

# Richtlinien für die Rechtsetzung

1. Januar 2022



<b>1. Rechtsetzungsorgane und Erlassformen.....</b>	<b>2</b>
1.1. Grosser Rat .....	2
1.2. Regierungsrat .....	2
1.3. Departemente und übrige Organe.....	3
<b>2. Rechtsetzungsverfahren.....</b>	<b>4</b>
2.1. Allgemeines.....	4
2.2. Planung .....	4
2.3. Beachtung der Rangordnung der Rechtsnormen.....	5
2.4. Formelle Prüfung durch den Rechtsdienst der Staatskanzlei .....	5
2.5. Vernehmlassungsverfahren.....	6
2.5.1. Externes Vernehmlassungsverfahren.....	6
2.5.2. Internes Vernehmlassungsverfahren / Mitberichte.....	7
2.6. Überarbeitung des Entwurfs.....	7
2.7. Verabschiedung durch den Regierungsrat .....	7
2.8. Beratung im Grossen Rat .....	7
2.9. Genehmigung von Erlassen.....	8
2.9.1. Genehmigung durch den Bund .....	8
2.9.2. Genehmigung durch die übergeordnete kantonale Behörde.....	8
2.10. Publikation, Referendumsfrist und Inkraftsetzung .....	9
<b>3. Amtsblatt / Rechtsbuch / LexWork.....</b>	<b>9</b>
3.1. Funktion von Amtsblatt und Rechtsbuch .....	9
3.2. Erlassverwaltungssystem LexWork.....	10
<b>4. Form der Beschlüsse .....</b>	<b>11</b>
<b>5. Erlassitel und Datum.....</b>	<b>11</b>
5.1. Allgemeines.....	11
5.2. Grosser Rat und Regierungsrat werden im Titel nicht genannt .....	11
5.3. Keine Daten im Titel.....	12
5.4. Verzicht auf „Gesetz/Verordnung über...“ .....	12
5.5. Abkürzungen für Titel.....	13
<b>6. Erlassgliederung .....</b>	<b>13</b>
6.1. Allgemeines.....	13
6.2. Einleitungsteil .....	14
6.2.1. Ziel- und Zweckbestimmung .....	14
6.2.2. Bestimmungen zum Geltungsbereich .....	14
6.2.3. Begriffsbestimmungen .....	15
6.3. Hauptteil .....	15
6.3.1. Gliederung nach sachlichen Kriterien .....	16
6.3.2. Gliederung nach chronologischen Kriterien .....	16
6.3.3. Gliederung nach logischen Kriterien .....	16
6.3.4. Gliederung nach normativen Kriterien.....	17
6.4. Schlussbestimmungen.....	17
6.5. Strafbestimmungen.....	17

<b>7. Bestimmungen: Formelles und Formulierung</b> .....	<b>18</b>
7.1. Paragraphen und Absätze.....	18
7.2. Titel von Paragraphen .....	18
7.3. Umfang von Bestimmungen.....	18
7.4. Aufzählungen.....	19
7.5. Keine Wiederholung von Bestimmung des übergeordneten Rechts.....	20
7.6. Fussnoten.....	20
7.7. Rechtsmittel.....	20
7.8. Verweisungen.....	21
7.8.1. Allgemeines.....	21
7.8.2. Statische Aussenverweisungen.....	21
7.8.3. Dynamische Aussenverweisungen.....	21
<b>8. Sprache</b> .....	<b>23</b>
8.1. Grundsätze.....	23
8.2. Anwendung der Schreibweisungen der KVTG .....	23
8.3. Gesetzeszitate / Verweise auf andere Bestimmungen .....	24
<b>9. Interkantonale Vereinbarungen</b> .....	<b>24</b>
9.1. Abschluss und Ratifikation.....	24
9.2. Gesetzestechnische Umsetzung.....	25
<b>10. Anhänge</b> .....	<b>25</b>
<b>11. Initiativen</b> .....	<b>26</b>
11.1. Volksinitiativen .....	26
11.2. Parlamentarische Initiativen .....	26

## **Einleitung**

Ziel der Überarbeitung der Richtlinien des Kantons Thurgau für die Gesetzgebung aus dem Jahr 2004 war, sie kurz und praxisorientiert zu halten. Sie sollen den formellen Rahmen festlegen und Antworten auf die wichtigsten gesetzestechnischen Fragen geben. Die Richtlinien für die Rechtsetzung, wie sie neu heissen, sichern ein einheitliches äusseres Erscheinungsbild der kantonalen Erlasse und tragen zu ihrer hohen Qualität bei. Sie sind mit der Generalsekretärenkonferenz (GSK) und der Gesetzgebungs- und Redaktionskommission (GRK) abgestimmt worden. Sie gelten ab dem 1. Januar 2022.

Staatskanzlei/Generalsekretärenkonferenz

## **1. Rechtsetzungsorgane und Erlassformen**

### **1.1. Grosser Rat**

Der Grosse Rat ist zuständig für:

- Revision der Kantonsverfassung (§ 95 Abs. 1 KV)
- Gesetze (§ 36 Abs. 1 KV): Alle grundlegenden und wichtigen Rechtssätze, namentlich über Rechte und Pflichten des Einzelnen, über die Organisation des Kantons, dessen Anstalten und Körperschaften sowie über das Verfahren vor den Behörden, sind in der Form des Gesetzes zu erlassen.
- Staatsverträge und Konkordate, soweit nicht der Regierungsrat zuständig ist (§ 36 Abs. 2 KV)
- Verordnungen, zu deren Erlass ihn die Kantonsverfassung ermächtigt (§ 36 Abs. 3 KV)  
Beispiele:
  - § 40 Abs. 3 KV: Besoldungen, Pensionen und Ruhegehälter
  - § 40 Abs. 4 KV: Gebühren des Kantons und der kantonalen Anstalten
- Geschäftsordnung des Grossen Rates (§ 34 Abs. 2 KV)

### **1.2. Regierungsrat**

Der Regierungsrat ist zuständig für:

- Verordnungen oder Vereinbarungen mit dem Bund, Kantonen oder anderen Staaten, die zum Vollzug der Gesetze von Bund und Kanton notwendig sind (§ 43 Abs. 1 und Abs. 2 KV). Solche Vollzugsverordnungen und Vereinbarungen bewegen sich innerhalb des Rahmens, den das Gesetz vorgibt. Sie schaffen keine Rechten und Pflichten, die nicht im Gesetz angelegt sind. Das Gesetz muss den Regierungsrat nicht zu ihrem Erlass ermächtigen. Dies ermöglicht bereits § 43 Abs. 1 KV.
- Verordnungen oder Vereinbarungen mit dem Bund, Kantonen oder anderen Staaten, zu deren Erlass ihn das Gesetz ermächtigt (§ 43 Abs. 1 und Abs. 2 KV). Gemäss § 43 Abs. 3 KV müssen Inhalt und Umfang der Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden.

Die Kantonsverfassung unterscheidet zwischen Vollzugsverordnungen und gesetzvertretenden Verordnungen und sieht in § 43 Abs. 3 KV vor, dass Inhalt und Umfang der Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden.

Der Regierungsrat setzt nicht nur selbst Recht, sondern bereitet auch die Erlasse des Grossen Rates vor. Neben den Verordnungen kann der Regierungsrat auch

Reglemente zur Regelung organisatorischer Fragen erlassen. Zudem ist er zuständig für den Erlass von Weisungen, die in der Regel aber nur verwaltungsinterne Wirkung haben.

### **1.3. Departemente und übrige Organe**

Verordnungsgeber ist der Regierungsrat. Die Kantonsverfassung sieht keine Verordnungsdelegation durch das Gesetz oder durch den Regierungsrat an untere Verwaltungsbehörden, Departemente oder Ämter vor (PHILIPP STÄHELIN/RAINER GONZENBACH/MARGRIT WALT, Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung, 2. Auflage 2007 Weinfelden, § 43 N. 5 f.). Die Verfassung kennt hingegen Verordnungszuständigkeiten des Grossen Rates und der Gerichte. Ausserdem geht sie davon aus, dass auch den obersten Organen der selbständigen Anstalten Verordnungsrecht zukommt. Dies ergibt sich aus der besonderen Stellung der selbständigen Anstalten nach § 47 Abs. 4 KV und für den Bereich der Gebührenordnung aus § 40 Abs. 4 KV.

Die Besonderheit einer Aufgabe kann es nahelegen, ihre Erfüllung Institutionen zu übertragen, die nicht zur kantonalen Verwaltung im engeren Sinne gehören. Die Aufgabenübertragung an solche Institutionen kann nur durch ein formelles Gesetz erfolgen. Voraussetzung hierfür ist, dass es sich um eine besondere Aufgabe handelt. Es ist nicht zulässig, allgemeine Verwaltungsaufgaben auf selbständige Institutionen ausserhalb der engeren kantonalen Verwaltung zu übertragen. Im Vordergrund stehen bei solchen Delegationen daher staatliche Dienstleistungen; hoheitliche Funktionen sollten grundsätzlich von der kantonalen Verwaltung selbst wahrgenommen werden. Die Übertragung solcher staatlichen Dienstleistungen erfolgt in erster Linie an selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten (vgl. zur Aufgabenübertragung STÄHELIN/GONZENBACH/WALT a.a.O. § 47 N. 10 f.).

