



Sitzung vom

21. Dezember 1999

Mitgeteilt den

22. DEZ. 1999

Protokoll Nr.

2318

Die geltenden Gesetzgebungsrichtlinien wurden von der Regierung am 7. Dezember 1993 erlassen und sind seit 1. Januar 1994 in Kraft. Seither werden sämtliche Entwürfe kantonaler Rechtserlasse im sogenannten formellen Vorprüfungsverfahren bei der Standeskanzlei in rechtsetzungstechnischer Hinsicht überprüft. Dieses Verfahren und die zugrunde liegenden Gesetzgebungsrichtlinien haben sich grundsätzlich bewährt. Nach dieser Zeit drängt sich trotzdem eine Überarbeitung auf. Zum einen geht es darum, im Bereich der formalen Darstellung der Änderungen der Erlasse eine Harmonisierung mit den entsprechenden Richtlinien auf Bundesebene vorzunehmen. Weiter sollen die neuen Verfahren der wirkungsorientierten Steuerung und der VFRR-Vorprüfung in das Vorverfahren der Rechtsetzung integriert werden. Schliesslich ist die Frage der sprachlichen Gleichstellung der Geschlechter in Rechtserlassen differenzierter als heute zu regeln. Insgesamt baut der Entwurf auf Bewährtem auf und berücksichtigt neben den eben erwähnten Punkten die seit 1993 gemachten Erfahrungen.

Der Entwurf wurde den Departementen und der Stabsstelle für Gleichstellungsfragen des Kantons Graubünden zur Vernehmlassung unterbreitet. Er fand eine positive Aufnahme. Die von den genannten Stellen in ihren Stellungnahmen eingebrachten Anregungen konnten für den vorliegenden Entwurf weitgehend berücksichtigt werden.

Nicht näher thematisiert wird in den vorliegenden Rechtsetzungsrichtlinien die Frage nach den spezifischen Anforderungen, welche die wirkungsorientierte Verwaltungsführung an die Rechtsetzung stellt. Sie bedarf vertiefter Abklärungen. Der Schnittstellenbereich zwischen wirkungsorientierter Verwaltungsführung und Rechtsetzung soll deshalb im Rahmen des GRiforma-Projektes im Jahre 2000 eingehend untersucht werden. Soweit die Ergebnisse dieser Untersuchung Auswirkungen auf die Recht-

setzungsrichtlinien haben, ist beabsichtigt, diese entsprechend zu überarbeiten bzw. ein entsprechendes Zusatzkapitel beizufügen.

Die neuen Richtlinien für die Rechtsetzung sollen auf 1. Januar 2000 in Kraft treten. Auf den nämlichen Zeitpunkt sind die bisherigen Gesetzgebungsrichtlinien vom 7. Dezember 1993 aufzuheben.

Gestützt auf diese Erwägungen und auf Art. 1 Abs. 1 ihrer Geschäftsordnung

**beschliesst die Regierung:**

1. Die beiliegenden Richtlinien für die Rechtsetzung werden erlassen und 1. Januar 2000 in Kraft gesetzt.
2. Die Richtlinien für die Gesetzgebung vom 7. Dezember 1993 werden auf 1. Januar 2000 aufgehoben.
3. Mitteilung an alle Departemente und die Standeskanzlei.



Namens der Regierung

Der Präsident:

K. Huber

Der Kanzleidirektor:

i.V.

lic. iur. W. Frizzoni

(**Faustregel**). Daneben spielt auch eine Rolle, 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, ist dagegen 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.

## 5. Sprache von Erlassen

### 5.1 Allgemeines

Rechtsvorschriften müssen so unzweideutig und vollständig wie notwendig und so verständlich wie möglich sein. Sie sind knapp und einfach zu fassen. Jedes überflüssige Wort ist zu vermeiden. Als **Faustregel** gilt: Alles, was nicht zum normativen Gehalt beiträgt, ist überflüssig! Dazu gehören insbesondere Ausführungen über die Gründe von Regelungen, Deklarationen, Appelle, empirische Aussagen, Ausführungen über die Rechtslage und dergleichen.

Ziel der sprachlichen Gestaltung ist die **Verständlichkeit** des Erlasses für den Normadressaten. Um dieses Ziel zu erreichen, sind folgende **Grundsätze** zu beachten:

- Die Gesetzessprache kennt unterschiedliche Grundstrukturen für Verhaltensvorschriften, verfahrensrechtliche Bestimmungen, Organisationsbestimmungen, Kompetenznormen, Delegationsnormen, Begriffsbestimmungen etc., die entsprechend einzusetzen sind.
- Erlasse sind so zu strukturieren, dass ihre Struktur und die einzelnen Regelungen sich möglichst direkt aus dem Handeln der Adressatin oder des Adressaten ergeben.

