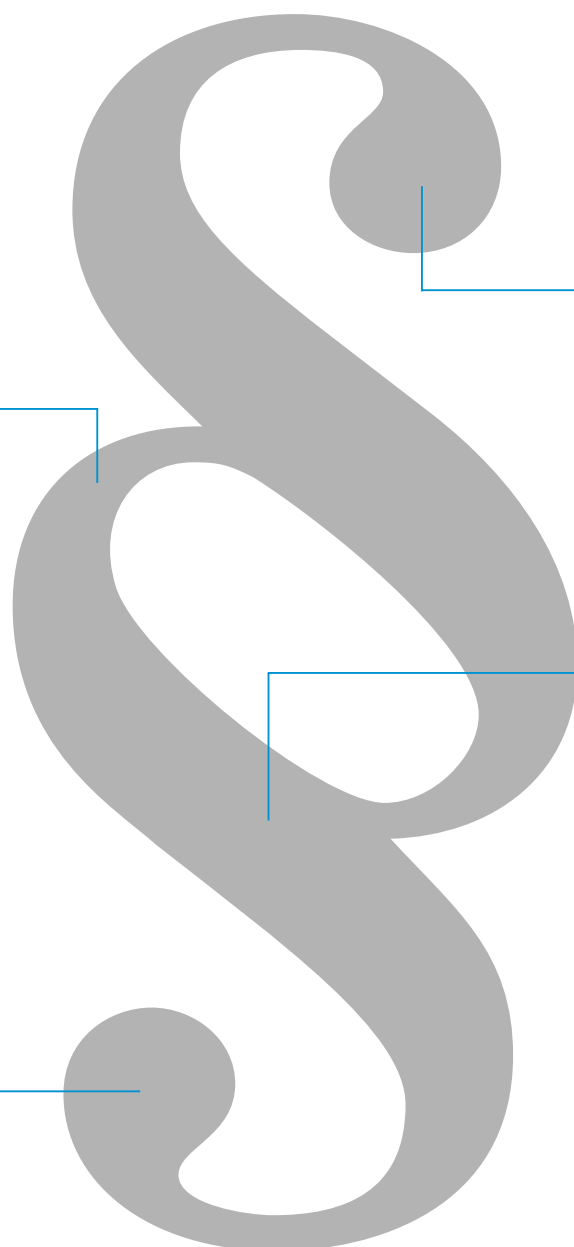




Richtlinien über die Gesetzestechnik



Nach § 59 Absatz 1 des Grossratsgesetzes vom 28. Juni 1976 erlässt der Regierungsrat Richtlinien für die Vorbereitung der Entwürfe zu Verfassungsänderungen, Gesetzen und Dekreten. In § 11 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Regierungsrates vom 5. September 1995 wird ausserdem bestimmt, dass der Regierungsrat im Einvernehmen mit der Redaktionskommission des Grossen Rates Richtlinien über die Gesetzestechnik aufstellt.

Der Regierungsrat hat am 5. November 1996 die vorliegenden Richtlinien über die Gesetzestechnik beschlossen (RRB Nr. 2427). Sie ersetzen die «Richtlinien des Regierungsrates des Kantons Luzern über die Gesetzestechnik» vom 22. März 1988.

Die Redaktionskommission des Grossen Rates hat den vorliegenden Richtlinien über die Gesetzestechnik am 3. April 1996 zugestimmt.

Den Richtlinien über die Gesetzestechnik ist eine Anleitung der Staatskanzlei zum Verfassen von Botschaften an den Grossen Rat beigefügt, welche der Regierungsrat in Anwendung von § 11 Absatz 3 seiner Geschäftsordnung ebenfalls am 5. November 1996 genehmigt hat (RRB Nr. 2427).

Inhalt

Einleitung	4
Rechtsetzungsbefugnis	4
Rechtsform von Erlassen	5
Erlasse des Grossen Rates	5
Erlasse des Regierungsrates	5
Erlasse des Obergerichts, des Verwaltungsgerichts und des Erziehungsrates	6
Harmonie der Rechtsordnung	6
Rangordnung der Rechtsnormen	6
Systematische Grundsätze für den Erlass von Rechtsnormen	6
Vorbereitung von Erlassen	
Wiederholungen und Verweisungen	
Regelungsdichte	
Schlussbestimmungen	
Totalrevision oder Änderung eines Erlasses?	
Sprache von Erlassen	9
Sprachliche Gleichbehandlung von Frau und Mann	9
Neue Rechtschreibung	10
Gliederung von Erlassen	11
Inhaltlicher Aufbau von Erlassen	11
Einleitung	
Hauptteil	
Schlussbestimmungen	
Formelle Gliederung von Erlassen	12
Titel	
Ingress	
Zwischentitel	
Paragrafen	
Schlussbestimmungen	
Datum und Unterschrift	
Anhänge	
Änderungserlasse	19
Grundsätze zur Änderung von Erlassen	19
Parallelität der Form	
Änderung mehrerer Erlasse	
Vorübergehende, befristete Änderungen	
Änderbare Bestandteile	
Formelle Gliederung von Änderungserlassen	20
Titel	
Ingress	
Gliederung	
Aufhebungserlasse	22
Fussnoten	23
Zeitplanung	24

Einleitung

Die vorliegenden Richtlinien über die Gesetzestech­nik beschränken sich auf das Wesentliche. Im Vordergrund steht die praktische Anleitung für das Verfassen von Gesetzes- und Verordnungsrecht. Auf Verfassungsänderungen und Dekrete wird nur am Rand Bezug genommen. Die Richtlinien sind jedoch sinngemäss auch auf diese beiden Erlassformen anwendbar. Für die vertiefte Auseinandersetzung mit der Thematik wird auf den ausführlichen «Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes (Gesetzgebungsleitfaden)» und die darin aufgeführte Spezialliteratur verwiesen. Der Leitfaden kann bei der Eidgenössischen Drucksachen- und Materialzentrale (EDMZ) in Bern bezogen werden. Er liegt zudem in der Handbibliothek der Staatskanzlei auf.

Rechtsetzungsbefugnis

Zur Rechtsetzung sind im Kanton Luzern allein der Grosse Rat, der Regierungsrat sowie das Obergericht, das Verwaltungsgericht und der Erziehungsrat befugt. Die massgeblichen Bestimmungen in der Staatsverfassung lauten:

§ 47 *Begriff und Gegenstand der Rechtsetzung*

Die Rechte und Pflichten der natürlichen und juristischen Personen, die Organisation der Gemeinwesen, das Verfahren vor den Behörden und die Ausübung des Stimmrechts sind durch allgemein gefasste Vorschriften (Rechtssätze) zu ordnen.

§ 48 *Verfassungsänderungen und Gesetze*

¹ Der Grosse Rat erlässt unter Vorbehalt der Verordnungsbefugnisse die kantonalen Rechtssätze in Form von Verfassungsänderungen oder Gesetzen.

² Verfassungsänderungen und Gesetze sind zweimal zu beraten.

§ 49 *Vorbehalt des Verordnungsrechts*

¹ Zum Verordnungsrecht gehören alle Rechtssätze, die nicht dem obligatorischen oder fakultativen Volksreferendum unterstehen.

² Der Grosse Rat kann in den Bereichen Organisation, Personalwesen, Entschädigungen sowie Gebühren Verordnungsrecht erlassen, wenn ihn ein Gesetz dazu ermächtigt.

³ Durch Gesetz kann der Grosse Rat auch dem Regierungsrat, dem Erziehungsrat, dem Obergericht und dem Verwaltungsgericht für bestimmte Gegenstände ihres Zuständigkeitsbereiches Verordnungs­befugnisse einräumen. Vorbehalten bleibt ferner die Befugnis des Regierungsrates zum Erlass von Vollzugsverordnungen.

Die Staatsverfassung lässt im Gegensatz zum Bund keine Delegation der Rechtsetzungskompetenz auf die Departemente und Dienststellen zu. Rechtsetzende Erlasse von Departementen und Dienststellen wären daher auch dann ungültig, wenn diese in Gesetzen oder Verordnungen ausdrücklich dazu ermächtigt würden. Solche Kompetenzübertragungen auf Kommissionen sind aber auch am Obergericht und am Verwaltungsgericht nicht zulässig.

Rechtsform von Erlassen

Erlasse des Grossen Rates

Über die Rechtsform von Erlassen des Grossen Rates gibt § 47 des Grossratsgesetzes zusätzlich zu § 48 der Staatsverfassung wie folgt Aufschluss:

§ 47 *Rechtsformen zur Erledigung der Sachgeschäfte*

¹ Der Grosse Rat erledigt seine Sachgeschäfte in der Form von:

- a. Verfassungsänderungen (§ 36 der Staatsverfassung),
- b. Gesetzen (§ 48 der Staatsverfassung),
- c. Dekreten,
- d. Grossratsbeschlüssen.

² Beschlüsse, die nicht in der Form von Verfassungsänderungen und Gesetzen gefasst werden, aber dennoch dem obligatorischen oder fakultativen Volksreferendum unterliegen, werden als Dekrete bezeichnet.

³ Beschlüsse, die dem obligatorischen oder fakultativen Volksreferendum nicht unterliegen, werden als Grossratsbeschlüsse bezeichnet. Vorbehalten bleiben besondere Bezeichnungen für Grossratsbeschlüsse, die Verordnungsrecht enthalten.

Erlasse des Regierungsrates

Nach § 67^{bis} Absatz 2 der Staatsverfassung ist der Regierungsrat grundsätzlich für den Erlass von Vollzugsverordnungen zuständig. Darüber hinaus kann der Grosse Rat nach § 49 Absatz 3 der Staatsverfassung dem Regierungsrat durch Gesetz weitergehende Verordnungsbefugnisse für bestimmte Gegenstände einräumen.

In Fällen zeitlicher Dringlichkeit kann der Regierungsrat ausserdem gestützt auf § 67^{bis} Absatz 3 der Staatsverfassung gesetzesvertretende Verordnungen zur Einführung übergeordneten Rechts erlassen. § 67^{bis} Absatz 4 der Staatsverfassung ermächtigt ihn zudem zur Schaffung von Verordnungsrecht, um ausserordentlichen Lagen, wie unmittelbar drohenden erheblichen Störungen der öffentlichen Sicherheit oder sozialen Notständen, zu begegnen. Die Geltung solchen Rechts ist allerdings auf höchstens zwei Jahre beschränkt.

Die Erlasse des Regierungsrates werden als Verordnung, Reglement oder Beschluss bezeichnet.

Die Bezeichnung «Verordnung» ist immer dann zu wählen, wenn nicht eine der andern zulässigen Bezeichnungen den Vorzug verdient. Ob eine Verordnung nur gesetzesausführende und keine gesetzesvertretenden Bestimmungen enthält, ist oft schwer festzustellen. Die Bezeichnung «Vollzugsverordnung» ist daher zurückhaltend zu verwenden.

Als «Reglemente» werden Erlasse bezeichnet, die weniger bedeutsam sind und Folgendes zum Inhalt haben: Organisation von Dienststellen, Regelung der Geschäftsführung von Dienststellen (z.B. Reglement über das Inspektionswesen an den Volksschulen), Vorschriften über Prüfungen (z.B. Reglement über die Wirteprüfungen), Verhältnis zwischen Anstalten und ihren Benützern (z.B. Reglement über die Benützung von Räumen und Einrichtungen der Kantonsschulen sowie der kantonalen Seminarien durch Vereine, Gesellschaften usw.). Anstelle des Ausdrucks «Reglement» kann namentlich die Bezeichnung «Ordnung» verwendet werden (z.B. Geschäftsordnung für das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern; Schulordnung für die Höhere Wirtschafts- und Verwaltungsschule Luzern). Die Bezeichnung «Tarif» wird für eine Liste

von Steuern oder Gebührenansätzen verwendet (z.B. Kaminfegertarif, Gebührentarif und Kostenverordnung für die Staatsverwaltung).

Als «Beschluss» werden rechtsetzende Erlasse des Regierungsrates bezeichnet, die zeitlich oder sachlich eng begrenzt sind. Beschlüsse sind also Verordnungsrecht, das von kurzer Geltungsdauer ist, ein Provisorium darstellt oder wenige Einzelfragen regelt.

Erlasse des Obergerichts, des Verwaltungsgerichts und des Erziehungsrates

Nach § 49 Absatz 3 der Staatsverfassung kann der Grosse Rat durch Gesetz auch dem Erziehungsrat, dem Obergericht und dem Verwaltungsgericht für bestimmte Gegenstände ihres Zuständigkeitsbereichs Verordnungsbefugnisse einräumen.

Die Erlasse des Erziehungsrates werden in der Regel als Reglemente bezeichnet. Wie bei den Erlassen des Regierungsrates kann an die Stelle von «Reglement» auch die Bezeichnung «Ordnung» treten. Unter den gleichen Voraussetzungen wie bei Erlassen des Regierungsrates kann für Erlasse des Erziehungsrates auch die Bezeichnung «Beschluss» gewählt werden. Die Bezeichnung «Verordnung» sollte vom Erziehungsrat nicht verwendet werden, um Verwechslungen über die rechtsetzende Behörde zu vermeiden.

Die rechtsetzenden Erlasse des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts haben in der Regel ebenfalls den Charakter und den Rang von Reglementen. Daneben erlassen die beiden obersten kantonalen Gerichtsbehörden aber auch als Verordnungen bezeichnete rechtsetzende Erlasse.

Harmonie der Rechtsordnung

Rangordnung der Rechtsnormen

Eine klare und widerspruchsfreie Rechtsordnung setzt eine Rangordnung der Rechtsnormen voraus. Wichtigstes Zuordnungskriterium ist dabei der Vorrang der übergeordneten Rechtsnorm vor der niedrigeren Rechtsnorm. Aus dem Vorrang der übergeordneten Rechtsnorm lassen sich die folgenden Grundsätze herleiten:

- Völkerrecht und internationales Recht gehen Bundesrecht vor.
- Bundesrecht – gleich welcher Stufe – bricht kantonales Recht.
- Verfassungsrecht geht Gesetzesrecht und Gesetzesrecht geht Verordnungsrecht vor.

Nebst diesen Grundsätzen bestehen weitere allgemeine Kollisionsregeln, unter anderem die Regel, dass jüngeres Recht älterem Recht derselben Stufe vorgeht oder dass ein Spezialgesetz gegenüber einem allgemeinen Gesetz Vorrang genießt. Solche Kollisionsregeln sind allerdings nicht immer zuverlässig und lassen oft Fragen offen.

Systematische Grundsätze für den Erlass von Rechtsnormen

Ein neuer oder revidierter rechtsetzender Erlass ist so zu fassen, dass er geltendem Recht nicht widerspricht und sich harmonisch in die Rechtsordnung einfügt. Um die

sem Erfordernis so gut als möglich zu genügen, sind insbesondere die folgenden Regeln zu beachten:

Vorbereitung von Erlassen

Bei der Vorbereitung rechtsetzender Erlasse sind die Regelungsbefugnis und die Rechtsform unter Beachtung der Rangordnung der Rechtsnormen sorgfältig zu ermitteln. Zudem ist das gesamte geltende Recht im betreffenden Bereich zur Kenntnis zu nehmen und auf seine Revisionsbedürftigkeit zu überprüfen. Wenn nicht sorgfältig festgestellt wird, was in einem bestimmten Bereich bereits geregelt ist, ist die Gefahr von Doppelspurigkeiten, Lücken und Widersprüchen gross.

Jede grössere Anpassung von Normen an geänderte Verhältnisse sollte dazu benützt werden, die Normen aller Stufen auf einem bestimmten Rechtsgebiet zu bereinigen. Dabei sind vor allem mehrere Erlasse, in denen je einzelne Teilaspekte eines Rechtsgebietes geregelt sind, in einem einzigen Erlass zusammenzufassen. Die *sachliche Geschlossenheit* einer Regelung trägt wesentlich zur Rechtsklarheit bei. Das heisst, ein Erlass sollte nur eine Materie regeln, diese aber – im Rahmen der jeweiligen Rechtsetzungsstufe – möglichst vollständig. Was sich nicht gegenseitig bedingt, sondern je für sich zu bestehen vermag, ist zu trennen. Es ist zu fragen: Dient es der Einfügung in die bestehende Rechtsordnung, der Auffindbarkeit, Verständlichkeit und Handhabbarkeit der Regelung eher, wenn möglichst alle verwandten Sachgebiete in einem Erlass erfasst werden, oder ist eine Aufteilung in mehrere Erlasse sachgerechter?

Es sollen nie neue selbständige Erlasse geschaffen werden, wenn zusätzliche Regelungen in einem Bereich auch durch die Änderung bestehender Erlasse oder durch die Einfügung einzelner Bestimmungen in solche Erlasse vorgenommen werden können.

Bei Verfassungsänderungen, welche die Revision von Gesetzes- und Verordnungsrecht zur Folge haben, sollten gemäss bewährter Luzerner Praxis die Revisionen auf den unteren Stufen im gleichen Zuge vorgenommen werden. Auf diese Weise wird nicht nur eine möglichst widerspruchsfreie Regelung eines ganzen Rechtsgebietes erreicht, sondern es lassen sich so auch die Rechtssätze sinnvoll auf die Verfassungs-, die Gesetzes- und die Verordnungsstufe verteilen.

Bedingt eine Gesetzesrevision auch die Anpassung von Verordnungsrecht, ist diese Anpassung wenn möglich parallel zu den Vorarbeiten zur Gesetzesrevision vorzubereiten, damit die neuen Normen auf allen Stufen gleichzeitig in Kraft gesetzt werden können. Wird das Verordnungsrecht erst nach dem Abschluss der Gesetzesrevision angepasst, ist die Zeitspanne zwischen dem Erlass eines Gesetzes und dessen Inkrafttreten so gross zu bemessen, dass die Vollzugsvorschriften vorbereitet und rechtzeitig zum Inkrafttreten des Gesetzes beschlossen werden können.

Ausführendes Recht, also insbesondere Verordnungsrecht, soll in seinem Aufbau und in der Terminologie dem Gesetz folgen, das es auszuführen hat.

