

# Gute Rechtsetzung – Grundlagen

## Input-Seminar Finanz- und Kirchendirektion Kanton Basel-Landschaft

Prof. Dr. Felix Uhlmann (Zürich), LL.M., Advokat

Liestal, 1. Juni 2026



# Einleitung

"Wer weiss, wie Gesetze und Würste zustande kommen, der kann nachts nicht mehr ruhig schlafen."

(Otto Fürst von Bismarck, 1815–1898)

# Einleitung

## Gute Rechtsetzung – Grundlagen

- I. Notwendigkeit und Regulierungsalternativen
- II. Normstufe und Stufengerechtigkeit
- III. Prozess und Normkonzept
- IV. Normdichte und Bestimmtheit
- V. Normativität
- VI. Verständlichkeit und Einfachheit
- VII. Übergangsrecht

# "Gute" Gesetzgebung

"Aus allen westlichen Industriestaaten ertönt deutlich vernehmbar ein Klagelied des immer gleichen Inhalts: Es gibt zu viele Gesetze, und sie sind auch noch schlecht gemacht."

(MARKUS LAMMER)

# "Gute" Gesetzgebung

Das Gesetz ist gut,

- wenn es "richtig", "gerecht" ist,
- wenn es rechtmässig ist,
- wenn es grosse Zustimmung findet,
- wenn es wirksam ist,
- wenn es wenig Kosten verursacht,
- wenn es klar und verständlich ist,
- wenn es die Grundsätze für die  
Ausgestaltung von Erlassen einhält

} Inhalt

} Wirkung

} Technik

# 1. Notwendigkeit

- a) Besteht wirklich ein Problem?
- b) Ist der Nutzen einer Intervention höher als deren Kosten?
- c) Ist Regulierung überhaupt das geeignete Instrument?

# 1. Notwendigkeit

## Gesetzesinhärente Grenzen

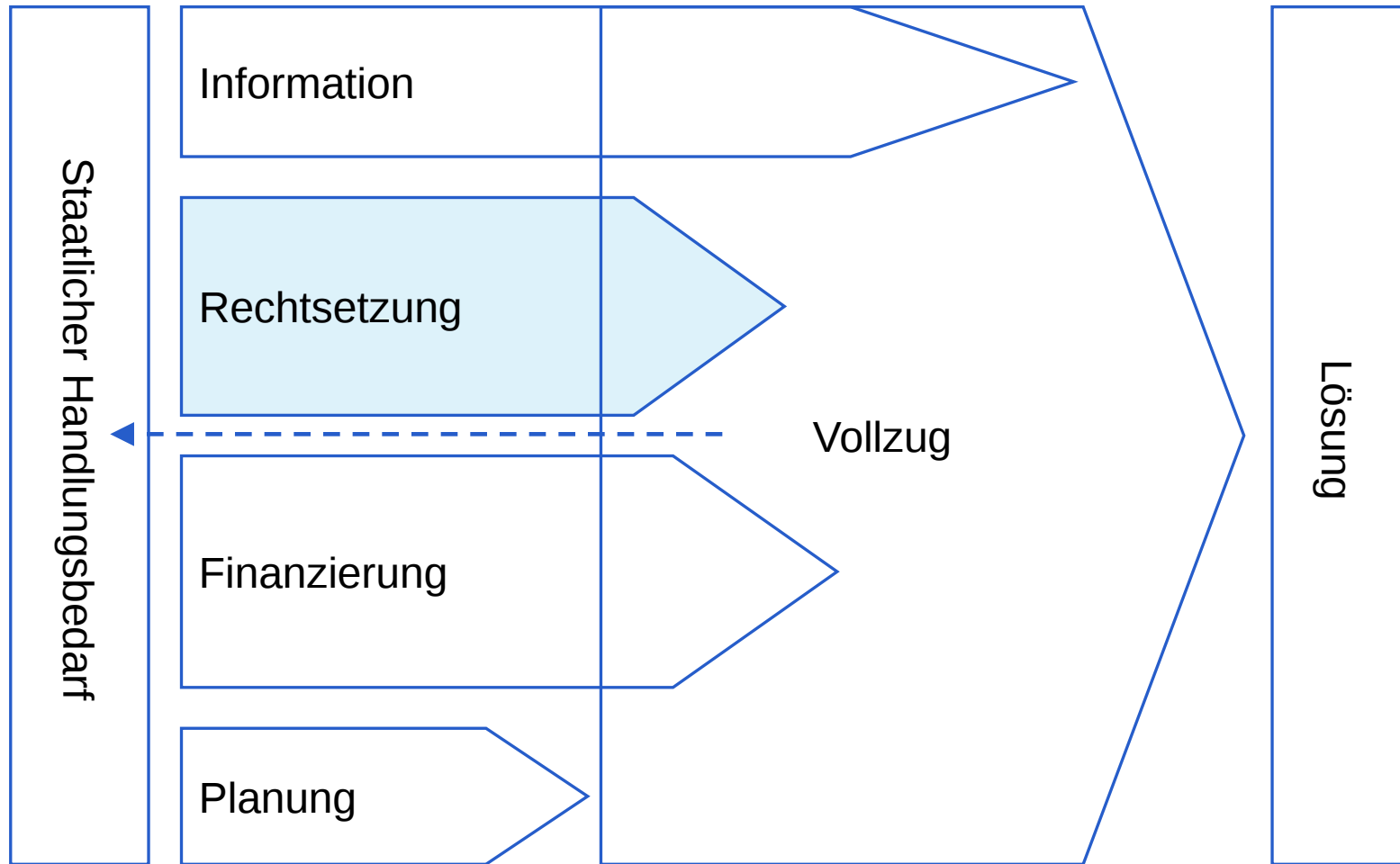
- Ungenauigkeit der Sprache
- Unmöglichkeit vollständiger Antizipation
- Notwendigkeit massgeschneiderter Lösungen