- Der Sprachstil und die Begriffe sollen einfach sein und nicht mehr als nötig vom allgemein üblichen Sprachgebrauch abweichen. "Amtssprache", überflüssige Floskeln ("ferner", "daher", "ebenso") sowie veraltete und ungebrauchliche Ausdrücke sind zu vermeiden.
- Die Begriffe sind in einem oder mehreren zusammenhängenden Erlassen stets im gleichen Sinn zu verwenden. Fantasievolle Abwechslungen und Synonyme beeinträchtigen die Rechtssicherheit.
- Die Gedankenführung innerhalb des Rechtstextes soll auf einer einheitlichen Logik basieren (häufig: chronologischer Ablauf) und in der Regel vom Allgemeinen zum Besondern führen, die Regel vor der Ausnahme nennen, den Grundsatz vor der Einzelausgestaltung, die Voraussetzung vor der darauf aufbauenden Bestimmung usw.
- Zu vermeiden sind:
  - Sprachliche Neuschöpfungen
  - Abstrakte Formulierungen
  - Substantivierungen
  - Wortzusammensetzungen
  - Fremdwörter
  - Häufiger Gebrauch des Passivs (Sätze mit "wird")
  - Schachtelsätze

## 5.2 Sprachliche Gleichbehandlung von Frau und Mann

Das Postulat der sprachlichen Gleichbehandlung ist in der Gesetzessprache ungleich schwieriger umzusetzen als in der Verwaltungssprache, weil es in einem Spannungsverhältnis steht zu den für den Gesetzgebungsbereich wichtigen Prinzipien der Verständlichkeit, der Rechtssicherheit und der Rechtssprachlichkeit. Die Umsetzung des an sich unbestrittenen Postulates hat deshalb **differenziert**, nach folgenden **Grundsätzen** zu erfolgen:

- Für die Sicherstellung der Gleichbehandlung bestehen folgende sprachliche Möglichkeiten:
  - a) Die sogenannte **kreative Lösung**:  
Die freie Kombination von Paarbildung (*Lehrer oder Lehrerin, Lehrerinnen oder Lehrer*) von Geschlechtsneutralisation (*die Angestellten, die Lehrenden, Fachleute*) und –abstraktion (*der Lehrkörper, die Lehrer-*

*schaft, Lehrkräfte*) sowie Umformulierungen (Transformation ins Passiv). Näheres ist dem *Leitfaden zur sprachlichen Gleichbehandlung* der Schweizerischen Bundeskanzlei zu entnehmen.

b) Die sogenannte **Legaldefinition** mit folgender **Standardformulierung**:

Gleichstellung der Geschlechter

Personen-, Funktions- und Berufsbezeichnungen in diesem Gesetz (*dieser Verordnung*) beziehen sich auf beide Geschlechter, soweit sich aus dem Sinn des Gesetzes (*der Verordnung*) nicht etwas anderes ergibt.

- Die bestehenden sprachlichen Möglichkeiten zur Sicherstellung der Gleichbehandlung sind konkret wie folgt einzusetzen:

a) **Neue und totalrevidierte Erlasse:**

aa) **Gesetze und grossrätliche Verordnungen**

Die sprachliche Gleichstellung hat grundsätzlich nach der **kreativen Lösung** zu erfolgen. In Ausnahmefällen, wenn sich ein Erlass inhaltlich nicht dazu eignet oder wenn die Verständlichkeit zu stark beeinträchtigt würde, kann auf die Legaldefinition ausgewichen werden.

bb) **Regierungsrätliche Verordnungen**

Nach Möglichkeit ist die sprachliche Gleichstellung mit der **kreativen Lösung** anzustreben.

b) **Teilrevision von Erlassen**

Die sprachliche Gleichbehandlung bei Teilrevisionen von Gesetzen, grossrätlichen und regierungsrätlichen Verordnungen erfolgt in der Regel mit der **Legaldefinition**. Ausnahmsweise, wenn der innere Zusammenhang des Erlasses und die Einheitlichkeit im Verhältnis zu den übrigen Erlassen des betreffenden Sachgebietes gewährleistet sind, kann die kreative Lösung angewendet werden.

- Die Grundsätze der sprachlichen Gleichbehandlung gelten aus sprachlichen Gründen nur im **Deutschen**. Im Hinblick auf die Übersetzung ins Italienische und Rätoromanische sind die Gesetzesredaktoren angehalten, sich mit dem Übersetzungsdienst abzusprechen, wenn sie beim Redigieren

des deutschen Erlasstextes neue abstrakte oder neutrale Begriffe kreieren. Nur so lässt sich vermeiden, dass Gesetzestexte geschaffen werden, deren Übersetzung nicht sichergestellt ist.

### 5.3 Neue Rechtschreibung

Am 29. Oktober 1996 (Prot. Nr. 2456/96) hat die Regierung beschlossen, dass ab 1. August 1998 für den gesamten amtlichen Schriftverkehr der kantonalen Verwaltung die neuen Regeln der deutschen Rechtschreibung anzuwenden sind. Diese neuen Regeln sind auch auf die kantonalen Erlasse anzuwenden. Als Grundlagen dienen die neuste Ausgabe des *Rechtschreibedudens* und der *Leitfaden zur Neuregelung der deutschen Rechtschreibung* der Bundeskanzlei.

Bei der Teilrevision von Erlassen ist darauf zu achten, dass durch ein mögliches Nebeneinander von alten und neuen Schreibweisen keine störenden oder gar irreführenden Wirkungen entstehen. In kritischen Fällen darf die veraltete Schreibweise eines Wortes beibehalten werden.

## 6. Aufbau und Gliederung von Erlassen

### 6.1 Inhaltlicher Aufbau

Die Gliederung und der Aufbau eines Erlasses sowie die Anordnung der einzelnen Vorschriften sind nicht nur für dessen Verständlichkeit und Übersichtlichkeit von grosser Bedeutung, auch für die Anwendung und Auslegung der einzelnen Bestimmungen. Dementsprechend ist der Inhalt eines Erlasses zweckmässig und logisch zu gliedern.

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: