Der Anteil an anderen Erlassen sinkt auf unter 10%. Es gilt nochmals festzuhalten, dass die hier dargestellte Verordnungsstufe alle allgemein abstrakten Erlasse unterhalb der Gesetzesstufe beinhaltet, unabhängig von der erlassenden Behörde. Die Aufteilung auf Exekutive und Legislative erfolgt im Abschnitt 4.2.

Grafik 4-1b. Aufgliederung des Regulierungsbestandes nach Normenkategorie, Kanton Zürich (links), Durchschnitt der Kantone insgesamt (rechts), 2013



Vergleichend zur Situation im Kanton Graubünden stellt Grafik 4-1b den Kanton Zürich (links) und den Durchschnitt aller Kantone (rechts) dar. Im Unterschied zum Kanton Graubünden und dem Durchschnitt aller Kantone liegt der Anteil der Gesetze im Kanton Zürich bedeutend tiefer. Im Kanton Zürich liegt der Anteil der Gesetze bei etwas mehr als 10% und es wird mit etwa 55% entsprechend mehr auf Verordnungsebene reguliert. Der nationale Schnitt liegt im Falle der Gesetze bei knapp unter 20%, die Verordnungsstufe liegt mit einem Anteil von ungefähr 45% wiederum deutlich höher. Konkordate und „andere“ machen insgesamt sowohl im Kanton Zürich als auch im nationalen Schnitt etwas mehr als 30% des Bestandes aus.

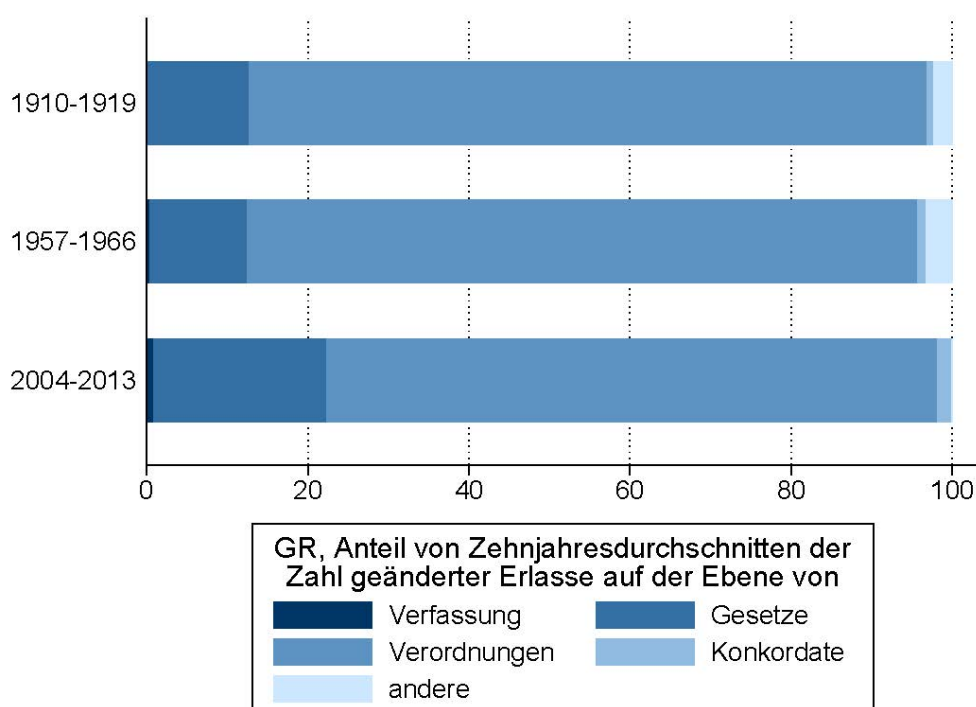
Sobald auf die Zahl der Zeichen als Bestandesmass zurückgegriffen wird, sieht die Situation auch im Falle des Kantons Zürich oder des Durchschnitts aller Kantone anders aus. Wiederum vergrößert sich der relative Anteil der Gesetze am Gesamtvolumen deutlich. Im Falle des Kantons Zürich liegt der Anteil der Gesetze am Gesamtumfang der Regulierung (gemessen an der Zahl der Zeichen) bei nun über 20%, im schweizerischen Durchschnitt sind es gar fast 35%. Interessant scheint hierbei, dass der Kanton Graubünden deutlich mehr auf Gesetzesebene reguliert, als dies im konkreten Beispielkanton Zürich geschieht oder auch im Durchschnitt aller Kantone gepflegt wird. Eine mögliche Erklärung kann die Regulationsdichte liefern. Wie bereits erwähnt, ist diese im Kanton Graubünden wesentlich kleiner als im Kanton Zürich. Absolut und nicht proportional betrachtet, dürften deshalb die Unterschiede hinsichtlich der Gesetze in beiden Kantonen weniger hoch ausfallen.

Setzt man diese Werte mit dem Befund in Zusammenhang, dass der Kanton Graubünden insgesamt eher einen niedrigen Normenbestand und eine niedrige Regelungsaktivität aufweist, so deutet dies darauf hin, dass der Kanton Graubünden vor allem auf Verordnungsstufe sparsam

mit Normen umgeht. Es ist im Kanton Graubünden also weniger der Gesetzgeber, der vergleichsweise viel regelt – auch diese Werte sind unterdurchschnittlich – sondern eher die Regierung, die wenig regelt. Ob dies eine Folge des Projektes VFFR ist, kann aufgrund dieser Daten aber nicht gesagt werden. Denkbar ist auch, dass eine grosse Verwaltung eher zu viel Rechtsetzung auf Verordnungsstufe tendiert, mindestens würde dies den überdurchschnittlichen Anteil an Verordnungsrecht im Kanton Zürich erklären.

Nach der Aufgliederung des Bestandes im Jahr 2013 scheint es sinnvoll diese Entwicklung über die Zeit unter die Lupe zu nehmen. Hierzu präsentieren wir die Regulierungsaktivität nach Normenkategorien aufgliedert für drei Zeitabschnitte seit 1910. Grafik 4-2a stellt wiederum den Kanton Graubünden, Grafik 4-2b den Kanton Zürich und den schweizerischen Durchschnitt dar.

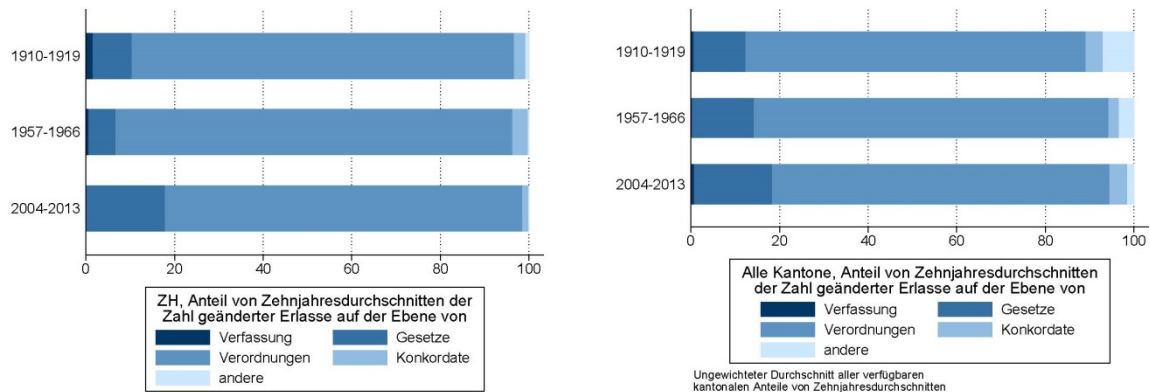
Grafik 4-2a. Aufgliederung der Regulierungsaktivität nach Normenkategorie, Kanton Graubünden, 1910-1919, 1957-1966, 2004-2013



Während im Kanton Graubünden die Regulierungsaktivität auf Gesetzesstufe in den ersten beiden Perioden mit einem Anteil von jeweils etwas über 10% sehr ähnlich war, erhöhte er sich in den letzten 10 Jahren auf über 20%. Der grösste Rückgang verzeichnet die Kategorie „andere“, was hauptsächlich darauf zurückzuführen ist, dass uns in den neueren Jahren mehr

Informationen zur Verfügung stehen, die eine genauere Zuteilung zu den Normenkategorien ermöglichen.

Grafik 4-2b. Aufgliederung der Regulierungsaktivität nach Normenkategorie, Kanton Zürich (links), Durchschnitt der Kantone insgesamt (rechts), 1910-1919, 1957-1966, 2004-2013

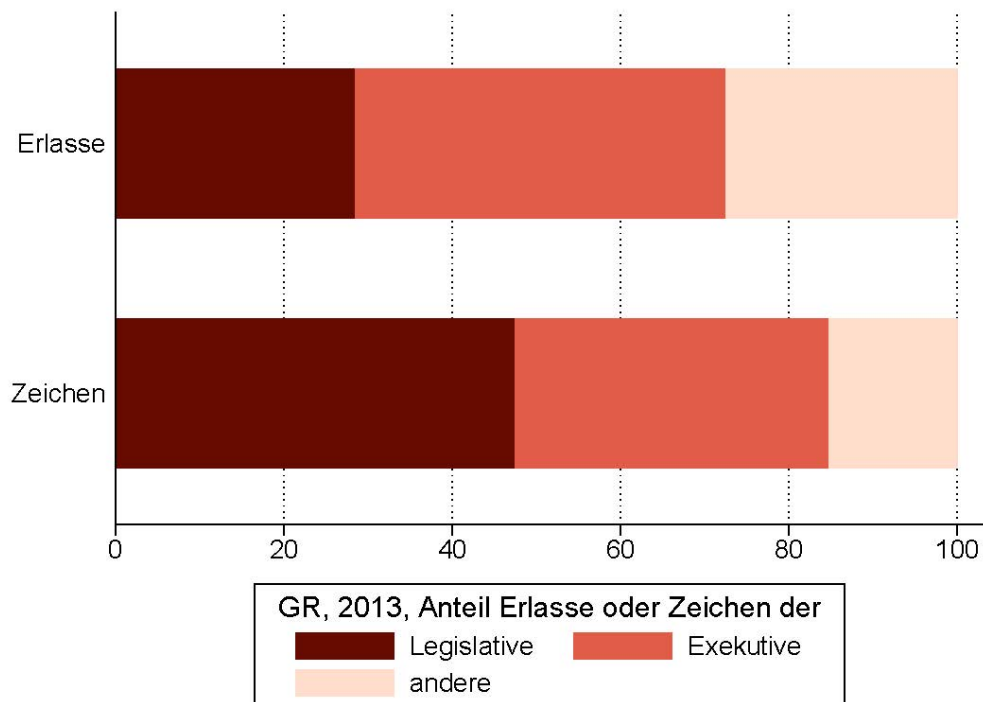


Der Vergleich des Kantons Graubünden mit dem Kanton Zürich und dem nationalen Durchschnitt erweist sich wiederum als interessant. Der Kanton Zürich wie auch der Schweizer Durchschnitt sind auf Gesetzesstufe eher weniger aktiv als der Kanton Graubünden, die Unterschiede sind aber sehr gering. Allen ist gemein, dass die Gesetzesstufe zunehmend wichtiger wird. Im Kanton Graubünden mag dies auch mit der Abschaffung des obligatorischen Gesetzesreferendums zusammenhängen (vgl. Abschnitt 5.2 unten).

4.2 Gliederung nach Behörde

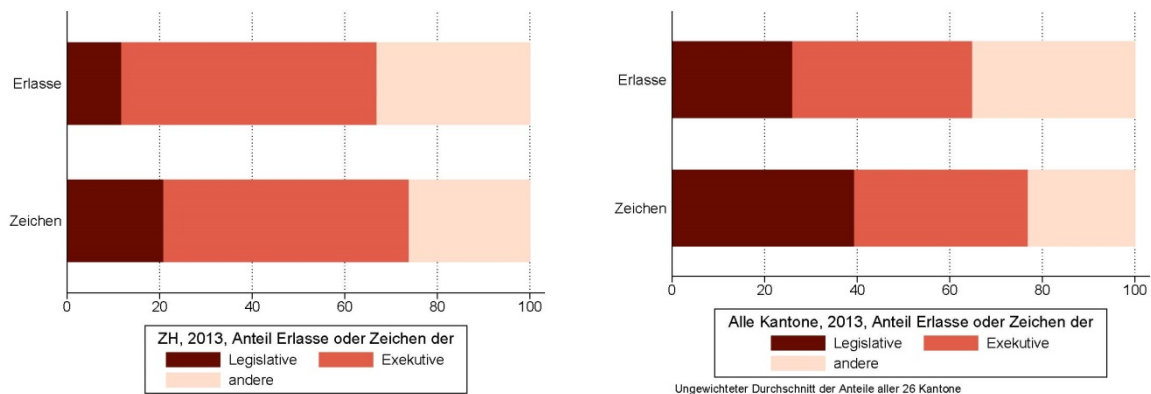
Bisher wurde der Unterscheidung nach erlassender Behörde kaum Aufmerksamkeit geschenkt. Dies soll in diesem Abschnitt nachgeholt werden. Analog zur Vorgehensweise in Abschnitt 4.1 präsentieren wir zuerst die Aufgliederung des Regulierungsbestand im Jahr 2013 nach erlassender Behörde für den Kanton Graubünden und dann die entsprechenden Aufgliederungen für den Kanton Zürich und den Durchschnitt aller Schweizer Kantone. Danach behandeln wir die Entwicklung über die lange Frist. Der Legislative werden alle Gesetze und Verordnungen beziehungsweise Dekrete und Erlasse des Parlaments zugeordnet, während der Exekutive die unterschiedlichen Verordnungstypen der Regierung zugeordnet werden. Die Kategorie „andere“ besteht aus interkantonalen Vereinbarungen und Konkordaten, der Verfassung und den anderen Erlassen, die nicht weiter zugeordnet werden konnten.

