



Leitfaden zur Erlasstechnik des Kantons Zug

vom Regierungsrat des Kantons Zug am 10. Dezember 2013 verabschiedet

Inhaltsübersicht

I. ALLGEMEINER TEIL	3
A. Gegenstand und Geltungsbereich des Leitfadens	3
1. Gegenstand	3
2. Geltungsbereich	4
B. Organisationshandbuch (OHB)	4
C. Lexwork	4
D. Erlasssammlungen des Kantons Zug	4
1. Amtliche Sammlung (GS)	4
2. Bereinigte Gesetzessammlung (BGS)	4
E. Erlassformen	5
1. Verfassung	5
2. Gesetz	5
2.1. Allgemeines	5
2.2. Erfordernis der Gesetzesform	5
3. Allgemeinverbindlicher Kantonsratsbeschluss	6
4. Ausgabenbeschluss	7
5. Einfacher Kantonsratsbeschluss	7
6. Verordnung	8
6.1. Vollziehungsverordnungen	8
6.2. Gesetzesvertretende Verordnungen	9
7. Direktionsbeschlüsse	10
8. Reglemente und Richtlinien	10
II. BESONDERER TEIL	11
A. Strukturvorgaben durch Lexwork	11
1. Struktur bei neuen Erlasse bzw. bei Totalrevisionen	11
2. Struktur bei Änderung von Erlassen	11
3. Gemeinsame Vorgaben	11
B. Rechtsetzungstechnik	12
1. Innere Systematik	12
2. Äussere Systematik	12
2.1. Grundsätzliches	12
2.2. Ausführungen zu einzelnen Gliederungspunkten	13
2.2.1. Titel und Beschlussdatum	13
2.2.2. Ingress	13
2.2.3. Einleitung	14
2.2.4. Hauptteil	15
2.2.4.1. Gliederungskriterien	15
2.2.4.1.1 Logische Kriterien	15

2.2.4.1.2	Sachliche Kriterien.....	15
2.2.4.1.3	Chronologische Kriterien.....	16
2.2.4.1.4	Normative Kriterien.....	16
2.2.4.2.	Organisation und Verfahren.....	16
2.2.4.3.	Vollzug.....	16
2.2.5.	Schlussbestimmungen.....	17
2.2.5.1.	Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts; Grundsatz der normativen Äquivalenz.....	17
2.2.5.2.	Übergangsrecht.....	18
2.2.5.3.	Referendum.....	18
2.2.5.4.	Genehmigungsvorbehalt.....	19
2.2.5.5.	Inkrafttreten.....	19
2.2.5.5.1	Zeitpunkt des Inkrafttretens.....	19
2.2.5.5.2	Zuständiges Organ für die Inkraftsetzung.....	20
2.2.5.5.3	Grundsätze für die Inkraftsetzung von Gesetzen durch die Regierung.....	20
2.2.5.5.4	Inkraftsetzungsbeschluss.....	21
2.2.5.5.5	Klauseln betreffend Inkrafttreten von Erlassen.....	23
2.2.5.6.	Publikation.....	24
2.2.5.6.1	Auslösung der Beschwerdefrist.....	25
2.2.5.6.2	Rechtsverbindlichkeit.....	25
2.2.5.6.3	Publikation gestützt auf § 7 Abs. 1 PubLG.....	25
2.2.5.6.4	Publikation gestützt auf § 34 Abs. 2 KV.....	26
III.	EINZELFRAGEN ZUR RECHTSETZUNG.....	27
A.	Total- oder Teilrevision?.....	27
1.	Totalrevision.....	27
2.	Teilrevision.....	27
B.	Verweisungen.....	27
1.	Begriff.....	27
2.	Deklaratorische Verweisungen (Wiederholung von Normen).....	28
3.	Normative Verweisungen.....	28
3.1.	Begriffliches.....	28
3.2.	Problematik.....	29
C.	Aufzählungen.....	30
1.	Sinn und Zweck.....	30
2.	Adäquate Gliederungsform.....	30
3.	Alternativ oder kumulativ.....	30
4.	Interpunktion.....	30
D.	Adressatengerechtigkeit und Gesetzessprache.....	32
1.	Müssen Normtexte allgemeinverständlich sein?.....	32
2.	Umgangssprache oder Fachsprache?.....	33
3.	Regeln für die Formulierung von Normen.....	34
3.1.	Präzision.....	34
3.2.	Kürze.....	34
3.3.	Einfachheit.....	35
E.	Sprachliche Gleichbehandlung von Frau und Mann.....	35

I. ALLGEMEINER TEIL

A. Gegenstand und Geltungsbereich des Leitfadens

1. Gegenstand

Ein Rechtsetzungsleitfaden (nachfolgend: Leitfaden) befasst sich primär mit den **formalen Aspekten** der Rechtsetzungstechnik. Unter dem Begriff «*Rechtsetzungstechnik*» ist «*die Anwendung des Instrumentariums zur äusseren Gestaltung von Rechtsnormen*» zu verstehen (GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Auflage, Zürich 2013, N 59). Der Leitfaden enthält «*Regeln über Aufbau, Sprache und Form von Erlassen sowie über besondere Regelungstechniken wie Zweckartikel, Umschreibung des Geltungsbereichs, Legaldefinitionen, Verweisungen*» (MÜLLER/UHLMANN, a.a.O.). Als Erlasse gelten die Verfassung, Gesetze, Kantonsratsbeschlüsse, Verordnungen, Direktionsbeschlüsse sowie rechtsetzende Konkordate¹. Der Leitfaden findet auf all diese Erlassarten Anwendung.

Nebst dem formalen Charakter weist die Rechtsetzungstechnik allerdings auch **materielle Aspekte** auf: «*Verschiedene Prinzipien der Normgestaltung ergeben sich aus der Verfassung, so etwa die Form der Erlasse oder die Anforderungen an die Bestimmtheit der Normen. Die Missachtung der Rechtsetzungstechnik kann zur Verfassungswidrigkeit eines Erlasses führen, z.B. wegen Verstosses gegen das Verhältnismässigkeitsgebot bei fehlender Notwendigkeit oder Praktikabilität oder gegen das Willkürverbot bei inneren Widersprüchen*» (MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 61) «oder wegen Verletzung des Legalitätsprinzips bei ungenügender Bestimmtheit einer Norm» (GEORG MÜLLER, Grundsätze und Methoden der Gesetzgebung, in: ZBI 6/2008, S. 295).

Nicht Gegenstand des Leitfadens sind – von kurzen Randbemerkungen abgesehen – die *Konzeptphase eines Rechtsetzungsprozesses* (Impulsgebung, Zielsetzungen, Normkonzepte) sowie das eigentliche *Gesetzgebungsverfahren* (vgl. dazu Organisationshandbuch, OHB).

Zu den **sog. Normkonzepten immerhin dies**: Diese werden im Kanton Zug in der Regel **in Form eines Aussprachepapiers** erstellt: «*Die Direktionen können durch ein Aussprachepapier den Regierungsrat um eine verwaltungsinterne Absichtserklärung ersuchen, die festlegt, nach welchen Grundsätzen und in welche Stossrichtung ein komplexes Geschäft zu bearbeiten ist. Bei kontroversen Geschäften ist von diesem Instrumentarium regelmässig und frühzeitig Gebrauch zu machen*» (Ziff. 1 des Regierungsratsbeschlusses betreffend Grundsätze zu Aussprachepapieren des Regierungsrates vom 10. März 2009). In diesem Sinne kann die federführende Direktion beim Anstoss eines Gesetzgebungsprojektes durch den Regierungsrat in gleicher Weise Ausgangslage und Zielsetzung eines derartigen Projektes sowie dessen Stossrichtung in einem Aussprachepapier ausloten lassen (vgl. dazu auch Gesetzgebungsleitfaden des Bundes, 3. Auflage, Bundesamt für Justiz 2007, Rz. 71). Mögliche Fragen, die es im Rahmen eines Normkonzepts zu klären gilt:

- Zieht eine Gesetzesrevision eine Verfassungsänderung nach sich (die immer der obligatorischen Urnenabstimmung untersteht)? Falls ja: Gewährleistung der Verfassung durch die Bundesversammlung erforderlich.
- Braucht es ein Gesetz oder genügt ein Kantonsratsbeschluss, eine Verordnung usw.?

¹ Vgl. dazu ausführlich: <https://portal.zg.ch/izug/web/behoerden/staatskanzlei/organisationshandbuch/2.7-konkordate>

- Wenn es ein Gesetz braucht: Muss dieses vom Bund genehmigt werden?
- Braucht es einen neuen Erlass oder kann die Materie in einen bestehenden Erlass integriert werden?

2. Geltungsbereich

Der Leitfaden richtet sich an sämtliche Direktionen und deren Ämter. An die Gerichte richtet sich der Leitfaden insofern, als diese ihn für anwendbar erklären.

B. Organisationshandbuch (OHB)

Der vorliegende Leitfaden wird im OHB aufgenommen. Dort sind auch weitere Unterlagen zur Rechtsetzung abgelegt (z.B. Gesetzgebungsleitfaden des Bundes). Zudem finden sich im OHB die massgebenden Prozessabläufe zum Gesetzgebungsverfahren.

C. Lexwork

Neben dem Leitfaden gelten für die Erlassredaktion diejenigen Vorgaben, die sich bezüglich des Redaktionssystems zur Erfassung von Erlassen (Lexwork) ergeben («Lexwork-Anleitung für die Erlassredaktion»). Es handelt sich hierbei in erster Linie um Erfassungs- und Strukturelemente, die das System vorgibt (vgl. dazu nachfolgendes Kapitel [II.A] auf Seite 11).

Die Lexwork-Vorgaben gelten für sämtliche Direktionen und deren Ämter (inkl. Kantonale Schulen) sowie die Gerichte.

D. Erlasssammlungen des Kantons Zug

1. Amtliche Sammlung (GS)

Die Erlasse mit rechtsetzendem Inhalt sind in der chronologisch geordneten «Amtlichen Sammlung der Gesetze und Verordnungen des Kantons Zug» herauszugeben (§ 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Veröffentlichung der Gesetze und das Amtsblatt des Kantons Zug vom 29. Januar 1981 [Publikationsgesetz, PubIG; BGS [152.3](#)]). Die Amtliche Gesetzessammlung bildet die Grundlage für die Herausgabe von systematisch geordneten, bereinigten Gesetzessammlungen und für den Neudruck einzelner Erlasse (§ 1 Abs. 2 PubIG).

Das massgebende Recht des Kantons Zug findet sich im Interesse der Rechtssicherheit in der Amtlichen Sammlung, wenngleich zur Konsultation von Erlassen die Bereinigte Gesetzessammlung faktisch die am meisten verwendete Rechtsquelle ist.

Die Amtliche Sammlung kann im Internet unter http://zg.clex.ch/frontend/change_documents aufgerufen werden. Über diesen Link finden sich auch vielfältige Suchfunktionen.

2. Bereinigte Gesetzessammlung (BGS)

Die Bereinigte Gesetzessammlung ist die auf der Amtlichen Sammlung beruhende systematisch geordnete, bereinigte Gesetzessammlung (§ 1 Abs. 2 PubIG). Sie kann im Internet unter http://zg.clex.ch/frontend/texts_of_law aufgerufen werden.

E. Erlassformen

Vorbemerkung: Nachfolgend findet sich eine Zusammenstellung der wichtigsten Erlassformen im Kanton Zug. Die **Frage der Regelungsstufe** (Verfassung, Gesetz, Kantonsratsbeschluss, Verordnung usw.) gilt es im Vorfeld des Gesetzgebungsprozesses zu klären. Sie bestimmt sich in erster Linie nach normativen Kriterien: «Die Verfassung legt fest, dass die wichtigsten Normen in die Verfassung, die wichtigen in die Gesetze und die weniger wichtigen in die Verordnung gehören» (GEORG MÜLLER, Grundsätze und Methoden der Gesetzgebung, in: ZBl 6/2008, S. 295).

1. Verfassung

Die Verfassung ist die Grundlage der rechtsstaatlichen und demokratischen Staatsordnung. Sie regelt insbesondere die Grundrechte und die politischen Rechte sowie die Grundsätze der gewaltenteiligen Staatsorganisation (Staatsaufbau, Staatsorganisation, Zuständigkeiten).

Jede Änderung der Verfassung unterliegt der obligatorischen Volksabstimmung (§ 79 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 [Kantonsverfassung, KV; BGS [111.1](#): sog. obligatorisches Referendum]).

2. Gesetz

2.1. Allgemeines

Unter den Erlassen ist das Gesetz – wie der Name schon sagt – die typische Form der Gesetzgebung. Es richtet sich an die Allgemeinheit und begründet unmittelbar Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger. Es ist von grundsätzlicher Bedeutung und in der Regel auf unbestimmte Zeit angelegt (z.B. Steuergesetz; Sozialhilfegesetz; Wahl- und Abstimmungsgesetz; Verwaltungsrechtspflegegesetz usw.).

Gesetze zeichnen sich aus durch die doppelte Beratung im Kantonsrat (§ 44 KV) und unterliegen unabhängig davon, ob sie Folgekosten auslösen, ausnahmslos dem fakultativen Referendum (§ 34 Abs. 1 KV).

2.2. Erfordernis der Gesetzesform

«Das Erfordernis der Gesetzesform bedeutet, dass die wichtigen Rechtsnormen, auf denen die Verwaltungstätigkeit beruht, in einem Gesetz enthalten sein müssen» (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010, N 393). Das Kriterium, ob eine Materie auf Gesetzesstufe geregelt werden muss oder nicht, richtet sich somit nach der Wichtigkeit, die der zu regelnden Materie zukommt. In Art. 164 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) wird festgehalten, welche Bereiche auf Stufe Bund in Form eines Bundesgesetzes zu erlassen sind:

«Alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen sind in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Dazu gehören insbesondere die grundlegenden Bestimmungen über:
a. die Ausübung der politischen Rechte;

- b. *die Einschränkungen verfassungsmässiger Rechte;*
- c. *die Rechte und Pflichten von Personen;*
- d. *den Kreis der Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Bemessung von Abgaben;*
- e. *die Aufgaben und die Leistungen des Bundes;*
- f. *die Verpflichtungen der Kantone bei der Umsetzung und beim Vollzug des Bundesrechts;*
- g. *die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden.»*

Dieser Katalog der wichtigen Regelungsbereiche ist sinngemäss grundsätzlich auch auf Stufe der Kantone und Gemeinden zu beachten.

