

# Rechtsetzungsseminar Appenzell Ausserrhoden

## Gesetzgebung: Herangehensweise und Qualitätssicherung

Prof. Dr. Felix Uhlmann, LL.M. (Harvard), Universität Zürich



Herisau, 11. September 2026

# I. Einleitung

MARKUS LAMMER

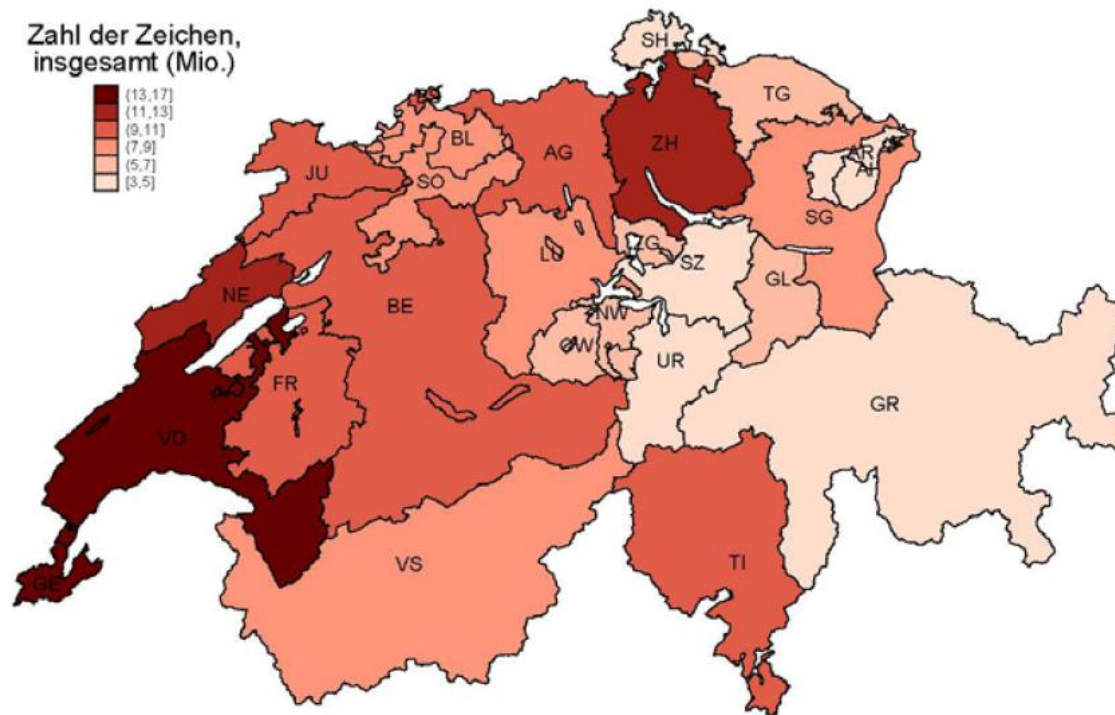
"Aus allen westlichen Industriestaaten ertönt deutlich vernehmbar ein Klagelied des immer gleichen Inhalts: Es gibt zu viele Gesetze, und sie sind auch noch schlecht gemacht."

# I. Einleitung

# I. Einleitung

Besteht ein Zusammenhang zwischen Quantität und Qualität?

**Grafik 3-2b. Vergleich des Regulierungsbestandes in den Kantonen insgesamt, Zahl der Zeichen, 2013**



Quelle: <https://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/2015/Seiten/2015101301.aspx>

# I. Einleitung

Neue Zürcher Zeitung

Schweiz

08.02.13 / Nr. 32 / Seite 15 / Teil 01

© NZZ AG

## Qualität der Gesetzgebung im Sinkflug

*Eine unsorgfältige Rechtsetzung zieht mehr Verwaltungs- und Gerichtsverfahren nach sich. Von Alain Griffel*

Was macht für Sie ein gutes Gesetz aus?  
(Was wäre ein Beispiel eines sehr schlechten Gesetzes?)

