

Richtlinien über die Gesetzestechnik

Ausgabe 2016

Nach § 59 Absatz 1 des Kantonratsgesetzes vom 28. Juni 1976 erlässt der Regierungsrat Richtlinien für die Vorbereitung der Entwürfe zu Verfassungsänderungen, Gesetzen und Dekreten. In § 22 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Regierungsrates vom 26. August 2014 wird ausserdem bestimmt, dass der Regierungsrat im Einvernehmen mit der Redaktionskommission des Kantonsrates Richtlinien über die Gesetzestechnik aufstellt.

Der Regierungsrat hat am 18. Oktober 2016 die vorliegenden Richtlinien über die Gesetzestechnik beschlossen (RRB Nr. 1070). Sie ersetzen die regierungsrätlichen „Richtlinien über die Gesetzestechnik, Ausgabe 2013“ vom 2. Juli 2013.

Die Redaktionskommission des Kantonsrates hat den vorliegenden Richtlinien über die Gesetzestechnik am 21. September 2016 zugestimmt.

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG	4
2. RECHTSETZUNGSBEFUGNIS	4
3. RECHTSFORM VON ERLASSEN	5
3.1 ERLASSE DES KANTONS RATES.....	5
3.2 ERLASSE DES REGIERUNGSRATES	5
3.3 ERLASSE DES KANTONSGERICHTES	6
3.4 ERLASSE WEITERER PERSONEN UND ORGANISATIONEN	6
4. HARMONIE DER RECHTSORDNUNG	7
4.1 RANGORDNUNG DER RECHTSNORMEN	7
4.2 SYSTEMATISCHE GRUNDSÄTZE FÜR DEN ERLASS VON RECHTSNORMEN	7
5. FINALE NORMEN	11
6. MANTELERLASSE	11
7. SPRACHE VON ERLASSEN	13
7.1 SPRACHLICHE GLEICHBEHANDLUNG VON FRAU UND MANN.....	13
7.2 RECHTSCHREIBUNG.....	14
7.3 FORMULIERUNG VON ZUSTÄNDIGKEITSNORMEN	14
8. GLIEDERUNG VON ERLASSEN	15
8.1 INHALTLICHER AUFBAU VON ERLASSEN.....	15
8.2 FORMELLE GLIEDERUNG VON ERLASSEN	17
9. ÄNDERUNGSERLASSE	25
9.1 GRUNDSÄTZE ZUR ÄNDERUNG VON ERLASSEN	25
9.2 FORMELLE GLIEDERUNG VON ÄNDERUNGSERLASSEN.....	26
10. AUFHEBUNGSERLASSE	29
11. FUSSNOTEN	30
11.1 ÄNDERUNGSFUSSNOTEN	30
11.2 HINWEISFUSSNOTEN	30
12. ZEITPLANUNG	31

1. 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 auf sonstige Beschlüsse des Kantonsrates wird nur am Rand Bezug genommen. Die Richtlinien sind jedoch sinngemäss auch auf diese Erlassformen anwendbar. Für die vertiefte Auseinandersetzung mit der Thematik wird auf den ausführlichen Gesetzgebungsleitfaden („Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes“) verwiesen, der im Internet unter www.bj.admin.ch abgerufen werden kann und vom Bundesamt für Justiz im EJPD periodisch überarbeitet wird.

2. Rechtsetzungsbefugnis

Zur Rechtsetzung sind im Kanton Luzern allein der Kantonsrat, der Regierungsrat und das Kantonsgericht und, soweit das Gesetz dies vorsieht, die weiteren Personen und Organisationen befugt, die mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beauftragt sind. Die massgebliche Bestimmung in der Kantonsverfassung lautet:

§ 45 *Rechtsetzung*

¹Der Kantonsrat erlässt die wichtigen Rechtssätze in der Form des Gesetzes.

²Zu den wichtigen Rechtssätzen gehören insbesondere die Bestimmungen, für welche die Kantonsverfassung ausdrücklich ein Gesetz vorsieht, und die wesentlichen Bestimmungen über

- a. die Rechtsstellung Einzelner, namentlich bei der Ausübung der politischen Rechte,
- b. die Organisation der Behörden und die Verfahren,
- c. die Aufgaben des Kantons und Zweck, Art und Umfang seiner Leistungen,
- d. den Gegenstand von Abgaben, die Grundsätze ihrer Bemessung und den Kreis der Abgabepflichtigen mit Ausnahme von Gebühren in geringer Höhe.

³Das Gesetz kann die Befugnis, Rechtssätze zu erlassen, dem Regierungsrat, dem Kantonsgericht oder den mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beauftragten weiteren Personen und Organisationen übertragen, soweit dies nicht durch die Kantonsverfassung ausgeschlossen wird.

⁴Der Kantonsrat kann in den Bereichen Organisation und Personal Verordnungen erlassen, soweit das Gesetz dies vorsieht.

Die Kantonsverfassung 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 nachgeordnete Einheiten sind aber auch im an das Kantonsgericht übertragenen Zuständigkeitsbereich nicht zulässig.

Zur Auslegung von § 45 der Kantonsverfassung wird im Übrigen auf den von Prof. Dr. Paul Richli und Dr. Franz Wicki 2010 im Stämpfli-Verlag herausgegebenen Kommentar der Kantonsverfassung Luzern verwiesen, der auch in der Handbibliothek der Staatskanzlei aufliegt.

3. Rechtsform von Erlassen

3.1 Erlasse des Kantonsrates

Über die Rechtsform von Erlassen des Kantonsrates gibt § 47 des Kantonsratsgesetzes zusätzlich zu § 45 der Kantonsverfassung wie folgt Aufschluss:

§ 47 Rechtsformen zur Erledigung der Sachgeschäfte

¹Der Kantonsrat erledigt seine Sachgeschäfte in der Form von:

- a. Verfassungsänderungen (Teil- oder Totalrevisionen),
- b. Gesetzen (§ 45 der Kantonsverfassung),
- c. Dekreten,
- d. Kantonsratsbeschlüssen.

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

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

3.2 Erlasse des Regierungsrates

Nach § 56 Absatz 1 der Kantonsverfassung ist der Regierungsrat grundsätzlich für den Erlass von Vollzugsverordnungen zuständig. Soweit ihn das Gesetz dazu ermächtigt, kann der Regierungsrat nach dieser Bestimmung zudem gesetzvertretende („weitere“) Verordnungen erlassen. Für solche Ermächtigungen gelten die Grundsätze, welche das Bundesgericht im Rahmen der Rechtsprechung zur sogenannten Gesetzesdelegation entwickelt hat.

In Fällen zeitlicher Dringlichkeit kann der Regierungsrat ausserdem gestützt auf § 56 Absatz 2 der Kantonsverfassung gesetzvertretende Verordnungen zur Einführung übergeordneten Rechts erlassen. § 56 Absatz 3 der Kantonsverfassung 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 meistens als Verordnung, oft aber auch als 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 gesetzausführende und keine gesetzvertretenden Bestimmungen enthält, ist oft schwer festzustellen. Die Bezeichnung „Vollzugsverordnung“ ist daher zurückhaltend zu verwenden.

Als „Reglemente“ werden Erlasse bezeichnet, die weniger bedeutsam sind und beispielsweise Folgendes zum Inhalt haben: Organisation von Verwaltungseinheiten (z.B. Reglement für das Natur-Museum Luzern), Vorschriften über Ausbildungen und Prüfungen (z.B. Reglement über die Aufnahme, die Promotion und die Abschlussprüfungen an den Fachmittelschulen des Kantons Luzern), die Benützung von Schul- und anderen Anlagen (z.B. SRL Nr. 503).

