

Richtlinien für die Rechtsetzung

*„Je weniger die Leute davon wissen, wie Würste und Gesetze
gemacht werden, desto besser schlafen sie.“*

*(Otto Eduard Leopold Fürst von Bismarck, 1815 – 1898,
preussisch-deutscher Staatsmann und 1. Reichskanzler)*

*Erlassen von der Staatskanzlei gestützt auf Artikel 6 der Verordnung über die
Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung vom 21. März 2006
(Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung; RVOV)*

Stand, 29. März 2016

Vorwort

Im modernen Staat ist Rechtsetzung eine zentrale Staatsfunktion. Gesetze regeln unser Leben. Gute Gesetze können eine gerechte Sozialordnung fördern, schlechte verfehlen ihre Absichten, führen zu überflüssigen Kosten und erschweren es den Bürgerinnen und Bürgern, Recht zu finden. Daher ist eine qualitativ gute Gesetzgebung anzustreben. Was aber ist unter „Guter Gesetzgebung“ zu verstehen?

Heute steht bei der Beantwortung dieser Frage nicht mehr der Abbau von Vorschriften im Vordergrund. Es geht vielmehr um die Qualitätsverbesserung in der Gesetzgebung selbst. Diese umfasst eine Vielzahl von Aspekten, welche nachfolgend frei nach einem Aufsatz von LUZIUS MADER¹ wieder gegeben werden sollen.

„Gute“ Gesetzgebung ist demnach zunächst rechtmässig. Sie ist vereinbar mit dem übergeordneten Recht, beruht auf einer genügenden Rechtsgrundlage, dient einem öffentlichen Interesse, ist verhältnismässig und achtet die Freiheit der Einzelnen. Zudem respektiert sie die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen den unterschiedlichen staatlichen Ebenen.

Die Legitimität der Gesetzgebung ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für ihre praktische Befolgung und Durchsetzung. Sie beruht massgeblich auf der Rechtmässigkeit ihres Entstehens, das heisst auf der Beachtung der entsprechenden Verfahrensvorschriften. Nur in diesem Sinne legitime Gesetzgebung kann auch „gute“ Gesetzgebung sein.

„Gute“ Gesetzgebung weist sodann eine bestimmte materielle Qualität auf. Sie trägt den gesellschaftlichen Bedürfnissen und Erwartungen Rechnung und dient der Realisierung von gesetzten Zielen. Sie leidet weder an sachlichen Widersprüchen noch ist sie lückenhaft.

„Gute“ Gesetzgebung genügt des Weiteren auch formellen Qualitätsansprüchen. Sie ist logisch strukturiert, verständlich formuliert sowie für alle Betroffenen oder Interessierten erkennbar, das heisst insbesondere auch korrekt publiziert und öffentlich zugänglich. Sie enthält weder unnötige Wiederholungen noch überflüssige Bestimmungen.

Rechtliche Normen sollten mit Bedacht eingesetzt werden. „Gute“ Gesetzgebung ist deshalb sparsam und beschränkt sich auf das Notwendige. Eine übermässige Dichte rechtlicher Regelungen schränkt die Erkennbarkeit des Wesentlichen einerseits sowie den notwendigen Ermessensspielraum der Vollzugsbehörden andererseits unnötig ein.

„Gute“ Gesetzgebung weist schliesslich auch eine gewisse Stabilität auf. Die Gesetzgebung darf nicht zu rasch ändern. Ohne eine gewisse Beständigkeit vermag die Gesetzgebung eine ihrer zentralen Funktionen, die Gewährleistung von Rechtssicherheit, nicht zu erfüllen.

Für die Sicherung der Qualität der Gesetzgebung sind drei Elemente besonders bedeutsam: ein geeignetes Rechtsetzungsverfahren, ein gutes Projektmanagement und eine adäquate Methodologie. Vorliegende Richtlinien sollen den an der Rechtsetzung beteiligten Personen diesbezüglich als Anleitung für eine „bessere“ Gesetzgebung dienen.

Glarus, im März 2016

Magnus Oeschger

¹ MADER LUZIUS, Materielle und formelle Überprüfung der Gesetzgebung: auf dem Weg zu einer besseren Gesetzgebung, in: LeGes 2007, 391–395.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	7
1.1.	Adressaten und Ziele	7
1.2.	Aufbau und Inhalt	7
1.3.	Dienstleistungen der Staatskanzlei	8
2.	Rechtsetzungskompetenzen und Erlassformen	8
3.	Rechtsetzungsverfahren	10
3.1.	Vorverfahren	10
3.1.1.	Impuls und Auftrag	10
3.1.2.	Organisation	10
3.1.3.	Terminplan	11
3.1.4.	Normkonzept	11
3.1.5.	Vorentwurf	11
3.1.6.	Vernehmlassungsverfahren	12
3.1.7.	Mitberichtsverfahren	12
3.1.7.1.	Mitbericht DFG zu finanziellen Auswirkungen	12
3.1.7.2.	Rechtsetzungstechnischer Mitbericht SK	13
3.1.8.	Beschlussfassung durch Regierungsrat	13
3.2.	Parlamentarisches Verfahren	14
3.3.	Landsgemeinde	14
3.4.	Publikation	14
3.5.	Inkrafttreten	15
4.	Grundsätze für die Ausgestaltung der Erlasse	16
4.1.	Teil- oder Totalrevision	16
4.2.	Systematik	16
4.3.	Gesetzessprache	17
4.4.	Einordnen ins geltende Recht	19
4.5.	Besondere Regelungstechniken	19
4.5.1.	Zweckartikel	19
4.5.2.	Gegenstand	20
4.5.3.	Geltungsbereich	20
4.5.4.	Begriffsbestimmungen	20
4.5.5.	Allgemeiner Teil	20
4.5.6.	Verweise	21
4.5.7.	Wiederholungen	22
5.	Formale Gestaltung	22
5.1.	Allgemeine Grundsätze	22
5.1.1.	Gliederung von Erlassen	22
5.1.2.	Gliederung und Gestaltung von Artikeln	23
5.1.2.1.	Artikelüberschriften	23
5.1.2.2.	Absätze	23
5.1.2.3.	Aufzählungen	23
5.1.2.4.	Tabellen	24
5.1.3.	Anhänge	24
5.1.4.	Schreibweisen und Abkürzungen	24
5.2.	Besondere Grundsätze für neue Erlasse / Totalrevisionen	26
5.2.1.	Erlasstitel und Datum	26
5.2.2.	Ingress	27

5.2.3.	Schlussbestimmungen	28
5.2.4.	Gliederung SBE	28
5.3.	Besondere Grundsätze für Änderungserlasse / Teilrevisionen	28
5.3.1.	Allgemeines	28
5.3.2.	Titel	29
5.3.3.	Gliederung SBE	29
6.	Anhänge	30

1. Einleitung

1.1. Adressaten und Ziele

1. An der Rechtsetzung sind regelmässig zahlreiche Personen innerhalb und ausserhalb der Kantonalen Verwaltung in unterschiedlichen Rollen und Funktionen beteiligt. Die vorliegenden „Richtlinien der Rechtsetzung“ sollen diesen Personen als **Anleitung** bezüglich Methodik, Verfahren und Technik dienen. Dabei richten sie sich in erster Linie an die für ein **Rechtsetzungsprojekt verantwortlichen Personen**.

2. Darüber hinaus sollen die Richtlinien zu einem **einheitlichen formalen Erscheinungsbild** der Erlasse in den kantonalen Gesetzessammlungen (SBE und GS) beitragen. Insofern richten sie sich in zweiter Linie auch an diejenigen Personen, welche den Erlassentext erarbeiten und/oder ihn in LexWork erfassen.

3. Die Richtlinien stützen sich im Wesentlichen auf Artikel 6 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung vom 21. März 2006 (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung; RVOV²). Sie gehen auf das Projekt der „Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung“ zurück, das im Verlaufe der Legislatur 2010 bis 2014 durchgeführt worden ist. Die Richtlinien sollen zur **Nachhaltigkeit** dieses Projektes beitragen.

1.2. Aufbau und Inhalt

4. Die **Richtlinien** gliedern sich in fünf Teile. Nach der Einleitung gibt der zweite Teil (N 6 ff.) einen Überblick über die Rechtserlasse deren Erlassorgane und ihr Verhältnis zueinander, so wie es in der Kantonsverfassung³ vorgesehen ist. Der dritte Teil (N 14) ist dem Verfahren gewidmet. Er zeigt auf, welche Phasen und Meilensteine vom Impuls bis zum Inkrafttreten eines Erlasses durchlaufen werden. Danach folgt ein vierter Teil (N 42 ff.), in dem die Frage beantwortet wird, ab wann und unter welchen Gesichtspunkten es angebracht erscheint, einen Erlass gänzlich zu überarbeiten. Zudem gibt er Auskunft darüber, wie ein Erlass in der Regel systematisch aufzubauen ist und sich ins geltende Recht einordnen lässt. Schliesslich werden besondere Regelungstechniken kurz vorgestellt und Hinweise zur Gesetzessprache gegeben. Im fünften und letzten Teil (N 70) geht es schliesslich um die konkrete formale Gliederung und Gestaltung von Erlassen.

5. Die Richtlinien werden ergänzt durch **Anhänge**. Diese enthalten Arbeitshilfen wie Musterdokumente, Checklisten, technische Anleitungen etc. zur freien Verwendung.

² GS II A/3/3.

³ Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (KV; GS I A/1/1).

1.3. Dienstleistungen der Staatskanzlei

6. Bei Fragen der Methode, des Verfahrens oder der Technik der Rechtsetzung steht Ihnen die Staatskanzlei beratend zur Seite, sei dies im Zusammenhang mit einem konkreten Rechtsetzungsprojekt oder unabhängig davon. Sie finden uns auf unserer **Homepage im Intranet**, wo sie diese Richtlinien sowie weitere Informationen und Arbeitshilfen für die Gesetzgebung auch herunterladen können. Im Übrigen erreichen Sie uns wie folgt:

**Staatskanzlei
Rechtsdienst**

Hans-Ruedi Aebli / Magnus Oeschger
Rathaus
8750 Glarus

Tel. Nr.: 055 / 646 60 16 oder 14

Mail: hans-ruedi.aebli@gl.ch / magnus.oeschger@gl.ch

7. Neben der Beratung ist die Staatskanzlei auch für die ordentliche und ausserordentliche **Publikation der Erlasse** sowie für deren **Berichtigung und Aktualisierung** zuständig. Bei diesbezüglichen Fragen steht ihnen zusätzlich zu den obgenannten Personen zur Verfügung:

Staatskanzlei

Isabella Mühleemann
Rathaus
8750 Glarus

Tel. Nr.: 055 / 646 60 11

Mail: isabella.muehleemann@gl.ch

2. Rechtsetzungskompetenzen und Erlassformen

8. Die Kantonsverfassung weist die Rechtsetzungskompetenzen auf kantonaler Ebene folgenden Organen zu:

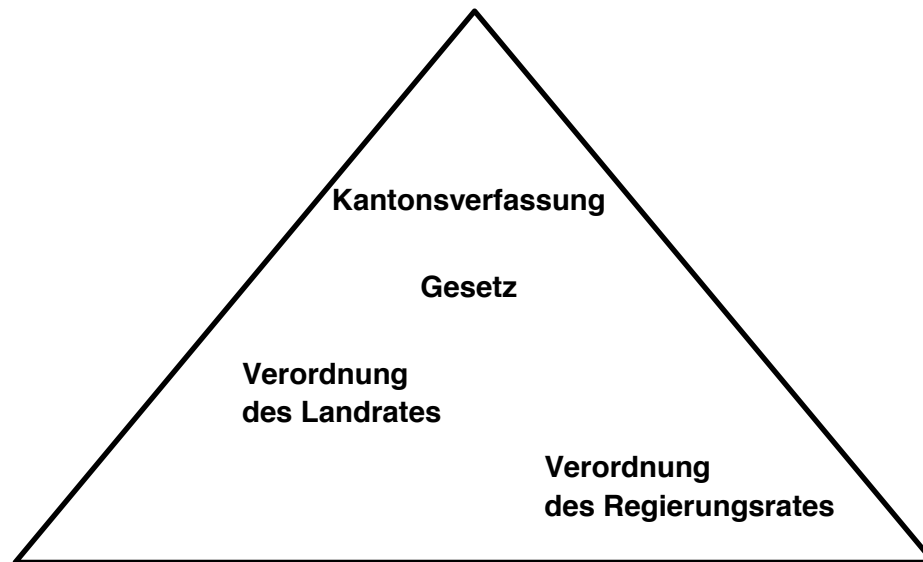
- **Landsgemeinde** (Art. 69 Abs. 1 KV);
- **Landrat** (Art. 82 Abs. 4 KV);
- **Regierungsrat** (Art. 99 Abs. 1 Bst. b KV).