Wiederholungen und Verweisungen

Was in Erlassen höherer Stufe geregelt ist, soll im Gesetzes- oder Verordnungstext weder gleichlautend wiederholt noch ähnlich formuliert nochmals normiert werden. Wird diesem Grundsatz nicht entsprochen, ist bei jeder Änderung des übergeordneten Erlasses auch eine Änderung des untergeordneten Erlasses notwendig. Andernfalls können sich mit solchen Änderungen Widersprüche einschleichen. Die Gefahr widersprüchlichen Rechts ist bei Wiederholungen, die nicht gleichlautend sind, ohnehin gegeben.

Aus denselben Gründen sollte die nämliche Sache auch nicht in mehreren Erlassen gleicher Stufe gleichlautend oder ähnlich geregelt werden. Vielmehr ist in solchen Fällen möglichst mit Verweisungen zu arbeiten. Wenn sich Wiederholungen nicht vermeiden lassen, ist jeder Gegenstand in sich geschlossen und in gleicher Weise zu regeln.

Mit Verweisungen kann in einem Erlass auf bereits bestehende Normen Bezug genommen werden, so dass sich neue Regelungen erübrigen. Verweisungen können zur Verkürzung von Erlassen und zu grösserer Übersichtlichkeit beitragen. In vielen Fällen verletzen sie aber das Gebot, dass ein Erlass aus sich selbst heraus verständlich sein sollte. Zudem kann ein Erlass durch mangelhafte oder schlecht gewählte Verweisungen im Gegenteil auch unübersichtlich und schwer verständlich werden. Überdies können sich – vor allem bei Verweisungen auf nichtstaatliche Normen und bei der Einschränkung von Grundrechten – rechtliche Probleme ergeben.

Im Einzelnen gelten folgende Regeln:

- Erlasse sind so aufzubauen, dass sich Verweisungen nach Möglichkeit erübrigen. Bevor eine interne Verweisung verwendet wird, ist die Gliederung des Erlasses zu überprüfen: Oft lassen sich mit einer durchdachten Reihenfolge der Normen Verweisungen vermeiden.
- Verweisungen sollten sich, wenn möglich, auf Rechtsgebiete und nicht auf einzelne Paragraphen oder einzelne Abschnitte bestimmter Erlasse beziehen. Sie sollten möglichst knapp sein. Vorbildlich ist beispielsweise die oft verwendete Verweisung: «Das Beschwerdeverfahren richtet sich nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972.»
- Verweisungen auf Normen «in deren jeweils geltenden Fassung» (sog. dynamische Verweisungen) verletzen insbesondere beim Bezug auf nichtstaatliche Normen das Legalitätsprinzip und sollten vermieden werden.
- Wird verwiesen, ist eine Prüfung der Rechtskonformität vorzunehmen.
- Verlangt ein Spezialgesetz ausnahmsweise Abweichungen von den allgemeinen Verfahrensgrundsätzen, sind die davon betroffenen Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege in den Schlussbestimmungen des Spezialgesetzes anzupassen, damit die Geschlossenheit des Verfahrens gewahrt bleibt.

Regelungsdichte

Die Regelungsdichte hat der Bedeutung des Sachgebiets, dem Bedürfnis der Adressatinnen und Adressaten nach Rechtssicherheit und der in Frage stehenden Normierungsstufe zu entsprechen. Je wichtiger ein Rechtsinhalt und je höher ein Erlass in der Rangordnung der Rechtsnormen eingestuft ist, desto geringer wird im allgemeinen die Regelungsdichte. Bei einem Gesetz wird die Regelungsdichte somit eher gering, bei einer Verordnung eher hoch sein. Verfahrensgesetze werden indes der Rechtssicherheit wegen eher detailliertere Regelungen enthalten.

Schlussbestimmungen

In den Schlussbestimmungen von rechtsetzenden Erlassen sollen widersprechende Erlasse der gleichen Stufe respektive der gleichen Instanz, welche durch den neuen Erlass überholt sind, einzeln aufgehoben werden. Dasselbe gilt für einzelne überholte Bestimmungen anderer Erlasse, deren Änderung oder Aufhebung ebenfalls detailliert aufzuführen ist.

Die Grundsätze der Rechtssicherheit, des Vertrauensschutzes und der Verhältnismässigkeit gebieten es vor allem bei Dauersachverhalten, in besonderen übergangsrechtlichen Bestimmungen das allgemeine Verhältnis zwischen dem alten und dem

neuen Recht festzulegen. Die Kollisionsnormen sind so auszugestalten, dass sie die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und des Rückwirkungsverbots nicht verletzen.

Totalrevision oder Änderung eines Erlasses?

Die formelle Totalrevision eines Erlasses (Neufassung unter Aufhebung des alten Erlasses) empfiehlt sich in der Regel dann, wenn eine Änderung mehr als die Hälfte der Bestimmungen eines Erlasses betrifft. Ob jedoch eine formelle Totalrevision oder bloss eine Änderung vorgenommen werden soll, hängt mehr als vom Änderungsumfang schliesslich davon ab, wie weit die äussere Systematik und die inhaltliche Abgrenzung eines bestehenden Erlasses die Integration von neuen Normen zulassen. Solche Einschränkungen bestehen bei einer Totalrevision nicht. Kurze Erlasse, die häufig geändert werden, sind eher einer Totalrevision zu unterziehen. Bei längeren Erlassen, für die in absehbarer Zeit eine materielle Totalrevision vorgesehen ist, oder Erlassen, die im Bewusstsein breiter Bevölkerungsteile verankert sind, ist dagegen in der Regel eher eine Teilrevision angezeigt. Geplante Änderungen müssen ferner politisch beurteilt werden. Lassen sie trotz ihres Umfangs zentrale Bestimmungen des bestehenden Erlasses unangetastet, ist es möglicherweise sinnvoll, von einer Totalrevision abzusehen.

Sprache von Erlassen

Ein Erlass kann nur klar formuliert werden, wenn sein Inhalt logisch und sachlich durchdacht ist. Eine komplizierte Sprache und ein komplizierter Aufbau sind darum oft Hinweise darauf, dass die zu regelnde Materie nicht nur sprachlich, sondern auch gedanklich zu wenig durchdrungen wurde.

Als Faustregel kann gelten: Alles, was nicht zum normativen Gehalt eines Erlasses beiträgt, ist überflüssig (insbesondere Ausführungen über Ziele und Gründe von Einzelregelungen, Appelle, Deklarationen und empirische Aussagen).

Ob ein Erlass verständlich geschrieben ist, entscheiden dessen Hauptadressaten. An sie und aus ihrer Optik ist zu denken bei der Wortwahl und bei der Konstruktion der Sätze. Je breiter das Publikum ist, an das sich ein Erlass richtet, desto einfacher und näher beim üblichen Sprachgebrauch sollte dieser formuliert werden. Amtsdeutsch ist selbstverständlich zu vermeiden, aber auch dem Fachjargon sowie überkommenen altväterischen Begriffen sollte Einhalt geboten werden. Statt eines komplizierten Schachtelsatzes empfehlen sich mehrere kürzere Sätze. Klarheit und Rechtssicherheit verlangen zudem, dass für dieselbe Sache immer dasselbe Wort gebraucht wird. Mit Abwechslung in der Wortwahl ist in Rechtstexten nichts zu gewinnen.

Sprachliche Gleichbehandlung von Frau und Mann

In den letzten Jahren hat sich im Zuge gesellschaftlicher Veränderungen das Sprachgefühl in der deutschen Schweiz zunehmend dahin entwickelt, dass nur noch die männlichen Bürger anspricht, wer heute von «Bürgern» spricht. Wenn in einem Erlass auch Bürgerinnen gemeint sind, sollten diese deshalb ausdrücklich erwähnt oder dann Formulierungen gewählt werden, in denen das Geschlecht ausgeklammert ist: Bürgerschaft, Bürgergemeinde, Stimmberechtigte bzw. Umschreibungen wie: «Wer das Bürgerrecht besitzt, ...». Das gilt für alle Berufs- und Personenbezeichnungen.

Beim Bund werden neue oder totalrevidierte Erlasse seit Ende 1992 nach den Grundsätzen der sprachlichen Gleichbehandlung redigiert (siehe «Leitfaden zur

sprachlichen Gleichbehandlung» der Bundeskanzlei sowie «Gesetzgebungsleitfaden» des Bundesamtes für Justiz, S. 314 ff.). Wir haben am 21. Oktober 1994 den luzernischen «Leitfaden zur sprachlichen Gleichbehandlung von Frau und Mann; Sprache gemeinsam verändern» (zu beziehen beim Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann) allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der kantonalen Verwaltung, welche behördliche Texte und Erlasse verfassen, zur Beachtung empfohlen. Der kantonale Leitfaden deckt sich inhaltlich mit jenem des Bundes, ist allerdings viel knapper abgefasst.

Die sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter soll auch im Kanton Luzern nur bei neuen Erlassen oder bei Totalrevisionen angestrebt werden. Wichtig ist, dass in dem neuen Erlass an die Terminologie der Rechtsgrundlage angeschlossen wird. Ist seine hauptsächliche Rechtsgrundlage nicht geschlechtergerecht abgefasst, muss bei der sprachlichen Gleichbehandlung besonders umsichtig verfahren werden, damit im Zusammenspiel von Rechtsgrundlage und davon abhängigem Erlass keine Unklarheiten oder Mehrdeutigkeiten entstehen.