## **2. Rechtsetzungsverfahren**

### **2.1. Allgemeines**

Es ist eine Kunst, gute Gesetze zu schreiben. In der Regel ist es sinnvoll, dass eine Person für den ganzen Erlassentext verantwortlich ist, damit der Text konsistent und stringent bleibt. Es ist aber ebenso wichtig, dass der Text wiederholt von verschiedenen Personen kritisch gelesen und dass die Struktur immer wieder kritisch hinterfragt wird. Der Text muss verständlich, einfach und präzise sein.

### **2.2. Planung**

Für grössere Rechtsetzungsvorhaben empfiehlt es sich, ein Normkonzept zu erarbeiten. Dieses beschreibt die Problemlage, deren Ursachen, die Zielsetzungen des Rechtsetzungsvorhabens, den Lösungsweg und den zeitlichen Ablauf des Rechtsetzungsvorhabens. Sind verschiedene Lösungen möglich, zeigt das Konzept Varianten auf (vgl. zum Normkonzept MÜLLER/UHLMANN a.a.O. Rz. 118-140 und CHRISTIAN SCHUHMACHER, Konzeptionelle Vorarbeiten in der Rechtsetzung, in: LeGes 2014/1, S. 85-98).

Rechtsetzungsvorhaben sind sorgfältig zu planen und zu koordinieren. Die mit der Rechtsetzungsarbeit verfolgten Ziele sind zu konkretisieren. Dazu gehören u.a.:

- Was soll im Einzelnen erreicht werden?
- Welche Mittel eignen sich dazu?
- Was ist der Geltungsbereich?
- Wer sind die Adressatinnen und Adressaten?
- Welche Vollzugsprobleme könnten sich stellen?

Der Ist-Zustand ist in gesellschaftlicher, politischer und rechtlicher Hinsicht aufzunehmen. Es ist eine Bestandsaufnahme sämtlicher Rechtsnormen zu machen, die durch das Rechtsetzungsvorhaben berührt werden, damit sich die neuen Bestimmungen widerspruchsfrei in das geltende Recht einfügen, und es ist zu bestimmen, welche Normen auf welcher Stufe (Verfassung, Gesetz, Verordnung) erforderlich sind.

Es ist zu entscheiden, ob eine Total- oder Teilrevision vorzunehmen ist. Bei einer Totalrevision wird der ganze Erlass geändert und ersetzt, bei einer Teilrevision werden Teile eines Erlasses geändert, ersetzt oder aufgehoben.

Für eine Totalrevision spricht:

- Ergänzung, Ersetzung oder Änderung einer Vielzahl von Bestimmungen
- Änderungen lassen sich nicht sinnvoll eingliedern und erfordern eine Neugliederung des Erlasses



- Vornahme formaler Anpassungen, die zahlreiche Bestimmungen betrifft

Hinweis zum Gesetzverwaltungssystem LexWork (vgl. Kap. 3.2): Dieses lässt bei Teilrevisionen nur in einem beschränkten Umfang Neustrukturierung zu. Müssen daher ganze Abschnitte neu strukturiert werden, ist eine Totalrevision vorzunehmen.

Für jedes Rechtsetzungsprojekt ist ein Terminplan zu erstellen (vgl. Anhang). Zu beachten sind insbesondere:

- Beratungen im Grossen Rat: vier bis acht Monate
- Referendumsfrist: drei Monate ab Publikation des Beschlusses des Grossen Rats
- Änderungen der Kantonsverfassung: obligatorisches Referendum und Gewährleistung durch die Bundesversammlung (Zeitbedarf Gewährleistung: mind. ein Jahr)
- Abstimmungen: Ausarbeitung der entsprechenden Botschaft
- genehmigungsbedürftige Erlasse: die Genehmigung durch den Bund ist in der Regel konstitutiv. Es dauert in der Regel zwei Monate, bis die Genehmigung vorliegt.
- Zeitpunkt des Inkrafttretens

In jedem Rechtsetzungsverfahren sind die Kostenfolgen für den Staatshaushalt zu prüfen und in einem separaten Kapitel in der Botschaft an den Grossen Rat, im erläuternden Bericht oder im RRB darzulegen. Die Budgetanträge sind vorzubereiten.

### **2.3. Beachtung der Rangordnung der Rechtsnormen**

Bei der Erarbeitung eines Entwurfs ist die Rangordnung der Rechtsnormen zu beachten: Bundesrecht aller Stufen geht kantonalem Recht vor; auf kantonaler Stufe geht das Verfassungsrecht dem Gesetzesrecht und letzteres wiederum dem Verwaltungsrecht vor. Die federführende Verwaltungsstelle prüft, ob die neuen oder zu ändernden Bestimmungen mit höherrangigem Recht in Einklang stehen.

### **2.4. Formelle Prüfung durch den Rechtsdienst der Staatskanzlei**

„Der Zeitpunkt von Kontrollen im Rechtsetzungsprozess lässt sich verallgemeinern: Der Einfluss auf (gute) Gesetzgebung ist umso grösser, je eher sie zum Zuge kommen. Wirksame Qualitätssicherung muss deshalb in einem frühen Zeitpunkt ansetzen.“ (MÜLLER/UHLMANN a.a.O. Rz. 75)

Sämtliche Erlassentwürfe sind, zusammen mit dem RRB-Entwurf und dem Entwurf der Botschaft oder der Erläuterungen, dem Rechtsdienst der Staatskanzlei zur formellen Prüfung vorzulegen. Für die Prüfung sind ihm in der Regel vier Wochen einzuräumen. Nach Rücksprache mit dem Rechtsdienst kann diese Frist ausnahmsweise auf zwei Wochen verkürzt werden.

Der Rechtsdienst steht der federführenden Verwaltungsstelle bei der Erarbeitung von neuen oder zu ändernden Erlassen beratend zur Verfügung und prüft Erlassentwürfe in rechtlicher und gesetzgebungstechnischer Hinsicht, insbesondere hinsichtlich der Übereinstimmung mit höherrangigem Recht, der Auswirkungen auf die Rechtsordnung, der Systematik des Aufbaus und der Klarheit und Verständlichkeit.

Die federführende Verwaltungsstelle bespricht mit dem Rechtsdienst rechtzeitig den Zeitpunkt der Prüfung und koordiniert mit ihm den Terminplan.

Die Prüfung findet in der Regel statt, sobald der Entwurf und die Erläuterungen oder die Botschaft erstellt sind. Der ideale Zeitpunkt ist abhängig vom Umfang und Inhalt des Erlasstextes. Der Text sollte ausgereift sein, das Projekt darf aber nicht so fortgeschritten sein, dass Änderungen nur noch schwer möglich sind. Wird eine interne Vernehmlassung durchgeführt, kann die formelle Prüfung als Mitbericht des Rechtsdienstes durchgeführt werden. Bei grösseren Projekten ist es jedoch sinnvoll, die formelle Prüfung vor dem internen Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

Wird kein internes Vernehmlassungsverfahren durchgeführt, erfolgt die Prüfung, bevor der RRB für das externe Vernehmlassungsverfahren erlassen wird.

Bei umfangreicheren Erlasstexten kann eine Redaktionssitzung zwischen der federführenden Verwaltungsstelle und dem Rechtsdienst stattfinden.

## **2.5. Vernehmlassungsverfahren**

### **2.5.1. Externes Vernehmlassungsverfahren**

Vernehmlassungen richten sich nach der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (TG VIV; RB 170.21). Externe Vernehmlassungsverfahren werden mit einem RRB eröffnet (§ 5 Abs. 1 TG VIV). Die Vernehmlassungsfrist beträgt üblicherweise drei Monate (§ 6 Abs. 1 TG VIV). Im RRB ist anzugeben, ob die Vernehmlassung elektronisch durchgeführt wird.

## **2.5.2. Internes Vernehmlassungsverfahren / Mitberichte**

Gemäss § 12 Abs. 1 TG VIV entscheidet das Departement oder die Staatskanzlei über die Durchführung verwaltungsinterner Vernehmlassungsverfahren. Das interne Vernehmlassungsverfahren geht dem externen voran. Es wird in der Regel bei Erlassen durchgeführt, die direkte Auswirkungen auf die Verwaltung haben, totalrevidiert werden oder umfangreiche Änderungen erfahren. Die Unterlagen werden elektronisch verschickt. Der Verzicht auf ein vorgängiges internes Vernehmlassungsverfahren ist mit der GSK abzusprechen.

## **2.6. Überarbeitung des Entwurfs**

Die federführende Verwaltungsstelle wertet die Vernehmlassungsantworten aus und überarbeitet den Entwurf. Dabei ist es wichtig, dass sie bereit ist, den Entwurf als Ganzes und in seinen Teilen kritisch zu betrachten. Sie muss offen sein auch für grössere Anpassungen oder sogar den Verzicht auf das Projekt.

## **2.7. Verabschiedung durch den Regierungsrat**

Bei Gesetzen verabschiedet der Regierungsrat auf Antrag des verantwortlichen Departements den Entwurf und die Botschaft an den Grossen Rat.