## Vollzugsprobleme

- Reaktion der Rechtsunterworfenen (Verweigerung, Umgehung)
- Faktische Grenzen (z.B. betreffend Kontrollaufwand)
- Organisatorische Defizite

Was sind für Sie die wichtigsten Grenzen hinsichtlich der Steuerungsfähigkeit von Recht?

# 1. Notwendigkeit



## 2. Normstufe

1

100

### **Verfassung des Kantons Basel-Landschaft**

Vom 17. Mai 1984 (Stand 20. November 2023)

#### **§ 63      Rechtsetzung**

<sup>1</sup> Der Landrat erlässt alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in der Form des Gesetzes.

<sup>2</sup> Gesetze werden zweimal beraten.

<sup>3</sup> Der Landrat kann ausführende Bestimmungen in der Form des Dekretes erlassen, soweit ein Gesetz ausdrücklich dazu ermächtigt. Dekrete unterliegen der Volksabstimmung nicht.

<sup>4</sup> Gesetze, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, können ausnahmsweise sofort in Kraft gesetzt werden, wenn es der Landrat mit der Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder beschliesst. Die Volksabstimmung findet innert sechs Monaten nach Inkrafttreten statt.

## 2. Normstufe

### Art. 164 Gesetzgebung

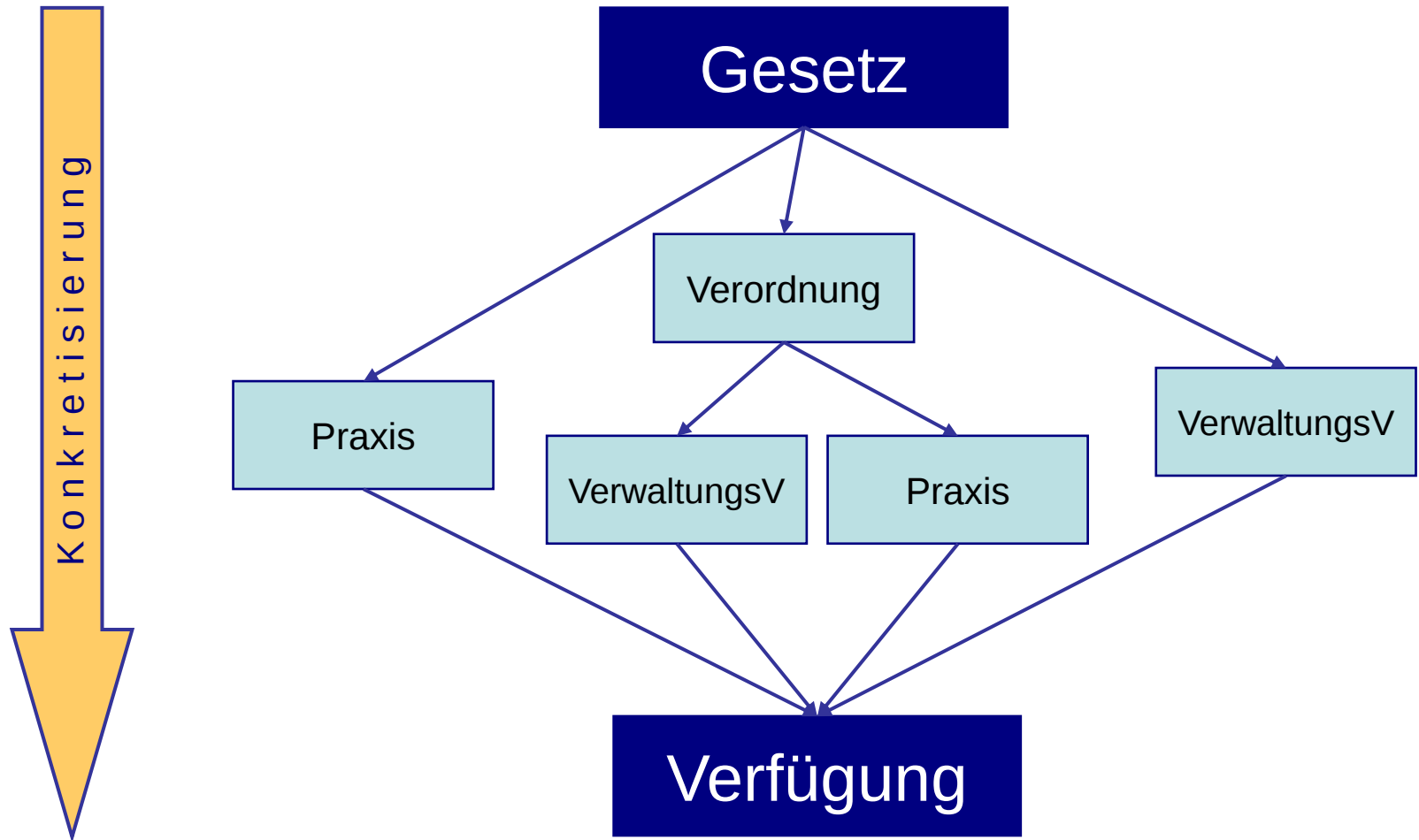
- <sup>1</sup> Alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen sind in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Dazu gehören insbesondere die grundlegenden Bestimmungen über:
- a. die Ausübung der politischen Rechte;
  - b. die Einschränkungen verfassungsmässiger Rechte;
  - c. die Rechte und Pflichten von Personen;
  - d. den Kreis der Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Bemessung von Abgaben;
  - e. die Aufgaben und die Leistungen des Bundes;
  - f. die Verpflichtungen der Kantone bei der Umsetzung und beim Vollzug des Bundesrechts;
  - g. die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden.
- <sup>2</sup> Rechtsetzungsbefugnisse können durch Bundesgesetz übertragen werden, soweit dies nicht durch die Bundesverfassung ausgeschlossen wird.

## 2. Normstufe

### **Was ist wichtig?**

- Eingriffsintensität
- Zahl der Betroffenen
- Finanzielle Auswirkungen
- Akzeptanz und politische Bedeutung
- (- Eignung und Flexibilität)