Grafik 4-3a. Aufgliederung des Regulierungsbestandes nach erlassender Behörde, Kanton Graubünden, 2013



Aus dem ersten Balken mit der Zahl der Erlasse in Grafik 4-3a ist ersichtlich, dass die Legislative mit knapp 30% der Erlasse einen kleineren Anteil als die Exekutive mit fast 45% zum Regulierungsbestand beisteuert. Dieses Verhältnis ändert sich, sobald auf die Zahl der Zeichen abgestützt wird. Hier steuert die Legislative etwas mehr als 45% und die Exekutive etwas mehr als 35% bei. Dies ist nicht ganz überraschend, zeichnet sich doch die Gesetzesstufe durch eine im Durchschnitt grössere Anzahl von Zeichen als darunterliegende Normenkategorien aus (siehe auch die Diskussion zu Grafik 4-1a). Im Vergleich zur Zahl der Erlasse sinkt der Anteil „andere“ gemessen als Zahl der Zeichen von über 25% auf deutlich unter 20%.

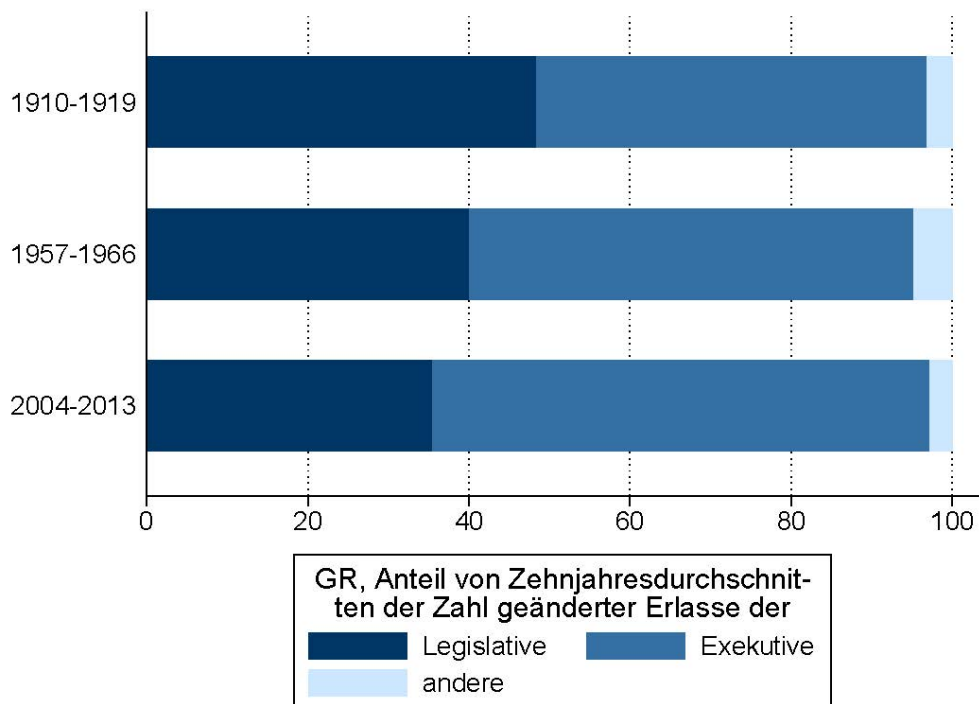
Grafik 4-3b. Aufgliederung des Regulierungsbestandes nach erlassender Behörde, Kanton Zürich (links), Durchschnitt der Kantone insgesamt (rechts), 2013



Der Kanton Graubünden unterscheidet sich zum Kanton Zürich durch die weit stärkere Einbindung der Legislative in den Regulierungsprozess. Der Kanton Graubünden ist in dieser Hinsicht näher beim Durchschnitt aller Schweizer Kantone als der Kanton Zürich, wo die Regulierung der Exekutive im Bestand etwa 55% ausmacht. Dies mag möglicherweise damit zusammenhängen, dass in einem kleineren Kanton der Gesetzgebungsprozess als einfacher empfunden wird als in einem grossen Kanton. Die entsprechenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kennen die Parlamentarierinnen und Parlamentarier besser; der Prozess ist weniger politisiert und mediatisiert. Dies senkt die Hemmschwelle, eine Lösung auf Gesetzesstufe anzustreben.