Verordnungen werden vom Regierungsrat genehmigt und – gegebenenfalls nach Einholen der Genehmigung des Bundes – in Kraft gesetzt.

## **2.8. Beratung im Grossen Rat**

Geht ein Gesetzesentwurf zur Behandlung an den Grossen Rat, wird der Entwurf des Regierungsrates in der entsprechenden Kommission des Grossen Rates beraten. Das Departement, das den Erlass ausgearbeitet hat, führt Korrekturen gemäss den Beschlüssen der vorberatenden Kommission aus. Falls erforderlich, bezieht das Departement bei wesentlichen Änderungen den Rechtsdienst der Staatskanzlei für die Beurteilung der gesetzestechischen Aspekte ein.

Redaktionelle Änderungen nach Abschluss der materiellen Beratungen im Grossen Rat erfolgen durch die Gesetzgebungs- und Redaktionskommission. Diese zieht eine Vertretung des Departementes oder der Staatskanzlei zu den Beratungen bei. Die Parlamentsdienste sind für die korrekte Schlussfassung verantwortlich, die Staatskanzlei für deren Veröffentlichung.

## **2.9. Genehmigung von Erlassen**

### **2.9.1. Genehmigung durch den Bund**

Bei jedem Erlassentext ist zu prüfen, ob der Erlass einer Genehmigung des Bundes oder anderer Stellen bedarf. In der Botschaft oder in den Erläuterungen ist anzugeben, ob und welche Genehmigungen erforderlich sind. Der Rechtsdienst der Staatskanzlei beantragt nach Abschluss der Gesetzgebungsarbeiten beim Bund die Genehmigung oder ersucht um die Gewährleistung von Verfassungsänderungen.

### **2.9.2. Genehmigung durch die übergeordnete kantonale Behörde**

Bei Gesetzesdelegationen kann der delegierende Erlass vorsehen, dass Erlasse eines unteren Organs von einem übergeordneten Organ genehmigt werden müssen.

Beispiel: Gemäss § 13 Abs. 1 Ziff. 4 i.Vm. § 14 des Tertiärbildungsgesetzes [RB 414.2] sind Erlasse des Hochschulrates über die Regelung der Studiengänge vom Regierungsrat zu genehmigen.

Diese Erlasse sind im LexWork zu erfassen. Sie müssen vor dem Beschluss durch das untergeordnete Organ dem Rechtsdienst der Staatskanzlei zur formellen Prüfung vorgelegt werden (vgl. Kap. 2.4), denn mit dem Beschluss durch dieses Organ ist der Text inhaltlich fixiert. Das Organ beschliesst über die RB-ABI-Fassung (vgl. Kap. 3.1 und Kap. 3.2). Die Genehmigungsbehörde genehmigt die RB-ABI-Fassung. Sie darf dabei am Erlass keine Änderungen vornehmen, sondern kann diesen nur integral genehmigen oder aber an das beschliessende Organ zurückweisen. Die RB-ABI-Fassung wird mit einem Genehmigungsvermerk versehen und im Amtsblatt und in der Folge im Rechtsbuch publiziert. Das Vorgehen entspricht demjenigen bei interkantonalen Vereinbarungen (vgl. Kap. 9.2).

Beispiel: Gemäss § 92 Abs. 2 Satz 2 KV unterliegen die Verfassungen der Landeskirchen der Volksabstimmung und bedürfen der Genehmigung durch den Grosse Rat. Der Grosse Rat prüft die Verfassungen inhaltlich, kann aber den Text nicht verändern. Stellt er fest, dass Teile nicht mit der Kantonsverfassung in Einklang stehen, verweigert er die Genehmigung und weist den Erlass an die betreffende Landeskirche zurück. Die Landeskirche muss die Verfassung vor der Beschlussfassung durch die Synode und vor der Volksabstimmung durch den Rechtsdienst der Staatskanzlei formell prüfen lassen. Die Synode beschliesst über die RB-ABI-Fassung des Erlasses, und das Volk stimmt über diese Fassung ab. Sie wird dem Grosse Rat zur Genehmigung vorgelegt und im Amtsblatt und in der Folge im Rechtsbuch publiziert (vgl. Kap. 3.2).

## **2.10. Publikation, Referendumsfrist und Inkraftsetzung**

Der verabschiedete Erlassentext wird im Amtsblatt (ABl.) publiziert.

Die Referendumsfrist für Gesetze und Gesetzesänderungen beträgt drei Monate ab Publikation im Amtsblatt.

Gemäss § 11 Abs. 1 des Gesetzes über die öffentlichen Bekanntmachungen (RB 170.5) treten kantonale Erlasse am Tag nach der Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft. Unterstehen sie dem Referendum, treten sie am Tag nach der Annahme durch das Volk oder am Tag nach dem Ablauf der unbenützten Referendumsfrist in Kraft. Gemäss Abs. 2 dieser Bestimmung bleibt eine abweichende Regelung durch den Erlass selbst vorbehalten.

Gesetze sehen meisten vor, das sie auf einen vom Regierungsrat zu bestimmenden Zeitpunkt in Kraft treten, denn in der Regel müssen zuerst Ausführungsbestimmungen erarbeitet und Vorbereitungsarbeiten erledigt werden. In der Regel wird das Gesetz zusammen mit den Ausführungsbestimmungen vom Regierungsrat in Kraft gesetzt. Die Inkraftsetzung wird im Amtsblatt publiziert. Beispiele für Ziff. IV (Inkraftsetzung) des Dispositivs der Amtsblattfassung aus Lexwork (RB-ABI-Fassung):

Diese Änderung tritt auf den 1. Januar 2022 in Kraft.

Dieses Gesetz tritt auf den 1. Februar 2022 in Kraft.

Diese Verordnung und das Gesetz über den Feuerschutz (FSG; RB 708.1) vom 11. September 2019 (veröffentlicht in ABl. Nr. 38/2019 S. 2307) treten auf den 1. Januar 2021 in Kraft.

Diese Änderung und die Änderung des Gesetzes über die Inkassohilfe für familienrechtliche Unterhaltsbeiträge und die Bevorschussung von Kinderalimenten (AliG; RB 836.4) vom 5. Mai 2021 (veröffentlicht in ABl. Nr. 19/2021 S. 1403) treten auf den 1. Januar 2022 in Kraft.

## **3. Amtsblatt / Rechtsbuch / LexWork**

### **3.1. Funktion von Amtsblatt und Rechtsbuch**

Gemäss § 1 des Gesetzes über die öffentlichen Bekanntmachungen (RB 170.5) sind alle geltenden kantonalen Erlasse mit rechtsetzendem Inhalt im Rechtsbuch bereinigt und systematisch gegliedert herauszugeben. § 2 nennt die Erlasse, die ins Rechtsbuch aufzunehmen sind. Gemäss § 9 Abs. 1 müssen Erlasse, die ins Rechtsbuch aufzunehmen sind, im Amtsblatt veröffentlicht werden. Gemäss § 9 Abs. 2 werden zudem Erlasse, Verfügungen und Verlautbarungen, die nicht ins Rechtsbuch aufzunehmen sind, jedoch zur Erfüllung ihres Zwecks der Bekanntmachung bedürfen, im Amtsblatt veröffentlicht, sofern nicht im Einzelfall ein anderes Publikationsmittel zweckmässig und zulässig ist.

Der Kanton Thurgau verfügt über keine chronologische Gesetzessammlung. Die Amtsblattpublikation übernimmt diese Funktion. Die publizierten Texte müssen daher formell und materiell einwandfrei sein. Sobald ein Erlasstext in Kraft tritt, wird er ins Rechtsbuch aufgenommen. Der Text im Rechtsbuch ist das Ergebnis dessen, was in der Amtsblatt-Fassung aus LexWork (RB-ABI-Fassung) angeordnet wird. Die Fassung im Rechtsbuch ist der konsolidierte Erlasstext; er ist das Resultat dessen, was in der Amtsblattfassung angeordnet worden ist. Die Änderungen und Aufhebungen des bisherigen Rechts werden in den entsprechenden Erlassen vollzogen und nicht in den Haupterlass aufgenommen. Das Gleiche gilt für die Bestimmungen zur Inkraftsetzung (RB-ABI-Fassung Ziff. IV).

### **3.2. Erlassverwaltungssystem LexWork**

Das Rechtsbuch wird gedruckt, steht aber auch elektronisch zur Verfügung (<http://www.rechtsbuch.tg.ch/>). Die gedruckte Fassung wird zweimal jährlich aktualisiert, die elektronische Fassung ist tagesaktuell. Die Erlasstexte werden mit dem Erlassverwaltungssystem LexWork der Sitrox AG verwaltet. Dieses System wird von den meisten Kantonen eingesetzt. Es ermöglicht die effiziente Redaktion, Verwaltung und Publikation von regulatorischen Texten. Alle Erlasspublikationen erfolgen über dieses System. Dies gilt sowohl für die im Amtsblatt publizierte Fassung als auch für die Fassungen, die im gedruckten und im elektronischen Rechtsbuch publiziert werden.