## 2. Normstufe



## 2. Normstufe

### Die Regelungsstufe entscheidet ...

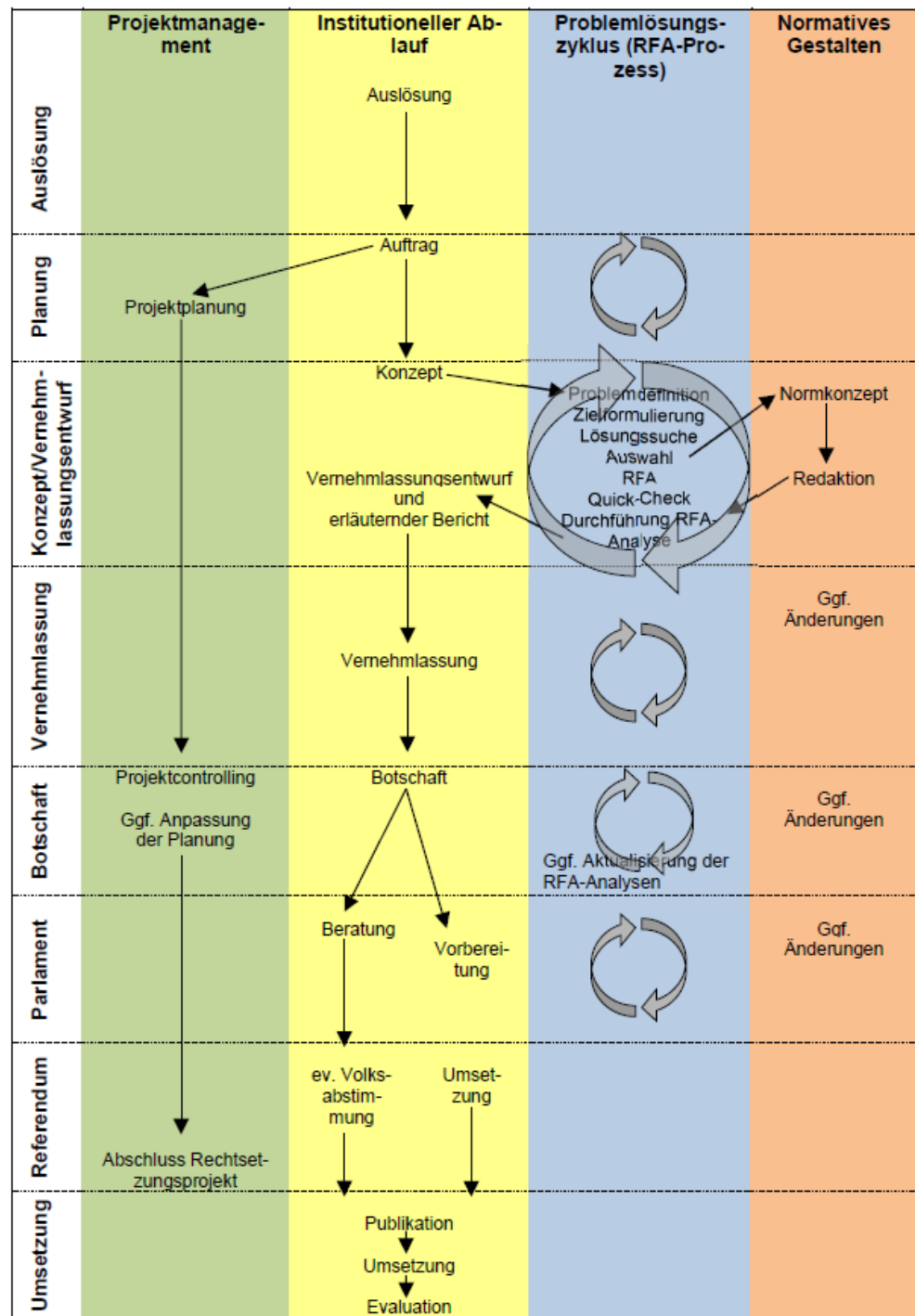
- ... über die Zuständigkeit zum Erlass,
- ... über die demokratische Legitimation des Erlasses,
- ... über das anwendbare Verfahren, d.h. namentlich über den Zeitbedarf, den Einbezug Privater, die Veröffentlichung etc.,
- ... über Beschwerdegründe und Risiken im Falle einer Anfechtung,
- ... über das Verfahren späterer Abänderungen (Parallelität der Handlungsformen).

# 3. Prozess

Rechtsetzung als «Spirale»