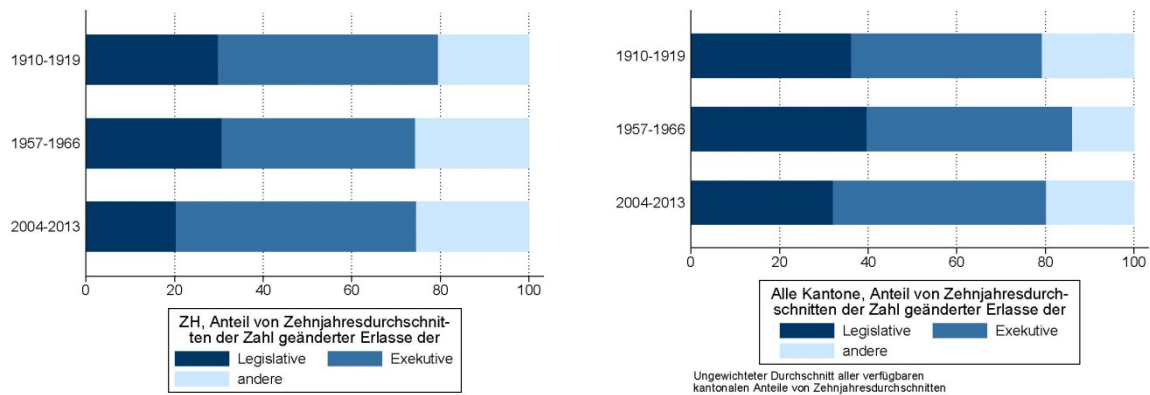
Um die Regulierungsanteile über die lange Frist darzustellen, berechnen wir mittels unseres Masses zur Regulierungsaktivität aus den chronologischen Sammlungen und Amtsblättern die relativen Anteile der Regierung, des Parlaments und anderer Behörden. Hierbei addieren wir für die Legislative wiederum alle Gesetze und Verordnungen beziehungsweise Dekrete aus dem Parlament und für die Exekutive alle Erlasse auf Verordnungsstufe aus der Regierung. Die Kategorie „andere“ enthält sowohl Erlasse auf Verfassungsstufe, Konkordate und interkantonale Regelwerke, und Regulierung Dritter (z.B. Gerichte) als auch Erlasse, die der Zustimmung beider Gewalten bedürfen, oder Erlasse, die wir nicht zuteilen konnten. Daher können kaum schlüssige Aussagen zur Entwicklung der Kategorie „andere“ gemacht werden.

Grafik 4-4a. Aufgliederung der Regulierungsaktivität nach erlassender Behörde, Kanton Graubünden, 1910-1919, 1957-1966, 2004-2013



Über die lange Frist hat sich die Regulierungsaktivität der Legislative im Kanton Graubünden stark verändert (Grafik 4-4a). In den frühen Jahren unseres Datensatzes (1910-1919) sind die Anteile der Regulierung aus Legislative und Exekutive gleich gross. Diese Verteilung der Aktivität verlagerte sich zunehmend zu Gunsten von Regulierung aus der Exekutive. Im Durchschnitt der zweiten betrachteten Periode von 1957-1966 nimmt der Anteil der Aktivität der Legislative um knapp 10% ab, während der Anteil „andere“ etwa konstant bleibt. In der letzten Periode von 2004-2013 verstärkt sich diese Tendenz zusätzlich, indem der Anteil „andere“ abnimmt und der Anteil der Exekutive weiter zunimmt. Insgesamt bleibt der Anteil des Bündner Parlaments an der Rechtsetzung zwar hoch, doch geht die Tendenz zu mehr Regulierung auf Stufe der Regierung.

Grafik 4-4b. Aufgliederung der Regulierungsaktivität nach erlassender Behörde, Kanton Zürich (links), Durchschnitt der Kantone insgesamt (rechts), 1910-1919, 1957-1966, 2004-2013



Es kann festgehalten werden, dass der Kanton Graubünden im Vergleich zum Kanton Zürich deutlich und dem Durchschnitt aller Schweizer Kantone leicht mehr Regulierungsaktivität im Rahmen der Legislative ausweist (Grafik 4-4b). Die Regulierungsaktivität im Kanton Zürich wie auch im schweizerischen Mittel wird über die gesamte Zeitperiode seit 1910 stärker von der Exekutive dominiert. In allen drei präsentierten Fällen nimmt die Aktivität der Legislative bei der Zahl der Erlasse zu Gunsten der Regulierungsaktivität der Exekutive über die Zeit ab.

4.3 Gliederung nach Themen

Für den Regulierungsbestand im Jahr 2013 können die Erlasse nach Themengebieten aufgliedert werden.

Tabelle 4-1. Regulierungsbestand aufgliedert nach Themen, Kanton Graubünden, 2013

Thema	Erlasse	Zeichen
1 - Staat	66	950'699
2 - Zivilrecht	35	392'347
3 - Strafrecht	12	186'692
4 - Schulwesen, Wissenschaft, Dokumentation und Kultur	84	687'922
5 - Verteidigung, Bevölkerungsschutz, Polizeiwesen	20	215'394
6 - Finanzen, Steuern, Monopole, Staatliche Unternehmen	55	776'446
7 - Raumplanungs- und Baurecht, Enteignung, Öffentliche Werke, Energie, Verkehr, Umweltschutz, Naturschutz	60	911'281
8 - Gesundheitswesen, Arbeit, Sozialversicherungen, Wohnen, Sozialhilfe	78	724'900
9 - Wirtschaft	48	505'287
Total	415	4'986'007

Die Verteilung der Erlasse nach grobem Sachthema zeigt auf, dass die Kantone heute vor allem nur noch in den Bereichen des Schul- und des Gesundheitsrechts über weitreichende Kompetenzen verfügen. Weiter besteht eine grosse Regelungsdichte im Bereich des Staatsorganisationsrechts und der Staatsfinanzen, welche direkt das Funktionieren des Staates selber beschreiben.

5. Ausgewählte Fragen

1. Die Analyse der durchschnittlichen Erlasslänge – gemessen der die Zahl der Zeichen pro Erlass im Regulierungsbestand und der Zahl der Seiten pro Erlassänderung in der Regulierungsaktivität – deutet insgesamt nicht auf grosse Unterschiede zwischen den Kantonen Graubünden und Zürich sowie dem Durchschnitt aller Kantone hin. In die einzelnen Normenkategorien lassen sich jedoch kleinere Differenzen ausmachen.

2. Die Regulierungsaktivität auf Gesetzesstufe fiel in den ersten zehn Jahren nach der Abschaffung des obligatorischen Gesetzesreferendums deutlich höher aus als in den letzten zehn Jahren zuvor. Die Regulierungsaktivität auf Verordnungsstufe blieb hingegen konstant oder nahm gar etwas ab. Dies ist ein Hinweis darauf, dass das obligatorische Gesetzesreferendum in der Vergangenheit die Regulierungsaktivität eingeschränkt haben könnte.

5.1 Erlassumfang

Tabelle 5-1 soll Auskunft liefern, inwiefern sich der Kanton Graubünden in der Ausführlichkeit seiner Erlasse vom Kanton Zürich und dem Durchschnitt aller Kantone unterscheidet. Hierzu berechnen wir die durchschnittliche Länge der Erlasse im Regulierungsbestand (Zeichen pro Erlass) im Jahr 2013 und die durchschnittliche Länge der Erlassänderungen in der Regulierungsaktivität (Seiten Pro Erlass) für den Durchschnitt der Jahre 2004-2013 jeweils aufgliedert nach Normenkategorien.