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.

Anstelle der Überschrift „Verordnung“ kann nebst diesen Ausdrücken namentlich auch die Bezeichnung „Ordnung“ verwendet werden (vgl. etwa die Geschäftsordnung des Regierungsrates und die vom Kantonsrat erlassene Besoldungsordnung, die wie die vom Regierungsrat erlassene Besoldungsverordnung Verordnungsrecht zum Personalgesetz enthält). Die Bezeichnung „Tarif“ wird für eine Liste von Steuern oder Gebührenansätzen verwendet (z.B. Kaminfegertarif, Gebührentarif und Kostenverordnung für die Staatsverwaltung).

3.3 Erlasse des Kantonsgerichtes

Nach § 45 Absatz 3 der Kantonsverfassung kann der Kantonsrat durch Gesetz auch dem Kantonsgericht Verordnungsbefugnisse einräumen.

Die Erlasse des Kantonsgerichtes werden zumeist als Verordnungen bezeichnet (vgl. beispielsweise Verordnung zum Gesetz über die Organisation der Gerichte und Behörden in Zivil-, Straf- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren [Justizverordnung], SRL Nr. 262; Verordnung über die Kosten in Zivil-, Straf- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren [Justiz-Kostenverordnung], SRL Nr. 265). Daneben kommt aber auch die Bezeichnung „Geschäftsordnung“ (z.B. Geschäftsordnung für das Kantonsgericht des Kantons Luzern, SRL Nr. 263) vor. Auch Reglemente wurden von den Vorgängern des Kantonsgerichtes in der Vergangenheit erlassen, was auch künftig möglich ist.

3.4 Erlasse weiterer Personen und Organisationen

Nach § 45 Absatz 3 der Kantonsverfassung kann das Gesetz die Befugnis, Rechtssätze zu erlassen, auch „den mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beauftragten weiteren Personen und Organisationen“ übertragen. Obwohl es sich bei diesen Rechtssätzen um Verordnungsrecht handelt, werden sie nach der Praxis nicht mit „Verordnung“ überschrieben. Die Erlasse der beiden Anstalten Luzerner Kantonsspital und Luzerner Psychiatrie sind ihrer Grundlage im Spitalgesetz entsprechend durchwegs als Reglemente bezeichnet (z.B. Reglement über die Organisation des Luzerner Kantonsspitals, Patientenreglement für die Luzerner Psychiatrie). Die Erlasse der Universität Luzern, welche ebenfalls als Anstalt ausgestaltet ist, sind, abgesehen vom Sonderfall „Statut“, mit „Ordnung“ (z.B. Habilitationsordnung, Studien- und Prüfungsordnung) und mit „Reglement“ (z.B. Be-

rufungsreglement, Reglemente über Zertifikationslehrgänge) überschrieben. Der Verbundrat des Verkehrsverbundes Luzern hat die von ihm zu regelnden Belange – der Vorgabe im Gesetz über den öffentlichen Verkehr entsprechend – in einem Reglement beschlossen (Reglement für den Verkehrsverbund Luzern).

4. Harmonie der Rechtsordnung

4.1 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 niedereren 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.

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

4.2.1 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 Rechtsgebiet-

tes 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. Mit der Vorschrift im Kantonsratsgesetz, wonach der Regierungsrat der vorberatenden Kommission des Kantonsrates bei der ersten Beratung von Gesetzen in der Regel den zugehörigen Verordnungsentwurf vorzulegen hat, ist die Einhaltung dieser Praxis bei Gesetzesvorlagen neuerdings gleichsam Pflicht.

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 auf das Inkrafttreten des Gesetzes hin beschlossen werden können.

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

4.2.2 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, sodass 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 zusammen mit dem Spezialgesetz anzupassen, damit die Geschlossenheit des Verfahrens gewahrt bleibt.

4.2.3 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.

4.2.4 Bereinigung widersprechender Bestimmungen und Übergangsbestimmungen

Im Teil II des geänderten oder neuen Erlasses sollen überholte Bestimmungen anderer Erlasse der gleichen Stufe respektive der gleichen Instanz detailliert aufgeführt und aufgehoben oder geändert werden. Dasselbe gilt für widersprechende Erlasse der gleichen Stufe als Ganze, welche im Teil III einzeln aufzuheben sind.

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 in den Schlussbestimmungen des Erlasses sind so auszugestalten, dass sie die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und des Rückwirkungsverbots nicht verletzen.

4.2.5 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.

4.2.6 Befristung von Erlassen

Gemäss der am 15. März 2016 als Postulat teilweise erheblich erklärten Motion M 31 über ein Verfalldatum für Gesetze soll im Rahmen des konkreten Gesetzgebungsvorhabens jeweils die Möglichkeit der Befristung von Gesetzen geprüft und in der zugehörigen Botschaft thematisiert werden. Die Prüfung der Befristung von Gesetzen ist bereits heute eine Daueraufgabe im Rahmen der Rechtsetzung und der mit ihr betrauten Organe. Es soll nur so viel und nur so lange wie nötig reguliert werden. § 15 der Kantonsverfassung verlangt, dass Aufgaben regelmässig daraufhin zu überprüfen sind, ob sie notwendig und finanziell tragbar sind und ob sie wirksam, wirtschaftlich und vom geeigneten Leistungserbringer erfüllt werden. Erscheint eine Befristung nicht von vornherein als ausgeschlossen (weil der Erlass im Interesse der Rechtssicherheit auf Dauerhaftigkeit angelegt sein muss), so sind die Überlegungen dazu in der Botschaft in einem eigenen Kapitel darzulegen. Und zwar in beiden Fällen: wenn dem Kantonsrat ein Antrag auf Befristung gestellt werden soll, aber auch, wenn eine Befristung vom Regierungsrat abgelehnt wird. Die Frage der Befristung ist nicht nur bei neuen Gesetzen und Totalrevisionen zu prüfen, sondern auch für die neuen oder geänderten Regelungen bei Teilrevisionen von Gesetzen, mit denen etwa die Rechtsgrundlage für neue Staatsbeiträge geschaffen oder zur einstweiligen Regelung eines aktuellen Problems ein neuer Abschnitt in ein Gesetz eingeführt werden soll. Statt einer Befristung ist auch eine Evaluationsnorm denkbar, die vorschreibt, dass die Notwendigkeit des neuen Rechts nach einer gewissen Zeit konkret zu überprüfen ist.

Eine Befristung von Gesetzen kann in den folgenden Fällen sinnvoll sein:

- bei nur zeitweilig auftretenden Problemen,
 - bei Problemen, die durch andere geeignete Massnahmen nach einer bestimmten Zeit dauerhaft gelöst werden können,
 - bei Gesetzen und Gesetzesänderungen mit von vornherein nicht klar abschätzbaren Wirkungen,
 - bei Gesetzen und Gesetzesänderungen mit hohem finanziellem Aufwand,
 - bei Gesetzen und Gesetzesänderungen, die im Hinblick auf eine systematische Wirkungskontrolle periodisch überprüft werden sollen (vgl. Kap. Finale Normen unten).
- Bestimmungen über Finanzhilfen sind von Gesetzes wegen in der Regel zu befristen (vgl. § 6 Abs. 1c Staatsbeitragsgesetz; SRL Nr. 601).