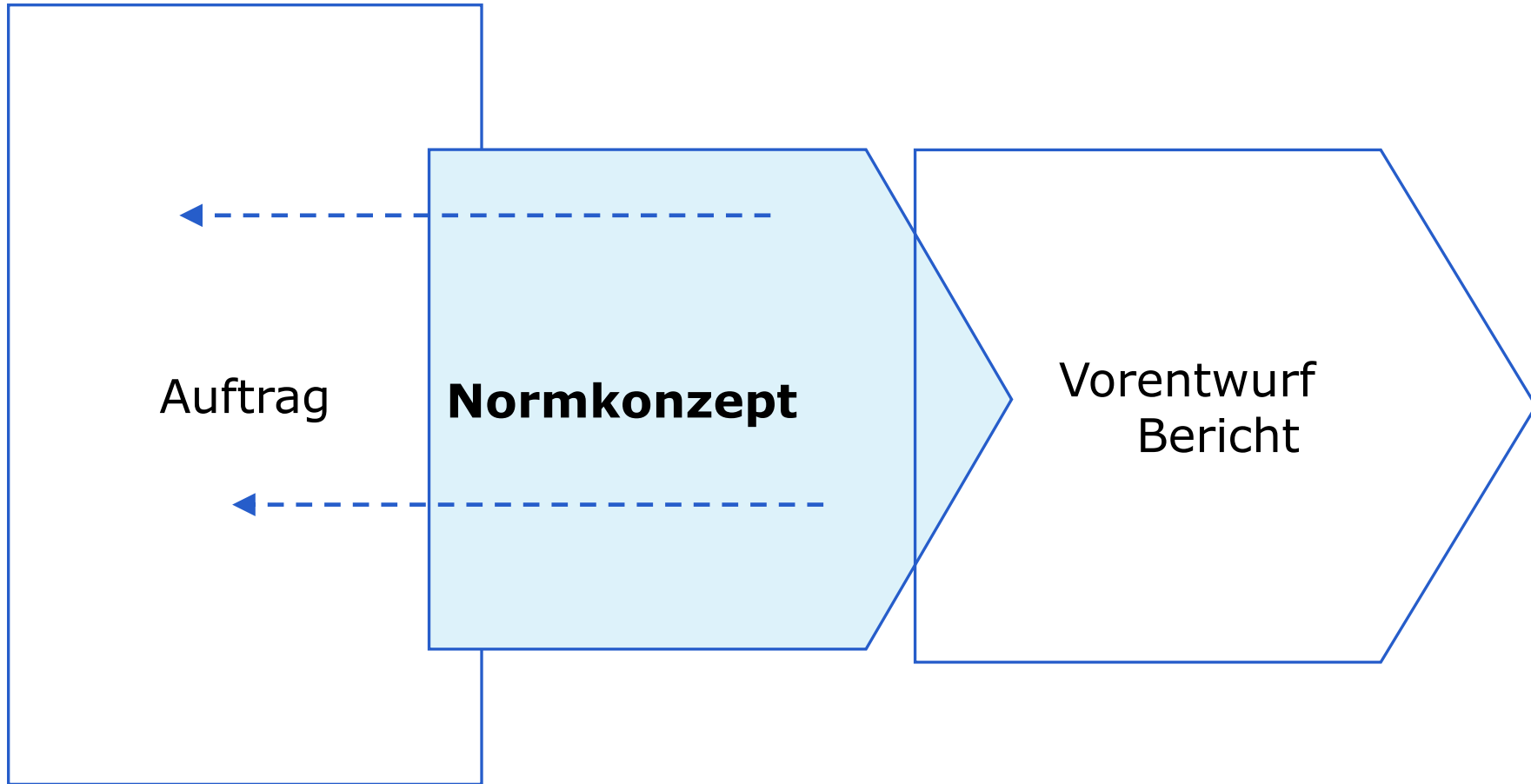
Rechtsetzung als «Trichter»

Gesetzgebungsleitfaden,  
5. Aufl., Bern 2025, Rz. 52



# 3. Prozess

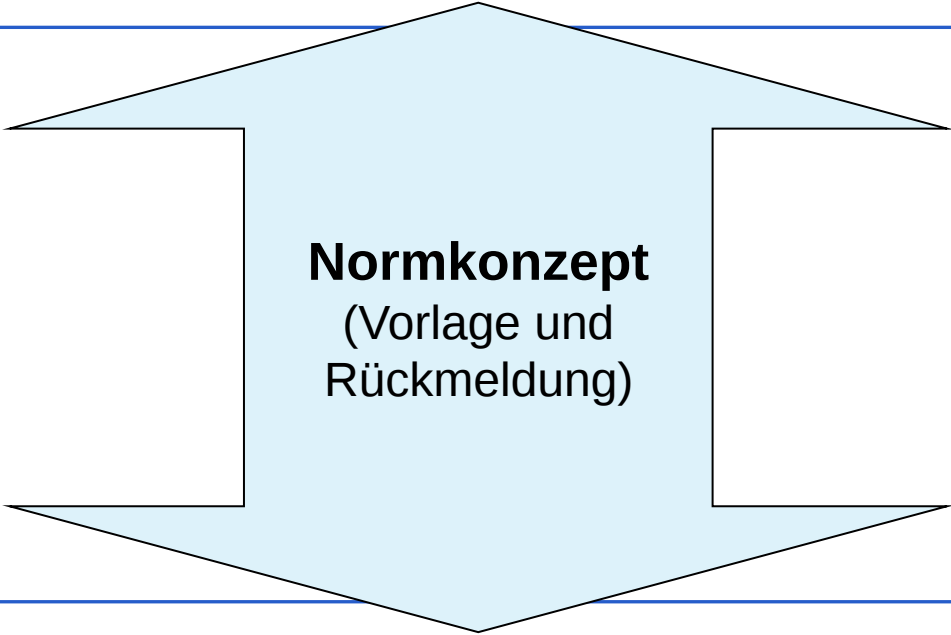
## 1. Arbeitshilfe auf dem Weg zum Normtext