# I. Einleitung

## Ansätze

1. Was ist ein gutes Gesetz?
2. Legistik und Rechtsetzungsverfahren für neues Landesrecht (VwV Regelungen, Handbuch der Rechtsförmlichkeit)
3. Digitaltauglichkeit und Digital-Check
4. Die Rolle des NKR. Prüfkriterien ex ante und ggf. Projekte ex post
5. Verständliche Rechts- und Behördensprache
6. Praxistauglichkeit

- 1. Das (gut) konzipierte Gesetz in einem guten Prozess**
- 2. Grundelemente redaktioneller Qualität (Normativität, Verständlichkeit, Einfachheit)**

## II. Begriff und Besonderheiten des Gesetzes

Die Gerechtigkeit stützt sich auf Gesetze ...

Allegorische Figur von Franz Conrad Linck (1790), Heidelberg

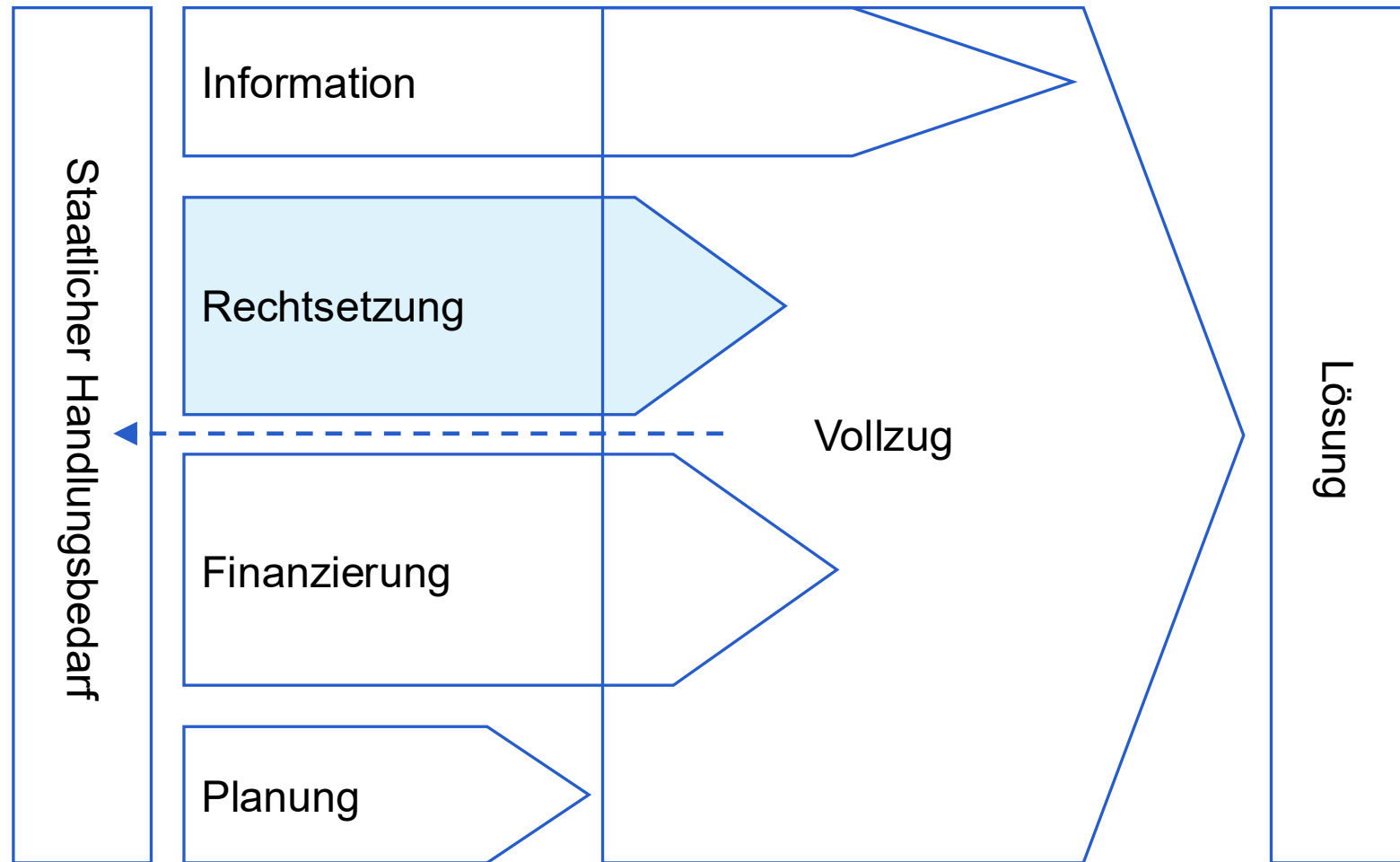
Was unterscheidet die Rechtsetzung  
von der übrigen juristischen Arbeit?