Zwecks *Umschreibung der Wichtigkeit* einer Rechtsnorm sind die nachfolgenden Kriterien massgebend (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 397 ff.):

- Intensität des Eingriffs;
- Zahl der von einer Regelung Betroffenen;
- Finanzielle Bedeutung;
- Akzeptierbarkeit.

3. Allgemeinverbindlicher Kantonsratsbeschluss

Die Verfassung (§ 34 Abs. 1 KV) liefert keine Erklärung, was darunter zu verstehen ist. Der Begriff «*Kantonsratsbeschluss*» bedeutet eine Willenserklärung des Kantonsrats. Der Begriff «*allgemeinverbindlich*» besagt, dass sich der Kantonsratsbeschluss nicht bloss an die Organe der Verwaltung, sondern grundsätzlich an die Allgemeinheit richtet. Damit weist der allgemeinverbindliche Kantonsratsbeschluss die materiellen Kriterien des Rechtssatzbegriffs auf, ohne dass es sich dabei um ein Gesetz im eigentlichen und formellen Sinne handelt. Zum Zweck der Rechtsetzung stehen dem Kantonsrat also einerseits das Gesetz und andererseits der allgemeinverbindliche Beschluss zur Auswahl. **Beispiel:** Kantonsratsbeschluss betreffend Beitritt des Kantons Zug zur Stiftung «Villette Cham» vom 19. Dezember 1985 (BGS [439.1](#)).

Die allgemeinverbindlichen Kantonsratsbeschlüsse (und die Ausgabenbeschlüsse) unterstehen überdies – und im Gegensatz zu den formellen Gesetzen – nicht der verfassungsrechtlichen Verpflichtung, zwei Lesungen durchzuführen (§ 44 KV). Der Kantonsrat hat vielmehr von sich aus zwei Lesungen vorgesehen (§ 55 Abs. 1 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 1. Dezember 1932 [BGS [141.1](#)]; GS 21, 423; 23, 499).²

² Laut Bericht und Antrag des Büros des Kantonsrats vom 1. Mai 2013 betreffend Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrats (Vorlage Nr. 2251.1–14341, S. 98) ist daran nicht mehr festzuhalten. Diese Beschlüsse seien inhaltlich, rechtlich und formell in der Regel weniger komplex als formelle Gesetze. Es gebe erfahrungsgemäss bei diesen wenige Anträge auf die zweite Lesung. Zudem könne in unserer schnelllebigen Zeit mit einer einzigen Lesung mindestens ein Monat Verfahrenszeit eingespart werden. Grundsatz für Kantonsratsbeschlüsse: Neu nur noch eine einzige Lesung. *Im Zeitpunkt der Inkraftsetzung des vorliegenden Leitfadens befand sich die Geschäftsordnung des Kantonsrats noch in der parlamentarischen Beratung.*

Aus dem Bericht und Antrag des Büros des Kantonsrats vom 1. Mai 2013 betreffend Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrats (Vorlage Nr. 2251.1-14341) ist in diesem Zusammenhang auf Seite 62 zu entnehmen:

«Jeder Beschluss des Kantonsrates ist ein «Kantonsratsbeschluss» im weiteren Sinne. Darunter fallen auch Verfassungsrevisionen, formelle Gesetze, Protokollgenehmigungen, Traktandenlisten, Wahlen usw. Es gibt Kantonsratsbeschlüsse im engeren Sinne, die in der Praxis «KRB» genannt werden. Sofern von einem «KRB» die Rede ist, ist dieser engere Begriff gemeint.

Wann liegt ein Gesetz und wann ein KRB (im engeren Sinne) vor? Gemeinsam ist beiden, dass das Geschäft in der Zuständigkeit des Kantonsrates ist. Es gibt folgende «Faustregel», um diese auseinanderzuhalten: Ein generell-abstrakter Erlass, der sich an unbestimmt viele Personen wendet, ist ein Gesetz (Beispiel: Das Steuergesetz). Ein Beschluss, der ein bestimmtes Einzelthema (Beispiel: Bau einer kantonalen Schule) zum Gegenstand hat, ist ein KRB. Selbstverständlich gibt es Mischformen und die Grenzen sind teilweise fließend. Gemäss jahrelanger Parlamentssprache fallen unter einen «KRB» ebenfalls die Beitritte, Änderungen oder Kündigungen rechtssetzender Konkordate. Dies ist – rechtstheoretisch – nicht immer zutreffend, weil diese inhaltlich ein Gesetz beinhalten können (Beispiel: Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen).»

Allgemeinverbindliche Kantonsratsbeschlüsse unterliegen unabhängig davon, ob sie Folgekosten verursachen, immer dem fakultativen Referendum (§ 34 Abs. 1 KV).

4. Ausgabenbeschluss

Beim Ausgabenbeschluss handelt es sich um einen **Spezialfall des allgemeinverbindlichen Kantonsratsbeschlusses**, mit dem die Rechtsgrundlage für eine Ausgabe geschaffen wird.³ Gegenstand eines Ausgabenbeschlusses können somit nur neue Ausgaben gemäss § 25 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden vom 31. August 2006 (Finanzhaushaltgesetz, FHG; BGS [611.1](#)) sein (z.B. Objektkredit für Erweiterungsbauten, Erhöhung von Beitragsleistungen, Anpassung von Entschädigungen), nie jedoch gebundene Ausgaben gemäss § 26 FHG.

Ausgabenbeschlüsse unterliegen nur dann dem fakultativen Referendum, wenn sie eine neue einmalige Ausgabe von mehr als Fr. 500'000.– oder eine neue wiederkehrende Ausgabe von mehr als Fr. 50'000.– im Jahr zur Folge haben (§ 34 Abs. 1 KV).

5. Einfacher Kantonsratsbeschluss

Beim einfachen Kantonsratsbeschluss handelt es sich um einen Beschluss, zu dessen Erlass – unabhängig vom Inhalt – der Kantonsrat in eigener Kompetenz abschliessend zuständig ist.⁴ Die Zuständigkeiten ergeben sich aus der Verfassung (z.B. aus § 48 KV für die Geschäftsord-

³ Vgl. zum Ganzen auch: Bericht und Antrag des Büros des Kantonsrats vom 1. Mai 2013 betreffend Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrats (Vorlage Nr. 2251.1–14341, S. 63 f.).

⁴ Vgl. zum Ganzen auch: Bericht und Antrag des Büros des Kantonsrats vom 1. Mai 2013 betreffend Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrats (Vorlage Nr. 2251.1–14341, S. 64).

nung des Regierungsrates und der Direktionen) oder kraft Kompetenzdelegation aus einem Gesetz im formellen Sinn (vgl. z.B. § 3 Abs. 1 des Kantonsratsbeschlusses über das Strassenbauprogramm 2004–2014 vom 18. Dezember 2003 [BGS [751.12](#); GS 28, 39]). Danach «gibt der Kantonsrat durch einfachen Beschluss aus den Rahmenkrediten die über 1.5 Mio. Franken liegenden Kredite frei ...»; oder § 4 Abs. 4 des EG Berufsbildung vom 30. August 2001 (BGS [413.11](#)): Danach kann der Kantonsrat «mit einfachem Kantonsratsbeschluss weitere Höhere Fachschulen oder Einrichtungen von Fachhochschulen führen oder sich an solchen beteiligen....» Weitere Beispiele: Auflösung Zuger Kantonalbank durch Kündigung der Staatsgarantie; Festlegung der Bahnhaltstellen und der Knotenpunkte des öffentlichen Verkehrs; Richtplan). In der Regel hat ein einfacher Kantonsratsbeschluss keine Verbindlichkeit für die Allgemeinheit.

Einfache Kantonsratsbeschlüsse unterliegen nicht dem Referendum.

6. Verordnung⁵

«Verordnungen sind generell-abstrakte Rechtsnormen, die in einer anderen Form als derjenigen der Verfassung oder des Gesetzes im formellen Sinn ergangen sind, d.h. auf einer Stufe unterhalb des Gesetzes im formellen Sinn stehen, und keine autonomen Satzungen darstellen» (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 114). Verordnungen werden in Lehre und Rechtsprechung in verschiedene Arten unterteilt (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 118 ff.). Nachfolgend soll lediglich die **Unterscheidung zwischen Vollziehungsverordnungen und gesetzvertretenden Verordnungen** aufgezeigt werden.⁶

6.1. Vollziehungsverordnungen

«Vollziehungsverordnungen führen die durch das Gesetz bereits begründeten Verpflichtungen und Berechtigungen näher aus, passen das schon im Gesetz Bestimmte den konkreten praktischen Gegebenheiten an. Sie dürfen nur dem durch das Gesetz geschaffenen Rahmen entsprechend die im Gesetz gegebenen Richtlinien ausfüllen, nicht ergänzen, insbesondere die Rechte der Betroffenen nicht einschränken oder ihnen neue Pflichten auferlegen» (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 138; BGE 124 I 127 E. 3b S. 132). Vollziehungsverordnungen «enthalten **sekundäre Rechtssätze**, da sie eben Gegenstände regeln, die bereits ihre grundsätzliche Normierung durch Gesetze erfahren haben» (ZACCARIA GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerische Kantone, Zürich 1979, S. 489). Die Kompetenz der Exekutive zum Erlass von Vollziehungsverordnungen ergibt sich aus der Verfassung: «Der Regierungsrat ist mit dem Vollzug der Gesetze, Verordnungen und Beschlüsse und mit der Staatsverwaltung und Rechnungsführung in allen Teilen beauftragt. Ihm kommen insbesondere folgende Befugnisse und Verpflichtungen zu: Der Erlass der notwendigen Verordnungen» (§ 47 Abs. 1 Bst. d KV). Deswegen ungeachtet wird in den Gesetzen sehr oft die aus der Verfassung abgeleitete Vollzugskompetenz wiederholt.

⁵ Zum Verordnungsrecht unter dem Blickwinkel der Erlassetechnik vgl.: FELIX UHLMANN/DAVID HOFSTETTER, Die Verordnung aus dem Blickwinkel der Rechtsetzungslehre, in: ZBI 9/2012, S. 455 ff.

⁶ Vgl. bzgl. dieser Unterscheidung: HANS GEORG NUSSBAUM, Rahmenbedingungen der Verordnungsgebung: Rechtliche Grundlagen und Funktionen von Verordnungen, in: LeGes 2003/1, S. 9 ff.

Beispiele:

- § 73 Abs. 1 des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals vom 1. September 1994 (Personalgesetz; BGS [154.21](#)): «*Der Regierungsrat erlässt zu diesem Gesetz eine Vollziehungsverordnung.*»
- § 17 Abs. 2 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG; BGS [131.1](#)): «*Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.*»
- § 72 WAG: «Der Regierungsrat erlässt die Vollzugsbestimmungen.»

Bzgl. des **Vollzugs von Bundesrecht** kennt die Kantonsverfassung keine besonderen Regeln. Heute wird diesbezüglich die Auffassung vertreten, dass die allgemeine kantonalverfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung gilt, soweit im Bundeserlass keine andere Vorschrift besteht. Demzufolge ist der Regierungsrat nur berechtigt, Vollzugsvorschriften zu Bundesrecht zu erlassen; der Erlass primärer Normen ist dagegen dem Kantonsrat im Gesetzgebungsverfahren vorbehalten (vgl. dazu BGE 130 I 140 E. 3.3 S. 144).

6.2. Gesetzesvertretende Verordnungen

«Gesetzesvertretende Verordnungen beruhen auf einer Ermächtigung durch ein Gesetz, das noch keine vollständige materielle Regelung enthält» (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 136). Voraussetzung ist somit eine Rechtsetzungsdelegation durch ein Gesetz. Derartige Verordnungen fügen dem Gesetz neue Normen hinzu. Gesetzesvertretende Verordnungen enthalten «**primäre Rechtssätze**», da sie Materien ordnen, «die noch keine gesetzgeberische bzw. verfassungsgesetzgeberische Regelung gefunden haben» (GIACOMETTI, a.a.O.). Zumal die Gesetzesdelegation eine *Durchbrechung des Legalitätsprinzips* darstellt, gilt es hierbei die Voraussetzungen und Schranken der Rechtsetzungsdelegation (vgl. dazu HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 137, 404 ff., 407 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung) zu beachten:

- Die Rechtsetzungsdelegation darf nicht durch die Verfassung ausgeschlossen sein.
- Die Delegationsnorm muss in einem Gesetz enthalten sein.
- Die Delegation muss sich auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie beschränken.
- Die Grundzüge der delegierten Materie müssen in einem Gesetz umschrieben sein.

Beispiele:

- § 20 Abs. 3 des Gesetzes über Geoinformation im Kanton Zug vom 29. März 2012 (Geoinformationsgesetz, GeolG-ZG; BGS [215.71](#)): «*Der Regierungsrat regelt die weiteren Anforderungen an den Datenfluss zwischen den Fachstellen und der Direktion des Innern.*»
- § 6 Abs. 3 des Gesetzes über das Gesundheitswesen im Kanton Zug vom 30. Oktober 2008 (Gesundheitsgesetz, GesG; BGS [821.1](#)): «*Der Regierungsrat regelt die fachlichen Voraussetzungen für die Erteilung der Berufsausübungsbewilligung sowie die Berufsausübung durch Verordnung.*» – Ohne diese Bestimmung auf Gesetzesstufe wäre es dem Regierungsrat nicht erlaubt, die «Voraussetzungen für die Erteilung der Berufsausübungsbewilligung» zu regeln, schränken derartige Voraussetzungen doch zwangsläufig die Rechte der Betroffenen ein, was im Rahmen einer «blossen» Vollziehungsverordnung gerade nicht zulässig ist.