# 3. Prozess

## 2. Entscheidungshilfe inhaltlicher Grundsatzfragen

Vorgesetzte Verwaltungsstelle / Regierung / Parlament



**Normkonzept**  
(Vorlage und  
Rückmeldung)

Vorarbeiten der Verwaltung

# 3. Prozess

## Nachteile des Normkonzepts

- Überfrachtung des Normkonzepts (fast schon Vorentwurf mit Bericht)  
→ Klärung der Funktionalität(en)
- Erst die Formulierung macht gewisse Probleme sichtbar
- Zeitverlust bei schlechter Handhabung

# 3. Prozess

## Vorteile des Normkonzepts

- Gewährleistung eines methodischen Vorgehens (systematischer Arbeitsschritt)
- Keine vorschnelle Fixierung auf eine bestimmte Lösung
- "Politische" Absicherung (bei richtigem Einsatz und entsprechender Rechtsetzungskultur)
- Grundlage einer *ex ante*-Evaluation

In welchen Bereichen wird bei Ihnen konzeptionell gearbeitet?

## 4. Dichte und Bestimmtheit

### Normdichte

"Das Legalitätsprinzip verlangt unter anderem eine hinreichende und angemessene Bestimmtheit der anzuwendenden Rechtssätze. Das Erfordernis der Bestimmtheit steht im Dienste des Grundsatzes des Gesetzesvorbehalts, der Rechtssicherheit mit den Elementen der Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns sowie der rechtsgleichen Rechtsanwendung. Nach der Rechtsprechung darf das Gebot nach Bestimmtheit rechtlicher Normen indes nicht in absoluter Weise verstanden werden. Der Gesetzgeber kann nicht darauf verzichten, allgemeine und mehr oder minder vage Begriffe zu verwenden, deren Auslegung und Anwendung der Praxis überlassen werden muss. Der Grad der erforderlichen Bestimmtheit lässt sich nicht abstrakt festlegen. Der Bestimmtheitsgrad hängt unter anderem von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, von der Komplexität und der Vorhersehbarkeit der im Einzelfall erforderlichen Entscheidung, von den Normadressaten, von der Schwere des Eingriffs in Verfassungsrechte und von der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung ab ... Für den Bestimmtheitsgrad sind auch die Flexibilitätsbedürfnisse zu beachten" (BGE 131 II 13 ff., 29 E. 6.5.1).

# 4. Dichte und Bestimmtheit

## **Art. 24<sup>e63</sup>**      Hobbymässige Tierhaltung

<sup>1</sup> Bauliche Massnahmen werden bewilligt in unbewohnten Gebäuden oder Gebäudeteilen, die in ihrer Substanz erhalten sind, wenn sie Bewohnern oder Bewohnerinnen einer nahe gelegenen Wohnbaute zur hobbymässigen Tierhaltung dienen und eine tierfreundliche Haltung gewährleisten.

## 5. Normativität

### **Thomas Hürlimann, Der grosse Kater, Zürich 1998:**

"Noch einen [Kirsch]"

"Verzeihung, Herr Bundespräsident, aber —"

Es ist der letzte, hätte er beinahe gesagt, aber wer wirklich befehlen kann – und weiss Gott, Kater kann befehlen! –, pflegt eindeutige Anweisungen weder zu begründen noch zu wiederholen.

# 5. Normativität

Müller/Uhlmann/Höfler, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 4. Aufl., N 291 ff.