Sämtliche Erlasse, die gemäss § 2 des Gesetzes über die öffentlichen Bekanntmachungen ins Rechtsbuch aufzunehmen sind, müssen daher in LexWork erfasst werden. Dies gilt auch für die Erlasse der Departemente und der übrigen Organe (vgl. Kap. 1.3). Dies bedeutet, dass nicht nur die Erlasse des Grossen Rats und des Regierungsrats, sondern auch diejenigen der Gerichte und Landeskirchen in LexWork erfasst werden müssen. Auch bei diesen Erlassen wird die Amtsblatt-Fassung aus LexWork im Amtsblatt publiziert. Diese Publikation erfolgt durch die Staatskanzlei. Der Rechtsdienst der Staatskanzlei nimmt auch für diese Erlasse eine formelle Prüfung vor. Der Grosse Rat, die Gerichte und die Landeskirchen sind daher aufgefordert, ihre bereinigten Entwürfe vor der Beschlussfassung der Staatskanzlei zur Prüfung einzureichen (vgl. Kap. 2.9.2). Beschlossen werden muss die RB-ABI-Fassung (keine Beschlussfassung über eine selbstgebastelte Fassung). Nur dies gewährleistet, dass die beschlossene und die publizierte Version identisch sind.

Verantwortlich für die Erfassung in LexWork ist die federführende Verwaltungsstelle. Der Rechtsdienst der Staatskanzlei ([rechtsdienst.sk@tg.ch](mailto:rechtsdienst.sk@tg.ch)) bietet Schulungen an. Bewährt haben sich Kurzschulungen auf individueller Basis jeweils dann, wenn Mitarbeitende an einem Gesetzgebungsprojekt arbeiten.

## 4. Form der Beschlüsse

Kollektivorgane handeln in Form von Beschlüssen. Gemäss § 43 Abs. 1 KV erlässt der Regierungsrat beispielsweise Verordnungen. Er tut dies in der Form eines Beschlusses. Er kann mit einem Beschluss eine Verordnung direkt ändern. Massgebend ist, dass die Kompetenzordnung gemäss Kantonsverfassung und Gesetz eingehalten ist. Der Regierungsrat kann daher keine Gesetze erlassen, weder in Form von Gesetzen noch als Beschlüsse, die ein Gesetz ändern.

Änderungen werden als Änderungen bezeichnet, nicht als Erlass für die Änderung eines Erlasses:

Änderung des Gesetzes über...  
Änderung des Feuerschutzgesetzes...  
Änderung der Verordnung über...

Die Nennung des Datums des zu ändernden Erlasses im Titel ist für dessen Identifikation nicht erforderlich, denn diese Information ist im Ingress der RB-ABI-Fassung und der Fassung im Rechtsbuch enthalten. Diese sind so aufgebaut, dass der zu ändernde Erlass eindeutig identifiziert ist.

Im Dispositiv des RRB steht, dass ein Erlass oder eine Änderung genehmigt wird. Dies hat den Vorteil, dass RRB und Erlass text klar getrennt sind und dass der zu publizierende Text (RB-ABI-Fassung) genau bestimmt ist. Diese Konstruktion verhindert, dass der Erlass text in die RRB-Dispositivziffern eingebettet werden muss.

## 5. Erlass titel und Datum

### 5.1. Allgemeines

Dem Titel soll die Rechtsform (Gesetz, Verordnung, Reglement...) und eine möglichst kurze und prägnante Umschreibung des im Erlass zentral geregelten Gegenstands (sein Hauptthema) entnommen werden können. Erlasse, die der Einführung von Bundesrecht dienen, werden in der Regel als „Einführungsgesetz“ oder „Einführungsverordnung“ bezeichnet.

### 5.2. Grosser Rat und Regierungsrat werden im Titel nicht genannt

Gesetze können nur vom Grossen Rat erlassen werden, Verordnungen werden in fast allen Fällen vom Regierungsrat erlassen (vgl. Kap. 1.2). Es ist nicht erforderlich, dass der Grosse Rat und der Regierungsrat im Titel genannt werden.

Verordnung des Regierungsrates über ... → Verordnung über ...

In den Ausnahmefällen, wo der Grosse Rat Verordnungen erlässt (vgl. Kap. 1.1), wird dies aber im Titel klargestellt:

Verordnung des Grossen Rates über die Besoldung des Staatspersonals

Bei Erlassen, die weder vom Grossen Rat noch vom Regierungsrat beschlossen werden, wird im Ingress angegeben, wer den Erlass beschlossen hat und auf welche Rechtsgrundlage sich der Erlass stützt. LexWork stellt dazu ein entsprechendes Feld zur Verfügung. Beispiel:

„Erlassen von der Aufsichtskommission der Thurgauisch-Schaffhauserischen Maturitätsschule für Erwachsene gestützt auf § 6 Abs. 2 lit. a der Vereinbarung über die Thurgauisch-Schaffhauserische Maturitätsschule für Erwachsene (RB 413.28).“

### **5.3. Keine Daten im Titel**

In aller Regel enthält der Titel eines Erlasses kein Datum. Die Daten des Erlasses selbst und jeder Änderung werden im LexWork separat erfasst. Diese Informationen sind daher ohnehin vorhanden. Auch für die Identifikation eines Bundeserlasses im Fall eines Einführungsgesetzes oder einer Einführungsverordnung ist die Nennung des Datums nicht erforderlich.

Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch

Im LexWork wird bei jedem Verweis auf einen anderen Erlass dessen systematische Nummer als Hyperlink eingefügt. Der Erlass ist damit eindeutig identifiziert.

Das Datum wird von der Staatskanzlei bei der Publikation gesetzt. Es ist in den Anträgen offenzulassen (Leerstelle).

### **5.4. Verzicht auf „Gesetz/Verordnung über...“**

In den meisten Fällen kann auf die sperrige Umschreibung „Gesetz über/betreffend...“ oder „Verordnung über/betreffend...“ verzichtet werden. Der Titel soll möglichst kurz und prägnant sein. Bei Erlassen, die häufig zum Einsatz kommen, wird in der Praxis in der Regel eine Kurzbezeichnung verwendet. Sinnvollerweise ist diese Kurzbezeichnung als Titel zu setzen.

Gesetz über den Feuerschutz → Feuerschutzgesetz

Gesetz über die öffentliche Statistik → Statistikgesetz

Verordnung über die Landwirtschaft → Landwirtschaftsverordnung



Die Konstruktion „längerer Titel + kürzerer Titel + Abkürzung“ ist überflüssig, denn es bringt keinen Mehrwert, sowohl einen längeren Titel als auch einen Kurztitel zu setzen, wenn der Informationsgehalt der beiden Titel identisch ist:

Gesetz über den Feuerschutz (Feuerschutzgesetz; FSG) → Feuerschutzgesetz (FSG)

Die Umschreibung „Gesetz über...“ kann in Fällen verwendet werden, wo kein Kurztitel aus einem Wort gebildet werden kann oder wo ein solcher sperrig oder sprachlich unschön ist.

## **5.5. Abkürzungen für Titel**

Die Abkürzung eines Erlasses soll aus höchstens fünf Buchstaben bestehen, wobei die Buchstabenkombination dem ausgeschriebenen Haupttitel entnommen wird. Dabei wird ein Grossbuchstabe verwendet, wenn das damit abgekürzte Wort einen eigenständigen Begriff bildet.

Eine Abkürzung kann im Rechtsbuch nur einmal vergeben werden.

Die Konstruktion, die Abkürzung des Bundes zu verwenden, ihr aber ein TG voranzustellen, sollte nur in Ausnahmefällen verwendet werden.

Abkürzungen, die für verbreitete Erlasse des Bundes verwendet werden, sollten vermieden werden. Sie werden aber toleriert, da das Rechtsbuch eigenständig ist und die kantonalen Erlasse Paragraphen verwenden, die Bundeserlasse aber Artikel. Dies schliesst eine Verwechslung aus.

## **6. Erlassgliederung**

### **6.1. Allgemeines**

Das Ausmass der Gliederung eines Erlasses hängt von dessen Umfang ab. Kurze Erlasse (bis zwölf Paragraphen) brauchen in der Regel keine Gliederung. Für mittelgrosse Erlasse genügt eine einfache Gliederung in Abschnitte. Für die Nummerierung werden arabische Zahlen verwendet. Das gilt auch für weitere Titelstufen.

1. Stellung des Kantons
2. Rechtsstaatliche Grundsätze
  - 2.1. Grundlagen
  - 2.2. Grundrechte
  - 2.3. Kontrolle staatlicher Macht
- [...]
6. Staatsaufgaben
  - 6.1. Grundsätze
  - 6.2. Aufgaben

- 6.2.1. Öffentliche Ordnung
- 6.2.2. Soziale Sicherheit und Gesundheit

[...]

- 7. Finanzordnung

[...]

Die Systematik eines untergeordneten Erlasses soll derjenigen des übergeordneten entsprechen. Die Gliederung muss für jeden Erlass nach den besonderen Verhältnissen und Rechtsetzungsbedürfnissen festgelegt werden. Sie muss in sich folgerichtig und übersichtlich sein.

## **6.2. Einleitungsteil**

### **6.2.1. Ziel- und Zweckbestimmung**

Zweckartikel (Zielbestimmungen, Zweckbestimmungen) umschreiben die Grundlagen eines Erlasses. Ihre Normativität ist begrenzt. Sie können allenfalls Verständnis- und Auslegungshilfen für die übrigen Bestimmungen des Erlasses sein oder dienen dazu, die im Rechtsetzungsverfahren zustande gekommenen politischen Kompromisse festzuschreiben und demokratisch zu legitimieren. Zweckartikel entsprechen dem Konzept des New-Public-Managements, das den Ersatz von konditionalen durch finale Regelungen postuliert. Die Ziele des Erlasses ergeben sich jedoch häufig mit ausreichender Deutlichkeit aus dessen Bestimmungen oder aus übergeordneten Normen, auf die sich der Erlass abstützt. In diesen Fällen sind Zweckartikel überflüssige Zusammenfassungen des Regelungsinhalts oder Wiederholungen ohne normativen Gehalt (vgl. MÜLLER/UHLMANN a.a.O. Rz. 353).

Eine Zweckbestimmung darf deshalb nur dann in einen Erlass aufgenommen werden, wenn es gute Gründe dafür gibt.

### **6.2.2. Bestimmungen zum Geltungsbereich**

Eine Bestimmung über den Geltungsbereich legt fest, welche Sachverhalte unter die Normen eines Erlasses fallen und welche von ihm nicht erfasst oder in einem anderen Erlass geregelt werden. Bestimmungen, die den persönlichen, sachlichen, zeitlichen oder örtlichen Geltungsbereich umschreiben, sind dann aufzunehmen, wenn sich der Geltungsbereich nicht aus dem Erlass selbst ergibt. Die meisten Erlasse erfordern keine Bestimmung zum Geltungsbereich. Zudem muss darauf geachtet werden, dass in einer solchen Bestimmung tatsächlich der Geltungsbereich und nicht ein Ziel oder ein Zweck genannt wird. In der Praxis sind solche Bestimmungen häufig zu unbestimmt formuliert.

### 6.2.3. Begriffsbestimmungen

Ein Erlass ist in der Regel nach dem allgemeinen Sprachgebrauch zu redigieren. Deshalb sind gesetzliche Begriffsbestimmungen so weit wie möglich zu vermeiden. Begriffe können am Anfang eines Erlasses definiert oder erklärt werden, wenn:

- ein Begriff mehrdeutig, unklar oder nicht allgemein verständlich ist
- ein an sich klarer, aber langer Ausdruck mit einer Kurzbezeichnung versehen werden soll
- die Vereinheitlichung der Begriffe zu einer Erleichterung bei der Rechtsanwendung führt.

Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (RB 170.1)

§ 3 Behörde

<sup>1</sup> Als Behörde gilt, wer berechtigt ist, einen Entscheid zu erlassen.

Stehen die Passagen, in denen der Begriff benötigt wird, in einem engen örtlichen Zusammenhang im Erlass, kann mit einer Klammerdefinition gearbeitet werden. Bei der erstmaligen Verwendung des Begriffs wird in Klammern eine Kurzform oder eine Abkürzung eingeführt, die dann im Folgenden im ganzen Erlass verwendet wird.

Gesundheitsgesetz (RB 810.1)

§ 5 Zuständige Departemente

<sup>1</sup> Das Departement für Finanzen und Soziales (DFS) vollzieht dieses Gesetz im Bereich der Humanmedizin, soweit die Zuständigkeit nicht ausdrücklich einer anderen Instanz übertragen ist.

### 6.3. Hauptteil

Der Hauptteil eines Erlasses enthält Verhaltens-, Organisations-, Verfahrens-, und Sanktionsnormen sowie Bestimmungen über Rechtsmittel, Kosten und Gebühren. Eine gute Gliederung hilft, einen Erlass widerspruchsfrei und lückenlos abzufassen. Der Erlass ist so aufzubauen, dass die Normadressaten den Regelungsinhalt möglichst leicht finden, richtig verstehen und weiter vermitteln können sowie sich im Erlass einfach orientieren können.

Die Systematik ist eine Hilfe beim Erkennen der Regelungszwecke und damit auch bei der Auslegung der Rechtsnormen. Ein Erlass kann nach sachlichen, chronologischen, logischen oder normativen Kriterien gegliedert werden. Am häufigsten werden Erlasse nach sachlichen und chronologischen Kriterien gegliedert. Innerhalb eines Erlasses kommt es jedoch oft zu Kombinationen von Kriterien. Die systemati-

schen Gesichtspunkte dürfen allerdings nicht mehr als notwendig gewechselt werden, und sie müssen in einer bestimmten Rangordnung zueinanderstehen, damit sich eine sinnvolle Gliederung ergibt.

### **6.3.1. Gliederung nach sachlichen Kriterien**

Die Gliederung nach sachlichen Kriterien orientiert sich an den zu regelnden Problemen oder Gegenständen oder an den von der Regelung erfassten Adressaten.

Ein Erlass kann mit Blick auf die beteiligten Organisationseinheiten oder Personengruppen gegliedert werden. Sind die Organisationseinheiten hierarchisch gegliedert, bewegt man sich mit Vorteil von der obersten zur untersten Hierarchieebene.

Es kann aber auch nach den geregelten Tätigkeiten (Import oder Export bestimmter Güter, Erstellen von Bauten oder Anlagen, Inverkehrbringen oder Führen von Fahrzeugen) oder nach den geschützten Rechtsgütern (Leib und Leben, Vermögen, Eigentum, Umwelt, Boden, Natur, Luft, Gesundheit) gegliedert werden.

### **6.3.2. Gliederung nach chronologischen Kriterien**

Die Gliederung nach chronologischen Kriterien folgt dem zeitlichen Ablauf der Vorgänge, des Verfahrens oder einer Handlung. Die chronologische Gliederung ist anschaulich und anwenderfreundlich.

Soll ein Bewilligungsverfahren normiert werden, so führt eine chronologische Gliederung zu folgender Reihenfolge: Einreichung des Gesuchs, Prüfung des Gesuchs, Entscheid, Rechtsmittel und Entzug.

### **6.3.3. Gliederung nach logischen Kriterien**

Die Gliederung nach logischen Kriterien folgt der Unterscheidung zwischen allgemeinen und speziellen Regelungen sowie Grundsätzen und Ausnahmen.

Ebenso kann eine Gliederung gemäss dem übergeordneten Erlass sinnvoll und logisch sein. Dies erleichtert es, beide Erlasse parallel zu lesen. Es muss jedoch darauf geachtet werden, dass bei einer Ausführungsverordnung nicht alles wiederholt wird, was bereits im Gesetz festgehalten wird. Wiederholungen tragen nicht zur besseren Verständlichkeit eines Erlasses bei und sind zu vermeiden.

#### **6.3.4. Gliederung nach normativen Kriterien**

Die Gliederung nach normativen Kriterien folgt den Begrifflichkeiten und Rechtsinstituten sowie den Unterscheidungen, wie sie von der Lehre und Rechtsprechung entwickelt worden sind.

#### **6.4. Schlussbestimmungen**

Die Bestimmungen über die Änderung anderer Erlasse und über die Aufhebung von Erlassen sowie die Inkrafttretensbestimmungen werden nicht in den Schlussbestimmungen aufgeführt. Sie sind nicht Teil des Rechtsbuchs als systematische Sammlung (vgl. Kap. 3.1), sondern gehören in die Amtsblattfassung (RB-ABI-Fassung). Diese enthält in Ziff. I die Hauptänderungen, in Ziff. II die Änderungen weiterer Erlasse (Nebenänderungen oder Fremdänderungen), in Ziff. III die Aufhebungen von Erlassen und in Ziff. IV die Inkrafttretensbestimmungen (vgl. Kap. 2.10).

In den Schlussbestimmungen werden somit nur noch Bestimmungen zum Vollzug und die Übergangsbestimmungen aufgeführt. Übergangsbestimmungen sind Bestimmungen, die nur während einer bestimmten Frist gelten. Sie sind nötig, wenn Sachverhalte, die bereits unter altem Recht bestanden, noch andauern. Die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und des Rückwirkungsverbots (vgl. auch § 4 KV) dürfen nicht verletzt werden. Eine beabsichtigte Rückwirkung muss im Erlass selbst angeordnet werden.

#### **6.5. Strafbestimmungen**

Strafbestimmungen sind dem Departement für Justiz und Sicherheit zur Vernehmlassung zu unterbreiten. Sie sind sparsam einzusetzen. Der Straftatbestand ist möglichst genau zu umschreiben (Grundsatz der Bestimmtheit einer Strafbestimmung). Generalklauseln sind nicht zulässig. Sie sind auch nicht erforderlich: In aller Regel ist es nur bei wenigen, genau bezeichneten Bestimmungen sinnvoll, ihre Verletzung mit einer Strafe ahnden zu können. Der Erlass ist auf solche Bestimmungen durchzugehen. Es sind selten mehr als zwei oder drei.

## **7. Bestimmungen: Formelles und Formulierung**

### **7.1. Paragraphen und Absätze**

Die Erlasse des Kantons Thurgau bestehen aus Paragraphen (§). Die Paragraphen werden durchgehend mit arabischen Ziffern nummeriert. Werden bei einer Teilrevision Paragraphen eingefügt, so erhalten sie einen Kleinbuchstaben ohne Leerzeichen (§ 48a). Werden bei einer weiteren Teilrevision Paragraphen zwischen den mit einer vorangehenden Teilrevision eingefügten Paragraphen eingefügt, ist das Vorgehen mit dem Rechtsdienst der Staatskanzlei zu besprechen.

Die Paragraphen werden in Absätze gegliedert. Diese werden mit hochgestellten arabischen Ziffern nummeriert. Besteht ein Paragraph nur aus einem Absatz, hat er ebenfalls eine Nummer. Diese Unebenheit ist eine der Eigenheiten von LexWork; sie lässt sich nicht beheben.

Werden bei einer Teilrevision Absätze eingefügt, werden sie mit hochgestellten lateinischen Zahlwörtern gekennzeichnet (bis, ter, quater, quinquies, sexes, septies, octies, novies, decies, undecies, duodecies etc.).

<sup>1bis</sup> Zur konsultativen Mitwirkung bei interkantonalen Verträgen, die der Beschlussfassung durch den Grossen Rat unterliegen, beantragt der Regierungsrat rechtzeitig die vorgezogene Bildung einer Spezialkommission.

### **7.2. Titel von Paragraphen**

Der Titel umschreibt den Gegenstand eines Paragraphen. Er muss sehr knapp sein. Unvollständigkeit kann hingegenommen werden.

LexWork arbeitet nicht mit Marginalien, sondern mit Titeln. Es ist nicht möglich, ein Marginale zu setzen. Die bei Marginalien vorhandene Möglichkeit, mit Untermarginalien eine weitere Gliederungsstufe einzuführen, besteht ebenfalls nicht.

### **7.3. Umfang von Bestimmungen**

Es ist eine Tendenz, Bestimmungen ausufernd zu lassen. In der Rechtsetzungslehre wird als Faustregel (nach Eugen Huber) Folgendes propagiert:

- pro Paragraph höchstens drei Absätze
- pro Absatz ein Satz
- pro Satz nur eine Aussage/ein Gedankengang

Dieses Ideal wird selten erreicht. Es sollte aber mindestens angestrebt werden. Negativbeispiel ist § 22 des Steuergesetzes (RB 640.1): Mit 17 Absätzen (Aufzählungen mitgezählt) ist er nur noch schwer lesbar.

Positivbeispiel:

Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (RB 170.1)

§ 20 Eröffnung

<sup>1</sup> Entscheide sind den Beteiligten und den betroffenen Dritten schriftlich zu eröffnen.

<sup>2</sup> Bei Dringlichkeit kann die Eröffnung mündlich erfolgen; sie ist ohne Verzug schriftlich zu bestätigen.

<sup>3</sup> Die Rechtsmittelfrist läuft in jedem Fall von der schriftlichen Zustellung an.

## 7.4. Aufzählungen

Aufzählungen können die Lesbarkeit und Verständlichkeit einer Norm unterstützen und vereinfachen. Aufzählungen werden – wie die Titel – mit arabischen Ziffern nummeriert. Dies gilt – wie bei den Titeln – auch für Unteraufzählungen:

§ 4 Gebühren

<sup>1</sup> Für die Ausweispapiere werden folgende Gebühren erhoben:

- |      |              |                    |
|------|--------------|--------------------|
| 1.   | Grenzkarten  |                    |
| 1.1. | Ausstellung  | Fr. 70             |
| 1.2. | Änderung     | Fr. 40             |
| 1.3. | Verlängerung | Fr. 65             |
| 1.4. | Entzug       | Fr. 50 bis Fr. 200 |

Interpunktion: Der Einleitungssatz wird mit einem Doppelpunkt abgeschlossen. Die einzelnen Aufzählungen benötigen kein Satzzeichen wie ein Komma oder einen Strichpunkt, da die Struktur bereits durch die Aufzählung kenntlich gemacht wird. Es wird nur dann am Ende der Aufzählung ein Punkt gesetzt, wenn es sich um das Ende eines Satzes handelt (Satz beginnt vor der Aufzählung und wird in der Aufzählung fortgesetzt). In diesem Fall wird zudem kein Doppelpunkt gesetzt, und die Glieder der Aufzählung werden mit Kommas abgeschlossen.

Für die Formulierung von Aufzählungen gelten folgende Grundsätze:

- Eine Aufzählung ist eine Aufzählung. Sie darf nichts enthalten, was über die Nennung von Aufzählungselementen hinausgeht.
- In der Aufzählung dürfen keine neuen Bestimmungen enthalten sein, die mit dem Einleitungssatz nicht zusammenhängen oder die grammatikalisch nicht an den Einleitungssatz anschliessen.
- Der Einleitungssatz darf nach der Aufzählung nicht fortgeführt werden.
- Die Glieder müssen grammatikalisch gleich aufgebaut sein. Es ist insbesondere nicht zulässig, die Struktur zu wechseln, indem ein Strichpunkt gesetzt und danach ein vollständiger Satz angehängt wird.
- In den Aufzählungen dürfen keine Erläuterungen untergebracht werden.

## **7.5. Keine Wiederholung von Bestimmung des übergeordneten Rechts**

Übergeordnetes Recht darf nicht wiederholt werden. Das gilt nicht nur innerhalb des kantonalen Rechts (Gesetz/Verordnung), sondern auch zwischen den staatlichen Ebenen (Bundesrecht/kantonales Recht/kommunales Recht).

Die Gründe dafür sind:

- Dem Organ, das einen 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.

Das Argument, der Erlass sei mit den Wiederholungen besser lesbar oder benutzerfreundlicher, ist nicht zutreffend. Die Botschaft oder die Erläuterungen sind der Ort, wo ein Erlass und seine Bestimmungen in den Zusammenhang gestellt werden können. Als weiteres Mittel zu diesem Zweck können Merkblätter verwendet werden. Wiederholungen im Erlass selbst sind falsch.

## **7.6. Fussnoten**

In den Gesetzes- und Verordnungstexten beziehungsweise in Anhängen sind keine Fussnoten zu setzen. Der Rechtsdienst der Staatskanzlei fügt die Fussnoten bei der Publikation des Erlasses ein.

## **7.7. Rechtsmittel**

Im Verwaltungsrecht gelten für den Rechtsmittelweg die Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; RB 170.1) und der Spezialgesetze. Es ist in der Regel weder sinnvoll noch erforderlich, in einem Erlass etwas zu regeln, das bereits im VRG geregelt ist. Dies gilt insbesondere für Rechtsmittel, den Instanzenzug und Fristen.

Soll vom VRG abgewichen werden, muss dies in der Botschaft oder den Erläuterungen offengelegt und begründet werden. Abweichungen vom VRG sind auf das Minimum zu beschränken.



## **7.8. Verweisungen**

### **7.8.1. Allgemeines**

Unter einer Verweisung versteht man den Verzicht auf eine Regelung im vorliegenden Erlass unter gleichzeitiger Bezugnahme auf eine andere, bereits bestehende Norm. Die Norm, auf die verwiesen wird, heisst Verweisungsobjekt. Es wird zwischen deklaratorischen Verweisungen (unecht, informativ) und normativen (echt, konstitutiv) unterschieden. Unechte sind blosser Lesehilfen und schaffen kein zusätzliches Recht. Das Verweisungsobjekt käme auch ohne die Verweisung zur Anwendung. Sie sind somit eine „mildere“ Form von Wiederholungen und sollten – wie Wiederholungen von Bestimmungen übergeordneter Erlasse (vgl. Kap. 7.5) – vermieden werden. Normative Verweisungen erklären Normen, die einen bestimmten Sachverhalt regeln, auch für einen anderen Sachverhalt anwendbar und schaffen somit materielles Recht. Würden sie weggelassen, käme das Verweisungsobjekt nicht zur Anwendung. Sie dienen dazu, das Rechtssetzungsorgan zu entlasten und Wiederholungen zu vermeiden.

Aussenverweisungen bezeichnen eine Norm ausserhalb des Erlasses. Sie ermöglichen es, die Rechtssetzung zu entlasten, Zusammenhänge herzustellen und Regelungen zu vereinheitlichen. Vor allem dienen sie dazu, Fachwissen einzubringen. Normen der gleichen, einer höheren oder einer unteren Stufe desselben oder eines anderen Gemeinwesens können Verweisungsobjekte sein.

### **7.8.2. Statische Aussenverweisungen**

Eine statische Aussenverweisung liegt vor, wenn das Verweisungsobjekt eine bestehende Regelung ist, die in einer ganz bestimmten Fassung Anwendung finden soll. Das verweisende Rechtssetzungsorgan kennt den Inhalt der Norm, auf die verwiesen wird, und dieser Inhalt verändert sich nicht ohne Zustimmung des für die Verweisung zuständigen Organs. Solche Verweisungen sind aus rechtlicher Sicht unproblematisch.

Soll eine statische Aussenverweisung geschaffen werden, so muss das Verweisungsobjekt eindeutig bezeichnet und seine Fassung (genaues Datum) angegeben werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Rechtsanwendung von einer dynamischen Aussenverweisung ausgeht.

### **7.8.3. Dynamische Aussenverweisungen**

Dynamische Aussenverweisungen bezeichnen eine Regelung oder eine Norm eines anderen Erlasses in ihrer jeweils geltenden Fassung. Ändert sich diese, ändert

sich der Inhalt der Verweisung ohne Zutun des verweisenden Rechtsetzungsorgans. Dieses verliert daher im Umfang der Verweisung die Kontrolle über den Inhalt der Norm. Die dynamische Aussenverweisung beinhaltet somit auch eine Ermächtigung des verweisenden Rechtsetzungsorgans an den Autor des Verweisungsobjekts. Dynamische Aussenverweisungen sind deshalb aus rechtlicher Sicht problematisch. Sie können toleriert werden, wenn es sich um Verweisungen auf staatliches Recht handelt und wenn sichergestellt ist, dass das verweisende Rechtsetzungsorgan von Änderungen des Verweisungsobjekts erfährt und die Verweisung allenfalls anpassen kann. Unzulässig ist es, dynamisch auf tieferstufige Erlasse oder auf ausserstaatliche Rechtsquellen (z.B. Normen eines Fachverbands) zu verweisen.

Verweisungen auf allgemeine Standards (anerkannte Regeln der Technik und Wissenschaft) sind zulässig, sollten aber nur mit Zurückhaltung verwendet werden, weil sie häufig das Gebot der Bestimmtheit von Rechtssätzen verletzen.

## **8. Sprache**

### **8.1. Grundsätze**

Rechtssätze sind schriftliche staatliche Anordnungen. Sie sind generell-abstrakte Verhaltensnormen, die individuell-konkret zur Anwendung gelangen. Der Rechtssatz wendet sich an eine unbestimmte Anzahl von Adressaten, erfasst eine unbestimmte Anzahl von Fällen und regelt und begründet Rechte und Pflichten des Einzelnen oder regelt die Organisation, Zuständigkeit oder Aufgaben der Behörden oder eines Verfahrens.

Rechtssätze sind so zu formulieren, dass der Inhalt der Regelung eindeutig ist. Normen dürfen sich nicht widersprechen. Die Begriffe „ausnahmsweise“, „in der Regel“ und „grundsätzlich“ sind ohne normativen Gehalt und daher nicht eindeutig. Sie sollten beim Verfassen von Rechtssätzen vermieden werden. Werden sie dennoch verwendet, sollten sie mit einem normativen Element ergänzt werden, das Auskunft darüber gibt, wann ein Regel- oder Ausnahmefall vorliegt.

    Gesetz über die Ausübung des Petitionsrechtes (RB 162)

    § 3 Form

<sup>1</sup>Petitionen sind schriftlich einzureichen; ausnahmsweise können sie zu Protokoll gegeben werden.

Es ist darauf zu achten, dass keine unbeabsichtigten Regelungslücken entstehen.

Gleiches ist gleich und Ungleiches abweichend zu umschreiben und zu behandeln. Begriffliche Neuschöpfungen wie auch Fremdwörter sind zu vermeiden. Für die gleiche Sache oder den gleichen Sachverhalt sollen stets das gleiche Wort und die gleichen Bezeichnungen verwendet werden. Es ist auf Kohärenz innerhalb des Erlasses, aber auch auf Kohärenz mit anderen Erlassen zu achten. Begriffe sind nach Möglichkeit gleich zu verwenden. Eindeutigkeit und Rechtssicherheit gehen stilistischer Schönheit vor.

Erlasse sind allgemeinverständlich zu formulieren.

### **8.2. Anwendung der Schreibweisen der KVTG**

Die Schreibweisen für die Kantonale Verwaltung Thurgau (KVTG) gelten auch für Erlasstexte.

### 8.3. Gesetzeszitate / Verweise auf andere Bestimmungen

Verweise auf Bestimmungen aus dem Erlass selbst oder aus anderen Erlassen sind so genau wie möglich zu bezeichnen (vgl. Schreibweisungen → Gesetzeszitate).

Für die Verweise werden Abkürzungen verwendet:

Absatz/Absätze	Abs.
Artikel	Art.
Buchstabe	lit.
Paragraph	§
Ziffer/Ziffern	Ziff.

Im Fliesstext werden keine Abkürzungen verwendet, wenn ihnen keine Zahlen folgen:

Sofern die Paragraphen dieses Abschnitts nichts Abweichendes regeln.

Wird ein Erlass mittels Abkürzung zitiert, wird kein Artikel gesetzt, wird er ohne Abkürzung zitiert, so steht der Erlassitel im Genitiv.

Gemäss § 9 Abs. 1 des Feuerschutzgesetzes...

Gemäss § 9 Abs. 1 FSG...

§§ darf nicht verwendet werden (vgl. Schreibweisungen → Paragraphenzeichen).

## 9. Interkantonale Vereinbarungen

### 9.1. Abschluss und Ratifikation

Gemäss § 36 Abs. 2 KV beschliesst der Grosse Rat über Staatsverträge und Konkordate, soweit nicht der Regierungsrat zuständig ist. Staatsverträge und Konkordate sind in ihrer Wirkung Gesetzen gleichgestellt.

Gemäss § 37 Abs. 1<sup>bis</sup> GOGR beantragt der Regierungsrat zur konsultativen Mitwirkung bei interkantonalen Verträgen, die der Beschlussfassung durch den Grosse Rat unterliegen, rechtzeitig die vorgezogene Bildung einer Spezialkommission.

Interkantonale Vereinbarungen mit rechtssetzendem Inhalt von grundlegender und wichtiger Bedeutung unterliegen deshalb dem Beschluss des Grossen Rats und darauffolgend der fakultativen Volksabstimmung. Lediglich vollziehende interkantonale Vereinbarungen verbleiben analog dem Verordnungsrecht in der Kompetenz des Regierungsrates. Die interkantonalen Vereinbarungen werden jedoch vom Regierungsrat vorbereitet und ausgehandelt. Der Grosse Rat kann sie – in Abweichung zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren – lediglich gesamthaft beschliessen oder verwerfen. Der Beschluss des Grossen Rats ist nicht die Ratifikation.

Diese obliegt dem Regierungsrat, der gemäss § 46 Abs. 1 KV den Kanton nach aussen vertritt (vgl. STÄHELIN/GONZENBACH/WALT a.a.O. § 36 N. 7).

## 9.2. Gesetzestechnische Umsetzung

Eine interkantonale Vereinbarung ist eine vertragliche Abmachung zwischen Kantonen. Mit der Ratifikation sind die Kantone gegenseitig an die vertraglichen Rechte und Pflichten gebunden. Die Einwohnerinnen und Einwohner werden aber durch die Vereinbarungen erst berechtigt und verpflichtet, wenn die Vereinbarungen auf dem Kantonsgebiet ordnungsgemäss publiziert worden sind (vgl. § 2 Ziff. 2 des Gesetzes über die öffentlichen Bekanntmachungen [RB 170.5], wonach die rechtsetzenden Vereinbarungen mit dem Bund, Kantonen (Konkordate) oder Staaten (Staatsverträge) ins Rechtsbuch aufzunehmen sind). Nicht publizierte Vereinbarungen entfalten gegenüber dem Einzelnen keine Rechtswirkungen (vgl. DANIELA IVANOV/MARIUS ROTH, Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich der Publikation des interkantonalen Rechts, in: LeGes 2009/2 S. 235-252, S. 237).

Interkantonale Vereinbarungen müssen daher im Amtsblatt und im Rechtsbuch publiziert werden. Zu diesem Zweck müssen die Texte der Vereinbarungen im LexWork erfasst werden. Regierungsrat und Grosse Rat beschliessen die RB-ABIFassung aus LexWork. Im Ingress wird angegeben, welches interkantonale Organ den Erlasstext zu welchem Zeitpunkt verabschiedet hat. In einer Fussnote wird im Rechtsbuch auf den Beitrittsbeschluss, die Ratifikation und das Inkrafttretensdatum verwiesen. Die Vereinbarungstexte sind daher vor den jeweiligen Beschlüssen zu erfassen. Die Departemente müssen die Erfassung deshalb rechtzeitig mit dem Rechtsdienst der Staatskanzlei absprechen.

## 10. Anhänge

Anhänge sollten zurückhaltend verwendet werden. LexWork bietet zwar die Möglichkeit, Anhänge zu erfassen, es wertet aber den Inhalt der Anhänge nicht aus und erfasst ihn nicht strukturiert. Änderungen in Anhängen können deshalb nicht ausgewiesen werden und sind in der von LexWork erstellten Synopse nicht gekennzeichnet. Ersichtlich ist lediglich, dass der Anhang geändert hat, nicht aber, was darin geändert worden ist.

In Anhängen können detaillierte Informationen bereitgestellt werden, für die sich der Erlasstext nicht eignet. Beispiele: komplexe Tabellen, Pläne, Diagramme.

Anhänge, die sich strukturieren lassen und keine Bilder enthalten, können und sollen als Erlass erfasst werden.

Struktur und Inhalt von Anhängen müssen rechtzeitig mit dem Rechtsdienst der Staatskanzlei abgesprochen werden.

Wird ein Erlass geändert, muss immer geprüft werden, ob die Anhänge aktuell sind.