7. Direktionsbeschlüsse

Die Direktionen und die Staatskanzlei entscheiden bzw. beschliessen in bestimmten Verwaltungsangelegenheiten entweder *kraft Gesetz* (vgl. § 29 Abs. 3 des Steuergesetzes vom 25. Mai 2000; BGS [632.1](#): «Die steuerpflichtige Person kann für Liegenschaften des Privatvermögens anstelle der tatsächlichen Kosten und Prämien einen Pauschalabzug geltend machen. Die *Finanzdirektion* regelt diesen Pauschalabzug.») oder *kraft Delegation*; im letzteren Fall ist der Regierungsrat ermächtigt, seine Entscheidungsbefugnisse in Verwaltungsangelegenheiten in einzelnen, genau bezeichneten Bereichen an die Direktionen oder die Staatskanzlei zu delegieren (§ 6 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation der Staatsverwaltung vom 29. Oktober 1998 [Organisationsgesetz, OG; BGS [153.1](#)]). Der Regierungsrat hat von dieser Ermächtigung mittels Delegationsverordnung vom 23. November 1999 (BGS [153.3](#)) vielfach Gebrauch gemacht, weshalb die Zuger Gesetzessammlung eine Vielzahl von sog. «*Direktionsverfügungen*»⁷ enthält.

8. Reglemente und Richtlinien

In der Zuger Gesetzessammlung finden sich neben den vorgenannten Erlassformen noch weitere; erwähnt seien hier namentlich die Reglemente und Richtlinien. Die Zulässigkeit zum Erlass von Reglementen und Richtlinien kann sich entweder aus dem *Hierarchieprinzip und Vollzugsauftrag* (vgl. Richtlinien für die Ausgestaltung der amtlichen Abstimmungserläuterungen vom 26. Februar 2008 [BGS [131.7](#)] in Vollziehung von §§ 25 und 72 WAG; BGS [131.1](#)) oder aus dem *Gesetz* ergeben (vgl. § 49 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 [Gemeindengesetz; BGS [171.1](#)): «Der Zweckverband erlässt die zur Erfüllung seiner Aufgabe notwendigen Reglemente und trifft die entsprechenden Entscheide»; gestützt auf diese Bestimmung erliess die Delegiertenversammlung des Zweckverbandes für die Bewirtschaftung der Abfälle [ZEBA] das Reglement über die Abfallbewirtschaftung des ZEBA vom 19. Mai 2005 [BGS [732.22](#)]).

⁷ Direktions**beschlüsse** wurden und werden in jahrelanger Praxis als «**Verfügungen**» bezeichnet, wenngleich es sich hier **nicht** um **individuell-konkrete**, **sondern** um **generell-abstrakte Erlasse** handelt (vgl. dazu viele Beispiele in der BGS 153.711 ff.).

II. BESONDERER TEIL

A. Strukturvorgaben durch Lexwork

1. Struktur bei neuen Erlasse bzw. bei Totalrevisionen

Lexwork gibt bei neuen Erlassen sowie bei Erlassen, die einer Totalrevision unterzogen werden, folgende Grundstrukturen vor:

- I. Neuer Erlass bzw. Totalrevision eines Erlasses
- II. Allfällige Fremdänderungen
- III. Allfällige Fremdaufhebungen
- IV. Inkrafttreten des neuen Erlasses bzw. des total revidierten Erlasses (inkl. Fremdänderungen und Fremdaufhebungen)

Diese Struktur betrifft die äussere Systematik, die vom System vorgegeben wird. Zu weiteren rechtsetzungstechnischen Fragen, die die äussere Systematik betreffen: vgl. nachfolgendes Kapitel «Äussere Systematik», [II.B.2].

Wichtiger Hinweis: Aus Sicht von Lexwork werden neue Erlasse und Totalrevisionen technisch in derselben Weise erfasst.

2. Struktur bei Änderung von Erlassen

Wie bei neuen Erlassen (vgl. vorstehendes Kapitel «Struktur bei neuen Erlasse bzw. bei Totalrevisionen», [II.A.1]) gibt Lexwork auch bei Erlassänderungen Grundstrukturen (äussere Systematik) vor:

- I. Änderungen im Haupterlass
- II. Allfällige Fremdänderungen
- III. Allfällige Fremdaufhebungen
- IV. Inkrafttreten der Erlassänderungen (inkl. allfällige Fremdänderungen und Fremdaufhebungen)

Diese Struktur betrifft die äussere Systematik, die vom System vorgegeben wird. Zu weiteren rechtsetzungstechnischen Fragen, die die äussere Systematik betreffen: vgl. nachfolgendes Kapitel «Äussere Systematik», [II.B.2].

3. Gemeinsame Vorgaben

Sowohl bei neuen Erlassen als auch bei zu ändernden Erlassen bzw. bei Totalrevisionen gilt aus Sicht von Lexwork, dass innerhalb der vorgenannten Strukturen einzig Dezimalklassifizierungen erlaubt sind (1./1.1./1.1.1. usw.). Teil, Kapitel, Abschnitte und Grossbuchstaben im herkömmlichen Sinne sind aus technischen Gründen nicht mehr möglich.

Zudem werden von Lexwork in beiden Fällen weitere Grundeinstellungen vorgegeben, die die **Grundeigenschaften** eines Erlasses (Titel, Geschäftstyp), **Allgemeine GS Einstellungen**

(Bezeichnung des Erlasses) sowie Angaben über den **Ingress**, die **Inkraftsetzungs- und Publikationsklausel** sowie den **Egress** (Ort, Datum Signatur) betreffen.

B. Rechtsetzungstechnik

1. Innere Systematik

Bei der inneren Systematik eines Erlasses geht es darum, dass ein neuer oder geänderter Erlass sowohl *a) innerhalb der gesamten Rechtsordnung bzw. eines Rechtsgebiets* als auch *b) innerhalb des neuen oder geänderten Erlasses selbst widerspruchsfrei ist* (vgl. MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 211 ff.). Beim Einfügen neuer Normen gilt es somit, die Einheit der bestehenden Rechtsordnung zu wahren; ebenso gilt es, zwischen neuen Regelungen Widersprüche zu vermeiden.

In der Lehre wird zwischen verschiedenen Arten von Widersprüchen unterschieden (vgl. dazu: MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 214); zwei Beispiele:

- *Gesetzestechische Widersprüche*, die infolge eines uneinheitlichen Sprachgebrauchs entstehen (z.B. uneinheitliche Verwendung von Begriffen);
- *Normwidersprüche*, die entstehen, wenn zwei Normen für denselben Tatbestand unterschiedliche Rechtsfolgen vorsehen (z.B. uneinheitliche Zuständigkeitsnormen).

2. Äussere Systematik

2.1. Grundsätzliches

Über die unter Bst. A erwähnte Lexwork-Grundstruktur eines Erlasses hinaus sind gesetzestechnische Gliederungsstrukturen zu beachten. **Bei der äusseren Systematik geht es um den Aufbau und die Gliederung eines Erlasses.** Der äusseren Systematik kommt eine *Informations- und Verständlichkeitsfunktion* zu (vgl. MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 203). Ein nachvollziehbar aufgebauter Erlass erleichtert den Rechtsuchenden und -anwendenden das Auffinden der gesuchten Bestimmungen und dient ganz allgemein der Verständlichkeit.

Die nachfolgende Darstellung bietet eine Hilfestellung, wie Erlasse grob gegliedert werden können; es handelt sich dabei um eine **Grundstruktur**⁸, wie sie sich in der Praxis eingebürgert hat (vgl. MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 203):

1. Titel und Beschlussdatum
2. Ingress
3. Einleitung
 - Gegenstand
 - Ziel / Zweck
 - Geltungsbereich
 - Legaldefinitionen

⁸ Die Praxis zeigt aber auch, dass je nachdem, welche Bereiche bzw. Materien zu regeln sind, dieser Grundstruktur nicht sklavisch bzw. nur partiell gefolgt werden kann. Die dargestellte Grundstruktur dient in erster Linie als Orientierungshilfe bzw. als Checkliste. Die Grundstruktur gilt es im Einzelfall zu modifizieren.

4. Hauptteil (*gegliedert nach logischen, sachlichen, chronologischen und normativen Kriterien*)
 - Organisation
 - Verfahren
 - Vollzug
 - Finanzierung
 - Kosten/Abgaben/Gebühren
 - Strafbestimmungen
5. Schlussbestimmungen
 - Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts
 - Übergangsrecht
 - Referendum
 - Genehmigungsvorbehalt
 - Inkrafttreten
 - Publikation

2.2. Ausführungen zu einzelnen Gliederungspunkten

Nachfolgend werden namentlich die **Ziff. 1–3, Ziff. 4** (ohne Finanzierung, Kosten/Abgaben/Gebühren und Strafbestimmungen) sowie **Ziff. 5** der vorstehend genannten Gliederungspunkte erläutert.

2.2.1. Titel und Beschlussdatum

Der Titel des Erlasses umschreibt seinen zentralen Gegenstand (Hauptthema) kurz und prägnant. Unter Umständen muss dabei eine Auswahl unter den Gegenständen des Erlasses getroffen werden. Im Titel muss ferner die **Erlassform** (Gesetz, Kantonsratsbeschluss, Verordnung usw.) erkennbar sein. Erlasse, die der Einführung von Bundesrecht dienen, erhalten die Bezeichnung Einführungsgesetz bzw. Einführungsverordnung. Ist zu erwarten, dass ein Erlass in der Praxis häufig zitiert wird, kann der Erlassstitel in Klammern als zusammengesetztes Wort erfasst werden und/oder in Klammern eine Abkürzung beigefügt werden. Beispiel: Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG; BGS [131.1](#)). Nebst dem Erlassstitel ist das Beschlussdatum des jeweiligen Erlasses anzugeben.

2.2.2. Ingress

Im Ingress werden das **rechtsetzende Organ** (Kantonsrat bzw. Regierungsrat bzw. Bildungsrat des Kantons Zug usw.) sowie die **Rechtsgrundlage** genannt. Bei *Gesetzen* wird als Rechtsgrundlage die Kantonsverfassung und gegebenenfalls die einschlägige Bundesgesetzgebung (vgl. z.B. Geoinformationsgesetz, GeolG-ZG; BGS [215.71](#)) bzw. die kantonale Gesetzgebung angeführt. Bei *Erlassen unterhalb der Stufe des formellen Gesetzes* (z.B. Kantonsratsbeschlüsse, Verordnungen usw.) werden im Ingress nur die kompetenzbegründenden Bestimmungen zitiert, also jene Normen, die das Organ zur Rechtsetzung ermächtigen, nicht aber die materiellen Bestimmungen, die durch den vorliegenden Erlass konkretisiert werden (vgl. z.B. Kantonsratsbeschluss betreffend Rahmenkredit zur Beschaffung von Landreserven vom 24. Februar 2011; BGS [611.2](#)). Stützt sich ein Erlass auf zahlreiche Kompetenzbestimmungen, so genügt es, nur die wichtigsten anzuführen.

2.2.3. Einleitung

In der Einleitung eines Erlasses finden sich häufig Bestimmungen über den Gegenstand, Ziel- bzw. Zweckbestimmungen sowie Bestimmungen über den Geltungsbereich des Erlasses. Auch Legaldefinitionen werden grundsätzlich in der Einleitung platziert.

- **Gegenstandsbestimmungen** geben an, welche Themen im Erlass geregelt werden; sie verschaffen eine Übersicht über den Inhalt des jeweiligen Erlasses. Auf Gegenstandsbestimmungen sollte in der Regel verzichtet werden, da solche Normen keinen normativen Gehalt aufweisen. Zur Verbesserung der Leserführung kann eine Gegenstandsbestimmung aber ausnahmsweise angezeigt sein. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn aus dem Titel des Erlasses nicht ohne weiteres erkennbar ist, was im Erlass tatsächlich enthalten ist.
- **Ziel- bzw. Zweckbestimmungen** weisen oftmals einen programmatischen Charakter auf und dienen in erster Linie als Auslegungshilfe. Sofern sich Ziel und Zweck aus dem Erlass selbst oder aus übergeordneten Normen ergibt, sind derartige Bestimmungen funktionslos und ohne normativen Gehalt (vgl. MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 351 ff.) und deshalb zu vermeiden. Normativen Charakter weisen Ziel- bzw. Zweckbestimmungen dann auf, wenn «sie als Anleitung für die Konkretisierung und Umsetzung eines Erlasses dienen» (MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 304) oder einen Grundsatz verbindlich festlegen wollen (vgl. MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 305 und § 2 Abs. 2 FHG: «Die Haushaltsführung richtet sich nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit.»).
- **Programmatische Bestimmungen** enthalten gesetzgeberische Bekenntnisse bzw. geben innere Haltungen des Gesetzgebers wieder. **Beispiel:** «Der Kanton Zug positioniert sich national und international als attraktiver und wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstandort» (§ 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Wirtschaftspflege im Kanton Zug vom 4. Juli 2013 [Wirtschaftspflegegesetz; BGS [915.1](#)]). Dieser programmatischen Norm kommt normativer Charakter zu, denn das Wirtschaftsgesetz regelt in der Folge, mit welchen Instrumenten das Programm umgesetzt wird. In der Lehre wird empfohlen, derartige Bestimmungen zurückhaltend und nur dann zu verwenden, wenn sie tatsächlich normativen Gehalt haben (vgl. MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 306). Verpönt ist dabei insbesondere die rein «symbolische Gesetzgebung», die ohne normativen Gehalt erzählt, beschreibt, deklariert usw. (vgl. MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 306 f.).
- **Bestimmungen über den Geltungsbereich** können den sachlichen und örtlichen Geltungsbereich des Erlasses vorweg begrenzend bzw. präzisierend umschreiben, indem gesagt wird, dass dieser nur für bestimmte Personen, Gemeinwesen, Behörden, Tätigkeiten, Gebiete usw. anwendbar erklärt wird (vgl. MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 191). Derartige Normen umreißen sozusagen die *Grenzen eines Erlasses*, während Gegenstandsbestimmungen den Kern des Erlasses beschreiben. Der Geltungsbereich ist nur dann zu umschreiben, wenn sich dieser nicht ohne weiteres aus dem Erlass selbst ergibt. Die *Regelung des zeitlichen Geltungsbereichs* ist jedoch in den *Schlussbestimmungen* vorzunehmen (Zeitpunkt des Inkrafttretens, allfällige zeitliche Befristung des Erlasses).