9. Sie unterscheidet dabei folgende Erlassformen:

- Erlasse der Landsgemeinde (Art. 69 Abs. 1 und 2 KV):
 - **Kantonsverfassung**;
 - **Gesetze**;
 - **Konkordate**, sofern Verfassungs- oder Gesetzesrang.
- Erlasse des Landrates (Art. 89 Abs. 1 Bst. b, c und d KV):
 - **Verordnungen**, soweit ausdrücklich durch Verfassung oder durch Landsgemeinde ermächtigt;
 - **Einführungsbestimmungen zu Bundesrecht** (Verordnungen);
 - **Ausführungsbestimmungen zu interkantonalem Recht** (Verordnungen).
- Erlasse des Regierungsrates (Art. 99 Abs. 1 Bst. b, Art. 93 Abs. 1 KV):
 - **Verordnungen** (Vollziehungsverordnungen sowie gesetzvertretende Verordnungen).

10. Die Erlasse stehen nicht beziehungslos zueinander sondern in einer **Stufenordnung** über-, unter- oder nebeneinander. Bei der Regelung eines Sach-, Rechts- oder Lebensbereichs ist deshalb immer zuerst zu prüfen, ob die Erlassform und damit auch das rechtsetzende Organ durch das geschriebene Recht vorgegeben sind. Dabei kann insbesondere bereits die Verfassung ausdrücklich gebieten, bestimmte Sach-, Rechts- oder Lebensbereiche durch Erlasse einer bestimmten Stufe zu regeln (vgl. etwa Art. 91 Abs. 1 Bst. f KV).

Die Stufenordnung der kantonalen Erlassformen sieht wie folgt aus:



11. Soweit nicht bereits höherrangiges Recht ausdrücklich vorschreibt, dass bestimmte Sach-, Rechts- oder Lebensbereiche durch Normen einer bestimmten Stufe zu regeln sind, ist die Frage nach der **angemessenen Rechtsetzungsstufe** aufgrund materieller Kriterien zu beantworten.

12. In der Form des Gesetzes sind dabei alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen zu erlassen (Art. 69 Abs. 1 KV). Damit wird der Erlass wichtiger Bestimmungen durch Verordnung ausgeschlossen. Vorbehalten bleibt die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen gestützt auf eine genügende Delegationsgrundlage im Gesetz selbst. Hingegen sollten weniger wichtige Bestimmungen nicht ins Gesetz aufgenommen werden. Lehre und Praxis haben Kriterien entwickelt, um die **Wichtigkeit** einer Norm zu bestimmen:

- Intensität bzw. Schwere eines Grundrechtseingriffes;
- Grösse des Adressatenkreises;
- politische Bedeutung;
- finanzielle Auswirkungen;
- Akzeptanz;
- demokratisches Legitimationsbedürfnis;
- Abweichungen von der Grundordnung.

13. Das landrätliche **Verordnungsrecht** erstreckt sich grundsätzlich nur auf Bestimmungen mit geringerer Wichtigkeit. Ist der Landrat weder durch Verfassung noch durch Gesetz mit der Rechtsetzung betraut, erfolgt die Konkretisierung der Gesetze auf Verordnungsstufe durch den Regierungsrat. Dabei kann es sich um reine Vollziehungsverordnungen handeln, welche den Inhalt des Gesetzes bloss verdeutlichen und für eine sichere und gleichmässige Anwendung sorgen, oder um gesetzesvertretende Verordnungen. Durch letztere werden

neue Rechte und Pflichten von Bürgerinnen und Bürger begründet, geändert oder aufgehoben. Auch die Verordnungen des Regierungsrates dürfen nur Bestimmungen geringerer Wichtigkeit enthalten.

3. Rechtsetzungsverfahren

3.1. Vorverfahren

3.1.1. Impuls und Auftrag

14. Der **Anlass für ein Rechtsetzungsverfahren** kann sehr unterschiedlich sein. Impulse können insbesondere aus der Bundesgesetzgebung oder aus dem interkantonalen Recht kommen, welche den Erlass von kantonalem Ein- oder Ausführungsrecht notwendig machen. Oftmals gehen Rechtsetzungsprojekte auch auf parlamentarische Vorstösse (Motion, Postulat, Interpellation) zurück. In den überwiegenden Fällen wird die Gesetzgebung jedoch durch den Regierungsrat und die Verwaltung aufgrund von in der Rechtsanwendung festgestellten Mängeln und Lücken in Gang gesetzt, sei dies ad hoc oder gestützt auf eine Legislaturplanung und dem dazugehörigen Gesetzgebungsprogramm. Schliesslich kann der Anstoss auch direkt aus dem Volk kommen, steht es doch jeder stimmberechtigten Person von Verfassungen wegen zu, durch einen Memorialsantrag in Form einer allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs an der Landsgemeinde eine Rechtsänderung zu beantragen. Neben den Stimmberechtigten verfügen im Übrigen auch die Gemeinden über dasselbe Recht (Art. 58 KV).

15. Unabhängig davon, von wem, in welcher Form und gestützt auf welche Motive der Impuls für ein Rechtsetzungsprojekt ausgeht, ist für die Organisationseinheit, welche für die Ausarbeitung des Normtextes verantwortlich ist, entscheidend, dass sie auf der Basis eines **klaren Auftrages** tätig wird. Im Idealfall erteilt ihr das in der Sache zuständige Departement den Auftrag, neue gesetzliche Regelungen zu prüfen und auszuarbeiten. Stellt hingegen die Organisationseinheit selbst einen Handlungsbedarf fest, so hat sie den Regelungsbedarf mit dem Departement abzusprechen, bevor sie tätig wird.

16. Grundlage für eine klare Auftragserteilung durch das Departement oder für das Tätigwerden der Organisationseinheit bildet eine **Auslegeordnung**. Die Analyse der Ist-Situation und der damit verbunden Probleme ermöglicht es, bereits schon zu bzw. vor Beginn eines Rechtsetzungsprojektes mögliche Lösungsansätze aufzuzeigen und zu bewerten sowie den Zeitbedarf abzuschätzen. Im Anhang 1 findet sich eine entsprechende Vorlage mit einem Fragenkatalog, anhand welchem die Analyse vorgenommen werden kann.

3.1.2. Organisation

17. Jedes **Departement** ist dafür verantwortlich, dass in seinem Zuständigkeitsbereich die notwendigen Rechtsetzungsarbeiten zeitgerecht erfolgen. Es bestimmt die Zuständigkeiten. Bei hauptabteilungsinternen Rechtsetzungsprojekten liegt der Lead dabei oft bei der betroffenen **Hauptabteilung oder Abteilung**, während bei hauptabteilungs- oder departementsübergreifenden sowie bei wichtigen Projekten regelmässig das Departement die Führung übernimmt. Unabhängig davon soll das verwaltungsinterne Know How genutzt und, wo sinnvoll, entsprechende Arbeitsgruppen eingesetzt werden. Über die Verwaltung hinaus kann es dabei sinnvoll sein, auch eine **Vertretung der Gemeinden** in die Erarbeitung einer Vorlage miteinzubeziehen, insbesondere wenn die Gemeinden vom neuen Erlass bzw. den Änderungen betroffen sind oder wenn der Vollzug bei ihnen stattfindet. Externe Experten

sind nur dort hinzuzuziehen, wo es um komplexe Fragestellungen geht oder wenn sich der Beizug aus politisch-taktischen Gründen im Sinne einer unabhängigen Aussensicht aufdrängt. Soll die Ausarbeitung eines Erlasses ganz oder teilweise **externen Experten** oder gar einer Expertenkommission übertragen werden, ist dies beim Departement zu beantragen.

18. Zusammen mit der **Projektleitung** hat das Departement dafür zu sorgen, dass der Projektfortschritt laufend mit Blick auf die gesetzten Meilensteine überprüft wird (Controlling). Wo erforderlich, passt die Projektleitung die Planung an allfällige Änderungen an.

3.1.3. Terminplan

19. Das Rechtsetzungsverfahren beansprucht relativ viel Zeit. Dies gilt es zu beachten, wenn bei der Projektplanung der Zeitpunkt des Inkrafttretens festgelegt wird. Besonders zu beachten ist, dass Landsgemeindeerlasse (Kantonsverfassung, Gesetze) lediglich einmal jährlich beschlossen werden können, nämlich an der Landsgemeinde anfangs Mai. Vom Ergebnis der Landsgemeinde hängt oftmals auch die Planung zur Anpassung der Anschlussgesetzgebung (Verordnungen) ab. Das **Ablaufschema** im Anhang 2 gibt Hinweise auf den ungefähren Zeitbedarf, welchen die einzelnen Verfahrensschritte erfordern.

3.1.4. Normkonzept

20. Kernelement und gleichzeitig wichtiger Meilenstein des Vorverfahrens ist das Normkonzept. Es empfiehlt sich, ein solches grundsätzlich bei jedem Rechtsetzungsprojekt zu erarbeiten. Bei geringfügigen Änderungen oder bei engem Spielraum hinsichtlich Regelungsinhalt kann es entsprechend vereinfacht werden. Das Normkonzept klärt die **wesentlichen inhaltlichen und formalen Grundsatzfragen** und zeigt allfällige Varianten auf. Hingegen enthält es noch keine ausformulierten Normtexte. Es ist wichtige Arbeitshilfe auf dem Weg zum Normtext.