Wenn in einem Erlass die Beachtung der Grundsätze der sprachlichen Gleichbehandlung zu einer Häufung von Paarformen führt und so die Lesbarkeit des Erlasses stark erschwert, kann ausnahmsweise mit der Legaldefinition gearbeitet werden (z.B.: «Als Konsumentinnen und Konsumenten [Konsumenten]* gelten alle Personen, die...»; wobei in der Fussnote * zu begründen ist, weshalb die Paarform durch das generische Maskulinum «Konsumenten» ersetzt wird).

Die mit der sogenannten «kreativen Lösung» geforderte Variation der sprachlichen Ausdrucksmittel zur Erzielung einer geschlechtergerechten *und* lesbaren Sprache wird in Erlasstexten durch das Gebot «eine Sache – ein Wort» konkurrenziert. Beide Forderungen sind begründet. Es ist in jedem Einzelfall sorgfältig abzuwägen, wie weit die Gefahr sprachlicher Monotonie durch kreative Mittel gebannt werden kann, ohne dass unbeabsichtigte Interpretationsspielräume entstehen. *Nicht* in Frage kommen für Erlasstexte auf jeden Fall die sogenannten Sparschreibungen mit Schrägstrich, Klammer oder grossem I (Lehrer/in, Lehrer(in), LehrerIn).

Neue Rechtschreibung

Die deutschsprachigen Länder haben am 1. Juli 1996 in Wien eine Reform der Rechtschreibung beschlossen. Diese ist für staatliche Institutionen ab 1. August 1998 verbindlich. Mit Beschluss der vorliegenden Richtlinien über die Gesetzestechnik soll die neue Rechtschreibung deshalb ab 1. August 1998 wie in den Luzerner Schulen auch in den Luzerner Erlassen und den Botschaften des Regierungsrates an den Grossen Rat angewendet werden.

Bei der Änderung von Erlassen ist von diesem Zeitpunkt an darauf zu achten, dass durch ein mögliches Nebeneinander von alten und neuen Schreibungen keine störenden oder gar irreführenden Wirkungen entstehen. In kritischen Fällen kann im geänderten Teil die veraltete Schreibung eines Worts aus dem unveränderten Teil beibehalten werden, zumal in der Einführungszeit bis zum 31. Juli 2005 die alten Formen ohnehin noch nicht als falsch, sondern bloss als überholt gelten.

Übrigens, auch die Richtlinien, die Sie eben in den Händen halten, sind bereits in der «neuen» Rechtschreibung verfasst: Sie sehen, es handelt sich nicht um eine Umwälzung grossen Stils.

Gliederung von Erlassen

Inhaltlicher Aufbau von Erlassen

Der Inhalt eines Erlasses ist zweckmässig und logisch zu gliedern. Der Aufbau eines Erlasses, seine Überschriften, die Anordnung und die Gliederung der einzelnen Paragraphen tragen wesentlich zur Verständlichkeit und Übersichtlichkeit bei. Sie sind auch für die Auslegung von grosser Bedeutung. Oft ergibt sich der Sinn einer Vorschrift erst aus ihrer systematischen Stellung.

Erlasse können meistens in eine Einleitung, einen Hauptteil und in Schlussbestimmungen unterteilt werden. Diesen Erlassteilen sind regelmässig bestimmte Regelungsinhalte zugeordnet, so dass von einer eigentlichen Mustergliederung gesprochen werden kann. Sie sieht wie folgt aus:

Einleitung

Im Einleitungsteil der Erlasse kann folgendes behandelt werden:

- Ziel oder Zweck des Erlasses: Bestimmungen zum Ziel oder Zweck eines Erlasses sind nur sinnvoll, wenn sie für die Auslegung der übrigen Normen von Bedeutung sind, insbesondere den Vollzug näher eingrenzen. Von Absichtserklärungen und Programmartikeln ist abzusehen.
- Geltungsbereich des Erlasses: Der persönliche, sachliche oder örtliche Geltungsbereich eines Erlasses ist nur ausdrücklich zu umschreiben, wenn er sich aus dem Erlass nicht ohne weiteres ergibt.
- Begriffsbestimmungen: Begriffsbestimmungen sind angezeigt, wenn Ausdrücke erläuterungsbedürftig sind (Fachausdrücke), verschiedene Bedeutungen haben oder in einem Sinn verwendet werden, der vom allgemeinen Sprachgebrauch abweicht. Begriffsbestimmungen sind in der Regel in einem Paragraphen zusammenzufassen. Wird ein Begriff in einem Erlass nur einmal verwendet, ist er an der betreffenden Stelle zu definieren.
- Gemeinsame Bestimmungen: Gemeinsame Bestimmungen haben den Vorteil, dass eine Einzelheit, die für mehrere Gegenstände gilt, nur einmal geregelt werden muss. Bei gemeinsamen Bestimmungen besteht allerdings die Gefahr, dass ein Erlass zu abstrakt und daher schwer lesbar wird. Als Alternativen stehen Wiederholungen und Verweisungen zur Verfügung. Diese Möglichkeiten sind aber aus den auf Seite 7 f. («Wiederholungen und Verweisungen») dargelegten Gründen zurückhaltend zu nützen.

Hauptteil

In den Hauptteil gehören in der Regel Verhaltens-, Organisations-, Verfahrens- und Sanktionsnormen sowie Bestimmungen über die Finanzierung, die Kosten und die Gebühren.

Die Einteilungsgesichtspunkte sind aus der Sache selbst zu entwickeln und der Sachstruktur anzupassen. Sachlich gleiche Probleme (z.B. Abschnitte über Rechtsmittel oder Gebühren) sind jedoch nach Möglichkeit stets gleich zu gliedern.

Als sachliche Gliederungskriterien kommen der zeitliche Ablauf (z.B. Gesuch, Behandlung, Entscheid, Rechtsmittel, Vollzug), Kausalzusammenhänge oder organisatorische Hierarchien in Frage. Oft helfen logische Gliederungskriterien weiter wie: das Allgemeine vor dem Besonderen, das Ganze vor den Teilen, das Gemeinsame vor dem je Verschiedenen.

Schlussbestimmungen

In diesem Teil eines Erlasses stehen Bestimmungen über den Vollzug, das bereits oben beschriebene Verhältnis zum bisherigen Recht (Aufhebung und Änderung von Erlassen, Übergangsrecht), über die Volksabstimmung oder die Unterstellung unter das Referendum, die Genehmigung, das Inkrafttreten und die Publikation des Erlasses.

In Bezug auf den Inhalt ist insbesondere zu beachten:

- **Vollzugsbestimmungen:** Nach § 67^{bis} Absatz 2 der Staatsverfassung erlässt der Regierungsrat die Vollzugsverordnungen zu eidgenössischem und kantonalem Recht. Bestimmungen über die Vollzugskompetenz des Regierungsrates sind daher in der Regel nicht nötig. Soll hingegen eine Rechtsetzungskompetenz begründet werden, ist eine Delegationsnorm erforderlich. Beschränkt sich die Ermächtigung auf einen bestimmten Regelungsbereich des Erlasses, ist die Delegationsnorm an der betreffenden Stelle aufzunehmen.
- **Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts:** Die Harmonie der Rechtsordnung bedingt, dass das neue Recht sorgfältig in das bisherige Recht eingeordnet wird. Durch einen Erlass dürfen weder Erlasse höherer Stufe noch solche tieferer Stufe (vgl. aber die Ausnahmen S. 19, Kapitel «Parallelität der Form») aufgehoben oder ergänzt werden.
- **Übergangsbestimmungen:** Es ist in jedem Fall zu prüfen, ob zeitliche Abgrenzungs- oder Übergangsnormen zu schaffen sind. Übergangsbestimmungen sind vor allem nötig, wenn Sachverhalte, die bereits unter altem Recht bestanden, noch andauern. Die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und des Rückwirkungsverbots dürfen nicht verletzt werden. Eine beabsichtigte Rückwirkung muss deutlich im Erlass selbst angeordnet werden.
- **Volksabstimmung, Referendum, Genehmigung, Inkrafttreten, Veröffentlichung:** Verfassungsänderungen unterliegen der Volksabstimmung, ebenso Dekrete, mit denen freibestimmbare Ausgaben für einen bestimmten Zweck von mehr als 25 Millionen Franken bewilligt werden. Auf jeden Fall unterliegen aber auch Gesetze und deren Änderungen, welche freibestimmbare Ausgaben in dieser Höhe zur Folge haben, der Volksabstimmung. Im übrigen ist über Gesetze nur dann eine Volksabstimmung durchzuführen, wenn das fakultative Volksreferendum zustande kommt oder wenn der Grosse Rat die Vorlage von sich aus der Volksabstimmung unterstellt. Dasselbe gilt für Dekrete, mit denen freibestimmbare Ausgaben für einen bestimmten Zweck von 3 bis höchstens 25 Millionen Franken bewilligt werden (vgl. §§ 36, 39 und 39^{bis} der Staatsverfassung).