5. Finale Normen

In der Gesetzgebung wird im Wesentlichen zwischen finalen Normen (Ziel- oder Zwecknormen), konditionalen Normen (nach dem „Wenn-dann-Schema“ aufgebaute Normen mit Tatbestand und Rechtsfolge), instrumentalen Normen (Handlungsanweisungen) und relationalen Normen (Rahmen der Selbstregulierung) unterschieden. Mit der Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WVO) hat die finale Gesetzgebung im Kanton Luzern an Bedeutung gewonnen. Da finale Normen aus rechtsstaatlichen Gründen einer hinreichenden Ergänzung durch konditionale und instrumentale Normen bedürfen, stehen sie aber anzahlmässig nach wie vor nicht im Vordergrund. Beim Entscheid darüber, ob (und inwiefern) final legiferiert werden soll, stellt sich immer zunächst die Frage der Eignung des zu regelnden Bereichs. Finalem Recht sind dabei umso engere Grenzen gesetzt, je intensiver in Rechte und Pflichten Betroffener eingegriffen wird. Zielvorgaben sollten soweit möglich so präzise formuliert werden, dass im Rahmen von Gesetzesbewertungen die Zielerreichung gemessen werden kann. In der Lehre wird empfohlen, eher davon abzusehen, bereits auf Gesetzesesebene Wirkungs- oder Leistungsindikatoren (Messgrössen) zu umschreiben und Wirkungs- oder Leistungsstandards (Soll-Grössen) festzulegen (vgl. zum Ganzen: Andreas Lienhard, Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Bern 2005, S. 259 ff.). Zielnormen werden in der Regel im ersten Teil eines Erlasses unter dem Titel „Zweck“ oder „Ziele“ aufgenommen (vgl. Staatsbeitragsgesetz, Tourismusgesetz). Wirkungsziele werden mitunter aber auch gesondert näher umschrieben, beispielsweise in einem eigenen Teil eines Gesetzes (vgl. Gesetz über die Volksschulbildung), oder in einer sogenannten Soll-Bestimmung (vgl. dazu beispielsweise die Umschreibung von Baulinien im Planungs- und Baugesetz). Sie sollten nur dann in einen Erlass aufgenommen werden, wenn ihnen bei dessen Auslegung oder Vollzug eine wesentliche Funktion zukommt.

6. Mantelerlasse

Es kommt ab und zu vor, dass mehrere Erlasse mittels eines einzigen Beschlusses unter einem einheitlichen Titel verabschiedet, abgeändert oder aufgehoben werden. Solche Beschlüsse werden zum Teil mit „Mantelerlass“ überschrieben. Ein Beispiel für einen sol-

chen Erlass ist das Gesetz über die Verteilung und die Finanzierung der Aufgaben im Kanton Luzern [Mantelerlass zur Finanzreform 08] vom 10. September 2007, mit dem insgesamt dreissig Gesetze neu erlassen oder abgeändert wurden und ein Gesetz aufgehoben wurde. Mantelerlasse werden als solche lediglich in der laufenden Gesetzesammlung veröffentlicht. Ihr Inhalt wird aber selbstverständlich in die einzelnen Erlasse der Systematischen Rechtssammlung des Kantons Luzern (SRL) integriert.

Auf Gesetzesebene ist bei Mantelerlassen, unabhängig davon, ob sie als solche explizit bezeichnet werden oder nicht, stets der Grundsatz der Einheit der Materie zu beachten (vgl. zu diesem Grundsatz bei Gesetzesänderungen: Urteil 1C_247/2008 des Bundesgerichts vom 21. Januar 2009 zu einer entsprechenden Änderung des Übertretungsstrafgesetzes und des damaligen Kantonspolizeigesetzes). In Fällen, die zwingend einheitlich

zu regeln sind, kann dieser Grundsatz einen Mantelerlass geradezu erheischen. Solche Fälle lagen beispielsweise vor beim Gesetz über die Aufhebung der rechtlichen Grundlagen der Bürgergemeinde vom 28. April 2008 sowie beim Gesetz über die Aufhebung der Kommission für Erziehungsfragen vom 10. Mai 2010, dessen Inhalt je eine Änderung des Gesetzes über die Volksschulbildung, des Gesetzes über die Berufsbildung und die Weiterbildung und des Gesetzes über die Gymnasialbildung bildete.

Da Verordnungen nicht dem Referendum unterliegen, gilt für ihre Verabschiedung der aus dem Stimm- und Wahlrecht abgeleitete Grundsatz der Einheit der Materie an sich nicht. Aus Transparenzgründen erscheint es jedoch angezeigt, diesen Grundsatz bei Mantelerlassen auf Verordnungsebene analog anzuwenden. Die Bezeichnung „Mantelerlass“ wird bei der Zusammen-

**Gesetz
über die Aufhebung der rechtlichen Grundlagen
der Bürgergemeinde**

vom 28. April 2008*

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 27. November 2007¹,
beschliesst:*

I.

1. Bürgerrechtsgesetz

Das Bürgerrechtsgesetz vom 21. November 1994² wird wie folgt geändert:

§ 1 *Unterabsätze b und d*
Die nachstehenden Begriffe haben im Bürgerrechtsgesetz folgende Bedeutung:
b. Gemeindegürgerrecht: Bürgerrecht in einer luzernischen Einwohnergemeinde,
d. Gemeinden sind die Einwohnergemeinden,

§ 30 *Absätze 1b und 2*
¹ Zuständig für Entscheide, die gestützt auf dieses Gesetz ergehen, sind
b. der Gemeinderat für die
– Erteilung des Gemeindegürgerrechts an schweizerische Gesuchsteller und
Gesuchstellerinnen gemäss § 12,
– Entlassung aus dem Gemeindegürgerrecht, soweit damit nicht der Verlust
des Schweizer Bürgerrechts verbunden ist;

*K 2008 1187 und G 2008 294
¹ KR 2008 195
² SRL Nr. 2

fassung der Änderung verschiedener Verordnungen in einem Beschluss allerdings nicht verwendet. Vielmehr ist in solchen Fällen oft von Beschlüssen die Rede (vgl. dazu z.B. den Beschluss des Regierungsrates vom 11. Dezember 2007 über die Änderung und die Aufhebung von Verordnungen im Zusammenhang mit der Anpassung der kantonalen Rechtssätze an den Grundsatz der Organisationsfreiheit der Gemeinden), oder es werden eine Anzahl Verordnungsänderungen unter dem Titel jenes Erlasses geändert, in dem die Hauptsache des neuen Regelungsgegenstandes untergebracht wird. Ein solcher inhaltlicher Mantelerlass wird im Lexwork-System allerdings formell als Änderungserlass mit einem Haupterlass und einer unbestimmten Anzahl Fremdänderungen und -aufhebungen behandelt.

7. 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 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.

7.1 Sprachliche Gleichbehandlung von Frau und Mann

Im Zuge gesellschaftlicher Veränderungen hat sich 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, Stimmberichtigte bzw. Umschreibungen wie: „Wer das Bürgerrecht besitzt,...“. Das gilt für alle Berufs- und Personenbezeichnungen.

Beim Bund werden neue oder totalrevidierte Erlasse seit zwanzig Jahren nach den Grundsätzen der sprachlichen Gleichbehandlung redigiert (siehe „Geschlechtergerechte Sprache. Leitfaden zum geschlechtergerechten Formulieren im Deutschen“ der Bundeskanzlei, 2., vollständig überarbeitete Auflage, 2009, sowie „Gesetzgebungsleitfaden“ des Bundesamtes für Justiz, 3., nachgeführte Auflage, 2007, S. 389 ff.). Wir haben am 21. Oktober 1994 den luzernischen „Leitfaden zur sprachlichen Gleichbehandlung von Frau und Mann; Sprache gemeinsam verändern“ allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der kantonalen Verwaltung, welche behördliche Texte und Erlasse verfassen, zur Beachtung empfohlen. Der kantonale Leitfaden deckte sich inhaltlich mit jenem des Bundes, war allerdings viel knapper abgefasst. Im Jahr 2007 erschien beim Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann des Kantons Luzern eine vollständig überarbeitete Version des Leitfadens in Form von zwölf Sprachregeln (zu beziehen beim Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann; siehe www.disg.lu.ch).

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 Erlassentexten 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 Erlassentexte auf jeden Fall die sogenannten Sparschreibungen mit Schrägstrich, Klammer oder grossem I (Lehrer/in, Lehrer(in), LehrerIn).

7.2 Rechtschreibung

Die deutschsprachigen Länder haben im Jahr 1996 in Wien eine Reform und im Jahr 2006 eine Korrektur der Reform der Rechtschreibung beschlossen. Letztere ist für staatliche Institutionen seit dem 1. August 2006 verbindlich. Bereits mit den Richtlinien über die Gesetzestechnik von 1996 war die neue Rechtschreibung wie in den Luzerner Schulen auch für die Luzerner Erlasse und die Botschaften des Regierungsrates an den Kantonsrat als massgebend bezeichnet worden. Seit der „Reform der Reform“ im Jahr 2006 und der Veröffentlichung des „Leitfadens zur deutschen Rechtschreibung“ durch die Bundeskanzlei im Jahr 2007 orientiert sich auch der Kanton Luzern an diesem Leitfaden (s. www.bk.admin.ch/dokumentation/sprachen).

Bei der Änderung von älteren Erlassen (vor 1996) ist in diesem Zusammenhang 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.

7.3 Formulierung von Zuständigkeitsnormen

Der Regierungsrat hat am 24. Mai 2011 (RRB Nr. 521) die „Weisung über die Formulierung von Zuständigkeitsnormen“ in Gesetzen beschlossen. Diese bestimmt, dass Departemente in den Gesetzesentwürfen in der Regel konkret zu bezeichnen sind (z.B. Fi-

nanzdepartement). In Fällen, in denen für die Wahrnehmung einer Aufgabe mehrere Departemente in Frage kommen, ist jedoch jeweils zu prüfen, ob zur Wahrung der Organisationshoheit des Regierungsrates nicht ausnahmsweise dennoch die Wendung „das zuständige Departement“ verwendet werden soll. Dienststellen hingegen sind in den Gesetzesentwürfen in der Regel nicht konkret zu benennen: Mit der Wendung „die zuständige Dienststelle“ kann die Organisationshoheit des Regierungsrates gewahrt werden. Für die Einzelheiten wird auf die genannte Weisung verwiesen.

8. Gliederung von Erlassen

8.1 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, sodass von einer eigentlichen Mustergliederung gesprochen werden kann. Sie sieht wie folgt aus:

8.1.1 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 oder für den Vollzug des Erlasses sonst wie von Bedeutung sind. Bezüglich Einzelheiten wird auf die Ausführungen im Kapitel 5 über die finalen Normen verwiesen (vorn S. 11).
- 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 8 f. (Kap. 4.2.2 „Wiederholungen und Verweisungen“) dargelegten Gründen zurückhaltend zu nützen.

8.1.2 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.

8.1.3 Schlussbestimmungen

Vor der Einführung des Lexwork-Systems zur Redaktion, Pflege und Publikation der Luzerner Rechtssammlungen im Jahr 2016 wurden in den Schlussbestimmungen eines Luzerner Erlasses die Bestimmungen zum Vollzug, die Übergangsbestimmungen, die Bestimmungen über die Änderung anderer Erlasse und über die Aufhebung von Erlassen sowie die Inkrafttretensbestimmungen zusammengefasst. Die Schlussbestimmungen aller geltenden Erlasse in der SRL sind zurzeit so beschaffen. Im Lexwork-System werden die Änderungen von anderen Erlassen (Fremdänderungen) in einem eigenen Teil II des Rechtsetzungsgeschäftes geregelt. Dasselbe gilt für die Aufhebung von Erlassen, die neu im Teil III des Rechtsetzungsgeschäftes geregelt wird, sowie für die Inkrafttretens- und Publikationsbestimmungen, die in den Teil IV zu stehen kommen. Unter Lexwork werden somit nur noch die Bestimmungen zum Vollzug und die Übergangsbestimmungen im Kapitel „Schlussbestimmungen“ des neuen Erlasses aufgeführt. Die Bestimmungen der Teile II, III und IV erscheinen zwar bei der Publikation des Erlasses in der laufenden Gesetzessammlung, im Text des konsolidierten Erlasses (in der SRL) hingegen entfallen sie.

In Bezug auf den Inhalt ist insbesondere zu beachten:

- Vollzugsbestimmungen: Nach § 56 Absatz 1 der Kantonsverfassung 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.

- 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.
- 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. 25, Kap. 9.1.1 „Parallelität der Form“) aufgehoben oder ergänzt werden.
- Volksabstimmung, Referendum, Genehmigung, Inkrafttreten, Veröffentlichung: Verfassungsänderungen unterliegen der Volksabstimmung, ebenso Dekrete, mit denen freibestimmbare Ausgaben für Vorhaben im Gesamtbetrag 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 Kantonsrat die Vorlage in den dafür vorgesehenen Fällen von sich aus der Volksabstimmung unterstellt. Dasselbe gilt für Dekrete, mit denen freibestimmbare Ausgaben für Vorhaben im Gesamtbetrag von 3 bis höchstens 25 Millionen Franken bewilligt werden (vgl. §§ 23 und 24 der Kantonsverfassung).

8.2 Formelle Gliederung von Erlassen

8.2.1 Titel

Der Titel gibt über die Rechtsform (z.B. Gesetz, Kantonsratsbeschluss, 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. „Kantonsratsgesetz“ zusätzlich zu „Gesetz über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates“). 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 beigelegt werden. Existiert (bei einer Totalrevision) eine gebräuchliche Abkürzung für einen Erlass oder besteht (bei einem neuen Erlass) ein allgemeines Bedürfnis für eine solche Abkürzung, kann diese dem Titel beziehungsweise dem Kurztitel beigegeben werden. Unter Lexwork erscheinen solche Abkürzungen als integrale Bestandteile des Erlassstitels (zusammen mit einem allfälligen Kurztitel) und sollten deshalb bei den Anwendern und den Rechtsbetroffenen entsprechend gut abgestützt sein.

8.2.2 Ingress

Im Ingress wird zuerst die Behörde genannt, die den Erlass beschliessen soll. Darauf folgen, soweit in diesen Richtlinien vorgesehen, 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 auf Verordnungsebene (d.h. auch bei Kantonsratsbeschlüssen mit Erlasscharakter) die kompetenzbegründenden Bestimmungen angegeben. Das sind in der Regel die Bestimmungen des Gesetzes, die zum Erlass des Normtextes 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.

– *Beratungsgrundlage*

In allen Erlassen des Kantonsrates ist im Ingress die Beratungsgrundlage anzugeben. In der Regel handelt es sich um eine Botschaft des Regierungsrates. Sofern eine Ergänzungsbotschaft erstattet wird, ist auch diese im Ingress aufzuführen. Der Hinweis auf die Beratungsgrundlage wird einheitlich mit der Wendung „nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom...“ eingeleitet.

– *Antragsberechtigte Instanz*

Bei Erlassen des Regierungsrates wird im Ingress jeweils das antragstellende Departement erwähnt. Steht einer andern Instanz ein Antrags- oder Vorschlagsrecht zu, ist dies im Ingress eines Erlasses ebenfalls festzuhalten.