- **Legaldefinitionen** sind ausdrückliche Begriffsbestimmungen in einem Erlass. Sie legen die Bedeutung eines Begriffs für die Verwendung im Erlass klar und genau fest; es handelt sich somit um Sprachregelungen.

Merkpunkte⁹:

- Legaldefinitionen sind so weit wie möglich zu vermeiden.
- Eine Definition ist in der Regel nur nötig, wenn der definierte Begriff mindestens dreimal im Text vorkommt.
- Legaldefinitionen sind dann notwendig, wenn ein Begriff im Sinne des Erlasses genauer gefasst werden muss, als es dem Sprachgebrauch entspricht.
- Der zu definierende Begriff darf nicht mit sich selber erklärt werden.
- Ein definierter Begriff ist innerhalb eines Erlasses immer im definierten Sinn zu verwenden.
- Je zentraler ein Begriff für einen Erlass ist, desto eher sollte er definiert werden.
- Legaldefinitionen, die die Begriffsbedeutung gegenüber dem üblichen Verständnis deutlich ausweiten bzw. einem Begriff eine ganz neue Bedeutung geben, sind zu vermeiden.
- Zuerst ist der Begriff anzugeben, der definiert werden muss (Definiendum), dann die Aussage, die den Begriff definiert (Definiens).
- Der Begriff kann durch die Umschreibung seiner Bedeutung oder durch Aufzählung der Dinge, die er umfasst, definiert werden.
- Redundanzen, Tautologien (z.B. «bereits schon») und Pleonasmen (z.B. aktive Tätigkeit; proportionale Verhältnisse usw.) sind zu vermeiden.
- Sofern eine Legaldefinition an verschiedenen Stellen im Erlass gebraucht wird, so gehört sie in die Einleitung desselben, anderenfalls an jene Stelle, wo sie gebraucht wird.

2.2.4. Hauptteil

Im Hauptteil soll der Erlass nach **logischen, sachlichen, chronologischen und normativen Kriterien** strukturiert werden (vgl. dazu MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 208).

2.2.4.1. Gliederungskriterien

2.2.4.1.1 Logische Kriterien

Unterscheidung zwischen:

- allgemeinen und speziellen Regelungen;
- Ober- und Unterbegriffen;
- Grundsätzen und Ausnahmen.

2.2.4.1.2 Sachliche Kriterien

«Der Aufbau orientiert sich an den zu regelnden Problemen oder Gegenständen oder an den von der Regelung erfassten Adressaten. Je nach der Materie werden Gliederungseinheiten nach den betroffenen Personen, nach den geregelten Tätigkeiten, nach den geschützten Rechtsgütern oder nach den agierenden oder rechtlich erfassten Institutionen gebildet» (MÜLLER)

⁹ Vgl. dazu: Unterlagen Murtener Gesetzgebungsseminar II: Gesetzesredaktion, 28.–30. November 2012 sowie REBECCA BRATSCHI «Frau im Sinne dieser Badeordnung ist auch der Bademeister». Legaldefinitionen aus redaktioneller Sicht, in: LeGes 2009/2, S. 191 ff.

LER/UHLMANN, a.a.O., N 208). Für die Strukturierung und Gliederung des Hauptteils können indes nicht generelle, schematische Regeln angewendet werden; vielmehr muss die Erlassstruktur aus der Sache selbst entwickelt und der Sachstruktur angepasst werden. Unterschiedliche Sachbereiche erfordern unterschiedliche Vorgehensweisen.

2.2.4.1.3 Chronologische Kriterien

Die Gliederung folgt hier dem zeitlichen Ablauf eines Geschehens (MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 208). **Beispiel:** Das Wahl- und Abstimmungsgesetz (BGS [131.1](#)) regelt in den §§ 31 ff. das Wahlanmeldeverfahren (Einreichung der Wahlvorschläge; Bereinigungsverfahren; Publikation der bereinigten Listen). Weitere anschauliche Beispiele finden sich im Bereich des Bauverfahrensrechts (§§ 36 ff. des Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 [PBG; BGS [721.11](#)]).

2.2.4.1.4 Normative Kriterien

Normative Kriterien weisen eine Verwandtschaft mit den logischen Kriterien auf. Massgebend sind hier die von der Dogmatik entwickelten Begriffe und Rechtsinstitute (MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 208). **Beispiel:** Bewilligung – Konzession; Gemeingebrauch – gesteigerter Gemeingebrauch – Sondernutzung; formelle – materielle Enteignung.

2.2.4.2. Organisation und Verfahren

Viele Erlasse weisen einen Organisations- und einen Verfahrensteil auf: Im *Organisationsteil* werden die beteiligten Organe (Behörden, Kommissionen usw.), ihre Zusammensetzung und Aufgaben normiert. Im *Verfahrensteil* werden Rechte und Pflichten der Beteiligten festgelegt. In der Regel empfiehlt sich, mit dem Organisationsteil zu beginnen, so dass die dort eingeführten Organe und ihre Bezeichnungen für den Verfahrensteil zur Verfügung stehen.

2.2.4.3. Vollzug

Die Kompetenz der Exekutive zum Erlass von Vollziehungsverordnungen ergibt sich aus der Verfassung: «Der Regierungsrat ist mit dem Vollzug der Gesetze, Verordnungen und Beschlüsse [...] beauftragt. Ihm kommen insbesondere folgende Befugnisse und Verpflichtungen zu: Der Erlass der notwendigen Verordnungen» (§ 47 Abs. 1 Bst. d KV). Dessen ungeachtet wird in den Gesetzen sehr oft die aus der Verfassung abgeleitete Vollzugskompetenz wiederholt:

- «*Der Regierungsrat erlässt die Vollzugsbestimmungen*» (§ 33 des Gesetzes über soziale Einrichtungen vom 26. August 2010 [SEG; BGS [861.5](#)]; § 72 des Wahl- und Abstimmungsgesetzes; BGS [131.1](#)).
- «*Die Volkswirtschaftsdirektion hat dieses Gesetz zu vollziehen*» (§ 10 des Gesetzes über die Ausrichtung kantonaler Mutterschaftsbeiträge vom 1. September 1988 [BGS [826.25](#)]).
- «*Der Vollzug dieser Vereinbarung obliegt der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich und der Sicherheitsdirektion des Kantons Zug*» (§ 14 der Vereinbarung zwischen den Kantonen Zürich und Zug über die Ausübung der Polizeidienste auf der Nationalstrasse A4, Zürich-Luzern, zwischen dem Anschluss Affoltern am Albis und der Verzweigung Blegi [A4/A4a] vom 8. September 2009 [BGS [511.74](#)]).

Vollzugsbestimmungen erübrigen sich dort, in denen der Gesetzgeber diese als bloße Kann-Bestimmungen aufnehmen will. Will er hingegen das Vollzugsorgan zur Ausarbeitung von Vollzugsbestimmungen verpflichten, muss diese Verpflichtung im Erlass verankert sein.

2.2.5. Schlussbestimmungen

Die «klassischen» Schlussbestimmungen enthalten Vorschriften bzgl. Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts (Kapitel 2.2.5.1, Seite 17), Übergangsrecht (Kapitel 2.2.5.2, Seite 18), Referendum (Kapitel 2.2.5.3, Seite 18), Genehmigungsvorbehalt (Kapitel 2.2.5.4, Seite 19), Inkrafttreten (Kapitel 2.2.5.5, Seite 19) und Publikation (Kapitel 2.2.5.6, Seite 24).

Wichtige erlasstechnische Hinweise:

- Bestimmungen bzgl. Aufhebung und Änderung¹⁰ bisherigen Rechts, Referendum, Genehmigungsvorbehalt, Inkrafttreten und Publikation haben **keinen normativen Charakter**¹¹. Es ist zwar **notwendig**, dass die entsprechenden Bestimmungen in der **Amtlichen Gesetzessammlung (GS)** enthalten sind. Es ist indessen **überflüssig**, dass diese Bestimmungen in die **Bereinigte Gesetzessammlung (BGS)** in Form von Paragraphen aufgenommen werden.

Eine **Ausnahme** besteht hier einzig **bzgl. des Inkrafttretens**: Sowohl das **Inkrafttreten der Erstfassung eines Erlasses** als auch das **Inkrafttreten der Änderungen eines Erlasses** werden in der **Bereinigten Gesetzessammlung (BGS)** in den **Änderungstabellen** ersichtlich.

Aus diesen Gründen sind die vorgenannten Bestimmungen **einzig auf Geschäftsebene** (Grundeinstellungen Lexwork), **nicht aber als Paragraphen im Erlass selbst zu erfassen**. In der **Amtlichen Gesetzessammlung (GS)** erscheinen diese Bestimmungen **unter den Ziffern II–IV**:

- Fremdänderungen (II.)
 - Fremdaufhebungen (III.)
 - Bestimmungen bzgl. Inkrafttreten, Referendum, Genehmigung und Publikation (IV.)
- *Übergangsrecht* hat **normativen Charakter**. Es ist deshalb **notwendig**, dass die entsprechenden Vorschriften **sowohl in der Amtlichen als auch in der Bereinigten Gesetzessammlung (GS und BGS)** enthalten sind.

Aus diesem Grunde sind übergangsrechtliche Bestimmungen – wie bislang – **als Paragraphen im Erlass zu erfassen**.

2.2.5.1. Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts; Grundsatz der normativen Äquivalenz

Nebst den vorstehend erwähnten erlasstechnischen Hinweisen, gilt es hier den **Grundsatz der normativen Äquivalenz** zu beachten: Ein Gesetz kann nur durch ein Gesetz, eine Verordnung

¹⁰ Klar ist aber selbstverständlich, dass das geänderte Recht selbst normative Bestimmungen enthält.

¹¹ Vgl. zum Ganzen: MARIUS ROTH, Aktuelle Anforderungen an amtliche Sammlungen, in: LeGes 2013/1, S. 33 ff., insbes. S. 55–58.

nur durch eine Verordnung derselben Instanz geändert oder aufgehoben werden. Aus Gründen der Rechtssicherheit müssen die aufzuhebenden Erlasse ausdrücklich bezeichnet werden.

Nicht zulässig sind generelle Aufhebungsformeln wie z.B.: «Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes werden alle Erlasse, die damit in Widerspruch stehen, aufgehoben» (vgl. als *teilweise unzulässiges Beispiel* § 71 Gesetz über das Gesundheitswesen im Kanton Zug vom 30. Oktober 2008 [Gesundheitsgesetz, GesG; BGS [821.1](#)]: «*Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes werden alle widersprechenden Vorschriften aufgehoben*, insbesondere das Gesetz über das Gesundheitswesen im Kanton Zug vom 21. Mai 1970»).

Beispiele aus der Zuger Gesetzessammlung:

- «*Mit dem Inkrafttreten dieser Verordnung wird die Vollziehungsverordnung zum Gesetz über die Fischerei vom 23. August 1962 aufgehoben*» (§ 23 Abs. 1 der Verordnung über die Fischerei vom 12. Dezember 1995 [BGS [933.211](#)]).
- «*Das Baugesetz für den Kanton Zug vom 18. Mai 1967 wird aufgehoben*» (§ 76 des Planungs- und Baugesetzes [BGS [721.11](#)]).

2.2.5.2. Übergangsrecht

Bzgl. Übergangsbestimmungen muss stets die Frage gestellt werden, ob es sich um eine «echte» oder «unechte» Übergangsbestimmung handelt:

- «**Echte**» **Übergangsbestimmungen** schlagen eine Brücke zwischen bisherigem und neuem Recht. Sie haben immer einen Ausgangs- und Endpunkt. Der Ausgangspunkt ist im bisherigen Recht verankert. Endpunkt kann der Ablauf einer Anpassungsfrist sein. Denkbar ist auch die Regelung des zeitlichen Geltungsbereichs.¹² Jedes Übergangsrecht wird zu einem bestimmten Zeitpunkt aus sich heraus obsolet.
- «**Unechte**» **Übergangsbestimmungen** sind beispielsweise unbefristete (Ausnahme-) Regelungen für Sonderfälle, zeitlich unbestimmte Vorschriften über Anpassungen an veränderte Verhältnisse¹³ sowie Bestimmungen, deren Gültigkeit generell nicht per se endet.¹⁴

2.2.5.3. Referendum

Bei **Gesetzgebungsprojekten, namentlich bei der Zeitplanung**, gilt es zu beachten, dass gemäss § 34 Abs. 1 KV Gesetze und allgemeinverbindliche Kantonsratsbeschlüsse sowie Beschlüsse, die eine neue einmalige Ausgabe von mehr als 500'000 Franken oder eine neue wiederkehrende Ausgabe von mehr als 50'000 Franken im Jahr zur Folge haben, der Volksabstimmung unterliegen, wenn ein entsprechendes von 1500 Stimmberechtigten unterzeichnetes Begehren eingereicht wird (**fakultatives Referendum**). Die **Referendumsfrist beträgt 60 Tage** seit der amtlichen Veröffentlichung des Beschlusses des Kantonsrates (Abs. 2). Die Volksabstimmung kann ferner von einem Drittel der Mitglieder des Kantonsrates unmittelbar nach

¹² Das Kinderbetreuungsgesetz vom 29. September 2005 (BGS [213.4](#)) war ursprünglich auf sechs Jahre befristet (vgl. § 8 Abs. 2; GS 28, 565; Vorlage Nr. 1266.7–11828).

¹³ Vgl. z.B. § 74 Abs. 2 PBG: «Die Gemeinden sind verpflichtet, dem Kanton ihre raumbezogenen Daten in digitaler Form zu übermitteln, sobald sie Gegenstand eines Vorprüfungs- oder Genehmigungsverfahrens bilden.»