Formelle Gliederung von Erlassen

Titel

Der Titel gibt über die Rechtsform (z.B. Gesetz, Dekret, Verordnung) und den Inhalt des Erlasses Aufschluss. Der Titel soll jeden kantonalen Erlass eindeutig von den andern kantonalen Erlassen und auch von jenen des Bundes abheben. Er soll das mit dem Erlass geregelte Rechtsgebiet möglichst genau, aber auch möglichst prägnant und kurz erfassen.

Um das Zitieren von Erlassen zu erleichtern, sind Kurztitel zu verwenden (z.B. «Grossratsgesetz» zusätzlich zu «Gesetz über die Organisation und Geschäftsführung des Grossen Rates»). In der Regel genügen die Kurztitel auch als Haupttitel. Nur wenn ein Kurztitel den Gegenstand nicht umfassend genug umschreibt, kann er in Klammern dem Haupttitel als Untertitel beigefügt werden. Hingegen sollte darauf verzichtet werden, Abkürzungen als Bestandteile des Titels aufzunehmen. Soll mit Beschluss

eines Erlasses auch dessen offizielle Abkürzung bekannt gemacht werden, ist diese in der Sternchen-Fussnote anzugeben (z.B.: *G 1996 27; Abkürzung EGSchKG). Die heute bestehenden Erlassstitel mit integrierter Abkürzung sollen Ausnahmen auf Zeit bleiben (z.B. PBG, EGUSG u.a.).

Ingress

Im Ingress wird zuerst die Behörde genannt, die den Erlass beschliessen soll. Darauf folgen die Rechtsgrundlage und die Beratungsgrundlage. Beim Verordnungsrecht des Regierungsrates sind daneben auch das antragstellende Departement und die Instanzen anzugeben, denen durch eine Rechtsnorm ein Antrags- oder Vorschlagsrecht eingeräumt ist. Am Ende des Ingresses steht immer «beschliesst:».

Sämtliche erlassenden Behörden werden präzise als Behörden des Kantons Luzern gekennzeichnet: «Der Regierungsrat des Kantons Luzern ... beschliesst:».

Rechtsgrundlage

Als Rechtsgrundlage werden in den Erlassen die kompetenzbegründenden Bestimmungen angegeben. Das sind in der Regel die Bestimmungen der Erlasse höherer Stufe, die zu Erlassen tieferer Stufen ermächtigen. Die Angabe der Rechtsgrundlage ist einheitlich mit der Wendung «gestützt auf» einzuleiten. Die Paragraphen, auf die Bezug genommen wird, sind so präzise als möglich anzugeben. Der Erlass ist mit dem Titel oder, sofern es einen gibt, dem Kurztitel und dem Datum zu zitieren.

Bei einer Änderung der Staatsverfassung soll, da es keinen Erlass höherer Stufe gibt, die Vorschrift über das Verfahren zur Teilrevision in § 36 der Staatsverfassung als Rechtsgrundlage angegeben werden.

In Gesetzen wird auf die Rechtsgrundlage nur dann hingewiesen, wenn sich das Gesetz auf Bundesrecht stützt oder wenn die Staatsverfassung eine gesetzliche Regelung ausdrücklich vorschreibt.

In Erlassen der Verordnungsstufe ist die Rechtsgrundlage immer anzugeben. Dies gilt auch für Dekrete und Grossratsbeschlüsse mit Erlasscharakter.

Beratungsgrundlage

In allen Erlassen des Grossen Rates ist im Ingress auch die Beratungsgrundlage anzugeben. In der Regel handelt es sich um eine Botschaft des Regierungsrates. Sofern eine Ergänzungsbotschaft oder ein Ergänzungsbericht erstattet wird, sind auch diese im Ingress aufzuführen. In Verfassungsänderungen und Gesetzen, die durch eine Volksinitiative veranlasst wurden, ist im Ingress als Beratungsgrundlage neben dem Bericht des Regierungsrates auch die Initiative aufzuführen.

Der Hinweis auf die Beratungsgrundlage wird einheitlich mit der Wendung «nach Einsicht in die Botschaft (bzw. den Bericht) des Regierungsrates vom...» eingeleitet. Der Hinweis auf eine Volksinitiative erfolgt mit der Wendung «aufgrund der Verfassungsinitiative ...» bzw. «aufgrund der Gesetzesinitiative ...».

Antragsberechtigte Instanz

In einzelnen Fällen ist durch Gesetz dem Obergericht oder dem Verwaltungsgericht ein Antrags- oder ein Vorschlagsrecht eingeräumt. Ein entsprechender Vorschlag oder Antrag ist im Ingress ebenfalls zu erwähnen. Bei Erlassen des Regierungsrates wird einheitlich das antragstellende Departement erwähnt. Steht einer andern Instanz ein Antrags- oder Vorschlagsrecht zu, ist dies im Ingress ebenfalls festzuhalten.

Beispiel 1

Nr. 788a

**Gesetz
über die Schiffssteuer**

vom 20. Oktober 1986*

Angabe der Fundstelle in der laufenden Gesetzessammlung des Kantons Luzern und evtl. jener im Luzerner Kantonsblatt

Standardformulierungen

Der Grosse Rat des Kantons Luzern,

gestützt auf Artikel 61 des Bundesgesetzes über die Binnenschifffahrt vom 3. Oktober 1975¹,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 8. April 1986²,

beschliesst:

Die offizielle Abkürzung wird nicht dem Titel beigelegt, sondern hier angeführt.

*K 1986 1469 und G 1987 91; Abkürzung SSStG

¹ SR 747.201

² GR 1986 414

Beispiel 2

Nr. 845

**Verordnung
über die Bekämpfung von Tierseuchen
(Kantonale Tierseuchenverordnung)**

vom 23. November 1970*

Kurztitel erleichtern das Zitieren von Erlassen (Hier hätte der Kurztitel auch als Haupttitel gewählt werden können!).

«Kantonal» ist hier Teil des Namens in Abgrenzung zur eidgenössischen Tierseuchenverordnung.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern,

gestützt auf den Artikel 59 des Tierseuchengesetzes vom 1. Juli 1966 (TSG)¹, den Artikel 62 Absatz 3 der Tierseuchenverordnung vom 15. Dezember 1967², den § 32 des

Viehhandelskonkordats vom 13. September 1943³ und auf die §§ 4–7 des Gesetzes

über die Tierseuchenkasse vom 26. November 1968⁴,

auf Antrag des Gesundheitsdepartementes,

Falls Kurztitel existiert, im Ingress diesen angeben.

Standardformulierung

beschliesst:

*V XVII 958

¹ SR 916.40

² SR 916.401

³ SRL Nr. 933

⁴ SRL Nr. 847

Verweisungen auf andere Erlasse werden in den Fussnoten mit den entsprechenden systematischen Nummern versehen.

Zwischentitel

Erlasse werden mit Zwischentiteln – je nach ihrem Umfang und ihrem Aufbau – in Hauptteile (A.), Teile (I.), Abschnitte (1.) und Unterabschnitte (a.) gegliedert. Einzig sehr kurze Gesetzestexte können auch ohne Zwischentitel abgefasst werden. Bei einfacher, zweifacher oder dreifacher Gliederung wird immer von der Gliederung in Teile ausgegangen, so dass in allen Fällen die Hauptgliederung diejenige mit römischen Ziffern darstellt. Bei einfacher Gliederung kommt somit nur diejenige mit römischen Ziffern zur Anwendung, während bei der zweifachen Gliederung neben derjenigen mit römischen Ziffern diejenige in Abschnitte mit arabischen Ziffern und bei dreifacher Gliederung noch zusätzlich diejenige in Unterabschnitte mit Kleinbuchstaben dazu kommt. Nur wenn ein Erlass eine vierfache Gliederung aufweist, erfolgt eine zusätzliche Gliederung in Hauptteile mit Grossbuchstaben.

Abgesehen von den Änderungserlassen ist jede Gliederungsstufe mit einem Sachtitel zu versehen, der den Inhalt des betreffenden Gliederungsteils bezeichnet.

Inhaltsverzeichnisse werden nur den sehr umfangreichen Erlassen beigelegt und sind so knapp zu halten, dass sie auf der Umschlaginnenseite der Einzelausgabe Platz haben.

Paragrafen

Die wichtigste Gliederungseinheit aller kantonalen Erlasse, unabhängig von der Rechtsform, ist der Paragraph. Nur ausnahmsweise, namentlich bei kurzen Beschlüssen, werden anstelle von Paragraphen arabische Ziffern verwendet.

Nummerierung

Die Paragraphen werden durchgehend mit arabischen Ziffern nummeriert. Werden bei der Änderung von Erlassen Paragraphen eingefügt, sind diese durch Kleinbuchstaben zu kennzeichnen (§ 27a). Wurden bei älteren Erlassen, wie bei der Staatsverfassung, eingeschobene Paragraphen mit lateinischen Numeralien (bis, ter, quater) gekennzeichnet, soll auch bei späteren Einfügungen diese Kennzeichnung beibehalten werden (§ 34^{bis}).