Beispiele für Titel und Ingress von Erlassen:

Beispiel 1: Gesetz

Nr. 30
Gesetz
über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates *
(Kantonsratsgesetz, KRG) ←

vom 28. Juni 1976 (Stand 1. Juni 2015)

Der Grosse Rat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 18. Juli 1975¹, * ←

beschliesst:

Kurztitel erleichtern das Zitieren von Erlassen. Die hier angegebene Abkürzung muss gebräuchlich sein. Neu einzuführende Abkürzungen dürfen nicht gleich lauten wie bestehende Abkürzungen des Kantons oder des Bundes.

Im Ingress von Erlassen des Kantonsrates ist die Beratungsgrundlage, in der Regel die Botschaft des Regierungsrates, anzugeben.

Beispiel 2: Verordnung

Nr. 833
Kantonale Betäubungsmittelverordnung ←

vom 3. Dezember 2013 (Stand 1. Januar 2015)

Der Regierungsrat des Kantons Luzern,

gestützt auf Artikel 29d des Betäubungsmittelgesetzes vom 3. Oktober 1951¹ und auf § 1 Absatz 2 des Organisationsgesetzes vom 13. März 1995²,
auf Antrag des Gesundheits- und Sozialdepartementes, ←

beschliesst:

Kurzen, prägnanten Titel wählen, der sich von gleich lautenden Titeln des kantonalen und des Bundesrechts unterscheidet. «Kantonal» ist hier Teil des Namens in Abgrenzung zu ähnlich lautenden eidgenössischen Verordnungen.

Falls Kurztitel existieren, im Ingress diese angeben.

¹ [SR 812.121](#)

² [SRL Nr. 20](#) ←

* Siehe Tabellen mit Änderungsinformationen am Schluss des Erlasses.

Verweisungen auf andere Erlasse werden in den Fussnoten mit den entsprechenden systematischen Nummern versehen (SR 0.0 und SRL [Nr. 00](#)).

8.2.3 Teile und Zwischentitel

Sowohl neue und totalrevidierte Erlasse als auch Änderungserlasse werden im Lexwork-System in die Teile I bis IV unterteilt: Im Teil I kommt bei sämtlichen Rechtsetzungsgeschäften der Haupterlass oder die Hauptänderung zu stehen, die Teile II und III beinhalten allfällige Fremdänderungen und -aufhebungen und der Teil IV umfasst die Publikations- und Inkrafttretensbestimmungen.

Erlasse werden mit Zwischentiteln – je nach ihrem Umfang und ihrem Aufbau – in Abschnitte und Unterabschnitte gegliedert. Jeder Abschnitt und Unterabschnitt ist mit einem Sachtitel zu versehen, der den Inhalt des betreffenden Gliederungsteils bezeichnet. Einzig sehr kurze Gesetzestexte können auch ohne Zwischentitel abgefasst werden. Die Zwischentitel werden mit arabischen Ziffern dezimal nummeriert (nach DIN 1421; z.B. 1, 1.2, 1.2.1 usw.).

8.2.4 Paragraphen

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. Die selbständigen Anstalten sind bei der Wahl der Gliederungseinheit frei. Das Lexwork-System bietet als weitere Möglichkeiten Art. und Artikel an.

– Nummerierung

Die Paragraphen werden durchgehend mit arabischen Ziffern nummeriert.

– Sachüberschriften

Sachüberschriften (bzw. Sachtitel in Lexwork) dienen 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, kann die Sachüberschrift entfallen. Sachüberschriften sollen nicht, wie im 20. Jahrhundert gebräuchlich, zur weiteren Untergliederung von Erlassteilen verwendet werden (wie etwa noch in SRL Nr. 595).

– Absätze und Unterabsätze

Paragraphen können in Absätze, Unterabsätze und Ziffern 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. Der Einsatz der Lexwork-XML-Datenbank für die Redaktion und Pflege der Luzerner Rechtssammlungen bewirkt, dass auch in Paragraphen mit nur einem Absatz letzterer mit der Ziffer 1 versehen wird – dies um der eindeutigen Referenzierbarkeit des Erlassequivalents willen.

Zwischentitel und Paragrafen,
Ausschnitt aus einem Erlass:

6.2 E-Health-Modellversuche *

§ 53h * ←

¹ Der Kanton kann zur Erprobung von elektronischen Gesundheitsdiensten (E-Health-Diensten) Modellversuche durchführen. Diese können eine erweiterte Nutzung der Versicherungskarte in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung über den Zweck von Artikel 42a Absatz 2 und die Nutzungsmöglichkeiten nach Artikel 42a Absatz 4 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung hinaus beinhalten.

² Für Modellversuche darf die AHV-Versichertennummer systematisch verwendet werden.

³ Der Regierungsrat regelt das Nähere der einzelnen Modellversuche jeweils durch Verordnung. Insbesondere:

- a. legt er den Rahmen, den Zweck und die zeitliche Befristung des Modellversuchs fest,
- b. bezieht er die für die Durchführung des Modellversuchs zuständige kantonale Behörde,
- c. gewährleistet er, dass die Versuchsteilnehmerinnen und -teilnehmer freiwillig teilnehmen,
- d. legt er die im Rahmen des Modellversuchs bearbeiteten Daten fest,
- e. regelt er die Zugriffsrechte auf Personendaten,
- f. stellt er die Evaluation des Modellversuchs sicher.

⁴ Die Bestimmungen des Datenschutzgesetzes vom 2. Juli 1990¹³ sind einzuhalten.

7 Massnahmen gegen übertragbare Krankheiten

§ 54 ←

¹ Der Regierungsrat kann Massnahmen gegen übertragbare Krankheiten, wie öffentliche Impfungen, ergreifen.

² Die Massnahmen sind für die Betroffenen freiwillig. Nötigenfalls kann der Regierungsrat sie für obligatorisch erklären.

Eingefügte Paragrafen werden mit Kleinbuchstaben gekennzeichnet. Die Wiederverwendung von aufgehobenen Paragrafen ist nicht gestattet.

Ein Paragraph erhält in der Regel keine Sachüberschrift, wenn ein Abschnitt nur aus einem Paragrafen besteht.

8.2.5 Schlussbestimmungen, Fremdänderungen und -aufhebungen, Inkrafttretens- und Publikationsbestimmungen

– *Schlussbestimmungen*

Unter dem Titel „Schlussbestimmungen“ werden die Vollzugsbestimmungen und die Übergangsbestimmungen zusammengefasst (vgl. Kap. 8.1.3, S. 16). Vollzugs- und Übergangsbestimmungen sind als gewöhnliche Paragrafen in den Erlass einzufügen – im Gegensatz zu den Fremdänderungen und -aufhebungen sowie den Inkrafttretens- und Publikationsbestimmungen (s. unten).

– *Änderung und Aufhebung bisherigen Rechts (Fremdänderungen und -aufhebungen)*

Hat ein neuer Erlass die Änderung oder Aufhebung bisherigen Rechts, welches in andern Erlassen geregelt ist, zur Folge, dann sind generelle Aufhebungsformeln wie: „Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes werden alle widersprechenden Bestimmungen aufgehoben“ oder „Es werden insbesondere aufgehoben...“ nicht zulässig.

Im Lexwork-System werden Änderungen und Aufhebungen von weiteren Erlassen im Zusammenhang mit einem Rechtsetzungsgeschäft als Fremdänderungen und -aufhebungen zum Haupterlass betrachtet und sind nicht mehr wie bisher Teil der Schlussbestimmungen des neuen Erlasses, sondern nur noch Teil des Rechtsetzungsgeschäftes. Diese Fremdänderungen und -aufhebungen zu einem neuen oder totalrevidierten Erlass erscheinen als

Teile II und III des Rechtsetzungsgeschäftes nur in der laufenden Gesetzessammlung, aber nicht in der konsolidierten Fassung des Erlasses in der SRL. Vielmehr werden die Fremdänderungen dort in die entsprechenden Erlasse eingearbeitet und die Fremdaufhebungen durch Entfernung der betroffenen Erlasse aus der SRL vollzogen.