¹⁴ Vgl. z.B. § 72 Abs. 3 PBG: «Ausserhalb der Bauzonen gilt für die Bestandesgarantie das Bundesgesetz über die Raumplanung.»

der Schlussabstimmung beschlossen werden (Behördenreferendum; Abs. 4). Die **Volksabstimmung ist innert sechs Monaten** nach der Einreichung der Unterschriften bei der Staatskanzlei bzw. nach der Beschlussfassung im Kantonsrat durchzuführen. Findet innert drei Monaten nach Ablauf dieser Frist ein eidgenössischer oder kantonaler Urnengang statt, kann die Abstimmung mit diesem zusammengelegt werden (Abs. 5).

Bei **Verfassungsrevisionen** gilt es zu beachten, dass diese dem **obligatorischen Referendum** unterliegen: «Die Verfassungsrevision unterliegt der obligatorischen Volksabstimmung» (§ 79 Abs. 3 KV).

Zu den **Referendumsklauseln** vgl. nachfolgendes Kapitel «Klauseln betreffend Inkrafttreten von Erlassen», [II.B.2.2.5.5.5] auf Seite 23.

2.2.5.4. Genehmigungsvorbehalt

Bei **Gesetzgebungsprojekten, namentlich bei der Zeitplanung**, gilt es zu beachten, dass bestimmte kantonale Erlasse der **konstitutiven Genehmigung des Bundes** bedürfen (Art. 61b des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes [RVOG; SR 172.010]).

In genehmigungsbedürftigen Erlassen wird – bevor diese in Kraft treten – folgende Formulierung verwendet:

*«Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum gemäss § 34 der Kantonsverfassung. Dieses Gesetz bedarf der Genehmigung des Bundes. **Es tritt nach Genehmigung durch den Bund** und nach unbenutzter Referendumsfrist (§ 34 der Kantonsverfassung) oder nach der Annahme durch das Volk am Tage nach der Veröffentlichung im Amtsblatt **in Kraft**» (GS 28, 883; vgl. dort § 73).*

Nach erfolgter Genehmigung des Bundes stellt der Regierungsrat folgendes fest:

«Der Regierungsrat setzt die Änderung des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen auf den 1. Mai 2010 in Kraft, nachdem die Genehmigung des Bundes vom 14. April am 16. April 2010 bei der Staatskanzlei eingetroffen ist» (GS 30, 479).

Anders verhält es sich bei der **Gewährleistung von kantonalen Verfassungsnormen**; in diesen Fällen hat die Genehmigung **bloss deklaratorische Wirkung** (Art. 51 Abs. 2 und 172 Abs. 2 und 3 BV [SR 101]).

2.2.5.5. Inkrafttreten

2.2.5.5.1 Zeitpunkt des Inkrafttretens

Aus § 8 PubIG (BGS [152.3](#)) ist zu entnehmen: «Kantonale Erlasse treten, sofern ihr Inkrafttreten darin nicht geregelt ist¹⁵, am Tage nach der Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft.» Publikation und Inkrafttreten des Erlasses erfolgen damit in der Regel zeitnah. Das Bundesgericht

¹⁵ «Sofern ihr Inkrafttreten darin nicht geregelt ist» bildet die Ausnahme. Im Normalfall regelt der Kantonsrat den Zeitpunkt des Inkrafttretens oder delegiert die Bestimmung desselben an den Regierungsrat.

hat in diesem Zusammenhang wiederholt festgestellt, dass ein Erlass erst mit dessen Publikation verbindlich wird und deshalb das Inkrafttreten vor der Publikation grundsätzlich ausgeschlossen ist.¹⁶ § 8 PubLG trägt damit der Forderung, wonach der Inkrafttretenstermin so bemessen sein muss, dass eine vorgängige Publikation des Erlasses in der amtlichen Gesetzesammlung möglich ist, in minimaler Weise Rechnung. Damit wird dem Gebot der Voraussehbarkeit neuen Rechts und damit dem Rechtsstaatlichkeitsprinzip entsprochen (ANDRÉ W. MOSER, Das verzögerte Inkraftsetzen eines Gesetzes durch die Regierung [beurteilt aus verfassungsrechtlicher Sicht und erläutert anhand BGE 130 I 174], in: LeGes 2005/3 S. 47 ff., 56 ff.).

Zum **Inkraftsetzungsbeschluss**: vgl. nachfolgendes Kapitel «Inkraftsetzungsbeschluss», [II.B.2.2.5.5.4] auf Seite 21.

2.2.5.5.2 Zuständiges Organ für die Inkraftsetzung

«Allgemein ist vom Grundsatz auszugehen, dass primär jenes Organ kompetent ist, über das Inkrafttreten eines Erlasses zu befinden, welches diesen beschlossen hat; d.h. der Gesetzgeber bestimmt über das Inkrafttreten des Gesetzes, der Verordnungsgeber über das Inkrafttreten der Verordnung» (MOSER, a.a.O., S. 47 ff.). Da das verabschiedete Gesetz unter Umständen vorgängig der Genehmigung durch den Bund bedarf oder sich bzgl. des Erlasses Ausführungsbestimmungen, Änderungen im untergeordneten Recht bzw. organisatorische Anpassungen in der Verwaltung als notwendig erweisen, um die Wirksamkeit des Gesetzes gewährleisten zu können, erstaunt es nicht, dass der eigentliche Normalfall – die Regelung des Inkrafttretens im betreffenden Erlass selber vorzusehen – zur Ausnahme wird und die Gesetze in ihrer Mehrzahl von der Regierung in Kraft gesetzt werden (vgl. MOSER, a.a.O., S. 49 f.).

2.2.5.5.3 Grundsätze für die Inkraftsetzung von Gesetzen durch die Regierung

Zumal die Inkraftsetzung verabschiedeter Gesetze häufig durch die Regierung erfolgt, stellt sich die «Frage, über welchen Ermessensspielraum eine Exekutivbehörde verfügt, wenn sie vom Parlament mit dieser Aufgabe betraut wird. Von besonderem Interesse ist dabei namentlich, inwieweit bzw. unter welchen Umständen es ihr gestattet ist, das Inkrafttreten eines Gesetzes hinauszuschieben bzw. zu verzögern» (MOSER, a.a.O., S. 50)¹⁷.

In Lehre und Rechtsprechung haben sich **Grundsätze**¹⁸ herausgebildet, gemäss denen eine **verzögerte Inkraftsetzung** insbesondere dann in Frage kommt, wenn:

- Vollziehungsbestimmungen auf Verordnungsstufe ausgearbeitet werden müssen, die zusammen mit dem Gesetz in Kraft treten sollten;
- Anpassungen im Recht untergeordneter Körperschaften (Kantone, Gemeinden) bis zum Inkrafttreten des Gesetzes erfolgt sein sollten;
- vorgängig Veränderungen in der Verwaltungsorganisation der Kantone oder Gemeinden vorzunehmen sind; dies kann nötig sein, wenn beispielsweise ein Gesetz die Einführung neuer staatlicher Aufgaben vorsieht und zuerst die entsprechenden Behördenstrukturen, Arbeitskräfte, sachlichen Mittel, usw. bereitgestellt werden müssen;

¹⁶ MARIUS ROTH, Die Veröffentlichung von Rechtsnormen in der Schweiz, Diss. Zürich 2011, S. 221 mit Hinweisen.

¹⁷ Das Bundesgericht befasste sich mit diesem Thema aus verfassungsrechtlicher Sicht in **BGE 130 I 174**.

¹⁸ Vgl. zum Ganzen: MOSER, a.a.O., S. 56 ff.

- auf die einzelnen Bürgerinnen oder den einzelnen Bürger oder die Privatwirtschaft Rücksicht genommen werden soll, die sich als Normadressatinnen oder Normadressaten auf die neuen gesetzlichen Bestimmungen einzustellen haben;
- ein Zusammenhang des in Kraft zu setzenden Gesetzes mit einem anderen in Entstehung begriffenen Gesetz oder einem noch nicht in Kraft getretenen Konkordat besteht und die beiden Rechtserlasse mit Vorteil gleichzeitig in Kraft gesetzt werden sollten;
- Zweckmässigkeitsüberlegungen mit Blick auf die Materie des in Kraft zu setzenden Gesetzes die Wahl eines bestimmten Inkrafttretensdatums gebieten (z.B. Steuergesetz: Inkrafttreten auf Beginn einer neuen Steuerperiode; Geschäftsordnung Kantonsrat: Inkrafttreten auf Beginn einer neuen Session oder Legislatur).

Bei der Festsetzung des Inkrafttretenstermins durch die Regierung sind schliesslich **weitere Punkte** zu beachten:

- Gesetze unterstehen regelmässig dem fakultativen Referendum. Ein Inkrafttreten kommt erst dann in Frage, wenn die Referendumsfrist unbenutzt verstrichen ist bzw. das Gesetz im Rahmen einer Volksabstimmung (mit zu erwahrendem Ergebnis) angenommen wurde.
- Auf kantonaler oder kommunaler Ebene bedarf ein Erlass unter Umständen der Genehmigung durch ein höherrangiges Gemeinwesen. Hat die Genehmigung konstitutive Wirkung, so ist ihr Vorliegen Voraussetzung dafür, dass der Erlass überhaupt Rechtswirkungen entfalten kann. Ein Inkrafttreten ist demzufolge erst ab diesem Zeitpunkt möglich.
- Der Inkrafttretenstermin muss so bemessen sein, dass eine vorgängige Publikation des Erlasses in der amtlichen Gesetzessammlung möglich ist. Auf diese Weise wird dem Gebot der Vorausssehbarkeit neuen Rechts und damit dem Rechtsstaatlichkeitsprinzip entsprochen.
- Es soll ein einfaches und leicht bestimmbares (unmissverständliches) Datum gewählt werden.
- Auf einen einmal gefällten **Inkraftsetzungsbeschluss** (vgl. dazu sogleich Kapitel «Inkraftsetzungsbeschluss», [II.B.2.2.5.5.4] auf Seite 21) kann grundsätzlich nicht mehr zurückkommen werden. Die Wiedererwägung eines solchen Beschlusses ist ausgeschlossen, wenn das Gesetz bereits in Kraft steht; hier kann nur der Gesetzgeber den Erlass (auf dem Wege der Gesetzgebung) wieder ausser Kraft setzen.

2.2.5.5.4 Inkraftsetzungsbeschluss

Sofern das Inkrafttreten eines Erlasses nicht am Tag nach dessen Publikation im Amtsblatt (§ 8 PubIG; BGS [152.3](#)) erfolgt bzw. das Inkrafttreten eines Erlasses in diesem selbst nicht auf einen bestimmten Zeitpunkt hin geregelt wird, sondern die Inkraftsetzung eines Erlasses zu einem späteren, noch nicht bestimmten Zeitpunkt erfolgt (häufigster Fall: Inkraftsetzung des Erlasses ist an den Regierungsrat delegiert), ist ein sog. **Inkraftsetzungsbeschluss** notwendig. **Bleibt dieser aus, tritt der Erlass nicht in Kraft.** Vorbereitet werden diese Beschlüsse von den zuständigen Direktionen (**Antrag an den Regierungsrat**).

Der **Inkraftsetzungsbeschluss** ergeht in Form eines **Regierungsratsbeschlusses (Word-Dokument)**. Dieser enthält:

- die Bestimmung des Zeitpunkts des Inkrafttretens;
- bei referendumsfähigen Erlassen: die Feststellung, dass das Referendum gegen den Erlass nicht zustande gekommen ist;

- bei genehmigungsbedürftigen Erlassen: die Feststellung, dass die Genehmigung des Bundes erteilt wurde.

Beispiel: Übertretungsstrafgesetz

Der entsprechende Regierungsratsbeschluss (Inkraftsetzungsbeschluss) vom 3. September 2013 lautet wie folgt:

Text

Der Regierungsrat,

gestützt auf § 32 Übertretungsstrafgesetz (ÜStG)¹⁹,

beschliesst:

1. Der Regierungsrat stellte am 13. August 2013 fest, dass das Referendum gegen das Übertretungsstrafgesetz nicht zustande gekommen ist.²⁰
2. Das Übertretungsstrafgesetz tritt am 1. Oktober 2013 in Kraft.

In **Lexwork** ist diesbezüglich **kein eigenständiger Inkraftsetzungsbeschluss** zu erfassen. Vielmehr wird der Inhalt des Inkraftsetzungsbeschlusses sowie die Feststellung, dass das Referendum gegen den Erlass nicht zustande gekommen ist, in den **Grundeinstellungen Lexwork unter der Rubrik «GS Egress» im Feld «Anmerkungen»** im Haupterlass erfasst.

Beispiel: Übertretungsstrafgesetz

Das Vorgenannte wurde in den Grundeinstellungen Lexwork unter der Rubrik «GS Egress / Anmerkungen» wie folgt erfasst:

Der Regierungsrat stellte am 13. August 2013 fest, dass das Referendum gegen das Übertretungsstrafgesetz nicht ergriffen wurde. Dieses Gesetz tritt am 1. Oktober 2013 in Kraft.

Zug, 3. September 2013

Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann

¹⁹ § 32 ÜStG lautet wie folgt: «Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum gemäss § 34 der Kantonsverfassung. **Es tritt nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist oder nach der Annahme durch die Stimmberechtigten an dem vom Regierungsrat bestimmten Zeitpunkt in Kraft.**» Hier ist somit ein **Inkraftsetzungsbeschluss** erforderlich. **Weitere Beispiele für Inkraftsetzungsbeschlüsse:** GS 31, 685; GS 30, 551.

²⁰ Die Feststellung, dass das Referendum nicht ergriffen wurde, und die Bestimmung des Inkrafttretens durch den Regierungsrat fallen – wie im Falle des Übertretungsstrafgesetzes – zeitlich oftmals auseinander. Aufgrund des engen rechtlichen Zusammenhangs macht es Sinn, die bereits (vormals) im Regierungsratsprotokoll enthaltene Feststellung über das nicht ergriffen Referendum auch (nochmals) im Inkraftsetzungsbeschluss festzuhalten. Gleiches gilt für die Feststellung, dass (soweit erforderlich) die Genehmigung des Bundes vorliegt.