Sachüberschriften

Sachüberschriften dienen wie früher die Marginalien der Inhaltsangabe. Sie stehen in Kursivschrift neben Paragraphenzeichen und Paragraphenzahl. Grundsätzlich erhält jeder Paragraph eine Sachüberschrift. Besteht ein Abschnitt jedoch nur aus einem einzigen Paragraphen, entfällt die Sachüberschrift.

Marginalien

Marginalien oder Randtitel werden nur noch bei der Änderung des Gesetzes über die Gerichtsorganisation von 1913, des Steuergesetzes von 1946 und des Gesetzes über die Strafprozessordnung von 1957 beibehalten.

Absätze und Unterabsätze

Paragraphen können in Absätze und Unterabsätze unterteilt werden. Die Absätze werden mit hochgestellten arabischen Ziffern und die Unterabsätze mit Kleinbuchstaben bezeichnet. Ein Paragraph sollte gemäss der «Eugen-Huber-Regel» möglichst nicht mehr als drei Absätze haben und ein Absatz nur aus einem Satz mit einer Regelung bestehen.

§ 9a *Mahlzeitenbeiträge*

Die bäuerlich-hauswirtschaftlichen Berufsschulen erheben vom Lehrbetrieb einen Mahlzeitenbeitrag pro Lehrtochter und Kurstag von 9 Franken (inkl. Mehrwertsteuer).

Eingefügte Paragraphen werden mit Kleinbuchstaben gekennzeichnet.

3. Kosten für Lehrmittel

§ 10

Den Lehrlingen und Lehtöchtern werden die effektiven Kosten für die Lehrmittel belastet.

Ein Paragraph erhält keine Sachüberschrift, wenn ein Abschnitt nur aus einem Paragraphen besteht.

II. Maschinenschule

§ 11 *Verpflegungs- und Unterkunftskosten*

¹ Die Maschinenschule erhebt vom internen Lehrling an die Kosten

- a. für die Verpflegung pro Woche einen Beitrag von 50 Franken (inkl. Mehrwertsteuer),
- b. für die Unterkunft pro Semester einen Beitrag von 800 Franken (inkl. Mehrwertsteuer).

Dieser Textteil heisst Unterabsatz a, nicht Litera a; zitiert als § 11 Absatz 1a.

² Für externe Lehrlinge wird an die Kosten für die Verpflegung pro Woche ein Beitrag von 50 Franken (inkl. Mehrwertsteuer) erhoben.

§ 12 *Kosten für Lehrmittel*

Den Lehrlingen werden die effektiven Kosten für die Lehrmittel belastet.

III. Landwirtschafts- und Bäuerinnenschulen

1. Schulgeld

§ 13 *Landwirtschaftliche Schulen*

Die landwirtschaftlichen Schulen erheben vom Schüler oder der Schülerin pro Kurs ein Schulgeld von 200 Franken.

Schlussbestimmungen

Unter dem Titel «Schlussbestimmungen» werden die folgenden Bestimmungen zusammengefasst, und zwar in dieser Reihenfolge:

1. Vollzugsbestimmungen
2. Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts
3. Übergangsbestimmungen
4. Bestimmungen über die Volksabstimmung, das Referendum, die Genehmigung, das Inkrafttreten und die Veröffentlichung.

Zu den Schlussbestimmungen, die oben (S. 12) bereits unter inhaltlichen Gesichtspunkten erläutert wurden, ist aus formeller Sicht folgendes nachzutragen:

*Aufhebung und Änderung
bisherigen Rechts*

Hat ein neuer Erlass die Änderung oder Aufhebung bisherigen Rechts, welches in andern Erlassen geregelt ist, zur Folge, sind diese Änderungen im Einzelfall wie im Beispiel S. 17 darzustellen. Nicht zulässig sind generelle Aufhebungsformeln wie:

«Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes werden alle widersprechenden Bestimmungen aufgehoben» oder «Es werden insbesondere aufgehoben ...».

Nehmen die Änderungsbestimmungen sehr viel Raum in Anspruch, können sie in einem Anhang zum Erlass aufgeführt werden. Der Zusammenhang zwischen Erlass und Anhang muss aber gewahrt bleiben. Im Erlass text ist daher auf den Anhang, im Anhang auf die entsprechende Bestimmung des Erlasses zu verweisen.

Beispiel von Schlussbestimmungen

XIII. Schlussbestimmungen

§ 34 *Aufhebung von Erlassen*

Folgende Erlasse werden aufgehoben:

- a. Gesetz betreffend die Handelspolizei vom 30. Januar 1912⁸,
- b. Gesetz über die gewerbmässige Vermittlung im Grundstückverkehr vom 7. März 1939⁹.

bei Aufhebung Angabe der Fundstelle der ersten Publikation des Erlasses sowie seiner SRL-Nummer

§ 35 *Änderung von Erlassen*

Folgende Erlasse werden geändert:

a. Gesetz betreffend die Einführung des schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 im Kanton Luzern vom 21. März 1911¹⁰

Bei Änderungen genügt die Angabe der SRL-Nummer.

§ 111 Absatz 2

² Der Regierungsrat kann weitere Vorschriften im Sinn von Artikel 915 ZGB erlassen.

b. Gesetz über das Tanzen und die Fasnacht vom 14. April 1986¹¹

In Botschaften an den Grossen Rat und in Luzerner Erlassen heisst es «Unterabsatz», nicht Litera.

§§ 1 **Unterabsatz b**, 4 und 17–20 werden aufgehoben.

§ 36 *Übergangsbestimmungen*

¹ Befristete Bewilligungen, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes erteilt worden sind, gelten bis zu ihrem Ablauf, unbefristete bis ans Ende des Kalenderjahrs, in dem das Gesetz in Kraft tritt.

² Die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes von der Gewerbe polizei noch nicht entschiedenen Gesuche und die beim Regierungsrat hängigen Verwaltungsbeschwerden sind nach dem neuen Recht, die hängigen Verwaltungsgerichtsbeschwerden nach dem bisherigen Recht zu entscheiden.

§ 37 *Inkrafttreten*

Das Gesetz tritt am 1. April 1995 in Kraft. **Es unterliegt dem fakultativen Referendum.** — Standardwendung

Luzern, 23. Januar 1995

Im Namen des Grossen Rates
Der Präsident: Rolf Friedrich
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

nicht änderbare Teile von Erlassen

⁸ G IX 269 (SRL Nr. 955)

⁹ G XII 213 (SRL Nr. 965)

¹⁰ SRL Nr. 200

¹¹ SRL Nr. 994

*Volksabstimmung, Referendum, Genehmigung,
Inkrafttreten, Veröffentlichung*

Bei Gesetzen und andern abstimmungs- oder referendumpflichtigen Erlassen ist die Wendung «XY unterliegt der Volksabstimmung» beziehungsweise «XY unterliegt dem fakultativen Referendum» zu wählen. Ist das Inkrafttreten eines Erlasses des Grossen Rates vom Ausgang einer Volksabstimmung über eine Verfassungsänderung abhängig, wird folgende Formulierung gewählt: «Das Gesetz tritt am ... in Kraft, sofern die Verfassungsänderung über ... vom Volk angenommen wird.»

Falls für eine Verordnung die Genehmigung durch den Bund vorgeschrieben ist, wird dies wie folgt formuliert: «Die Verordnung tritt unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Bund am ... in Kraft.» Ist eine Verordnung ausnahmsweise durch den Grossen Rat zu genehmigen, ist folgende Formulierung zu wählen: «Der Regierungsrat erlässt eine Verordnung. Sie bedarf der Genehmigung des Grossen Rates.»

Da die Veröffentlichung von Erlassen, die entweder der Volksabstimmung oder dem Referendum unterliegen, selbstverständlich ist, wird auf einen ausdrücklichen Hinweis auf die Publikation verzichtet. In allen andern Fällen ist ausdrücklich festzuhalten, dass ein Erlass zu veröffentlichen ist, mit der Formulierung: «XY ist zu veröffentlichen.»

Datum und Unterschrift

Beispiele

Luzern, 19. September 1995

kein «den» vor dem Datum

Im Namen **des Grossen Rates**
Der Präsident: **Rolf Friedrich**
Der Staatsschreiber: **Viktor Baumeler**

*Grosser Rat, Regierungsrat,
Erziehungsrat und Departemente
erhalten als einzige Substantive
weiterhin die lange Genitiv-
endung.*

oder:

Im Namen **des Regierungsrates**
Der Schultheiss: **Klaus Fellmann**
Der Staatsschreiber: **Viktor Baumeler**

*Anders als bisher werden alle
unterzeichnenden Behördemit-
glieder mit Vorname aufgeführt,
jedoch ohne Titel.*

oder:

Im Namen **des Erziehungsrates**
Die Präsidentin: **Brigitte Mürner**
Der Sekretär: **Hans Ambühl**

oder:

Im Namen des Obergerichts
Der Präsident: **Stephan Wey**
Der Gerichtsschreiber: **Marco Meier**

usw.