Wie bereits die Tabellen 3-1 und 3-2 vermuten liessen, unterscheidet sich der Kanton Graubünden im Regulierungsbestand insgesamt (Zeichen pro Erlass) kaum vom Kanton Zürich oder dem Durchschnitt aller Kantone. Sie bewegen sich alle im Rahmen von ca. 12'000 bis 12'500 Zeichen pro Erlass. Die Unterschiede werden erst in den Unterkategorien sichtbar. Der Kanton Graubünden unterscheidet sich vor allem bei der Länge der Verfassung und der

Verordnungen, wo sowohl der Kanton Zürich als auch das Mittel aller Kantone doch deutlich höher liegen.

Bei der Regulierungsaktivität sieht das Bild für den Durchschnitt der Jahre 2004-2013 hingegen etwas differenzierter aus. Weil das Aktivitätsmass volatiler ist, wird wiederum auf einen Zehnjahresdurchschnitt zurückgegriffen. Im Gesamtvergleich wurden im Kanton Graubünden leicht längere Revisionen durchgeführt. Der Unterschied ist allerdings gering und die genannten Unschärfen bei der Messung der Anzahl Seiten erlauben keine strengen Aussagen bei nur sehr kleinen Unterschieden. Seit der Totalrevision der Verfassung im Kanton Graubünden wurden im Vergleich zum Kanton Zürich und dem Durchschnitt aller Kantone nur noch wenige und kurze Änderungen der Kantonsverfassung vorgenommen. Wiederum zeigt sich, dass auch im Umfang der Änderungen der Kanton Graubünden auf Gesetzesebene aktiver ist als die beiden Vergleichsgruppen, während kaum Unterschiede auf der Verordnungsebene festgestellt werden können.

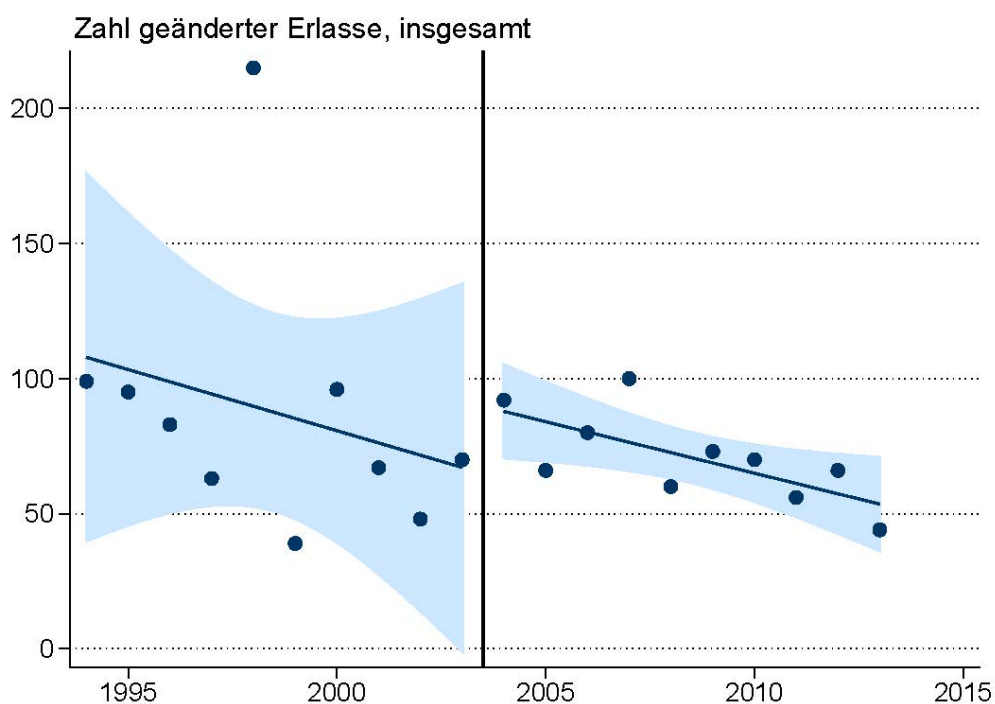
Tabelle 5-1. Erlassumfang: Regulierungsbestand (2013) und -aktivität (Durchschnitt 2004-2013) nach Normkategorie in Graubünden, Zürich und im Kantonsdurchschnitt

	Graubünden	Zürich	Durchschnitt alle Kantone
<i>Regulierungsbestand 2013</i>			
Zeichen pro Erlass	12'014	12'376	12'406
Verfassung	46'822	51'234	55'021
Gesetze	22'150	21'975	21'867
Verordnungen	10'047	11'861	12'412
Konkordate	7'700	7'232	9'860
Anderes	5'630	11'193	5'870
<i>Regulierungsaktivität im Durchschnitt 2004-2013</i>			
Seiten pro Erlass	4.4	3.5	4.0
Verfassung	1.3	9.0	4.6
Gesetze	8.2	3.9	6.1
Verordnungen	3.4	3.4	3.5
Konkordate	7.1	3.4	5.4
Anderes	2.0	4.5	4.7

5.2 Abschaffung des Gesetzesreferendums

Im Kontext einer umfassenden Verfassungsreform wurde im Kanton Graubünden auf das Jahr 2004 das obligatorische Gesetzesreferendum zu Gunsten eines fakultativen Referendums aufgegeben. Durch die Aufgabe des obligatorischen Gesetzesreferendums wurde das Regulieren auf Gesetzesstufe vereinfacht. Dies könnte zur Folge haben, dass regulatorisch vermehrt auf der Gesetzesstufe eingegriffen wird. Unklar bleibt, ob die Regulierung auf der Verordnungsstufe dadurch ersetzt wird oder ob durch den erleichterten Prozess auf Gesetzesstufe insgesamt mehr Regulierung in Kraft tritt. Die isolierte Betrachtung des Kantons Graubündens erlaubt keine abschliessenden Aussagen zur kausalen Wirkung der Abschaffung des obligatorischen Gesetzesreferendums. Die folgenden Darstellungen und Analysen haben daher explorativen Charakter.