21. Im Normkonzept sind namentlich folgende Punkte abzuhandeln (vgl. auch das **Musternormkonzept** im Anhang 3):

- Anstoss für die Revision;
- Handlungsbedarf;
- geltende rechtliche Grundlagen;
- Ziele und Leitsätze der Revision;
- Normstufe und Normdichte;
- systematische Einordnung;
- Geltungsbereich und Adressaten;
- formale und inhaltliche Struktur;
- Umschreibung normativer Inhalt (allenfalls mit Varianten);
- finanzielle und personelle Mittel für den Vollzug (Schätzung);
- Zeitplan.

3.1.5. Vorentwurf

22. Es empfiehlt sich, den Normtext des Vorentwurfs nicht zu früh auszuarbeiten, sondern ihn auf der Grundlage eines Normkonzeptes zu erstellen. Ein gutes Normkonzept umschreibt sowohl die formale und inhaltliche Struktur als auch den normativen Inhalt der geplanten Änderungen derart, dass es das Abfassen des Normtextes erleichtert. Bei der Ausarbeitung des

Normtextes sind sowohl die Grundsätze für die Ausgestaltung von Erlassen (N 42 ff.) als auch die Vorgaben für die formale Gestaltung (N 70 ff.) zu beachten.

23. Der Vorentwurf darf durchaus Varianten zur Regelung einzelner Sachverhalten enthalten, welche auch in der Vernehmlassung zur Diskussion gestellt werden können. Sobald der **Normtext** steht, ist dieser zusammen mit dem **erläuternden Bericht** mit dem zuständigen Departement zu bereinigen.

3.1.6. Vernehmlassungsverfahren

24. Beabsichtigt das zuständige Departement, eine Vernehmlassung durchzuführen, ist vom **Regierungsrat** ein entsprechender **Beschluss zur Freigabe** zu erwirken (vgl. Art. 5 Abs. 3 RVOV). Dazu sind ihm der Vorentwurf (SBE- und synoptische Darstellung) samt erläuternden Bericht, die Liste der Vernehmlassungsadressaten sowie der Terminplan zum Beschluss vorzulegen. Zudem ist dem Antrag der Text für die Publikation der Vernehmlassung im Amtsblatt beizulegen (vgl. Anhang 4). Von der Vernehmlassung abzugrenzen ist einerseits die so genannte verwaltungsinterne Konsultation (vgl. Art. 5 Abs. 1 RVOV), die keiner Freigabe durch den Regierungsrat bedarf, und andererseits der Miteinbezug von Dritten bei der Erarbeitung der Vorlage (vgl. N 17).

25. Ein Vernehmlassungsverfahren ist immer dann durchzuführen, wenn der vorgesehene Erlass eine erhebliche politische, wirtschaftliche, finanzielle oder kulturelle Tragweite aufweist, die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden berührt oder von Institutionen vollzogen werden muss, die nicht der Kantonalen Verwaltung angehören. Ein Vernehmlassungsverfahren ist regelmässig durchzuführen, wenn es sich um Änderungen der Kantonsverfassung handelt oder das Rechtsetzungsprojekt ein Gesetz betrifft. Der Kreis der **Vernehmlassungsadressaten** richtet sich nach dem Inhalt des betroffenen Erlasses. Politische Parteien und direkt betroffene Kreise sind dabei grundsätzlich immer anzuhören. Im Anhang 5 findet sich eine Liste mit potentiellen Adressaten. In zeitlicher Hinsicht sind für eine Vernehmlassung rund zwei Monate einzurechnen.

26. Die Verantwortung für die Durchführung der Vernehmlassung liegt beim zuständigen **Departement**. Die Vernehmlassungsunterlagen sind im Internet auf der Seite der Staatskanzlei aufzuschalten und über den Schnellzugriff auf der Startseite direkt zu erreichen. Dem zuständigen Departement obliegt es, für die Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen zu sorgen und gestützt darauf den Vorentwurf zu bereinigen.

3.1.7. Mitberichtsverfahren

3.1.7.1. Mitbericht DFG zu finanziellen Auswirkungen

27. Neben den allgemeinen Ausführungen betreffend die finanziellen Auswirkungen des Rechtsetzungsvorhabens im Bericht zuhanden des Land- oder Regierungsrates (vgl. Art. 54 KV; Art. 81 Abs. 3 FHG⁴) ist bei Geschäften, die **wesentliche Kosten** verursachen, nach dem Vernehmlassungsverfahren, jedoch spätestens zwei Wochen vor Beschlussfassung durch den Regierungsrat ein spezieller Mitbericht des DFG einzuholen. Das Ergebnis des Mitberichts ist in den Antrag an den Regierungsantrag einzuarbeiten; der Bericht selbst bei der Traktandierung des Geschäfts mitzuschicken. Die weiteren Einzelheiten regelt eine Weisung des Regierungsrates⁵ (vgl. Anhang 6).

⁴ Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden vom 3. Mai 2009 (GS VI A/1/2).

⁵ Weisung über die Einholung von Mitberichten des Departements Finanzen und Gesundheit zu den finanziellen Auswirkungen von Geschäften vom 20. März 2012 (RRB 2012 / § 155).

3.1.7.2. Rechtsetzungstechnischer Mitbericht SK

28. Nach dem Vernehmlassungsverfahren jedoch bevor das verantwortliche Departement einen Erlass dem Regierungsrat zum Beschluss vorlegt, ist der bereinigte Normtext zusammen mit einem ersten Entwurf des Berichts samt Erläuterungen der Staatskanzlei zur **formellen Vorprüfung** zu unterbreiten. Die Staatskanzlei prüft den Erlass einerseits in gesetzestechnischer Hinsicht, andererseits mit Blick auf die Einhaltung der Checkliste „Gute Gesetzgebung“ (Anhang 7). Der Prüfbericht (Anhang 8) ist bei der Traktandierung des Geschäfts mitzuschicken. Für die formelle Vorprüfung sind der Staatskanzlei mindestens zwei Wochen Zeit einzuräumen.

3.1.8. Beschlussfassung durch Regierungsrat

29. Betrifft das Rechtsetzungsprojekt die Verfassung, Gesetze oder landrätliches Verordnungsrecht, so verabschiedet der Regierungsrat (im Anschluss an ein allfälliges Vernehmlassungsverfahren) auf Antrag des zuständigen Departements einen **Bericht** mit dem dazugehörigen **Entwurf** zuhanden des Landrats. Bei Rechtsetzungsprojekten auf der Stufe regierungsrätliche Verordnung erlässt oder ändert der Regierungsrat den Erlass oder hebt ihn auf.

30. Dabei sind folgende Punkte zu beachten:

- Bericht und Erlassentwürfe sind **elektronisch** separat zu erfassen;
- Sind von einer Vorlage mehrere Erlasse betroffen, die von unterschiedlichen Organen geändert werden müssen, so sind die Erlasse jeweils separat pro für die jeweilige Änderung zuständiges Organ zu erfassen und als SBE zum Beschluss vorzulegen (N 103);
- Wurde eine Vernehmlassung durchgeführt, so sind die wesentlichen Ergebnisse (generelle Beurteilung, berücksichtigte und nichtberücksichtigte Hauptanliegen) im Bericht zu erwähnen;
- Neben den wesentlichen Ergebnissen der Vernehmlassung hat der **Bericht** Ausführungen zur Ausgangslage (geltendes Recht, Handlungsbedarf, Zielsetzungen etc.), zu den finanziellen Auswirkungen (inkl. allfälligem Hinweis auf den Mitbericht des DFG), zur Umsetzung (Inkrafttreten und Vollzug), Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen, sowie die eigentlichen Anträge zu enthalten;
- Handelt es sich um ein Rechtsetzungsprojekt in der Erlasskompetenz der Landsgemeinde, so ist beim Verfassen des Berichts die Landsgemeinde bzw. die spätere Verwendung des Berichts für das Memorial mitzudenken. So sollten insbesondere keine farbigen **Grafiken** verwendet werden;
- Handelt es sich beim Rechtssetzungsprojekt um den Beitritt zu einem Konkordat, so haben sich die Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen an bereits bestehenden (gemeinsamen) Ausführungen (der Konkordatskantone, der KdK usw.) zu orientieren. Daraus folgt jedoch nicht, dass sich die Erläuterungen tel quel an einen vorbestehenden Wortlaut halten müssen.
- Der Erlassentwurf ist dem Regierungsrat einerseits als **SBE** und andererseits in einer **synoptischen Darstellung** (geltende Recht – neues Recht) zu unterbreiten;
- Mit dem Regierungsantrag sind sämtliche **Mitberichte** (vgl. N 27 f.) für die Traktandierung zu überweisen.
- Die Erlassentwürfe sind nach der Bedienungsanleitung **LexWork** (Anhang 9) zu erfassen;
- Nachdem der Regierungsrat den Bericht und die Erlassentwürfe verabschiedet hat, nimmt die Staatskanzlei zusammen mit dem zuständigen Departement allfällige Überar-

beitungen vor. Inhaltliche Änderungen, die vom Beschluss des Regierungsrates nicht mehr gedeckt sind, sind nach dessen Beschlussfassung ausgeschlossen.

3.2. Parlamentarisches Verfahren

31. Mit der Verabschiedung der Vorlage (Verfassung, Gesetze, Landratsverordnungen) durch den Regierungsrat zuhanden des Landrates endet das Vorverfahren. Es beginnt die parlamentarische Phase. Diese wird im Wesentlichen durch die Staatskanzlei bzw. das Ratssekretariat koordiniert, wobei die Departementssekretariate die Kommissionen bei ihren Arbeiten unterstützen.

32. Der Landrat verabschiedet die **Landsgemeindevorlagen** bis jeweils spätestens am 10. März. Im Übrigen ergibt sich die Verhandlungsordnung (Antragsrecht, Eintreten, Detailberatung, Rückweisung, Rückkommen, zweite Lesung, Schlussabstimmung) aus den einschlägigen Bestimmungen der Landratsverordnung vom 6. Mai 2010⁶ (vgl. Art. 93 ff.).

3.3. Landsgemeinde

33. Die Landsgemeinde ist die Versammlung der Stimmberechtigten und oberstes Organ des Kantons. Sie ist für die Verfassungs- und Gesetzgebung zuständig. Grundlage für die Stimmberechtigten ist das „**Memorial für die Landsgemeinde**“. Es enthält die Traktandenliste und eine Beschreibung aller Geschäfte mit Begründung sowie den Antrag des Landrates. Das Memorial wird spätestens vier Wochen vor der Landsgemeinde an die Stimmberechtigten verteilt.

34. Für das Erstellen des Memorials ist die Staatskanzlei zuständig. Auf der Basis des Berichts zuhanden des Landrates und der Ergebnisse der Beratungen im Landrat erstellt sie einen Entwurf, welcher danach mit dem für die jeweilige Vorlage zuständigen Departement bereinigt wird.

3.4. Publikation

35. Die Publikation eines Erlasses ist im demokratischen Rechtsstaat eine unabdingbare Voraussetzung für das Inkrafttreten von gesetzlichen Vorschriften und damit auch für die Anwendbarkeit gegenüber dem Einzelnen. Als Publikationsmittel dienen die „geordnete Sammlung der behördlichen Erlasse“ (SBE, **amtliche Sammlung**) und die „nach Sachgebieten geordnete Sammlung des geltenden glarnerischen Rechts“ (GS, **systematische Sammlung**). Sie bilden zusammen die Gesetzessammlung.