– *Inkrafttretens- und Publikationsbestimmungen*

Die Bestimmungen zur Publikation und zum Inkrafttreten von Erlassen werden im Lexwork-System nicht mehr wie bisher mit einem gewöhnlichen Paragraphen im Abschnitt „Schlussbestimmungen“ eingefügt, sondern bei den Grundeinstellungen des Rechtsetzungsgeschäftes eingetragen. Im Text des konsolidierten Erlasses (SRL) erscheinen sie nicht mehr, wohl aber in der laufenden Gesetzessammlung und in den Metadaten und Anmerkungen des konsolidierten Erlasses (Inkraft- und Ausserkrafttreten; Beschluss- und Genehmigungsdatum). Bei Gesetzen und andern abstimmungs- oder referendumpflichtigen Erlassen ist im Feld „Publikations- und Inkrafttretensklausel“ der Grundeinstellungen des Rechtsetzungsgeschäftes (vgl. Kap. 6.1.1 und 8.2–8.4 [Lexwork-Anleitung](#)) die Wendung „XY unterliegt der Volksabstimmung“ beziehungsweise „XY unterliegt dem fakultativen Referendum“ zu wählen.

Ist das Inkrafttreten eines Erlasses des Kantonsrates 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.“

Da die Veröffentlichung von Erlassen, die entweder der Volksabstimmung oder dem Referendum unterliegen, selbstverständlich ist, wird auf einen 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.“

Ein Beispiel von Schlussbestimmungen ist auf der folgenden Seite wiedergegeben.

<p>19a Übergangsbestimmung der Änderung vom 7. November 2015 ←</p> <p>¹ Nach bisherigem Recht erteilte Bewilligungen der Gemeinden für Einrichtungen, die gewerbsmässig bis zu drei Betagten von über 65 Jahren, Personen mit Behinderungen oder Betreuungsbedürftigen Unterkunft, Betreuung und Pflege gewähren, erlöschen nach Ablauf eines Jahres seit Inkrafttreten der Änderung dieses Gesetzes vom 7. November 2015 über die erforderliche Bewilligung zu beantragen.</p> <p>² Pflegeheime der Gemeinden, die neu der Bewilligungspflicht nach § 1a unterstehen, müssen innert fünf Jahren seit Inkrafttreten der Änderung dieses Gesetzes vom 7. November 2015 über die erforderliche Bewilligung verfügen.</p> <p>³ Pflegeheime müssen bis spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten der Änderung dieses Gesetzes vom 7. November 2015 über die vom Regierungsrat bestimmte einheitliche Kostenrechnung verfügen.</p>	<p>Übergangsbestimmungen sind im Lexwork-Editor als gewöhnliche Paragrafen unter dem Titel «Schlussbestimmungen» einzufügen.</p>
<p>II. ←</p> <p>1.</p> <p>Gesundheitsgesetz (GesG) vom 13. September 2005¹ (Stand 1. Januar 2016) wird wie folgt geändert:</p> <p>Titel nach § 43 4.3 (aufgehoben)</p> <p>§ 44 aufgehoben</p> <p>2.</p> <p>Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 23. März 1998² (Stand 1. Juni 2013) wird wie folgt geändert:</p> <p>§ 1 Abs. 4 (geändert), Abs. 5 (geändert)</p> <p>¹ Für die Finanzierung der Pflegeleistungen im Sinn von Artikel 25a KVG gilt das Betreuungs- und Pflegegesetz vom 13. September 2010³.</p> <p>² Die Voraussetzungen für die Gleichstellung der Ärzte und Ärztinnen mit einer kantonalen Bewilligung zur Führung einer Apotheke mit den zugelassenen Apothekern und Apothekerinnen (Art. 37 Abs. 3 KVG) sind im Gesundheitsgesetz vom 13. September 2005⁴ geregelt.</p>	<p>Sogenannte Fremdänderungen werden vom Lexwork-System immer im Teil II des Rechtsetzungsgeschäftes ausgewiesen und sind nicht mehr Teil der «Schlussbestimmungen» des neuen Erlasses.</p>
<p>III. ←</p> <p>Gesetz über Angebote für Betagte und Pflegebedürftige sowie über die Aufnahme von Personen in Privathaushalte, Heime und sonstige Einrichtungen vom 24. Oktober 1989⁵ (Stand 1. Januar 2016) wird aufgehoben.</p> <p>IV.</p> <p>Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten der Änderung. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum. ←</p> <p>Luzern, 7. November 2015</p> <p>Im Namen des Kantonsrates Der Präsident: Franz Wüest Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner</p>	<p>Sogenannte Fremdaufhebungen werden vom Lexwork-System immer im Teil III des Rechtsetzungsgeschäftes ausgewiesen und sind nicht mehr Teil der «Schlussbestimmungen» des neuen Erlasses.</p>
	<p>Bestimmungen zur Publikation und zum Inkrafttreten werden nicht mehr mit einem Paragrafen in die «Schlussbestimmungen» eingefügt, sondern vom Lexwork-System aus den Grundeinstellungen des Rechtsetzungsgeschäftes übernommen und im Teil IV des Erlasses ausgewiesen.</p>

8.2.6 Datum und Unterschrift

Ort, Datum und Unterschriften der beschliessenden Behörden werden nur in der laufenden Gesetzessammlung veröffentlicht. Im konsolidierten Erlass, der in der SRL veröffentlicht wird, entfallen diese Angaben (wie beim Bund seit langem Praxis). Im Lexwork-System sind diese Angaben Hauptbestandteile des Egresses, welcher im Geschäft (Grundeinstellungen) erfasst wird (vgl. [Lexwork-Anleitung](#) Kap. 6.1.1.4 und 8.4).

Beispiele:

<p>Luzern, 18. Juni 2012</p> <p>Im Namen des Kantonsrates Die Präsidentin: Trix Dettling Schwarz Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner</p>	<p>Kein „den“ vor dem Datum</p>
<p>Luzern, 15. Januar 2013</p> <p>Im Namen des Regierungsrates Der Präsident: Guido Graf Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner</p>	<p>Kantonsrat, Regierungsrat, Kantonsgericht und Departemente werden mit der langen Genitivendung geschrieben.</p>
<p>Luzern, 26. August 2013</p> <p>Im Namen des Kantonsgerichtes Der Präsident: Andreas Korner Die Generalsekretärin: Barbara Koch</p>	<p>Die unterzeichnenden Behördenmitglieder werden mit Vorname aufgeführt, jedoch ohne Titel.</p>

8.2.7 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 dessen Übersichtlichkeit zu beeinträchtigen.

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

Anhänge sind mit einer Überschrift (Titel) sowie der Bezeichnung „Anhang“ zu versehen und in der Reihenfolge ihrer Zugehörigkeit zum Erlass text mit arabischen Ziffern zu nummerieren. Die Einzelheiten sind in der [Lexwork-Anleitung](#) geregelt (vgl. dort Kap. 4.8).

9. Änderungserlasse

9.1 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:

9.1.1 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 Verordnungsrecht nur durch Verordnungen geändert oder aufgehoben werden. Ausnahmsweise kann Gesetzesrecht durch den Verordnungsgeber mit gesetzvertretendem materiellem Gesetzesrecht aufgehoben oder geändert werden, wenn der Gesetzgeber ihn in der Delegationsnorm dazu ermächtigt hat (BGE 112 Ia 136 E. 3c S. 139). Ausserdem ist es aus verfahrensökonomischen Gründen zulässig, Dekrete und Kantonsratsbeschlüsse im Rahmen einer Gesetzesrevision aufzuheben.