Grafik 5-1a. Regulierungsaktivität insgesamt im Kanton Graubünden vor und nach Abschaffung des obligatorischen Gesetzesreferendums, 1994-2013

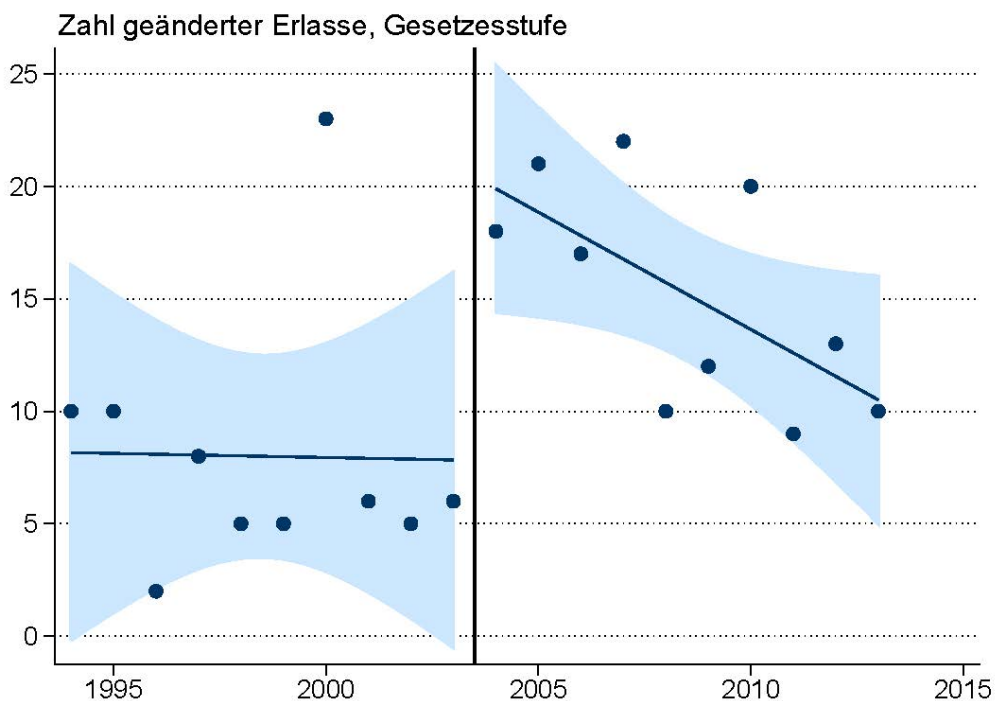


Grafik 5-1a zeigt die Regulierungsaktivität insgesamt zehn Jahre vor und zehn Jahre nach der Abschaffung des obligatorischen Gesetzesreferendums im Kanton Graubünden. Die Grafik enthält neben den einzelnen Datenpunkten je eine Regressionsgerade und das zugehörige 95%-Konfidenzintervall. Bei der Abschaffung des Gesetzesreferendums ist zwar eine leichte

Zunahme der Regulierungsaktivität insgesamt feststellbar, diese Zunahme ist aber statistisch nicht gesichert.

Da die Abschaffung des obligatorischen Gesetzesreferendums nur den Prozess auf Gesetzesstufe unmittelbar beeinflusst hat, fokussieren wir in Grafik 5-1b ausschliesslich auf die Regulierungsaktivität auf Gesetzesstufe.

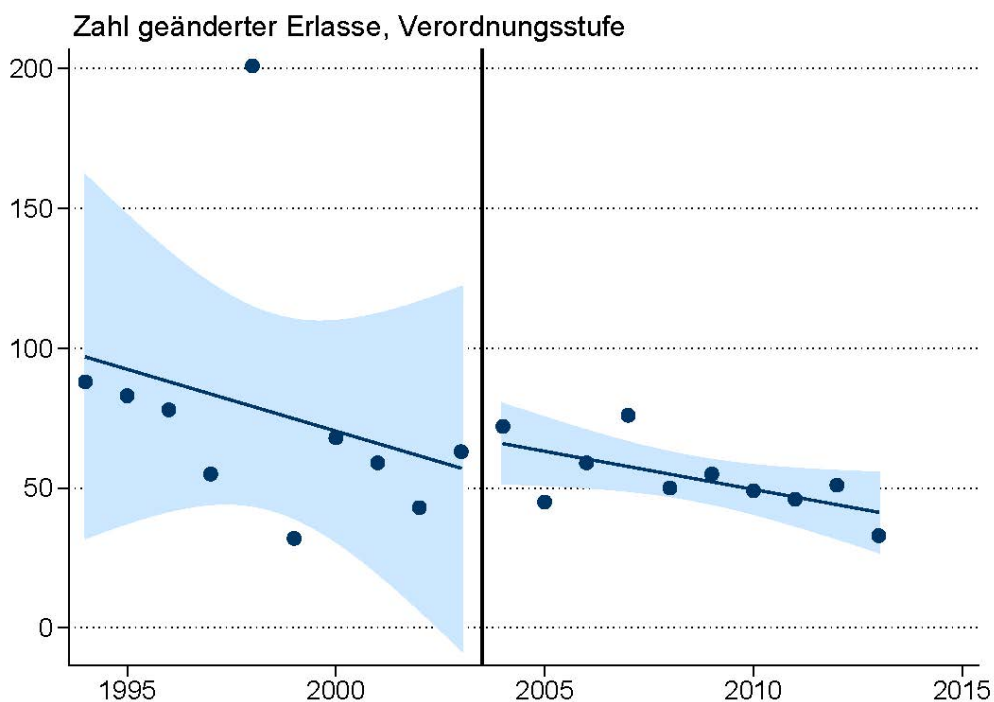
Grafik 5-1b. Regulierungsaktivität auf Gesetzesstufe im Kanton Graubünden vor und nach Abschaffung des obligatorischen Gesetzesreferendums, 1994-2013



Grafik 5-1b zeigt bis zum Zeitpunkt der Abschaffung des obligatorischen Gesetzesreferendums eine im Durchschnitt relativ stabile Entwicklung der Zahl der geänderten Erlasse. Nach Abschaffung des obligatorischen Gesetzesreferendums im Jahr 2004 erhöht sich die Regulierungsaktivität auf Gesetzesstufe stark, was einem bedeutenden Anstieg im Ordinatenabschnitt der Regressionsgeraden für die Periode nach der Abschaffung entspricht. In den Folgejahren reduziert sich die Aktivität auf Gesetzesstufe wieder, was zur negativen Steigung der Geraden führt. Die deutliche Zunahme der Regulierungsaktivität auf Gesetzesstufe ist konsistent mit der Interpretation, dass sich durch die Abschaffung des obligatorischen Gesetzesreferendums die Regulierungskosten auf Gesetzesstufe reduziert haben, was zu mehr Regulierung auf ebendieser Stufe geführt hat.