## II. Begriff und Besonderheiten des Gesetzes

### Funktionen der Rechtsetzung

1. Stabilisierung
2. **Verhaltenssteuerung**
3. Legitimierung
4. Diskurs

## II. Begriff und Besonderheiten des Gesetzes



# II. Begriff und Besonderheiten des Gesetzes

## Art. 27 KV/AR: Öffentliche Aufgaben

- 2 Bestehende wie neue Aufgaben sind dauernd daraufhin zu überprüfen, ob sie notwendig und finanzierbar sind sowie wirtschaftlich und zweckmässig erfüllt werden können.
- 3 Der Kanton erfüllt nur Aufgaben, die nicht ebenso gut von den Gemeinden oder von Privaten wahrgenommen werden können. Er fördert private Initiative und persönliche Verantwortung und strebt regionale Zusammenarbeit an.

Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. vom 30. April 1995 (KV/AR, bGS 111.1)

Ab 1. Januar 2027: Art. 31 f. KV/AR (Totalrevision vom 30. November 2025); Notwendigkeit und Tragbarkeit sind laufend zu prüfen.

Wird bei Ihnen vor der Regelung geprüft,  
ob es sie überhaupt braucht?

# II. Begriff und Besonderheiten des Gesetzes

## Grenzen der Steuerungsfähigkeit von Recht:

### 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?

# III. 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).

Welche Frage ist auf welcher Stufe zu regeln?

# III. Normstufe

## Art. 69 KV/AR: Rechtsetzungsformen

- <sup>1</sup> Alle grundlegenden und wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechtes sind in der Form des Gesetzes zu erlassen. Dazu gehören Bestimmungen, für welche die Verfassung ausdrücklich das Gesetz vorsieht, sowie Bestimmungen über:
- a) die Grundzüge der Rechtsstellung der Einzelnen,
  - b) den Gegenstand von Abgaben, die Grundsätze ihrer Bemessung und den Kreis der Abgabepflichtigen mit Ausnahme von Gebühren in geringer Höhe,
  - c) Zweck, Art und Rahmen von bedeutenden kantonalen Leistungen,
  - d) die Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden,
  - e) die Anhandnahme einer neuen, dauernden Aufgabe.

Ab 1. Januar 2027: Art. 84 Abs. 1 KV/AR – neu «alle wichtigen Rechtssätze», lit. d neu auch das Verfahrensrecht.

# III. Normstufe

## Art. 68 KV/AR: Delegationen

- 1 Das Gesetz kann Befugnisse an den Kantonsrat oder an den Regierungsrat übertragen, falls die Delegation auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt ist und das Gesetz ihren Rahmen festlegt. Die direkte Delegation an andere Behörden ist ausgeschlossen.
- 2 Unter den gleichen Voraussetzungen können Befugnisse des Kantonsrates an den Regierungsrat übertragen werden.
- 3 Der Regierungsrat darf seine Befugnisse auf Departemente und andere Organe übertragen, wenn ihn der Kantonsrat dazu ermächtigt. Befugnisse der Departemente darf er ohne Ermächtigung übertragen.