9.1.2 Änderung mehrerer Erlasse

In einem Änderungserlass soll grundsätzlich nur der im Titel angegebene Erlass geändert werden. Hängen mit der Hauptänderung eines Erlasses eine oder mehrere weitere Änderungen anderer Erlasse inhaltlich eng zusammen, können diese als Fremdänderungen bzw. -aufhebungen zusammen mit der Hauptänderung behandelt werden. Zu den sogenannten Mantelerlassen wird auf die Ausführungen in Kapitel 6 auf Seite 11 verwiesen .

9.1.3 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.

9.1.4 Änderbare Bestandteile

Änderbar sind nur jene Bestandteile des Erlasses, die dem Willen des Gesetzgebers Ausdruck geben. Elemente wie die Beratungsgrundlage des Regierungsrates oder der Name des antragstellenden Departementes im Ingress gehören nicht dazu.

9.2 Formelle Gliederung von Änderungserlassen

9.2.1 Titel

Änderungserlasse erhalten den Titel des zu ändernden Grunderlasses. Wenn dem Haupttitel in Klammern ein Kurztitel und eine Abkürzung beigefügt sind, müssen auch diese Elemente beim Änderungserlass wiederholt werden.

9.2.2 Ingress

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

Erfolgt die Änderung eines Erlasses gestützt auf eine neue Rechtsgrundlage, ist der Ingress des Erlasses entsprechend zu ändern. Im Ingress des Änderungserlasses muss die neue Rechtsgrundlage hingegen nicht erwähnt werden.

9.2.3 Gliederung

Die Teile von Änderungserlassen werden im GS-Export aus der Lexwork-Datenbank mit römischen Ziffern bezeichnet. Teil I enthält das neue Recht, während in Teil II allfällige Änderungen anderer Erlasse (sog. Fremdänderungen) und in Teil III allfällige Aufhebungen von Erlassen (sog. Fremdaufhebungen) aufgeführt werden. Die Inkrafttretens- und Publikationsbestimmungen kommen in den Teil IV zu stehen. Allfälliges Übergangsrecht muss in die Schlussbestimmungen des geänderten Erlasses eingefügt werden.

– *Einleitung*

Der Teil I von Änderungserlassen wird einheitlich mit einem vom Lexwork-System generierten Satz eingeleitet. Dieser besteht aus dem vollständigen Titel des Erlasses (inkl. Kurztitel und Abkürzung), seinem Beschlussdatum und dem Stunddatum der geltenden Version, gefolgt vom Standard-Prädikat „wird wie folgt geändert:“.

– *Änderungen*

Die eigentlichen Änderungen an einem Erlass werden mithilfe des Lexwork-Systems in dessen Editor vorgenommen (vgl. Kap. 4 [Lexwork-Anleitung](#)).

Werden bei der Änderung von Erlassen Paragraphen eingefügt, sind diese durch Kleinbuchstaben zu kennzeichnen (§ 27a). Wurden bei älteren Erlassen, wie bei der Schatzungsverordnung vom 24. Juli 1967 (SRL Nr. 627), eingeschobene Paragraphen mit lateinischen Numeralien (*bis*, *ter*, *quater*) gekennzeichnet, soll auch bei späteren Einfügungen diese Kennzeichnung beibehalten werden.

Wird bei einer Änderung von Erlassen ein neuer Absatz, ein neuer Unterabsatz oder eine neue Ziffer eingefügt, wird dieser mit hochgestellten lateinischen Numeralien (*bis*, *ter*, *quater*, *quintus*, *sexies* usw.) gekennzeichnet. Eine Verschiebung von Absätzen (bzw. Unterabsätzen)

zen und Ziffern) beim Einfügen von neuen Absätzen (bzw. Unterabsätzen und Ziffern) ist im Lexwork-Editor nicht möglich (was auch der langjährigen Praxis des Bundes entspricht).

Wird bei einer Änderung von Erlassen ein neuer Zwischentitel eingefügt, wird dieser durch Kleinbuchstaben gekennzeichnet (z.B. 3a. Finanzierung). Eine Umnummerierung von nachfolgenden Zwischentiteln der gleichen Stufe beim Einfügen von neuen Zwischentiteln ist im Lexwork-Editor nicht möglich (was auch der langjährigen Praxis des Bundes entspricht).

Bei der Änderung von Erlassen kann unter Lexwork die formelle Gliederung nicht geändert werden. Insbesondere die Verschiebung von Teilen und Abschnitten, von Paragraphen und von Absätzen ist nicht vorgesehen. So ist gewährleistet, dass jedes Erlasselement während der gesamten Geltungsdauer des Erlasses eindeutig referenzierbar ist.

Änderungen weiterer Erlasse durch einen Änderungserlass (Haupterlass) werden vom Lexwork-System im Teil II aufgeführt und mit einem automatisch generierten Satz eingeleitet: „(Verordnung/Gesetz über) ... (Kurztitel, Abk.) vom ... (Stand 1. mm 20xx) wird wie folgt geändert.“ und im Übrigen im Lexwork-Editor behandelt wie der übergeordnete Änderungserlass (vgl. Kap. 6. Mantelerlasse, S. 11, sowie Kap. 8.2 [Lexwork-Anleitung](#)).

– *Übergangsbestimmungen*

Übergangsbestimmungen im Änderungserlass sind immer in die Schlussbestimmungen des Grunderlasses zu integrieren, indem sie der allenfalls bestehenden Übergangsbestimmung beigefügt werden (als zusätzlicher Absatz oder als neuer Paragraph) oder an die Stelle der alten treten. Deren Einfügung in den Teil IV („Publikations- und Inkrafttrittsklausel“ in Lexwork) ist zu unterlassen, da dieser Teil des Änderungserlasses nur in der laufenden Gesetzessammlung erscheint, im konsolidierten Erlass jedoch nicht.

Bei der Änderung von Erlassen ist generell ein Augenmerk auf die Übergangsbestimmungen zu richten: Veraltete Bestimmungen sollten bei solchen Gelegenheiten aus dem Erlass entfernt werden.

Auch Änderungserlasse können um Anhänge ergänzt werden. Es gilt darüber, was für neue Erlasse in Kap. 8.2.7, S. 24, gesagt wurde.

Beispiel eines Änderungserlasses:

**Verordnung
über die Benützung kantonaler Schulanlagen durch
Dritte**

Änderung vom 23. Februar 2016

Betroffene SRL-Nummern:

Neu: -
Geändert: 503 | 681
Aufgehoben: -

Der Regierungsrat des Kantons Luzern
auf Antrag des Bildungs- und Kulturdepartementes,
beschliesst:

I.

Verordnung über die Benützung kantonaler Schulanlagen durch Dritte vom 24. November 1995¹ (Stand 1. September 2014) wird wie folgt geändert:

§ 2 Abs. 1

¹ Dritten kann die Benützung kantonaler Schulanlagen auf Gesuch hin bewilligt werden, wenn

b. *aufgehoben*

§ 10 Abs. 2 (neu)

² Sie erlässt dazu ein Reglement, das von der Schulkommission zu genehmigen ist.

§ 12 Abs. 2 (geändert)

² Entscheide über die Gebührenfestsetzung sind gemäss den §§ 22 und 27 des Gebüh-
rengesetzes² anfechtbar.