36. Die Gesetzessammlung wird im Internet veröffentlicht. Wird ein Erlass geändert, sollte die Publikation in der SBE spätestens **zehn Tage vor dem Inkrafttreten** erfolgen, was bei der zeitlichen Planung zu berücksichtigen ist. Darüber hinaus werden Rechtsänderungen auch regelmässig im Amtsblatt angezeigt. Zuständig für die Publikation der Gesetzessammlung und des Amtsblattes ist die Staatskanzlei. Bei neuen Erlassen bestimmt sie nach Rücksprache mit dem zuständigen Departement vor der Publikation die GS-Nummer. Die massgebenden gesetzlichen Bestimmungen finden sich im kantonalen Publikationsrecht (Publikationsgesetz vom 4. Mai 2014⁷ und Publikationsverordnung vom 12. August 2014⁸).

⁶ GSGL II/A/2/3.

⁷ GSGL I D/24/1.

⁸ GSGL I D/24/2.

3.5. Inkrafttreten

37. Mit dem Inkrafttreten entfaltet ein Erlass seine **rechtliche Wirkung**. Wo der Zeitpunkt nicht bereits im Erlass selbst ausdrücklich festgelegt wird (= Ausnahme), entscheidet der Regierungsrat über den Zeitpunkt des Inkrafttretens (= Regel). In diesen Fällen braucht es einen separaten Regierungsratsbeschluss. Der Antrag dazu ist vom jeweils zuständigen Departement zu stellen. Dabei wird üblicherweise auch die das betroffene Gesetz konkretisierende regierungsrätliche Verordnung erlassen oder geändert und auf den gleichen Zeitpunkt in Kraft gesetzt. Wo ein separater Regierungsratsbeschluss notwendig ist, ist der Staatskanzlei der Zeitpunkt des Inkrafttretens vorgängig mitzuteilen, damit sie für eine ordnungsgemässe Publikation des Erlasses (vgl. N 36) sorgen kann.

38. Was den **Zeitpunkt des Inkrafttretens** betrifft, so ist das erlassende Organ bei der Bestimmung des Termins grundsätzlich frei. Es gilt aber zu berücksichtigen, dass die vollziehenden Stellen (Verwaltung, Gemeinden, Gerichte etc.) die erforderliche Zeit brauchen, um sich auf den Vollzug vorzubereiten. Umgekehrt darf der Regierungsrat, sofern das Inkraftsetzen des Erlasses ihm übertragen worden ist, dieses auch nicht ungebührlich hinauszögern. Der Zeitpunkt selbst ist im Sinne der Rechtssicherheit **datumsgenau** festzulegen, zeitliche Umschreibungen wie „Schulanfang“, „Schuljahresbeginn“ oder „Beginn der nächsten Jagdsaison“ sind zu vermeiden. In der Regel erfolgt das Inkrafttreten auf den ersten Tag eines Monats.

39. Unabhängig davon sind **rückwirkende Inkraftsetzungen** zu vermeiden. Eine begünstigende Rückwirkung ist zulässig, eine belastende verpönt. Ausnahmsweise kann eine rückwirkende Inkraftsetzung zulässig sein, wenn:

- sie im betreffenden Erlass ausdrücklich angeordnet oder zumindest klar gewollt ist;
- triftige Gründe für die rückwirkende Anwendung vorliegen;
- sie zeitlich beschränkt ist (max. ein Jahr);
- sie nicht zu stossenden Rechtsungleichheiten führt;
- keine wohlerworbenen Rechte betroffen sind.

40. Ein Erlass sollte in corpore in Kraft gesetzt werden. Eine **gestaffelte Inkraftsetzung** kann sich ausnahmsweise rechtfertigen, wenn damit insbesondere Vollzugsschwierigkeiten oder organisatorische Probleme vermieden werden können oder wenn der Gesetzeszweck ansonsten vereitelt würde. Ist eine „gestaffelte Inkraftsetzung“ geplant, so hat dies gesetzes-technisch via Übergangsbestimmungen (vgl. N 104) zu erfolgen. Die Änderungen treten diesfalls zwar in corpore formell an einem Datum gemäss SBE bzw. gemäss Inkraftsetzungsbeschluss in Kraft. Dabei entfalten jedoch zu diesem Zeitpunkt aufgrund der Übergangsbestimmungen noch nicht alle Änderungen ihre materielle Wirkung.

41. Schliesslich ist bei der Terminplanung des Rechtsetzungsverfahrens auch darauf zu achten, dass gewisse Erlasse einer **Genehmigung** (oder zumindest Mitteilung) an den **Bund** bedürfen⁹ (vgl. Anhang 10). Es empfiehlt sich, bereits in einer früheren Phase der Rechtsetzung eine (informelle) Stellungnahme bei der sachlich zuständigen Stelle der Bundesverwaltung einzuholen (= Vorprüfung), damit nicht unerwartet eine negative Antwort des Bundes die bisherigen Arbeiten zunichte macht. In der Regel ist das zuständige Departement für das Einholen der Genehmigungen (allenfalls via Staatskanzlei) vor dem Inkrafttreten verantwortlich. Bei Verfassungs- und Gesetzesänderungen sowie bei Konkordaten wird das

⁹ Siehe dazu auch <https://www.bk.admin.ch/themen/gesetz/00052/index.html?lang=de> (zuletzt besucht am 30. September 2015).

„Genehmigungsverfahren“ im Nachgang an die Landsgemeinde durch die Staatskanzlei formell bei der Bundeskanzlei eingeleitet (vgl. Art. 27k und 27o RVOV Bund¹⁰). In den Bestimmungen über das Inkrafttreten in der SBE ist auf die Genehmigung bzw. die Genehmigungspflicht hinzuweisen.

4. Grundsätze für die Ausgestaltung der Erlasse

4.1. Teil- oder Totalrevision

42. Eine Totalrevision, verstanden als Aufhebung und Neufassung eines Erlasses, ist dann vorzunehmen, wenn die Änderungen mehr als die Hälfte der Bestimmungen betreffen. Unabhängig von dieser Faustregel können aber auch schon weniger weit gehende Änderungen eine Totalrevision bedingen, nämlich dann, wenn die äussere Systematik eine Integration neuer Bestimmungen nicht mehr erlaubt. Solche Einschränkungen bestehen bei einer Totalrevision nämlich nicht. Geplante Änderungen sind zudem auch politisch zu beurteilen. Lassen sie trotz ihres grösseren Umfangs zentrale Punkte des bestehenden Erlasses unangetastet, so ist es möglicherweise sinnvoll, auf eine Totalrevision zu verzichten, ansonsten diese Punkte (ungewollt) wieder zum politischen Thema werden können. Besteht zu einem (älteren) Erlass, eine umfangreiche Rechtsprechung und/oder ist ihm eine umfangreiche Lehre gewidmet, so sollte er auf Grund der anzustrebenden Kontinuität der Rechtsordnung ebenfalls nicht ohne Not total revidiert werden, selbst wenn mehr als die Hälfte der Bestimmungen betroffen sein sollten.

4.2. Systematik

43. Einem Erlass muss eine klare Systematik zugrunde liegen. Dabei ist zwischen der inneren und äusseren Systematik zu unterscheiden. Bei der **inneren Systematik** geht es um die inhaltlich-gedankliche Ordnung; also darum, dass keine Widersprüche vorhanden sind. Die Gefahr von Widersprüchen kann sich in folgenden Bereichen ergeben:

- **Wertungswidersprüche:** Mit dem Erlass werden mehrere Ziele gleichzeitig angestrebt, die sich gegenseitig widersprechen;
- **Prinzipienwidersprüche:** Der Erlass versucht mehrere Steuerungsprinzipien (Verursacherprinzip, Förderungsprinzip, Anreizprinzip etc.) abzubilden, die sich gegenseitig ausschliessen.
- **Normwidersprüche:** Der Erlass verknüpft unterschiedliche Normtypen (z.B. Verjährung und Verwirkung, Verbot und Bewilligungsvorbehalt), die sich u.U. gegenseitig ausschliessen.
- **Begriffliche Widersprüche:** Es werden Begriffe aus verschiedenen Bereichen oder uneinheitlich für das Gleiche verwendet.

44. Die **äussere Systematik** bezieht sich auf den Aufbau eines Erlasses, also auf die Gliederung des Regelungsstoffs in Teile, Kapitel, Artikel, Absätze etc. Sie dient einerseits dem Auffinden und Erkennen der Regelungen (Informationsfunktion), ist andererseits vor allem aber für die Verständlichkeit eines Erlasses sowie die (systematische) Auslegung von Normen und somit letztlich für die Wirksamkeit eines Erlasses von grosser Bedeutung. Für die Gliederung eines Erlasses gelten einerseits gesetzestechnische, andererseits aus der Sache heraus zu entwickelnde Kriterien.

¹⁰ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV; SR 172.010.1).

45. In der Praxis findet sich in neuen bzw. totalrevidierten Erlassen folgende **Mustergliederung**:

- **Einleitung:**
 - Ziel/Zweck
 - Gegenstand
 - Geltungsbereich
 - Begriffe
- **Hauptteil:**
 - Organisation
 - Verfahren
 - Finanzierung
 - Kosten
 - Gebühren
 - Strafbestimmungen
- **Schlussteil:**
 - Vollzug
 - Übergangsrecht

46. Die Struktur des **Hauptteils** ist aus dem Regelungsgegenstand des Erlasses zu entwickeln. Dabei können folgende grundsätzlich gleichwertigen Gliederungsprinzipien helfen:

- **Chronologie:** Vorgänge und Verfahrensabläufe sind in der Reihenfolge zu regeln, wie die Handlungen real in der Zeit aufeinander folgen (Gesuch – Behandlung – Entscheid – Rechtsmittel – Vollzug; Begründung eines Rechtsverhältnisses – Durchführung eines Rechtsverhältnisses – Beendigung eines Rechtsverhältnisses – Rechtsschutz).
- **Logische Gliederung:** Das Allgemeine vor dem Besonderen; der Grundsatz vor dem Detail; der Regelfall vor der Ausnahme; der Ober- vor dem Unterbegriff.
- **Hierarchische Gliederung:** Bei der Regelung von Behörden, die in einer hierarchischen Ordnung stehen, werden zuerst die oberen danach die unteren erwähnt.
- **Normative Kriterien:** Massgebend für Gliederungseinheiten sind normative Begriffe bzw. Rechtsinstitute (Bewilligung – Konzession; Meldepflicht – Bewilligungspflicht – Ausübungsverbot; Gemeingebrauch – gesteigerter Gemeingebrauch – Sondernutzung; materielle Enteignung – formelle Enteignung; Besitz – Eigentum).
- **Sachliche Gliederung:** Was inhaltlich zusammen gehört, soll auch räumlich zusammen erscheinen. Gliederungseinheiten lassen sich z.B. nach betroffenen Personen, nach den zu regelnden Tätigkeiten, nach den zu schützenden Rechtsgütern oder nach agierenden Behörden bilden.

47. Für die Wahl der richtigen Gliederung empfiehlt sich, die Gliederung gleicher oder ähnlicher Regelungsgegenstände in bestehenden ausserkantonalen Erlasse zu konsultieren, zu **vergleichen** und kritisch zu hinterfragen, um dadurch zu einer geeigneten Systematik zu gelangen.

4.3. Gesetzessprache

48. Bevor damit begonnen wird, den Normtext auszuarbeiten, sollte bei der Erarbeitung des Normkonzepts (N 20 ff.) überlegt werden, an wen sich der Erlass richtet. In der Regel ist der Adressatenkreis nämlich wesentlich grösser als der persönliche Geltungsbereich eines Erlasses. So richten sich bspw. personalrechtliche Bestimmungen nicht nur an die Mitarbei-

tenden, deren Arbeitsverhältnisse dem jeweiligen Erlass unterstehen, sondern auch an potentielle künftige Mitarbeitende. Wo sich aus dem Erlass Rechtsstreitigkeiten ergeben können, richtet sich dieser auch an die Rechtsmittelinstanzen. Sind die Adressaten bestimmt, so sind die Normen möglichst so auszugestalten, dass sie aus dem **Verständnishorizont der Adressaten** heraus verstanden werden können. Oftmals werden Erlasse leider zu sehr aus der Sicht der Behörde formuliert, welche die Bestimmungen anwenden muss, und zu wenig aus Sicht der Adressaten, welche von den Bestimmungen betroffen sind bzw. an die sich die Normen wenden. Dasselbe gilt für die Formulierung der Berichte und Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen. Auch hier ist der Verständnishorizont der Adressaten immer mit-zudenken.

49. Der Stil und die verwendeten Begriffe haben grundsätzlich dem **allgemeinen Sprachgebrauch** zu entsprechen. Dabei sollte sich die Gesetzesredaktorinnen und -redaktoren aber bewusst sein, dass die Forderung nach der Allgemeinverständlichkeit von Rechtsnormen oftmals nicht erfüllbar ist, da sich gewisse Normen aufgrund der Natur der zu regelnden Materie auch bei grösster Anstrengung nicht so formulieren lassen, dass sie für jedermann verständlich sind. Ein gewisses Fachwissen bzw. eine gewisse Vertrautheit mit der Materie darf beim Adressaten durchaus vorausgesetzt werden. Dies auch vor dem Hintergrund, dass sich die Menschen in der Regel nicht aus den Gesetzessammlungen über das Recht informieren, sondern aus anderen Quellen wie insbesondere den Medien.

50. Die Gesetzesprache hat folgenden Regeln zu folgen:

- **Präzision:** Gefordert sind ein klarer, der Gedankenabfolge der Regelung entsprechender Aufbau des Textes und eine sorgfältige Wortwahl. Es sind möglichst unzweideutige Begriffe zu wählen und diese in einem oder mehreren zusammenhängenden Erlassen stets mit dem gleichen Sinn zu verwenden. Synonyme sind zu vermeiden, wenn sie keine absolut identische Bedeutung haben; falls nur ein mehrdeutiger Begriff zur Verfügung steht, wird empfohlen, die massgebliche Bedeutung in einer so genannten Legaldefinition (N 60) zu umschreiben.
- **Kürze:** Alles, was nicht zum normativen Gehalt beiträgt, ist überflüssig. Erklärungen, Vergleiche, Beispiele oder andere Mittel der Veranschaulichung sollen nicht verwendet werden. Sie finden Platz in den Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen im entsprechenden Bericht, nicht aber im Normtext. Alternativ besteht die Möglichkeit, Beispiele im Rahmen einer (nicht abschliessenden) Aufzählung (N 80) oder über eine Legaldefinition (N 60) in den Normtext zu integrieren. Die Kürze bezieht sich auch auf die einzelnen Elemente einer Norm: Lange Absätze oder Sätze sind zu vermeiden.
- **Einfachheit:** Das Gebot bezieht sich insbesondere auf den Satzbau sowie auf die Auswahl und Stellung der Wörter. Substantivierungen, Fremdwörter und Fachausdrücke sind zu vermeiden. Die Bestimmungen sollen die betroffenen Personen ansprechen: Sie sollen wissen, was sie zu tun, zu dulden oder zu unterlassen haben. Deshalb sollten die Sätze in der Regel in der Aktiv-Form und ohne unnötige Substantivierungen formuliert werden.

51. Der Erlass ist so zu verfassen, dass er Frau und Mann in gleicher Weise anspricht. Das Postulat der **sprachlichen Gleichbehandlung** von Frau und Mann steht zu den Prinzipien der Verständlichkeit in einem gewissen Spannungsverhältnis, weshalb die Umsetzung differenziert nach folgenden Grundsätzen zu erfolgen hat:

- **Kreative Lösung bei neuen Erlassen und Totalrevisionen:** Bei neuen oder totalrevidierten Erlassen sind die sprachlichen Mittel für die geschlechtergerechte Formulierung

zu wählen (Paarformung [z.B. Schülerin und Schüler], geschlechtsabstrakte Personenbezeichnung [z.B. das Elternteil, die Person, der Lehrkörper, die Lehrerschaft], geschlechtsneutrale Personenbezeichnungen [z.B. die Angestellten, die Reisenden, die Steuerpflichtigen], Kollektivbezeichnung [z.B. Personal, Abteilung, Ehepaar], Transformation ins Passive).

- **Legaldefinitionen bei Teilrevision von Erlassen:** Die (nachträgliche) sprachliche Gleichbehandlung bei Teilrevisionen hat mit folgender Legaldefinition bei den Bestimmungen am Anfang des Erlasses (vgl. N 61) zu erfolgen: „Personen-, Funktions- und Berufsbezeichnungen in diesem Gesetz / in dieser Verordnung beziehen sich auf beide Geschlechter, soweit sich aus dem Sinn des Gesetzes / der Verordnung nicht etwas anderes ergibt“.

52. Abkürzungen oder Kurzformen, wie „Antragsteller/in“ oder „ArbeiterInnen“, sind nicht zugelassen. Weitere Hinweise und Beispiele für das geschlechtergerechte Formulieren finden sich im **Leitfaden der Bundeskanzlei**¹¹.

4.4. Einordnen ins geltende Recht

53. Bei Erlass neuer Bestimmungen stellt sich stets die Frage, wie sie am besten in die bestehende Rechtsordnung einzufügen sind. Die Harmonisierung des neuen mit dem geltenden Recht ist für die Wirksamkeit der Regelungen von grosser Bedeutung.

54. Um die neuen Bestimmungen bestmöglich ins geltende Recht einordnen zu können, ist zunächst erforderlich, die Schnittstellen zu eruieren, sprich welche Normen in anderen Erlassen ebenfalls geändert oder aufgehoben werden sollen bzw. müssen. Des Weiteren ist zu prüfen, ob mit Blick auf mögliche Auswirkungen auf die Betroffenen und im Sinne der Rechtssicherheit besondere **Übergangsbestimmungen** geschaffen werden müssen (N 104). Schliesslich können neue materiell-rechtliche Bestimmungen auch bedingen, dass spezielle **Vollzugsbestimmungen** zu schaffen sind (N 103).

55. Spezielle Vollzugs- und Übergangsregelungen sind systematisch im Schlussteil bzw. bei den Schlussbestimmungen anzubringen. Soll ein Erlass gestaffelt „in Kraft gesetzt werden“, so hat dies auch via Übergangsbestimmungen (und nicht bloss in der SBE) zu erfolgen. Der **Zeitpunkt des Inkrafttretens** und allfälliger **Aufhebungen und/oder Änderungen weiteren Rechts** sind entsprechend zu erfassen, wobei zu berücksichtigen ist, dass nur Erlasse derselben Stufe bzw. desselben für die Rechtsetzung zuständigen Organs in ein und dasselbe „LexWork-Geschäft“ aufgenommen werden dürfen (N 106).

4.5. Besondere Regelungstechniken

4.5.1. Zweckartikel

56. Einem Zweckartikel, welcher Auskunft über die Ziele des Erlasses gibt (z.B. Ziel der haushälterischen Bodennutzung, Erhalt natürliche Lebensgrundlagen, Ortsbildschutz), kommt nur programmatische und somit keinerlei (unmittelbare) normative Wirkung zu, weshalb er nicht extensiv eingesetzt werden sollte. Wird die Regelungstechnik trotzdem verwendet, so ist darauf zu achten, dass der Zweckartikel nicht den Regelungsgegenstand umschreibt, sondern die mit dem Erlass angestrebten **Ziele** abbildet.

¹¹ Bundeskanzlei, Geschlechtergerechte Sprache, Leitfaden zum geschlechtergerechten Formulieren im Deutschen, 2. Aufl., Bern 2009 (abrufbar unter: <https://www.bk.admin.ch/dokumentation/sprachen/04915/05313/index.html?lang=de>; zuletzt besucht am 2. Oktober 2015).

4.5.2. Gegenstand

57. Gegenstandsbestimmungen geben an, welche **Themen** im Erlass geregelt werden. Sie verschaffen dem Leser eine Übersicht über den Inhalt des jeweiligen Erlasses, seinen Kern. Obwohl ihnen – ähnlich wie dem Zweckartikel – regelmässig kein normativer Gehalt zukommt, sollten neue Erlasse konsequent eine Gegenstandsbestimmung enthalten. Sie verbessert nämlich die Leserführung. Dies insbesondere wenn der Titel des Erlasses etwas anderes erwarten lässt, als im Erlass tatsächlich enthalten ist. So suggeriert z.B. der Titel „Gesetz über das Personalwesen“, dass darin die Personalwirtschaft (HRM), verstanden als die Bereitstellung von Personal und dessen zielorientierten Einsatz, geregelt wird und nicht, dass das Arbeitsverhältnis der Angestellten des Kantons Thema des Erlasses ist.

4.5.3. Geltungsbereich

58. Eine Bestimmung über den Geltungsbereich legt fest, welche Sachverhalte unter die Normen des Erlasses fallen und welche von ihm nicht erfasst bzw. in einem andern Erlass geregelt werden. Eine solche Norm umreisst also die **Grenzen eines Erlasses**, während eine Gegenstandsbestimmung den Kern des Erlasses beschreibt.

59. Die Abgrenzung zwischen dem, was vom Erlass erfasst wird, und dem Nichterfassten bzw. dem in andern Erlassen Geregelt werden kann **in persönlicher, sachlicher, zeitlicher oder örtlicher Hinsicht** erfolgen.

4.5.4. Begriffsbestimmungen

60. Begriffsbestimmungen (**Legaldefinitionen**) sollen nur dort angewandt werden, wo ein Ausdruck nicht nach dem allgemeinen Sprachgebrauch verwendet wird und/oder wenn:

- ein Begriff mehrdeutig, unklar oder nicht allgemein verständlich ist (z.B. **Fachausdrücke**);
- ein an sich klarer, aber langer Ausdruck mit einer **Kurzbezeichnung** versehen werden soll (Verkürzung des Erlasses);
- mehrere an sich klare Ausdrücke mit einem **Sammelbegriff** zusammengefasst werden sollen (Verkürzung des Erlasses);
- oder die **Vereinheitlichung** der Begriffe zu einer Erleichterung bei der Rechtsanwendung führt.