Ab 1. Januar 2027: Art. 84 Abs. 2 und 3 KV/AR; Verordnung des Kantonsrates nur noch bei ausdrücklicher Ermächtigung (Art. 93 Abs. 3 KV/AR).

# III. Normstufe

## Art. 84 KV/AR (ab 1. Januar 2027): Rechtsetzung

<sup>1</sup>Alle wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts sind in der Form des Gesetzes zu erlassen. Dazu gehören Bestimmungen, für welche die Verfassung ausdrücklich das Gesetz vorsieht, sowie Bestimmungen über:

- a) die Grundzüge der Rechtsstellung der Einzelnen;
- b) den Gegenstand von Abgaben, die Grundsätze ihrer Bemessung und den Kreis der Abgabepflichtigen mit Ausnahme von Gebühren in geringer Höhe;
- c) Zweck, Art und Rahmen von bedeutenden kantonalen Leistungen;
- d) die Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden und das Verfahrensrecht;
- e) die Anhandnahme einer neuen, dauernden Aufgabe.

<sup>2</sup>Soweit durch die Verfassung nicht ausgeschlossen, können Rechtsetzungskompetenzen durch Gesetz an den Verordnungsgeber übertragen werden.

<sup>3</sup>Die Subdelegation vom Verordnungsgeber an nachgeordnete Organe ist nach Massgabe des Gesetzes zulässig.

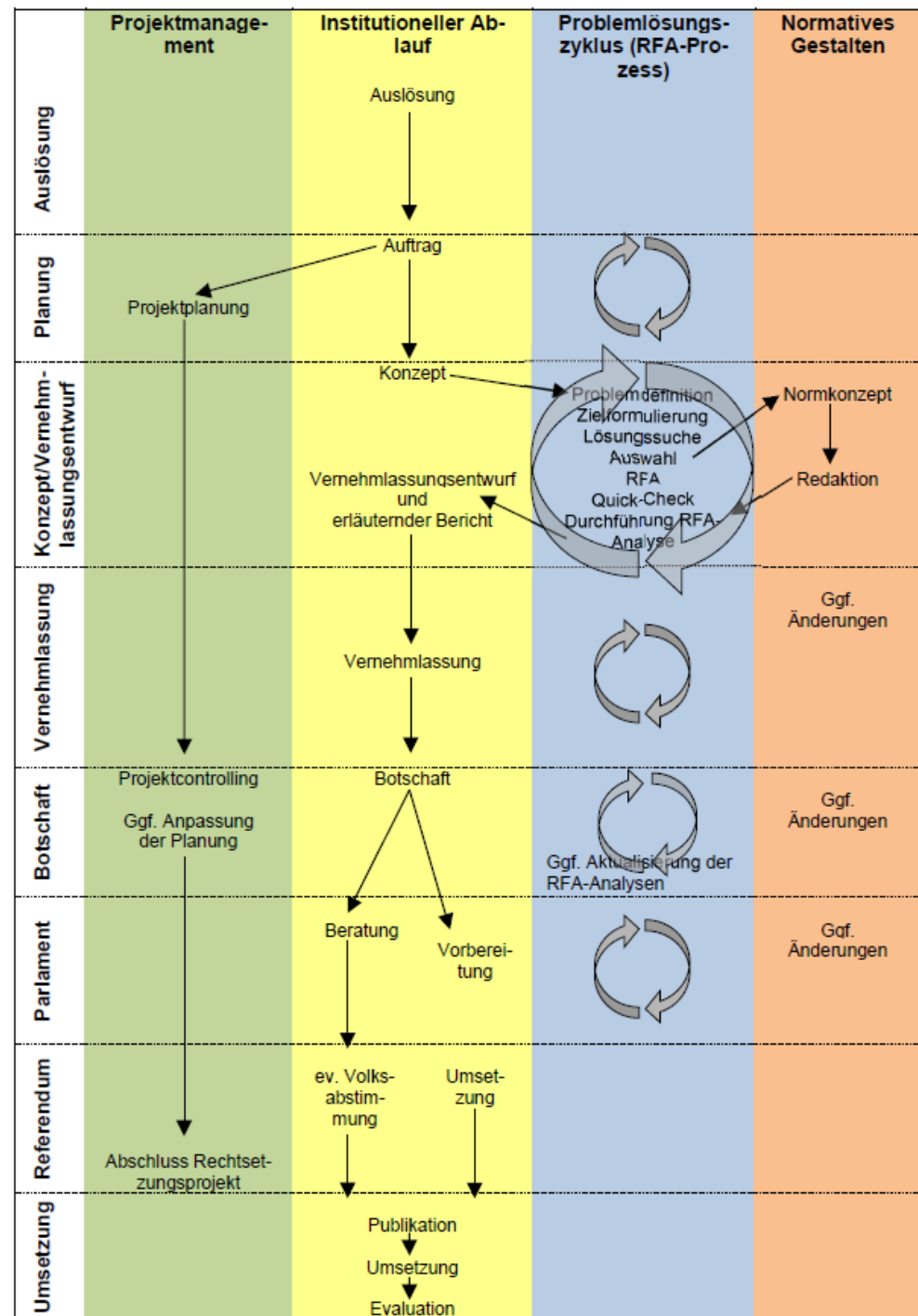
Was ändert sich gegenüber Art. 69 und Art. 68 KV/AR?