Anhänge

In Anhängen lassen sich Bestimmungen unterbringen, die wegen ihrer besonderen Natur oder Form (technische Verfahrensvorschriften, Tabellen, Formeln, Verzeichnisse) nicht in der üblichen Gestaltung normativer Regelungen präsentiert und deshalb nicht in den Erlass selber aufgenommen werden können, ohne die Übersichtlichkeit der andern Teile des Erlasses zu beeinträchtigen. Desgleichen können umfangreiche Änderungen in weiteren Erlassen, die zusammen mit einem neuen Erlass beschlossen werden, in einen Anhang verwiesen werden (vgl. die Ausführungen zu den Ände-

rungen und Aufhebungen von Erlassen im vorstehenden Kapitel «Schlussbestimmungen»).

Um den Zusammenhang zwischen Erlass und Anhang zu wahren, muss einerseits im Erlasstext auf den Anhang und andererseits im Anhang auf die entsprechende Bestimmung des Erlasses verwiesen werden.

Der Anhang ist mit einer Überschrift (Titel) und der Bezeichnung «Anhang» zu versehen. Hat ein Erlass mehrere Anhänge, werden sie in der Reihenfolge ihrer Zugehörigkeit zum Erlasstext mit arabischen Ziffern nummeriert.

Änderungserlasse

Grundsätze zur Änderung von Erlassen

Für die Änderung von Erlassen gelten grundsätzlich die gleichen Regeln wie für neue Erlasse. In den bisherigen Ausführungen wurde denn auch bereits mehrmals auf Änderungserlasse hingewiesen. Zusätzlich sind vor allem folgende Punkte zu beachten:

Parallelität der Form

Erlasse können nur durch Erlasse mindestens der gleichen formellen Rechtsstufe geändert oder aufgehoben werden. Verfassungsrecht kann also nur durch Verfassungsänderung, Gesetzesrecht nur durch Gesetze und Ordnungsrecht nur durch Verordnungen geändert oder aufgehoben werden. Ausnahmsweise kann Gesetzesrecht durch den Ordnungsgeber mit gesetzvertretendem materiellem Gesetzesrecht geändert werden, wenn der Gesetzgeber ihn in der Delegationsnorm dazu ermächtigt hat (BGE 109 I b 193). Ausserdem ist es aus verfahrensökonomischen Gründen zulässig, Dekrete und Grossratsbeschlüsse im Rahmen einer Gesetzesrevision aufzuheben.

Änderung mehrerer Erlasse

In einem Änderungserlass soll in der Regel nur der im Titel angegebene Erlass geändert werden. Änderungen weiterer Erlasse dürfen nur an die Hauptänderung geknüpft werden, wenn sie mit dieser in einem engen sachlichen Zusammenhang stehen und von geringem Umfang sind. Weitergehende Änderungen von andern Erlassen dürfen nicht eingebaut werden. Ebenso wenig sollen an einen Änderungserlass zu einem bestimmten Thema zusätzlich neue Bestimmungen gekoppelt werden, die einen andern Gegenstand betreffen. Solche Vorschriften sollen den Gegenstand eigener Änderungserlasse bilden (Grundsatz der Einheit der Materie).

Vorübergehende, befristete Änderungen

Vorübergehende, befristete Änderungen, welche die Geltung des bisherigen Rechts suspendieren, sollen durch einen speziellen Erlass und nicht durch eine formelle Änderung des bisherigen Erlasses erfolgen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn nach Ablauf der Geltung des befristeten Rechts das suspendierte Recht wieder aufleben soll.

Änderbare Bestandteile

Änderbar sind nur jene Bestandteile des Erlasses, die dem Willen des Gesetzgebers Ausdruck geben. Elemente wie Datum, Unterschriften sowie Name des antragstellenden Departementes im Ingress gehören nicht dazu.

Formelle Gliederung von Änderungserlassen

Titel

Änderungserlasse erhalten den Titel des zu ändernden Grunderlasses. Wenn dem Haupttitel in Klammern ein Kurztitel beigefügt ist, muss auch dieser beim Änderungserlass wiederholt werden. Unter dem Titel steht die Wendung «Änderung vom ...».

Ingress

Die im Ingress des ursprünglichen Erlasses erwähnte Rechtsgrundlage wird im Ingress des Änderungserlasses nicht wiederholt. Allerdings ist die Rechtsgrundlage bei Erlassen des Grossen Rates in der Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat zu erwähnen.

Erfolgt die Änderung eines Erlasses aber gestützt auf eine neue Rechtsgrundlage, wird diese nicht nur im Ingress des Änderungserlasses angegeben, sondern es ist auch der Ingress des ursprünglichen Erlasses selbst zu ändern.

Gliederung

Die Teile von Änderungserlassen werden mit römischen Ziffern bezeichnet. Teil I enthält das neue Recht, während in Teil II allfällige Änderungen anderer Erlasse aufgeführt werden. Die Schlussbestimmungen, insbesondere das Übergangsrecht und das Inkrafttreten, werden in der Regel in einen letzten Teil (II. oder III.) aufgenommen.

Einleitung

Der Teil I von Änderungserlassen wird einheitlich wie folgt eingeleitet:

«Das (Gesetz über) ... vom ... wird wie folgt geändert:»

Hier braucht nur noch der Kurztitel des Erlasses – falls einer existiert – genannt zu werden. Als Datum ist bloss jenes des ursprünglichen Erlasses anzugeben; die Daten allfälliger Änderungen sind nicht zu erwähnen.

Änderungen

Änderungen nimmt man vor, indem in der Überschrift die zu ändernde Gliederungseinheit des Erlasses und darunter deren neue Fassung angeführt wird. Neu hinzukommende Titel, Paragraphen und Absätze werden mit dem Zusatz «(neu)» bezeichnet. Die einzelne Änderung ist als Änderung der kleinstmöglichen Gliederungseinheit (Absatz, Unterabsatz, Ziffer) vorzunehmen. Besteht allerdings eine Ziffer oder ein Unterabsatz bloss aus einem Satzstück, ist der zugehörige Einleitungssatz ebenfalls wiederzugeben (Prinzip der Lesbarkeit auch eines Änderungserlasses).

Erfährt ein Paragraph in seinen wesentlichen Teilen Änderungen, wird er vollständig und mit der Sachüberschrift in der neuen Fassung wiedergegeben. Bei Änderung aller Absätze eines Paragraphen erscheint die Sachüberschrift immer im Änderungserlass.

Bei der Änderung von Erlassen sollte die formelle Gliederung nicht geändert werden. Insbesondere auf Verschiebungen von Paragraphen und von Absätzen soll, wenn immer möglich, verzichtet werden. Eine Paragraphenverschiebung ist allerdings

dann erforderlich, wenn vor dem ersten Paragraphen eine Bestimmung eingeschoben werden muss. In diesem Fall wird die eingefügte Bestimmung zu § 1, während der bisherige § 1 zu § 1a wird.

Änderungen weiterer Erlasse durch einen Änderungserlass kommen in einen eigenen Teil II oder III zu stehen und werden eingeleitet mit dem Satz: «Die (Verordnung über) ... vom ... wird wie folgt geändert:» und im übrigen behandelt wie der übergeordnete Änderungserlass (vgl. Kapitel «Änderung mehrerer Erlasse», S. 19).

Übergangsbestimmungen

Übergangsbestimmungen im Änderungserlass werden in der Regel in einem eigenen Teil II oder III aufgeführt. Im Einzelfall ist aber zu überlegen, ob eine Übergangsbe-

Beispiel eines Änderungserlasses

Nr. 495

Reglement über Aufnahme und Steignormen des Kantonalen Kindergärtnerinnen-Seminars Luzern

SRL-Nummer und Titel des zu ändernden Erlasses

Änderung vom 24. Februar 1994*

Der Erziehungsrat des Kantons Luzern, auf Antrag des Erziehungsdepartementes, beschliesst:

Eine Rechtsgrundlage wird nur angegeben, wenn sie von der des zu ändernden Erlasses abweicht.

I.

Das Reglement über Aufnahme und Steignormen des Kantonalen Kindergärtnerinnen-Seminars Luzern vom 26. Oktober 1972¹ wird wie folgt geändert:

Standardformulierung

§ 8 Absatz 1c und d sowie e und f (neu)

Die Aufnahmeprüfung besteht aus den Prüfungsteilen
c. bildnerisches Gestalten,
d. Werken,
e. Musik,
f. Rhythmik.

Hier Fundstelle, nicht SRL-Nummer angeben. Falls der Erlass nie amtlich publiziert wurde, ist dies anzugeben.

«sowie» trennt die zwei zu ändernden von den zwei neu hinzukommenden Unterabsätzen.

§ 12 Absatz 2a

² Die Aufnahmeprüfung hat bestanden, wer

a. einen Durchschnitt aus den Noten aller Prüfungsteile von mindestens 4,0 erreicht, wobei die Note für den Prüfungsteil Deutsch schriftlich doppelt zählt,

In Luzerner Erlassen nicht: Absatz 2 litera a.

Einleitungssatz anführen, wenn bloss ein Satzstück (Unterabsatz a) geändert wird.

§ 9a (neu) Aufnahmegespräch

Das Aufnahmegespräch findet in Form einer Diskussion in einer Gruppe von mindestens zwei Kandidatinnen über ein von der Schulleitung vorgegebenes Thema statt. Mindestens zwei Lehrpersonen beobachten die Diskussion und erstatten der Konferenz der Examinatoren darüber Bericht.