61. Legaldefinitionen von Begriffen, die im ganzen Erlass verwendet werden, sind in einem **Artikel am Anfang des Erlasses** zu platzieren, in der Regel nach den Bestimmungen über den „Gegenstand“ und den „Geltungsbereich“. Die Reihenfolge der Begriffsbestimmungen ist nach der inhaltlichen Logik auszurichten. Zuerst sind die übergeordneten Begriffe zu definieren, dann die Begriffe, welche auf die übergeordneten Begriffe Bezug nehmen. Sind sehr viele Begriffe zu definieren, die unter sich in keinem logischen Zusammenhang stehen, so richtet sich die Reihenfolge nach ihrer Verwendung im Erlass.

4.5.5. Allgemeiner Teil

62. Ein allgemeiner Teil ermöglicht es, Normen einzusparen, weil eine sich mehrfach stellende Grundsatzfrage so nur einmal und nicht bei jedem Anwendungsfall geregelt werden kann. Ein Allgemeiner Teil sollte allerdings nur bei sehr langen Erlassen verwendet werden und sich auf die **wichtigsten Grundsatzfragen** beschränken.

4.5.6. Verweise

63. Verweise erklären Normen, die einen bestimmten Sachverhalt regeln, auch für einen anderen Sachverhalt anwendbar. Sie helfen einerseits, einen Erlass knapp zu halten, und tragen zur Rechtsvereinheitlichung bei. Durch sie können auch Rechtsquellen ausserhalb des betreffenden Erlasses eingebunden werden. Andererseits bewirken sie, dass ein Erlass oder ein Rechtsatz nicht mehr aus sich selbst heraus verständlich ist: Übersichtlichkeit und Lesbarkeit leiden.

64. Verweist eine Norm auf Bestimmungen desselben Erlasses, liegt ein **Binnenverweis** vor. Bei Binnenverweisen wird bloss die betreffende Gliederungseinheit zitiert (ohne „dieses Gesetzes“, „dieser Verordnung“ oder „dieses Artikels“; z.B. „... die Entschädigung nach Absatz 1 beträgt maximal zwölf Monatslöhne ...“). Soll jedoch der Bezug auf den Erlass als Ganzen hergestellt werden, so heisst es: „dieses Gesetz“ oder „diese Verordnung“ (z.B. „Sofern dieses Gesetz keine abweichenden Bestimmungen enthält, gelten ...“). Soll auf einen ganzen Abschnitt oder bestimmte, aufeinanderfolgende Artikel verwiesen werden, so ist entweder auf die entsprechende Ziffer oder Artikelgruppe zu verweisen („... für das Verfahren gelangen die Bestimmungen von Ziffer 3.1.2 / von Artikel 15–26 sinngemäss zur Anwendung“) (vgl. zu den Schreibweisen auch N 88).

65. **Aussenverweise** beziehen sich auf Normen ausserhalb des betreffenden Erlasses. Der Aussenverweis kann sich auf einen höher-, gleich- oder tieferangigen Erlass beziehen oder den Erlass eines andern Gemeinwesens (Bund, Gemeinden), ja sogar eine nichtstaatliche Rechtsquelle betreffen. Verfügt der Erlass, auf den verwiesen wird, über einen offiziellen Kurztitel, so ist dieser zu verwenden. Ist dies nicht der Fall, ist der Erlassstitel bei der erstmaligen Verwendung auszuschreiben und, falls sinnvoll, eine Kurzbezeichnung einzuführen (vgl. N 90).

66. Sollen die Bestimmungen ausserhalb des betreffenden Erlasses in dieser und nur in dieser Fassung gelten, so handelt es sich um einen **statischen Aussenverweis**. Werden die Bestimmungen, auf die verwiesen wird, später geändert, so bezieht sich der Verweis auf den Wortlaut der Norm in seiner früheren Fassung. Soll ein statischer Verweis geschaffen werden, so müssen die Bestimmungen, auf die verwiesen wird, eindeutig bezeichnet und mit ihrem Stand (datumsgenau) angegeben werden (z.B. „Die Bewilligungsvoraussetzungen richten sich nach Artikel ... der eidgenössischen Verordnungen über ... Stand 30. September 2015 ...“). Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Rechtsanwendung von einem dynamischen Verweis ausgeht.

67. **Dynamische Aussenverweise** beziehen sich auf eine Regelung eines andern Erlasses in ihrer jeweils geltenden Fassung. Dabei kann nach dem Mass der Dynamik unterschieden werden. Am grössten ist es in Formulierungen wie „... richtet sich nach den Vorschriften des Bundesrechts ...“ oder „... nach dem kantonalen Personalrecht ...“, kleiner bei einer Formulierung wie „... nach dem Personalgesetz ...“ und am kleinsten, wenn auf eine konkrete Gesetzesbestimmung Bezug genommen wird, ohne deren Stand anzugeben. Bei solchen, in der Praxis sehr häufigen Formulierungen, muss, wenn das Recht, auf das verwiesen wird, ändert, durch Auslegung festgestellt werden, ob sich der Verweis auch auf die geänderte Norm bezieht.

68. Verweise, die nur aus Gründen der besseren Verständlichkeit oder Lesbarkeit gesetzt werden, können statt im Fliesstext in Klammern stehen (sog. **Klammer- oder Komfortverweise**). Auf diese Weise kann z.B. ein Begriff verwendet werden, der anderswo definiert worden ist und auf dessen Definition im Sinne der besseren Verständlich- und Lesbarkeit

nochmals ausdrücklich verwiesen werden soll („... keine Verjährung tritt ein für Völkermord (Art. 264), Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Art. 264a Abs. 1 und 2) ...“).

4.5.7. Wiederholungen

69. In Erlassen unterer Stufe wird in der Regel nicht wiederholt, was bereits das **übergeordnete Recht** vorschreibt. Das gilt nicht nur innerhalb des kantonalen Rechts (Gesetz und Verordnung), sondern auch zwischen den staatlichen Ebenen (Bundesrecht, kantonales Recht, kommunales Recht). Wiederholungen lassen sich ausnahmsweise rechtfertigen, wenn eine neue Norm derart mit einer bestehenden verknüpft ist, dass sie ohne Wiederholungen von den Adressaten (N 48) nicht verstanden werden kann. So z.B. wenn ein im übergeordneten Erlass enthaltener Grundsatz konkretisiert oder eine Regel mit Ausnahmen versehen wird und die untergeordnete Norm nur bei Wiederholung des Grundsatzes bzw. der Regel verständlich ist.

5. Formale Gestaltung

5.1. Allgemeine Grundsätze

70. Die nachfolgenden Vorgaben gelten sowohl für neue oder totalrevidierte als auch für teilrevidierte Erlasse. Werden bei einer Teilrevision nur einige wenige Bestimmungen geändert, so ist auf eine **einheitliche formale Gestaltung** im ganzen Erlass zu achten, was ein Abweichen von den Vorgaben erfordern kann und rechtfertigt. Darüber hinaus gelten die Vorgaben auch für die „Überführung“ von Konkordaten ins kantonale Recht. Mit der Publikation des Konkordats in der Gesetzessammlung wird dieses Teil des kantonalen Rechts. Entsprechend sind auch die kantonalen Gestaltungsvorgaben massgebend. Die Einhaltung der Vorgaben wird im Rahmen des rechtsetzungstechnischen Mitberichts von der Staatskanzlei geprüft (vgl. N 28).

5.1.1. Gliederung von Erlassen

71. Die Gliederung eines Erlasses dient der Übersichtlichkeit. Die wichtigste Gliederungseinheit ist der **Artikel**. Die Artikel sind durchgehend mit arabischen Ziffern zu nummerieren. Werden bei Teilrevisionen Artikel eingefügt, so sind diese durch Kleinbuchstaben zu kennzeichnen (z.B. Art. 12a).

72. Erlasse bis 15 Artikel sind in der Regel nicht weiter zu untergliedern. Statt dessen besteht die Möglichkeit, mit den Artikelüberschriften eine Gliederung zu kennzeichnen (N 74). Umfangreichere Erlasse sollen höchstens drei, besonders umfangreiche (ab ca. 130 Artikel) höchstens vier **Gliederungs-Ebenen** aufweisen. Die Gliederungsebenen werden nicht mehr nach Kapitel, Abschnitt o.ä. benannt, sondern sind nach **Ziffern** nummeriert, was insbesondere bei Verweisen zu beachten ist (z.B. „... die Bewilligungsvoraussetzungen richten sich nach Ziffer 3.1. ...“; vgl. N 90 f.). Folgende arabischen Ziffern sind für die Gliederungsebenen zu verwenden:

1. Ebene: 1., 2., 3., ...
2. Ebene: 1.1., 2.1., 3.1., ...
3. Ebene: 1.1.1., 2.1.1., 3.1.1., ...
4. Ebene: 1.1.1.1., 2.1.1.1., 3.1.1.1., ...

73. Soll bei einer Teilrevision eine **neue Gliederungsebene eingeschoben** werden, so hat dies mit dem Zusatz von arabischen Kleinbuchstaben zu erfolgen (z.B. Titel neu: „5a. Bewilligungsvoraussetzungen“).

5.1.2. Gliederung und Gestaltung von Artikeln

5.1.2.1. Artikelüberschriften

74. Die Artikel sind mit Sachüberschriften (ehemals Marginalien/Randtitel) zu versehen. Die Sachüberschrift umschreiben den **Gegenstand eines Artikels**. Sie sind knapp aber möglichst präzise bzw. sprechend zu halten und beginnen stets mit einem Grossbuchstaben. Die Sachüberschriften bilden einen Teil des normativen Gehalts einer Bestimmung. Das heisst, sie sind bei der Auslegung der Norm zu berücksichtigen, was bei der Formulierung mit zu denken ist.

75. Besteht nur bei einem Teil einer Gliederungseinheit oder bei einem kurzen Erlass (bis max. 15 Artikel) Bedarf nach einer Untergliederung, so kann dies ausnahmsweise mit einer weiteren **Gliederung der Artikelüberschriften** erreicht werden. Damit vermeidet man, für die ganze Gliederungseinheit eine zusätzliche Gliederungsebene (N 75) einführen zu müssen. Wo die Überschriften weiter gegliedert werden, ist die Hauptüberschrift zu wiederholen und nach einem Komma die Untergliederung mit einem Kleinbuchstaben zu kennzeichnen. Der anschliessende Text beginnt mit einem Gross- oder Kleinbuchstaben gemäss den allgemeinen Regeln der Rechtschreibung (z.B. Art. 24 Abstimmung; Art. 25 Wahlen, a. erforderliches Mehr; Art. 26 Wahlen, b. absolutes und relatives Mehr; Art. 27 Ergebnis).

5.1.2.2. Absätze

76. Artikel werden in Absätze gegliedert, die mit hochgestellten arabischen Ziffern zu nummerieren sind. Die **Absatznummerierung** ist auch dann anzubringen, wenn der Artikel eigentlich nicht weiter gegliedert ist, sondern aus einem einzigen Absatz besteht. Werden bei Teilrevisionen Absätze eingefügt, so sind diese durch Kleinbuchstaben zu kennzeichnen (z.B. ^{1a}, ^{1b}; etc.). Ein Artikel sollte nicht mehr als **drei Absätze** haben. Ein Absatz sollte aus einem Satz mit einer Regelung bestehen.