Doch wie verhält sich die Regulierungsaktivität auf Verordnungsstufe? Es könnte vermutet werden, dass die hohen Hürden eines obligatorischen Gesetzesreferendums dazu führten, dass vor dessen Abschaffung durchaus wichtige Regulierung auf Verordnungsstufe anstatt auf der adäquaten Gesetzesstufe vorgenommen wurde. Die Abschaffung des obligatorischen Gesetzesreferendums könnte dann dazu geführt haben, dass wichtige Regulierung wieder vermehrt im Einklang mit dem Legalitätsprinzip auf der Gesetzesstufe vorgenommen wird.

Grafik 5-1c. Regulierungsaktivität auf Verordnungsstufe im Kanton Graubünden vor und nach Abschaffung des obligatorischen Gesetzesreferendums, 1994-2013



Grafik 5-1c lässt kaum Spielraum für die letztgenannte Interpretation. Es wird deutlich, dass die Regulierungsaktivität auf Verordnungsebene nach der Abschaffung des obligatorischen Gesetzesreferendums nicht signifikant abgenommen hat.

Vorher/nachher-Vergleiche sind problematisch, da sich nebst der Abschaffung des Gesetzesreferendums weitere, nur schwer beobachtbare Bestimmungsfaktoren der Regulierungsaktivität verändert haben können. Sofern sich diese anderen Bestimmungsfaktoren ähnlich auf die Regulierungsaktivität auf der Gesetzesstufe und der Verordnungsstufe auswirken und sofern im Unterschied zu obigen Überlegungen nur die Gesetzesstufe, nicht auch die Verordnungsstufe, von der Abschaffung des Gesetzesreferendums tangiert wird, kann die Entwicklung der Regulierungsaktivität auf der Verordnungsstufe herangezogen werden, um die kontrafaktische

Entwicklung der Regulierungsaktivität auf der Gesetzesstufe abzuschätzen, die sich ohne Abschaffung des Gesetzesreferendums ergeben hätte. Dies erlaubt den Effekt der Abschaffung des Gesetzesreferendums auf die Regulierungsaktivität auf der Gesetzesstufe zu isolieren. In der Zehnjahresperiode nach der Abschaffung des Gesetzesreferendums war die Regulierungsaktivität auf der Gesetzesstufe wesentlich grösser als in der Zehnjahresperiode vor der Abschaffung. Diese Differenz ist statistisch signifikant. Gleichzeitig ist die Regulierungsaktivität auf der Verordnungsstufe leicht tiefer nach der Abschaffung im Vergleich zur Periode davor. Nimmt man also an, dass die Entwicklungen auf der Gesetzesstufe und der Verordnungsstufe ohne Abschaffung des Gesetzesreferendums ähnlich verlaufen wären, ergibt sich mehr als eine Verdoppelung der Regulierungsaktivität auf der Gesetzesstufe aufgrund der Abschaffung des Gesetzesreferendums. Dieser geschätzte Effekt ist wiederum statistisch hoch signifikant. Es bleibt zu betonen, dass aufgrund der kleinen Beobachtungszahl und der genannten, nicht unbestrittenen Annahmen die hier erörterten ökonomischen Resultate nur der Illustration dienen und keine statistisch sauber geschätzten kausalen Zusammenhänge aufzeigen.

6. Schlussfolgerungen

6.1 Erste Einschätzung

Die vorliegende Untersuchung zeigt zunächst, dass die angewandte Methode tauglich ist und belastbare Resultate liefert. Die Zahlenreihen erscheinen kantonale und interkantonale plausibel und verlässlich. Für den Kanton Graubünden sind die Revision der Kantonsverfassung und das Projekt VFRR gut sichtbar.

Inhaltlich zeigt die Untersuchung, dass der Kanton Graubünden insgesamt vergleichsweise *moderat reguliert*. Dies gilt sowohl hinsichtlich des Regulierungsbestandes als auch betreffend Regulierungsaktivität. Der Kanton gehört zu den Kantonen mit der geringsten Regulierung. Dieser Wert bleibt auch gut, wenn man Faktoren berücksichtigt, welche typischerweise die Regulierung beeinflussen (Bevölkerung, Bruttoinlandprodukt). Hauptgebiete der kantonalen Regelungsbestände betreffen Schulrecht, Gesundheitsrecht und Staatsorganisation.

Interessant erscheint, dass offenbar Kantone mit traditionell geringem Normenbestand weniger regulieren als Kantone, die schon vor hundert Jahren einen vergleichsweise hohen Normenbestand hatten. Trotz vergleichbarer rechtlicher Ausgangslage sind Regelungsumfang und Regelungsaktivität in den Kantonen unvermindert unterschiedlich. Der Kanton Graubünden wies schon vor hundert Jahren eine vergleichsweise geringe Regelungsaktivität auf. Dies gilt

auch heute, wobei die Zunahme der Regelungsaktivität in den letzten Jahren leicht überdurchschnittlich ist. Die Regelungsaktivität ist allerdings stark volatil. Für den Kanton Graubünden lässt sich deutlich erkennen, dass insbesondere die Revision der Kantonsverfassung einen Schub der Regelungsaktivität ausgelöst hat. Ansonsten ist im Vergleich zur Regelungsaktivität beispielsweise des Kantons Zürich durchaus Übereinstimmungen erkennbar. Dies lässt vermuten, dass die Kantone zu gleichen Zeiten mit ähnlichen regulatorischen Herausforderungen befasst waren. Zu denken ist insbesondere an die Umsetzung bundesrechtlicher Vorgaben.

Die grundsätzlich positiven Befunde gelten sowohl für die Gesetzes- wie auch die Verordnungsstufe. Im Vergleich der Regelungsstufen zeigt sich, dass in jüngerer Vergangenheit der Anteil der Gesetzgebung an der Rechtsetzung deutlich zugenommen hat. Dies könnte auf die Abschaffung des obligatorischen Gesetzesreferendums zurückzuführen sein. Aussagekräftiger erscheint die Aufgliederung des Regulierungsbestandes nach erlassender Behörde. Dabei zeigt sich, dass heute (2013) die Legislative etwas mehr als 45%, die Exekutive etwas über 35 % zur Regulierung beisteuert (gemessen in Anzahl Zeichen). Vergleicht man dies mit dem Kanton Zürich, ist daraus eine deutlich *stärkere Einbindung der Legislative* in den Rechtsetzungsprozess ersichtlich. Der Kanton Graubünden liegt hier näher am Durchschnitt aller Schweizer Kantone. Man kann vermuten, dass in kleinen Kantonen der Anteil der Legislative an der Regulierung höher ist, weil die Wege zum Parlament als kürzer empfunden werden. Denkbar ist auch, dass eine kleinere Verwaltung sparsamer mit Normen auf Verordnungsstufe umgeht.