# IV. Prozess

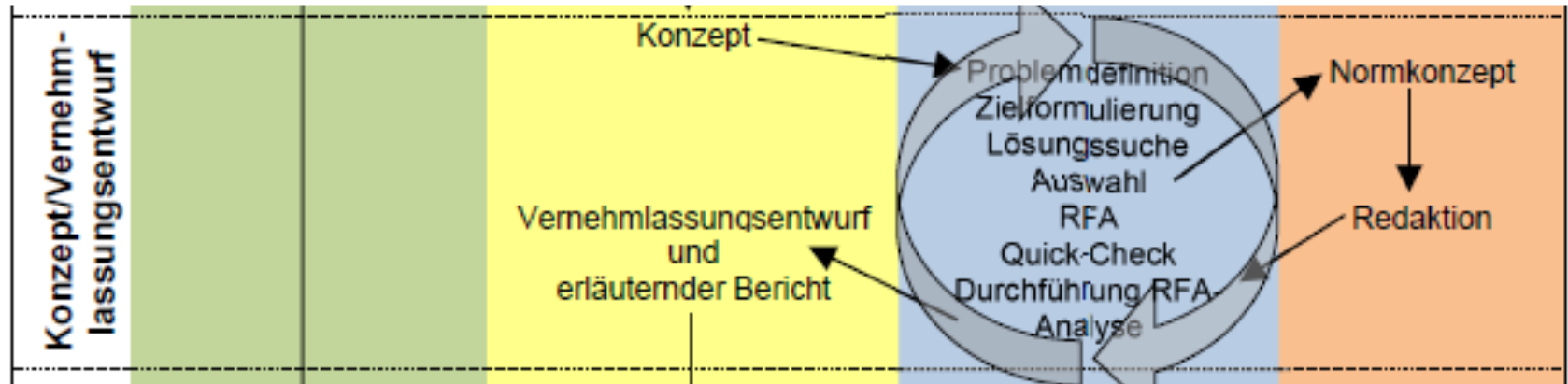
Rechtsetzung als «Spirale»

Rechtsetzung als «Trichter»

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



# IV. Prozess der Normerzeugung



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

# V. Konzeptionelle Arbeiten

---

Das Normkonzept  
Eierlegende Wollmilchsau?

# V. Konzeptionelle Arbeiten

«Das Normkonzept skizziert den wesentlichen Inhalt des Erlasses, zeigt möglichst Varianten auf und enthält erklärende und wesentliche inhaltliche Erläuterungen. Es enthält noch keine ausformulierten Normtexte.»

(Gesetzgebungsleitfaden, 5. Aufl., Bern 2025, Rz. 161)

## *Funktion*

162

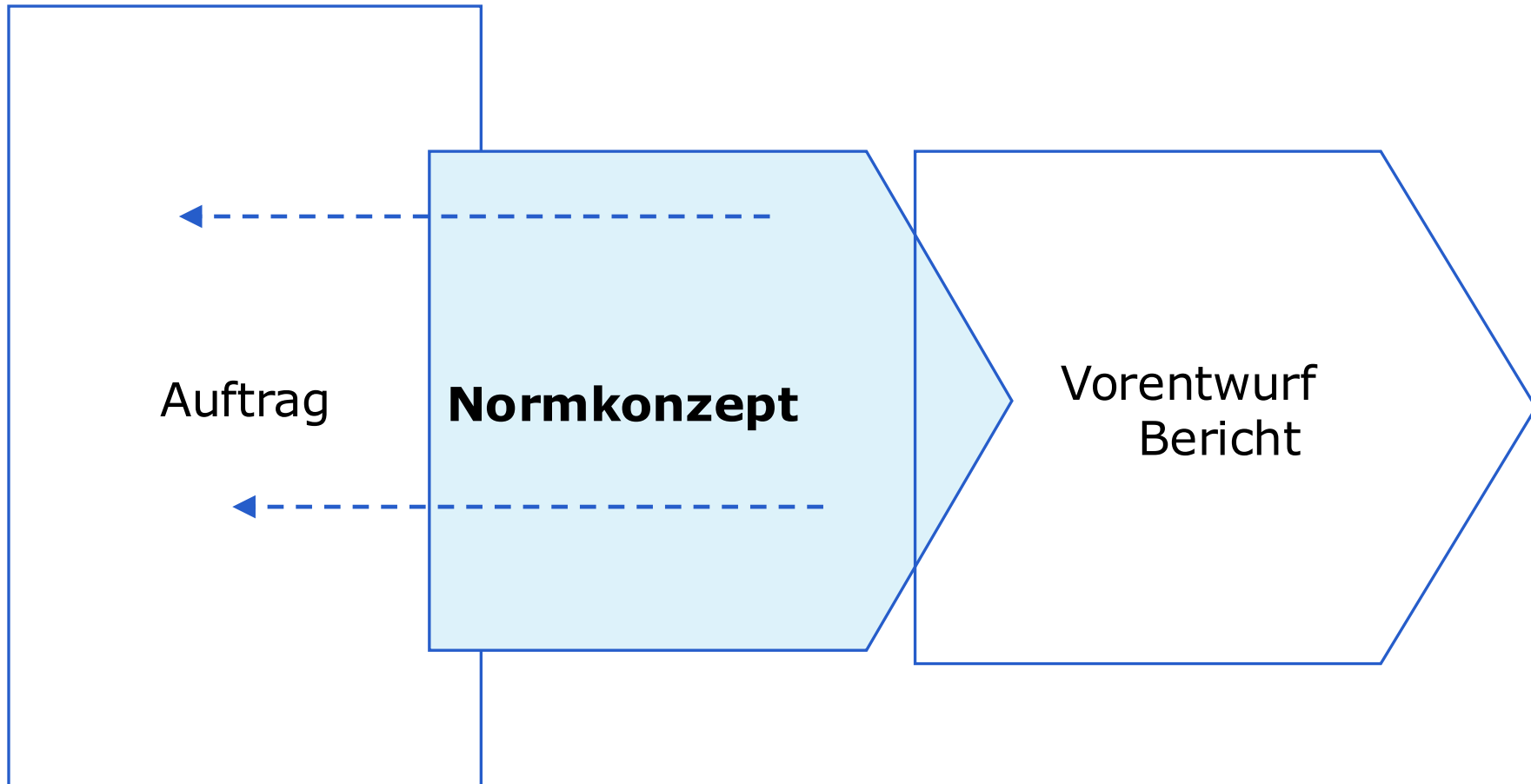
Die Erarbeitung des Normkonzepts ist eine wichtige Etappe zwischen der Festlegung der wichtigsten normativen Inhalte und der eigentlichen Formulierung der Normtexte. Das Normkonzept hat zwei Funktionen:

- Gesetzesmethodisches Hilfsinstrument: Das Normkonzept bildet eine strukturierte Grundlage für die Redaktion der Normtexte.
- Führungsinstrument der Amtsleitung: Das Normkonzept ermöglicht es der Amtsleitung, inhaltliche und gesetzestechnische Weichenstellungen vorzunehmen und Grundsatzentscheide zu treffen.

(Gesetzgebungsleitfaden, 5. Aufl., Bern 2025, Rz. 162)

# V. Konzeptionelle Arbeiten

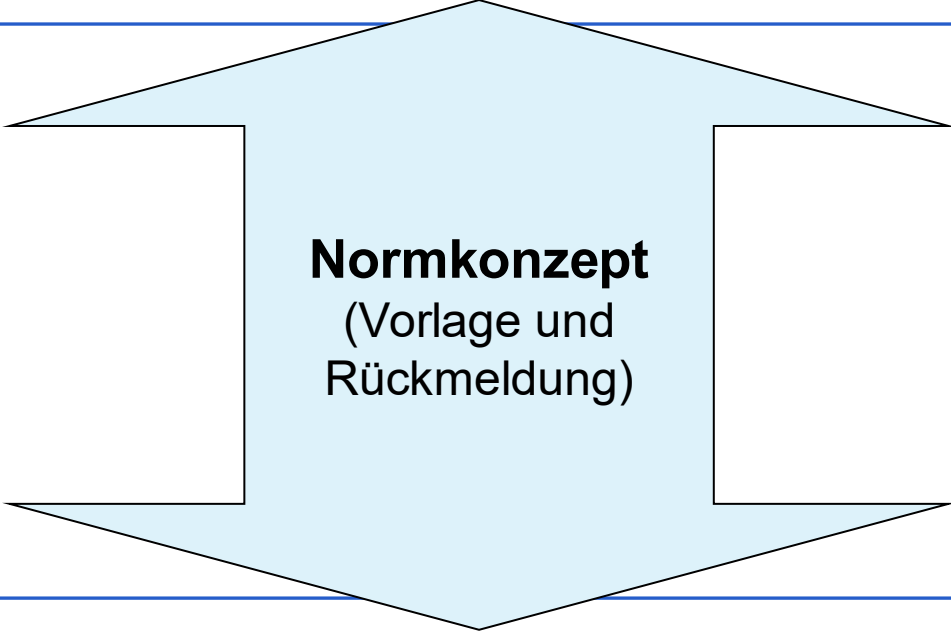
## 1. Arbeitshilfe auf dem Weg zum Normtext



# V. Konzeptionelle Arbeiten

## 2. Entscheidungshilfe inhaltlicher Grundsatzfragen

Vorgesetzte Verwaltungsstelle / Regierung / Parlament



**Normkonzept**  
(Vorlage und  
Rückmeldung)

Vorarbeiten der Verwaltung

# V. Konzeptionelle Arbeiten

## 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

# V. Konzeptionelle Arbeiten

## 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?

# VI. Prüfung des Entwurfs

## Art. 57 KV/AR: Vernehmlassungen

- 1 Bei Verfassungs- und Gesetzesvorlagen sowie bei anderen wichtigen Geschäften sind die interessierten Kreise zur Vernehmlassung einzuladen.
- 2 Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens sind zu veröffentlichen.

Ab 1. Januar 2027: Art. 85 KV/AR, neu Abs. 2: Die Einreichung einer Stellungnahme steht während der Frist allen offen.

# VI. Prüfung des Entwurfs

172.061

## **Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VIG)**

vom 18. März 2005 (Stand am 4. Dezember 2023)

---

### **Art. 2**      Zweck des Vernehmlassungsverfahrens

<sup>1</sup> Das Vernehmlassungsverfahren bezweckt die Beteiligung der Kantone, der politischen Parteien und der interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes.

<sup>2</sup> Es soll Aufschluss geben über die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz eines Vorhabens des Bundes.

Welche Verfahren des Einbezugs der Zivilgesellschaft und anderer Behörden werden angewendet?

# VI. Prüfung des Entwurfs

101

## **Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft**

vom 18. April 1999 (Stand am 3. März 2024)

---

### **Art. 170**      Überprüfung der Wirksamkeit

Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.

# VI. Prüfung des Entwurfs

251

## **Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz, KG)**

Werden bei Ihnen Evaluationsklauseln  
(oder Befristungen) verwendet?

vom 6. Oktober 1995 (Stand am 1. Juli 2023)

---

### **6a. Kapitel:<sup>54</sup> Evaluation**

#### **Art. 59a**

<sup>1</sup> Der Bundesrat sorgt für die Evaluation der Wirksamkeit der Massnahmen und des Vollzugs dieses Gesetzes.

<sup>2</sup> Der Bundesrat erstattet nach Abschluss der Evaluation, spätestens aber fünf Jahre nach Inkrafttreten dieser Bestimmung, dem Parlament Bericht und unterbreitet Vorschläge für das weitere Vorgehen.

# VII. Redaktion: Normativität

---

# VII. Redaktion: 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.

# VII. Redaktion: 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 [...].

# VII. Redaktion: Normativität

## **Verordnung über die Qualitätssicherung in der gewerblichen Milchverarbeitung**

"Für sämtliche Anlagen und Produktionsräume ist ein Reinigungsplan zu erstellen. Dieser Plan verhindert, dass unangemessene Reinigungsverfahren für die Milch und Milchprodukte ein Hygienerisiko darstellen.

# VII. Redaktion: Normativität

818.101.26

**Verordnung  
über Massnahmen in der besonderen Lage zur  
Bekämpfung der Covid-19-Epidemie  
(Covid-19-Verordnung besondere Lage)**

vom 23. Juni 2021 (Stand am 31. Januar 2022)

---

## **2. Abschnitt: Massnahmen gegenüber Personen**

### **Art. 4            Grundsatz**

Jede Person beachtet die Empfehlungen des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) zu Hygiene und Verhalten in der Covid-19-Epidemie<sup>8</sup>.

# VII. Redaktion: Normativität

725.13

## **Bundesgesetz über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen (Infrastrukturfondsgesetz, IFG)**

vom 6. Oktober 2006 (Stand am 1. Januar 2013)

---

### **Art. 5**      Fertigstellung des Nationalstrassennetzes

<sup>1</sup> Das Nationalstrassennetz soll bis 2015 weitgehend fertig gestellt werden. In begründeten Fällen kann die Frist verlängert werden.

# VII. Redaktion: Normativität

## **Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit (KIG)**

vom 30. September 2022

---

### **Art. 5**      Fahrpläne für Unternehmen und Branchen

<sup>1</sup> Alle Unternehmen müssen spätestens im Jahr 2050 Netto-Null-Emissionen aufweisen. Dabei sind mindestens die direkten und die indirekten Emissionen zu berücksichtigen.

# VII. Redaktion: 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

# VII. Redaktion: Normativität

---

# VII. Redaktion: Normativität

---

# VIII. Schlussbemerkung

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

(Otto Fürst von Bismarck, 1815–1898)

# VIII. Schlussbemerkung

---