5.1.2.3. Aufzählungen

77. Aufzählungen sind dann zu verwenden, wenn sie im Vergleich zu einer geschlossenen, fortlaufenden Darstellung zu einer besseren Übersichtlichkeit beitragen. Sie unterstützen die Lesbarkeit und Verständlichkeit einer Bestimmung. Die einzelnen Elemente einer Aufzählung werden mit **Kleinbuchstaben** (gefolgt von einem Punkt und keiner Klammer) gekennzeichnet (a.; b.; ...). Ist innerhalb eines solchen Elements eine weitere Aufzählung nötig (2. Ebene), sind **arabische Ziffern** (gefolgt von einem Punkt und keiner Klammer) zu verwenden (1.; 2.; 3.; ...).

78. Die einzelnen **Aufzählungselemente** werden durch Strichpunkt voneinander abgetrennt. Nach dem Strichpunkt des vorletzten Elements wird „und“ bzw. „oder“ nur dann eingefügt, wenn aus dem Zusammenhang nicht klar ist, dass die Aufzählung kumulativ bzw. alternativ gemeint ist. Die Formel „und / oder“ ist unzulässig. Am Schluss des letzten Elements steht ein Punkt.

79. Den Aufzählungselementen hat immer ein **Einleitungssatz** voranzugehen. Dieser ist mit einem Doppelpunkt abzuschliessen. In der Aufzählung dürfen keine neuen Bestimmungen enthalten sein, die mit dem Einleitungssatz nicht zusammenhängen oder die grammatika-

lich nicht an den Einleitungssatz anschliessen. Ferner darf der Einleitungssatz nach der Aufzählung nicht fortgeführt werden. Schliesslich sollte der Einleitungssatz nicht bloss aus einem Pronomen bestehen (z.B. statt „Er:“ besser „Der Regierungsrat:“).

80. Bei der Formulierung einer Aufzählung ist darauf zu achten, ob sie abschliessend (taxativ) oder nicht abschliessend (demonstrativ) sein soll. Bei der abschliessenden Variante ist dem Gesetzgeber daran gelegen, den Kreis der von der Vorschrift betroffenen Fälle von vornherein zu begrenzen. Die **abschliessende Aufzählung** hat Ausschlusswirkung für alle nicht von der Regelung erfassten Tatbestände und kann durch Auslegung nicht erweitert werden. Sie kann begrifflich erkennbar gemacht werden, indem die Worte „nur“ oder „ausschliesslich“ verwendet werden. Nach herrschender Lehre und Praxis gilt jedoch eine Aufzählung auch ohne spezielle Kennzeichnung solange als abschliessend, als sie nicht mit Partikeln wie „namentlich“, „insbesondere“ o.ä. markiert ist. Unmarkierte Aufzählung sind in der Regel als abschliessend auszulegen. Bei der **nicht abschliessenden Aufzählung** erwähnt der Erlass beispielhaft einige Fälle, lässt jedoch durch eine entsprechende Formulierung erkennen, dass die Rechtsanwender weitere, nicht aufgezählte Fälle im Wege der Auslegung hierunter subsumieren dürfen.

5.1.2.4. Tabellen

81. Tabellen sind eine **spezielle, strukturierte Form von Aufzählungen**. Im Gegensatz zu normalen Aufzählungen ermöglichen sie eine differenziertere, mehrdimensionale und übersichtlichere Darstellung mit vielen Informationen pro Eintrag. Tabellen sollten nur dann eingesetzt werden, wenn die Informationsdarstellung dadurch übersichtlicher wird. Es ist vorgängig immer zu überlegen, ob die Informationen nicht besser in einer einfachen Aufzählung (N 77 ff.) unterzubringen sind. Tabellarische Zusammenstellungen eignen sich insbesondere zur Darstellung von Gebührentarifen.

5.1.3. Anhänge

82. In Anhängen lassen sich Bestimmungen unterbringen, die wegen ihrer besonderen Natur oder Form (Tabellen, Formeln, Verzeichnisse, Listen, technische Vorschriften, Skizzen, Abbildungen, Pläne) nicht in der üblichen Gestaltung normativer Regelungen präsentiert und deshalb nicht in den Erlasstext selber aufgenommen werden können, ohne dessen Übersichtlichkeit zu beeinträchtigen. Als Bestandteil des Erlasses teilt der Anhang jedoch dessen **normative Geltung**. Im Erlasstext ist auf den oder die Anhänge zu verweisen.

83. Wenn möglich soll der Anhang ebenfalls mit **LexWork** im Anschluss an den eigentlichen Normtext erfasst werden. Dabei sind die Anhänge mit arabischen Grossbuchstaben gefolgt von arabischen Zahlen, der Bezeichnung Anhang und dem eigentlichen Titel nach Doppelpunkt zu bezeichnen (A1. Anhang: ...; A2. Anhang: ...). Als weitere **Gliederungsebenen** sind Artikel mit Sachüberschriften zu verwenden (Art. A1-1 ...; Art. A1-2 ...). Separate Anhänge im **PDF-Format** bilden die Ausnahme (insbesondere für bildliche Darstellungen).

5.1.4. Schreibweisen und Abkürzungen

84. Die nachfolgenden Vorgaben bezüglich Schreibweisen und Abkürzungen gelten grundsätzlich sowohl bei einem totalrevidierten oder neuen Erlass als auch bei einer Teilrevision. Werden bei einer Teilrevision nur einige wenige Bestimmungen geändert, so ist auf eine **einheitliche Verwendung** der Schreibweisen und Abkürzungen im ganzen Erlass zu achten, was ein Abweichen von den Vorgaben rechtfertigen kann.

85. Die Begriffe „**Artikel**“, „**Absatz**“, „**Buchstabe**“ und „**Ziffer**“ werden im laufenden Text und im Ingress ausgeschrieben. In den Sachüberschriften und in Klammern werden sie abgekürzt („Art.“, „Abs.“, „Bst.“, „Ziff.“). Sowohl im laufenden Text als auch in abgekürzter Version sind sie mit der nachfolgenden Zahl durch einen geschützten Leerschlag oder eine „Doppelklammer“ zu verbinden. Die Begriffe „eidgenössisch“ und „kantonal“ sind auszusprechen.

86. Erscheint das Wort „**Franken**“ im Text, ist es der Zahl vollständig ausgeschrieben nachzustellen (z.B. 25 Franken). Innerhalb von Klammern wird es abgekürzt, also „(25.50 Fr.)“. Die Abkürzung ist konsequent hintenanzustellen, insbesondere auch wenn sie in Aufzählungen (nach Doppelpunkt) oder in Tabellen verwendet wird. Bei Frankenbeträgen ohne Rappen ist anstelle von zwei Nullen ein langer Bindestrich einzufügen, also „25.– Fr.“; es sei denn, es werden im ganzen Erlass nur ganze Frankenbeträge dargestellt, weshalb auf den Bindestrich verzichtet werden kann („25 Fr.“). Sowohl die ausgeschriebene als auch die abgekürzte Version sind mit der dazugehörigen Zahl durch einen geschützten Leerschlag oder einer „Doppelklammer“ zu verbinden.

87. „**Prozent**“ wird im laufenden Text ausgeschrieben. In Klammern geschrieben oder in Aufzählungen (nach Doppelpunkt) und Tabellen verwendet ist dafür das Zeichen „%“ zu gebrauchen. Dabei ist sowohl die ausgeschriebene Form als auch die Abkürzung immer durch einen geschützten Leerschlag oder einer „Doppelklammer“ mit der dazugehörigen Zahl zu verbinden. Dasselbe gilt auch für die Verwendung von **Mass-, Längen-, Zeit- oder Zahleneinheiten** (Meter [m], Kilogramm [kg], Million [Mio.], Quadratmeter [m²], Stunden [Std.] etc.). Diese werden im laufenden Text ausgeschrieben (z.B. die frei zu haltende Fläche beträgt sieben Quadratmeter), in Klammern oder in Aufzählungen (nach Doppelpunkt) und Tabellen abgekürzt.

88. Die **Zahlen** 1 bis 12 werden im laufenden Text ausgeschrieben, die übrigen Zahlen in Ziffern wiedergegeben. Dasselbe gilt auch für Brüche bis Zwölftel (z.B. ein Drittel, ein Viertel). Davon ausgenommen ist die Verbindung von Zahlen mit Abkürzungen in Tabellen und Aufzählungen oder in Klammern sowie die Aufzählung von Artikel-Nummern in Verweisen oder im Ingress (vgl. N 101). In diesen Fällen sind die Zahlen 1 bis 12 nicht auszuschreiben (z.B. 3 Fr.; Artikel 10). Ebenfalls nicht auszuschreiben sind Dezimalbrüche. Bei ihrer Darstellung ist ein Komma zu verwenden (z.B. „... ab einer genutzten Fläche von 20,8 Quadratmetern ist ...“). Hingegen ist bei gebrochenen Frankenbeträgen ein Punkt zu setzen (z.B. 3.50 Fr.). Wird auf zwei Bestimmungen desselben Erlasses verwiesen, so sind die Zahlen mit „und“ zu verbinden (z.B. Artikel 3 und 15; Artikel 25 Absatz 2 und 3); wird auf eine ununterbrochene Reihe verwiesen, ist ein langer Bindestrich zu verwenden (z.B. Artikel 11–15). Bei längeren Reihungen, sind die Artikel mit Kommas zu trennen und am Schluss mit „und“ zu verbinden (Artikel 1, 3, 10 und 12). Zahlen ab fünf Ziffern werden mit einem Tausendertrennzeichen (geschützter Leerschlag) geschrieben, also z.B. 1000, 10 000.

89. Sollen Begriffe speziell hervorgehoben werden, weil es sich um stehende Fachausdrücke oder stehende Namens-, Organisations-, Orts- oder Firmenbezeichnungen handelt, so sind französische **Anführungszeichen**, so genannte Guillemets mit der Spitze nach aussen («...»), zu verwenden, die direkt an den hervorzuhebenden Text anschliessen (z.B. ... unter der Bezeichnung «Glarnersach» besteht eine selbstständige Anstalt ...).

90. Werden im Ingress oder im Normtext **andere Erlasse** namentlich zitiert, so ist ausschliesslich der **offizielle Kurztitel** des Erlasses (N 96) zu verwenden. Verfügt der Erlass über keinen offiziellen Kurztitel, so ist der Erlassstitel bei der erstmaligen Erwähnung (im Ingress und im Normtext) vollständig auszuschreiben, jedoch ohne Nennung des Erlass-

datums. Gleichzeitig kann die offizielle Legalabkürzung (N 97) oder – falls der entsprechende Erlass über keine verfügen sollte – eine eigene „Kurzbezeichnung“ in Klammern eingeführt werden (sog. Klammerdefinition), die danach für den Rest des Erlasses verwendet werden kann.

91. Wird im Ingress oder im Normtext ein Erlass zitiert, so ist bei der erstmaligen Erwähnung (im Ingress und im Normtext) eine **Fussnote** zu setzen, und zwar direkt beim dazugehörigen Ausdruck sowie vor einem allfällig folgenden Satzzeichen. Im Fussnotentext ist die Fundstelle des Erlasses, also die GS-Nummer oder bei Bundeserlassen die SR-Nummer anzugeben. Die GS-Nummer wird mit dem entsprechenden Erlass verlinkt, die SR-Nummer hingegen nicht. Am Ende des Fussnotentextes ist kein Punkt zu setzen.