Betrachtet man das Verhältnis von Legislative und Exekutive über die Zeit, lässt sich feststellen, dass der Anteil der Legislative an der Regelungsaktivität tendenziell abnimmt und der Anteil der Exekutive zunimmt. Die Verschiebungen bewegen sich im Bereich von ca. 10%. Dies gilt auch für den Kanton Graubünden. Der Anteil der Legislative an der Regulierung ist im Kanton Graubünden aber unvermindert hoch und weist auf eine hohe Aktivität der Legislative hin.

Die rein quantitative Analyse sagt direkt noch nichts über die Qualität der Rechtsetzung des Kantons Graubünden. Sie deutet aber klar in die Richtung einer insgesamt moderaten Regulierung und eines grundsätzlich intakten Verhältnisses zwischen Legislative und Exekutive. Die Untersuchung bildet auch eine gute Ausgangslage für Vertiefungen.

6.1 Mögliche Vertiefungen

Regelungsbestand und Regelungsaktivität: Die ersten Befunde zeigen, dass im Kanton Graubünden weder eine übertriebene Regelungsaktivität oder noch ein übertriebener Normenbestand besteht. Damit kann der verbreiteten Ansicht einer "Normenflut" klar entgegengetreten werden – mindestens soweit dies den Kanton Graubünden betrifft.

Festzustellen ist aber, dass die Regelungsaktivität in den meisten Kantonen in den letzten 25 Jahren zugenommen hat. Dies führt zur Frage, wie stabil die Rechtsordnung anzusehen ist. Abgeklärt werden könnte etwa, wie häufig der Kanton in den letzten zehn Jahren mit Rechtsänderungen der gleichen Normen resp. Erlasse konfrontiert gewesen ist. Es ist denkbar, dass eine solche vertiefte Untersuchung kritischere Befunde zu Tage fördert.

Bedenkenswert erscheint auch eine Spiegelung des Normbestandes anhand der kantonalen Kompetenzen und Aufgaben. Die bisherigen Untersuchungen berücksichtigen nicht den Umfang der kantonalen Aufgabenbereiche. Denkbar ist, dass Kompetenzen vom Kanton auf den Bund übergegangen sind, so dass der Normenbestand des Kantons absolut gesehen zwar stabil, im Verhältnis zu den kantonalen Aufgaben aber gewachsen ist.

Verhältnis Parlament – Regierung und Verhältnis Bund – Kanton: Die ersten Abklärungen zeigen, dass die Verteilung der Normenproduktion zwischen Regierung und Parlament sowohl interkantonal als auch über die Zeit stark variieren. Dies lässt sich sowohl aus Bestandesaktivität wie auch Bestandesmass ablesen. Absolut gesehen fallen die Daten des Kantons Graubünden nicht aus dem Rahmen, sondern deuten auf ein "normales" Verhältnis zwischen Parlament und Regierung hin.

Die Daten erlauben aber keine Rückschlüsse darüber, in welchem Umfang die *Initiative zur Normenproduktion* vom Parlament, der Regierung/Verwaltung oder von Dritten (Bund, Volksinitiativen, Gerichte etc.) ausgeht. Eine vertiefte Untersuchung könnte die "Treiber" kantonaler Gesetzgebungsaktivität identifizieren. Das relativ ähnliche Verhalten der Kantone Graubünden und Zürich bezüglich der Regulierungsaktivität lässt daran denken, dass vor allem das übergeordnete Recht (des Bundes) für die Normenproduktion der Kantone verantwortlich ist. Verlässliche Daten liegen dafür aber noch keine vor, sondern müssten anhand der Entstehungsgeschichte der Normen erhoben werden.

Auch nicht ersichtlich ist aus den vorliegenden Daten, wie stark Vorschläge der Regierung auf Gesetzesstufe in der parlamentarischen Phase noch verändert werden. Auch hier müsste die Entstehungsgeschichte einer Norm genauer analysiert werden.

Legistische Untersuchungen: Die bisherigen Untersuchungen geben ein verlässliches quantitatives Bild über Regelungsbestand und Regelungsaktivität. Qualitative Aussagen sind aber noch nicht möglich. Es bietet sich an, anhand der Daten qualitative Annäherungen vorzunehmen, so etwa hinsichtlich der durchschnittlichen Anzahl Artikel pro Erlass, der durchschnittlichen Anzahl Absätze pro Artikel, der durchschnittlichen Anzahl Zeichen pro Absatz, der Verwendung langer Aufzählungen, der durchschnittlichen Anzahl Änderungen pro Erlass etc. (vgl. UHLMANN, S. 171 ff.). Das Datenmaterial ist auch so aufgearbeitet, dass computergestützte Untersuchungen möglich werden, so etwa betreffend Einhaltung rechtsetzungstechnischer Regeln (z.B. eine Norm pro Satz), der Verwendung von Fach- oder Alltagssprache sowie der Dichte und Bestimmtheit des Normtextes annehmen.

Bibliographie

- Buomberger, Peter (2014). Auswege aus dem Regulierungsdickicht. Beunruhigende Fakten und erfolgversprechende Lösungsansätze für die Schweiz. Diskussionspapier, Avenir Suisse, Zürich.
- Frizzoni, Walter (2007). Materielle und formelle Überprüfung der Gesetzgebung: die Erfahrungen im Kanton Graubünden. *LeGes* 18(3): 455-463.
- Luechinger, Simon, Mark Schelker und Andrei Shleifer (2015). Regulation in the Swiss cantons: Data for one century. Unveröffentlichtes Manuskript, Universitäten Fribourg und Luzern.
- Moll, Bernard (2009). Das Konsolidieren von Erlassen am Beispiel der Systematischen Sammlung des Bundesrechts (SR). *LeGes* 20(2): 215-233.
- Mulligan, Casey B. und Andrei Shleifer (2005). The extent of the market and the supply of regulation. *Quarterly Journal of Economics* 120(4): 1445-1473.
- Uhlmann, Felix (2014). Qualität der Gesetzgebung - Wünsche an die Empirie. In: Alain Griffel (Hrsg.). *Vom Wert einer guten Gesetzgebung*. Bern: Stämpfli Verlag: 171-181.