«neu» steht bei neu hinzukommenden Einheiten (Paragraphen, Absätze, Unterabsätze, Zwischentitel), nicht bei bloss neu gefassten: formal neu, nicht inhaltlich.

*G 1994 47

¹ Das Reglement wurde weder im Kantonsblatt noch in der Gesetzessammlung publiziert.

stimmung in die bestehende Übergangsbestimmung des Grunderlasses zu integrieren ist, indem sie dort angefügt wird (als zusätzlicher Absatz oder als neuer Paragraph) oder an die Stelle der alten tritt. Bei der Änderung von Erlassen ist generell ein Augenmerk auf die Übergangsbestimmungen zu richten: Veralterte Bestimmungen sollten bei solchen Gelegenheiten aus dem Erlass entfernt werden.

Auch Änderungserlasse können um Anhänge ergänzt werden. Es gilt darüber, was für neue Erlasse S. 18/19 gesagt wurde.

Aufhebungserlasse

Beispiel eines Aufhebungserlasses

Nr. 856

Beschluss über den Vollzug der eidgenössischen Chauffeurverordnung

*SRL-Nummer und Titel des
aufzuhebenden Erlasses*

Aufhebung vom 19. September 1995*

*Der Regierungsrat des Kantons Luzern,
auf Antrag des Militär-, Polizei- und Umweltschutzdepartementes,
beschliesst:*

I.

*Änderungs- und Aufhebungs-
erlasse werden mit römischen
Ziffern gegliedert.*

Der Beschluss über den Vollzug der eidgenössischen Chauffeurverordnung vom 20. November 1981¹ wird aufgehoben.

*Hier Fundstelle und SRL-Nummer
(in Klammern) angeben.*

II.

Die Aufhebung tritt am 1. Oktober 1995 in Kraft. **Sie ist zu veröffentlichen.**

*Falls die Veröffentlichung nicht
selbstverständlich ist (vgl. S. 18),
muss sie mit dieser Formulierung
beschlossen werden.*

Luzern, 19. September 1995

Im Namen des Regierungsrates
Der Schultheiss: Ulrich Fässler
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

*G 1995 390

¹ G 1981 166 (SRL Nr. 856)

Fussnoten

Fussnoten in den luzernischen Erlassen enthalten Angaben über

- die Veröffentlichung eines Erlasses in einem amtlichen Publikationsorgan (Luzerner Kantonsblatt, Gesetzessammlung, Bundesblatt usw.),
- die Nummer der zitierten Erlasse innerhalb der systematischen Ordnung der Rechtssammlungen des Bundes oder des Kantons,
- Genehmigungen, Gewährleistungen, Beitritts- und Inkrafttretensbeschlüsse,
- Fundstellen von Beratungsunterlagen und von kompetenzbegründenden Bestimmungen sowie über
- Änderungen, Aufhebungen und Einfügungen von Absätzen, Paragraphen, Sachüberschriften und Titeln.

Diese Angaben erlauben den Rechtssuchenden u.a. den ursprünglichen Text des Erlasses aufzufinden, Querverbindungen herzustellen oder Änderungen von Paragraphen zu identifizieren.

Die Fussnoten stehen *nicht* zur Verfügung für Anmerkungen des Gesetzgebers zu seinem Gesetz, für die Erläuterung einer Norm oder für andere materiell-rechtliche Ergänzungen.

Fussnoten erhalten alle Erlassentwürfe, die dem Regierungsrat, dem Erziehungsrat, dem Obergericht oder dem Verwaltungsgericht zum Beschluss vorgelegt werden. Hingegen brauchen die Gesetzesentwürfe, die der Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates verabschiedet, keine Fussnoten aufzuweisen. Diese Fussnoten werden erst nach der Schlussabstimmung des Grossen Rates von der Staatskanzlei für die Publikation im Kantonsblatt hinzugefügt. Sie sind deshalb auch nicht Gegenstand dieser Richtlinien. Für die übrigen Erlassentwürfe hingegen gelten die im folgenden aufgeführten Regeln.

Die *Fussnote zum Titel* ist das hochgestellte Sternchen (*), das dem Datum beigefügt wird. Mit dieser Fussnote wird die Fundstelle des betreffenden Erlasses im Luzerner Kantonsblatt (K) und in der laufenden Gesetzessammlung des Kantons Luzern (G) mit Jahrgang und Seitenzahl angegeben. Diese Daten sind allerdings beim Abfassen von Erlassentwürfen zuhanden der beschliessenden Behörde naturgemäss noch nicht bekannt! In die Sternchen-Fussnote gehört auch die Angabe der offiziellen Abkürzung eines Erlasses, falls eine solche sinnvoll erscheint.

Im *Ingress* und im *Hauptteil* des Erlasses werden grundsätzlich alle Verweisungen auf andere Erlasse mit Fussnoten versehen: In diesen Fussnoten wird die systematische Nummer des betreffenden Luzerner (SRL Nr. 00) oder des eidgenössischen Erlasses (SR __00) angegeben.

Wird ein Erlass öfters zitiert, erhält er nur das erste Mal eine Fussnote, und zwar ergänzt um den Satz: «Auf dieses Gesetz (Reglement, Verordnung usw.) wird im Folgenden nicht mehr hingewiesen.» Wird ein aufgehobener Erlass zitiert, ist die Fundstelle in der Gesetzessammlung anzugeben.

Übrigens: Beim ersten Zitieren eines Erlasses wird dieser in der Regel mit vollem Titel und Datum angeführt, in späteren Verweisen nur noch mit dem Kurztitel (falls vorhanden), jedenfalls aber ohne Datum.

Fussnoten zu den *Schlussbestimmungen*: Werden Erlasse aufgehoben, so ist in den betreffenden Fussnoten die Fundstelle der ersten Publikation des Erlasses sowie in Klammer seine Nummer in der systematischen Luzerner Rechtssammlung anzugeben. Damit kann jeder Erlass eindeutig identifiziert werden. Die Angabe der Fundstelle ist

unerlässlich, weil die SRL-Nummer des aufgehobenen Erlasses oft auf den aufhebenden neuen oder einen andern Erlass neueren Datums übergeht.

Bei der Änderung von Erlassen in den Schlussbestimmungen wird in der Fussnote die systematische Nummer des Erlasses angegeben.

Bei *Änderungserlassen* ist zu beachten, dass im Einleitungssatz, der auf I. folgt, der zu ändernde Erlass immer mit der Fundstelle in der Gesetzessammlung angemerkt wird (die SRL-Nummer steht ja schon im Kopf des Änderungserlasses). Wurde der Erlass nie amtlich publiziert, ist dies statt der Fundstelle anzugeben: «Das Reglement (Verordnung, Beschluss usw.) wurde weder im Kantonsblatt noch in der Gesetzessammlung publiziert.»

Zeitplanung

Erlasse sollten möglichst nicht unter Zeitdruck erarbeitet werden. Es ist deshalb wichtig, bei der Arbeit an Gesetzen einige Rahmenbedingungen im Auge zu behalten. Entwirft man einen Erlass, der zusammen mit einer Botschaft des Regierungsrates zum Beschluss an den Grossen Rat geht, sind die im ersten Kapitel der «Anleitung zum Verfassen von Botschaften an den Grossen Rat» genannten Punkte zu beachten.

Bei Erlassen der Verordnungsstufe ist die Planung meist weniger kompliziert. Massgebender Zielpunkt ist in der Regel der geplante Inkrafttretenstermin (manchmal aber auch der Zeitpunkt des Versands von Erlassbroschüren an betroffene Gremien und Gesetzesanwenderinnen und -anwender bereits vor dem Inkrafttreten des betreffenden Erlasses). Mit Rücksicht auf das Inkrafttreten ist der Entwurf rechtzeitig beim Regierungsrat oder beim Erziehungsrat zu traktandieren, d.h. eines oder zwei «Kanzleitisch-Verdikte» müssen eingeplant werden. Vor der Traktandierung sind die Arbeiten früh genug so weit voranzutreiben, dass den beiden Prüfstellen in der Staatskanzlei, dem Rechtskonsulenten und dem Leiter Dokumentation, je nach Umfang und Komplexität des Erlasses, genügend Zeit für ihre Arbeit eingeräumt werden kann: rund zwei Wochen im Schnitt. Nur so können diese beiden Stellen ihre Arbeit koordinieren, was bezüglich Arbeitsaufwand und Resultat erfahrungsgemäss für beide Seiten am fruchtbarsten ist.

Impressum

Herausgeberin
Staatskanzlei des Kantons Luzern

Konzept/Gestaltung
Grafikwerkstatt GmbH für Gestaltung, Emmenbrücke

Druck
Gersag-Druck, Emmenbrücke

Papier
Inhalt: Offset hochweiss 120 gm²
Umschlag und Einlageblatt: Bristol hochweiss 330 gm²

Auflage
300 Exemplare

Luzern, März 1997

Der zweite Teil dieser Broschüre enthält die
Anleitung zum Verfassen von Botschaften an den Grossen Rat