Erlasstexte sollen [...] Rechtsnormen enthalten und – mit wenigen Ausnahmen – nichts als Rechtsnormen. Alles, was nicht normativer Natur ist, gehört nicht in einen Erlasstext, z.B.

- Erläuterungen und Hintergrundinformationen;
- Begründungen oder Erklärungen;
- Appelle [...];
- Empfehlungen (sog. Soft Law) [...];
- Symbolische Gesetzgebung [...];
- Wiederholungen, [...] von übergeordnetem Recht [...].

## 5. Normativität

### Eichverordnung

"Eine regelmässige Wartung gemäss den Vorschriften des Herstellers, die von einer durch das EAM [heute: Bundesamt für Metrologie METAS] nach Artikel 16 Absatz 3 der Eichverordnung ermächtigten Person ausgeführt wird, erleichtert die stete Wahrung der messtechnischen Eigenschaften sowie die Einhaltung der Fehlergrenzen."

Wie beurteilen Sie diesen Normtext?  
Wie könnte er verbessert werden?

(vgl. Gesetzgebungsleitfaden, N. 926).

# 5. Normativität

## B. Wiederholungen

195 In Erlassen unterer Stufe wird grundsätzlich *nicht wiederholt*, was bereits das übergeordnete Recht vorschreibt. Das gilt nicht nur innerhalb des kantonalen Rechts (Gesetz und Verordnung), sondern auch zwischen den staatlichen Ebenen (Bundesrecht, kantonales Recht, kommunales Recht).

- Gründe:*
- Dem Organ, das einen untergeordneten Erlass beschliesst, sollen nur Normen vorgelegt werden, bei denen es über Entscheidungsspielraum verfügt.
  - Wird das übergeordnete Recht geändert, besteht die Gefahr, dass der untergeordnete Erlass nicht nachgetragen wird.
  - Wiederholungen erwecken den stets unzutreffenden Eindruck, der untergeordnete Erlass enthalte alle Normen, die für einen Sachbereich zu beachten sind.
  - Wiederholungen bergen die Gefahr, dass bei der Rechtsanwendung auf die wiederholte Norm statt auf die (einzig massgebende) Norm des höherrangigen Erlasses abgestellt wird.

Quelle: Richtlinien der Rechtsetzung vom 21. Dezember 2005, Kanton Zürich

# 6. Verständlichkeit und Einfachheit

Eidgenössische Volksinitiative

---

## **Eidgenössische Volksinitiative «Bürokratie-Stopp!»**

Die Volksinitiative lautet:

Die Bundesverfassung<sup>4</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 9a (neu)* Unbürokratischer Gesetzesvollzug

Jede Person hat Anspruch darauf, dass:

- a. Gesetze verständlich sind und einfach, unbürokratisch und effizient angewandt werden;
- b. Verwaltungen und Gerichte ihre Angelegenheiten schnell, einfach und unbürokratisch behandeln.

*Art. 94 Abs. 3 zweiter Satz (neu)*

<sup>3</sup> ... Dazu treffen sie Massnahmen, um die Regelungsdichte und die administrative Belastung für die Wirtschaft so gering wie möglich zu halten; sie berücksichtigen dabei insbesondere die Anliegen der Kleinst- bis mittelgrossen Unternehmen.

## 6. Verständlichkeit und Einfachheit

Georg Müller

"Gesetze werden von Laien kaum gelesen."

Wie beurteilen Sie diese Aussage?

# 6. Verständlichkeit und Einfachheit

*Neue Zürcher Zeitung*

## Der Monster-Paragraf

Die März-Session wird in Erinnerung bleiben für einen der grässlichsten Paragrafen der Schweizer Rechtsgeschichte. Nicht einmal die Parlamentarier verstehen, was sie ins Gesetz geschrieben haben.