Beat Villiger

Der Landschreiber
Tobias Moser

Publiziert im Amtsblatt vom

In der Amtlichen Gesetzessammlung (GS) erscheint diese Bestimmung unter Ziffer IV (vgl. vorstehendes Kapitel «Schlussbestimmungen», [5] auf Seite 13).

Umgekehrt braucht es dann **keinen Inkraftsetzungsbeschluss**, wenn das Inkrafttreten eines Erlasses am Tag nach dessen Publikation im Amtsblatt (§ 8 PublG; BGS [152.3](#)) erfolgt bzw. das Inkrafttreten eines Erlasses in diesem selbst auf einen bestimmten Zeitpunkt hin geregelt wird. Während die Vorbereitung der Inkraftsetzungsbeschlüsse – wie gesagt – den Direktionen obliegt, sorgt die **Staatskanzlei** in denjenigen Fällen, in denen kein Inkraftsetzungsbeschluss erforderlich ist, dafür, dass der Feststellungsbeschluss bzgl. Ablauf der Referendumsfrist bzw. Vorliegen einer Genehmigung des Bundes durch den Regierungsrat getroffen wird und die Publikation im Amtsblatt erfolgt (vgl. nachfolgendes Kapitel «Publikation gestützt auf § 7 Abs. 1 PublG», [II.B.2.2.5.6.3] Seite 25).

2.2.5.5.5 Klauseln betreffend Inkrafttreten von Erlassen

Mit **Regierungsratsbeschluss vom 9. März 1999 betreffend Klauseln bezüglich Referendum und Inkrafttreten bei Erlassen** hat der Regierungsrat nachfolgende Klauseln verabschiedet; dieser Beschluss (Dispositiv) wird neu im vorliegenden Leitfaden zur Erlassetechnik integriert:

1. Bei Verfassungsrevisionen, Gesetzen, allgemeinverbindlichen Kantonsratsbeschlüssen sowie referendumpflichtigen Ausgabenbeschlüssen sind folgende Klauseln zu verwenden:

Klausel 1

«Dieses Gesetz tritt nach unbenutzter Referendumsfrist (§ 34 der Kantonsverfassung) oder nach der Annahme durch das Volk am Tage nach der Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft.»

Untervariante bei einer Bundesgenehmigung²¹

Sofern der ganze Erlass einer Genehmigung des Bundes bedarf:

«Dieses Gesetz bedarf der Genehmigung des Bundes. Es tritt nach Genehmigung durch den Bund und nach unbenutzter Referendumsfrist (§ 34 der Kantonsverfassung) oder nach der Annahme durch das Volk am Tage nach der Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft.»

Untervariante bei einer Bundesgenehmigung

Sofern nur vereinzelte Paragraphen einer Genehmigung des Bundes bedürfen:

²¹ Die Bundesgenehmigung hat konstitutive Wirkung. Die Verweigerung der Genehmigung ist die verbindliche Feststellung der Ungültigkeit des kantonalen Erlasses. Aufgrund dieser Rechtslage kann ein genehmigungsbedürftiger Erlass erst nach Vorliegen der Bundesgenehmigung in Kraft gesetzt werden. Dies muss sich in der Formulierung der Klausel niederschlagen.

«§§ ... dieses Gesetzes bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Bundes. Das Gesetz tritt nach unbenutzter Referendumsfrist (§ 34 der Kantonsverfassung) oder nach der Annahme durch das Volk am Tage nach der Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft.»

Klausel 2

«Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum gemäss § 34 der Kantonsverfassung. Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.»

(im Übrigen bei Bundesgenehmigungen Untervarianten wie bei Klausel 1)

Klausel 3

«Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum gemäss § 34 der Kantonsverfassung. Es tritt nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist oder nach der Annahme durch die Stimmberechtigten an dem vom Regierungsrat bestimmten Zeitpunkt in Kraft.»

(im Übrigen bei Bundesgenehmigungen Untervarianten wie bei Klausel 1)

Klausel 4

«Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum gemäss § 34 der Kantonsverfassung. Es tritt am ... in Kraft.»

(im Übrigen bei Bundesgenehmigungen Untervarianten wie bei Klausel 1)

2. Bei einfachen Kantonsratsbeschlüssen, die somit nicht dem Referendum unterstehen, sind folgende Klauseln bezüglich Inkrafttretens zu verwenden:

Klausel 1

Sofern eine Veröffentlichung gemäss Publikationsgesetz vom 29. Januar 1981 (BGS [152.3](#)) erfolgt:

«Dieser Beschluss tritt am Tage nach der Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft.»

Klausel 1a

Sofern keine Veröffentlichung erfolgt:

«Dieser Beschluss tritt am Tage der Beschlussfassung in Kraft.»

Klausel 2

Unabhängig davon, ob eine Veröffentlichung erfolgt:

«Dieser Beschluss tritt am ... in Kraft.»

3. Bei Verordnungen sind die Klauseln bezüglich Inkrafttreten analog zu einfachen Kantonsratsbeschlüssen (vgl. vorstehend Ziff. 2) zu verwenden.

2.2.5.6. Publikation

Die Publikation eines Erlasses entfaltet unterschiedliche Rechtswirkungen²², die es bei **Gesetzgebungsprojekten, namentlich bei der Zeitplanung**, zu beachten gilt:

²² Vgl. zum Ganzen im OHB: Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten im Sinne der Art. 82 ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) vom 17. Juni 2005 – Beschwerde gegen kantonale Erlasse, in: <https://portal.zg.ch/izug/web/behoerden/staatskanzlei/organisationshandbuch/2.6-gesetzgebungsverfahren/beschwerde-gegen-kantonale-erlasse>

2.2.5.6.1 Auslösung der Beschwerdefrist

Nebst der Tatsache, dass die Publikation kantonaler Erlasse der Rechtssicherheit dient, löst die Publikation im Sinne von § 7 i. V. m. § 2 PublG insbesondere die **Rechtsmittelfrist nach Art. 101** des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, **BGG**; SR 173.110) aus (NICOLAS VON WERDT, Stämpflis Handkommentar, Bundesgerichtsgesetz [BGG], Bern 2007, Art. 101 N 4; BGE 135 I 28 f. E. 3.3.2 S. 34 am Schluss: «*Somit löste erst die Mitteilung der Aufnahme des Gesetzes über die Zuger Pensionskasse in die kantonale Gesetzessammlung im Amtsblatt Nr. 48 vom 30. November 2007 die Anfechtungsfrist nach Art. 101 BGG aus*»). Die Publikation kantonaler Erlasse muss deshalb mit einer entsprechenden Rechtsmittelbelehrung versehen sein.

Beispiel:

Im Falle des zugerischen Gesetzes über die Pensionskasse entschied das Bundesgericht (BGE 135 I 28), dass die Anfechtungsfrist gemäss Art. 101 BGG erst durch die Mitteilung der Aufnahme des besagten Gesetzes in die kantonale Gesetzessammlung im Amtsblatt ausgelöst wurde. Zumal das Pensionskassengesetz zuvor in einer kantonalen Volksabstimmung angenommen wurde (Referendumsfall), galt es vor der Publikation noch den Ablauf der Frist für die kantonale Stimmrechtsbeschwerde (§ 67 Abs. 2 des Wahl- und Abstimmungsgesetzes, WAG; BGS [131.1](#)) abzuwarten; der Fristenlauf nach Art. 101 BGG beginnt in solchen Fällen nämlich frühestens nach Ablauf der Frist für die kantonale Stimmrechtsbeschwerde (vgl. BGE 135 I 28 E. 3.3.2 S. 34, wonach ein Erlass erst nach Ablauf dieser Frist als zustande gekommen gelten kann). In diesen Fällen gilt es also vor der Amtsblattpublikation, dass der kantonale Erlass in die Amtliche Gesetzessammlung aufgenommen werde, jeweils den Ablauf der kantonalen Stimmrechtsbeschwerdefrist abzuwarten.

2.2.5.6.2 Rechtsverbindlichkeit

Die Rechtsverbindlichkeit stellt – wie vorstehend erwähnt – eine weitere wesentliche Wirkung der Publikation dar.²³ Der Begriff «Rechtsverbindlichkeit» meint den Zeitpunkt, ab dem eine Rechtsnorm die Rechtsunterworfenen verpflichtet oder berechtigt und diese gegenüber den Rechtsunterworfenen durchsetzbar ist.²⁴ In der Regel fallen der Zeitpunkt der Rechtsverbindlichkeit und der derjenige des Inkrafttretens eines Erlass zusammen.

2.2.5.6.3 Publikation gestützt auf § 7 Abs. 1 PublG

Wie erwähnt, sind gemäss § 7 Abs. 1 PublG sämtliche gesetzgeberischen Erlasse, die in die Amtliche Gesetzessammlung aufgenommen werden, im Amtsblatt zu veröffentlichen oder bekannt zu machen. Zumal eine wesentliche Wirkung der Publikation die «Rechtsverbindlichkeit» (vgl. vorstehendes Kapitel «Rechtsverbindlichkeit», [II.B.2.2.5.6.2] auf Seite 25) darstellt, muss bezüglich des Zeitpunkts der Publikation gelten, dass ein kantonaler Erlass erst dann publiziert wird, wenn dieser **gültig zustande gekommen** ist. Dies ist dann der Fall, wenn

- die Referendumsfrist ungenutzt abgelaufen ist (Feststellungsbeschluss), oder

²³ ROTH, a.a.O., S. 264

²⁴ ROTH, a.a.O., S. 220

- nach einer Volksabstimmung über einen Erlass der Erwahrungsbeschluss²⁵ bzw. der Feststellungsbeschluss²⁶ vorliegt (d.h.: Frist zur Stimmrechtsbeschwerde ist unbenutzt abgelaufen bzw. Stimmrechtsbeschwerdeverfahren ist rechtskräftig abgeschlossen) und
- eine allfällige konstitutive Genehmigung durch den Bund (z.B. im Falle des WAG) erteilt wurde²⁷ (anders verhält es sich bei der deklaratorischen Gewährleistung durch den Bund; diese braucht nicht abgewartet zu werden).

Spezialfall (→ in der Praxis häufig): Sind die vorstehenden Voraussetzungen zwar erfüllt, wird aber im Erlass festgehalten, dass das Inkrafttreten zu einem späteren Zeitpunkt bestimmt werde, ist mit der Aufnahme des Erlasses in die Amtliche Gesetzessammlung – und somit auch mit der Publikation im Amtsblatt gemäss § 7 Abs. 1 PublG – zuzuwarten, bis ein entsprechender **Inkraftsetzungsbeschluss** (→ Direktionen) vorliegt. Hauptbeispiel: «Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten» (→ Zeitpunkt unbestimmt). (vgl. «Inkraftsetzungsbeschluss», [II.B.2.2.5.5.4] auf Seite 21)

Hinweis: Seit Januar 2013 wird in der Amtlichen Gesetzessammlung des Kantons Zug (GS) jeweils ganz am Ende des Erlasses vermerkt, dass bzw. wann der Erlass gestützt auf § 7 Abs. 1 PublG im Amtsblatt publiziert wurde: «Publiziert im Amtsblatt vom 3. Mai 2013» (GS 2013/012).

2.2.5.6.4 Publikation gestützt auf § 34 Abs. 2 KV

Von der Publikation gemäss § 7 Abs. 1 PublG, welche mitunter die Frist für die Anfechtung kantonaler Erlasse auslöst, gilt es die Publikation gemäss § 34 Abs. 2 KV zu unterscheiden, die die 60-tägige **Referendumsfrist** für Gesetze und allgemeinverbindliche Kantonsratsbeschlüsse sowie Beschlüsse, die eine neue einmalige Ausgabe von mehr als 500'000 Franken oder eine neue wiederkehrende Ausgabe von mehr als 50'000 Franken im Jahr zur Folge haben (§ 34 Abs. 1 KV), auslöst.²⁸

²⁵ BGE 133 I 286 E. 1 S. 288: «Unterliegt ein kantonaler Erlass dem fakultativen Referendum, beginnt die Frist zur abstrakten Anfechtung beim Bundesgericht nicht mit der Verabschiedung und der Publikation der Referendumsvorlage, sondern mit der Veröffentlichung des **Erwahrungsbeschlusses**, d.h. mit der **Feststellung, dass entweder die Referendumsfrist unbenutzt abgelaufen ist oder der Erlass im Falle eines Referendums in der Volksabstimmung angenommen worden ist** (BGE 130 I 82 E. 1.2 S. 84; 130 I 306 E. 1 S. 309; 124 I 145 E. 1b S. 148; 121 I 187 E. 1a S. 189). Der Erwahrungsbeschluss schliesst das Gesetzgebungsverfahren förmlich ab. Wird die Beschwerde dem Bundesgericht vor dem Erwahrungsbeschluss eingereicht, gilt sie als verfrüht. Das bundesgerichtliche Verfahren wird diesfalls in der Regel bis zur Publikation des Erwahrungsbeschlusses sistiert (BGE 109 Ia 61 E. 1c S. 66).»

²⁶ Zur Feststellung der Abstimmungsergebnisse unter Angabe der Beschwerdemöglichkeit im Amtsblatt: Vgl. § 23 des Wahl- und Abstimmungsgesetzes (WAG; BGS [131.1](#)); die Beschwerdefrist endet am dritten Tage nach der amtlichen Veröffentlichung der Ergebnisse im Amtsblatt (§ 67 Abs. 2 WAG).

²⁷ Vgl. dazu Feststellungsbeschluss des Regierungsrates in: GS 28, 906: «Der Regierungsrat stellt fest, dass das Referendum gegen das vorstehende Gesetz nicht ergriffen wurde. Es bedarf noch der Genehmigung des Bundes und wird **anschliessend** in die Gesetzessammlung aufgenommen.» Feststellungsbeschlüsse dieser Art werden nicht publiziert.

²⁸ Vgl. bspw. Zuger Amtsblatt Nr. 6 vom 8. Februar 2013, RZ 670.

III. EINZELFRAGEN ZUR RECHTSETZUNG

A. Total- oder Teilrevision?

Vorbemerkung: Namentlich bei umfangreicheren Gesetzgebungsprojekten ist die Frage, ob eine Total- bzw. Teilrevision an die Hand zu nehmen sei, in der **Konzeptphase** zu klären. Nachfolgend werden einige Kriterien genannt, die die Entscheidung erleichtern sollen.

1. Totalrevision

Folgende Kriterien sprechen für eine **Totalrevision**:

- Nach einer Faustregel in der Erlassetechnik ist eine Totalrevision vorzusehen, wenn **mehr als die Hälfte der Artikel eines Gesetzes** betroffen sind (vgl. z.B. erläuternder Bericht zur Vernehmlassung betreffend Änderung des Publikationsgesetzes²⁹).
- Handelt es sich um einen kurzen Erlass, kann eine Totalrevision mit verhältnismässig geringem Aufwand vorgenommen werden.
- Wird ein Erlass häufig geändert, ist zu prüfen, ob sich eine Totalrevision aufdrängt.
- Im ganzen Erlass sind formale Anpassungen angezeigt (z.B. Vereinheitlichung der Terminologie oder Verwirklichung der sprachlichen Gleichbehandlung der Geschlechter).
- Die geänderten Bestimmungen passen schlecht in den Aufbau des geltenden Erlasses, so dass eine Neugliederung angezeigt erscheint.³⁰

2. Teilrevision

Folgende Kriterien sprechen für eine **Teilrevision**:

- Nach einer Faustregel in der Erlassetechnik ist eine Teilrevision vorzusehen, wenn **weniger als die Hälfte der Artikel eines Gesetzes** betroffen sind (vgl. vorstehend Ziff. 1).
- Eine Teilrevision genügt dann, wenn sich der vorgesehene Regelungsgegenstand ohne weiteres in die bestehende Struktur des zu revidierenden Erlasses einfügen lässt.
- Ein älterer Erlass, dem eine umfangreiche Rechtsprechung und Lehre gewidmet ist, sollte auf Grund der anzustrebenden Kontinuität der Rechtsordnung nicht ohne Not total revidiert werden. Der Bezug auf die zitierten oder behandelten Paragraphen soll gewahrt bleiben.

B. Verweisungen

1. Begriff

Unter einer Verweisung versteht man den Verzicht auf eine Regelung im vorliegenden Erlass unter gleichzeitiger Bezugnahme auf eine andere, bereits bestehende Norm. Die Norm, auf die verwiesen wird, heisst Verweisungsobjekt.

²⁹ http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2186/PublG_20121121_Erlaeuterungen_de.pdf

³⁰ Von praktischer Bedeutung ist dieses Kriterium insbesondere auch im Zusammenhang mit Lexwork, können doch im Rahmen einer Teilrevision die Grundstrukturen, die Lexwork vorgibt, nicht bzw. nur beschränkt verändert werden.

2. Deklaratorische Verweisungen (Wiederholung von Normen)

Deklaratorische Verweisungen (auch unechte oder informative Verweisungen) sind blosser Leihhilfen und *schaffen kein Recht*: Das Verweisungsobjekt käme im vorliegenden Zusammenhang auch ohne die Verweisung zur Anwendung. Sie werden daher auch als informative Verweisungen bezeichnet (vgl. MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 363). In Erlassen unterer Stufe wird grundsätzlich nicht wiederholt, was bereits das übergeordnete Recht regelt. Das gilt nicht nur innerhalb des kantonalen Rechts (Gesetz und Verordnung), sondern auch zwischen den staatlichen Ebenen (Bundesrecht, kantonales Recht, kommunales Recht). Auf rein informative Verweisungen ist insbesondere auch aus folgendem Grund zu verzichten: Wird das Verweisungsobjekt (übergeordnetes Recht) geändert, besteht die Gefahr, dass der untergeordnete Erlass nicht nachgetragen wird. Insbesondere aber haben blosser Wiederholungen keine normative Relevanz (vgl. MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 310, 363).

3. Normative Verweisungen

3.1. Begriffliches

Normative Verweisungen (auch echte oder konstitutive Verweisungen) entlasten das Rechtsetzungsorgan, «indem nicht neue Regeln geschaffen werden, sondern bereits bestehende übernommen werden können, ohne sie zu wiederholen» (MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 362). Die normative Verweisung unterscheidet sich von informellen dadurch, dass bei deren Weglassung das Verweisungsobjekt im jeweiligen Zusammenhang nicht zur Anwendung käme. Normative Verweisungen sind insbesondere im Bereich der technischen Normen von grosser Bedeutung (vgl. MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 369 mit Hinweisen). Sie helfen, einen Erlass knapp zu halten. Andererseits bewirken sie, dass ein Erlass oder ein Rechtssatz nicht mehr aus sich selbst heraus verständlich ist.

Normative Verweisungen lassen sich wie folgt einteilen:

- **Binnenverweisungen:** Binnenverweisungen verweisen auf andere *Bestimmungen in demselben Erlass*. **Beispiel:** «Die Bestimmungen über die Organisation der Einwohnergemeinde gelten sinngemäss auch für die Bürgergemeinde, mit Ausnahme von § 65 und soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt» (§ 123 Gemeindegesetz; BGS [171.1](#)). Binnenverweisungen sind *rechtlich unproblematisch*.
- **Statische Aussenverweisungen:** Aussenverweisungen beziehen sich auf *Bestimmungen in einer ganz bestimmten Fassung ausserhalb des vorliegenden Erlasses*. **Beispiel:** «Die von der Steuerpflicht ausgenommenen begünstigten Personen nach Artikel 2 Absatz 2 des Gaststaatesgesetzes vom 22. Juni 2007 (GSG; SR 192.12) werden insoweit nicht besteuert, als das Bundesrecht eine Steuerbefreiung vorsieht» (§ 14^{bis} des Steuergesetzes vom 25. Mai 2000 [BGS [632.1](#)]). Statische Aussenverweisungen sind *rechtlich unproblematisch*.
- **Dynamische Aussenverweisungen:** Dynamische Aussenverweisungen verweisen auf eine Regelung oder eine *Norm eines andern Erlasses in ihrer jeweils geltenden Fassung*.

Beispiele:

- «Frist, Form und Verfahren richten sich nach den §§ 67–69 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen» (§ 17^{bis} Abs. 2 Gemeindegesetz);
- «Für das Verfahren gelten die Vorschriften des Verwaltungsrechtspflegegesetzes» (§ 17 Abs. 3 Gemeindegesetz).

Dynamische Aussenverweisungen auf staatliches Recht sind zulässig. Wenn das Verweisungsobjekt dereinst geändert wird, so wird das allgemein bekannt und die Aussenverweisung kann angepasst werden, wenn sie nicht mehr dem Willen des rechtsetzenden Organs entspricht.

Dynamische Aussenverweisungen auf ausserstaatliche Rechtsquellen (z.B. Normquellen eines Fachverbandes) hingegen *sind unzulässig*. Derartige Aussenverweise kommen einer Ermächtigung zur Rechtsetzung an Private gleich, die durch die Bundesverfassung ausgeschlossen ist³¹.

3.2. Problematik

Dynamische Aussenverweisungen bergen namentlich die Gefahr der Verletzung des Legalitätsprinzips sowie des Verstosses gegen die Zuständigkeitsordnung (vgl. MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 367 ff. mit Hinweisen):

- **Verletzung des Legalitätsprinzips:** Die dynamische Verweisung auf staatliche Normen unterhalb der Gesetzesstufe ist nur zulässig, wenn diese Bestimmungen keine Regelungen enthalten, die wegen ihrer Wichtigkeit dem Gesetz vorbehalten sind (MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 370; vgl. dazu vorstehendes Kapitel «Erfordernis der Gesetzesform», [I.E.2.2] auf Seite 5).
- **Verstoss gegen die Zuständigkeitsordnung:** Dynamische Verweisungen auf Erlasse anderer Gemeinwesen können einen Verstoss gegen die Zuständigkeitsordnung darstellen, dies z.B. dann, «wenn ein Kanton im Bereich der Behördenorganisation auf die entsprechenden Regelungen des Bundes verweist, so dass sich Änderungen des Bundesrechts automatisch auf seine Organisation, zu deren Regelung er zuständig ist, auswirken» (MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 370 FN 944). Im Urteil BGE 136 I 316 setzt das Bundesgericht die dynamische Verweisung sogar ausdrücklich mit einer Gesetzesdelegation gleich (MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 370).

³¹ Das Bundesgericht weist in BGE 133 V 96 E. 4.4.5 S. 102 «auf die Bedenken insbesondere hinsichtlich der dynamischen Verweisung bezüglich Gewaltenteilung, Rechtssicherheit, Demokratie und Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen hin[...], wonach auf Bundesebene eine dynamisch-direkte Verweisung auf Grund der geltenden verfassungsrechtlichen Lage grundsätzlich als unzulässig erachtet wird.» Im konkreten Fall liess das Bundesgericht die Frage offen.

C. Aufzählungen

1. Sinn und Zweck

Aufzählungen dienen der Lesbarkeit und Verständlichkeit einer Norm. Sie ermöglichen zudem, dem Grundsatz «ein Absatz, ein Satz» besser Rechnung tragen zu können. Von praktischer Bedeutung sind Aufzählungen in der parlamentarischen Vorberatung und Beratung. Abstimmungen über einzelne Bestimmungen sind unter Bezugnahme auf einzelne Aufzählungspunkte einfacher durchzuführen, als wenn die Aufzählungspunkte in möglicherweise aus mehreren Sätzen bestehenden Absätzen formuliert werden, und folglich anstatt auf einzelne Aufzählungspunkte jeweils auf bestimmte Sätze, Wörter oder Ziffern eines Absatzes verwiesen werden müsste.

2. Adäquate Gliederungsform

Zu prüfen ist namentlich, ob:

- eine Aufzählung überhaupt angebracht ist;
- die einzelnen Elemente sich an einem gemeinsamen Ausgangspunkt anknüpfen lassen;
- die auf alle Elemente zutreffenden Aussagen im Einleitungssatz stehen.

3. Alternativ oder kumulativ

Es muss klar sein, ob die aufgezählten Elemente alternativ oder kumulativ zu verstehen sind:

- Ergibt die Lesart einer Bestimmung vom materiellen Gehalt her **klar und deutlich**, ob diese Bestimmung alternativ oder kumulativ zu verstehen ist, so ist ein «oder» bzw. «und» zur Verdeutlichung überflüssig.
- Ergibt die Lesart einer Bestimmung vom materiellen Gehalt her **nicht ohne weiteres bzw. gar nicht**, ob diese Bestimmung alternativ oder kumulativ zu verstehen ist, so ist ein «oder» bzw. «und» zur Verdeutlichung dringend angezeigt.
- Gemischte Aufzählungen – alternativ und kumulativ abwechselnd – sind unzulässig.

4. Interpunktion

Bei Aufzählungen gelten die nachfolgenden Interpunktionsregeln:

- Bildet das einzelne Glied von zeilenweise abgesetzten Aufzählungen einen vollständigen Satz, wird das erste Wort gross geschrieben. Am Ende des vollständigen Satzes steht jeweils ein Punkt.

Beispiel:

Statut der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz vom 13. September 2002 (PHZ-Statut; BGS [414.365](#))

Ein allfällig von einer Teilschule in der Jahresrechnung ausgewiesener Überschuss wird nach den folgenden Grundsätzen verwendet:

- a) Bis zur Höhe einer vom Standortkanton geleisteten Ergänzungspauschale gemäss Art. 21 Abs. 2 des PHZ-Konkordats regelt der Standortkanton die Verwendung eines allfälligen Überschusses in der Jahresrechnung. Massgebend für die Abgrenzung zu Überschüssen gemäss lit. b ist der Durchschnitt der letzten drei Jahresabschlüsse.
 - b) Weist eine Teilschule in der Jahresrechnung einen Überschuss aus, ohne eine Ergänzungspauschale zu beziehen, oder einen Überschuss, der die Ergänzungspauschale übersteigt, so ist dieser zur Verwendung im Rahmen des Leistungsauftrags durch die Teilschule in zweckgebundene Rückstellungen einzulegen.
 - c) Übersteigt der Bestand der Rückstellungen 30 % der jährlichen Betriebskosten, sind darüber hinausgehende Überschüsse der Direktion zurückzuerstatten und von dieser für die Reduktion der Kostenabgeltungspauschale einzusetzen.
- Sind die Glieder von zeilenweise abgesetzten Aufzählungen Einzelwörter oder Satzteile, wird das erste Wort nur dann gross geschrieben, wenn es sich um ein Nomen handelt. Am Ende der einzelnen Glieder, die mit Aufzählungsbuchstaben bzw. -ziffern bezeichnet sind, steht in der Regel ein Strichpunkt. Bestehen Aufzählungsglieder nur aus einzelnen Wörtern, wird auf ein Satzzeichen verzichtet. Wenn Einzelwörter oder Satzteile des vorletzten Aufzählungsglieds mit der Konjunktion «und» bzw. «oder» enden, wird die entsprechende Konjunktion am Anfang des letzten Aufzählungsglieds angeführt.

Beispiel:

§ 39 Abs. 1 Gemeindegesetz (BGS [171.1](#))

Der Regierungsrat kann nach fruchtloser Mahnung oder nach Abschluss der Untersuchung, in dringenden oder offenkundigen Fällen ohne Verzug, die folgenden Massnahmen treffen:

1. **Aufhebung** von Beschlüssen, Entscheiden oder Wahlen der Gemeindeorgane;
 2. Erteilung verbindlicher Weisungen an die Gemeindeorgane;
 3. **ersatzweiser** Erlass von Beschlüssen, Reglementen, Entscheiden und ersatzweise Durchführung von Wahlen;
 4. Suspendierung von Gemeindeorganen im Amt;
 5. **(oder [= red. hinzugefügtes Bsp.!])** in besonders schweren Fällen Übertragung der Gemeindeverwaltung an einen Sachwalter.
- Der Einleitungssatz wird in der Regel mit einem Doppelpunkt abgeschlossen. Wird der Einleitungssatz in der Aufzählung fortgeführt, gelten die allgemeinen Regeln der Zeichensetzung.