## **11. Initiativen**

### **11.1. Volksinitiativen**

§ 26 KV regelt die Volksinitiative: 4'000 Stimmberechtigte können den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen verlangen (Abs. 1). Die Frist zum Sammeln der Unterschriften beträgt sechs Monate (Abs. 2). Das Begehren kann als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden (Abs. 3). § 27 KV enthält Bestimmungen über das Verfahren. Diese werden in § 71 bis § 84 des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht (StWG; RB 161.1) näher ausgeführt. § 53 und § 53a der Geschäftsordnung des Grossen Rats (GOGR; RB 171.1) regeln die Abläufe im Grossen Rat.

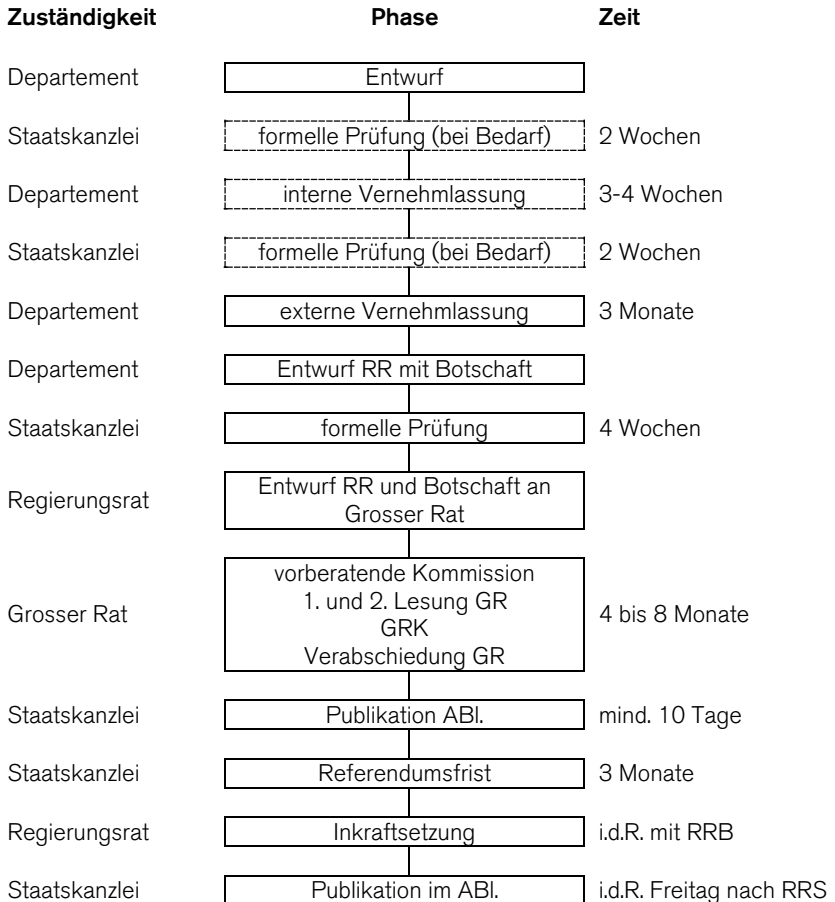
Vorgehen bei Gegenvorschlägen: Über allfällige Gegenvorschläge muss Beschluss gefasst werden, damit sie in einer gesetzestechnisch korrekten Form vorhanden sind und bei Annahme im Amtsblatt publiziert werden können. Das zuständige Departement erfasst daher von der Kommission erarbeitete Gegenvorschläge in LexWork (ABI-Fassung), stellt sie dem Rechtsdienst der Staatskanzlei zur Prüfung zu und legt anschliessend die bereinigte Fassung dem Kommissionsbericht bei. Die Departemente sind somit dafür verantwortlich, dass Gegenvorschläge gesetzestechnisch korrekt verarbeitet werden. Sie koordinieren ihre Arbeiten mit den Parlamtsdiensten.

### **11.2. Parlamentarische Initiativen**

Gemäss § 43 Abs. 1 GOGR wird mit der Parlamentarischen Initiative (PI) dem Rat der Auftrag erteilt, aufgrund eines ausgearbeiteten Entwurfs den Erlass, die Abänderung oder die Aufhebung einer Verfassungsvorschrift, eines Gesetzes, einer grossrätlichen Verordnung oder eines Grossratsbeschlusses zu prüfen. Gemäss § 43 Abs. 4 GOGR lädt das Büro den Regierungsrat zu einer Stellungnahme zum Verfahren und zum Inhalt ein. Die Stellungnahme ist in der Regel innert zwei Monaten zu erstatten. Unterstützt der Grosse Rat die PI, überweist das Büro sie einer Kommission zu Bericht und Antrag (§ 45 Abs. 1 Satz 2 GOGR). Das zuständige Departement erfasst den Erlasstext in LexWork (ABI-Fassung) und stellt ihn dem Rechtsdienst der Staatskanzlei zur Prüfung zu. Der von der Kommission verabschiedete Erlasstext wird dem Kommissionsbericht beigelegt. Die Departemente sind dafür verantwortlich, dass PI gesetzestechnisch korrekt verarbeitet werden.

## Anhang: Ablaufschema Rechtsetzungsverfahren

### Gesetz



Gesamtdauer: ein bis zwei Jahre vom Entwurf bis zur Inkraftsetzung

## Verordnung

Zuständigkeit	Phase	Zeit
Departement	Entwurf	
Staatskanzlei	formelle Prüfung (bei Bedarf)	2 Wochen
Departement	Vernehmlassung	1-3 Monate
Staatskanzlei	formelle Prüfung	4 Wochen
Departement	Antrag RR mit Erläuterungen	
Regierungsrat	Fassung RR	
Staatskanzlei	Publikation im ABl.	i.d.R. Freitag nach RRS

Gesamtdauer: in der Regel drei bis zwölf Monate



## Stichwortverzeichnis

<u>Abkürzungen</u> .....	13	<u>Konkordat</u> .....	25
<u>Amtsblattfassung</u> .....	10	<u>Kostenbremse</u> .....	5
<u>Amtsblattpublikation</u> .....	10	<u>Landeskirchen</u> .....	10
<u>Änderungen</u> .....	11	<u>LexWork</u> .....	10
<u>Anhänge</u> .....	25	<u>lit</u> .....	24
<u>Aufgabenübertragung</u> .....	3	<u>Logorrhö</u> .....	18
<u>Aufzählungen</u> .....	19	<u>Marginale</u> .....	18
<u>Begriffsbestimmungen</u> .....	15	<u>Normkonzept</u> .....	4
<u>Beschluss</u> .....	11	<u>öffentliche Bekanntmachungen</u> .....	9
<u>Bestandesaufnahme</u> .....	4	<u>Paragraphenzeichen</u> .....	24
<u>Bst</u> .....	24	<u>Parlamentarische Initiative</u> .....	26
<u>chronologische Gesetzessammlung</u> .....	10	<u>Rangordnung der Rechtsnormen</u> .....	5
<u>Datum</u> .....	11	<u>RB-ABI-Fassung</u> .....	10
<u>Departemente</u> .....	3	<u>Rechtsdienst</u> .....	6
<u>Dispositiv</u> .....	11	<u>Rechtsmittel</u> .....	20
<u>Doppelpunkt</u> .....	19	<u>Redaktionssitzung</u> .....	6
<u>Erlassgliederung</u> .....	13	<u>Referendumsfrist</u> .....	5
<u>Erlassstitel</u> .....	11	<u>Regierungsrat</u> .....	2
<u>Erlassverwaltungssystem</u> .....	10	<u>Schlussbestimmungen</u> .....	17
<u>formelle Prüfung</u> .....	5	<u>Schreibweisungen</u> .....	23
<u>Fussnoten</u> .....	20	<u>Schulungen</u> .....	10
<u>Gegenvorschlag</u> .....	26	<u>Strafbestimmungen</u> .....	17
<u>Genehmigung</u> .....	8	<u>Strichpunkt</u> .....	19
<u>Gerichte</u> .....	10	<u>Teilrevision</u> .....	4
<u>gesetzesvertretende Verordnungen</u> .....	2	<u>Totalrevision</u> .....	4
<u>Gesetzgebungs- und Redaktionskommission</u> .....	7	<u>überflüssige Zusammenfassungen</u> .....	14
<u>Gewährleistung</u> .....	8	<u>Übergangsbestimmungen</u> .....	17
<u>Gliederung</u> .....	16	<u>Vernehmlassungsverfahren</u> .....	6
<u>Grosser Rat</u> .....	2	<u>Verordnungsdelegation</u> .....	3
<u>GSK</u> .....	7	<u>Verordnungsgeber</u> .....	2
<u>Inkraftsetzung</u> .....	9	<u>Verweisungen</u> .....	21
<u>Inkrafttretensbestimmungen</u> .....	17	<u>Volksinitiative</u> .....	26
<u>interkantonale Vereinbarung</u> .....	25	<u>Vollzugsverordnungen</u> .....	2
<u>Kantonsverfassung</u> .....	2	<u>Wiederholungen</u> .....	20
<u>Klammerdefinition</u> .....	15	<u>Zweckartikel</u> .....	14