¹ SRL Nr. [503](#)

² SRL Nr. [680](#)

In den «Allgemeinen GS-Einstellungen» des Lexwork-Rechtsetzungsgeschäftes müssen der vollständige Titel des zu ändernden Erlasses sowie ein allfälliger Kurztitel und eine allfällige offizielle Abkürzung des Erlasses erfasst werden.

Die Rechtsgrundlage muss bei Änderungen im Ingress nicht angegeben werden, jedoch das antragstellende Organ.

Von Lexwork beim GS-Export aus dem Rechtsetzungsgeschäft automatisch generierter Text zu Teil I.

10. Aufhebungserlasse

Fingiertes Beispiel eines Aufhebungserlasses:

**Gesetz
über die Lotterien, die gewerbsmässigen Wetten
und den gewerbsmässigen Handel mit
Prämienlosen
(Lotteriegesetz)**

Ausserkraftsetzung vom 1. Juli 2016

Betroffene SRL-Nummern:

Neu: -
Geändert: -
Aufgehoben: 991

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 23. November 2015,
beschliesst:*

I.
Gesetz über die Lotterien, die gewerbsmässigen Wetten und den gewerbsmässigen Handel mit Prämienlosen (Lotteriegesetz) vom 12. Mai 1986¹ (Stand 1. Juli 2014) wird aufgehoben.

II.
Keine Fremdänderungen.

III.
Keine Fremdaufhebungen.

IV.
Die Aufhebung tritt am 1. Januar 2017 in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern, 1. Juli 2016

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident: Franz Wüest
Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

In den «Allgemeinen GS-Einstellungen» des Lexwork-Rechtsetzungsgeschäftes müssen der vollständige Titel des aufzuhebenden Erlasses sowie ein allfälliger Kurztitel und der Ingress erfasst werden.

Von Lexwork beim GS-Export aus dem Aufhebungsgeschäft automatisch generierter Text in Teil I; desgleichen die Teile II und III.

In den Geschäftseinstellungen des Lexwork-Rechtsetzungsgeschäftes unter der «Publikations- und Inkrafttretensklausel» zu erfassen.

In den Geschäftseinstellungen des Lexwork-Rechtsetzungsgeschäftes unter «GS Egress» zu erfassen.

11. Fussnoten

Man unterscheidet Änderungs Fussnoten und Hinweis Fussnoten.

11.1 Änderungs Fussnoten

Änderungs Fussnoten geben Auskunft über Änderungen in einem Erlass (Änderungen, Aufhebungen und Einfügungen von Paragrafen, Sachüberschriften, Absätzen, Unterabsätzen und Zwischentiteln). Sie dienen der chronologischen Nachvollziehbarkeit der Erlassänderungen. Alle Änderungen an einem Erlass werden vom Lexwork-System automatisch festgehalten und im Erlass text einheitlich mit dem *-Zeichen gekennzeichnet. Die *-Fussnoten zeichen müssen nicht manuell erfasst werden. Statt auf Fussnotentexte verweist das *-Zeichen auf Einträge in den beiden Tabellen am Ende jedes Erlasses. Dort ist jede Änderung von Erlasselementen mit Beschlussdatum, Inkrafttreten, Art der Änderung und Fundstelle in der laufenden Rechtssammlung verzeichnet.

11.2 Hinweis Fussnoten

In den Hinweis Fussnoten erhalten die Leserinnen und Leser namentlich Angaben über:

- die Nummer der zitierten Erlasse innerhalb der systematischen Ordnung der Rechtssammlungen des Bundes und des Kantons,
- Fundstellen von Beratungsgrundlagen und von kompetenzbegründenden Bestimmungen,
- die Veröffentlichung eines Erlasses in einem amtlichen Publikationsorgan (Luzerner Kantonsblatt, laufende Gesetzessammlung des Kantons Luzern, Bundesblatt usw.).

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 zum Beschluss vorgelegt werden, neu auch die Gesetzesentwürfe, die der Regierungsrat zuhanden des Kantonsrates verabschiedet.

Im **Ingress** und im **Hauptteil** des Erlasses werden grundsätzlich alle Verweise 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 und nach den Regeln der [Lexwork-Anleitung](#) mit diesen Erlassen verlinkt (s. dort Kap. 4.7).

Falls auf **Fundstellen im Internet** verwiesen werden soll, ist darauf zu achten, dass die Adresse kurz gehalten wird und möglichst lange Bestand hat. Oft ist die Hauptadresse, ergänzt allenfalls um eine Navigationsangabe, ausreichend (z.B. SRL Nrn. 430, § 8; 506, § 1; 806, § 34, und 740, § 2 Abs. 3). Zur Verlinkung solcher Verweise ist Kap. 4.7.3 f. der [Lexwork-Anleitung](#) zu beachten.

Wird in einem Paragraphen eines Erlasses ein anderer Erlass mehrfach zitiert, so ist die Fundstelle nur beim ersten Mal in der Fussnote anzugeben. Sie muss aber erneut angegeben werden, wenn in einem anderen Paragraphen erneut auf den gleichen Erlass verwiesen wird. Ausnahmen sind gestattet bei den bekannten Haupterlassen des Bundes- und des kantonalen Rechts (z.B. OR, ZGB, PBG) sowie bei gehäuftem Verweis auf denselben Erlass.

Wird ein aufgehobener Erlass zitiert, ist die Fundstelle bzw. die Geschäftsnummer in der laufenden Gesetzessammlung anzugeben.

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

12. 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 Kantonsrat geht, sind unbedingt die Vorgaben der „Rollenden Planung der Parlamentsgeschäfte“ in der CMI-Axioma-Geschäftsverwaltung zu beachten.

Bei Erlassen der Verordnungsstufe ist die Planung oft weniger kompliziert. Massgebender Zeitpunkt ist in der Regel der geplante Inkrafttretenstermin (manchmal aber auch der Zeitpunkt des Versands des Erlassentextes an betroffene Gremien und Gesetzesanwenderinnen und -anwender bereits vor dem Inkrafttreten des betreffenden Erlasses). Zu beachten ist allerdings, dass der Regierungsrat gemäss § 59 Absatz 4 des Kantonsratsgesetzes bei der ersten Beratung von Gesetzen der vorberatenden Kommission des Kantonsrates in der Regel den zugehörigen Verordnungsentwurf vorlegen muss. Hängt eine Verordnung oder Verwaltungsänderung somit direkt von einem solchen Rechtsetzungsgeschäft des Kantonsrates ab, ist auch bei der Ausarbeitung von Verwaltungsrecht die entsprechende Terminplanung in der „Rollenden Planung der Parlamentsgeschäfte“ zu berücksichtigen. Der der kantonsrätlichen Kommission vorzulegende Verordnungsentwurf des Regierungsrates ist diesem rechtzeitig zum Beschluss als Entwurf vorzulegen.

Mit Rücksicht auf das Inkrafttreten ist der definitiv zu beschliessende Entwurf rechtzeitig beim Regierungsrat zu traktandieren, das heisst, 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 oder der Rechtskonsulentin und der Leitung der Abteilung Publikationen, je nach Umfang und Komplexität des Erlasses, genügend Zeit für ihre Arbeit eingeräumt werden kann: rund zwei Wochen im Durchschnitt (diese Frist gilt ebenso für Verordnungsentwürfe gemäss § 59 Abs. 4 Kantonsratsgesetz, s.o.). Nur so können diese beiden Stellen ihre Arbeit koordinieren, was bezüglich Arbeitsaufwand und Resultat erfahrungsgemäss für beide Seiten am fruchtbarsten ist.



Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Telefon 041 228 50 21
staatskanzlei@lu.ch
www.lu.ch