92. Auf die Verwendung von Begriffen wie „**in der Regel**“, „regelmässig“, „**grundsätzlich**“ o.ä. ist zu verzichten. Statt dessen sind der Grundsatz oder Regelfall einerseits und die Details oder Ausnahmen andererseits im Sinne der Rechtsicherheit direkt im Normtext zu umschreiben. Lassen sich die Ausnahmen nicht abschliessend umschreiben bzw. sollen die Ausnahmen von der Regel in der Rechtsanwendung flexibel angewandt werden können, so sind andere Regelungstechniken und Gestaltungselemente (nichtabschliessende Aufzählungen, Generalklauseln usw.) einzusetzen.

5.2. Besondere Grundsätze für neue Erlasse / Totalrevisionen

5.2.1. Erlass Titel und Datum

93. Der Titel muss den Gegenstand so spezifisch – aber nicht bis ins letzte Detail – benennen, dass Verwechslungen mit anderen Erlassen ausgeschlossen sind. Gleichzeitig sollte er möglichst kurz sein. Aus dem Titel müssen **Erlassform** und **Regelungsgegenstand** hervorgehen.

94. Die Titel der häufigsten und wichtigsten Erlasstypen (Gesetz der Landsgemeinde, Verordnung des Landrates, Verordnung des Regierungsrates) nennen das **erlassende Organ** nicht explizit (z.B. „Gesetz über ...“ ; „Verordnung über ...“). Ist das erlassende Organ weder die Landsgemeinde, noch der Landrat, noch der Regierungsrat, noch eine Einheit der Zentralverwaltung, so wird der volle Name des Organs genannt („Verordnung des Verwaltungsgerichts über ...“; „Gebührentarif der Glarnersach über ...“).

95. Für rechtsetzende Erlasse sind **andere Bezeichnungen** als „Gesetz“ oder „Verordnung“ wie z.B. „Reglement“, „Tarif“, „Benutzungsordnung“ etc. nur zulässig, wenn der übergeordnete Erlass eine solche Bezeichnung vorgibt. Gesetze, die unmittelbar der Einführung von Bundesrecht dienen, erhalten die Bezeichnung „Einführungsgesetz“.

96. Ein **Kurztitel** soll das Zitieren des Erlasses erleichtern. Grundsätzlich ist jeder neue Erlass mit einem Kurztitel zu versehen, insbesondere dann, wenn es sich um einen häufig zitierten Erlass handelt, sein Titel lang ist und der Kurztitel eine erhebliche Verkürzung gegenüber dem Titel bedeutet. Der Kurztitel ist anschliessend an den Titel in Klammern anzufügen, als z.B. beim „Gesetz über das Personalwesen (Personalgesetz)“. Hat ein Erlass einen Kurztitel, so wird zum **Zitieren** (N 90) ausschliesslich dieser verwendet.

97. Dem Titel eines Erlasses, ist zusätzlich zum Kurztitel wenn möglich eine **Legalabkürzung** beizufügen, insbesondere, wenn anzunehmen ist, dass er in der Rechtsanwendung besonders häufig verwendet werden wird. Die Buchstabenkombination sollte aus dem Titel oder dem Kurztitel gebildet werden. Dabei ist darauf zu achten, dass Grossbuchstaben zu verwenden ist, wenn das damit abgekürzte Wort einen eigenständigen Begriff bildet (z.B. PG

für Personal-Gesetz). Den Grossbuchstaben können auch Kleinbuchstaben folgen (z.B. StGB). Die Abkürzung sollte in der Regel aus höchstens fünf bis sechs Buchstaben bestehen (z.B. EG ZGB oder EG StPO). Bereits verwendete Legalabkürzungen dürfen nicht für einen anderen Erlass gebraucht werden, ausser dieser wurde in der Zwischenzeit aufgehoben und es besteht aufgrund der zeitlichen Diskrepanz keine Verwechslungsgefahr mehr. Die Abkürzung wird anschliessend an den Titel in Klammern nach dem Kurztitel durch Komma getrennt angefügt, also z.B. „Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, RVOG)“.

98. Der **Begriff „kantonal“** oder andere Hinweise auf den Kanton Glarus gehören grundsätzlich nicht in den Titel (und auch nicht in den Normtext), es sei denn, damit könnte eine Verwechslung mit einem Erlass des Bundes vermieden werden (z.B. „Kantonales Raumplanungsgesetz“ bzw. „Raumplanungsgesetz des Kantons Glarus“).

99. Jeder Erlass trägt ein Datum. Es ist das Datum, an welchem der Erlass vom erlassenden Organ verabschiedet wurde (= **Beschlussdatum**), und zwar der Grunderlass, nicht die späteren Änderungen.

5.2.2. Ingress

100. Der Ingress besteht aus (Anhang 11):

- dem kursiv hervorgehobenen **Rahmensatz**, welcher die erlassende Behörde und ihre Handlung bezeichnet (z.B. „*Die Landsgemeinde ... erlässt*“; „*Der Landrat ... erlässt*“; „*Der Regierungsrat ... erlässt*“);
- den Angaben zu den **Rechtsgrundlagen** („gestützt auf ...“).

101. Als Rechtsgrundlagen werden die Bestimmungen des übergeordneten Erlasses angegeben, die zur Rechtsetzung ermächtigen, also die **kompetenzbegründenden Bestimmungen**. Die einzelnen Bestimmungen werden gemäss ihrer Reihenfolge genannt (z.B. „gestützt auf Artikel 13 Absatz 4 Buchstabe 3 und 4, Artikel 25 Absatz 2, 3 und 5, Artikel 37 Absatz 1–3 und 5, Artikel 54 Absatz 3 Buchstabe a–c, Absatz 4 und 6.“). Werden mehrere Erlasse als Rechtsgrundlage angerufen, so werden sie in der Reihenfolge ihrer GS-Nummern mit „und“ verbunden aufgeführt. Die betreffenden Bestimmungen sind möglichst präzise zu zitieren. So ist z.B. nur der betreffende Absatz eines Artikels anzugeben, wenn nicht der ganze Artikel relevant ist. Enthält der übergeordnete Erlass keine spezifische kompetenzbegründende Norm, so ist er insgesamt anzurufen. Diese Lösung ist auch zu wählen, wenn mehr als fünf kompetenzbegründende Normen desselben Erlasses zu nennen wären (am Beispiel der Personalverordnung: „gestützt auf das Personalgesetz ...“). Die Rechtsgrundlagen sind ohne Nennung ihres Erlassdatums anzugeben. Wo sie über einen Kurztitel (N 96) verfügen, ist anstelle des ausgeschriebenen Erlassstitels dieser zu verwenden. Die Fundstelle (GS oder SR) ist in einer Fussnote anzugeben (N 91).

5.2.3. Schlussbestimmungen

102. Für die Schlussbestimmungen gilt folgende Reihenfolge:

- Vollzug;
- Übergangsbestimmungen.

103. In Verordnungen ist, soweit erforderlich, eine **Vollzugsklausel** aufzunehmen, die ausdrücklich festlegt, welche Organisationseinheit mit dem Vollzug welcher Aufgaben beauftragt wird (z.B: Absatz 1: Die Abteilung Migration ist unter Vorbehalt von Absatz 2 für den Vollzug zuständig.; Absatz 2: Die Arbeitsmarktbehörde vollzieht die Bestimmungen über ... nach den Artikeln ...).

104. **Übergangsbestimmungen** regeln den Übergang vom bisherigen zum neuen Recht und lösen damit Konflikte, die bei der Ablösung eines bisherigen durch einen neuen Rechtszustand entstehen können (vgl. N 54). Sie geben an, welches Recht im Einzelfall zur Anwendung kommt. Übergangsbestimmungen sind insbesondere dann notwendig, wenn das neue Recht auf laufende Verfahren oder für bestimmte Sachverhalte eine beschränkte Zeit nicht angewandt werden soll.

5.2.4. Gliederung SBE

105. Die SBE neuer Erlasse gliedern sich in der Regel in vier Teile:

- I. Erlass
- II. Fremdänderungen
- III. Fremdaufhebungen
- IV. Publikations- und Inkrafttretensklausel

5.3. Besondere Grundsätze für Änderungserlasse / Teilrevisionen

5.3.1. Allgemeines

106. Mit einem Änderungserlass werden ein oder mehrere Elemente (Titel, Ingress, Gliederungstitel, Artikel, Absätze, Buchstaben etc.) eines bestehenden Erlasses (= **Haupterlass** gemäss LexWork) geändert, hinzugefügt oder aufgehoben. Dabei gelten grundsätzlich dieselben Regeln wie für neue Erlasse oder Totalrevisionen. Zusätzlich sind folgende Punkte zu beachten:

- **Parallelität der Form:** Erlasse können nur durch Erlasse der gleichen Stufe geändert oder aufgehoben werden (normative Äquivalenz). Sollen z.B. gleichzeitig mit dem Bildungsgesetz auch die landrätliche Volksschulverordnung und die regierungsrätliche Volksschulvollzugsverordnung geändert werden, sind drei SBE (drei LexWork-Geschäfte) erforderlich.
- **Änderung mehrerer Erlasse** (derselben Stufe): Pro Änderungserlass sollte idealerweise nur ein Erlass geändert werden, nämlich der im Titel genannte. Änderungen weiterer Erlasse dürfen nur an die Hauptänderung angeknüpft werden, wenn sie mit dieser in einem engen Zusammenhang stehen oder eine blosser Folge daraus sind. Sofern eine Änderung eines zusätzlichen Erlasses selbstständige, nicht bloss untergeordnete Bedeutung hat, sollte sie durch eine eigene SBE vorgenommen werden (selbstständiger Änderungserlass).

5.3.2. Titel

107. Als Titel des Änderungserlasses wird dem Titel des betroffenen Haupterlasses der Passus „**Änderung der / des** ...“ vorangestellt (z.B. „Änderung der Verordnung über die Gebühren für Verfügungen des kantonalen Arbeitsamtes“). Dies gilt auch dann, wenn der Titel selbst geändert werden soll. Der neue Titel wird erst im Änderungsteil aufgeführt. Der Ingress des Änderungserlasses richtet sich nach dem Muster in Anhang 11.

5.3.3. Gliederung SBE

108. Die SBE von Änderungserlassen gliedern sich in der Regel in vier Teile:

- I. Änderungen Haupterlass
- II. Fremdänderungen
- III. Fremdaufhebungen
- IV. Publikations- und Inkrafttretensklausel

6. Anhänge

1. Grundlagenpapier / Auslegeordnung
2. Ablaufschema Rechtsetzung
3. Musternormkonzept
4. Vorlage Publikation Vernehmlassung
5. Vernehmlassungsadressaten
6. Mitbericht finanzielle Auswirkungen
7. Checkliste „Gute Gesetzgebung“
8. Rechtsetzungstechnischer Mitbericht
9. Bedienungsanleitung LexWork
10. Mitteilungs- und Genehmigungspflicht Bund
11. Ingress
12. Mustererlass