Beispiel:

§ 14 Wahl- und Abstimmungsgesetz (BGS [131.1](#))

Die briefliche Stimmabgabe ist ungültig, wenn

- a) der Stimmrechtsausweis nicht beiliegt oder nicht unterzeichnet ist;
- b) das Rücksendekouvert mehr als ein Stimmzettelkuvert enthält;
- c)

Hier kann nach dem Wort «wenn» ein Doppelpunkt, ein Komma oder gar kein Satzzeichen gesetzt werden.

- Die Fortführung des Einleitungssatzes nach Abschluss der Aufzählung ist nicht statthaft.

Beispiel:

§ 7 Abs. 1 der Verordnung über den Kostenersatz für polizeiliche Leistungen vom 11. Dezember 2007 (BGS [512.26](#))

Die Kosten für polizeiliche Leistungen gemäss § 25 Abs. 2 Bst. a und d des Polizeiorganisationsgesetzes werden für Veranstaltungen

- a) bis und mit 4. März 2008 nicht,
- b) ab 5. März 2008 zu 50 Prozent und
- c) ab Anfang 2009 zu 100 Prozent

in Rechnung gestellt.

D. Adressatengerechtigkeit und Gesetzessprache

1. Müssen Normtexte allgemeinverständlich sein?

Bzgl. der Normgestaltung stellt sich unter dem Aspekt der Adressatengerechtigkeit die Frage, an wen sich eine Rechtsnorm richtet. Der Kreis der Adressatin oder des Adressaten eines Erlasses kann weiter oder enger gefasst werden:

- die Allgemeinheit («jedermann»);
- Parlamentarierinnen und Parlamentarier;
- Betroffene (z.B. Strassenverkehrsteilnehmende, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer), Fachleute (z.B. Architektinnen und Architekten), interessierte Laien (z.B. Mieterinnen und Mieter);
- Rechtsanwendende (Vollzugsbehörden, Gerichte).

Von dem jeweiligen Adressatenkreis ausgehend, stellt sich unter dem Aspekt der Adressatengerechtigkeit weiter die Frage, wer Normtexte verstehen können muss bzw. ob Normtexte «adressatengerecht» verfasst sein müssen. «Die **Schweizerische Rechtsetzungslehre tendiert** insgesamt **zur allgemeinen Verständlichkeit**, wobei der Begriff der Allgemeinheit teilweise enger gefasst wird, so dass in erster Linie Betroffene gemeint sind oder diejenigen Personen, welche den Betroffenen den Inhalt des Gesetzes vermitteln können» (FELIX UHLMANN/DAVID HOFSTETTER, Die Verordnung aus dem Blickwinkel der Rechtsetzungslehre, in: ZBI 9/2012, S. 468 mit Hinweisen).³²

³² So gehen MÜLLER/UHLMANN davon aus, dass Gesetze von der Allgemeinheit kaum gelesen werden, da sich die Bürgerinnen und Bürger über die Rechtslage nicht bzw. nicht ausschliesslich und nicht in erster Linie aufgrund von Normtexten informieren würden. Vielmehr würden sie ihre Informationen mehrheitlich aus der Berichterstattung über

Auch wenn sich Normen angesichts der Komplexität der zu regelnden Sachverhalte in manchen Fällen nicht so einfach formulieren lassen, dass sie von «der einfachen Bürgerin bzw. dem einfachen Bürger» verstanden werden (vgl. etwa das Gesetz über Geoinformation im Kanton Zug vom 29. März 2012 [Geoinformationsgesetz, GeolG-ZG; BGS [215.71](#)]), **so lautet der Grundsatz gleichwohl, dass Erlasse so allgemein verständlich (und adressatengerecht) wie möglich formuliert werden müssen.** Denn:

- «Rechtsnormen umschreiben Sollzustände, programmieren künftiges Geschehen: Es soll etwas bewirkt, erreicht, gelenkt, bewahrt, verändert werden» (MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 302). Unter diesem Gesichtspunkt ist die Adressatengerechtigkeit ein wesentlicher Gesichtspunkt für die Ausgestaltung von Rechtssätzen.
- Viele Erlasse unterstehen dem Referendum und gelangen ggf. zur Abstimmung; die Stimmberechtigten müssen die Referendumsvorlagen verstehen können (was in der Realität allerdings häufig bezweifelt werden darf; vgl. UHLMANN/HOFSTETTER, a.a.O., S. 469).
- Die Rechtsunterworfenen müssen eine faire Chance haben, die einschlägigen Erlasse ohne fremde Hilfe verstehen zu können. Hierbei gilt es freilich zu bedenken, «dass bei hochgradig technischen Rechtstexten auch mit dem Recht vertraute Expertinnen und Experten (z.B. Anwältinnen und Anwälte) als hinzugezogene Fachpersonen Mühe haben dürften, diese zu verstehen» (UHLMANN/HOFSTETTER, a.a.O., S. 470).

2. Umgangssprache oder Fachsprache?

Soweit möglich sollen Erlasse in der Umgangssprache abgefasst sein. Ein durchschnittliches Allgemeinwissen sowie Grundkenntnisse über die juristische Dogmatik, Begrifflichkeit und die Methoden der Rechtsanwendung dürfen aber vorausgesetzt werden.

neue oder geänderte Erlasse bzw. über Rechtsanwendungsakte beziehen (vgl. zum Ganzen: (MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 321). Die Forderung nach Allgemeinverständlichkeit von Rechtsnormen müsse deshalb aufgegeben werden; sie sei nicht erfüllbar, «weil sich gewisse Normen wegen der Natur der geregelten Materie auch bei grösster Anstrengung und unter Einsatz aller Hilfsmittel der Vereinfachung nicht so formulieren lassen, dass sie jedermann verstehen kann» (MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 325). Zudem führe «das Streben nach Allgemeinverständlichkeit dazu, dass die Regelungen an Präzision einbüßen und an Umfang zunehmen, weil auf der einen Seite zur Vereinfachung auf Differenzierungen verzichtet werden muss und sie auf der anderen Seite mit weitschweifigen Erläuterungen und Wiederholungen ohne normativen Gehalt versehen werden müssen» (MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 325). An Stelle von Adressatengerechtigkeit und Allgemeinverständlichkeit stellen MÜLLER/UHLMANN das Kriterium die **Vermittelbarkeit der Norm** ins Zentrum: «Die Normen müssen also anwendungsgeeignet und vermittlungsfähig sein. Das bedeutet, dass ein gewisses Fachwissen, eine Vertrautheit mit der geregelten Materie und Erfahrung im Umgang mit Rechtserlassen vorausgesetzt werden dürfen. Zwar wendet sich der Gesetzgeber nicht nur an Spezialistinnen und Spezialisten eines engen juristischen Fachgebietes, aber an Fachleute, welche die Zusammenhänge und bis zu einem gewissen Grade auch die juristische Dogmatik und Begrifflichkeit sowie die Methoden der Rechtsanwendung kennen. Die Adressaten, auf deren Verständnishorizont es für die Gestaltung der Normtexte primär ankommt, sind also die 'Umsetzer' und 'Vermittler' des Regelungsgehaltes» (MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 326).

Aus der Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 lässt sich diesbezüglich entnehmen, dass «*Sprache, Begrifflichkeit und Stil des Verfassungsentwurfs [...] nüchtern gehalten und vom Bemühen getragen [sind], nahe beim allgemeinen Sprachgebrauch zu bleiben. [...] Der Entwurf [hält sich] sprachlich in der Mitte zwischen Allgemeinverständlichkeit und juristischer Begrifflichkeit*» (BBl 1997 I 122).

3. Regeln für die Formulierung von Normen

Auf **Eugen Huber** wird folgende dreiteilige, gesetzesredaktionelle **Faustregel** zurückgeführt:

- pro Artikel höchstens drei Sätze;
- pro Absatz ein Satz;
- pro Satz ein Gedanke.

Von dieser Regel ausgehend, lassen sich weitere Regeln für die Formulierung von Normen ableiten: Rechtssätze sollen **präzis**, **kurz** und **einfach** formuliert werden.

3.1. Präzision

Die Forderung nach Präzision einer Norm verlangt:

- einen klaren, der Gedankenabfolge der Regelung entsprechenden Textaufbau;
- eine sorgfältige Wortwahl;
- eine einheitliche Verwendung der Wörter und Begriffe;
- eine Beschränkung auf Rechtssätze von normativer Relevanz.³³

Nicht zu verwechseln ist Präzision mit der Bestimmtheit des Rechtssatzes. Normen können absichtlich unbestimmt formuliert werden, um Spielraum für Konkretisierungen auf unterer Erlasstufe zu schaffen (vgl. MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 335) sowie Ermessensspielraum in der Rechtsanwendung zu ermöglichen.

3.2. Kürze

Erlasse lassen sich verkürzen, wenn

- lange und mehrfach benötigte Umschreibungen mit einer Legaldefinition abgekürzt werden;
- Normelemente weggelassen werden, die selbstverständlich sind bzw. sich aus anderen Normen ergeben;
- auf Normen ohne normativen Gehalt (z.B. blosse Informationen über geltendes Recht in Form von Hinweisen, Wiederholungen³⁴, Erklärungen, Erläuterungen, Begründungen und Meinungen) verzichtet wird.

³³ «Keine Rechtsnormen sind [...] blosse Informationen über geltendes Recht in Form von Hinweisen, Wiederholungen, Erklärungen, Erläuterungen, Begründungen und Meinungen» (MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 302).

Kurz gefasste Rechtssätze dienen der Transparenz. Ein Erlassentext soll keine «versteckten» Normen enthalten: Ein Rechtssatz soll auf der sprachlichen Ebene explizit zum Ausdruck gebracht werden und nicht in der sprachlichen Realisierung einer anderen Norm verborgen sein (vgl. STEFAN HÖFLER, «Ein Satz – eine Aussage» Multipropositionale Rechtssätze an der Sprache erkennen, in: LeGes 2011/2, S. 261).

3.3. Einfachheit

Einfach formulierte Rechtssätze verbessern die Lesbarkeit von Erlassentexten. Zu diesem Zweck vermeidet man Substantivierungen, Passivsätze, Fremdwörter und Fachausdrücke. Verständlichkeit kann man insbesondere durch eine gute Gliederung erreichen. Das betrifft nicht nur den Erlass als Ganzes, sondern auch die jeweiligen einzelnen Normen.

Ein eindrückliches **Beispiel** liefert dazu Art. 14 des Gesetzes für die Volksschulen des Kantons X (Schulgesetz), das den Ausschluss vom Unterricht mit einem sog. «Schachtelsatz» wie folgt regelt:

Schülerinnen und Schüler, welche trotz Mahnung und Orientierung der Erziehungsberechtigten den Unterricht oder das Unterrichtsklima dauernd belasten, können durch Schulratsbeschluss aufgrund eines schriftlichen Berichtes des zuständigen Schulinspektorates und des Schulpsychologischen Dienstes und unter Meldung an die Kinderschutzbehörde vom Unterricht ausgeschlossen werden.

MARKUS NUSSBAUMER, Bundeskanzlei, schlägt in Anwendung der Eugen-Huber-Regel vor, die Bestimmung wie folgt zu strukturieren³⁵:

¹ *Schülerinnen und Schüler, welche den Unterricht oder das Unterrichtsklima dauernd belasten, können vom Unterricht ausgeschlossen werden.*

² *Vor dem Ausschluss muss die Schülerin oder der Schüler gemahnt und müssen die Erziehungsberechtigten orientiert werden.*

³ *Der Ausschluss wird vom Schulrat beschlossen. Dieser stützt sich dabei auf einen schriftlichen Bericht des zuständigen Schulinspektorates und des Schulpsychologischen Dienstes.*

⁴ *Der Ausschluss muss der Kinderschutzbehörde gemeldet werden.*

E. Sprachliche Gleichbehandlung von Frau und Mann

Die sprachliche Gleichbehandlung von Frau und Mann gilt es auch in der Rechtsetzung zu beachten und richtet sich nach dem **Regierungsratsbeschluss betreffend «Sprachliche Gleichbehandlung von Frau und Mann» vom 20. April 1999**:

³⁴ Zur Erinnerung: Es soll nicht wiederholt werden, was bereits das übergeordnete Recht regelt. Das gilt sowohl innerhalb des kantonalen Rechts (Gesetz und Verordnung) als auch zwischen den staatlichen Ebenen (Bundesrecht, kantonales Recht, kommunales Recht).

³⁵ Quelle: Unterlagen Murtenner Gesetzgebungsseminar II: Gesetzesredaktion, 28.–30. November 2012.

1. Die kantonale Verwaltung hat in allen Dokumenten, die sich nicht an Einzelpersonen richten, Frau und Mann sprachlich gleich zu behandeln. Dies **gilt jedoch nicht für Teilrevisionen** bestehender rechtssetzender Erlasse, in denen bis anhin nur die männliche Form verwendet wurde.
2. Sofern sich ein Dokument auf Frauen und Männer bezieht, sind die vollständig ausformulierten Paarformen zu verwenden (sog. Vollformen), wobei grundsätzlich die weibliche der männlichen Form vorangestellt wird.
3. Sofern die Häufung von Vollformen die Lesbarkeit eines Textes erschwert, sind nach Möglichkeit geschlechtsneutrale und geschlechtsabstrakte Formulierungen zu verwenden. Davon ist abzusehen, sofern diese Ausdrücke in der Alltagssprache ungewohnt sind.
4. Sofern die Häufung von Vollformen die Lesbarkeit eines Textes erschwert, sind nach Möglichkeit Umformulierungen zu verwenden, um Personenbezeichnungen zu umgehen (z.B. mit unpersönlichen Pronomen, Verwendung der direkten Anrede, Umschreibung mit Infinitiv, Passivformen oder Adjektiven).