---

Markus Häfliger, Bern 20.3.2015, 15:47 Uhr

Das erste Gebot der Gesetzgebung lautet: Du sollst nicht unverständlich sein. «Nur verständliche Erlasse führen zur nötigen Rechtskenntnis und Rechtsüberzeugung», heisst es in der Bibel der schweizerischen Gesetzgebung, dem 479-seitigen Gesetzgebungsfaden des Bundesamts für Justiz. Vor dem Hintergrund dieser schönen Grundsätze muss man sich den Artikel 8, Absatz 3 des Zweitwohnungsgesetzes zu Gemüte führen. Nur schon sprachlich ist dieser Paragraf ein Ereignis: Er besteht aus einem einzigen Satz mit 51 Wörtern, die sich auf mehrfach verschachtelte Nebensätze verteilen. Es lohnt sich deshalb, an dieser Stelle die Lektüre dieses Textes kurz zu unterbrechen und zuerst den Kasten zu lesen:

# 6. Verständlichkeit und Einfachheit

## Adressatengerechtheit

Adressatengerechtheit bedeutet, dass die Adressatinnen und Adressaten den Inhalt und die Bedeutung einer Norm verstehen.

## Eugen Huber, Schöpfer des ZGB (1907)

- Nicht mehr als drei Paragraphen pro Artikel
- Nur ein Satz pro Artikel
- Nur eine Norm pro Satz
- Kurze und einfache Sätze
- Querverweise mit Sachbegriff (nicht Artikel)

# 6. Verständlichkeit und Einfachheit

## Abfallgesetz ZH

§ 14 <sup>1</sup> Das Ablagern oder Stehenlassen von Abfällen im Freien ist auf öffentlichem und privatem Grund verboten. Dies gilt insbesondere für ausgediente Fahrzeuge, Möbel, Geräte und ihre Bestandteile sowie für Erzeugnisse aus Metall oder Kunststoff.

<sup>2</sup> Das Verbrennen von nicht pflanzlichen Abfällen ausserhalb von bewilligten Anlagen ist verboten.

<sup>3</sup> Das Verbrennen von natürlichen Wald-, Feld- und Gartenabfällen ist erlaubt, sofern daraus keine übermässigen Immissionen entstehen. Die Gemeinden können einschränkende Vorschriften für das Verbrennen solcher Abfälle in bewohnten Gebieten erlassen.

§ 15. Als ausgedient gelten Gegenstände wie Fahrzeuge, Fernseher, Kochherde, Kühlschränke und EDV-Einrichtungen, die nicht mehr bestimmungsgemäss verwendet werden und deren sich die Besitzerin oder der Besitzer entledigen will oder die im öffentlichen Interesse zu behandeln sind.

## 6. Verständlichkeit und Einfachheit

Was ist der mögliche "Preis" für Adressatengerechtigkeit?

- Präzision der Regelung
- Vollständigkeit des Textes?
- Kohärenz des Normtextes (innerhalb und ausserhalb eines Erlasses)?
- Verständlichkeit (bei Fachpersonen als Adressaten)?

Wen haben Sie als Adressaten bei der Abfassung von Normtexten vor Augen?

## 6. Verständlichkeit und Einfachheit

### Kanalisationsgebühr (Beispiel)

"<sup>1</sup> Der jährliche Beitrag für die Benutzung der Kanalisation bemisst sich nach dem Steuerwert der Liegenschaft.

<sup>2</sup> Für Liegenschaften mit einem Steuerwert von weniger als CHF 250'000.– werden keine Beiträge erhoben."

Worin liegen die Vereinfachungen dieser Regelung, worin die rechtlichen Probleme?

# 7. Intertemporales Recht

Georg Müller (2006), N 340

"Die Erarbeitung [von] Schluss- und Übergangsbestimmungen gehört zu den anspruchsvollsten Aufgaben im Bereich der Rechtssetzung. Für ihre Erfüllung ist deshalb genügend Zeit und hochqualifiziertes Personal einzusetzen."

# 7. Intertemporales Recht

## Schlussbestimmungen

1. Vollzug (sofern nicht in einem eigenen Teil geregelt)
2. Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts gleicher Stufe
3. Übergangsbestimmungen (Rückwirkungsproblematik, Anspruch auf eine angemessene Übergangsregelung)
4. Referendum
5. Inkrafttreten

# 7. Intertemporales Recht

## Beispiel

1. Was ist von folgender Bestimmung zu halten:

*"Schlussbestimmungen*

*§ 11. Der Regierungsrat trifft die nötigen Vorkehren, damit bestehende Subventionserlasse und Subventionsverhältnisse innert drei Jahren an die Bestimmungen dieses Gesetzes angepasst werden."*

# 7. Intertemporales Recht

## Beispiele

2. Was ist kurz vor Inkrafttreten von Art. 55a KVG (Zulassungsstopp) wohl geschehen?

### III. Fazit

