



ZfR

Zentrum für Rechtsetzungslehre (ZfR)
Felix Uhlmann (Hrsg.)

Band 8

Felix Uhlmann / Stefan Höfler (Hrsg.)

Gute Gesetzessprache als Herausforderung für die Rechtsetzung

16. Jahrestagung des Zentrums
für Rechtsetzungslehre

DIKE 

Zentrum für Rechtsetzungslehre (ZfR)

Felix Uhlmann (Hrsg.)

Band 8

Felix Uhlmann / Stefan Höfler (Hrsg.)

Gute Gesetzessprache als Herausforderung für die Rechtsetzung

**16. Jahrestagung des Zentrums
für Rechtsetzungslehre**

DIKE 

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk ist weltweit urheberrechtlich geschützt. Insbesondere das Recht, das Werk mittels irgendeines Mediums (grafisch, technisch, elektronisch und/oder digital, einschliesslich Fotokopie und downloading) teilweise oder ganz zu vervielfältigen, vorzutragen, zu verbreiten, zu bearbeiten, zu übersetzen, zu übertragen oder zu speichern, liegt ausschliesslich beim Verlag. Jede Verwertung in den genannten oder in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf deshalb der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlags.

© 2018 Dike Verlag AG, Zürich/St. Gallen

ISBN 978-3-03891-031-2

www.dike.ch

Vorwort

Rechtsetzung ist immer auch Arbeit an der Sprache. Rechtsetzende Erlasse sollen präzise, knapp und verständlich formuliert sein. Der 8. Band des Zentrums für Rechtsetzungslehre geht der Frage nach, was diese Forderung für das Verfahren und die Technik der Rechtsetzung bedeutet. Es wird zum einen geklärt, welche Stellung der Arbeit an der Gesetzessprache in den verschiedenen Stadien des Gesetzgebungsverfahrens zukommt. Zum andern wird anhand von konkreten Beispielen diskutiert, wie ausgewählte Techniken der Rechtsetzung aus gesetzensprachlicher Sicht beurteilt und verbessert werden können.

Inhaltsübersicht

GRUNDLAGEN

**Gute Gesetzessprache aus dem Blickwinkel
der Rechtswissenschaft** 9

Felix Uhlmann

Prof. Dr. iur., Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht sowie
Rechtsetzungslehre, Universität Zürich

Adrian Boxler

MLaw, Assistent am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie
Rechtsetzungslehre von Prof. Dr. iur. Felix Uhlmann, Universität Zürich

**Gute Gesetzessprache aus dem Blickwinkel
der Sprachwissenschaft** 35

Stefan Höfler

Ph.D., Leiter Forschungsbereich Rechtslinguistik am Zentrum für
Rechtsetzungslehre, Universität Zürich

VERFAHREN

**Gute Gesetzessprache aus dem Blickwinkel
der Verwaltung** 65

Stefan Höfler

Ph.D., Leiter Forschungsbereich Rechtslinguistik am Zentrum für
Rechtsetzungslehre, Universität Zürich

Gute Gesetzessprache aus dem Blickwinkel des Parlaments 101

Hans Altherr

Dr. iur., Rechtsanwalt und ehemaliger Ständerat

Gute Gesetzessprache aus dem Blickwinkel der Gerichte 113

Thomas Müller-Graf

Dr. iur., Präsident des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern
und Vorsitzender der Berner Justizleitung

EINZELFRAGEN

Gute Gesetzessprache – gute Legaldefinitionen 145

Gudrun Raff

Dr. phil., wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Lex Lingua Gesellschaft für Rechts- und Fachsprache mbH; Gesetzesredakteurin im Redaktionsstab Rechtssprache beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Berlin

Anhänge 163

Lisbeth Sidler

lic. iur., stellvertretende Leiterin Fachbereich I für Rechtsetzung, Bundesamt für Justiz, Bern

Psycholinguistische Aspekte der Verständlichkeit von Rechtssprache 173

Sascha Wolfer

Dr. phil., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Deutsche Sprache in Mannheim

Gute Praxis der Verweisung 197

Alfred Zangger

Dr. phil., Gesetzesredaktor, Schweizerische Bundeskanzlei in Bern

Über kurz oder lang: zur angemessenen Kürze in der Formulierung von Rechtsvorschriften 215

Andreas Hartmann

M.A., wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Lex Lingua Gesellschaft für Rechts- und Fachsprache mbH; Gesetzesredakteur im Redaktionsstab Rechtssprache beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Berlin

Zsuzsa Parádi

M.A., wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Lex Lingua Gesellschaft für Rechts- und Fachsprache mbH; Gesetzesredakteurin im Redaktionsstab Rechtssprache beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Berlin

Grundlagen

Gute Gesetzessprache aus dem Blickwinkel der Rechtswissenschaft

Felix Uhlmann / Adrian Boxler

Inhaltsübersicht

I. Einleitung: Die unklare Klarheit des Gesetzes	9
II. Normativität	10
1. Normtext	10
2. Zielbestimmungen und Zweckartikel	12
III. Kohärenz	14
IV. Redundanz	17
V. Klarheit, Vagheit und Ambiguität	19
1. Klarheit	19
2. Vagheit	21
3. Ambiguität	22
VI. Prägnanz	23
1. Einprägsame Gesetzestexte?	23
2. Keine zeitverhaftete Gesetzessprache	25
3. Adressatengerechtigkeit	26
4. Exkurs: Bilder in der Gesetzessprache	29
VII. Fazit	31
Literatur	32

I. Einleitung: Die unklare Klarheit des Gesetzes

«Es gibt viele Gesetze und die sind auch noch schlecht gemacht»¹, so und ähnlich lauten die Einschätzungen aus Politik und Lehre.² Diese Klagelieder halten

¹ MÜLLER/UHLMANN, Anm. 165, Rz. 62 ff., mit Verweis auf MARKUS LAMMER, Internationaler Vergleich, in: Wolfgang Mantel (Hrsg.), Effizienz der Gesetzesproduktion, Abbau der Regelungsdichte im internationalen Vergleich, Wien 1995, S. 93 ff., 93; UHLMANN, Qualität, S. 171 ff.

² GRIFFEL, Qualität der Gesetzgebung im Sinkflug, abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/schweiz/qualitaet-der-gesetzgebung-im-sinkflug-1.17988595> (besucht am 11.6.2018); MÜLBERT, S. 841; SCHULZE-FIELITZ, S. 862 ff.; vgl. Botschaft Bürokratie-Stopp!, BBl. 2010, 6633 ff., 6635.

sich seit geraumer Zeit hartnäckig.³ Sie richten sich nicht zuletzt gegen die Sprache der Gesetzgebung.

Das «Rezept» für ein gutes Gesetz ist vermeintlich einfach: Ein Gesetz soll zugänglich, präzise und klar sein. Die Umsetzung der so unbeschwert daherkommenden Forderung ist nicht einfach. Bereits die Frage, was unter dem Begriff der Klarheit zu verstehen ist, lässt Interpretationsspielraum offen.

II. Normativität

1. Normtext

Recht hat eine ordnende, gestaltende und sichernde Funktion. Recht stellt eine Verhaltensordnung auf.⁴ Der Gesetzessprache kommt eine besondere Funktion zu. Sie dient der Festschreibung von Regeln für die Rechtsunterworfenen.

Damit unterscheidet sich Recht von anderen Texten. Die besondere Funktion von Recht wird meist mit dem Begriff «Normativität» ausgedrückt. Konkret bedeutet dies, dass Erlasstexte fast nur *Normen* (im Sinne der Funktion des Rechts) enthalten, also keine Beschreibung eines Sachverhalts, keine Erklärungen und Begründungen, keine Appelle an die Adressatinnen und Adressaten, keine Deklarationen von politischen Absichten und auch keine Motive und Ziele für den Erlass oder für einzelne Bestimmungen.⁵ Mit den Worten von Thomas Hürlimann in Beschreibung des Bundesrates Hans Hürlimann in «Der grosse Kater» könnte man formulieren: «[Wer befehlen kann], pflegt eindeutige Anweisungen weder zu begründen noch zu wiederholen.»⁶ Dies gilt auch für das Recht.

Dementsprechend steht die Gesetzessprache auch in einem Kontrast zur Diskussion zur gesellschaftlichen Steuerung mittels «Nudging».⁷ Das Recht spricht

³ Bereits FLEINER, Vorwort, klagte im Jahr 1913 über den Zustand der Gesetzgebung.

⁴ MÜLLER/UHLMANN, Rz. 19 f.

⁵ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gesetzgebungsleitfaden, Rz. 953; MÜLLER/UHLMANN, Rz. 302 ff. LÖTSCHER, (Un-)Verständlichkeit, Rz. 54, spricht in diesem Zusammenhang von «Normativer Relevanz». Vgl. dazu auch die Botschaft zur formellen Bereinigung des Bundesrechts vom 22. August 2007, BBl 2007 6121 ff., 6126 ff.; vgl. auch FLEINER, S. 38.

⁶ HÜRLIMANN THOMAS, Der grosse Kater, Zürich 1998, S. 135.

⁷ Zum Ganzen siehe THALER/SUNSTEIN.

von Rechtsunterworfenen und nicht von Kundinnen und Kunden. Es gibt eindeutige Anweisungen, ob etwas zu tun ist oder nicht zu tun ist und setzt dabei nicht nur auf das moralische Verantwortungsgefühl der Betroffenen, sondern bei Bedarf auch auf Sanktionen. Damit soll nicht gesagt werden, dass andere Formen des Vollzugs nicht sorgfältig geprüft werden sollten. Klar ist nur, dass «Nudging» und andere Nettigkeiten in der Gesetzessprache nichts zu suchen haben.⁸ Mit zwei Beispielen aus dem Bereich des Strassenverkehrsrechts soll der Gesichtspunkt der Normativität illustriert werden. Der Bundesrat änderte mit Wirkung auf den 1. Januar 2002 Art. 31 Abs. 5 die Verkehrsregelverordnung (VRV⁹). Der überarbeitete Artikel¹⁰ lautete wie folgt:

Die Abblendlichter oder Tagfahrlichter sollen bei Motorfahrzeugen auch tagsüber eingeschaltet sein.

Der Begriff «sollen» ist schwächer als «müssen». Er lässt offen, ob nun eine Pflicht besteht, die Abblendlichter auch tagsüber einzuschalten oder nicht. Es weist keine hinreichende Normativität auf. In der heutigen Fassung hat sich der Gesetzgeber für eine Pflicht entschieden¹¹ – auch wenn die entsprechende Pflicht kaum sanktionsbewahrt vollzogen werden dürfte.

Ein ähnliches Beispiel befand sich bis zum 1. Januar 2018 in Art. 5 Infrastrukturfondsgesetz (IFG¹²) vom 6. Oktober 2006. Die Bestimmung lautete:

Das Nationalstrassennetz soll bis 2015 weitgehend fertiggestellt werden. In begründeten Fällen kann die Frist verlängert sein.¹³

⁸ In diesem Sinne auch WYSS, S. 191; SCHNEIDER, Rz. 437.

⁹ Verkehrsregelverordnung (VRV) vom 13. November 1962 (SR 741.11).

¹⁰ Die vorhergehende Fassung von Art. 35 Abs. 5 VRV: «Das Abblendlicht soll bei Motorrädern, Kleinmotorrädern und Motorfahrrädern auch tagsüber eingeschaltet werden».

¹¹ Änderung der Verkehrsregelverordnung (VRV) vom 28. September 2001, AS 2001 2718. Die Norm wurde inzwischen angepasst und an eine anderen Stelle verschoben: «Im Übrigen sind bei Motorfahrzeugen die Tagfahrlichter oder die Abblendlichter zu verwenden. [...]» (Art. 30 Abs. 2 VRV).

¹² Bundesgesetz über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen (Infrastrukturfondsgesetz, IFG) vom 6. Oktober 2006; Bundesbeschluss zur formellen Bereinigung des Bundesrechts vom 3. März 2008, Aufgehoben per 1. Januar 2018, AS 2017 6825 ff., 6831.

¹³ Botschaft zum Bundesgesetz über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen (Infrastrukturfondsgesetz, IFG) vom 6. Oktober 2006, BBl 2006 8433 ff., 8434.

Auch hier ist die Normativität fraglich. Rechtliche Konsequenzen ergeben sich aus der Nichtfertigstellung offenbar nicht. Die Bestimmung wirkt besonders seltsam, da das Jahr 2015 bereits verstrichen ist (auch wenn wesentliche Teile des Nationalstrassennetzes tatsächlich erstellt sind)¹⁴ und die Möglichkeit der Fristverlängerung nach 2015 wie ein Echo einer Befürchtung aus dem Jahre 2006 erklingt. In ein Gesetz gehört beides nicht.

2. Zielbestimmungen und Zweckartikel

Die Rechtsetzungslehre akzeptiert Abstriche an der Normativität für sogenannte *Zielbestimmungen* oder *Zweckartikel*. Diese haben die Besonderheit, dass sie für sich allein genommen die Rechtsunterworfenen nicht verpflichten bzw. die zuständige Behörde gestützt einzig auf Zielbestimmungen keine Anordnungen erlassen kann.¹⁵ Der Zielbestimmung kommt indessen eine wichtige Funktion für die Konkretisierung und Umsetzung eines Erlasses zu; die teleologische Auslegung stellt auf Sinn und Zweck des Gesetzes ab. Zielbestimmungen können ausserdem von Bedeutung sein, wenn die Wirksamkeit eines Erlasses evaluiert wird.¹⁶ Aus diesem Grund sind Zielbestimmungen in Gesetzen und Verordnungen verbreitet und durchaus sinnvoll.

Sie scheinen indessen nur gerechtfertigt, wenn sie tatsächlich die vorgenannten Funktionen erfüllen. Teilweise geben Zielbestimmungen, die sich in der Regel zu Beginn des Erlasses finden, nur einen kurzen Überblick über den Inhalt des Gesetzes. Wenn etwa Art. 1 NBibG¹⁷ festschreibt, dass das Gesetz «die Aufgaben und die Organisation der Schweizerischen Nationalbibliothek» regelt, so setzt die Bestimmung kein sinnvolles Ziel, sondern sagt nichts anderes, als sich bereits aus dem Erlassstitel ergibt. Sie ist überflüssig. Teilweise neigen Zielbestimmungen auch dazu, die Bedeutung des eigentlichen Erlasses etwas gar selbst-

¹⁴ Ende 2017 waren es 98 %. Siehe dazu den Bericht des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), Bauprogramm 2018 für die Fertigstellung der Nationalstrassen, S. 4, abrufbar unter: <https://www.astra.admin.ch> > Themen > Nationalstrassen > Bau- und Teilprogramme > Jährliche Bauprogramme 2018.

¹⁵ LÖTSCHER, Zweckartikel; MÜLLER/UHLMANN, Rz. 304 ff. und 351 ff.

¹⁶ MÜLLER/UHLMANN, Rz. 304.

¹⁷ Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbibliothek (Nationalbibliotheksgesetz, NBibG) vom 18. Dezember 1992 (SR 432.21).

bewusst vorzutragen (vgl. beispielsweise die Zielsetzungen für das Bundesamt für Bauten und Logistik in Art. 19 OV-EFD¹⁸).

Auch Präambeln, ähnlich wie Zielbestimmungen, dienen der Auslegung des Erlasses.¹⁹ Sie sollten nicht für das Marketing des Gesetzes bzw. der dafür verantwortlichen Behörde benutzt werden. Im europäischen Recht finden sich teilweise Gemeinplätze, die den Funktionen einer Zielsetzung nach schweizerischem Verständnis nicht entsprechen würden. So belehrt etwa Erwägung 2 der Präambel der EU-Fluggastrechteverordnung²⁰ die Leserinnen und Leser darüber, dass «Nichtbeförderung und Annullierung oder eine grosse Verspätung von Flügen [...] für die Fluggäste ein Ärgernis [sind] und [...] ihnen grosse Unannehmlichkeiten [verursachen].» Es erscheint zweifelhaft, ob solche Formulierungen in Präambeln sinnvoll sind.

Soweit Zielbestimmungen verwendet werden, sollte ihrer beschränkten Normativität auch tatsächlich Rechnung getragen werden. In Art. 1 Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten Sicherheitsdienstleistungen (BPS)²¹ findet sich eine durchaus unauffällige Zielbestimmung. Danach soll das Gesetz «die innere und äussere Sicherheit der Schweiz gewährleisten, die aussenpolitischen Ziele der Schweiz verwirklichen, die schweizerische Neutralität wahren und die Einhaltung des Völkerrechts garantieren». Besonders an dieser Bestimmung ist, dass Art. 14 des Gesetzes sie als *Grundlage eines Entscheides* der Behörde nimmt. Gemäss Art. 14 BPS verbietet die zuständige Behörde eine Tätigkeit ganz oder teilweise, sofern diese Tätigkeit «im Widerspruch zu den in Artikel 1 genannten Zwecken steht». Dieser Verweis ist ungewöhnlich und an sich keine Frage der Normativität; die Normativität von Art. 1 BPS steht als Zweckbestimmung und über Art. 14 BPS als «normale» Norm des Verwaltungsvollzugs ausser Zweifel.

¹⁸ Organisationsverordnung für das Eidgenössische Finanzdepartement (OV-EFD) vom 17. Februar 2010 (SR 172.215.1).

¹⁹ Auch THÜRER, in: VRdCH, § 11 Anm. 7, spricht Präambeln, Ziel- und Zweckartikeln als «Stufen der normativen Verdichtung» einen gewissen normativen Charakter zu. Vgl. dazu auch AUBERT/MAHON, Art. 2 N 12. Zur Funktion von Präambeln gl.M. auch EHREZZELLER, 989 ff.

²⁰ Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91, ABl L 046 vom 17.2.2004, 1 ff.

²¹ Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten Sicherheitsdienstleistungen (BPS) vom 27. September 2013 (SR 935.41).

Es stellt sich aber die Frage, ob die in Art. 1 genannten Ziele tatsächlich genügend *bestimmt* sind. Dies ist eine Frage des Legalitätsprinzips.²²

Nicht mit Ziel- oder Zweckbestimmungen zu verwechseln sind *finale Normen*. Diese sind durchaus normativ und verbindlich. Sie weisen indessen nicht die typische «Wenn-Dann»-Struktur (Tatbestand – Rechtsfolge) auf, sondern setzen Ziele fest.²³

III. Kohärenz

Kohärenz bedeutet, dass innerhalb eines Erlasses der gleiche Begriff die gleiche Bedeutung hat. Umgekehrt hat dies zur Folge, dass zwei unterschiedliche Begriffe im gleichen Gesetz nicht das gleiche bedeuten.²⁴ Gesetzesredaktion ist nicht dasselbe wie das Verfassen eines Deutschaufsatzes. Gesetzesredaktion verlangt, im Unterschied dazu nicht das Aufzeigen eines breiten Sprachwortschatzes. Im Sinne der Kohärenz ist beim Verfassen eines Erlasses zu fordern, stets die gleichen Begriffe zu wiederholen, wenn das Gleiche gemeint ist, selbst wenn das Gesetz dadurch stereotyp daherkommt.

Eine einheitliche Anwendung des gleichen Begriffs kann beispielsweise mit einer Legaldefinition – meist zu Beginn des Gesetzes – akzentuiert werden. Legaldefinitionen dienen der Einheitlichkeit und dem sparsamen Gebrauch von Recht, weil der Begriff nur an einer Stelle zu erläutern ist und nicht an allen Stellen, an denen der Begriff tatsächlich verwendet wird.²⁵ Der Gebrauch von Legaldefinitionen ist indessen nicht unumstritten. In europäischem Recht werden Legaldefinitionen sehr viel häufiger eingesetzt als im schweizerischen Recht. In letzterem finden sich von Gesetz zu Gesetz erhebliche Unterschiede, was den Gebrauch von Legaldefinitionen anbetrifft.²⁶ Ein Nachteil von Legaldefinitionen ist einerseits, dass es teilweise schwierig ist, einen Begriff tatsächlich besser zu fassen als es durch die Praxis geschehen könnte. Bei Legaldefinitionen

²² Mit Fragen zum Legalitätsprinzip befasste sich die 15. Jahrestagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre. Vgl. dazu UHLMANN, Legalitätsprinzip, S. 1 ff.

²³ Zu finalen Normen im Speziellen siehe, LIENHARD, S. 259 ff.; SCHEDLER/PROELLER, S. 236.

²⁴ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gesetzgebungsleitfaden, Rz. 941.

²⁵ BRATSCHI, S. 194 m.H. auf EBEL, S. 24 f. und 50 ff., NOLL, S. 299, WEBER-LEJEUNE, S. 119 f. und 135. Zu Legaldefinitionen siehe in diesem Band RAFF; BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gesetzgebungsleitfaden, Rz. 966; MÜLLER/UHLMANN, Rz. 355.

²⁶ MÜLLER/UHLMANN, Rz. 357 und Anm. 913.

besteht überdies die Gefahr, dass die Rechtsunterworfenen bei der Anwendung des Gesetzes nicht mehr daran denken, dass ein bestimmter Begriff zu Beginn des Gesetzes in einer bestimmten Weise definiert wurde.²⁷

Grundsätzlich gilt, dass ein bestimmter Begriff jeweils für den entsprechenden Erlass gilt und nicht über den Erlass hinaus.²⁸ Allerdings ist nicht auszuschliessen, dass eine Legaldefinition aus einem anderen Erlass für die Auslegung herangezogen wird. Der Begriff weist also unter Umständen über das eigene Gesetz hinaus.²⁹

Ausnahmsweise wird ein Begriff, je nach Kontext, in einem Erlass unterschiedlich verstanden, gilt also nicht für das gesamte Gesetz. Dies trifft insbesondere für die grossen Zivilrechtskodifikationen zu, die innerhalb des gleichen Erlasses den gleichen Begriff nicht immer einheitlich verwenden.

Diese Unschärfen lassen sich gut mit dem Begriff «Werk» aufzeigen. Der Begriff wird in Art. 2 Abs. 1 URG³⁰ legaldefiniert. Das Gesetz versteht unter Werken «geistige Schöpfungen der Literatur und Kunst, die individuellen Charakter haben». Diese Definition gilt grundsätzlich nur für das Urheberrechtsgesetz.

Das Obligationenrecht verwendet den Begriff des Werkes in Art. 58 OR³¹ in einem anderen Zusammenhang. Bei Art. 58 OR geht es um die Werkeigentümerhaftung wegen fehlerhafter Anlage oder Herstellung oder wegen mangelhaftem Unterhalt. Der Werkbegriff findet sich auch in Art. 363 ff. OR. Durch einen Werkvertrag verpflichtet sich der Unternehmer zur Herstellung eines Werkes und der Besteller zur Leistung einer Vergütung. Schliesslich wird der Werkbegriff aber auch im urheberrechtlichen Kontext verwendet. Beim Verlagsvertrag (Art. 380 ff. OR) verpflichtet sich der Urheber eines Werkes, das Werk einem Verleger zum Zwecke der Herausgabe zu überlassen.

²⁷ Zu den Anforderungen und Problemfelder bei der Ausarbeitung von Legaldefinitionen siehe in diesem Band RAFF, S. 145 ff.

²⁸ MÜLLER/UHLMANN, Rz. 355 m.w.H.

²⁹ Dies ist insbesondere im Umweltrecht der Fall. Vgl. Ausführlich § 3 des Gutachtens von UHLMANN FELIX/AEMISEGGER HEINZ/SPIESS ANGELIKA, Kohärenz allgemeine Bestimmungen Umweltschutzgesetzgebung (erscheint voraussichtlich Ende 2018).

³⁰ Bundesgesetz über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz, URG) vom 9. Oktober 1992 (SR 231.1).

³¹ Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (SR 220).

Es liegt nahe, dass bei Art. 380 OR der Blick über das OR hinaus angezeigt ist und auf die Legaldefinition des URG abgestellt werden kann.³² Gerade bei diesem Seitenblick zeigt sich aber, dass die Gesetzestexte im OR und URG nicht präzise aufeinander abgestimmt sind. Die einschlägigen Bestimmungen lauten wie folgt:

Art. 380 OR

Durch den Verlagsvertrag verpflichten sich der Urheber eines literarischen oder künstlerischen Werkes oder seine Rechtsnachfolger (Verlaggeber), das Werk einem Verleger zum Zwecke der Herausgabe zu überlassen, der Verleger dagegen, das Werk zu vervielfältigen und in Vertrieb zu setzen.

Art. 2 URG

¹ Werke sind, unabhängig von ihrem Wert oder Zweck, geistige Schöpfungen der Literatur und Kunst, die individuellen Charakter haben.

² Dazu gehören insbesondere:

- a. literarische, wissenschaftliche und andere Sprachwerke;
- b. Werke der Musik und andere akustische Werke;
- c. Werke der bildenden Kunst, insbesondere der Malerei, der Bildhauerei und der Graphik;
- d. Werke mit wissenschaftlichem oder technischem Inhalt wie Zeichnungen, Pläne, Karten oder plastische Darstellungen;
- e. Werke der Baukunst;
- f. Werke der angewandten Kunst;
- g. fotografische, filmische und andere visuelle oder audiovisuelle Werke;
- h. choreographische Werke und Pantomimen.

Vergleicht man die beiden Texte, so ergibt sich etwa durch die Formulierung in Art. 380 OR eine Duplizität dadurch, dass dort von einem *literarischen oder künstlerischen Werk* die Rede ist – also gibt es auch andere Werke als literarische und künstlerische. Der Begriff «literarisch» bzw. «künstlerisch» wird in Art. 2 Abs. 2 URG aufgenommen, dort allerdings in einer nicht abschliessenden Aufzählung. Dies führt zur Frage, ob «literarisch» und «künstlerisch» in Art. 380 OR eine Einschränkung bedeutet, dass also die beispielsweise in lit. d von Art. 2 Abs. 2 URG genannten wissenschaftlichen Werke gerade nicht durch Art. 380 OR erfasst werden. Dies dürfte kaum gemeint sein;³³ aufgrund des ungenauen Sprachgebrauchs könnte aber eine solche Auffassung vertreten werden. Auch darin zeigt sich – wiederum im Sinne der Normativität – dass auf schmückendes Beiwerk in Gesetzestexten zu verzichten ist, da Juristinnen und Juristen (richti-

³² HILTY in: BSK OR I, Art. 380 N 4.

³³ HILTY in: BSK OR I, Art. 380 N 4.

gerweise) jeden Teil eines Gesetzes als normativ ansehen und ihn für die Ermittlung des Sinngehalts heranziehen.

Während sich bei der Verwendung des Begriffs «Werk» im Bereich des Obligationenrechts und Urheberrechts keine grösseren Auslegungsfragen stellen, ist dies bei einer bekannten Bestimmung des schweizerischen Verfassungsrechts nicht der Fall. Gemäss Art. 164 Abs. 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Die Bestimmung fährt fort, dass dazu alle «grundlegenden Bestimmungen» in bestimmte Rechtsbereiche gehören. Die Auslegungsfrage ist nun, ob «wichtig» bzw. «grundlegend» das gleiche bedeuten. Ein kohärenter Sprachgebrauch legt nahe, dass die Begriffe nicht gleichbedeutend sein können. Lehre und Rechtsprechung haben sich allerdings schwer getan, die Begriffe «wichtig» und «grundlegend» auseinanderzuhalten, so dass heute das Verständnis vorherrschend ist, dass die Begriffe einander gleichzusetzen sind.³⁴ Die sprachliche Eleganz hat hier die Juristinnen und Juristen vor Probleme gestellt.

IV. Redundanz

Normwiederholungen sind zu vermeiden. Ihr Einsatz wird unter anderem dadurch gerechtfertigt, dass sich die Rechtsunterworfenen so einen besseren Überblick verschaffen können, was die Lesbarkeit erhöhen soll. Bei unbedachtem Einsatz kann dies für die Juristin oder den Juristen problematisch werden, nämlich dann, wenn die gesetzgeberische Absicht dahinter nicht erkennbar ist. Die Gefahr besteht dann darin, dass die Leserin oder der Leser nicht oder nur schwer erkennt, ob die Wiederholung normativen oder nur informativen Charakter hat (beispielweise nur eine Wiederholung bereits geltenden Rechts ist). Die Juristin oder der Jurist wird versuchen, der Wiederholung einen zusätzli-

³⁴ MÜLLER, Formen, S. 260, TSCHANNEN, § 45 N 24, sehen darin den gesetzgeberischen Versuch, unschöne Wortwiederholungen zu vermeiden und setzen deshalb diese beiden Begriffe gleich, so im Ergebnis auch AUBERT/MAHON, Art. 164 N 24, BIAGGINI, Art. 164 N 3, GÄCHTER in: Biaggini/Gächter/Kiener, § 22 N 19, KAUFMANN, S. 437 ff., MÜLLER/UHLMANN, Rz. 230, RHINOW/SCHÉFER/UEBERSAX, Rz. 2729, UHLMANN/FLEISCHMANN, S. 10, WYTTENBACH/WYSS in: BSK BV, N 23, lesen die beiden Begriffe ebenfalls als «Synonyme». Anderer Meinung ist etwa SÄGESSER, Erlassformen, S. 685.

chen Sinn zu verleihen. Wie bereits zum Begriff der Normativität ausführlich begründet, wiederholt das Gesetz seine Anordnungen nicht.³⁵

Oft trifft man auf Wiederholungen im Verhältnis zwischen Erlassen unterschiedlicher Erlassstufen, also etwa im Verhältnis zwischen Gesetz und Verordnung oder im föderalen Verhältnis zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht. Auch hier ist von Wiederholungen abzuraten. Die Richtlinien für die Rechtsetzung des Kantons Zürich weisen zu Recht auf folgende Gründe hin: Erstens soll dem Organ, das den unterordnenden Erlass beschliesst, nichts vorgelegt werden, worüber es nicht tatsächlich entscheiden kann. Zweitens besteht die Gefahr, dass bei einer Änderung des übergeordneten Rechts der untergeordnete Erlass in der bisherigen Fassung bestehen bleibt. Drittens ist das Argument für Wiederholungen, wonach sich damit die Rechtsunterworfenen einen besseren Überblick über die Rechtslage verschaffen könne, trügerisch: Das untergeordnete Recht kann nie alle übergeordneten Normen wiederholen, die für seine Anwendung massgebend sind; dies gilt insbesondere für die rechtsstaatlichen Grundprinzipien des Verwaltungsrechts. Viertens bergen Wiederholungen die Gefahr, dass bei der Rechtsanwendung auf die wiederholte Norm abgestellt wird, anstelle auf die Norm des höherrangigen Erlasses, was etwa bezüglich Rechtsweg, Kognition etc. zu Fehlern führen kann. Dementsprechend sind Wiederholungen abzulehnen.³⁶

Allerdings halten sich Wiederholungen mit einer gewissen Hartnäckigkeit. Dies dürfte nicht nur mit dem Argument der Lesefreundlichkeit eines Erlasses zusammenhängen, sondern auch mit der Tatsache, dass gewisse Normen aus «politischen» Gründen auf unterer Stufe wiederholt werden.³⁷ So hält etwa der mit «Gesetzmassigkeit» überschriebene § 8 PolG/ZH³⁸ fest, dass die Polizei bei der Erfüllung ihrer Aufgaben an die Rechtsordnung gebunden ist und die verfassungsmässigen Rechte und die Menschenwürde der Einzelnen achtet. Diese Verpflichtung gilt offensichtlich auch aufgrund der Bundesverfassung (und mindestens teilweise aufgrund der EMRK³⁹). Ein Blick in die Weisung zum Polizeigesetz zeigt den politischen Hintergrund ihrer Entstehung. Der Gesetzgeber sah es «aufgrund seiner grossen Bedeutung im Polizeirecht [für] angebracht, ihn

³⁵ Siehe dazu vorne, S. 10 (II., 1.).

³⁶ REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZÜRICH, Richtlinien der Rechtsetzung, Rz. 195.

³⁷ MÜLLER/UHLMANN, Rz. 310 m.w.H.

³⁸ Polizeigesetz des Kantons Zürich (PolG) vom 23. April 2007 (LS 550.1).

³⁹ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 28. November 1974 (SR 0.101).

[den Grundsatz der Gesetzmässigkeit] auch im Polizeigesetz zu erwähnen».⁴⁰ Der Grundsatz ist mutmasslich wiederholt worden, um das Polizeigesetz in der Volksabstimmung besser «verkaufen» zu können. Ceterum censeo: Gesetzgebung dient nicht dem Marketing der Politik.

Während in § 8 PolG/ZH sich durch die Wiederholung kaum Auslegungsfragen stellen dürften – die Norm ist schlicht und einfach überflüssig – ist die Frage bei § 10 PolG/ZH «Verhältnismässigkeit» nicht so selbstverständlich. Dort wird der Begriff der Verhältnismässigkeit wiederholt, der ebenfalls aufgrund der Bundesverfassung Art. 5 Abs. 2 BV gilt. Die Aufnahme ins Gesetz wurde vom Regierungsrat im Kern gleich begründet, wie er es auch für § 8 PolG getan hat.⁴¹ Bei § 10 PolG/ZH stellt sich aber durchaus die Frage, ob die Bestimmungen eigenständigen, normativen Charakter haben und eine Konkretisierung der Verhältnismässigkeit, vielleicht eine Verschärfung dieses Prinzips, darstellen sollen. Damit wird unnötigerweise rechtliche Unsicherheit geschaffen.

Soweit dem (durchaus berechtigten) Anliegen des besseren Bezuges zum übergeordneten Recht Rechnung getragen werden soll, sind durchaus Techniken vorhanden. So enthält etwa die Bundespersonalverordnung⁴² in den Marginalien jeweils einen Verweis auf die Bestimmung des Bundespersonalgesetzes, die durch diese Verordnungsnorm konkretisiert wird. Solche – untechnisch gesprochen – «Verweise» können durchaus nützlich sein.

V. Klarheit, Vagheit und Ambiguität

1. Klarheit

Die «Klarheit» von Gesetzen gehört zu den meisterhobenen Anforderungen an die gute Gesetzessprache – auch wenn weitgehend Konsens herrscht, dass wenige Begriffe so unklar sind wie der Begriff der Klarheit selbst. Bekannt ist in diesem Zusammenhang der schöne Ausspruch des österreichischen Verfassungsgerichtshofs, dass der Gesetzgeber der breiten Öffentlichkeit den Inhalt

⁴⁰ Antrag und Weisung des Regierungsrates zum Polizeigesetz des Kantons Zürich vom 5. Juli 2006, ABI 2006, 856 ff., 889.

⁴¹ Antrag und Weisung des Regierungsrates zum Polizeigesetz des Kantons Zürich vom 5. Juli 2006, ABI 2006, 856 ff., 890.

⁴² Bundespersonalverordnung (BPV) vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.11.3).

seines Gesetzes in verständlicher Weise zur Kenntnis bringen muss. Diesem Erfordernis entspricht eine Vorschrift nicht, «zu deren Sinnermittlung subtile verfassungsrechtliche Kenntnisse, qualifiziert juristische Befähigung und Erfahrung sowie geradezu archivarischer Fleiss von Noten sind»⁴³, ebenso wenig eine «solche, zu deren Verständnis ausserordentliche methodische Fähigkeiten und eine gewisse Lust zum Lösen von Denksport-Aufgaben»⁴⁴ erforderlich ist.

Der Grundsatz der Klarheit und Verständlichkeit von Gesetzen ist durchaus normativ geprägt. Er ist Teil des Legalitätsprinzips.⁴⁵ Wie weit Gerichte gehen, diesen Grundsatz auch durchzusetzen, ist unterschiedlich. Das schweizerische Bundesgericht ist gegenüber schlechten Formulierungen zurückhaltend.⁴⁶ Es hat zwar in BGE 125 II 440 ff. zu einer Bestimmung des Waldgesetzes (Art. 2 Abs. 4 WaG⁴⁷) festgehalten, dass «der Erlass einer derart unvollständigen und missverständlichen Bestimmung [...] im Hinblick auf das Anliegen einer klaren, transparenten und verständlichen Gesetzgebung nicht unbedenklich [sei], da sie mit den Geboten der Rechtssicherheit und der Voraussehbarkeit staatlichen Handelns in Konflikt zu geraten droht»⁴⁸, die Norm aber letztlich geschützt. Interessant ist auch, dass das Bundesgericht von einem «Anliegen» spricht, also von etwas, das nicht oder nur begrenzt durchsetzbar ist.⁴⁹ Ähnlich positioniert sich das Bundesgericht, wenn es festhält, dass es bei dem Text einer umformulierten Initiative genüge, wenn die Stimmberechtigten nicht über «wesentliche Punkte» irrten.⁵⁰ Über unwesentliche Punkte darf man offenbar irren, wenn man über eine Initiative abstimmt.

Vor ein paar Jahren hat eine eidgenössische Volksinitiative in einem neuen Art. 9a BV verlangt, dass «Gesetze verständlich sind und einfach, unbürokratisch

⁴³ Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des [österreichischen] Verfassungsgerichtshofes, VfSlg. 3130/1956; bestätigt in VfSlg. G81/90 und VfSlg. B998/01.

⁴⁴ Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des [österreichischen] Verfassungsgerichtshofes, VfSlg. 3130/1956; bestätigt in VfSlg. G81/90 und VfSlg. B998/01. Vgl. dazu auch FLEINER, S. 36.

⁴⁵ Ausführlich dazu HÖFLER, S. 144 ff.

⁴⁶ BGE 125 II 440.

⁴⁷ Bundesgesetz über den Wald (Waldgesetz, WaG) vom 4. Oktober 1991 (SR 921.0).

⁴⁸ BGE 125 II 440, 448, E. 3c.

⁴⁹ BGE 125 II 440, 448, E. 3c.

⁵⁰ BGE 129 I 392, 395, E. 2.2.

tisch und effizient angewandt werden.»⁵¹ Der Ruf nach verständlichen Gesetzen ist wie gesagt weit verbreitet.⁵² Ungewöhnlich an der Initiative ist, dass sie durch Wortlaut und systematische Stellung klar zum Ausdruck bringt, dass der Anspruch auf verständliche Gesetze grundrechtlich festgeschrieben werden soll. Als verfassungsmässiges Recht hätte sie von den Gerichten durchgesetzt werden müssen (allerdings unter Vorbehalt von Art. 190 BV).

Die Initiative ist bereits im Stadium der Unterschriftensammlung gescheitert. Es wäre interessant gewesen zu sehen, wie das Bundesgericht gegenüber (kantonalen) Gesetzen diesen Anspruch umgesetzt hätte. Zu kritisieren ist an der Initiative, dass sie verständliche Sprache fordert, jedoch diese Forderung bezüglich ihrer eigenen Formulierungen nicht wirklich einlöst. So ist alles andere als klar, was mit einer einfachen, unbürokratischen und effizienten Gesetzesanwendung gemeint ist;⁵³ namentlich stellt es bereits eine Schwierigkeit dar, den Begriff «unbürokratisch» ins Französische («non bureaucratique») und Italienische («non burocratica») zu übersetzen.

2. Vagheit

Vagheit – der Gesetzgebungsleitfaden spricht auch von Vagheit – kann teilweise in einem Erlasstext erwünscht sein oder bewusst in Kauf genommen werden (beispielsweise unbestimmte Rechtsbegriffe, Kann-Vorschriften, Generalklauseln, etc.). Eine Bestimmung wird dadurch flexibel, eröffnet Ermessensspielraum für die Rechtsanwendung. Vagheit heisst, «dass das von der Sprache Ausgedrückte unscharf und konkretisierungsbedürftig ist und dass die Frage, ob ein Sachverhalt unter die Formulierung fällt oder nicht, nicht in jedem Fall eindeutig zu beantworten ist».⁵⁴

Vagheit wird auf der einen Seite schwergewichtig über das Legalitätsprinzip bestimmt, also über die Frage nach Dichte und Bestimmtheit einer Norm. Eine gesetzliche Norm darf nicht zu vage formuliert sein, Rechtsunterworfenen müssen sich nach ihr richten können. Auf der anderen Seite ist als Klugheitsgrund-

⁵¹ Botschaft zur Eidgenössischen Volksinitiative «Bürokratie-Stopp!» vom 28. September 2010, BBl. 2010 6633 ff. 6635; vgl. dazu auch SCHOTT, S. 229 ff., UHLMANN, Politische Vorstösse, S. 11 f.

⁵² Statt vieler MÜLLER/UHLMANN, Rz. 62 Anm. 165.

⁵³ UHLMANN, Politische Vorstösse, S. 11 f. m.w.H.; SCHOTT, S. 231 ff.

⁵⁴ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gesetzgebungsleitfaden, Rz. 935.

satz unbestritten, dass Gesetze nicht übermässig dicht und bestimmt sein sollten.⁵⁵ Dadurch wird die Anpassungsfähigkeit eingeschränkt. Überdies wirft eine dichte Regulierung oft nicht weniger Rechtsfragen auf als offenere Normen.

Als Beispiel für einen Bereich, in welchem der Gesetzgeber die Regulierungsdichte deutlich erhöht hat, ist Art. 24 RPG⁵⁶ zu nennen. Die ursprüngliche Bestimmung hat im Wesentlichen unter Verwendung verschiedener offener Formulierungen (Kann-Bestimmung, «...erfordert...», Interessenabwägung etc.) Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen vorgesehen.⁵⁷ In der Folge haben die Kantone von dieser Ausnahmemöglichkeit reichlich Gebrauch gemacht, was zu erheblichen gesetzgeberischen Nachbesserungen geführt hat, so dass die heutige Bestimmung in der Nachfolge von Art. 24 RPG über Art. 24a RPG bis Art. 24e RPG rund fünf Seiten beansprucht. Als Beispiel für die nunmehr schwergewichtig detaillierte Regelung des Bundes ist Art. 24e RPG zu nennen, worin sich der Bundesgesetzgeber mit der hobbymässigen Tierhaltung in unbewohnten Gebäuden und Gebäudeteilen beschäftigt. Auch ohne auf die einzelnen Bestimmungen einzugehen, darf angenommen werden, dass die detaillierte Regelung nicht zu weniger Auslegungsfragen geführt hat als die ursprüngliche Bestimmung von Art. 24e RPG.⁵⁸

3. Ambiguität

Ambiguität bedeutet, dass ein Ausdruck verschiedene Auslegungen erlaubt. Beispielsweise der Begriff «Absatz»:

- Abschnitt eines Textes auf einer gedruckten oder geschriebenen Seite (Abs.);
- als erhöhter Teil der Schuhsohle unter der Ferse;
- Unterbrechung in einem fortlaufend gedruckten oder geschriebenen Text (nach der mit einer neuen Zeile begonnen wird);
- Verkauf;

⁵⁵ Zur Bestimmtheit von Gesetzesnormen vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 342 ff. und 392, sowie UHLMANN/FLEISCHMANN, S. 12 f. Statt vieler vgl. dazu auch BGE 131 II 13 ff.

⁵⁶ Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979 (SR 700).

⁵⁷ AS 1979 1573 ff., 1578.

⁵⁸ WALDMANN/HÄNNI, Vorb. Art. 24 ff. N 1 ff.; Botschaft zu einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Mai 1996, BBl 1996 III 513 ff., S. 515 ff.

- Unterbrechung einer Fläche, von etwas Fortlaufendem;
- Ablagerung.⁵⁹

Verschiedene Auslegungen können sich aber auch aus der Satzkonstruktion oder dem Textbau ergeben.⁶⁰

Ambige Gesetzesformulierungen können Probleme bei der Interpretation von Gesetzestexten verursachen. Gesetzgebungsrichtlinien äussern sich nicht oder nur sehr flüchtig zum Umgang mit Mehrdeutigkeiten.⁶¹ Der Gesetzgebungsleitfaden des Bundes führt an, dass Gesetze nicht von Ambiguität geprägt sein sollen. Sprachliche Mehrdeutigkeiten sollen, wenn möglich, vermieden werden – oder sind allenfalls dort akzeptabel, wo bei der Sinnkontrolle die andere Lesart klar ausgeschlossen werden kann.⁶² Mit welchem Instrument dies sichergestellt werden soll, lässt der Gesetzgebungsleitfaden offen.

Lässt sich mittels Auslegung der mehrdeutige Begriff nicht ermitteln, hilft zu- meist ein Blick in die Materialien. Dies sollte jedoch nur in Ausnahmefällen ge- schehen müssen. Die Bestrebungen sollten darin liegen, dass sich die *ratio legis* direkt aus der Norm selbst ableiten lässt und nicht erst über den Umweg des Materialienstudiums. Das Gesetz *selbst* soll «klar» sein.⁶³

VI. Prägnanz

1. Einprägsame Gesetzestexte?

Darüber, dass Sätze in der Gesetzessprache nur aus drei Worten bestehen soll- ten, bestehen unterschiedliche Ansichten. Unbestritten scheint uns, dass der kurze Satz «Heirat macht mündig», der in Art. 14 Abs. 2 ZGB bis 31. Dezem- ber 1995 in Kraft stand, eher an eine Novelle von Jeremias Gotthelf als an eine Gesetzesbestimmung erinnert.⁶⁴ Er ist zweifellos prägnant. Ob allerdings Ge-

⁵⁹ Duden-online, abrufbar unter: <https://www.duden.de/rechtschreibung/Absatz> (be- sucht am 11.6.2018).

⁶⁰ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gesetzgebungsleitfaden, Rz. 935.

⁶¹ Ausführlich dazu BÜNZLI/HÖFLER, S. 22.

⁶² BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gesetzgebungsleitfaden, Rz. 937; gl.M. NUSSBAUMER, Rechts- grundsätze, S. 57 f.

⁶³ Vgl. GUY-ECABERT/FLÜCKIGER, S. 29.

⁶⁴ Siehe dazu AS 24 233 ff., 236; aufgehoben durch AS 1995 1125 ff., 1126.

setzessprache einprägsam und den Rechtsunterworfenen im Gedächtnis verhaftend sein sollte, wird kaum diskutiert.

Interessant ist, dass vor ein paar Jahren das Bundesamt für Gesundheit (BAG) die Bestimmungen im Transplantationsgesetz⁶⁵ als so prägnant erachtet hat, dass sie für eine Werbekampagne für vermehrte Organspenden eingesetzt wurden. So war etwa Art. 11 Abs. 1 Transplantationsgesetz im Bahnhof Zürich gut sichtbar zu sehen. Die Werberinnen und Werber haben allerdings nicht den korrekten Wortlaut übernommen, sondern sich auf eine etwas kürzere Formulierung beschränkt:⁶⁶



Es wird wohl immer ein Geheimnis der Werberinnen und Werber bleiben, wie sie auf die Idee gekommen sind, Gesetzestexte mit einer altmodischen Schreibmaschinenschrift festzuhalten. Blickt man auf ältere Fassungen der Amtlichen Sammlung, haben die Gesetze des Bundes nie so ausgesehen. Über diese Lässlichkeit kann man selbstverständlich hinwegsehen, ebenso über die Tatsache, dass die Werberinnen und Werber dann Art. 11 Abs. 1 Transplantationsgesetz doch nicht vollständig übernommen haben und den zweiten Teil von Art. 11, dass nämlich auch Personen, die an einer Organtransplantation mitwirken, «nicht den Weisungen einer ärztlichen Fachperson unterstehen dürfen, die an solchen Massnahmen beteiligt ist», weggelassen haben. Klar ist auf jeden Fall, dass dem Gesetzestext zugetraut wurde, potentielle Organspenderinnen und

⁶⁵ Bundesgesetz über die Transplantation von Organen, Geweben und Zellen (Transplantationsgesetz) vom 8. Oktober 2004 (SR 810.21).

⁶⁶ Die Bilddatei wurde inzwischen von der Webseite des BAG entfernt. Zu den laufenden Kampagnen vgl. dazu Organspendekampagne – Leben ist Teilen, abrufbar unter: <https://www.bag.admin.ch> > Service > Kampagnen > Organspendekampagne – Leben ist Teilen.

Organspender von einem gesetzgeberischen Anliegen zu überzeugen nämlich, dass mehr Organe gespendet werden sollten.

2. Keine zeitverhaftete Gesetzessprache

Nicht der Prägnanz – und damit der Lesbarkeit – förderlich sind Formulierungen, die einen gewissen Zeitgeist atmen. Dies lässt sich nicht ohne weiteres verhindern, da jedes Gesetz in einer bestimmten Zeit erlassen wird und dementsprechend die Sprache seiner Zeit aufnimmt. Der Gesetzgeber sollte bei der Aufnahme von Begriffen mit Bedacht legiferieren. Er sollte vorwiegend zeitlose Begriffe (beispielsweise Alltagsbegriffe) verwenden und politische Schlagworte und andere Begriffe, welche dem Sprachwandel unterliegen, vermeiden.⁶⁷

Beispiele für solche zeitverhafteten Begriffe gibt es viele. Erwähnt sei hier nur die Verordnung über die kantonale Wirtschaftspolitik des Kantons Wallis aus dem Jahre 2000⁶⁸. Man spürt unschwer den Zeitgeist der neuen Verwaltungsführung – nur am Rande sei bemerkt, dass auch der Begriff *neu* bis zuweilen *modern* einigermaßen befremdlich wirkt, wenn man aus einer Distanz von mehr als fünfzehn Jahren darauf zurückblickt. In der Verordnung findet sich etwa der Begriff «Politkontrakt» (Art. 3 VkWPol/Vs): Der altertümliche Wortteil «Kontrakt» kontrastiert auffällig mit dem ebenfalls verwendeten Begriff des «Controlling». Von Anglizismen ist generell abzuraten,⁶⁹ auf jeden Fall sollten Begriffe einheitlich gross oder klein geschrieben werden, was in der vorgenannten Verordnung nicht der Fall ist. Eigentümlich wirkt auch der Begriff des «parastaatlichen Leistungserbringers»; der Begriff «parastaatlich» erinnert eher an Milizen in bürgerkriegsähnlichen Zuständen als einen juristischen Begriff. Wenig erhellend sind auch Zusätze wie etwa «operationelle Koordination» – die Leserin bzw. der Leser fragt sich, was der Unterschied zwischen Koordination im Allgemeinen und der *operationellen* Koordination darstellt, da offenbar Art. 5 Abs. 4 VkWPol/Vs nur letztere im Blickfeld hat. Solche zeitverhaftenden, dem damaligen Jargon des New Public-Management entsprechenden Begriffe sollten Gesetz- und Verordnungsgeber meiden. Sie gehören – wenn überhaupt –

⁶⁷ NUSSBAUMER, Gesetze, S. 54.

⁶⁸ Verordnung über die kantonale Wirtschaftspolitik (VkWPol) vom 17. Mai 2000 (SGS 900.101).

⁶⁹ BUNDESKANZLEI, Umgang mit Anglizismen, S. 4 und 7 ff.

eher in ein Handbuch der Verwaltungsführung als in eine Verordnung, die sich in klaren Worten auf die wesentlichen Abläufe beschränken sollte.

3. Adressatengerechtigkeit

Die Frage der Prägnanz und Lesbarkeit führt zur eigentlichen Kernfrage guter Gesetzessprache, die bisher nicht angesprochen wurde, nämlich die Frage, *wer eigentlich als Leserin oder Leser eines Gesetzes bzw. als Adressatin oder Adressaten angesprochen werden soll*. Die Rechtsetzungslehre fordert *Adressatengerechtigkeit*, was bedeutet, dass die Adressatinnen und Adressaten den Inhalt und die Bedeutung einer Norm verstehen sollen.⁷⁰

Adressatengerechtigkeit ist ein sinnvolles Postulat qualitativ guter Gesetzessprache. Umstritten ist aber, wer als Normadressat in Frage kommt.⁷¹ Ist es jedermann, sind es die Betroffenen, interessierte Laien, vielleicht nur Vermittlerinnen und Vermittler, welche gesetzeskundig ihrer Klientel den Inhalt des Gesetzes vermitteln, sind es Fachpersonen oder gar nur Gerichte und Vollzugsbehörden? In der Schweiz herrscht tendenziell das Ideal vor, dass auch Laien Gesetze verstehen können sollen.⁷² Zu vermuten ist, dass diese Haltung einerseits mit der Tradition des Schweizerischen Zivilgesetzbuches zusammenhängt, andererseits mit der Tatsache, dass in einem direktdemokratischen System unterstellt werden muss, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen verstehen können, damit sie sachgerecht darüber abstimmen können.⁷³

Das Ideal laienverständlicher Gesetze kontrastiert mit der wohl vorherrschenden Annahme, dass Laien keine Gesetze lesen. In der Tat erscheint es unwahrscheinlich, dass Laien sich die Mühe machen, Gesetzestexte in Bibliotheken oder bei Verwaltungsbehörden einzusehen. Dementsprechend ist die Aussage von Georg Müller, dass Gesetze von Laien nicht gelesen werden in der ersten

⁷⁰ MÜLLER/UHLMANN, Rz. 319 ff.; vgl. dazu auch BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gesetzgebungsleitfaden, Rz. 1002.

⁷¹ Zu dieser Kontroverse ausführlich MÜLLER/UHLMANN, Rz. 318 Anm. 816 m.w.H.

⁷² NUSSBAUMER, Verständlichkeit, S. 305; so auch UHLMANN/HÖFLER/BOXLER, S. 105; sinngemäss auch SCHWEIZER, S. 22.

⁷³ GROSS, S. 102 ff.; UHLMANN, Politische Vorstösse, S. 11.

Auflage seiner Rechtsetzungslehre aus dem Jahre 1999, eine mehr als naheliegende Vermutung.⁷⁴

Die heutige Ausgangslage könnte indessen eine andere sein. In Grossbritannien ist unlängst eine umfassende Studie über den Gebrauch des englischen Gesetzesrechts erschienen. Dabei wurde festgestellt, dass sich eine beträchtliche Anzahl interessierter Laien direkt mit dem Gesetzestext auseinandergesetzt und sein Wissen nicht über blossе Hilfsmittel gesucht hat. Das Vertrauen in den Gesetzestext ist hoch, höher offenbar als Sekundärquellen wie Erläuterungen, Hilfsmittel etc.⁷⁵

Für die Schweiz liegen soweit ersichtlich keine entsprechenden Untersuchungen vor. Ein einfacher Test zeigt immerhin, dass die Gesetzessammlungen überraschend weit oben in den Suchanfragen erscheinen. Wer beispielsweise «ungerechtfertigte Entlassung» bei Google sucht, findet in den Suchergebnissen schnell einmal den Verweis auf Art. 337 OR.⁷⁶ Wer «Rahmenbewilligung AKW» – dabei wurde mit «AKW» bewusst ein Begriff gewählt, der nicht dem Vokabular des Gesetzgebers entspricht – eingibt, findet an oberer Stelle direkt das Kernenergiegesetz vom 21. März 2003 (SR 732.1). Damit bestehen durchaus Indizien, dass Gesetzestexte von Laien vermehrt gelesen werden. Dies spricht dafür, dass mindestens auf Gesetzesstufe versucht werden sollte, die Texte einigermassen verständlich zu formulieren, damit Laien «eine faire Chance» haben.

Zu bedenken ist immerhin, dass die Verständlichkeit für Laien möglicherweise zu Problemen bei Fachpersonen führen kann. Mit anderen Worten: man kann laiengerechte Sprache auch übertreiben.⁷⁷ Als (abschreckendes) Beispiel ist § 14 des Abfallgesetzes des Kantons Zürich (AbfG/ZH⁷⁸) zu nennen. § 14 und § 15 AbfG/ZH weisen verschiedene – in den Worten des Österreichischen Verfassungsgerichtshofes – «Denksportaufgaben» auf.⁷⁹ § 14 und § 15 AbfG/ZH lauten wie folgt:

§ 14. ¹Das 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.

⁷⁴ MÜLLER, Rechtsetzungslehre, Rz. 320; NUSSBAUMER, Gesetze, S. 49.

⁷⁵ BERTLIN, S. 27 ff.

⁷⁶ Hierzu sei bemerkt, dass die Suchresultate von vielen Faktoren beeinflusst werden und die Rangfolge der Suchresultate unterschiedlich ausfallen kann.

⁷⁷ MÜLLER/UHLMANN, Rz. 325 f.

⁷⁸ Abfallgesetz des Kantons Zürich (AbfG) vom 25. September 1994 (LS 712.1).

⁷⁹ Siehe dazu vorne, S. 19 (V., 1.).

²Das Verbrennen von nicht pflanzlichen Abfällen ausserhalb von bewilligten Anlagen ist verboten.

³Das 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.

Die Denksportaufgabe beginnt mit der Formulierung, dass das Ablagerungsverbot von Abfällen sowohl auf öffentlichem und privatem Grund verboten ist. Auf welchem Grund ist es demgemäss nicht verboten?

§ 14 Abs. 1 Satz 2 AbfG/ZH nennt, was als Abfall in Frage kommt und erwähnt an dieser Stelle u.a. ausgediente Fahrzeuge, Möbel und Geräte und ihre Bestandteile sowie Erzeugnisse aus Metall oder Kunststoff. Die Aufzählung ist illustrativ. Allerdings kann man sich die Frage stellen, weshalb gerade die «Erzeugnisse aus Metall oder Kunststoff» besonders erwähnt werden und offenbar das besondere Interesse des Gesetzgebers geweckt haben. Noch schwieriger ist zu erklären, weshalb sich in § 15 AbfG/ZH eine Definition des Begriffs «ausgedient» findet, der bereits in § 14 Abs. 1 AbfG/ZH verwendet wird. Auch hier finden sich wieder Fahrzeuge. Im Gegensatz zu § 15 Abs. 1 AbfG/ZH waren dem Gesetzgeber jedoch Fernseher, Kochherde und Kühlschränke in der Legaldefinition wichtiger als die Möbel und Geräte in § 14 Abs. 1 AbfG/ZH. Einen Sinn in diesen Differenzierungen zu suchen, dürfte müssig sein.

Schliesslich enthält § 15 AbfG/ZH einen klassischen rechtslogischen Fehler, indem der zweite Satzteil eine und/oder-Bedingung enthält, die entweder so gelesen werden kann, dass die nicht mehr bestimmungsgemässe Verwendung in jedem Fall notwendig ist oder der Bedarf der Behandlung im öffentlichen Interesse – was immer auch das heisst – allein entscheidend ist.

Der Formulierung ist zugute zu halten, dass sie sehr bildlich ist und man die Abfallhalden in Zürcher Vorgärten quasi vor sich sieht. Man versteht, dass die Beamtin bzw. der Beamte diese Bestimmung einer Abfallsünderin oder einem Abfallsünder leichter vorhalten kann, wenn die typischen Tatbestände in aller Deutlichkeit genannt werden. Laien würden die Bestimmung im Ansatz gut verstehen; Rechtskundige stellen sich Fragen.

4. Exkurs: Bilder in der Gesetzessprache

Gesetzessprache kommt grundsätzlich ohne Bilder aus; man könnte fast von einem «Bilderverbot» sprechen.⁸⁰ Richtig eingesetzt können Bilder einen echten Mehrwert zur besseren Gesetzgebung darstellen. Wie das nachstehende Beispiel zeigt, können Bilder zunächst einmal notwendig sein, vor allem wenn sie selbst Objekte des Rechtssatzes sind (z.B. Verkehrszeichen). Zudem können sie auch als technische Hilfsmittel zur Unterstützung der Rechtsetzung eingesetzt oder als Symbol verwendet werden.

In der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts befand sich während mehr als hundert Jahren eine Umschreibung der Gemeindegrenzen Appenzell, die in geradezu poetischer Weise die vier Grenzen des Kantons umschrieben hat. Es ist offensichtlich, dass eine Karte hier ein besseres Mittel gewesen wäre.⁸¹ Ein Blick über die Landesgrenzen zeigt, dass die Schweiz damit nicht allein steht. So werden in einer Bekanntmachung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft über die tierseuchenrechtliche Zulassung von Schutzgebieten⁸² die betroffenen Schutzzonen ebenfalls sprachlich ausformuliert.

Dass Bilder selbst normative Kraft entfalten, lässt sich gut mit der Signalisationsverordnung (SSV⁸³) veranschaulichen. Da die jeweiligen Normen nicht als solche an den Strassenrändern aufgestellt werden können, bedarf es einer «Übersetzung» in ein entsprechendes Signal (natürlich immer soweit man in Strassenschildern, die rechtlich in der Regel als Allgemeinverfügung zu qualifizieren sind, eine Form von Rechtsetzung sieht). Diese Übersetzung beschleunigt die Übermittlung der Verhaltensnorm an den Adressaten, birgt jedoch auch Potenzial für Missverständnisse.⁸⁴

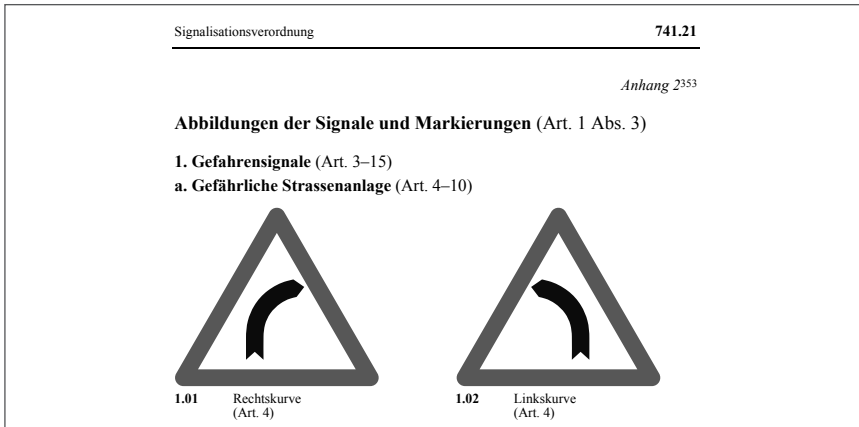
⁸⁰ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gesetzgebungsleitfaden, Rz. 969.

⁸¹ Bundesbeschluss betreffend die Grenzstreitigkeiten im Kanton Appenzell (BS 1 69) vom 23. Juli 1870 (SR 132.224), aufgehoben mit Bundesbeschluss zur formellen Bereinigung des Bundesrechts vom 3. März 2008, AS 2008 3455 ff. Erlass abrufbar unter <http://www.lexfind.ch/dtah/17491/2>.

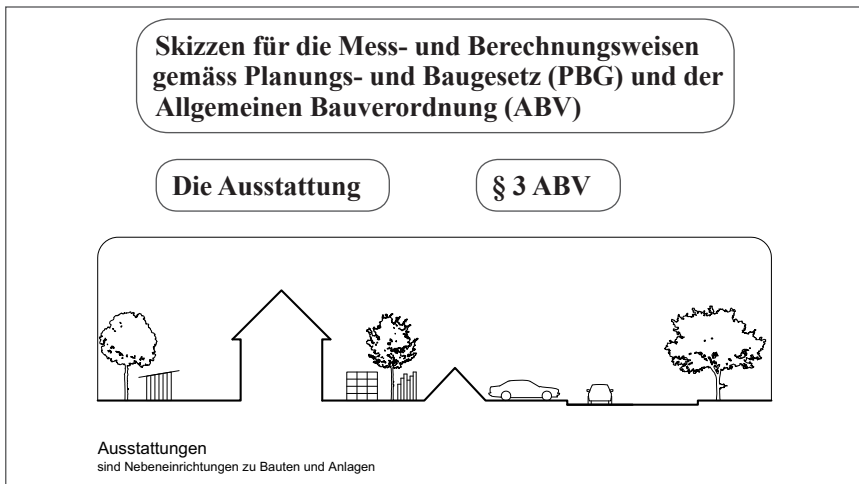
⁸² Bekanntmachung der tierseuchenrechtlichen Zulassung von Schutzgebieten (Zonen und Kompartimenten), die frei von infektiöser hämatopoetischer Nekrose (IHN), viraler hämorrhagischer Septikämie (VHS), Koi-Herpesvirus-Infektion (KHV) und Weisspünktchenkrankheit sind vom 5. Januar 2011 (BANz. Nr. 2, S. 23).

⁸³ Signalisationsverordnung (SSV) vom 5. September 1979 (SR 741.21).

⁸⁴ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gesetzgebungsleitfaden, Rz. 969.



Mindestens auf Verordnungsstufe finden sich bei technischen Anordnungen Skizzen und Pläne, die die Rechtsetzung unterstützen sollen. Einen interessanten Versuch unternimmt die Allgemeine Bauverordnung des Kantons Zürich (ABV/ZH⁸⁵). Dort wird der Begriff der Ausstattung in § 3 ABV/ZH legal definiert, gleichzeitig aber auch (u.E. rechtsverbindlichen) im Anhang (Figur 1.1 Ausstattung (§ 3 ABV/ZH)) gezeichnet.

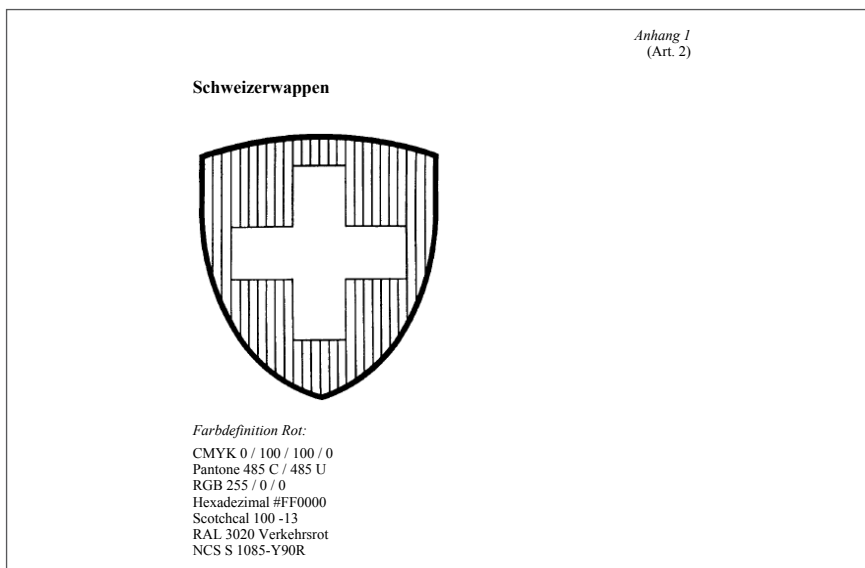


⁸⁵ Allgemeine Bauverordnung (ABV) vom 22. Juni 1977 (LS700.2).

Gerade die Zeichnung wirft allerdings etwa die Frage auf, ob auch Bäume zu den Ausstattungen gehören; für die ebenfalls gezeichneten Autos gilt dies zweifellos nicht.

Verständlich ist, dass etwa ein Wappen nicht nur wörtlich sondern auch bildlich, als Symbol, dargestellt wird. Art. 1 des Wappenschutzgesetzes⁸⁶ – welches auf eine viel ältere Formulierung vom 12. Dezember 1889⁸⁷ zurückgeht – verfügt über eine durchaus beachtliche, wenn auch vielleicht zufällige Prägnanz:

Das Schweizer Kreuz ist ein im roten Feld aufrechtes, freistehendes weisses Kreuz, dessen unter sich gleich Arme je ein Sechstel länger als breit sind.



VII. Fazit

Gute Gesetzessprache hat mannigfache Bezüge zu juristisch geprägten Fragen der Normativität, der Legalität und der Systematik. Ein unverständliches Gesetz

⁸⁶ Bundesgesetz über den Schutz des Schweizerwappens und anderer öffentlicher Zeichen (Wappenschutzgesetz, WSchG) vom 21. Juni 2013 (SR 232.21).

⁸⁷ Bundesbeschluss betreffend das eidgenössische Wappen vom 12. Dezember 1889 (SR 111), aufgehoben mit Beschluss vom 21. Juni 2013, AS 2015 3679 ff.

kann unwirksam sein, auch wenn das Bundesgericht diesbezüglich keinen strengen Massstab anlegt. Oft wird gefordert, dass Gesetzestexte «klarer» sein sollen. Dabei ist aber nicht zu übersehen, dass der Begriff der Klarheit seinerseits keineswegs so klar ist. Überdies besteht keine Einigkeit darüber, für wen der Gesetzestext klar sein soll (Adressatengerechtigkeit). Zu vermeiden sind Wiederholungen, ja überhaupt alles, was nicht normativ erscheint. Sorgfalt ist angezeigt beim Einsatz von vagen Ausführungen in Gesetzestexten, bei der Verwendung von Begriffsdefinitionen und einer Sprache, die nicht rasch veraltet. In einigen Ausnahmefällen kann auch der Einsatz von Bildern angezeigt sein.

Literatur

- AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MAHON PASCAL, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zürich/Basel/Genf 2003
- BERTLIN ALISON, *What works best for the reader? A study on drafting and presenting legislation*, *The Loophole* 2014/2, S. 25 ff.
- BIAGGINI GIOVANNI, *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Kommentar, Zürich 2007
- BIAGGINI GIOVANNI/GÄCHTER THOMAS/KIENER REGINA (Hrsg.), *Staatsrecht*, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2015 (zit. BEARBEITER in: Biaggini/Gächter/Kiener)
- BRATSCHI REBEKKA, «Frau im Sinne dieser Badeordnung ist auch der Bademeister.» *Legaldefinitionen aus redaktioneller Sicht*, *LeGes* 2009/2, S. 191 ff.
- BÜNZLI ALEXANDRA/HÖFLER STEFAN, *Controlling ambiguities in legislative language*, in: Mike Rosner/Norbert E. Fuchs (Hrsg.), *Controlled Natural Language – Second International Workshop*, CNL 2010, Berlin 2012, S. 21 ff.
- BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (Hrsg.), *Gesetzgebungsleitfaden: Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes*, 3. Aufl., Bern 2007
- BUNDESKANZLEI (Hrsg.), *Empfehlungen für den Umgang mit Anglizismen in deutschsprachigen Texten*, Bern 2010, abrufbar unter: <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/sprachen/hilfsmittel-textredaktion/empfehlungen.html>
- EBEL FRIEDRICH, *Über Legaldefinitionen, Rechtshistorische Studie zur Entwicklung der Gesetzgebungstechnik in Deutschland, insbesondere über das Verhältnis von Rechtsetzung und Rechtsdarstellung*, Diss. Tübingen 1973, Berlin 1974
- EHRENZELLER BERNHARD, «Im Bestreben, den Bund zu erneuern» – Einige Gedanken über «Gott» und die «Welt» in der Präambel des «Bundesbeschlusses über eine neue Bundesverfassung», in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/René Schaffhauser/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), *Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen*, Festschrift für Yvo Hangartner, St. Gallen/Lachen SZ 1998, S. 981 ff.
- FLEINER FRITZ, *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, 3. Aufl., Tübingen 1913
- FINANZDIREKTION DES KANTONS BERN, *Fachhandbuch «Wirkungsorientierte Gesetzgebung»*, Bern 2001

- FLEINER THOMAS, *Simplicitas Legum Amica*, in: Andreas Lötscher/Markus Nussbaumer (Hrsg.), *Denken wie ein Philosoph und schreiben wie ein Bauer, Sprache, mit der ein Staat zu machen ist*, Zürich/Basel/Genf 2007, S. 35 ff.
- GUY-ECABERT CHRISTINE/FLÜCKIGER ALEXANDRE, *La bonne loi ou le paradis perdu?*, *LeGes* 2015/1, S. 21 ff.
- GROSS ANDREAS, *Kommunikation als Seele der direkten Demokratie*, in: Andreas Lötscher/Markus Nussbaumer (Hrsg.), *Denken wie ein Philosoph und schreiben wie ein Bauer, Sprache, mit der ein Staat zu machen ist*, Zürich/Basel/Genf 2007, S. 99 ff.
- HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016
- HÖFLER STEFAN, *Das Legalitätsprinzip in der Gesetzessprache*, in: Felix Uhlmann (Hrsg.), *Das Legalitätsprinzip in Verwaltungsrecht und Rechtsetzungslehre*, 15. Jahrestagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre, Zürich/St. Gallen 2017, S. 143 ff.
- HONSELL HEINRICH/VOGT NEDIM PETER/WIEGAND WOLFGANG (Hrsg.), *Obligationenrecht I*, Art. 1 – 529 OR, *Basler Kommentar*, 6. Aufl., Basel 2015 (zit. BEARBEITER in: BSK OR I)
- KAUFMANN MATHIAS, *Variation im Ausdruck oder Akzentverschiebung?, Überlegungen zu Art. 164 BV*, *ZBl* 2013, S. 432 ff.
- LIENHARD ANDREAS, *Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz*, *Habil.* 2004, Bern 2005
- LÖTSCHER ANDREAS, *Die (Un-)Verständlichkeit von Gesetzen – eine Herausforderung für die Gesetzesredaktion*, *Zeitschrift für Europäische Rechtslinguistik (ZERL)* 2016 (online abrufbar unter: www.zerl.uni-koeln.de/andreas-loetscher/2016/verstaendlichkeit-von-gesetzen; besucht am 11. Juni 2018)
- LÖTSCHER ANDREAS, *Der Stellenwert der Verständlichkeit in einer Hierarchie der kommunikativen Werte von Gesetzen*, in: Richard J. Watts/Iwar Werlen (Hrsg.), *Perspektiven der angewandten Linguistik*, *Bulletin suisse de linguistique appliquée* no. 62, Neuchâtel 1995, S. 109 ff.
- MÜLBERT PETER, *Finanzmarktregulierung – Welche Regelungen empfehlen sich für den deutschen und europäischen Finanzsektor?*, *JZ* 2010, S. 834
- MÜLLER GEORG, *Formen der Rechtssetzung*, in: Ulrich Zimmerli (Hrsg.), *Die neue Bundesverfassung. Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft*, *BTJP* 1999, Bern 2000, S. 249 ff.
- MÜLLER GEORG, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, 1. Aufl., Zürich/Basel/Genf 1999
- MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, *Elemente einer Rechtsetzungslehre*, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2013
- NOLL PETER, *Zur Gesetzestechnik des Entwurfes eines Strafgesetzbuches*, *Juristenzeitung* 1963, S. 297 ff.
- NUSSBAUMER MARKUS, *Zwischen Rechtsgrundsätzen und Formularsammlung: Gesetze brauchen (gute) Vagheit zum Atmen*, in: Vijay K. Bhatia/Jan Engberg/Maurizio Gotti/Dorothee Heller (Hrsg.), *Vagueness in Normative Texts*, Bern 2005, S. 49 ff.
- NUSSBAUMER MARKUS, *Gesetze verständlicher machen – dass ich nicht lache!*, in: Andreas Lötscher/Markus Nussbaumer (Hrsg.), *Denken wie ein Philosoph und schreiben wie ein Bauer, Sprache, mit der ein Staat zu machen ist*, Zürich/Basel/Genf 2007, S. 43 ff.

- NUSSBAUMER MARKUS, Der Verständlichkeit eine Anwältin!, Die Redaktionskommission der schweizerischen Bundesverwaltung und ihre Arbeit an der Gesetzessprache, in: Karin M. Eichhoff-Cyrus/Gerd Antos (Hrsg.), Verständlichkeit als Bürgerrecht? : die Rechts- und Verwaltungssprache in der öffentlichen Diskussion, Mannheim 2008, S. 301 ff.
- REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZÜRICH (Hrsg.), Richtlinien der Rechtsetzung, Zürich 2005
- RHINOW RENÉ/SCHEFER MARKUS/UEBERSAX PETER, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Basel 2016
- SCHWEIZER RAINER J., Sprache als Grundlage des Rechts, in: Andreas Lötscher/Markus Nussbaumer (Hrsg.), Denken wie ein Philosoph und schreiben wie ein Bauer, Sprache, mit der ein Staat zu machen ist, Zürich/Basel/Genf 2007, S. 13 ff. SÄGESSER THOMAS, Neuordnung der Erlassformen der Bundesversammlung, AJP 1998, S. 677 ff.
- SCHEDLER KUNO/PROELLER ISABELLA, New Public Management, 5. Aufl., Bern 2011
- SCHNEIDER HANS, Gesetzgebung: ein Lehrer- und Handbuch, 3. Aufl., Heidelberg 2002
- SCHOTT MARKUS, «Bürokratie-Stopp!» – Bemerkungen zur eidgenössischen Volksinitiative aus staats- und verwaltungsrechtlicher Perspektive, ZBl 2011, S. 229 ff.
- SCHULZE-FIELTIZ HELMUTH, Wege, Umwege oder Holzwege zu besserer Gesetzgebung durch sachverständige Beratung, Begründung, Folgeabschätzung und Wirkungskontrolle?, JZ 2004, S. 862
- THALER RICHARD/SUNSTEIN CASS R., Nudge, New Haven/London 2008
- THÜRER DANIEL/AUBERT JEAN FRANÇOIS/MÜLLER JÖRG PAUL (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001 (zit. BEARBEITER in: VRdCH)
- TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl., Bern 2016
- UHLMANN FELIX, Qualität der Gesetzgebung – Wünsche an die Empirie, in: Alain Griffel (Hrsg.), Vom Wert einer guten Gesetzgebung, Bern 2014, S. 171 ff.
- UHLMANN FELIX (Hrsg.), Das Legalitätsprinzip in Verwaltungsrecht und Rechtsetzungslehre, 15. Jahrestagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre, Zürich/St. Gallen 2017
- UHLMANN FELIX, Politische Vorstösse für bessere Gesetze, in: Damiano Canapa/Robin Landolt/Nicola Müller (Hrsg.), Sein und Schein von Gesetzgebung, Erwartungen – Auswirkungen – Kritik, Zürich/St. Gallen 2018, S. 3 ff.
- UHLMANN FELIX/FLEISCHMANN FLORIAN, Das Legalitätsprinzip in Verwaltungsrecht und Rechtsetzungslehre, in: Felix Uhlmann (Hrsg.), Das Legalitätsprinzip in Verwaltungsrecht und Rechtsetzungslehre, 15. Jahrestagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre, Zürich/St. Gallen 2017, S. 7 ff.
- UHLMANN FELIX/HÖFLER STEFAN/BOXLER ADRIAN, Der «Monster-Paragraf» – wie (un-)verständlich ist er wirklich?, LeGes 2017/1, S. 97 ff. WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015 (zit. BEARBEITER in: BSK BV)
- WALDMANN BERNHARD/HÄNNI PETER, Stämpflis Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006
- WEBER-LEJEUNE STEFANIE, Legaldefinitionen unter besonderer Berücksichtigung des Umweltrechts, Diss. 1996, Berlin 1997
- WYSS MARTIN, Von legislatorischen Wirkstoffen, Placebos, Verabreichungsformen, in: Alain Griffel (Hrsg.), Vom Wert einer guten Gesetzgebung, Bern 2014, S. 183

Gute Gesetzessprache aus dem Blickwinkel der Sprachwissenschaft

Rechtsetzung im Lichte linguistischer Verstehens- und Verständlichkeitsforschung

Stefan Höfler

Inhaltsübersicht

I. Einleitung	36
II. Textoberfläche: Wörter und Sätze erkennen	37
1. Lexikalische Verstehensebene	37
a) Allgemeinsprachlichkeit	37
b) Anschaulichkeit	38
2. Syntaktische Verstehensebene	39
a) Komplexität	40
b) Informationsdichte	42
III. Textbedeutung: Zusammenhänge erkennen	43
1. Thematische Verstehensebene	43
a) Sequenzierung	44
b) Leserführung	46
2. Propositionale Verstehensebene	48
a) Bezüge	49
b) Normstruktur	51
IV. Textwirkung: Absichten erkennen	53
1. Funktionale Verstehensebene	54
a) Zweck	54
b) Modalität	55
2. Motivationale Verstehensebene	56
a) Perspektive	57
b) Stilfiguren	58
V. Fazit	59
Literatur	59

I. Einleitung

Rechtsetzung ist zu einem wesentlichen Teil auch Spracharbeit. Die zu erlassenden Rechtsnormen müssen in Sprache gegossen werden, denn nur mithilfe von Sprache können sie überhaupt festgeschrieben und mitgeteilt werden.¹ Gesetzestexte dienen also zunächst einmal der Kommunikation: Sie teilen Rechtsnormen mit. Wer aber etwas mitteilt, der will auch verstanden werden. Nur so kann Kommunikation überhaupt gelingen. Gesetzestexte so zu formulieren, dass sie für ihre Adressatinnen und Adressaten möglichst verständlich sind, ist jedoch keine einfache Aufgabe. Das zeigt sich nicht zuletzt auch daran, dass die Debatte zur Verständlichkeit von Gesetzestexten nach wie vor kaum an Aktualität verloren hat.²

Im vorliegenden Beitrag soll gefragt werden, inwiefern die Erkenntnisse der linguistischen Verstehens- und Verständlichkeitsforschung³ die Gesetzesredaktion bei der Erfüllung ihrer Aufgabe unterstützen können. Grundlegend ist dabei die Beobachtung, dass am Verstehensprozess immer mehrere Sprachebenen beteiligt sind: Wer einen Text verstehen will, muss nicht nur die verwendeten Wörter und Sätze erfassen (Ziff. II), sondern auch die zum Ausdruck gebrachten inhaltlichen Zusammenhänge erkennen (Ziff. III) und die kommunikativen Absichten begreifen, die der Text verfolgt (Ziff. IV). Entsprechend muss auch die Arbeit an der Verständlichkeit von Gesetzestexten auf mehreren Ebenen ansetzen. Im Folgenden wird besprochen, was dies für die Gesetzesredaktion im Einzelnen bedeutet. Die dabei angestellten Überlegungen werden mit Beispielen aus dem schweizerischen Bundesrecht und aus der Arbeit der Redaktionskommission der schweizerischen Bundesverwaltung veranschaulicht.⁴

¹ Vgl. DEPENHEUER, S. 138.

² Vgl. etwa die Beiträge bei EICHHOFF-CYRUS/ANTOS und GRIFFEL. Zur Frage, was Verstehen und Verständlichkeit in Bezug auf Gesetzestexte überhaupt heissen kann, siehe LÖTSCHER, (Un-)Verständlichkeit.

³ Siehe z. B. CHRISTMANN, Verständlichkeitsforschung.

⁴ Zur Redaktionskommission der schweizerischen Bundesverwaltung siehe NUSSBAUMER sowie den anderen Beitrag von HÖFLER im vorliegenden Band.

II. Textoberfläche: Wörter und Sätze erkennen

Das Verstehen eines Textes spielt sich zunächst auf der Textoberfläche ab: Der Leser muss die im Text verwendeten Wörter erkennen (lexikalische Verstehensebene) und den Aufbau der aus diesen Wörtern gebildeten Sätze nachvollziehen können (syntaktische Verstehensebene). Die Leichtigkeit, mit der die Wörter und Sätze eines Textes verarbeitet werden können, ist für die Verständlichkeit des Textes zwar weniger entscheidend als die Frage, ob es gelingt, die Textbedeutung zu erschliessen.⁵ Durch eine gute Wortwahl und einen guten Satzbau können aber unnötige Verstehenshindernisse vermieden werden. So werden kognitive Ressourcen frei, die dann den anderen Aspekten des Textverstehens zur Verfügung stehen.⁶ Es lohnt sich deshalb, zunächst einen kurzen Blick auf diese beiden «trivialsten» Aspekte der Verständlichkeit – die Wortwahl und den Satzbau – und die damit verbundenen gesetzestextspezifischen Probleme zu werfen.

1. Lexikalische Verstehensebene

Die Wortwahl ist vielleicht jener Faktor der Textverständlichkeit, der empirisch am besten erforscht ist. Psycholinguistische Studien haben gezeigt, dass insbesondere zwei Aspekte besonders verständlichkeitsfördernd sind: Allgemeinsprachlichkeit und Anschaulichkeit. Beide sind in Gesetzestexten nicht immer ganz einfach umzusetzen.

a) Allgemeinsprachlichkeit

Texte werden grundsätzlich besser verstanden, wenn die Wörter, die sie enthalten, ihren Leserinnen und Lesern geläufig sind.⁷ Was bedeutet diese – man ist versucht zu sagen: wenig überraschende – Erkenntnis für die Gesetzesredaktion? Zunächst gilt es festzuhalten, dass Gesetzestexte in terminologischer Hinsicht keine juristischen Fachtexte sind: Im Gegensatz zu Gutachten oder rechtswissenschaftlichen Aufsätzen richten sich Gesetzestexte nicht nur an den Juristinnen und Juristen, sondern an einen breiteren Kreis von betroffenen

⁵ Vgl. RUMMER und SACHS.

⁶ CHRISTMANN, Verständlichkeitsforschung, S. 1095; vgl. CHRISTMANN/GROEBEN, S. 149 ff.

⁷ Vgl. die bei GROEBEN, S. 223 ff., besprochenen empirischen Studien.

Personen.⁸ Dennoch ist Fachterminologie manchmal unvermeidlich: Gerade in technischeren Erlassen wird oft nur durch die Verwendung von Fachbegriffen die für eine einheitliche Rechtsanwendung erforderliche Präzision erreicht. Um dennoch eine gewisse Allgemeinverständlichkeit zu wahren, kann die Bedeutung der in einem Text verwendeten Fachbegriffe mithilfe von Legaldefinitionen geklärt werden.⁹

Zu Verständnisschwierigkeiten führen Fachbegriffe insbesondere dann, wenn sie die Gestalt alltagssprachlicher Begriffe haben und darum nicht auf Anhieb als Fachbegriffe zu erkennen sind, im Gesetzestext aber in einem spezifischen, von der alltagssprachlichen Bedeutung abweichenden Sinn verwendet werden. So spricht z. B. das Filmgesetz¹⁰ davon, dass Filme «ausgewertet» werden. Der Laie stellt sich darunter wahrscheinlich eine Evaluation der Filme vor, z. B. durch eine Jury von Filmkritikern. Im Filmgesetz bezeichnet der Begriff aber die kommerzielle Nutzung, das finanzielle Ausschachten eines Filmes. Hier wird der Laie also zunächst auf eine falsche Fährte geführt; erschwerend kommt hinzu, dass an anderer Stelle im Text tatsächlich auch von der «Evaluierung» von Filmen im Sinne einer kritischen Prüfung die Rede ist. Im Gegensatz zum Filmgesetz verwendet die Filmverordnung¹¹ den Begriff der «Verwertung». Das ist zwar insofern problematisch, als in den untergeordneten Erlassen grundsätzlich dieselben Begrifflichkeiten wie in den übergeordneten Erlassen verwendet werden sollten. Immerhin führt der Begriff der «Verwertung» aber zu weniger Missverständnissen als der im Gesetz verwendete Begriff der «Auswertung», weil er im Gegensatz zu diesem mit dem allgemein üblichen Sprachgebrauch vereinbar ist.

b) Anschaulichkeit

Neben Alltagssprachlichkeit wirkt sich bei der Wortwahl vor allem Anschaulichkeit positiv auf die Textverständlichkeit aus. Psycholinguistische Untersuchungen haben ergeben, dass Texte mit konkreten, anschaulichen Wörtern

⁸ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Rz. 962.

⁹ Zu Legaldefinitionen siehe BRATSCHI sowie den Beitrag von RAFF im vorliegenden Band.

¹⁰ Bundesgesetz über Filmproduktion und Filmkultur (Filmgesetz, FiG) vom 14. Dezember 2001 (SR 443.1).

¹¹ Filmverordnung (FiV) vom 3. Juli 2002 (SR 443.11).

besser verstanden werden als Texte, die abstrakte Begriffe verwenden.¹² Man geht davon aus, dass diese Tatsache daher rührt, dass konkrete Wörter kognitiv doppelt erfasst werden, nämlich sowohl sprachlich als auch bildhaft.¹³ Für die Gesetzesredaktion stellt diese Erkenntnis allerdings zunächst ein Problem dar: Rechtsetzung bedeutet ja gerade, eine Vielzahl von nicht näher bestimmten Lebenssachverhalten generell-abstrakt zu regeln. Abstraktion ist in der Rechtsetzung also unabdingbar, wenn ein Gesetzestext auch auf künftige, beim Verfassen des Textes noch gar nicht absehbare Sachverhalte anwendbar sein soll.

Die Lösung dieses Dilemmas liegt darin, abstrakte Begriffe bei Bedarf mit konkreten Beispielen zu veranschaulichen. Die psycholinguistische Forschung hat nachgewiesen, dass abstrakte Inhalte besser verstanden werden, wenn sie von konkreten Informationen begleitet werden.¹⁴ Diese Lösung findet sich etwa in Artikel 2 Buchstabe b der Filmverordnung. Dort wird der oben bereits erwähnte Begriff der «Verwertung» zunächst abstrakt definiert («Verwendung von Filmen zu kommerziellen Zwecken») und dann mit drei konkreten Beispielen veranschaulicht («insbesondere ...»):¹⁵

Art. 2 Begriffe

In dieser Verordnung bedeutet:

- b. *Verwertung*: die Verwendung von Filmen zu kommerziellen Zwecken, insbesondere:
1. das Vorführen in einem registrierten Kino,
 2. das Verkaufen auf Tonbildträgern wie DVDs oder Videos,
 3. das Vertreiben über elektronische Abruf- oder Abonnementsdienste.

Diese redaktionelle Strategie macht allerdings nur Sinn, wenn die angeführten Beispiele tatsächlich auch erklärenden Charakter haben; allzu viele Beispiele lenken dagegen unnötig vom abstrakten Regelungsgehalt ab.

2. Syntaktische Verstehensebene

Neben der Wortwahl beeinflusst vor allem der Satzbau die oberflächliche Lesbarkeit eines Textes: Sätze sind grundsätzlich einfacher zu erfassen, wenn sie

¹² Siehe z. B. WIPPICH und SADOSKI/GOETZ/RODRIGUEZ; zusammenfassend CHRISTMANN, *Verständlichkeitsforschung*, S. 1092.

¹³ Diese «duale Kodierungstheorie» propagieren z. B. SADOSKI/PAIVIO.

¹⁴ Siehe z. B. SADOSKI und SADOSKI/GOETZ/FRITZ.

¹⁵ In Ziffer 2 wird zudem auch der abstrakte Begriff «Tonbildträger» mit zwei konkreten Beispielen veranschaulicht («... wie DVDs oder Videos»).

nicht allzu komplex aufgebaut sind und keine allzu hohe Informationsdichte aufweisen.¹⁶ Sätze, bei denen dies dennoch der Fall ist, können meist mithilfe einfacher syntaktischer Umformungen verbessert werden. Die am häufigsten benötigten Umformungen sollen im Folgenden deshalb kurz dargestellt werden.

a) Komplexität

Zu den häufigsten Ursachen unnötiger Komplexität gehören Satzstrukturen, bei denen der Lesefluss durch eingeschobene Nebensätze, Nominalphrasen oder Partizipialkonstruktionen unterbrochen wird. Mit welchen Methoden solche sogenannten Schachtelsätze umgeformt werden können, lässt sich anhand des folgenden, einfachen Beispiels zeigen:

Die Vollzugstelle legt die im Dienstbüchlein einzutragenden Daten fest.

Dieser Satz weist eine zweifach verschachtelte Struktur auf. Erstens wird das Verb («legt ... fest») von einer Nominalphrase («die ... Daten») unterbrochen (sog. Verbalklammer). Und zweitens wird diese Nominalphrase («die ... Daten») ihrerseits von einer Partizipialkonstruktion («im Dienstbüchlein einzutragenden») unterbrochen (sog. Nominalklammer). Es ergibt sich die folgende Schachtelstruktur:

Die Vollzugstelle legt *die* fest.
im Dienstbüchlein einzutragenden *Daten*

Im vorliegenden Beispiel sind die eingeschobenen Elemente zwar nicht übermäßig lang, der Leser muss aber dennoch unvollständige Informationen («legt...» bzw. «die...») im Gedächtnis mitführen, bis die entsprechende Klammern geschlossen sind. Bei längeren und komplexen Einschüben kann der Verstehensprozess dadurch ernsthaft behindert werden.¹⁷

¹⁶ Zur Komplexität des Satzbaus als Verstehenshindernis siehe die Übersicht bei GROEBEN sowie den Beitrag von WOLFER im vorliegenden Band.

¹⁷ Ein Beispiel für einen besonders schwer lesbaren Schachtelsatz findet sich etwa in Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung über die privaten Hausangestellten (PHV) vom 6. Juni 2011 (SR 192.126):

Als private Hausangestellte gelten, in Übereinstimmung mit Artikel 1 Buchstabe h des Wiener Übereinkommens vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen und Artikel 1 Buchstabe i des Wiener Übereinkommens vom 24. April 1963 über konsularische Beziehungen Personen, die im häuslichen Dienst von begünstigten Personen im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 Buchstaben a und b GSG, welche berechtigt sind, einen privaten Hausangestellten

Die Struktur des obigen Beispielsatzes kann nun wie folgt vereinfacht werden. Zunächst kann man die Nominalklammer auflösen, indem man die Partizipialkonstruktion in einen Relativsatz überführt:

Die Vollzugstelle legt die Daten, die im Dienstbüchlein einzutragen sind, fest.

Dadurch ist aber die Verbalklammer («legt ... fest») noch länger geworden. Dieses Problem kann dadurch behoben werden, dass man den Relativsatz («die ... einzutragen sind») ans Satzende verschiebt:

Die Vollzugstelle legt die Daten fest, die im Dienstbüchlein einzutragen sind.

Durch die Auslagerung des Relativsatzes ist nun allerdings eine übers Kreuz verschachtelte Struktur entstanden («legt ... fest» und «die Daten ..., die»). Aber auch diese Struktur kann aufgelöst werden, nämlich indem man die Nominalgruppe («die Daten, die ...») in einen Nebensatz umwandelt. Der so entstandene Satz – es handelt sich um Artikel 58 Absatz 1 der Zivildienstverordnung¹⁸ – kann nun Schritt für Schritt von links nach rechts gelesen werden, ohne dass man sich fortlaufend Satzklammern merken muss, die noch nicht geschlossen sind:

Die Vollzugstelle legt fest, welche Daten im Dienstbüchlein einzutragen sind.

Nun wäre der Schluss aber falsch, dass bei jedem Satz dieselben Umformungen sinnvoll sind wie beim soeben gezeigten Beispiel: Manchmal erfordern es die Umstände, dass ein Satz gar nicht oder sogar in umgekehrter Richtung umgeformt wird. Der Gesetzesredaktor oder die Gesetzesredaktorin muss unter Einbezug des Kontexts fallweise entscheiden, mit welchen Umformungen der Verständlichkeit des Textes am besten gedient ist.

Ein anderes Phänomen, das zu unnötiger Komplexität führen kann, ist die Verwendung von doppelter Negation. Zur Illustration sei das folgende Beispiel aus einem Entwurf zur Gebührenverordnung EDA¹⁹ angeführt:

einzustellen (Arbeitgeber), beschäftigt sind und die im Besitz einer Legitimationskarte F des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) sind. Die Legitimationskarte ist massgebend.

¹⁸ Verordnung über den zivilen Ersatzdienst (Zivildienstverordnung, ZDV) vom 11. September 1996 (SR 824.01). Artikel 58 wurde mit der Änderung vom 3. Juni 2016 (AS 2016 1897, 1912) aufgehoben.

¹⁹ Verordnung über die Gebühren des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (Gebührenverordnung EDA, GebV-EDA) vom 7. Oktober 2015 (SR 191.11).

¹ Das EDA erhebt Gebühren in folgenden Bereichen:

- a. konsularischer Schutz;
- b. weitere konsularische Dienstleistungen;
- c. Wirtschafts- und Standortförderung.

² Gegenüber Kantonen und Gemeinden wird auf die Gebührenerhebung verzichtet, sofern sie die Dienstleistung nicht im Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Standortförderung beansprucht haben.

Absatz 2 ist aufgrund der darin enthaltenen doppelten Negation («*verzichtet*, sofern ... *nicht*») relativ schwer zu erfassen. Wird die doppelte Negation aufgelöst, wird der Satz zugänglicher:

² Gegenüber Kantonen und Gemeinden werden nur im Bereich Wirtschafts- und Standortförderung Gebühren erhoben.

Unnötige Komplexität kann schliesslich auch dann entstehen, wenn statt einfacher Verben (z. B. «abstreiten») sogenannte Funktionsverbgefüge (z. B. «in Abrede stellen») verwendet werden. Funktionsverbgefüge sind aufwändiger zu verarbeiten als einfache Verben, und sie führen eine zusätzliche Abstraktionsebene ein. Einfache Verben drücken das Gemeinte oft direkter aus und sind deshalb bei gleicher Bedeutung einem Funktionsverbgefüge meistens vorzuziehen. Allerdings lässt sich nicht für jedes Funktionsverbgefüge ein Verb mit derselben Bedeutung finden. Der Ausdruck «einen Anspruch geltend machen» kann z. B. nicht einfach durch das Verb «beanspruchen» ersetzt werden.²⁰

b) Informationsdichte

Ein Satz kann auch deshalb schwer verständlich sein, weil allzu viele Informationen in ihn hineingepackt wurden. Diesem Problem ist der dritte Teil der sogenannten Eugen-Huber-Regel gewidmet, der besagt, dass ein Satz nicht mehr als eine Aussage enthalten soll. Ob ein Satz mehr als eine Aussage enthält, ist in der Praxis allerdings nicht immer leicht zu erkennen.²¹ Am häufigsten führen wohl adverbiale Angaben zusätzliche Aussagen in einen Rechtsatz ein. Ein Beispiel dafür findet sich in der folgenden Bestimmung aus einem Entwurf zum Bundesgesetz über die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur:²²

²⁰ Vgl. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Rz. 932.

²¹ Ausführlich bei HÖFLER, Multipropositionale Rechtssätze.

²² Bundesgesetz über die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur (ZEBG) vom 20. März 2009 (SR 742.140.2).

Die Infrastrukturbetreiberinnen können unter Vorbehalt der Genehmigung des Bundesamtes für Verkehr mit den betroffenen Kantonen und Dritten Vereinbarungen zur Vorfinanzierung der von der Bundesversammlung beschlossenen und finanzierten Massnahmen [...] abschliessen.

Die adverbiale Angabe «unter Vorbehalt der Genehmigung des Bundesamtes für Verkehr» führt in diesem Beispiel eine zweite Normaussage ein. Wenn man diese Normaussage in einen separaten Satz auslagert und dadurch die Informationsdichte verringert, gewinnt der Text an Lesbarkeit:

Die Infrastrukturbetreiberinnen können mit den betroffenen Kantonen und Dritten Vereinbarungen zur Vorfinanzierung der von der Bundesversammlung beschlossenen und finanzierten Massnahmen [...] abschliessen. Die Vereinbarungen bedürfen der Genehmigung des Bundesamtes für Verkehr.

Zusätzlich verbessert die Umformulierung auch die Transparenz: Die Genehmigungspflicht wird direkter und deutlicher zum Ausdruck gebracht. Allerdings dürfen auch solche Umformungen nicht einfach blind vollzogen werden: Eine allzu starke Zerstückelung kann der Verständlichkeit eines Textes nämlich auch abträglich sein; auch hier muss immer auf den Kontext geachtet werden.

III. Textbedeutung: Zusammenhänge erkennen

Auf der Grundlage der verstandenen Wörter und Sätze wird die Textbedeutung konstruiert: Die Leserinnen und Leser versuchen zu erfassen, um welche Themen es in einem Text geht (thematische Verstehensebene) und was der Text zu diesen Themen sagt (propositionale Verstehensebene). Die in einem Text dargestellten inhaltlichen Zusammenhänge zu erkennen, ist der zentrale Aspekt des Textverstehens. Entsprechend wichtig ist es, dass Gesetzestexte so gestaltet werden, dass dies möglichst gut gelingt.

1. Thematische Verstehensebene

Wer einen Gesetzestext entwirft, steht zunächst vor der doppelten Herausforderung, dass ein komplexes Thema in Unterthemen aufgeteilt und diese in eine sinnvolle lineare Abfolge gebracht werden müssen (Sequenzierung) und dass die Logik, die dieser Abfolge zugrunde liegt, für die Leserinnen und Leser möglichst leicht erkennbar sein soll (Leserführung).

a) Sequenzierung

In Bezug auf die Abfolge, in der die Themen eines Textes angeordnet werden, haben sich vor allem ein Prinzip als besonders verstehensfördernd erwiesen: thematische Kontinuität.²³ Der Leser oder die Leserin sollte sich beim Lesen des Textes möglichst kontinuierlich, also Schritt für Schritt, ein zusammenhängendes Bild der Textinhalte aufbauen können. Dieser kognitive Prozess wird behindert, wenn zwischen den Teilthemen hin- und hergesprungen wird. Dann kann es nämlich passieren, dass das Verstehen einer Passage Wissen voraussetzt, das sehr viel früher im Text vermittelt wurde und sich deshalb nicht mehr im Arbeitsgedächtnis befindet. Der Leser oder die Leserin muss sich dieses Wissen dann erst wieder herausuchen, um die aktuelle Passage verstehen zu können. Was inhaltlich zusammengehört, sollte deshalb auch im Text möglichst beisammenstehen.

Der erste Entwurf für das Geschäftsreglement der Wettbewerbskommission²⁴ zeigt diese Problematik sehr deutlich. Er war wie folgt organisiert:

Zusammensetzung

Kommission
Kammern
Präsidium

Aufgaben

Kommission
Kammern
Präsidium

Sitzungen

Kommission
Kammern
Präsidium

Der Entwurf war zwar nach einem einfachen, leicht nachvollziehbaren Prinzip aufgebaut. Dennoch war der Text schwierig zu lesen. Grund dafür war, dass es dem Text an thematischer Kontinuität gemangelt hat: Der Leser oder die Leserin musste ständig zwischen den drei Teilthemen «Kommission», «Kammern» und «Präsidium» hin- und herwechseln und deshalb immer alle drei präsent halten. Die übergeordneten Themen haben sich dagegen als künstliche Katego-

²³ Siehe SCHNOTZ, S. 254 ff.; vgl. CHRISTMANN, Verständlichkeitsforschung, S. 1099.

²⁴ Geschäftsreglement der Wettbewerbskommission (Geschäftsreglement WEKO, GR-WEKO) vom 15. Juni 2015 (SR 251.1).

rien erwiesen: Es gibt keinen realen Gegenstand «Zusammensetzung» und keinen realen Gegenstand «Sitzungen», die je die Eigenschaften «Kommission», «Kammern» und «Präsidium» hätten. Die verwaltungsinterne Redaktionskommission hat deshalb vorgeschlagen, den Text nach dem folgenden Schema aufzubauen:

Kommission

Zusammensetzung
Aufgaben
Sitzungen

Kammern

Zusammensetzung
Aufgaben
Sitzungen

Präsidium

Zusammensetzung
Aufgaben
Sitzungen

In diesem Aufbau herrscht nun thematische Kontinuität: Der Text handelt einen Gegenstand vollständig ab, bevor er zum nächsten wechselt. Zudem orientiert sich der Aufbau an konkreten, in der Welt existierenden Gegenständen (Kommission, Kammern, Präsidium) und ihren jeweiligen Eigenschaften (Zusammensetzung, Aufgaben, Sitzungen).

Empirische Studien haben ausserdem ergeben, dass Texte meist leichter zu verstehen sind, wenn sie bei der Abhandlung der einzelnen Themen jeweils das Allgemeine vor dem Besonderen bzw. das Grundsätzliche vor den Details präsentieren.²⁵ Das gilt für die Gliederung des Gesamttextes ebenso wie für den Aufbau der einzelnen Artikel bzw. Paragraphen.²⁶ Der Leser kann eine Detailinformation oft erst dann richtig einordnen, wenn ihm das allgemeine Prinzip klar ist, dass dieser Information zugrunde liegt. So macht es etwa keinen Sinn, eine Ausnahme zu statuieren, bevor nicht die allgemeine Regel genannt wurde, deren Geltungsbereich durch diese Ausnahme eingeschränkt wird.

²⁵ Vgl. CHRISTMANN, Textbeschreibung.

²⁶ Vgl. HÖFLER, Artikel.

b) Leserführung

Der beste Textaufbau nützt nichts, wenn er für die Leserinnen und Leser nicht zu erkennen ist. Eine gute Leserführung kann die Verständlichkeit eines Textes deshalb wesentlich unterstützen. In Gesetzestexten stehen insbesondere Gegenstandsbestimmungen, Gliederungsüberschriften und die Satzstellung als Mittel der Leserführung zur Verfügung.

Bei längeren Erlassen kann es angezeigt sein, zunächst mit einer Gegenstandsbestimmung in den Textaufbau einzuführen. Gegenstandsbestimmungen haben keine normative Funktion und werden deshalb in der Rechtsetzungsliteratur gelegentlich mit Skepsis betrachtet.²⁷ Wenn sie richtig eingesetzt werden, können sie die Verständlichkeit eines Gesetzestextes aber durchaus verbessern:²⁸ Als sogenannte Advance Organizer bewirken sie beim Leser oder der Leserin eine mentale Vorstrukturierung der zu erwartenden Inhalte und erleichtern es so, die anschliessend angetroffenen Inhalte richtig in das aufzubauende Gesamtbild einzuordnen.²⁹ Eine Gegenstandsbestimmung macht allerdings nur Sinn, wenn sie mehr Informationen enthält als der Titel des entsprechenden Textes. Das ist beispielsweise der Fall bei Artikel 1 des Ausländergesetzes:³⁰

Art. 1 Gegenstand

Dieses Gesetz regelt die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt sowie den Familiennachzug von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz. Zudem regelt es die Förderung von deren Integration.

Das wichtigste Mittel der Leserführung sind aber die Gliederungsüberschriften. Sie zeigen an, welcher Gegenstand in einem Kapitel, Abschnitt oder Artikel geregelt wird. Die Leserführung gelingt dabei am besten, wenn (a) das unterscheidende Element an möglichst prominenter Stelle erscheint (also möglichst weit links in der Überschrift), wenn (b) die Überschrift keine redundante Information enthält und wenn (c) Überschriften von Textteilen mit gleich gelagerten Inhalten getreu dem Grundsatz «Gleiches gleich, Ungleiches ungleich» auch sprachlich gleich formuliert sind.

²⁷ Vgl. MÜLLER/UHLMANN, Rz. 351 ff.

²⁸ Vgl. HÖFLER, Diskursstruktur, Rz. 29 ff.

²⁹ Vgl. AUSUBEL; SCHNOTZ, S. 280 ff.; CHRISTMANN, Textverarbeitungsforschung, S. 120.

³⁰ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) vom 16. Dezember 2005 (SR 142.20).

Ein Entwurf zur Verordnung über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten im Verkehr mit Drittstaaten³¹ enthielt z. B. die folgenden Gliederungsüberschriften:

2. Abschnitt: Kontrollen bei der Ein- und Durchfuhr

Art. 36 Umfang der grenztierärztlichen Kontrollen bei der Einfuhr

Die grenztierärztliche Kontrolle umfasst für jede Sendung: [...]

Art. 37 Durchfuhrsendungen

Die grenztierärztliche Kontrolle umfasst für jede Sendung: [...]

Aufgrund der oben genannten Überlegungen hat die verwaltungsinterne Redaktionskommission die folgende Umformulierung vorgeschlagen:³²

2. Abschnitt: Umfang der Kontrollen

Art. 36 Einfuhr

Bei der Einfuhr umfasst die grenztierärztliche Kontrolle für jede Sendung: [...]

Art. 37 Durchfuhr

Bei der Durchfuhr umfasst die grenztierärztliche Kontrolle für jede Sendung: [...]

Die umformulierten Überschriften bringen besser zum Ausdruck, dass es im 2. Abschnitt nur um den *Umfang* der grenztierärztlichen Kontrollen geht (und nicht etwa um die Pflicht zur Durchführung solcher Kontrollen) und dass die Artikel 36 und 37 den Umfang der Kontrollen bei der *Einfuhr* bzw. bei der *Durchfuhr* regeln: Die unterscheidenden Elemente sind hervorgehoben, Information, die den Blick auf das Wesentliche verstellt, wurde entfernt, und die beiden Artikelüberschriften sind parallel formuliert. Ausserdem werden die Geltungsbereiche der beiden Artikel in der Umformulierung explizit im Text genannt («Bei der Einfuhr...» bzw. «Bei der Durchfuhr...»), während sie vorher nur aus den Überschriften herleitbar waren. Dadurch wird sichergestellt, dass die beiden Rechtssätze aus sich selbst heraus verstehbar sind und die Überschriften tatsächlich nur der Leserführung dienen.

Auf der Ebene der einzelnen Sätze kann schliesslich die Satzstellung eine leserführende Wirkung haben. Die Satzstellung unterstützt den Verstehensprozess, wenn das Thema (d. h. das, worüber etwas ausgesagt wird) am Satzanfang und das sogenannte Rhema (d. h. das, was über das Thema ausgesagt wird) mög-

³¹ Verordnung über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten im Verkehr mit Drittstaaten (EDAV-DS) vom 18. November 2015 (SR 916.443.10). – Das Beispiel ist leicht vereinfacht dargestellt.

³² Vgl. HÖFLER, Diskursstruktur, Rz. 37 f.

lichst am Satzende platziert ist.³³ Das kann anhand von Artikel 7 Absatz 2 zweiter Satz des Unfallverhütungsbeitragsgesetzes³⁴ gezeigt werden:

Art. 7 Sekretariat

¹ Das Sekretariat ist das vollziehende Organ.

² Es wird vom Bundesamt für Strassen geführt. Der Fonds trägt die Sekretariatskosten.

Der letzte Satz dieses Artikels nennt entgegen dem üblichen Sprachempfinden zuerst sein Rhema und erst dann sein Thema. Hätte man zuerst die Sekretariatskosten eingeführt und erst dann darüber informiert, dass diese vom Fonds getragen werden, so hätte der Satz besser an den vorangehenden Text angeschlossen und sein Inhalt wäre leichter zu erfassen gewesen:

Art. 7 Sekretariat

¹ Das Sekretariat ist das vollziehende Organ.

² Es wird vom Bundesamt für Strassen geführt. Die Sekretariatskosten werden vom Fonds getragen.

Obwohl der umformulierte Satz im Passiv steht,³⁵ ist er besser verständlich als das Original, weil die Satzstellung den Themenverlauf im Artikel abbildet: Alle drei Sätze des Artikels nennen nun zuerst ihr Thema (den Regelungsgegenstand) und erst dann ihr Rhema (die eigentliche Regelung).

2. Propositionale Verstehensebene

Das vielleicht wichtigste Element beim Verstehen eines Gesetzestextes ist das Erfassen des Aussagegehalts der einzelnen Normen. Entscheidend ist dabei, dass die Leserinnen und Leser imstande sind zu erkennen, auf welche Personen, Gegenstände und Situationen eine Bestimmung verweist (Bezüge) und wie die beschriebenen Sachverhalte inhaltlich zueinander in Beziehung stehen (Normstruktur).

³³ Ausführlich bei HÖFLER, Informationsstruktur; vgl. CHRISTMANN, Verständlichkeitsforschung, S. 1096.

³⁴ Bundesgesetz über einen Beitrag für die Unfallverhütung im Strassenverkehr (Unfallverhütungsbeitragsgesetz) vom 25. Juni 1976 (SR 741.81).

³⁵ LUTZ, S. 294 f., kritisiert die oftmals übertriebene Tendenz, Passivkonstruktionen zu vermeiden. Passivkonstruktionen stellen meist erst dann ein Problem dar, wenn sie den Akteur einer Handlung nicht nennen (vgl. HÖFLER, Legalitätsprinzip, S. 155 ff.).

a) Bezüge

Texte führen neue Gegenstände in einen Diskurs ein und nehmen später wieder darauf Bezug. Texte sind nur verständlich, wenn solche Bezüge erkannt und richtig aufgelöst werden können.³⁶ Unklare Bezüge sind denn auch ein in Gesetzestexten verbreitetes Verstehenshindernis. Unsicherheiten können insbesondere dann auftreten, wenn ein bereits eingeführter Gegenstand in einer späteren Bestimmung nicht mit demselben Ausdruck wiederaufgenommen wird, mit dem er in der ursprünglichen Bestimmung benannt wurde. Der Leser oder die Leserin kann sich dann nicht sicher sein, ob dasselbe gemeint ist oder ob die Verwendung eines anderen Ausdrucks eben gerade signalisieren soll, dass es um etwas anderes geht. Für Gesetzestexte gilt deshalb, wie bereits erwähnt: Gleiches sollte immer gleich, Ungleiches ungleich benannt werden.³⁷

Ein Verstehenshindernis kann zudem entstehen, wenn ein bereits eingeführter Gegenstand in einer späteren Bestimmung nur implizit wiederaufgenommen wird. In solchen Fällen wird dem Leser oder der Leserin ein kognitiver Zwischenschritt abverlangt, um den Bezug herzustellen. Das bindet unnötig kognitive Ressourcen. Der Vorgang kann sogar ganz scheitern, nämlich wenn das nötige Hintergrundwissen nicht vorhanden ist. Als Beispiel können die folgenden Bestimmungen aus einem Entwurf zur Änderung des Elektrizitätsgesetzes³⁸ herangezogen werden:

Art. 18

Das Bundesamt für Energie kann auf Antrag der Unternehmungen für genau bezeichnete Gebiete Projektierungszonen festlegen, um Grundstücke für künftige Starkstromanlagen freizuhalten.

Art. 18a

Kommen Eigentumsbeschränkungen nach Artikel 18 einer Enteignung gleich, so sind sie voll zu entschädigen.

Artikel 18a verweist auf «Eigentumsbeschränkungen nach Artikel 18». An der angegebenen Stelle kommt der Terminus «Eigentumsbeschränkungen» aber gar nicht vor. Der Bezug kann nur hergestellt werden, wenn man versteht, dass

³⁶ Ein Überblick über die empirische Forschung zu diesem Aspekt der Textverständlichkeit findet sich z. B. bei VAN DIJK/KINTSCH; vgl. CHRISTMANN, Verständlichkeitsforschung, S. 1096.

³⁷ Vgl. HÖFLER, Diskursstruktur, Rz. 56 f.; BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Rz. 943.

³⁸ Bundesgesetz betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen (Elektrizitätsgesetz, EleG) vom 24. Juni 1902 (SR 734.0).

die in Artikel 18 beschriebene Festlegung von Projektierungszonen zu Eigentumsbeschränkungen führen kann. Die verwaltungsinterne Redaktionskommission hat Artikel 18a deshalb so umformuliert, dass dieser gedankliche Zwischenschritt nicht mehr nötig ist:

Art. 18a

Führt die Festlegung von Projektierungszonen zu einer Eigentumsbeschränkung, die einer Enteignung gleichkommen, so ist diese voll zu entschädigen.

Diese Umformulierung hat zusätzlich den Vorteil, dass ein expliziter Verweis auf Artikel 18 nicht mehr länger erforderlich ist. Explizite Verweise auf andere Textstellen, wie sie in Gesetzestexten häufig vorkommen, stellen immer eine mehr oder weniger starke Behinderung des Verstehensprozesses dar: Der Leser oder die Leserin muss den Lesevorgang unterbrechen, auf die metatextuelle Verstehensebene wechseln und die Textstelle, auf die verwiesen wird, nachschlagen. Explizite Verweise sollten deshalb nur eingesetzt werden, wenn sie auch wirklich erforderlich sind, um den gewünschten Bezug herzustellen; in vielen Fällen reicht es, mit rein sprachlichen Mitteln auf ein bereits eingeführtes Konzept zu verweisen.³⁹

Verständnisprobleme können auch dann entstehen, wenn sprachlich ein Bezug auf einen bekannten Gegenstand suggeriert, tatsächlich aber ein neuer Gegenstand eingeführt wird (sog. Präsupposition).⁴⁰ Das war z. B. in der folgenden Bestimmung aus dem Entwurf einer Änderung des Eisenbahngesetzes⁴¹ der Fall:

Die Weiterentwicklung der Bahninfrastruktur erfolgt im Rahmen des Entwicklungsprogrammes des Bundes und gemäss den folgenden Zielen: [...].

Bei der redaktionellen Überprüfung dieser Bestimmung hat sich herausgestellt, dass «das Entwicklungsprogramm des Bundes», auf das die Norm vermeintlich Bezug nimmt, in Wirklichkeit nirgends sonst in diesem oder einem anderen Text erwähnt wurde. Es wurde an der zitierten Stelle neu eingeführt. Eine minimale Korrektur der Bestimmung hätte nun darin bestehen können, den definiten durch den indefiniten Artikel zu ersetzen:

Die Weiterentwicklung der Bahninfrastruktur erfolgt im Rahmen eines Entwicklungsprogrammes des Bundes und gemäss den folgenden Zielen: [...].

³⁹ Vgl. HÖFLER, Verweise, und ZANGGER, im vorliegenden Band.

⁴⁰ Ausführlich bei HÖFLER, Presuppositions.

⁴¹ Eisenbahngesetz (EBG) vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101).

Die verwaltungsinterne Redaktionskommission ist allerdings noch einen Schritt weitergegangen und hat beantragt, dass die in der Bestimmung stillschweigend vorausgesetzten Norminhalte explizit gemacht und nach dem Grundsatz «ein Satz – eine Aussage» in separate Sätze ausgelagert werden. Sie hat deshalb die folgende Umformulierung vorgeschlagen:

¹ Die Weiterentwicklung der Bahninfrastruktur hat folgende Ziele: [...].

² Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung in regelmässigen Abständen Programme zur Weiterentwicklung der Bahninfrastruktur (Entwicklungsprogramme).

³ In den Entwicklungsprogrammen zeigt er auf, wie er die Ziele erreichen will.

b) Normstruktur

In Sätzen, Satzgruppen und Texten werden immer wieder verschiedene Sachverhalte zueinander in Beziehung gesetzt. Für Gesetzestexte typisch ist etwa die konditionale Verknüpfung eines Tatbestands mit einer Rechtsfolge: Wenn ein bestimmter Tatbestand vorliegt, tritt eine bestimmte Rechtsfolge ein. Gesetzestexte sind verständlicher, wenn die sprachliche Struktur der einzelnen Bestimmungen die ihnen zugrundeliegende inhaltliche Struktur möglichst deutlich abbildet (sog. Ikonizitätsprinzip).⁴²

In der folgenden Bestimmung aus einem Entwurf zu Artikel 30 Absatz 2 des Sprengstoffgesetzes⁴³ war das missglückt:

Vorgesetzte von Betrieben oder Unternehmen, in denen sich beim Umgang mit Sprengmitteln oder pyrotechnischen Gegenständen eine Explosion mit Personen- oder erheblichem Sachschaden ereignet, haben unverzüglich die Polizei zu informieren.

Die Bestimmung bringt das tatsächliche Verhältnis zwischen Tatbestand und Rechtsfolge nur ungenau zum Ausdruck. Die Formulierung des Tatbestands als Nominalphrase mit Relativsatz suggeriert, dass die Rechtsfolge auf eine bestimmte Personengruppe anwendbar ist: «Vorgesetzte von Betrieben oder Unternehmen, in denen ...» (persönlicher Geltungsbereich). Tatsächlich besteht der Tatbestand aber in einem Ereignis: «[wenn] sich ... eine Explosion ... ereignet» (situativer Geltungsbereich). Dieses Tatbestand-Rechtsfolge-Verhältnis

⁴² Unter dem Begriff der Ikonizität versteht die Sprachwissenschaft die Ähnlichkeit der inhaltlichen Struktur (Bedeutung) und der sprachlichen Struktur (Form) eines Ausdrucks. Zur Ikonizität als Prinzip der Gesetzredaktion vgl. LÖTSCHER, Stellenwert, S. 125.

⁴³ Bundesgesetz über explosionsgefährliche Stoffe (Sprengstoffgesetz, SprstG) vom 25. März 1977 (SR 941.41).

kommt deutlicher zum Ausdruck, wenn der Tatbestand als Konditionalsatz formuliert wird:

Ereignet sich in Betrieben oder in Unternehmen beim Umgang mit Sprengmitteln oder pyrotechnischen Gegenständen eine Explosion mit Personen- oder erheblichem Sachschaden, so haben die Vorgesetzten unverzüglich die Polizei zu informieren.

Neben Tatbestand-Rechtsfolge-Verknüpfungen gibt es in Gesetzestexten auch inhaltliche Beziehungen, die ganze Sätze miteinander verbinden, z. B. die Einschränkung einer Regel mit einer Ausnahme. Solche satzübergreifenden Beziehungen können mit Konnektiven (z. B. «aber», «jedoch») explizit gemacht werden; allerdings ist noch nicht restlos geklärt, wie viel dies zur Textverständlichkeit beiträgt.⁴⁴ In Gesetzestexten bleiben satzübergreifende Beziehungen denn auch oft unmarkiert. Eine bessere Verständlichkeit wird dagegen auch hier erreicht, wenn sich die inhaltliche Struktur in der äusseren Gliederung der entsprechenden Bestimmungen widerspiegelt.⁴⁵ Das lässt sich anhand von Artikel 6 des Bundesgerichtsgesetzes⁴⁶ demonstrieren:

Art. 6 Unvereinbarkeit

¹Die Richter und Richterinnen dürfen weder der Bundesversammlung noch dem Bundesrat angehören und in keinem anderen Arbeitsverhältnis mit dem Bund stehen.

²Sie dürfen weder eine Tätigkeit ausüben, welche die Erfüllung der Amtspflichten, die Unabhängigkeit oder das Ansehen des Gerichts beeinträchtigt, noch berufsmässig Dritte vor dem Bundesgericht vertreten.

³Sie dürfen keine amtliche Funktion für einen ausländischen Staat ausüben und keine Titel oder Orden ausländischer Behörden annehmen.

⁴Die ordentlichen Richter und Richterinnen dürfen kein Amt eines Kantons bekleiden und keine andere Erwerbstätigkeit ausüben. Sie dürfen auch nicht als Mitglied der Geschäftsleitung, der Verwaltung, der Aufsichtsstelle oder der Revisionsstelle eines wirtschaftlichen Unternehmens tätig sein.

Die äussere Gliederung dieses Artikels verschleiert seine inhaltliche Struktur: Inhaltlich besteht der Artikel nämlich nicht aus vier, sondern nur aus zwei Teilen: aus einem Grundsatz, der für alle Richter und Richterinnen gilt, und einer Sonderregel, die nur auf die *ordentlichen* Richter und Richterinnen anwendbar ist.

⁴⁴ Einen Überblick über die verschiedenen empirischen Untersuchungen zu dieser Frage bieten DEGAND/SANDERS; zusammenfassend CHRISTMANN, Verständlichkeitsforschung, S. 1097. – Die Verwendung eines Konnektivs ist aber auf jeden Fall angezeigt, wenn die Art der Verknüpfung aus dem Kontext allein nicht eindeutig hergeleitet werden kann (vgl. HÖFLER, Diskursstruktur, Rz. 51 ff.).

⁴⁵ Vgl. HÖFLER, Artikel.

⁴⁶ Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005 (SR 173.110).

Diese inhaltliche Struktur erschlösse sich dem Leser oder der Leserin schneller, wenn sie sich auch in der äusseren Gliederung des Artikels widerspiegeln würde, z. B. so:

Art. 6 Unvereinbarkeit

¹Die Richter und Richterinnen dürfen nicht:

- a. der Bundesversammlung oder dem Bundesrat angehören oder in einem anderen Arbeitsverhältnis mit dem Bund stehen;
- b. eine Tätigkeit ausüben, welche die Erfüllung der Amtspflichten, die Unabhängigkeit oder das Ansehen des Gerichts beeinträchtigt, oder berufsmässig Dritte vor dem Bundesgericht vertreten;
- c. eine amtliche Funktion für einen ausländischen Staat ausüben oder Titel oder Orden ausländischer Behörden annehmen.

²Die ordentlichen Richter und Richterinnen dürfen zudem nicht:

- a. ein Amt eines Kantons bekleiden oder eine andere Erwerbstätigkeit ausüben;
- b. als Mitglied der Geschäftsleitung, der Verwaltung, der Aufsichtsstelle oder der Revisionsstelle eines wirtschaftlichen Unternehmens tätig sein.

Die Umformulierung fasst die Absätze 1–3 des ursprünglichen Artikels, die festlegen, welche Unvereinbarkeiten für Bundesrichter und -richterinnen gelten, in einer Aufzählung zusammen; dasselbe gilt für die beiden Sätze im ursprünglichen Absatz 4, die zusätzliche Unvereinbarkeiten für ordentliche Richter und Richterinnen definieren. Das Adverb «zudem» stellt dabei klar, dass die zweite Aufzählung *zusätzlich* zur ersten gilt: Für die ordentlichen Richter und Richterinnen gelten sowohl die Unvereinbarkeiten im neuen Absatz 1 als auch jene in Absatz 2.

IV. Textwirkung: Absichten erkennen

Texte existieren nicht im «luftleeren Raum», sondern sie sind immer eingebunden in eine Kommunikationssituation. Texte sind Werkzeuge zur Erreichung eines Zwecks: Sie sollen eine bestimmte Wirkung erzielen, einen bestimmten Zustand in der Welt herbeiführen.⁴⁷ Einen Text zu verstehen, bedeutet deshalb auch, zu erkennen, was für eine Absicht damit verfolgt wird (funktionale Verstehensebene), und sich gegebenenfalls als angesprochen und betroffen zu begreifen (motivationale Verstehensebene).

⁴⁷ MOTSCH, S. 414; vgl. BRINKER S. 78 ff..

1. Funktionale Verstehensebene

Gesetzestexte haben als Ganzes eine Funktion: Der Gesetzgeber verfolgt mit dem Erlass eines Gesetzes eine bestimmte Absicht. Aber auch die einzelnen Bestimmungen eines Gesetzestextes haben wiederum eine Funktion und tragen so jede auf ihre Weise dazu bei, dass der Text seine Gesamtfunktion erfüllt, z. B. indem sie etwas verbieten, jemanden zu einer Handlung ermächtigen oder einen Begriff definieren. Beide Arten von Funktionen, die des Gesamttextes und die der einzelnen Bestimmungen, können je nach Formulierung für die Leser und Leserinnen mehr oder weniger leicht zu erkennen und der Text damit mehr oder weniger verständlich sein.

a) Zweck

Die Absicht, die mit einem Gesetzestext als Ganzes verfolgt wird, wird nicht selten mit einer dem Text vorangestellten Zweckbestimmung explizit gemacht. Zweckbestimmungen sind zwar nicht unmittelbar normativ, aber sie steuern die Auslegung eines Gesetzestextes, indem sie die ihm zugrundeliegende *ratio legis* angeben.⁴⁸ Ausserdem unterstützen sie die Leserinnen und Leser dabei, die Textinhalte in den situativen Kontext einzuordnen: Sie aktivieren relevantes Vorwissen und setzen den Text zu diesem Vorwissen in Beziehung.⁴⁹ Eine solche Zweckbestimmung findet sich etwa in Artikel 1 des Filmgesetzes:

Art. 1 Zweck

Dieses Gesetz soll die Vielfalt und Qualität des Filmangebots sowie das Filmschaffen fördern und die Filmkultur stärken.

Zweckbestimmungen können die ihnen zuge dachte Funktion allerdings nur erfüllen, wenn sie auch tatsächlich den Zweck und nicht einfach nur den Gegenstand des Textes nennen.⁵⁰ So ist die folgende Bestimmung aus der Verordnung über die Mindestanforderungen für Geschäftsräume von Waffenhandlungen⁵¹

⁴⁸ Vgl. LÖTSCHER, Zweckartikel; MÜLLER/UHLMANN, Rz. 351 ff.

⁴⁹ Zur Bedeutung der Vorwissensaktivierung für das Textverstehen vgl. den Überblick bei CHRISTMANN, Verständlichkeitsforschung, S. 1100 f.; zur Rolle von Zielangaben bei der Wissensvermittlung vgl. SCHNOTZ, S. 278 f.

⁵⁰ Vgl. HÖFLER, Diskursstruktur, Rz. 26 f.

⁵¹ Verordnung über die Mindestanforderungen für Geschäftsräume von Waffenhandlungen vom 21. September 1989 (SR 514.544.2).

zwar als Zweckbestimmung gekennzeichnet, in Tat und Wahrheit aber lediglich eine Gegenstandsbestimmung:

Art. 1 Zweck

Diese Verordnung legt die Mindestanforderungen an die Geschäftsräume fest, über die ein Inhaber oder eine Inhaberin einer Waffenhandelsbewilligung verfügen muss.

Der Zweck dieser Verordnung wird erst klar, wenn man die Überschriften der folgenden Artikel betrachtet: Einbruchsicherung, Diebstahlsicherung, Überfallschutz. Es soll mit der Verordnung also offensichtlich verhindert werden, dass die in Waffenhandlungen gelagerten Waffen in falsche Hände gelangen können. Das kommt im zitierten Artikel nicht zum Ausdruck.

Manchmal haben Texte aber auch keinen eigenständigen Zweck. So ist der Zweck einer reinen Vollziehungsverordnung meist identisch mit dem Zweck des übergeordneten Gesetzes. Eine solche Verordnung mit einer vermeintlich eigenen Zweckbestimmung zu versehen, wäre irreführend.

b) Modalität

Die Funktion der einzelnen Bestimmungen eines Gesetzestextes erschliesst sich zu einem wesentlichen Teil aus ihrer Modalität. Diese wird regelmässig mit Modalverben («müssen», «können» usw.) oder analogen Formulierungen explizit gemacht; oft bleibt sie aber auch ungenannt und muss aus dem Kontext erschlossen werden.⁵² Verstehenshindernisse entstehen insbesondere dann, wenn die in einer Bestimmung zum Ausdruck gebrachte Modalität nicht eindeutig auf einen bestimmten Normtyp schliessen lässt und deshalb unklar bleibt, welche Funktion die Bestimmung erfüllen soll.

Eine Norm mit unklarer Modalität findet man z. B. in Artikel 27b Absatz 1 zweiter Satz der Verkehrszulassungsverordnung⁵³:

Der erste Kurstag soll die Fähigkeit der Kursteilnehmer verbessern, gefährliche Verkehrssituationen bereits vor der Entstehung zu erkennen und zu vermeiden. Er sollte innerhalb von sechs Monaten nach dem Erwerb des Führerausweises auf Probe besucht werden.

Während der erste Satz mithilfe des Modalverbs «sollen» als eine Norm ausgewiesen wird, die festlegt, welche Ziele die Kursveranstalter mit dem ersten

⁵² Vgl. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Rz. 956 ff.

⁵³ Verordnung über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr (Verkehrszulassungsverordnung, VZV) vom 27. Oktober 1976 (SR 741.51).

Kurstag zu verfolgen haben, ist beim zweiten Satz aufgrund der Verwendung des Konjunktivs «sollte» nicht klar, wer zu was verpflichtet wird bzw. ob die Bestimmung überhaupt verpflichtenden Charakter hat oder lediglich eine Empfehlung darstellen soll. Wäre Letzteres der Fall, gehörte die Bestimmung wohl gar nicht in den Gesetzestext.

Unklarheit über den Normtyp kann manchmal auch dann entstehen, wenn eine Bestimmung ohne explizite Kennzeichnung der Modalität formuliert ist. Ein Beispiel dafür ist Artikel 5 Absatz 3 BV:

Staatliche Organe und Private handeln nach Treu und Glauben.

Die Bedeutung dieser Verfassungsbestimmung ist natürlich durch Lehre und Judikatur längst geklärt. Allein aufgrund des Wortlauts lässt sich allerdings nicht erkennen, ob sie ein Gebot («Staatliche Organe und Private sind verpflichtet, nach Treu und Glauben zu handeln.») oder eine gesetzliche Vermutung («Es ist im Zweifelsfall davon auszugehen, dass staatliche Organe und Private nach Treu und Glauben handeln.») statuiert. Eine explizite Modalisierung hätte hier Klarheit geschaffen. In Absatz 2 desselben Artikels hat man auf diese Weise eine ähnliche Unsicherheit vermieden:

Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.

Ohne die explizite Modalisierung mit *müssen* wäre bei dieser Bestimmung zu wenig klar geworden, ob in ihr ein Gebot («Der Staat ist verpflichtet, im öffentlichen Interesse und verhältnismässig zu handeln.») oder eine gesetzliche Fiktion («Staatliches Handeln liegt [per Definition] im öffentlichen Interesse und ist verhältnismässig.») zum Ausdruck gebracht werden soll.

2. Motivationale Verstehensebene

Wie gut ein Text verstanden wird, hängt oft auch davon ab, ob sich die Leser und Leserinnen vom Text angesprochen fühlen, ob es also dem Text gelingt, Interesse oder gar Betroffenheit zu wecken.⁵⁴ Dieser Aspekt von Verständlichkeit ist in der Gesetzesredaktion nicht leicht umzusetzen: Gesetzestexte müssen nicht unterhalten oder überzeugen, es stehen andere Funktionen im Vorder-

⁵⁴ Vgl. LANGER/SCHULZ VON THUN/TAUSCH, S. 27. Einen Überblick über die empirische Forschung zur «motivationalen Stimulanz» als Aspekt der Textverständlichkeit und zu ihren Grenzen bietet CHRISTMANN, Verständlichkeitsforschung, S. 1101 f.

grund.⁵⁵ Und doch gibt es Momente, in denen die motivationale Verstehens-ebene in die Gesetzesredaktion hineinspielt. Das ist namentlich der Fall bei der Wahl der Perspektive und bei der Verwendung von Stilfiguren.

a) Perspektive

Eine Rechtsnorm kann meistens aus verschiedenen Perspektiven formuliert werden. Besonders häufig stellt sich etwa die Frage, ob sich in einer Bestimmung die Sicht der rechtsanwendenden Behörden oder jene der betroffenen Bürgerinnen und Bürger widerspiegeln soll. Indem man einen Regelungsgehalt aus der Perspektive der betroffenen Bürgerinnen und Bürger beschreibt, erleichtert man es diesen, einen Zugang zum Text zu finden, und verbessert damit nicht zuletzt auch die Akzeptanz, die sie dem Recht entgegenbringen.

Artikel 22 der Bundesverfassung enthält eines der wenigen Beispiele, in denen eine Bestimmung aus sowohl aus der Behörden- als auch aus der Bürgerperspektive formuliert wurde:⁵⁶

Art. 22 Versammlungsfreiheit

¹ Die Versammlungsfreiheit ist gewährleistet.

² Jede Person hat das Recht, Versammlungen zu organisieren, an Versammlungen teilzunehmen oder Versammlungen fernzubleiben.

Absatz 1 formuliert die Versammlungsfreiheit aus Behördenperspektive: Die Versammlungsfreiheit ist – durch den Staat bzw. die Behörden – gewährleistet bzw. zu *gewährleisten*. In Absatz 2 erscheint dieselbe Norm aus der Bürgerperspektive: Jede Person *hat das Recht*, Versammlungen zu organisieren, an Versammlungen teilzunehmen oder ihnen fernzubleiben. Die zweite Formulierung erscheint weniger technisch und weniger obrigkeitlich. Zudem sagt sie direkter aus, was die Versammlungsfreiheit für den Einzelnen bedeutet. Sie spricht zu den Bürgerinnen und Bürgern.

Im Normalfall muss man sich allerdings für eine Art der Perspektivierung entscheiden. Wiederholungen von Normen können der Verständlichkeit nämlich abträglich sein: Der Leser oder die Leserin hat in solchen Fällen oft keine Gewissheit darüber, ob es sich tatsächlich nur um eine Reformulierung handelt oder ob die zweite Bestimmung eben doch noch eine Information enthält, die

⁵⁵ Vgl. LÖTSCHER, Stellenwert.

⁵⁶ Weitere Beispiele finden sich in den Artikeln 15, 16 und 23 BV sowie in Artikel 11 ZGB.

über das in der ersten Bestimmung Gesagte hinausgeht. Weshalb sollte sonst eine zweite Bestimmung hinzugefügt worden sein?

b) Stilfiguren

Viele Textsorten versuchen, das Interesse der Leserinnen und Leser dadurch zu wecken, dass sie sprachliche Konstruktionen verwenden, die von einem neutralen Sprachgebrauch abweichen und dadurch als besonders ästhetisch oder originell empfunden werden (sog. Stilfiguren). Auch in Gesetzestexten kommen gelegentlich Stilfiguren vor. Zu nennen sind etwa stark komprimierte und/oder bildhafte Formulierungen, wie man sie z. B. für die folgenden Bestimmungen gewählt hat:

Rechtsfähig ist jedermann.⁵⁷

Bundesrecht bricht Landesrecht.⁵⁸

Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht.⁵⁹

Dadurch, dass sich diese Sätze durch bestechende Kürze («Rechtsfähig ist jedermann.», «Bundesrecht bricht Landesrecht.») und/oder eine bildhafte Sprache («Bundesrecht *bricht* Landesrecht.», «*Grundlage* und *Schranke*») auszeichnen, ziehen sie nicht nur die Aufmerksamkeit der Leserinnen und Leser auf sich, sie werden auch leichter behalten und können so als Merksätze für die zum Ausdruck gebrachten Rechtsgrundsätze dienen.

Stilfiguren findet man vor allem in Verfassungen und anderen grundlegenden Kodifikationen wie dem Schweizerischen Zivilgesetzbuch, also in Gesetzestexten, die nicht nur normieren, sondern auch Identität stiften wollen. Dazu kann die Verwendung von Stilfiguren durchaus beitragen. Allerdings sollte die Originalität des Ausdrucks mit der Wichtigkeit des Inhalts korrelieren. Wenn sie für relativ unbedeutende Bestimmungen verwendet werden, lenken ungewöhnliche Formulierungen vom übrigen Inhalt ab und behindern den Verstehensprozess eher, als ihm zu nützen.⁶⁰ In Detailregelungen und in Erlasstexten von un-

⁵⁷ Art. 11 Abs. 1 ZGB.

⁵⁸ Art. 31 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949.

⁵⁹ Art. 5 Abs. 1 BV.

⁶⁰ Sogenannter *seductive detail effect*, vgl. die empirischen Studien bei GARNER ET AL.; zusammenfassend CHRISTMANN, Verständlichkeitsforschung, S. 1102.

tergeordneter Bedeutung sollte deshalb in aller Regel auf den Einsatz auffälliger Stilfiguren verzichtet werden.⁶¹

V. Fazit

Rechtsetzung ist zu einem nicht unwesentlichen Teil Spracharbeit. Dennoch sind die linguistischen Elemente der Rechtsetzung wissenschaftlich noch verhältnismässig wenig aufgearbeitet. Grund dafür ist wohl nicht zuletzt die Interdisziplinarität der Materie: Ohne Kenntnisse sowohl der juristischen als auch der linguistischen Aspekte kann man die Arbeit an der Verständlichkeit von Gesetzestexten kaum seriös angehen. Der vorliegende Beitrag hat gezeigt, dass ein solches Zusammengehen von Rechts- und Sprachwissenschaft durchaus fruchtbar sein kann: Die linguistische Verstehens- und Verständlichkeitsforschung kann wertvolle Hinweise dazu liefern, wie Gesetzestexte verständlich(er) formuliert werden können.

Ein solcher Hinweis ist, dass das Verstehen von Texten auf mehreren Ebenen stattfindet: Es müssen nicht nur Wörter und Sätze verarbeitet (lexikalische und syntaktische Verstehensebene), sondern auch inhaltliche Zusammenhänge erfasst (thematische und propositionale Verstehensebene) und kommunikative Absichten begriffen werden (funktionale und motivationale Verstehensebene). Entsprechend muss auch die Arbeit an der Verständlichkeit von der Gesetzesredaktion auf verschiedenen Ebenen ansetzen. Der vorliegende Beitrag hat einen Überblick darüber gegeben, was dies für die Gesetzesredaktion im Einzelnen bedeutet und die sprachlichen Mittel aufgezeigt, mit denen Gesetzestexte verständlich(er) gemacht werden können.

Literatur

AUSUBEL DAVID PAUL, The Use of Advance Organizers in the Learning and Retention of Meaningful Verbal Material, *Journal of Educational Psychology* 51/5 1960, S. 267 ff.

BRATSCHI REBEKKA, «Frau im Sinne dieser Badeordnung ist auch der Bademeister». Legaldefinitionen aus redaktioneller Sicht, *LeGes* 2009/2, S. 191 ff.

BRINKER KLAUS, *Linguistische Textanalyse: Eine Einführung in Grundbegriffe und Methode*, 7. Aufl., Berlin 2010.

⁶¹ Zur Rolle der Ästhetik in der Gesetzesredaktion vgl. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Rz. 971.

- BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (Hrsg.), Gesetzgebungsleitfaden, Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3. Aufl., Bern 2007
- CHRISTMANN URSULA, Rhetorisch-stilistische Aspekte moderner Verstehens- und Verständlichkeitsforschung, in: Ulla Fix/Andreas Gardt/Joachim Knape (Hrsg.), Rhetorik und Stilistik: Ein internationales Handbuch historischer und systematischer Forschung, HSK 311, Berlin 2008, S. 1092 ff.
- CHRISTMANN URSULA, Aspekte der Textverarbeitungsforschung, in: Klaus Brinker/Gerd Antos/Wolfgang Heinemann/Sven F. Sager (Hrsg.), Text und Gesprächslinguistik: Ein internationales Handbuch zeitgenössischer Forschung, HSK 16.1, Berlin/New York 2000, S. 113 ff.
- CHRISTMANN URSULA, Modelle der Textverarbeitung: Textbeschreibung als Textverstehen, Münster 1989
- CHRISTMANN URSULA/GROEBEN NORBERT, Textverstehen, Textverständlichkeit: Ein Forschungsüberblick unter Anwendungsperspektive, in: Hans Peter Krings(Hrsg.), Wissenschaftliche Grundlagen der Technischen Kommunikation, Tübingen 1996, S. 129 ff.
- DEGAND LIESBETH/SANDERS TED, The Impact of Relation Markers on Expository Text Comprehension in L1 and L2, Reading and Writing 15 2002, S. 739 ff.
- DEPENHEUER OTTO, Sprache und Stil der Gesetze, in: Winifred Kluth/Günter Krings (Hrsg.), Gesetzgebung: Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg 2014, S. 137 ff.
- VAN DIJK TEUN A./KINTSCH WALTER, Strategies of Discourse Comprehension, New York 1983
- EICHHOFF-CYRUS KARIN M./ANTOS, GERD (Hrsg.), Verständlichkeit als Bürgerrecht? Die Rechts- und Verwaltungssprache in der öffentlichen Diskussion, Mannheim 2008.
- GARNER RUTH/ALEXANDER PATRICIA A./GILLINGHAM MARK G./KULIKOWICH JONNA M./BROWN RACHEL, Interest and Learning from Text, American Educational Research Journal 28 1991, S. 643 ff.
- GRIFFEL ALAIN, Vom Wert einer guten Gesetzgebung, Bern 2014.
- GROEBEN NORBERT, Leserpsychologie: Textverständnis – Textverständlichkeit, Münster 1982
- HÖFLER STEFAN, «Ein Satz – eine Aussage»: Multipropositionale Rechtssätze an der Sprache erkennen, LeGes 2011/2, S. 259 ff.
- HÖFLER STEFAN, «Ein Artikel – eine Norm»: Redaktionelle Überlegungen zur Diskursstruktur von Gesetzesartikeln, LeGes 2012/3, S. 311 ff.
- HÖFLER STEFAN, Between Conciseness and Transparency: Presuppositions in Legislative Texts, International Journal for the Semiotics of Law (IJSL) 27/4 2014, S. 627 ff.
- HÖFLER STEFAN, Die Redaktion von Verweisen unter dem Aspekt der Verständlichkeit, LeGes 2015/2, S. 325 ff.
- HÖFLER STEFAN, Die Informationsstruktur von Rechtssätzen und ihre Bedeutung für die Gesetzesredaktion, LeGes 2016/2, S. 225 ff.
- HÖFLER STEFAN, Das Legalitätsprinzip in der Gesetzessprache, in: Felix Uhlmann (Hrsg.), Das Legalitätsprinzip in Verwaltungsrecht und Rechtsetzungslehre, 15. Jahrestagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre, Zürich/St. Gallen 2017, S. 143 ff.
- HÖFLER STEFAN, Zur Diskursstruktur von Gesetzestexten: Satzübergreifende Bezüge als Problem der Gesetzesredaktion, Zeitschrift für Europäische Rechtslinguistik (ZERL) 2017.

- Abrufbar unter: <http://www.zerl.uni-koeln.de/stefan-hoefler/2017/diskursstruktur-gesetzestexte> (besucht am 26.01.2018)
- HUBER EUGEN, Schweizerisches Zivilgesetzbuch: Erläuterungen zum Vorentwurf des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Bern 1902. Abrufbar unter: <http://www.eugenhuber.ch> > Texte > Erläuterungen (besucht am 24.01.2018)
- LANGER INGHARD/SCHULZ VON THUN FRIEDEMANN/TAUSCH REINHARD, *Sich verständlich ausdrücken*, 9. Aufl., München 2011
- LÖTSCHER ANDREAS, *Der Stellenwert der Verständlichkeit in einer Hierarchie der kommunikativen Werte von Gesetzen*, *Bulletin suisse de linguistique appliquée* 62/1995, S. 109 ff.
- LÖTSCHER ANDREAS, *Zweckartikel* – zwecklos? *LeGes* 1996/1, S. 92 ff.
- LÖTSCHER ANDREAS, *Die (Un-)Verständlichkeit von Gesetzen – eine Herausforderung für die Gesetzesredaktion*, *Zeitschrift für Europäische Rechtslinguistik (ZERL)* 2016. Abrufbar unter: <http://www.zerl.uni-koeln.de/andreas-loetscher/2016/verstaendlichkeit-von-gesetzen> (besucht am 07. Februar 2018)
- LUTZ BENEDIKT, *Verständlichkeitsforschung transdisziplinär*, Wien 2015.
- MOTSCH WOLFGANG, *Handlungsstrukturen von Texten*, in: Klaus Brinker/Gerd Antos/Wolfgang Heinemann/Sven F. Sager (Hrsg.), *Text und Gesprächslinguistik: Ein internationales Handbuch zeitgenössischer Forschung*, HSK 16.1, Berlin/New York 2000, S. 414 ff.
- MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2013
- NUSSBAUMER MARKUS, *Der Verständlichkeit eine Anwältin!*, *Die Redaktionskommission der schweizerischen Bundesverwaltung und ihre Arbeit an der Gesetzessprache*, in: Karin M. Eichhoff-Cyrus/Gerd Antos (Hrsg.), *Verständlichkeit als Bürgerrecht?, Die Rechts- und Verwaltungssprache in der öffentlichen Diskussion*, Mannheim 2008, S. 301 ff.
- RUMMER RALF, *Das kurzfristige Behalten von Sätzen*, *Psychologische Rundschau* 54 2003, S. 93 ff.
- SACHS JACQUELINE, *Recognition Memory for Syntactic and Semantic Aspects of Connected Discourse*, *Perception and Psychophysics* 2 1967, S. 437 ff.
- SADOSKI MARK, *Resolving the Effects of Concreteness on Interest, Comprehension and Learning Important Ideas from Text*, *Educational Psychology Review* 13 2001, S. 263 ff.
- SADOSKI MARK/PAIVIO ALLAN, *Imagery and Text: A Dual Coding Theory of Reading and Writing*, Mahwah 2001
- SADOSKI MARK/GOETZ ERNST/FRITZ JOYCE, *Impact of Concreteness on Comprehensibility, Interest, and Memory for Text: Implications for Dual Coding Theory and Text Design*, *Journal of Educational Psychology* 85 1993, S. 291 ff.
- SADOSKI MARK/GOETZ ERNST/RODRIGUEZ MAXIMO, *Engaging Texts: Effects of Concreteness on Comprehensibility, Interest and Recall in four Text Types*, *Journal of Educational Psychology* 92 2000, S. 85 ff.
- SCHNOTZ WOLFGANG, *Aufbau von Wissensstrukturen: Untersuchungen zur Kohärenzbildung bei Wissenserwerb mit Texten*, Weinheim 1994
- UHLMANN FELIX, *Interdisziplinarität in der Rechtsetzung*, in: Martina Caroni/Sebastian Heselhaus/Klaus Mathis/Roland Norer (Hrsg.), *Auf der Scholle und in lichten Höhen*, *Festschrift für Paul Richli zum 65. Geburtstag*, Baden-Baden/Zürich 2011, S. 782 ff.

WADE SUZANNE/ADAMS ROBERT, Effects of Importance and Interest on Recall of Biographical Text, *Journal of Reading Behavior* 22 1990, S. 331 ff.

WIPPICH WERNER, Integrationsprozesse bei der Verarbeitung konkreter und abstrakter Texte, *Zeitschrift für Experimentelle und Angewandte Psychologie* 34 1987, S. 506 ff.

Verfahren

Gute Gesetzessprache aus dem Blickwinkel der Verwaltung

Die Redaktionskommission der schweizerischen Bundesverwaltung

Stefan Höfler

Inhaltsübersicht

I. Einleitung	66
II. Rechtsgrundlagen	67
1. Verfassungsrecht	67
a) Demokratieprinzip	67
b) Legalitätsprinzip	68
c) Ökonomieprinzip	71
2. Sprachenrecht	73
3. Verwaltungsorganisationsrecht	76
III. Institutionelle Umsetzung	77
1. Organisation	77
a) Zusammensetzung	77
b) Leitung	78
2. Auftrag	79
a) Prüfobjekte	80
b) Prüfkriterien	80
c) Prüfmodi	82
3. Verfahren	83
a) Zeitpunkt	83
aa) Vorlagen aus der Verwaltung	83
bb) Vorlagen aus dem Parlament	84
cc) Vorlagen aus den eidgenössischen Gerichten	85
b) Ablauf	85
aa) Stellungnahme	86
bb) Suivi	86
cc) Exkurs: abschliessende sprachliche Überprüfung	87
IV. Diskussion	88
1. Organisation	88
a) Spezialisierung	89
b) Interdisziplinarität	89
c) Interdepartementalität	90

2. Auftrag	91
a) Komprehensivität	91
b) Multilingualität	93
3. Verfahren	93
a) Institutionalität	94
b) Iterativität	95
c) Diskursivität	95
V. Zusammenfassung	97
Literatur	98

I. Einleitung

Die Arbeit an der guten Gesetzessprache beginnt dort, wo Gesetze und Verordnungen geschrieben werden. Das ist meist in der Verwaltung: Die überwiegende Mehrzahl von Erlasstexten wird in der Verwaltung ausgearbeitet. Entsprechend liegt auch die Verantwortung für eine gute Gesetzessprache in erster Linie bei der Verwaltung.¹ Um dieser Verantwortung gerecht zu werden, ist die schweizerische Bundesverwaltung institutionell Wege gegangen, denen international regelmässig Vorbildcharakter attestiert wird: Seit über vierzig Jahren sorgt dort die verwaltungsinterne Redaktionskommission (VIRK) dafür, dass die rechtsetzenden Erlasse des Bundes möglichst sachgerecht, klar und bürgerfreundlich formuliert sind.²

Im vorliegenden Beitrag wird diese Einrichtung und ihre Arbeit an der guten Gesetzessprache etwas genauer unter die Lupe genommen. In einem ersten Teil werden die Rechtsgrundlagen dargestellt, auf die sich die Arbeit der verwaltungsinternen Redaktionskommission stützt (Ziff. II). Danach werden die Organisation, der Auftrag und das Verfahren der Kommission besprochen (Ziff. III). Und schliesslich werden die Stärken und Schwächen bzw. die Möglichkeiten und Grenzen einer Verständlichkeitskontrolle diskutiert, wie sie der Bund mit dieser Kommission in seinem verwaltungsinternen Rechtsetzungsverfahren eingerichtet hat (Ziff. IV).

¹ Vgl. MÜLLER/UHLMANN, Rz. 74.

² Zur Entstehung der VIRK siehe NUSSBAUMER, Gesetze, und NUSSBAUMER, 40 Jahre.

II. Rechtsgrundlagen

Die Arbeit der verwaltungsinternen Redaktionskommission stützt sich auf das Verfassungsrecht, das Sprachenrecht und das Verwaltungsorganisationsrecht. Im Folgenden werden diese Rechtsgrundlagen kurz besprochen.

1. Verfassungsrecht

Die Einrichtung einer verwaltungsinternen Verständlichkeitskontrolle ist letztlich in der verfassungsrechtlich motivierten Forderung begründet, dass rechtsetzende Erlasse verständlich sein sollen. Diese Forderung wird für gewöhnlich aus dem Demokratieprinzip, dem Legalitätsprinzip und/oder dem Ökonomieprinzip abgeleitet. Im Folgenden werden die wichtigsten Argumentationslinien nachgezeichnet, die dabei zur Anwendung kommen.

a) Demokratieprinzip

Ein erstes Argument für das Verständlichkeitspostulat besagt in seiner allgemeinen Form, dass die Bürgerinnen und Bürger den Staat nur kontrollieren und an ihm nur teilhaben können, wenn sie seine Gesetze auch verstehen.³ In der Schweiz erhält dieses Argument durch die direktdemokratischen Elemente des Rechtsetzungsverfahrens eine besondere Ausprägung: Es wird argumentiert, dass die Bürgerinnen und Bürger die Gesetze verstehen können müssen, über die sie zu entscheiden haben – und deren Wortlaut ihnen zu diesem Zweck ja auch tatsächlich vorgelegt wird.⁴ Das Recht des Volkes, im Rahmen des obligatorischen und des fakultativen Referendums namentlich über Änderungen der Bundesverfassung und über Bundesgesetze zu befinden (Art. 140 Abs. 1 Bst. a und c sowie Art. 141 Abs. 1 Bst. a und b BV), hat demnach zur Folge, dass das Verständlichkeitsgebot für die entsprechenden Erlasse aus der Garantie der politischen Rechte abgeleitet werden kann:⁵

³ So z. B. bei NUSSBAUMER, Redaktionskommission, S. 305; vgl. zudem statt vieler KLEIN sowie WESEL.

⁴ Siehe LÖTSCHER, Verständlichkeit, S. 110.

⁵ Dasselbe gilt für kantonale und kommunale Erlasse, die der ausdrücklichen oder stillschweigenden Zustimmung des Volkes bedürfen. Das umfasst aufgrund von Art. 51 Abs. 1 BV, der für Kantone das obligatorische Verfassungsreferendum vorsieht (vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, § 18 Rz. 15), im Minimum die Kantonsverfassungen.

Durch die Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) «soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann» (BGer, Urteil 1C_182/2011 vom 20. Dezember 2011 E. 6.2). Das kann er nur, wenn ihm der unterbreitete Gesetzestext verständlich ist.⁶

Es ist allerdings anzumerken, dass die Herleitung des Verständlichkeitsgebots aus der Garantie der politischen Rechte nur begrenzt zu justiziablen Ansprüchen führt.⁷ So lässt das Bundesgericht nach seiner bisherigen Praxis Abstimmungen zu, solange die unterbreiteten Vorlagen nicht gerade in «wesentlichen» Aspekten missverständlich sind.⁸

b) Legalitätsprinzip

Ein zweites Argument dafür, dass Erlasse verständlich sein müssen, stützt sich auf das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV): «Staatliches Handeln muss gesetzmässig sein, und das kann es nur, wenn die Gesetze hinlänglich klar und bestimmt sind».⁹ Gemäss diesem Argument ist Verständlichkeit also eine Voraussetzung für die genügende Bestimmtheit eines Gesetzes: Ein Gesetz kann nur dann als Grundlage staatlichen Handelns dienen, wenn es genügend bestimmt ist, und es kann nur dann genügend bestimmt sein, wenn es hinlänglich verständlich ist.¹⁰

Das Legalitätsprinzip hat zur Funktion, Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit zu gewährleisten.¹¹ Das rechtsstaatliche Argument für die Verständlichkeit von Erlassen knüpft deshalb bisweilen auch direkt an diese Begriffe an: «Der demokratische Staat muss den Bürgern Rechtssicherheit gewähren; das ist nur möglich, wenn ein Gesetz von allen gleich und gleich eindeutig verstanden werden kann.»¹²

Die Verständlichkeit von Erlassen fördert die Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit also insofern, als sie Voraussetzung für die Erkennbarkeit des Rechts ist:

⁶ MÜLLER, S. 91 f.; vgl. auch SCHWEIZER/BAUMANN/SCHEFFLER, S. 348 ff.

⁷ Vgl. MÜLLER/UHLMANN, Rz. 313 Fn. 808.

⁸ Siehe BGE 111 Ia 115, 118 f., E. 3a.

⁹ NUSSBAUMER, Redaktionskommission, S. 305.

¹⁰ Das Bundesgericht hat diese Verbindung zwischen der genügenden Bestimmtheit eines Gesetzes und seiner Verständlichkeit zumindest in einem Fall ausdrücklich bestätigt, vgl. BGE 128 I 295, 308 f., E. 5b/aa.

¹¹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 329 f.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 19 Rz. 13.

¹² LÖTSCHER, Verständlichkeit, S. 109.

«Der Gedanke des Rechtsstaats impliziert, dass alle Betroffenen, denen vom Gesetz eine Verpflichtung auferlegt oder ein Recht zugestanden wird, dies direkt aus dem Gesetz erkennen können.»¹³ In diesem Sinne bietet die Verständlichkeit von Erlassen nicht nur Rechtssicherheit, sondern auch Schutz vor ungleicher Behandlung und Willkür:

Nur ein verständlich formuliertes Gesetz kann die vom Rechtsstaat geforderte Rechtssicherheit für alle vom Recht angesprochenen Personen bieten. Ziel ist eine möglichst hohe Voraussehbarkeit behördlicher Entscheide; die Gesetzesadressaten sind im Vertrauen in die öffentlich erarbeitete und – nach der Publikation – öffentlich zugängliche Rechtsordnung zu schützen. [...] Klarheit des Gesetzes erleichtert den Verwaltungs- oder Justizbehörden eine rechtsgleiche und willkürfreie Handhabung des Rechts [...].¹⁴

Kritik am demokratischen und am rechtsstaatlichen Argument

Dem demokratischen und dem rechtsstaatlichen Argument für die Verständlichkeit von Erlassen erwächst aus Teilen der Lehre allerdings Kritik.¹⁵ So wird von verschiedener Seite angeführt, dass eine Allgemeinverständlichkeit von Erlassen, wie sie in diesen Argumenten gelegentlich anklingt, faktisch gar nicht erreicht werden könne und dass sie deshalb im Rechtsstaat so auch nicht vorgesehen sei¹⁶ – ja dass das Verständlichkeitsgebot, wenn es als Forderung nach Allgemeinverständlichkeit interpretiert werde, die Rechtsunterworfenen geradezu in die Irre führe, weil es ihnen vorgaukle, sie hätten verstanden oder könnten verstehen, was sie eben nicht verstanden hätten bzw. gar nicht verstehen könnten.¹⁷

Die Kritiker bringen dabei vor allem zwei Begründungen für ihre ablehnende Haltung gegenüber dem Verständlichkeitsgebot vor. Zum einen verweisen sie auf die sprach- und rechtstheoretische Erkenntnis, dass die Bedeutung eines Erlasstextes, seine «Wirkung in der Welt», erst klar wird, wenn er im konkreten Fall ausgelegt wird. So gesehen kann ein Erlasstext also gar nicht a priori «verstanden» werden, weil seine Bedeutung nicht textinhärent ist, sondern erst aus der Interaktion mit der Welt entsteht.¹⁸ Diesem Einwand wird von jenen Teilen der Lehre, die das Verständlichkeitspostulat befürworten, unter anderem die folgende Formel entgegengehalten, die auch im Lichte der genannten theore-

¹³ LÖTSCHER, *Verständlichkeit*, S. 10.

¹⁴ MÜLLER, S. 81.

¹⁵ Vgl. die Debatten bei EICHHOFF-CYRUS/ANTOS und bei LERCH, *Recht verstehen*.

¹⁶ Vgl. LERCH, *Grenzen*; MÜLLER/UHLMANN, Rz. 318 ff.

¹⁷ OGOREK, S. 299 f.

¹⁸ Vgl. LERCH, *Grenzen*; OGOREK.

tischen Überlegungen Bestand haben kann: ««Mündige Rechtssubjekte» sollten zumindest am Wortlaut (kritisch) kontrollierend nachvollziehen können, was eine bestimmte Passage rechtlich implizieren könnte.»¹⁹

Die zweite Begründung, die gegen die vermeintliche Forderung nach Allgemeinverständlichkeit ins Feld geführt wird, stützt sich auf die praktische Erfahrung, dass Laien kaum je Erlasse lesen.²⁰ Diese Sicht fasst Erlassstexte primär als hochspezialisierte Werkzeuge der juristischen Arbeit auf und geht davon aus, dass die Vermittlung des Rechts an die Rechtsunterworfenen über andere Medien geschieht bzw. zu geschehen hat. Anstelle von Allgemeinverständlichkeit wird deshalb «Vermittelbarkeit» gefordert: «Massgebend ist der Verständnishorizont derjenigen Personen, welche die Normen handhaben, sie umsetzen und anwenden, darüber informieren.»²¹ Dieser Sichtweise wird wiederum entgegengehalten, dass juristische Laien eben doch öfter, als behauptet wird, insbesondere mit Verordnungsrecht in Berührung kommen und Erlassstexte demnach nicht nur für juristische Experten gemacht sind.²² Als Kronzeuge wird regelmässig Eugen Huber angeführt, der in seinen Erläuterungen zum Vorentwurf des Schweizerischen Zivilgesetzbuches²³ das Programm für eine «volkstümliche Redaktion» von Erlassen aufgestellt hat:

Man mag noch so sehr von der Notwendigkeit der juristischen Ausbildung der Beamten überzeugt sein, die zur Anwendung der Gesetze berufen sind, so enthält das Gesetz nach unserem heutigen Rechte doch niemals nur eine Anweisung an die Beamten, wie sie gegebenen Falles zu verfahren hätten. Es will sich an alle wenden, die ihm unterworfen sind. Die Gebote des Gesetzgebers müssen daher, soweit dies mit dem speziellen Stoff verträglich ist, für jedermann oder doch für die Personen, die nach den gesetzlich geordneten Beziehungen in einem Berufe tätig sind, verstanden werden können. Ihre Sätze müssen auch für die nicht fachmännisch ausgebildeten Personen einen Sinn haben, wengleich der Fachmann jederzeit mehr daraus wird entnehmen können, als die

¹⁹ EICHHOFF-CYRUS/ANTOS, S. 7. Der vorgebrachte Einwand muss sich zudem den Vorwurf gefallen lassen, dass er zwei linguistische Phänomene vermischt, die in der sprachwissenschaftlichen Forschung längst als unterschiedliche Dimensionen von Sprechakten identifiziert worden sind (vgl. AUSTIN; SEARLE): die Illokution («das, was mit dem Gesagten gemeint ist») und die Perlokution («die tatsächliche Wirkung, die das Gesagte in der Welt hat»).

²⁰ Siehe statt vieler MÜLLER/UHLMANN, Rz. 320.

²¹ MÜLLER/UHLMANN, Rz. 326; kritisch dazu KELLER LÄUBLI, S. 159.

²² NUSSBAUMER, Redaktionskommission, S. 310; eine neuere britische Studie zur Frage, wer Erlassstexte liest, präsentiert BERTLIN.

²³ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210).

ändern. Das ist es vornehmlich, was man die volkstümliche Redaktion eines Gesetzes zu nennen pflegt.²⁴

Hubers Erläuterungen verdeutlichen, dass die Debatte über die (vermeintliche) Forderung nach der Allgemeinverständlichkeit von Erlassen von Dichotomien ausgeht, die es in der angenommenen Trennschärfe und Absolutheit in Wirklichkeit gar nicht gibt: Verständlichkeit vs. Unverständlichkeit, Laien vs. Experten. Man kann sich denn auch gelegentlich des Eindrucks nicht erwehren, dass in dieser Debatte Strohmannen bekämpft werden und die Positionen der beiden Seiten in der Sache gar nicht so weit auseinanderliegen, wie es zunächst den Anschein haben mag. So bestreiten auch die Befürworter des Verständlichkeitspostulats nicht, dass eine absolute Allgemeinverständlichkeit nicht erreicht werden kann; und seine Gegner gestehen durchaus ein, dass die praktische Arbeit an der Verständlichkeit von Erlasstexten für die Allgemeinheit von Nutzen sein kann. Die Alltagserfahrung zeigt, dass auch die bestausgebildete Juristin und der bestausgebildete Jurist gelegentlich Mühe bekunden, einen schlecht formulierten Erlasstext zu verstehen. Wird dieser Text verständlicher formuliert, profitieren davon nicht nur die Fachleute, sondern aufgrund der so gewonnenen Rechtssicherheit auch die Allgemeinheit.²⁵

c) **Ökonomieprinzip**

Das Verständlichkeitsgebot lässt sich schliesslich auch mit der Forderung nach der Wirksamkeit des Rechts begründen. Diese Forderung ist in der Bundesverfassung insofern verankert, als die Bundesversammlung im Rahmen ihrer Oberaufsicht über die anderen Behörden des Bundes dazu angehalten ist, die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen (Art. 170 BV sowie Art. 26 Abs. 3 Bst. d und Art. 27 ParlG²⁶).

Voraussetzung für die Wirksamkeit des Rechts ist zum einen, dass die Rechtsordnung von den Rechtsunterworfenen überhaupt akzeptiert wird. Die Verständlichkeit der Erlasse – so die Argumentation – trägt dazu bei:

Das Recht kann seine ordnende und lenkende Funktion nur entfalten, wenn die dem Recht «unterworfenen» Personen es verstehen und akzeptieren. Akzeptanz setzt aber Rechtsüberzeugung voraus, welche nur wachsen kann, wenn die «Rechtsunterworfe-

²⁴ HUBER, S. 12.

²⁵ Vgl. LERCH, Grenzen, S. 77.

²⁶ Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10).

nen» die Gesetze verstehen oder zumindest daran glauben, dass sie grundsätzlich verstehbar und eben keine Geheimwissenschaft sind.²⁷

Zum andern hängt die Wirksamkeit des Rechts von der Effektivität und Effizienz der Rechtsanwendung ab; auch darauf hat die Verständlichkeit von Erlassen einen Einfluss. So wird gelegentlich argumentiert, dass verständlichere Erlasse zu weniger Rechtsstreitigkeiten führen: «Klarheit des Gesetzes [...] verhindert eine unnötige Beschwerdelast bei den Rechtsmittelinstanzen. Diesem Aspekt kommt auch unter dem Gesichtspunkt der Effizienz des Verwaltungshandelns bzw. der Justiz Bedeutung zu.»²⁸ Eine geringere Anzahl unnötiger Rechtsstreitigkeiten ist allerdings nicht der einzige Aspekt, unter dem der Beitrag der Verständlichkeit zur Effektivität und Effizienz der Rechtsanwendung betrachtet werden kann. Verständliche Erlasse können ganz generell zu mehr Effizienz im Umgang mit dem Recht und dadurch zur Kostenminderung beitragen:

Das Problem besteht darin, dass unverständliches Gesetzesdeutsch hohen Aufwand und damit hohe Kosten verursacht: Kosten für private Haushalte, für die Unternehmen und für den Staat. Bürger und Unternehmen, aber auch die Verwaltungen müssen unnötig Zeit investieren, um Gesetzestexte zu verstehen. [...] Gegebenenfalls werden teure Experten zum Entschlüsseln des Amtsdeutschs beschäftigt. Je komplizierter die Rechtstexte sind, desto mehr Kosten verursacht die Rechtsberatung.²⁹

Diese ökonomischen Überlegungen zum Verständlichkeitsgebot führen weg von einer theoretischen Debatte, die sich auf die Frage nach der Möglichkeit oder Unmöglichkeit einer vermeintlichen Allgemeinverständlichkeit beschränkt, hin zu einer praxisorientierten Sicht darauf, wer von der Arbeit an der Verständlichkeit von Erlassen profitiert. Dazu gehören zunächst die Verfasserinnen und Verfasser selber: Ihnen hilft die Arbeit an der Verständlichkeit dabei, Unklarheiten, Lücken und Widersprüche im Normkonzept frühzeitig zu erkennen. Es profitieren aber insbesondere auch die politisch Verantwortlichen, denen die Beurteilung des Regelungsgehalts eines Erlasses erleichtert wird, und die mit der Rechtsanwendung betrauten Personen, die einfacher zu handhabende Entscheidungsanleitungen erhalten. Schliesslich sind verständliche Erlasse der betroffenen Allgemeinheit auch leichter vermittelbar und bieten so klarere Orientierungshilfen für den Alltag.³⁰

²⁷ NUSSBAUMER, Redaktionskommission, S. 305; vgl. auch KINDERMANN sowie LÖTSCHER, Verständlichkeit, S. 110.

²⁸ MÜLLER, S. 81.

²⁹ SCHRÖDER/WÜRDEMANN, S. 326 f.

³⁰ Vgl. NUSSBAUMER, Redaktionskommission, S. 306 ff.

2. Sprachenrecht

Das Verständlichkeitsgebot für die Rechtsetzung hat bisher auf Verfassungsstufe keine Positivierung erfahren: Es muss, wie soeben ausgeführt, aus dem Demokratieprinzip, dem Legalitätsprinzip und Ökonomieprinzip abgeleitet werden. Auf Gesetzesstufe ist das Verständlichkeitsgebot dagegen explizit festgehalten, nämlich in Art. 7 Abs. 1 des Sprachengesetzes (SpG)³¹. Unter der Sachüberschrift «Verständlichkeit» werden dort die Bundesbehörden dazu verpflichtet, sich um eine sachgerechte, klare und bürgerfreundliche Sprache zu bemühen und auf geschlechtergerechte Formulierungen zu achten. Im Folgenden soll diskutiert werden, wie das Verständlichkeitsgebot dadurch hinsichtlich seines Geltungsbereichs und seines Inhalts konkretisiert wird.

Der sachliche Geltungsbereich des gesetzlichen Verständlichkeitsgebots wird in Art. 2 Abs. 1 der Sprachenverordnung (SpV)³² konkretisiert: Dieser führt aus, dass der in Art. 7 Abs. 1 SpG festgehaltene gesetzliche Auftrag für «die amtlichen Publikationen und die weiteren für die Öffentlichkeit bestimmten Texte des Bundes» gilt; dazu gehören namentlich auch die rechtsetzenden Erlasse der Bundesbehörden. Dass das Verständlichkeitsgebot insbesondere auch die Gesetzgebung betrifft, geht zudem auch aus dem Bericht der federführenden Parlamentskommission hervor:

Für die Kommission steht fest, dass die Art und Weise, wie die Bundesbehörden die Sprachen *in der Gesetzgebung*, in Bekanntmachungen, in Informationsschriften usw. gebrauchen, für die Kommunikation im Staat von grosser Bedeutung ist. Deshalb legt Art. 7 Abs. 1 Anforderungen an die sprachliche Qualität der Texte fest, die von den Bundesbehörden verfasst sind.³³

Das im Gesetz verankerte Verständlichkeitsgebot gilt demnach grundsätzlich für alle rechtsetzenden Erlasse des Bundes, unabhängig davon, welche Behörde sie erlässt und welcher Normstufe sie angehören.

³¹ Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz, SpG) vom 5. Oktober 2007 (SR 441.1).

³² Verordnung über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachenverordnung, SpV) vom 4. Juni 2010 (SR 441.11).

³³ Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) vom 15. September 2006 zur parlamentarischen Initiative «Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz, SpG)» (BBl 2006 8977, 9005), Hervorhebung hinzugefügt.

Art. 7 Abs. 1 SpG definiert das Verständlichkeitsgebot nun als Verpflichtung der Bundesbehörden, sich um eine «sachgerechte, klare und bürgerfreundliche Sprache» zu bemühen und auf «geschlechtergerechte Formulierungen» zu achten. Damit positioniert sich der Gesetzgeber unter anderem auch in der Debatte darüber, inwiefern eine Allgemeinverständlichkeit von Erlassen angestrebt werden soll.

Indem er verlangt, dass die Sprache amtlicher Veröffentlichungen *sachgerecht* sei, distanziert sich der Gesetzgeber zunächst von einer allzu populistischen Sicht auf das Problem, die in der verkürzten oder vereinfachten Darstellung der Sachverhalte ein Mittel zur Verbesserung der Verständlichkeit von Erlasstexten zu erkennen glaubt. Er stellt klar, dass die Verbesserung der Verständlichkeit nicht zulasten von Genauigkeit und Vollständigkeit und schon gar nicht zulasten von sachlicher Richtigkeit gehen darf. Ebenso wenig dürfen bei der Arbeit an der Verständlichkeit die Funktion ausser Acht gelassen werden, die ein Erlasstext zu erfüllen hat, die Erwartungen, die man gemeinhin an einen Text dieser Sorte hat, und die Art und Weise, wie ein solcher Text im juristischen Alltag verwendet wird.³⁴

Im Gegensatz zu jenen Teilen der Lehre, die den Sinn der Arbeit an der Verständlichkeit von Erlassen überhaupt in Frage stellen,³⁵ versteht der Gesetzgeber Sachgerechtigkeit aber offensichtlich als Ausgangspunkt der Verständlichkeitsarbeit und nicht als deren Ende. Das bringt er dadurch zum Ausdruck, dass er verlangt, dass die Texte nicht nur sachgerecht, sondern auch *klar* zu formulieren seien. Der Gesetzgeber anerkennt also, dass es auch in sachgerecht abgefassten Texten durchaus noch Spielraum geben kann für eine Verbesserung der Verständlichkeit: Im Rahmen dessen, was sachgerecht ist, können Inhalte immer noch mehr oder weniger klar dargestellt sein. Die Klarheit eines Erlasses wird z. B. verbessert, wenn einer Anhäufung von vermeintlich willkürlichen Detailbestimmungen der darin versteckte Grundsatz vorangestellt wird. Der Sachgerechtigkeit wird dadurch kein Abbruch getan, vielmehr wird sie gefördert, weil der Zweck der Regelung nun leichter zu erkennen ist, was die Wahrscheinlich-

³⁴ Vgl. dazu LÖTSCHER, Verständlichkeit. – Unter dem Gesichtspunkt der Sachgerechtigkeit ist deshalb auch eine vergleichsweise textsortenfremde «Verbesserung» der Verständlichkeit von Gesetzestexten, wie sie LANGER/SCHULZ VON THUN/TAUSCH, S. 108 ff., vorschlagen, eher kritisch zu beurteilen.

³⁵ Siehe statt vieler OGOREK.

keit erhöht, dass sie so angewendet wird, wie es der Gesetzgeber beabsichtigt hat.

Mit dem dritten Kriterium, nämlich dass die Sprache amtlicher Veröffentlichungen *bürgerfreundlich* sein soll, macht der Gesetzgeber eine Aussage dazu, wer zum primären Adressatenkreis von Erlasstexten gehört. Es fällt auf, dass er nicht eine «sach- und *adressatengerechte*» Sprache fordert, sondern anstelle des Begriffs «adressatengerecht» das qualifiziertere Prädikat «bürgerfreundlich» verwendet.³⁶ Der Gesetzgeber relativiert damit die von Teilen der Lehre vertretene Ansicht, dass Erlasstexte lediglich «vermittelbar» sein müssten, sich aber grundsätzlich nicht direkt an die Bürgerinnen und Bürger richteten.³⁷ Mit der Verwendung des Begriffs «bürgerfreundlich» stellt er klar, dass das Ziel einer allgemeinverständlichen Sprache – unter Vorbehalt der Sachgerechtigkeit – durchaus seine Gültigkeit hat.³⁸

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Art. 7 Abs. 1 SpG das Verständlichkeitsgebot in der Tradition von Eugen Hubers «volkstümlicher Redaktion» konkretisiert. Der Bundesgesetzgeber hat mit der Formel «sachgerecht, klar und bürgerfreundlich» einen differenzierten und zugleich pragmatischen Verständlichkeitsbegriff gewählt, der einen Mittelweg darstellt zwischen den beiden in der Verständlichkeitsdebatte vertretenen Extrempositionen. Er anerkennt, dass Erlasstexte Sachzwängen unterworfen sind, die notwendigerweise zu einer gewissen Komplexität führen, präzisiert aber, dass im Rahmen solcher Sachzwänge dennoch möglichst klare Formulierungen anzustreben sind und dass dabei das Ideal der Allgemeinverständlichkeit, auch wenn es in der gele-

³⁶ Die französische und die italienische Fassung des SpG werden in der Adressatenfrage weniger konkret: Die französische Fassung verwendet anstatt «bürgerfreundlich» den Begriff «compréhensible», die italienische den Ausdruck «conforme alle esigenze dei destinatari». Die WBK-N scheint sich in ihrem Bericht zum SpG (vgl. Fn. 33) an der deutschen Fassung zu orientieren: «[Die Bundesbehörden] müssen sich bemühen, ihren Sprachgebrauch den konkreten Verhältnissen anzupassen und für die Bevölkerung verständlich zu kommunizieren» (S. 9005).

³⁷ Vgl. MÜLLER/UHLMANN, Rz. 326.

³⁸ Zu einer bürgerfreundlichen Sprache gehören gemäss Art. 7 Abs. 1 SpG auch *geschlechtergerechte* Formulierungen. So hält die WBK-N in ihrem Bericht zum SpG (vgl. Fn. 33) fest: «[D]ie Bundesbehörden [haben] eine Sprache zu verwenden, welche den Adressatinnen und Adressaten gerecht wird. Die Amtssprache soll deshalb der Tatsache Rechnung tragen, dass die Bevölkerung aus Frauen und Männern besteht» (S. 9005). – Zur geschlechtergerechten Formulierung von Gesetzestexten siehe SCHIEDT/KAMBER sowie, kritisch, BAUMANN.

gentlich geforderten Absolutheit nicht erreicht werden kann, dennoch als Orientierungspunkt zu gelten hat.³⁹

3. Verwaltungsorganisationsrecht

Für die Umsetzung des Verständlichkeitsgebots im verwaltungsinternen Rechtsetzungsverfahren (bzw. im verwaltungsinternen Vorverfahren zur Rechtsetzung) sind die Bundeskanzlei und das Bundesamt für Justiz gemeinsam zuständig.⁴⁰ Die beiden Verwaltungseinheiten haben den Auftrag, in Zusammenarbeit dafür zu sorgen, dass die Erlasse des Bundes «in allen Amtssprachen inhaltlich und formal übereinstimmen, sach- und adressatengerecht, kohärent und für die Bürgerinnen und Bürger verständlich sind» (Art. 4 Abs. 1 Bst. b OV-BK⁴¹) bzw. die Erlasse auf ihre «sprachlich-redaktionelle Angemessenheit» zu überprüfen (Art. 7 Abs. 3 OV-EJPD⁴²). Diese gemeinsame Verantwortlichkeit erklärt sich daraus, dass die Arbeit an der Verständlichkeit von Erlassen sowohl eine formal-sprachliche als auch eine materiell-rechtliche Seite hat. Ersteres liegt grundsätzlich im Zuständigkeitsbereich der Bundeskanzlei, Letzteres in jenem des Bundesamtes für Justiz.⁴³

Die Bundeskanzlei hat allgemein die Aufgabe, für die formale Qualität der für die Öffentlichkeit bestimmten Texte des Bundes zu sorgen (Art. 3 Abs. 2 OV-BK). Sie legt dabei unter anderem auch redaktionelle und formale Regeln fest, die dazu beitragen sollen, dass die Texte sachgerecht, klar und bürgerfreundlich sowie nach den Grundsätzen der sprachlichen Gleichbehandlung der Geschlechter formuliert werden (Art. 2 SpV). Im Rahmen der Rechtsetzungsbegleitung obliegt ihr ausser der sprachlich-redaktionellen Überprüfung der Er-

³⁹ Vgl. TSCHANNEN, Gesetzgebung, S. 167: «Dass Klarheit nicht immer gelingen kann – der Zwang zum politischen Kompromiss, die Grenzen der Regelungstechnik drängen miteinander zur offenen Norm –, ändert nichts an der Pflicht, sich darum wenigstens zu bemühen.»

⁴⁰ Für die Umsetzung des Verständlichkeitsgebots im parlamentarischen Rechtsetzungsverfahren ist die Redaktionskommission der Bundesversammlung verantwortlich; siehe den Beitrag von ALTHERR im vorliegenden Band sowie STEINER.

⁴¹ Organisationsverordnung für die Bundeskanzlei (OV-BK) vom 29. Oktober 2008 (SR 172.210.10).

⁴² Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement Bundeskanzlei (OV-EJPD) vom 17. November 1999 (SR 172.213.1).

⁴³ Zur Kompetenzverteilung zwischen Bundeskanzlei und Bundesamt für Justiz vgl. SÄGESSER.

lasse auch die Sicherstellung der gesetzestechnischen Qualität (Art. 4 Abs. 1 Bst. a OV-BK).

Das Bundesamt für Justiz hat die allgemeine Aufgabe, auf die Erarbeitung «zweckmässiger bundesrechtlicher Regelungen» hinzuwirken, die «verständlich und widerspruchsfrei sind und mit dem übergeordneten Recht im Einklang stehen» (Art. 6 Abs. 1 Bst. c OV-EJPD). Im Gegensatz zur Bundeskanzlei ist das Bundesamt für Justiz also mit den materiell-rechtlichen Fragen der Rechtsetzung befasst: Im Rahmen der Rechtsetzungsbegleitung unterzieht es die Erlassentwürfe einer präventiven Rechtskontrolle, indem es sie auf ihre Verfassungs- und Gesetzmässigkeit, auf ihre Übereinstimmung und Vereinbarkeit mit dem geltenden nationalen und internationalen Recht und auf ihre inhaltliche Richtigkeit überprüft (Art. 7 Abs. 3 OV-EJPD).⁴⁴

III. Institutionelle Umsetzung

Die Bundeskanzlei und das Bundesamt für Justiz haben ihren organisationsrechtlichen Auftrag, im verwaltungsinternen Rechtsetzungsverfahren gemeinsam für die Einhaltung des Verständlichkeitsgebots zu sorgen, mit der Einrichtung der verwaltungsinternen Redaktionskommission (VIRK) institutionell umgesetzt. Deren Organisation, Auftrag und Verfahren sind in einer von Bundeskanzlei und Bundesamt für Justiz gemeinsam erlassenen Verwaltungsverordnung, dem VIRK-Reglement⁴⁵, festgehalten. Sie werden im Folgenden kurz dargestellt.

1. Organisation

a) Zusammensetzung

Der Zweck und die Zusammensetzung der VIRK werden in Art. 1 des VIRK-Reglements wie folgt definiert:

⁴⁴ Eine ausführliche Darstellung dieser Tätigkeit bietet der Bericht des Bundesrates über die Stärkung der präventiven Rechtskontrolle vom 5. März 2010 (BBl 2009 2187).

⁴⁵ Reglement über die verwaltungsinterne Redaktionskommission vom 1. November 2007. Abrufbar unter: www.bk.admin.ch > Unterstützung der Regierung > Rechtsetzungsbegleitung > Gesetzesredaktion > Verwaltungsinterne Redaktionskommission (besucht am 19.02.2018).

Art. 1 Verwaltungsinterne Redaktionskommission

¹Die verwaltungsinterne Redaktionskommission (VIRK) ist eine interdisziplinäre und interdepartementale Kommission für die Redaktion der rechtsetzenden Erlasse des Bundes.

²Sie besteht aus Sprachspezialistinnen und Sprachspezialisten der Bundeskanzlei und Juristinnen und Juristen des Bundesamtes für Justiz.

Die VIRK ist also eine Kommission, die speziell und ausschliesslich für die Redaktion der rechtsetzenden Erlasse des Bundes eingerichtet wurde. Sie ist sowohl interdisziplinär als auch interdepartemental: Sie setzt sich zusammen aus Sprachspezialistinnen und Sprachspezialisten der Sektionen Deutsch und Französisch der zentralen Sprachdienste der Bundeskanzlei und aus Juristinnen und Juristen der Fachbereiche Rechtsetzungsbegleitung I und II des Bundesamtes für Justiz. Damit vereinigt sie linguistisches und juristisches Fachwissen.

Die VIRK tagt allerdings nie im Plenum, sondern arbeitet ausschliesslich in ad hoc zusammengestellten Arbeitsgruppen: in Zweierbesetzung (ein/e Sprachspezialist/in und ein/e Jurist/in), wenn ein Text nur in der Originalsprache redigiert wird, und in Viererbesetzung (je ein/e Sprachspezialist/in und ein/e Jurist/in deutscher und französischer Muttersprache), wenn die deutsche und die französische Fassung eines Textes parallel redigiert werden. Die Sektionen Deutsch und Französisch der zentralen Sprachdienste der Bundeskanzlei und die Fachbereiche Rechtsetzungsbegleitung I und II des Bundesamtes für Justiz entscheiden selbstständig darüber, welche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sie in die Arbeitsgruppen der VIRK delegieren.

b) Leitung

Die Leitung der VIRK und das organisatorische Zusammenspiel zwischen der Bundeskanzlei und dem Bundesamt für Justiz werden in Art. 6 des VIRK-Reglements wie folgt geregelt:

Art. 6 Leitung der VIRK

¹Die Vizekanzlerin oder der Vizekanzler für den Bereich Bundesrat bestimmt die Leiterin oder den Leiter der VIRK.

²Die für die Rechtsetzungsbegleitung zuständige Vizedirektorin oder der entsprechende Vizedirektor des Bundesamtes für Justiz bestimmt die Personen im Bundesamt für Justiz, welche die Koordination mit der Bundeskanzlei sicherstellen.

³Die Leiterin oder der Leiter der VIRK hat namentlich folgende Aufgaben:

- a. Sie oder er sorgt für die Beschaffung der Unterlagen und ihre Verteilung an die Sprachdienste der Bundeskanzlei und wenn nötig an das Bundesamt für Justiz.

- b. Sie oder er führt die Geschäftsdatei.
- c. Sie oder er organisiert eine wöchentliche Koordinations-sitzung.
- d. Sie oder er vertritt die VIRK nach aussen.

Die organisatorische Leitung der VIRK liegt sowohl in der Gesamtkommission als auch in den einzelnen Arbeitsgruppen bei der Bundeskanzlei.

Die Vizekanzlerin oder der Vizekanzler für den Bereich Bundesrat, in dem die zentralen Sprachdienste der Bundeskanzlei angesiedelt sind, bestimmt eine Leiterin oder einen Leiter der VIRK.⁴⁶ Die Hauptaufgabe dieser Person besteht darin, die Arbeiten der Kommission mit den beteiligten Verwaltungseinheiten (Sektionen Deutsch und Französisch der zentralen Sprachdienste der Bundeskanzlei und Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung I und II des Bundesamtes für Justiz) zu organisieren und die VIRK nach aussen zu vertreten. Der zuständige Vizedirektor des Bundesamtes für Justiz benennt in den beiden Fachbereichen für Rechtsetzungsbegleitung je eine Person, die die Koordination mit der VIRK insbesondere durch die Teilnahme an einer vom Leiter der VIRK organisierten wöchentlichen Koordinations-sitzung sicherstellt.

In den Arbeitsgruppen der VIRK liegt die organisatorische Federführung bei der zuständigen Sprachspezialistin oder dem zuständigen Sprachspezialisten (Art. 5 Abs. 3 VIRK-Reglement).

2. Auftrag

Art. 2 des VIRK-Reglements bestimmt, welche Erlasse die VIRK prüft und welche Kriterien sie dabei anwendet:

Art. 2 Aufgabe

¹ Die VIRK sorgt dafür, dass die rechtsetzenden Erlasse des Bundes für die Bürgerinnen und Bürger verständlich sind. Dabei achtet sie insbesondere:

- a. auf logischen, sach- und adressatengerechten Aufbau;
- b. auf die Beseitigung von Unklarheiten, Widersprüchen und Lücken im Text;
- c. auf einfache und knappe, klare, kohärente und geschlechtergerechte Formulierung;
- d. im Falle der Korektion (Art. 3 Abs. 1) auf die Übereinstimmung des Textes in der deutschen und der französischen Fassung;
- e. auf sprachliche Richtigkeit.

⁴⁶ In der Praxis war bisher immer der Leiter der Sektion Deutsch der zentralen Sprachdienste zugleich auch der Leiter der VIRK. Das hängt primär damit zusammen, dass in der Bundesverwaltung, wie noch auszuführen ist, die überwiegende Mehrzahl der Erlassentwürfe auf Deutsch ausgearbeitet werden und die Sektion Deutsch deshalb wesentlich mehr Redaktionsgeschäfte zu bearbeiten hat als die Sektion Französisch.

² Sie bearbeitet die Entwürfe zu Verfassungsbestimmungen und Gesetzen sowie zu Bundesrats-, Departements- und Amtsverordnungen.

³ Sie bearbeitet nebst den Entwürfen aus der Verwaltung auch Entwürfe aus dem Parlament und aus den eidgenössischen Gerichten.

a) Prüfobjekte

Der Auftrag der VIRK ist in Bezug auf die zu prüfenden Erlasse umfassend: Er erstreckt sich grundsätzlich auf alle rechtsetzenden Erlasse des Bundes, unabhängig davon, ob sie aus der Verwaltung, dem Parlament oder aus den eidgenössischen Gerichten stammen. Auch die Normstufe der Erlasse ist unerheblich: Die VIRK prüft Entwürfe zu Verfassungsbestimmungen und Bundesgesetzen, zu Bundesrats-, Departements- und Amtsverordnungen sowie Entwürfe zu Verordnungen von Einheiten der dezentralen Bundesverwaltung, des Parlaments und der eidgenössischen Gerichte. Volksinitiativen und völkerrechtliche Verträge werden von der VIRK nicht geprüft (mehr dazu unter Ziff. IV).

b) Prüfkriterien

Die VIRK hat die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass die Erlasse des Bundes «für die Bürgerinnen und Bürger» verständlich sind (Art. 2 Abs. 1 erster Satz VIRK-Reglement). Mit dieser Formulierung wird die VIRK, wie durch die entsprechenden Formulierungen in Art. 7 Abs. 1 SpG und Art. 4 Abs. 1 Bst. b OV-BK vorgegeben, in den Dienst einer «volkstümlichen Redaktion» gestellt. Art. 2 Abs. 1 zweiter Satz des VIRK-Reglements nennt die Kriterien, die bei der Verständlichkeitsprüfung anzuwenden sind.

Die Liste der Kriterien verdeutlicht, was auch die linguistische Verständlichkeitsforschung gezeigt hat: dass die Verständlichkeit eines Textes nicht allein von einzelnen Formulierungen abhängt, sondern viel mehr noch von einer kohärenten Strukturierung der Inhalte beeinflusst wird.⁴⁷ Entsprechend hat die VIRK den Auftrag, auf einen logischen, sach- und adressatengerechten Textaufbau zu achten (Bst. a) und inhaltliche Unklarheiten, Widersprüche und Lücken im Text

⁴⁷ BUSSMANN, S. 737, stellt z. B. in Bezug auf die neueren textpsychologischen Verständlichkeitsmodelle von GROEBEN und LANGER/SCHULZ VON THUN/TAUSCH Folgendes fest: «Als wichtigster Faktor für die Verständlichkeit eines Textes hat sich dabei die inhaltliche Strukturierung erwiesen, durch die ein Rahmen zur Aufnahme des Textinhaltes aufgebaut und beim Rezipienten ein dazu passendes kognitives Schema aktiviert wird.»

zu beseitigen (Bst. b). Unklarheiten, Widersprüche und Lücken⁴⁸ können dadurch entstehen, dass der Text den intendierten Regelungsinhalt ungenau, falsch oder unvollständig wiedergibt, oder aber sie sind eine Folge dessen, dass der Inhalt selber konzeptionell noch unausgereift ist.⁴⁹ Der Auftrag der VIRK trägt der Tatsache Rechnung, dass sich eine Verständlichkeitsprüfung nie ganz auf die Form eines Textes reduzieren lässt, sondern auf die eine oder andere Weise immer auch den Inhalt berührt. Oft fördert erst die Arbeit an der Verständlichkeit gewisse Mängel im zugrundeliegenden Normkonzept zutage.⁵⁰

An dritter Stelle wird die VIRK alsdann beauftragt, auf einfache und knappe, klare, kohärente und geschlechtergerechte Formulierungen hinzuwirken (Bst. c). Auch in diesem Punkt greift das VIRK-Reglement auf die Erkenntnisse der linguistischen Verständlichkeitsforschung zurück. Diese hat gezeigt, dass neben der inhaltlichen Strukturierung insbesondere die Einfachheit und Prägnanz der Formulierungen die Verständlichkeit eines Textes verbessern.⁵¹

Schliesslich haben auch formale Aspekte einen Einfluss auf die Verständlichkeit. Das sind zunächst die Übereinstimmung der verschiedenen Sprachfassungen und die sprachliche Richtigkeit der Texte (Bst. d und e). Diese beiden Aspekte werden von der VIRK ebenfalls berücksichtigt, sie werden aber vor allem im Rahmen des sog. Circuit, der unten noch zu besprechen sein wird, einer eingehenden Prüfung unterzogen. Die Kontrolle der gesetzestechnischen Richtigkeit, d. h. die Überprüfung der formalen Erlassgestaltung,⁵² gehört dagegen nicht zu

⁴⁸ Unklarheiten stellen im Gegensatz zu unbestimmten Gesetzesbegriffen eine Verletzung des aus dem Legalitätsprinzip ableitbaren Bestimmtheitsgebots dar. Zu den verschiedenen Formen der Unbestimmtheit in der Normierung vgl. MÜLLER/UHLMANN, Rz. 250 ff.; zu den verschiedenen Arten von Widersprüchen, ihren Folgen und ihrer Vermeidung statt vieler MÜLLER/UHLMANN, Rz. 211 ff.; zum Begriff der Lücke statt vieler TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 25 Rz. 7 ff.

⁴⁹ Vgl. SCHUHMACHER, Ziff. 4.2, S. 88 f.

⁵⁰ Vgl. NUSSBAUMER, Redaktionskommission, S. 310: «Verständlichkeitsarbeit ist Arbeit am normativen Gedanken.» Eine ähnliche Feststellung findet sich im Bericht des Bundesrates über die Stärkung der präventiven Rechtskontrolle vom 5. März 2010 (BBl 2009 2187, 2208 f.): «Bei der [...] sprachlichen Überprüfung der Rechtserlasse handelt es sich zwar nicht primär um eine Kontrolle der Rechtmässigkeit von Rechtsetzung. Doch durch das Aufdecken von inneren Widersprüchen und Unklarheiten in den Normtexten oder von Normenkollisionen tauchen immer wieder rechtliche Fragen auf.»

⁵¹ Siehe BUSSMANN, S. 737 sowie GROEBEN und LANGER/SCHULZ VON THUN/TAUSCH; vgl. die Beiträge von HARTMANN/PARÁDI, HÖFLER und WOLFER im vorliegenden Band.

⁵² Vgl. BUNDESKANZLEI.

den Aufgaben der VIRK. In der Lehre wird zwar verschiedentlich darauf hingewiesen, dass auch die Gesetzestechnik einen nicht unwesentlichen Beitrag zur Verständlichkeit von Erlasstexten leistet.⁵³ Die VIRK korrigiert im Zuge der redaktionellen Überprüfung deshalb auch regelmässig gesetzestechnische Fehler. Formell obliegt die Kontrolle der Gesetzestechnik aber der Sektion Recht der Bundeskanzlei. Weil der formale und der materielle Aspekt auch hier oft nicht klar voneinander getrennt werden können, teilt sie sich diese Aufgabe mit dem Bundesamt für Justiz, das die Erlasse des Bundes in Zusammenarbeit mit der Bundeskanzlei unter anderem auch auf ihre «gesetzestechnische Angemessenheit» zu überprüfen hat (Art. 7 Abs. 3 OV-EJPD). Da grössere gesetzestechnische Änderungen immer auch redaktionelle Auswirkungen haben und redaktionelle Änderungen umgekehrt oft gesetzestechnische Anpassungen erforderlich machen, arbeiten die Sektion Recht der Bundeskanzlei und die VIRK bei der Anwendung und Weiterentwicklung der Gesetzestechnik aber eng zusammen.

c) Prüfmodi

Die VIRK kennt zwei Prüfmodi, die Koredaktion und die (einfache) Redaktion (Art. 3 VIRK-Reglement):

Art. 3 Koredaktion und Redaktion

¹Die VIRK bearbeitet die Entwürfe zu Verfassungsbestimmungen und Gesetzen gleichzeitig in deutscher und französischer Sprache (Koredaktion).

²Die Entwürfe zu Verordnungen werden in der Regel nur in der Sprache des Ausgangstextes bearbeitet (Redaktion).

³Die Vertreterinnen und Vertreter der Bundeskanzlei und des Bundesamtes für Justiz entscheiden von Fall zu Fall gemeinsam, ob eine Verordnung in Koredaktion bearbeitet wird. Für eine Koredaktion sprechen namentlich die folgenden Kriterien:

- a. Es handelt sich um eine Verordnung des Bundesrates.
- b. Die Verordnung richtet sich an einen breiten Adressatenkreis.
- c. Die Regelungsmaterie ist komplex.
- d. Es wird eine Vernehmlassung oder Anhörung durchgeführt.

Entwürfe von Verfassungsbestimmungen und Gesetzen müssen der VIRK sowohl in der deutschen als auch in der französischen Fassung vorgelegt werden. Die VIRK führt bei diesen Texten eine Koredaktion durch, d. h. sie bearbeitet die beiden Sprachfassungen gemeinsam (Art. 3 Abs. 1 VIRK-Reglement).⁵⁴ Verordnungsentwürfe werden dagegen in der Regel nur in der Originalsprache redi-

⁵³ Siehe z. B. NUSSBAUMER, *Gesetze*, S. 54 f.

⁵⁴ Zur Praxis der Koredaktion vgl. BRATSCHI/NUSSBAUMER, S. 373 («Korevision»).

giert (Art. 3 Abs. 2 VIRK-Reglement). Wie bereits erwähnt, arbeitet die VIRK bei einer einfachen Redaktion in Zweierbesetzung (ein/e Sprachspezialist/in und ein/e Jurist/in) und bei einer Koredaktion in Viererbesetzung (pro Sprache je ein/e Sprachspezialist/in und ein/e Jurist/in). Gelegentlich kann es vorkommen, dass das Bundesamt für Justiz bei einer kleineren Koredaktion auch nur eine Vertretung in die VIRK delegiert.

3. Verfahren

a) Zeitpunkt

Der Zeitpunkt, zu dem die VIRK einen Erlassentwurf prüft, hängt insbesondere davon ab, ob es sich dabei um eine Vorlage aus der Verwaltung handelt oder um einen Entwurf aus dem Parlament oder den eidgenössischen Gerichten. Im Regelfall wird die VIRK während der Ämterkonsultation tätig:

Art. 4 Zeitpunkt der Bearbeitung

¹ Die VIRK bearbeitet die Erlassentwürfe im Rahmen jeder Ämterkonsultation.

² Sie kann auch ausserhalb der Ämterkonsultationen tätig werden.

aa) Vorlagen aus der Verwaltung

Fachämter der Bundesverwaltung, die einen Erlassentwurf vorbereiten, sind gemäss Art. 4 und 15 RVOV verpflichtet, die «mitinteressierten Verwaltungseinheiten» zur Stellungnahme einzuladen (sog. Ämterkonsultation⁵⁵). Als mitinteressiert gelten dabei alle «Verwaltungseinheiten, die einen fachlichen Bezug zum Geschäft haben oder die für die Beurteilung finanzieller, rechtlicher oder formeller Aspekte zuständig sind» (Art. 4 Abs. 3 RVOV). Da die VIRK gestützt auf Art. 4 Abs. 1 Bst. b OV-BK und Art. 7 Abs. 3 OV-EJPD mit der Beurteilung formeller (nämlich sprachlich-redaktioneller) Aspekte betraut ist, muss sie in jeder Ämterkonsultation begrüsst werden.⁵⁶

⁵⁵ Bei Erlassentwürfen, die nicht vom Bundesrat behandelt werden, spricht Art. 15 RVOV genau genommen lediglich von einer «Mitwirkung» der mitinteressierten Verwaltungseinheiten und nicht von einer «Ämterkonsultation» (im formellen Sinn). Nachfolgend werden der Einfachheit halber und gemäss der gängigen Praxis beide Fälle als Ämterkonsultation (im materiellen Sinn) bezeichnet.

⁵⁶ Nicht vollends geklärt ist, ob die VIRK oder aber eigentlich die im Verwaltungsorganisationsrecht tatsächlich genannten Verwaltungseinheiten Bundeskanzlei und Bundesamt für Justiz begrüsst werden müssen. In der Praxis ergeht die Einladung zur Stel-

Hinsichtlich der Frage, wann und wie oft eine Ämterkonsultation durchzuführen ist, sind die folgenden Fälle zu unterscheiden:

- Zu Vorlagen, bei denen eine Vernehmlassung durchgeführt wird (vgl. Art. 3 und 3a VIG⁵⁷), finden zwei Ämterkonsultationen statt: eine zum Vorentwurf, der in die Vernehmlassung gehen soll, und im Anschluss an die Vernehmlassung eine zum eigentlichen Entwurf, der dem Bundesrat vorgelegt werden soll.
- Zu Vorlagen, bei denen keine Vernehmlassung durchgeführt wird, findet an sich nur eine Ämterkonsultation statt. Allerdings kommt es auch bei diesen Vorlagen immer wieder vor, dass eine zweite Ämterkonsultation durchgeführt wird. Die Motivation dafür ist grundsätzlich dieselbe wie für die Durchführung einer zweiten Ämterkonsultation nach einer Vernehmlassung oder Anhörung: Es kann vorkommen, dass ein Entwurf aufgrund der Rückmeldungen (in diesem Fall aus der ersten Ämterkonsultation) erheblich geändert werden muss. Weil damit faktisch eine neue Vorlage entsteht, wird noch einmal eine Ämterkonsultation durchgeführt, um sich gegen Einwände, die sonst allenfalls erst im Mitberichtsverfahren vorgebracht würden, frühzeitig abzusichern.

Der Ämterkonsultation vorausgehen kann eine inoffizielle Vorkonsultation der VIRK durch das federführende Amt. In einem solchen Fall entscheidet die VIRK unter Berücksichtigung der Ausgereiftheit des Entwurfs und der zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen, ob sie bereits tätig wird oder ob sie erst im Rahmen der offiziellen Ämterkonsultation Stellung nimmt (Art. 4 Abs. 2 VIRK-Reglement).

bb) Vorlagen aus dem Parlament

Gesetze und Verordnungen der Bundesversammlung, die aufgrund einer parlamentarischen Initiative oder einer Standesinitiative direkt vom Parlament ausgearbeitet werden (Art. 111 Abs. 1 bzw. Art. 117 Abs. 2 ParlG), durchlaufen nicht das verwaltungsinterne Vorverfahren zur Rechtsetzung. Gemäss einer Vereinbarung zwischen den Parlamentsdiensten und der Verwaltung werden

lungnahme zwar an die Bundeskanzlei (zur Prüfung der gesetzestechnischen Aspekte) und das Bundesamt für Justiz (für die materielle Rechtskontrolle), aber auch direkt an die VIRK (vgl. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Rz. 100).

⁵⁷ Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VIG) vom 18. März 2005 (SR 172.061).

die VIRK, das Bundesamt für Justiz und die Sektion Recht der Bundeskanzlei aber durch die zuständige Kommission konsultiert, bevor diese den Entwurf zuhanden des Erstrats verabschiedet. Die Vereinbarung stützt sich auf Art. 112 Abs. 1 ParlG, nach dem die Kommission die Verwaltung beziehen kann, um alle für die Ausarbeitung des Entwurfs notwendigen Rechts- und Sachauskünfte zu erhalten. Oftmals wird der Entwurf im Auftrag des Parlaments durch das zuständige Fachamt ausgearbeitet; in solchen Fällen kann die VIRK auch bereits vom Fachamt hinzugezogen werden.

cc) *Vorlagen aus den eidgenössischen Gerichten*

Am wenigsten institutionalisiert ist die Konsultation der VIRK zu Vorlagen aus den eidgenössischen Gerichten (Verordnungen, Reglemente). Die Zusammenarbeit beruht auf Briefwechseln zwischen der Verwaltung und den einzelnen Gerichten, in denen vereinbart wird, dass die VIRK bei der Ausarbeitung der Erlasse nach Möglichkeit konsultiert wird.

b) **Ablauf**

Die Bearbeitung eines Erlassentwurfs durch die VIRK läuft in zwei Phasen ab. In einer ersten Phase erarbeitet die VIRK eine Stellungnahme zum Entwurf, und in einer zweiten Phase (dem sog. *Suivi*) bespricht sie diese Stellungnahme mit dem federführenden Amt:

Art. 5 Verfahren

¹ Die Vertreterinnen und Vertreter der Bundeskanzlei und des Bundesamtes für Justiz prüfen die Entwürfe gemeinsam und erarbeiten eine Stellungnahme der VIRK.

² Die VIRK bespricht ihre Änderungsvorschläge mit dem federführenden Amt. Findet die Besprechung im Rahmen einer Sitzung statt, so nehmen daran teil:

- a. bei einer Koredaktion: die beiden Sprachspezialistinnen und -spezialisten der Bundeskanzlei, mindestens ein Jurist oder eine Juristin des Bundesamtes für Justiz und Vertreterinnen und Vertreter des federführenden Amtes beider Sprachen;
- b. bei einer Redaktion: eine Spezialistin oder ein Spezialist der Bundeskanzlei für die entsprechende Sprache, eine Juristin oder ein Jurist des Bundesamtes für Justiz und Vertreterinnen und Vertreter des federführenden Amtes.

³ Die zuständigen Sprachspezialistinnen und Sprachspezialisten der Bundeskanzlei organisieren die Arbeit der VIRK und die Besprechung mit dem federführenden Amt.

aa) *Stellungnahme*

Die zuständigen Mitglieder der VIRK überprüfen den Erlassentext und erarbeiten gemeinsam eine Stellungnahme zuhanden des federführenden Amtes (Art. 5 Abs. 1 VIRK-Reglement). In der Stellungnahme weist die VIRK nicht nur auf festgestellte Mängel hin, sondern macht – meist direkt im Text selber – konkrete Vorschläge dazu, wie die Verständlichkeit verbessert werden könnte. Wo sich ihr die intendierte Bedeutung aus dem Text nicht erschliesst und die Ausarbeitung eines konkreten Verbesserungsvorschlags deshalb noch nicht möglich ist, stellt die VIRK in ihrer Stellungnahme Rückfragen an das Amt und weist darauf hin, dass die entsprechenden Stellen einer weiteren redaktionellen Überarbeitung bedürfen.⁵⁸

In der Regel wird die redaktionelle Stellungnahme der VIRK abgestimmt mit der materiellen Stellungnahme, die das Bundesamt für Justiz im Rahmen der Rechtskontrolle verfasst. In der Regel arbeiten in der VIRK deshalb jene Juristinnen und Juristen mit, die im Bundesamt für Justiz zuständig für die Ausarbeitung der materiellen Stellungnahme zum entsprechenden Erlassentwurf sind.

bb) *Suivi*

Nach Abgabe der Stellungnahme bespricht die VIRK ihre Anträge, Fragen und Bemerkungen mit den Vertreterinnen und Vertretern des federführenden Amtes (Art. 5 Abs. 2 VIRK-Reglement). Während dieser Besprechung – und oft auch noch im Nachgang dazu – versuchen die Mitglieder der VIRK und die Vertreterinnen und Vertreter des Amtes gemeinsam, Fragen zu klären, allfällige Differenzen zu bereinigen und, wo nötig, verständlichere Formulierungen zu finden.

Die VIRK übernimmt aber zu keinem Zeitpunkt die Texthoheit: Der Entscheid darüber, welche Änderungsvorschläge umgesetzt werden, liegt während des gesamten verwaltungsinternen Verfahrens beim zuständigen Fachamt. Bei Vorlagen, die an den Bundesrat gehen, kann die VIRK, wenn sie sich mit dem Amt nicht einig wird, allerdings verlangen, dass das federführende Departement eine allfällige Differenz in seinem Antrag an den Bundesrat ausweist (Art. 4 Abs. 2 RVOV). Als letztes Eskalationsmittel kann die VIRK dem Bundeskanzler beantragen, dem Bundesrat einen Mitbericht einzureichen (Art. 15

⁵⁸ Zur Arbeitsweise der VIRK vgl. NUSSBAUMER, Redaktionskommission, S. 303.

RVOG und Art. 5 RVOV). In der Praxis wird von diesen beiden Eskalationsmitteln aber ausgesprochen selten Gebrauch gemacht.

cc) *Exkurs: abschliessende sprachliche Überprüfung*

Mit dem Ende des Suivi ist die Arbeit der VIRK abgeschlossen; allenfalls wird ihr der Entwurf in einer zweiten Ämterkonsultation noch einmal vorgelegt. Im Nachgang zu den Ämterkonsultationen finden allerdings noch an zwei weiteren Stellen im Verfahren sprachliche Überprüfungen statt. Der Vollständigkeit halber sollen diese ebenfalls kurz erwähnt werden. Sie werden zwar nicht von der VIRK vorgenommen, die zentralen Sprachdienste der Bundeskanzlei sind aber in beiden Fällen in irgendeiner Form beteiligt.

Vorlagen aus der Verwaltung und den eidgenössischen Gerichten werden von der Bundeskanzlei gestützt auf Art. 3 Abs. 2 OV-BK und Art. 10 Abs. 3 Bst. c SpDV⁵⁹ vor ihrer Verabschiedung und Publikation einer letzten Qualitätskontrolle unterzogen (sog. Circuit). Im Rahmen dieser Kontrolle, wird überprüft, ob die Texte gesetzestechnisch und sprachlich korrekt sind und ob sie in allen drei Amtssprachen inhaltlich und formal übereinstimmen. Spätestens im Circuit müssen die Texte also auf Deutsch, Französisch und Italienisch vorliegen. Die italienische Sprachfassung wird allerdings erst überprüft, nachdem die Kontrolle der deutschen und französischen Fassung abgeschlossen wurde. Redaktionelle Korrekturen sind in dieser Phase nur noch sehr begrenzt möglich; sie kommen insbesondere dann vor, wenn das Fachamt ohne Rücksprache mit der VIRK noch Änderungen am Text vorgenommen hat.⁶⁰ Die Texthoheit bleibt aber auch im Circuit beim zuständigen Amt. Bei Bundesratsgeschäften kann die Bundeskanzlei immerhin mit den oben beschriebenen Eskalationsmitteln (Ausweis im Bundesratsantrag, Mitbericht) reagieren, falls sich allfällige Differenzen nicht ausräumen lassen.

Erlasse der Bundesversammlung werden vor der Schlussabstimmung in den Räten von der Redaktionskommission der Bundesversammlung einer abschliessenden sprachlichen und formalen Überprüfung unterzogen (Art. 56–59

⁵⁹ Verordnung über die Sprachdienste der Bundesverwaltung (Sprachdiensteverordnung, SpDV) vom 14. November 2012 (SR 172.081).

⁶⁰ Der Kontakt zur VIRK ist dabei über die zentralen Sprachdienste der Bundeskanzlei sichergestellt: Im Normalfall führen dieselben Sprachspezialistinnen und Sprachspezialisten, die die Texte bereits im Rahmen der VIRK bearbeitet haben, auch die sprachliche Schlussprüfung durch.

ParlG).⁶¹ An den Sitzungen der Redaktionskommission nehmen auch Vertreterinnen und Vertreter der zentralen Sprachdienste der Bundeskanzlei mit beratender Funktion teil und können so ein letztes Mal redaktionelle Korrekturen anregen.⁶²

IV. Diskussion

Die Komplexität der Regelungsbereiche, die zunehmende Internationalisierung, der Zeitdruck und die Hektik in der Gesetzgebung sowie die unter Fachleuten gelegentlich anzutreffende Meinung, dass die Bürgerinnen und Bürger Erlassentexte ohnehin nicht lesen würden, gelten als die hauptsächlichen Gefahren für die Verständlichkeit des Rechts.⁶³ Wie gut ist die Institution VIRK dafür geeignet, diesen Gefahren entgegenzutreten? Um diese Frage zu beantworten, werden im Folgenden die Charakteristika von Organisation, Auftrag und Verfahren der VIRK herausgearbeitet und die damit verbundenen Stärken und Schwächen gegeneinander abgewogen.⁶⁴

1. Organisation

Charakteristisch für die VIRK als Gremium ist, dass sie für die Verständlichkeitskontrolle nicht *inter alia* zuständig ist, sondern speziell und ausschliesslich für diesen Zweck eingerichtet wurde (Spezialisierung), dass sie sowohl linguistisches als auch juristisches Fachwissen vereinigt (Interdisziplinarität) und dass sie, da sie sich aus Vertreterinnen und Vertretern von zwei verschiedenen Verwaltungseinheiten zusammensetzt, zumindest teilweise ausserhalb der regulären Departementsstrukturen steht (Interdepartementalität).

⁶¹ Vgl. STEINER sowie ALTHERR, im vorliegenden Band.

⁶² Vgl. Art. 4 erster Satz der Verordnung der Bundesversammlung über die Redaktionskommission vom 3. Oktober 2003 (SR 171.105).

⁶³ HUBER-HOTZ, S. 2.

⁶⁴ Zu den Charakteristika der VIRK vgl. NUSSBAUMER, Redaktionskommission, S. 303.

a) Spezialisierung

Die VIRK hat ausschliesslich die Aufgabe, für die Verständlichkeit der Erlasse des Bundes zu sorgen. Diese Spezialisierung hat den Vorteil, dass die Verständlichkeitskontrolle nicht «stiefmütterlich» behandelt und in der Hektik zugunsten von anderen, vermeintlich oder tatsächlich wichtigeren Aspekten vernachlässigt wird, wie dies in einem System geschehen kann, wo ein und dasselbe Gremium nicht nur für die Verständlichkeit der Erlasse besorgt sein muss, sondern z. B. auch für deren Rechtmässigkeit. Mit der VIRK hat die Verständlichkeit ihre eigene «Anwältin» im Rechtsetzungsverfahren.⁶⁵ Das bedeutet auch, dass die redaktionellen Bemerkungen der VIRK nicht nur am Rande einer in der Hauptsache materiellen Stellungnahme erscheinen, sondern dass die VIRK eine separate Stellungnahme abgibt, die allein der Verständlichkeit der vorgelegten Erlassentwürfe gewidmet ist. Auf diese Weise erhält das Anliegen der Verständlichkeit im Rechtsetzungsverfahren Gewicht.

b) Interdisziplinarität

In der VIRK ist sowohl linguistisches als auch juristisches Fachwissen vertreten: Erlassentwürfe werden von Sprachspezialisten und Juristen gemeinsam bearbeitet. Die Interdisziplinarität der VIRK ist die logische Konsequenz der Erkenntnis, dass sich Sprachliches oft nicht von Rechtlichem trennen lässt.

Die Mitarbeit der Sprachspezialisten trägt dabei der Forderung nach einer möglichst bürgerfreundlichen, allgemeinverständlichen Sprache Rechnung, die nicht allzu sehr dem juristischen Fachjargon verhaftet ist. Die Mitarbeit der Juristen stellt umgekehrt sicher, dass die redaktionellen Änderungsvorschläge auch rechtlich überzeugen – so erhöht sich die Chance, dass sie vom zuständigen Fachamt auch tatsächlich übernommen werden.

Voraussetzung für das Funktionieren der Interdisziplinarität ist, dass sich jede Seite auf die jeweils andere einlässt: dass die Sprachspezialisten beim Umformulieren auf juristische Anliegen Rücksicht nehmen und dass die Juristen bereit sind, sich vom bereits vorliegenden Text zu lösen und Formulierungsvarianten unvoreingenommen zu prüfen. Das erfordert von den beteiligten Personen ein gewisses Mass an gegenseitigem Vertrauen und das Bewusstsein, auf dasselbe Ziel, nämlich einen verständlichen und rechtlich einwandfreien Text, hinzu-

⁶⁵ NUSSBAUMER, Redaktionskommission, S. 301.

beiten. Die Organisation der VIRK begünstigt ein Erfüllen dieser Voraussetzung dadurch, dass die Vertreterinnen und Vertreter der beiden Fachrichtungen in der VIRK auf gleicher Augenhöhe miteinander kommunizieren. Dabei kommt insbesondere den Sprachspezialisten nicht nur eine beratende Funktion zu, sondern sie haben denselben Einfluss auf die Stellungnahme der VIRK wie die beteiligten Juristen; organisatorisch haben sie gar die Federführung.

c) Interdepartementalität

Die Tatsache, dass die VIRK ein Gremium mit «Kommissions-Charakter» ist, in dem Vertreterinnen und Vertreter aus verschiedenen Verwaltungseinheiten mitwirken, verschafft ihr ein gewisses Mass an Unabhängigkeit gegenüber innerdepartementalen Zwängen und gegenüber der Verwaltungsperspektive insgesamt. In der Organisation der VIRK sind auf diese Weise die Vorteile einer Verankerung in der zentralen Bundesverwaltung (z. B. kurze Kommunikationswege, leichter Zugang zu Fachwissen, Koordination mit den anderen Diensten) kombiniert mit den Vorteilen, die sonst vor allem in den ausserparlamentarischen Kommissionen zu finden sind (z. B. Unabhängigkeit von der Verwaltung). Gerade die Möglichkeit, bis zu einem gewissen Grad einen «Blick von aussen» einzunehmen, ist für die Erfüllung des Auftrags der VIRK, nämlich dafür zu sorgen, dass die Erlasse des Bundes für die Bürgerinnen und Bürger verständlich sind, essentiell.

Allerdings hängt der Erfolg des Systems auch hier wesentlich davon ab, wie es in der Praxis gelebt wird. Im schlechtesten Fall könnte Interdepartementalität auch bedeuten, dass die VIRK zwischen den Partikularinteressen der beteiligten Verwaltungseinheiten aufgerieben wird und es ihr nicht gelingt, eine eigenständige Position zu erarbeiten. Diese Gefahr besteht insbesondere dann, wenn Mitglieder der VIRK in anderer Funktion bereits an der Ausarbeitung des Erlassentwurfes beteiligt waren und es ihnen darum nicht mehr gelingt, bei der Verständlichkeitskontrolle unvoreingenommen an den Text heranzutreten.⁶⁶

Die Interdepartementalität hat zur Folge, dass es keine Möglichkeit gibt, zu einem Entscheid zu gelangen, falls sich die VIRK intern einmal nicht einigen kann. In solchen Fällen ist die VIRK gezwungen, in ihrer Stellungnahme darauf

⁶⁶ Dasselbe Problem kann auch bei der Rechtskontrolle durch das Bundesamt für Justiz entstehen; vgl. dazu den Bericht des Bundesrates über die Stärkung der präventiven Rechtskontrolle vom 5. März 2010 (BBl 2009 2187, 2214).

hinzuweisen, dass in Bezug auf die entsprechende Frage innerhalb der Kommission verschiedene Ansichten vorhanden sind. Dies kann die Position der VIRK – und damit jene des Anliegens der Verständlichkeit – gegenüber dem Fachamt unter Umständen schwächen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass es in der Praxis ausgesprochen selten vorkommt, dass sich die VIRK nicht einigen kann. Zum einen hat sich wohl gerade, weil keine Seite alleine entscheiden kann, ein entsprechend kooperatives Arbeitsklima eingebürgert. Zum andern lassen die Mitglieder der VIRK im Zweifelsfall jenen Sachverständigen in der Kommission den Vorrang, die für die entsprechende Frage eher zuständig sind: bei rein redaktionellen Fragen den Sprachspezialistinnen und -spezialisten der Bundeskanzlei, bei Fragen mit materiell-rechtlichen Aspekten den Juristinnen und Juristen des Bundesamtes für Justiz.

2. Auftrag

Der Auftrag der VIRK zeichnet sich durch eine umfassende Prüfkompetenz (Komprehensivität) und eine zumindest teilweise mehrsprachige Arbeitsweise (Multilingualität) aus.

a) Komprehensivität

Die VIRK wendet bei der Prüfung der Erlassentwürfe einen ganzheitlichen Verständlichkeitsbegriff an, der sich nicht in der Vermeidung von Fachterminologie und dem Bemühen um einfache Sätze erschöpft, sondern insbesondere auch die Strukturierung und inhaltliche Schlüssigkeit der Texte in die Beurteilung miteinbezieht. Damit befindet sie sich im Einklang mit den Erkenntnissen der linguistischen Verständlichkeitsforschung und erfüllt so eine notwendige Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung des Verständlichkeitsgebots. Die umfassende Prüfkompetenz der VIRK erscheint denn auch als eine der wesentlichsten Stärken des heutigen Systems der verwaltungsinternen Verständlichkeitskontrolle.

Der Verständlichkeitsarbeit der VIRK sind aber auch Grenzen gesetzt. Sie ergeben sich einerseits daraus, dass sich neue Bestimmungen auf kohärente Art und Weise in das geltende Recht eingliedern müssen. Das hat gelegentlich zur Folge, dass sich weniger geglückte Formulierungen in neuen Erlassen fortpflanzen, weil sie bereits an anderer Stelle, insbesondere im übergeordneten Recht, so vorkommen. Ist das zu berücksichtigende Recht schweizerisches Recht, so wer-

den die Unterschiede zwischen der zu übernehmenden und einer noch etwas verständlicheren Formulierung nicht allzu gross sein: Schliesslich ist auch das geltende Recht unter vergleichbaren Umständen entstanden. Schwieriger gestaltet sich aber die Situation bei der Übernahme von internationalem Recht, insbesondere beim Nachvollzug von EU-Recht. Dieses Recht entspringt oft einer Rechtstradition, die weit von einer «volkstümlichen Redaktion» im Sinne Eugen Hubers entfernt ist. Wird es in Erlassen des Bundes wörtlich übernommen, so schafft dies zwar (vermeintlich) Rechtssicherheit und erleichtert die Kommunikation mit den Partnern der Schweiz. Andererseits werden dadurch aber oft schwer verständliche sprachliche Fremdkörper in das schweizerische Recht eingeführt, die dann allenfalls ihrerseits in anderen Erlassen weiterverwendet werden müssen. So gesehen stellt die Internationalisierung tatsächlich eine Gefahr für die Verständlichkeit des Rechts dar, der die verwaltungsinterne Verständlichkeitskontrolle nur wenig entgegensetzen kann. Das ist aber nicht so sehr eine Schwäche des Systems, als vielmehr ein Ausdruck dessen, dass die Frage, wie die Schweiz die Verzahnung ihres nationalen Rechts mit dem Recht der EU redaktionell umsetzen soll, in der Lehre und Praxis noch nicht vollends geklärt wurde.⁶⁷

Grenzen erwachsen der Prüfkompetenz der VIRK auch hinsichtlich der Erlasse, die sie überhaupt bearbeiten kann. Auf die Formulierungen in völkerrechtlichen Verträgen könnte sie, selbst wenn dies vorgesehen wäre, aus verfahrenstechnischen Gründen nur in ganz beschränktem Masse Einfluss nehmen – bei bilateralen Abkommen noch eher als bei multilateralen Verträgen. Ebenfalls ausserhalb der Reichweite der VIRK liegen die Formulierungen, die über Volksinitiativen Eingang in die BV finden. Aus demokratiepolitischen Gründen ist es der VIRK verwehrt, die zur Vorprüfung eingereichten Initiativtexte redaktionell zu bearbeiten. Angesichts der Tatsache, dass sich Redaktionelles und Materielles eben nicht immer sauber voneinander trennen lassen, wird die Gefahr allgemein als zu gross eingestuft, dass man der Verwaltung im Nachgang zu einer Abstimmung eine unzulässige Einflussnahme auf die politische Willensbildung vorwerfen könnte. Dass ausgerechnet dem grundlegendsten Erlass der schweizerischen Rechtsordnung in Teilen eine Verständlichkeitskontrolle versagt

⁶⁷ Einige redaktionelle Hinweise zur Übernahme von EU-Recht stellt die Bundeskanzlei zur Verfügung: www.bk.admin.ch > Dokumentation > Rechtsetzungsbegleitung > Übernahme von EU-Recht: Formale Aspekte (besucht am 10.04.2018).

bleibt, ist zwar unbefriedigend, in Anbetracht der Volksrechte aber wohl kaum wirklich zu vermeiden.⁶⁸

b) Multilingualität

Entwürfe zu Verfassungsbestimmungen und Bundesgesetzen redigiert die VIRK parallel auf Deutsch und Französisch. Das hat den Vorteil, dass die Übereinstimmung der Texte in diesen zwei Amtssprachen nicht erst am Schluss überprüft wird, wenn der Text im Wesentlichen schon feststeht. Unter anderem kann so auch verhindert werden, dass Formulierungen in die eine Sprachfassung Eingang finden, die in der anderen Sprache nur schwer wiedergegeben werden können. Zudem können die Resultate der inhaltlichen Diskussionen, die während der Erarbeitung der Stellungnahme und im Verlaufe des Suivi stattfinden, direkt in beide Sprachfassungen einfließen.

Vor allem hilft die Koredaktion aber dabei, Verständlichkeitsprobleme aufzudecken, die gar nicht unbedingt etwas mit der Übersetzung zu tun haben: Die parallele Bearbeitung beider Sprachfassungen eröffnet eine zusätzliche Perspektive auf den Text. So kann etwa auch eine Formulierung in der Übersetzung als Inspiration für die Verbesserung der Verständlichkeit des Originals dienen.⁶⁹ Zudem können vermeintliche oder tatsächliche Unterschiede zwischen den zwei Fassungen des Textes dabei helfen, Unklarheiten zu entdecken, die ohne den Sprachenvergleich unbemerkt geblieben wären. Die Koredaktion hat also die Funktion einer zusätzlichen Qualitätskontrolle.

3. Verfahren

Das Verfahren, nach dem die VIRK arbeitet, zeichnet sich durch die folgenden Charakteristika aus: Die VIRK muss zwingend in jeder Ämterkonsultation zur Stellungnahme eingeladen werden (Institutionalität), sie kann in den meisten Fällen vergleichsweise früh und dann mehrmals während des Verfahrens auf einen Text einwirken (Iterativität), und sie übernimmt nie die Texthoheit, son-

⁶⁸ Eine minimale Verständlichkeitskontrolle findet allerdings statt, wenn die Bundeskanzlei den eingereichten Initiativtext in die anderen Amtssprachen des Bundes übersetzt und dabei zu Passagen, die nicht klar sind, Rückfragen an das Initiativkomitee stellt.

⁶⁹ LÖTSCHER, *Drafting*, S. 385; NUSSBAUMER/BRATSCHI, S. 385 ff.

dern muss ihren Anliegen durch Überzeugungsarbeit zum Durchbruch verhelfen (Diskursivität).

a) **Institutionalität**

Dadurch, dass die VIRK in jeder Ämterkonsultation begrüsst werden muss, ist die Verständlichkeitskontrolle fest in das verwaltungsinterne Rechtsetzungsverfahren integriert. Das ist als besondere Stärke des heutigen Systems zu werten. Die Institutionalisierung der Verständlichkeitskontrolle im Verfahren wirkt einer Gesetzgebung entgegen, bei der dem Aspekt der Verständlichkeit aufgrund von Zeitdruck und Hektik zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird. Die Praxis zeigt, dass die zuständigen Fachämter oft von keiner anderen Verwaltungseinheit eine so ausführliche Rückmeldung zu ihren Erlassentwürfen erhalten wie von der VIRK. Das kommt bei Weitem nicht nur der redaktionellen Qualität der Texte zugute, sondern kann eben auch dabei helfen, Mängel in den Normkonzepten aufzudecken. Die Verständlichkeitskontrolle bremst, zwingt zur Reflexion.

Nur beschränkt institutionalisiert ist die Verständlichkeitskontrolle bei Vorlagen aus dem Parlament und aus den eidgenössischen Gerichten: Die Konsultation der VIRK beruht hier lediglich auf Absprachen. Vorlagen aus dem Parlament werden zwar einer Schlusskontrolle durch die Redaktionskommission der Bundesversammlung unterzogen. Da diese Kontrolle aber zu einem relativ späten Zeitpunkt im Verfahren geschieht (im Hinblick auf die Schlussabstimmung), kann die Redaktionskommission der Bundesversammlung nicht mehr im selben Mass auf den Text einwirken, wie dies der VIRK im Rahmen des verwaltungsinternen Verfahrens möglich ist.⁷⁰ Bei der Institutionalisierung der Verständlichkeitskontrolle für Vorlagen aus dem Parlament ist deshalb – gerade auch angesichts der zunehmenden Zahl von parlamentarischen Initiativen – ein gewisser Nachholbedarf festzustellen. Dasselbe gilt für die Vorlagen aus den eidgenössischen Gerichten; allerdings ist das Anliegen dort aufgrund der kleineren Zahl und der geringeren Aussenwirkung der Erlasse als weniger dringlich einzuschätzen.

⁷⁰ Vgl. MÜLLER/UHLMANN, Rz. 74, die unter anderem auch aus diesem Grund zum Schluss kommen, «dass die Verantwortung für die Qualität der Rechtsetzung vor allem bei der Verwaltung liegt.»

b) Iterativität

Bei Erlassentwürfen, die in eine Vernehmlassung oder Anhörung gehen, wird die VIRK bereits in der ersten Ämterkonsultation zur Stellungnahme eingeladen: zu einem Zeitpunkt also, zu dem die Regelungsmaterie und der Erlasstext noch im Fluss sind. Durch diesen frühen Einbezug ist es der VIRK überhaupt erst möglich, eine ganzheitliche Überprüfung der Texte vorzunehmen, wie sie für die Umsetzung des Verständlichkeitsgebots letztlich erforderlich ist. Die vergleichsweise tiefen Eingriffe in den Textaufbau und allenfalls sogar den Regelungsgehalt, die eine solche Kontrolle bisweilen nötig macht, sind nur realisierbar, wenn das Verfahren eben erst begonnen hat und nicht alle Diskussionen schon abgeschlossen sind.

Dass die VIRK einen Entwurf ab ihrer ersten Stellungnahme über eine längere Zeit mehr oder weniger kontinuierlich begleitet (im Suivi, in der zweiten Ämterkonsultation, im Circuit), trägt zudem der in der Schreibforschung vielfach dokumentierten Beobachtung Rechnung, dass Texte kaum je in einem Wurf entstehen, sondern meist das Produkt mehrerer Überarbeitungszyklen sind.⁷¹ Der frühe Zeitpunkt, zu dem die VIRK einbezogen wird, und die Kontinuität, mit der sie an der Erarbeitung des Erlasstextes beteiligt ist, erscheinen deshalb im Hinblick auf eine erfolgreiche Umsetzung des Verständlichkeitsgebots als eine besondere Stärke des heutigen Systems.

c) Diskursivität

Die VIRK kann keine Änderungen an den ihr vorgelegten Texten anordnen, sie kann sie nur beim zuständigen Fachamt beantragen. Einzig bei Vorlagen, die vom Bundesrat verabschiedet werden, stehen ihr Eskalationsmittel zur Verfügung, wenn sie sich mit dem Amt nicht einigen kann: Sie kann verlangen, dass im Bundesratsantrag eine Differenz ausgewiesen wird, und sie kann beim Bundeskanzler Antrag auf Einreichung eines Mitberichts stellen. So wird sichergestellt, dass bei aller Sorge um die Verständlichkeit die Sachgerechtigkeit nicht verloren geht.

Das Fehlen von Entscheidungskompetenzen wird dadurch kompensiert, dass das Verfahren ausgesprochen diskursiv angelegt ist: Zunächst einigt sich die VIRK intern im Gespräch auf eine Stellungnahme, und anschliessend bereinigt

⁷¹ Vgl. statt vieler MOLITOR-LÜBBERT und WROBEL.

sie ihre Anträge abermals im Gespräch mit dem zuständigen Amt. Die VIRK ist also gezwungen, ihren Anträgen durch Argumente zum Durchbruch zu verhelfen: Sie kann nicht einfach nur kritisieren, sondern sie muss erklären, was das Problem ist, und überzeugende Alternativen vorschlagen. Das erhöht die Akzeptanz, die ihren Stellungnahmen von den Ämtern entgegengebracht wird.⁷²

Umgekehrt ist das Amt gehalten, der VIRK die Möglichkeit zum Gespräch einzuräumen und bestehende Differenzen zu bereinigen (vgl. Art. 4 Abs. 2 und, allerdings weniger klar, Art. 15 RVOV). Die Möglichkeit, ihre Stellungnahme mit dem Amt zu besprechen, erlaubt es der VIRK, selbst dort Änderungsvorschläge zu machen, wo Materielles berührt sein könnte, und Fragen, die sie selber nicht beantworten kann, in ihrer Stellungnahme vorläufig noch offen zu lassen. Oft kommt es vor, dass erst im direkten Gespräch mit dem Amt, wenn Fachwissen und Sprachkompetenz zusammengeführt werden, eine geeignete Lösung für ein bestimmtes Problem im Text gefunden werden kann. Insgesamt verbessert die Diskursivität des Verfahrens also die Wirksamkeit der Verständlichkeitskontrolle und ist darum grundsätzlich als Stärke des heutigen Systems zu werten.

Ein Schwachpunkt besteht allerdings darin, dass dem Anliegen der Verständlichkeit eben nur dann zum Durchbruch verholfen werden kann, wenn dem Diskurs auch tatsächlich Raum gegeben wird, d. h. wenn das zuständige Amt der Verständlichkeit genügend Bedeutung beimisst und bereit ist, sich auf die Argumente der VIRK einzulassen. So kann ein Amt Anträge der VIRK etwa auch aus Gründen ablehnen, die mit der Sache selber nichts oder nur sehr wenig zu tun haben, z. B. weil es unter Zeitdruck steht, weil auf der Grundlage des vorgelegten Entwurfs bereits Absprachen mit Dritten getroffen wurden, weil die Änderung einer Formulierung Anpassungen in anderen Texten (Merkblätter usw.) nach sich ziehen würde, weil man von einem Verwaltungsjargon abrücken müsste, an den man sich gewöhnt hat, oder ganz einfach, weil man den Aufwand scheut, den eine redaktionelle Überarbeitung mit sich bringen würde.

In den meisten Fällen überwiegt bei den verantwortlichen Personen in den Ämtern jedoch die Einsicht, dass die Arbeit an der Verständlichkeit des Textes letztlich der Qualität ihres Erlassentwurfs zugute kommt, und man ist dankbar für die Unterstützung, die einem die VIRK dabei bietet. Auch das ist ein Vorteil

⁷² Vgl. NUSSBAUMER, Redaktionskommission, S. 303.

der Diskursivität: Die Verständlichkeitskontrolle wird durch sie eher als Dienstleistung denn als Einmischung wahrgenommen.⁷³

V. Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag hat aufgezeigt, wie der Bundesgesetzgeber das aus der Verfassung herleitbare Gebot, dass rechtsetzende Erlasse verständlich sein sollen, im Sprachengesetz und im Verwaltungsorganisationsrecht konkretisiert hat. Mit der Formel «sachgerecht, klar und bürgerfreundlich» hat er dabei einen Verständlichkeitsbegriff gewählt, der in der Tradition von Eugen Hubers volkstümlicher Redaktion von Erlassen steht.

Eine eingehende Betrachtung der Organisation, des Auftrags und des Verfahrens der verwaltungsinternen Redaktionskommission hat ergeben, dass die Bundeskanzlei und das Bundesamt für Justiz ein Organ geschaffen haben, das besonders gut dafür geeignet ist, das Verständlichkeitsgebot im Rechtsetzungsverfahren des Bundes umzusetzen. Die VIRK ist einzig für die Kontrolle der Verständlichkeit zuständig, und sie muss in jeder Ämterkonsultation zwingend zur Stellungnahme eingeladen werden: Das stellt sicher, dass dem Anliegen der Verständlichkeit in der Rechtsetzung genügend Beachtung geschenkt wird. Die interdisziplinäre Zusammensetzung der VIRK gewährleistet, dass bei der Überprüfung der Erlasse sowohl die sprachlichen als auch die rechtlichen Aspekte angemessen berücksichtigt werden; ihre Stellungnahmen erhalten dadurch Gewicht. Die Tatsache, dass sie bereits in einem frühen Stadium des Rechtsetzungsverfahrens einbezogen wird, ermöglicht es ihr zudem, die Erlasse einer umfassenden Verständlichkeitskontrolle zu unterziehen und wenn nötig tief in die Texte einzugreifen. Ihre Stellung ausserhalb der regulären Departementsstrukturen erlaubt es ihr dabei, mit einem unvoreingenommenen Blick an die Entwürfe heranzutreten, und ihre mehrsprachige Arbeitsweise hilft ihr, auch weniger offensichtliche Unklarheiten im Text frühzeitig zu erkennen. Und schliesslich hat die Diskursivität des Verfahrens zur Folge, dass die Vorschläge der VIRK bei den Autorinnen und Autoren im Allgemeinen auf eine hohe Akzeptanz stossen, dass bei aller Sorge um die Verständlichkeit die Sachgerechtigkeit gewahrt bleibt und dass insgesamt bessere Texte entstehen, weil die VIRK

⁷³ Vgl. THIEME, S. 240.

und die zuständigen Fachämter in gemeinsamer Anstrengung nach den geeignetsten Formulierungen suchen.

Beeinträchtigt wird die verwaltungsinterne Verständlichkeitskontrolle vor allem dann, wenn das Verfahren nicht eingehalten wird und eine eingehende Auseinandersetzung mit einem Text nicht möglich ist. Relativ machtlos ist die verwaltungsinterne Verständlichkeitskontrolle gegenüber Formulierungen, die aus dem internationalen Recht übernommen werden. Es ist anzunehmen, dass der Druck, den die Internationalisierung des Schweizer Rechts auf die Pflege einer guten Gesetzessprache ausübt, in Zukunft eher noch zunehmen wird. Wissenschaft und Praxis sind gefordert, sich Gedanken dazu zu machen, wie man dieser Herausforderung für die Qualität der Schweizer Gesetzgebung wirksam begegnen kann.

Literatur

- AUSTIN JOHN L., *How to Do Things with Words*, Oxford 1962
- BAUMANN ANTJE, Gendern in Gesetzen? – Eine spezielle Textsorte und ihre Grenzen, in: André Meinunger/Antje Baumann (Hrsg.), *Die Teufelin steckt im Detail: Zur Debatte um Gender und Sprache*, Berlin 2017, S. 196 ff.
- BERTLIN ALISON (2014): *What works best for the reader? A study on drafting and presenting legislation*, *The Loophole* 2014/4, S. 25 ff. Abrufbar unter: www.gov.uk/government/publications/legislation-what-works-best-for-the-reader (besucht am 27.02.2018)
- BRATSCHI REBEKKA/MARKUS NUSSBAUMER, *Mehrsprachige Rechtsetzung*, in: Ekkehard Felder/Friedemann Vogel (Hrsg.), *Sprache im Recht*, Berlin 2017, S. 367 ff.
- BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (Hrsg.), *Gesetzgebungsleitfaden, Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes*, 3. Aufl., Bern 2007
- BUNDESKANZLEI (Hrsg.), *Gesetzestechische Richtlinien (GTR)*, 2. Aufl., Bern 2013
- BUSSMANN HADUMOD, *Lexikon der Sprachwissenschaft*, 3. Aufl., Stuttgart 2002
- EICHHOFF-CYRUS KARIN M./ANTOS GERD, Vorwort, in: Karin M. Eichhoff-Cyrus/Gerd Antos (Hrsg.), *Verständlichkeit als Bürgerrecht?, Die Rechts- und Verwaltungssprache in der öffentlichen Diskussion*, Mannheim 2008, S. 7 f.
- GROEBEN NORBERT, *Leserpsychologie: Textverständnis – Textverständlichkeit*, Münster 1982
- HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016
- HUBER EUGEN, *Schweizerisches Zivilgesetzbuch. Erläuterungen zum Vorentwurf des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements*, Bern 1902. Abrufbar unter <http://www.eugenhuber.ch> > Texte > Erläuterungen (besucht am 12.02.2018)

- HUBER-HOTZ ANNEMARIE, Mit Sprache einen Staat machen, in: Andreas Lötscher/Markus Nussbaumer (Hrsg.), Denken wie ein Philosoph und Schreiben wie ein Bauer: Sprache, mit der ein Staat zu machen ist, Zürich 2007, S. 1 ff.
- KELLER LÄUBLI LUCY, Rezension: Georg Müller/Felix Uhlmann, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Auflage, Schulthess, Zürich/Basel/Genf 2013, LeGes 2014/1, S. 157 ff.
- KINDERMANN HARALD, Gesetzessprache und Akzeptanz der Norm, in: Theo Öhlinger (Hrsg.), Recht und Sprache, Wien 1986, S. 53 ff.
- KLEIN WOLFGANG, Ein Gemeinwesen, in dem das Volk herrscht, darf nicht von Gesetzen beherrscht werden, die das Volk nicht versteht, in: Kent D. Lerch (Hrsg.), Recht verstehen: Verständlichkeit, Missverständlichkeit und Unverständlichkeit von Recht, Berlin 2004, S. 197 ff.
- LANGER INGHARD/SCHULZ VON THUN FRIEDEMANN/TAUSCH REINHARD, Sich verständlich ausdrücken, 9. Aufl., München 2011
- LERCH KENT D. (Hrsg.), Recht verstehen: Verständlichkeit, Missverständlichkeit und Unverständlichkeit von Recht, Berlin 2004
- LERCH KENT D., Ultra posse nemo obligatur: Von der Verständlichkeit und ihren Grenzen, in: Karin M. Eichhoff-Cyrus/Gerd Antos (Hrsg.), Verständlichkeit als Bürgerrecht?, Die Rechts- und Verwaltungssprache in der öffentlichen Diskussion, Mannheim 2008, S. 54 ff.
- LÖTSCHER ANDREAS, Der Stellenwert der Verständlichkeit in einer Hierarchie der kommunikativen Werte von Gesetzen, Bulletin suisse de linguistique appliquée 62 1995, S. 109 ff.
- LÖTSCHER ANDREAS, Multilingual law drafting in Switzerland, in: Günther Grewendorf/Monika Rathert (Hrsg.), Formal Linguistics and Law, Berlin 2009, S. 371 ff.
- MOLITOR-LÜBBERT SYLVIE, Die Produktion schriftlicher Texte, in: Hartmut Günther/Otto Ludwig (Hrsg.), Schrift und Schriftlichkeit, HSK 10.2, Berlin 1996, S. 1005 ff.
- MÜLLER JÖRG PAUL, Gute Gesetzgebung in der Demokratie – Chancen und Klippen, in: Alain Griffel (Hrsg.), Vom Wert einer guten Gesetzgebung, Bern 2014, S. 75 ff.
- MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2013
- NUSSBAUMER MARKUS, Gesetze verständlicher machen – dass ich nicht lache! in: Andreas Lötscher/Markus Nussbaumer (Hrsg.), Denken wie ein Philosoph und Schreiben wie ein Bauer – Sprache, mit der ein Staat zu machen ist, Zürich 2007, S. 43 ff.
- NUSSBAUMER MARKUS, Der Verständlichkeit eine Anwältin!, Die Redaktionskommission der schweizerischen Bundesverwaltung und ihre Arbeit an der Gesetzessprache, in: Karin M. Eichhoff-Cyrus/Gerd Antos (Hrsg.), Verständlichkeit als Bürgerrecht?, Die Rechts- und Verwaltungssprache in der öffentlichen Diskussion, Mannheim 2008, S. 301 ff.
- NUSSBAUMER MARKUS, 1976–2016: 40 Jahre VIRK – 40 Jahre GTR – 40 Jahre Arbeit an der guten Gestalt von Erlassen des Bundes, LeGes 2016/1, S. 118 ff.
- OGOREK REGINA, «Ich kenne das Reglement nicht, habe es aber immer befolgt!», Metatheoretische Anmerkungen zur Verständlichkeitsdebatte, in: Kent D. Lerch (Hrsg.), Recht verstehen: Verständlichkeit, Missverständlichkeit und Unverständlichkeit von Recht, Berlin 2004, S. 297 ff.

- SCHRÖDER OLE/WÜRDEMANN CHRISTIAN, Rechtstexte verständlich formulieren: Implementierung einer Sprachanalyse im Gesetzgebungsverfahren, in: Karin M. Eichhoff-Cyrus/Gerd Antos (Hrsg.), *Verständlichkeit als Bürgerrecht?, Die Rechts- und Verwaltungssprache in der öffentlichen Diskussion*, Mannheim 2008, S. 324 ff.
- SCHUHMACHER CHRISTIAN, Die redaktionelle Arbeit an der neuen Zürcher Verfassung, in: Andreas Lötscher/Markus Nussbaumer (Hrsg.): *Denken wie ein Philosoph und schreiben wie ein Bauer – Sprache, mit der ein Staat zu machen ist*, Zürich 2007, S. 83 ff.
- SCHWEIZER RAINER J./BAUMANN JÉRÔME/SCHEFFLER JAN, Der Anspruch der Verständlichkeit von Erlassen in der Schweiz, in: Rainer J. Schweizer/Marco Borghi (Hrsg.), *Mehrsprachige Gesetzgebung in der Schweiz*, Zürich 2011, S. 335 ff.
- SEARLE JOHN, *Speech Acts: An Essay in the Philosophy of Language*, Cambridge 1969
- SCHIEDT MARGRET/KAMBER ISABEL, Sprachliche Gleichbehandlung in der Schweizer Gesetzgebung: Das Parlament macht's möglich, die Verwaltung tut es, in: Karin M. Eichhoff-Cyrus (Hrsg.), *Adam, Eva und die Sprache: Beiträge zur Geschlechterforschung*, Mannheim 2004, S. 332 ff.
- STEINER SIGRID, Redaktionskommission (Art. 56–59), in: Martin Graf/Cornelia Theler/Moritz von Wyss (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParIG)*, Basel 2014, S. 465 ff.
- THIEME STEPHANIE, Recht verständlich? Recht verstehen?, Möglichkeiten und Grenzen einer sprachlichen Optimierung von Gesetzen, in: Karin M. Eichhoff-Cyrus/Gerd Antos (Hrsg.), *Verständlichkeit als Bürgerrecht?, Die Rechts- und Verwaltungssprache in der öffentlichen Diskussion*, Mannheim 2008, S. 230 ff.
- TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl., Bern 2016
- TSCHANNEN PIERRE, Immer, sofort, überall? – Vom Umgang des Gesetzgebers mit der Gesetzgebung, in: Alain Griffel (Hrsg.), *Vom Wert einer guten Gesetzgebung*, Bern 2014, S. 159 ff.
- TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH/MÜLLER MARKUS, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4. Aufl., Bern 2014
- WESEL UWE, Selbstverständlich, in: Kent D. Lerch (Hrsg.), *Recht verstehen: Verständlichkeit, Missverständlichkeit und Unverständlichkeit von Recht*, Berlin 2004, S. 455 ff.
- WROBEL ARNE, Phasen und Verfahren der Produktion schriftlicher Texte, in: Klaus Brinker/Gerd Antos/Wolfgang Heinemann/Sven F. Sager (Hrsg.), *Text- und Gesprächslinguistik: Ein internationales Handbuch zeitgenössischer Forschung*, HSK 16.1, Berlin 2000, S. 458 ff.

Gute Gesetzessprache aus dem Blickwinkel des Parlaments

Anmerkungen aus der Praxis

Hans Altherr

Inhaltsübersicht

I. Vorbemerkungen	101
II. Die Sicht von Parlamentarierinnen und Parlamentariern	102
III. Schweizerische Besonderheiten mit Auswirkungen auf den Gesetzgebungsprozess	102
1. Konkordanzsystem mit wenig Konkordanz	103
2. Initiative und Referendum	104
3. Mehrsprachigkeit	106
IV. Die Redaktionskommission	107
V. Fazit	110
1. Anliegen an die Wissenschaft	110
2. Anliegen an die Gerichte	111
3. Anliegen an die Redaktorinnen und Redaktoren von Gesetzen	111
Literatur	111

I. Vorbemerkungen

Dieses Referat erhebt nicht den Anspruch, eine wissenschaftliche Arbeit zu sein. Es ist viel eher ein Erfahrungsbericht eines (ehemaligen) Parlamentariers.¹

¹ Ständerat von 2004–2015, davon 8 Jahre als Mitglied der Redaktionskommission und wiederum davon 4 Jahre als Präsident der Subkommission deutscher Sprache.

II. Die Sicht von Parlamentarierinnen und Parlamentariern

Wer Gesetze liest, möchte, dass sie logisch aufgebaut, klar verständlich und ohne Widersprüche sind.² Er hätte es am liebsten, wenn sich der Gesetzgeber an WITTGENSTEIN³ oder an die Inschrift eines unbekanntens Autors in einem Sitzungszimmer des Regierungsgebäudes von Herisau⁴ hielte. Leider ist das aber nur selten so, und dafür gibt es verschiedene Gründe: Zum einen haben Parlamentarierinnen und Parlamentarier andere, für sie wichtigere Ziele. Sie wollen den Anliegen zum Durchbruch verhelfen, die nach ihrer Auffassung für das Land, für ihren Kanton oder ihre Region, für ihre Partei, für die Lobbyorganisation, der sie angehören, oder schlicht für sie selbst zentral sind.⁵ Zum zweiten ist der parlamentarische Prozess ein Ringen um Lösungen; es wird diskutiert, debattiert, taktiert, seltener nach einfachen und effizienten Lösungen und ganz selten nach sprachlich überzeugenden Formulierungen gesucht.⁶ Das Parlament hat die letztgenannte Aufgabe deshalb folgerichtig an eine Kommission, die Redaktionskommission, delegiert.⁷ Doch davon später mehr.⁸

III. Schweizerische Besonderheiten mit Auswirkungen auf den Gesetzgebungsprozess

Zunächst möchte ich mich mit einigen schweizerischen Besonderheiten auseinandersetzen, die sich auf die Gesetzgebung auswirken. Ich setze dabei voraus – ohne das näher abzuklären –, dass Gesetzgebungsprozesse weltweit ähnlich verlaufen. In einer Vorphase nimmt das Parlament gesellschaftliche Entwicklun-

² Zum Spannungsfeld von präziser Rechtssprache und verständlicher Umgangssprache vgl. neustens PROBST, S. 293 ff.

³ «Was sich überhaupt sagen lässt, lässt sich klar sagen; und wovon man nicht reden kann, darüber muss man schweigen» (WITTGENSTEIN, S. 7).

⁴ Kein Wort zu wenig, keins zu viel, das ist der beste Stil.

⁵ Idealerweise verfolgen sie die Ziele in der genannten Reihenfolge. Das muss aber nicht so sein und ist es auch nicht immer.

⁶ In diesem Bereich sind andere Prioritätenordnungen seltener; hin und wieder kommt allerdings das Taktieren vor der Suche nach Lösungen.

⁷ Art 56 f. Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10).

⁸ Vgl. hinten, Kapitel IV.

gen oder Fragen auf und fordert eine Lösung bzw. Weiterentwicklung. Die Exekutive erarbeitet einen Vorschlag in Form eines Gesetzestextes, den die Legislative berät, ergänzt und verabschiedet oder auch ablehnt. Schweizerische Besonderheiten sind aus meiner Sicht das Konkordanzsystem mit wenig Konkordanz (im Folgenden lit. a), die Rechtsinstitute der Initiative und des Referendums (lit. b) und die Mehrsprachigkeit (lit. c).

1. Konkordanzsystem mit wenig Konkordanz

Der Bundesrat besteht aus sieben Mitgliedern.⁹ Sie werden von der Bundesversammlung nach jeder Gesamterneuerung des Nationalrates gewählt.¹⁰ Der Bundesrat entscheidet als Kollegium.¹¹ Gemäss der seit 1959 informell geltenden Zauberformel sind die vier stimmenstärksten Parteien im Verhältnis 2:2:2:1 im Bundesrat vertreten.¹²

Diese Ausgangslage führt dazu, dass sich der Bundesrat oft zu einer Vorlage an das Parlament zusammenrauft, wobei man den Eindruck hat, dass der Einfluss der Verwaltung und manchmal auch der Kantone denjenigen der Parteien überwiegt. Die einzelnen Mitglieder des Bundesrates äussern sich denn auch hin und wieder in der Weise, dass sie nicht an die Meinung ihrer Parteien gebunden seien.¹³

Das Konkordanzsystem, das einer Allparteienregierung nahe kommt, beschränkt sich weitgehend auf die Exekutive. Die Parteien und damit die Mitglieder des Parlaments fühlen sich daran nicht gebunden.¹⁴

Das wiederum hat verschiedene Folgen:

- Die Vorlagen des Bundesrates werden in den beiden Kammern intensiv beraten; kaum eine Vorlage passiert die Räte unverändert.

⁹ Art. 175 Abs. 1 Bundesverfassung (BV) vom 18. April 1999 (SR 101).

¹⁰ Art. 175 Abs. 2 BV

¹¹ Art. 177 Abs. 1 BV

¹² Vgl. [https://de.wikipedia.org/wiki/Zauberformel_\(Schweizer_Landesregierung\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Zauberformel_(Schweizer_Landesregierung)) (besucht am 13.10.2017).

¹³ Wären sie es, würde das System nicht funktionieren. Hier darf auch darauf hingewiesen werden, dass sämtliche Bundesrätinnen und Bundesräte von der Mehrheit der stimmenden Mitglieder der Bundesversammlung gewählt sind (Art. 159 Abs. 2 BV). Eine Wahl nur durch die Mitglieder der eigenen Partei ist damit praktisch ausgeschlossen.

¹⁴ Rechtlich sind sie es auch nicht (Art. 161 Abs. 1 BV).

- Die Fraktionsdisziplin ist eher gering. Die Mitglieder der Räte stellen häufig Einzelanträge, und das oft ohne grosse Sorgfalt in der Formulierung und bei der Frage, wo das Anliegen am besten zu platzieren ist.
- Zusammen mit dem Grundsatz der getrennten Beratung der Vorlagen im National- und im Ständerat¹⁵ führt das zu langen Behandlungsdauern.¹⁶

Die Auswirkungen des Dargestellten auf die Qualität der Gesetzgebung sind offensichtlich: Die Kohärenz leidet. Die Beschränkung der Diskussion auf die Anträge¹⁷ bewirkt oft ein Wegkommen der Diskussion von den wesentlichen Inhalten. Die langen Behandlungszeiten vervielfachen aber auch die Schwierigkeiten bei der Koordination mit anderen Gesetzen und Gesetzesvorlagen.

2. Initiative und Referendum

Die Schweizer Stimmberechtigten haben ein sehr weitgehendes Initiativ- und Referendumsrecht.¹⁸ Entstehungsgeschichte und Inhalt sind hier nicht darzustellen.¹⁹ Auf die Arbeit der Gesetzgebung hat das Initiativ- und Referendumsrecht mannigfache Auswirkungen:

- Die in aller Regel in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes eingereichten Initiativen²⁰ könnten zwar unter bestimmten Bedingungen, sofern sie nämlich die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verletzen, für ganz oder teilweise ungültig erklärt werden.²¹ Das Parlament auferlegt sich bei der Prüfung dieser Frage aber eine sehr grosse²² Zurückhaltung, was trotz gründlicher Vorprüfung der Initiativtexte durch die Bundeskanzlei²³ zu unklaren, widersprüchlichen, ganz oder teilweise nicht umsetzbaren Verfassungsbestimmungen führen

¹⁵ Art. 156 Abs. 1 BV

¹⁶ Ein bis zwei Jahre sind normal. Es gibt aber auch nicht unwichtige Geschäfte, die nach vier und mehr Jahren noch nicht abgeschlossen sind, so z.B. die Geschäfte mit den Nummern 13.100, 13.094 und 11.057.

¹⁷ Namentlich im Differenzbereinigungsverfahren, vgl. Art. 89, insbes. Abs. 2 ParlG.

¹⁸ Art. 138–142 BV.

¹⁹ Vgl. dazu z.B. EHRENZELLER/NOBS, S. 2421 ff., EPINEY/DIEZIG, S. 2167 ff., GRISEL, S. 383 ff.

²⁰ Art. 139 Abs. 5 BV.

²¹ Art. 139 Abs. 3 BV.

²² Aus verfassungsrechtlicher Sicht eine wohl zu grosse.

²³ Art. 69 Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1).

kann.²⁴ Die Frage der ganzen oder teilweisen Ungültigerklärung von Volksinitiativen ist im Parlament in den vergangenen Jahren vermehrt zur Debatte gestellt worden; sie wurde bisher aber regelmässig abgelehnt, und es wird aus meiner Sicht immer schwieriger, die Ungültigkeit zu beschliessen, weil es immer mehr Präzedenzfälle gibt, in denen es nicht getan wurde und weil der erste Fall massive Reaktionen der Initianten auslösen würde.²⁵

- In redaktioneller Hinsicht ist der Initiativtext für die Redaktionskommission und das Parlament geradezu sakrosankt.²⁶ Einzige Ausnahme zumindest in den letzten Jahrzehnten war die Erbschaftssteuerreform, die unsorgfältig auf Französisch übersetzt worden war, was erst während der parlamentarischen Beratung bemerkt wurde.²⁷
- Die Auswirkungen des Rechtsinstituts des Gesetzesreferendums auf das Gesetzgebungsverfahren sind in der Praxis ebenfalls gross. In den parlamentarischen Beratungen²⁸ ist das Argument des Referendums omnipräsent. Man weiss, welche Organisationen ein Referendum ergreifen können und man diskutiert auch oft, ob sie es mit ihren Ankündigungen ernst meinen und wie ernst sie es meinen. Die Möglichkeit eines Referendums führt so häufig zu Kompromissen²⁹ und Paketen³⁰. Aus redaktioneller Sicht ist positiv

²⁴ Beispiele: Art. 75b (Zweitwohnungen), 84 (Alpenquerender Transitverkehr), 104a (Ernährungssicherheit), 118a (Komplementärmedizin), 121a (Steuerung der Zuwanderung, Masseneinwanderungsinitiative), 123a BV (Verwahrungsinitiative).

²⁵ Nach dem Motto: warum ausgerechnet bei uns und nicht bei – so würden sie behaupten – viel gravierenderen Verstössen in früheren Initiativen.

²⁶ Einzige regelmässige Ausnahme ist die Artikelnummer, sofern die von den Initianten vorgesehene Nummer bis zur Abstimmung über ihre Initiative bereits «besetzt» worden ist.

²⁷ Geschäft Nummer 13.107; vgl. hierzu <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=29810> und <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=27283> (besucht am 25.10.2017).

²⁸ Und auch bereits bei der Erarbeitung der Vorlagen im Bundesrat.

²⁹ Beispiel: Die Erhöhung der AHV-Rente um 70 Franken als «Zückerchen» für die Erhöhung des Referenzalters der Frauen auf 65 Jahre, eine Zusatzfinanzierung durch die Mehrwertsteuer und eine Senkung des BVG-Mindestumwandlungssatzes. Vgl. <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/ahv/reformen-revisionen/altersvorsorge2020/vorlage.html>, und dort die Rubrik «Ausgleichsmassnahmen in der AHV» (besucht am 27.10.2017).

³⁰ Verknüpfungen von verschiedenen Vorhaben zu einem Gesamtprojekt. Die Beurteilung von Paketen in der Bevölkerung ist schwankend.

zu vermerken, dass sie tendenziell zu einfacheren und verständlichen Formulierungen führt.³¹

3. Mehrsprachigkeit

«Die Amtssprachen des Bundes sind Deutsch, Französisch und Italienisch. Im Verkehr mit Personen rätoromanischer Sprache ist auch das Rätoromanische Amtssprache des Bundes.»³² Ich beschränke mich im Folgenden auf die Auswirkungen dieser Bestimmung auf die Gesetzgebung.

Im Parlament selbst wird Deutsch und Französisch, selten Italienisch³³ gesprochen. Die Gesetzestexte und die Botschaften des Bundesrates liegen in den drei Amtssprachen vor,³⁴ andere Dokumente meist in Deutsch und Französisch. Die Übersetzungen sind in der Regel sehr gut; Fehler kommen trotzdem vor.³⁵ Derartige Übersetzungsfehler können die Debatte beeinflussen, wenn sich die Intervenienten je auf ihren Text beziehen und einander in der Argumentation nicht verstehen. In der Redaktionskommission wird bei Unsicherheiten in der Übersetzung in der Regel vom Originaltext³⁶ ausgehend eine Lösung gesucht.

³¹ Ein oft gehörtes Argument in der Debatte ist: Wie soll ich das und das in einer Diskussion über die Abstimmungsvorlage den Stimmberechtigten erklären; das ist viel zu kompliziert.

³² Art. 70 Abs. 1 BV.

³³ Art. 8 Abs. 1 Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz, SpG) vom 5. Oktober 2007 (SR 441.1). Fast alle Parlamentarierinnen und Parlamentarier italienischer Sprache können sich in einer oder beiden anderen Amtssprachen hervorragend ausdrücken.

³⁴ Art. 8 Abs. 2 SpG.

³⁵ Beispiele: Vorlage 09.047 Luftfahrtgesetz. In Artikel 25 Abs. 2 hiess es: «Die Untersuchungsstelle ist von den Verwaltungsbehörden **unabhängig**. ...». Auf Französisch: «Le service d'enquête **dépend** des autorités administratives.», <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2009/20090047/N1%20D.pdf> bzw. <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2009/20090047/N1%20F.pdf>, jeweils S. 10 (besucht am 17.10.2017, Hervorhebungen durch den Autor). Vorlage 09.079 Humanforschungsgesetz. In Art. 61 Abs. 2 hiess es: «Wird die Tat gewerbsmässig begangen, so ist die Strafe Freiheitsstrafe **bis zu drei** Jahren; ...». Auf Französisch: «Si l'auteur de l'infraction a agi par métier, il encourt une peine privative de liberté de **trois ans au moins**, ...» <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2009/20090079/N11%20D.pdf> bzw. <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2009/20090079/N11%20F.pdf>, S. 34 bzw. page 33 (besucht am 17.10.2017, Hervorhebungen durch den Autor)

³⁶ Der aus den Unterlagen nicht hervorgeht und erfragt werden muss.

Helvetismen in den Gesetzestexten ergeben sich nach meiner Erfahrung meist aus den Übersetzungen. Sie können aber auch gewollt sein, wenn zum Ausdruck gebracht werden soll, dass ein Rechtsinstitut eben verschieden von demjenigen in Deutschland, Frankreich oder Italien ausgestaltet ist.³⁷

IV. Die Redaktionskommission³⁸

«Die Redaktionskommission [...] ist eine gemeinsame Kommission beider Räte.»³⁹ «Sie besteht aus drei Subkommissionen entsprechend den Amtssprachen des Bundes.»⁴⁰ Jede Subkommission hat vier Mitglieder, je zwei aus dem National- und aus dem Ständerat.⁴¹ Zudem werden gleich viele Ersatzmitglieder gewählt.⁴² Im Unterschied zu den übrigen parlamentarischen Kommissionen gilt der strikte Parteienproporz hier nicht.⁴³ Innerhalb der Fraktionen ist die Aufgabe nicht besonders gesucht.⁴⁴ Die Subkommissionen⁴⁵ tagen separat; die Koordination besorgt das Sekretariat.

Die Aufgaben und das Verfahren der Redaktionskommission sind in Art. 57 ParlG geregelt. Danach überprüft sie den Wortlaut der Erlasse und legt deren

³⁷ So verwendet das ZGB den Ausdruck Nutzniessung (Art. 745 ff. ZGB) bewusst im Unterschied zum deutschen Niessbrauch (§§ 1030 und 1089 BGB), obwohl das Wort Niessbrauch schriftlich erstmals in Bern auftauchte, <https://de.wikipedia.org/wiki/Nie%C3%9Fbrauch> (besucht am 17.10.2017).

³⁸ Frau SIGRID STEINER, Kommissionssekretärin der Redaktionskommission beider Räte, danke ich für ihre Informationen, insbesondere zu diesem Kapitel.

³⁹ Art. 56 Abs. 1 ParlG. Innerhalb des Systems der Kommissionen hat sie eine ganz spezielle Stellung. Näheres dazu bei STEINER, N 21 f.

⁴⁰ Art. 56 Abs. 2 ParlG.

⁴¹ Wahlgremien sind die Räte (Art. 42 Abs. 1 ParlG) bzw. die Büros des National- bzw. des Ständerates für die Ersatzmitglieder (Art. 2 der Verordnung der Bundesversammlung über die Redaktionskommission vom 3. Oktober 2003 [SR 171.105]).

⁴² Die ständerätlichen Ersatzmitglieder der Subkommission italienischer Sprache können auch Mitglieder des Nationalrates sein (Art. 2 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung der Bundesversammlung über die Redaktionskommission).

⁴³ STEINER, N 25.

⁴⁴ Ob sie überwiegend aus Interesse an der Sprache oder wegen des Sitzungsgeldes angestrebt wird, ist m.W. bisher nicht untersucht worden. Da die Subkommissionssitzungen jeweils mittwochs stattfinden, die Sitzungen der Sachbereichskommissionen aber montags/dienstags bzw. donnerstags/freitags, sind die Inkompatibilitäten zu anderen Kommissionen gering.

⁴⁵ Sitzungen der Gesamtkommission finden kaum je statt (STEINER, N 28).

endgültige Fassung für die Schlussabstimmung fest.⁴⁶ «Sie sorgt dafür, dass die Texte verständlich und knapp formuliert sind. Sie prüft, ob sie den Willen der Bundesversammlung wiedergeben,⁴⁷ und achtet darauf, dass die Fassungen in den drei Amtssprachen übereinstimmen.»⁴⁸

In formeller Hinsicht werden die Texte sprachlich, terminologisch und in Bezug auf die Richtigkeit der Übersetzung geprüft. Die Gesetzestechnik wird kontrolliert.⁴⁹ Geprüft werden sodann die Erlassform und die Verknüpfung von Erlassen sowie besonders die Schluss-, Übergangs-, Koordinations- und Inkrafttretensbestimmungen.⁵⁰ Die Ziele der Verständlichkeit und der knappen Formulierung sind im fortgeschrittenen Stadium der parlamentarischen Beratung nur noch beschränkt zu erreichen. Bisweilen kommt es gar vor, dass die Redaktionskommission auf eine solche Suche nach besseren Formulierungen verzichtet, nämlich dann, wenn sie feststellt, dass in den Sachbereichskommissionen und in den beiden Räten bereits Debatten über Begriffliches stattgefunden haben und so den Texten bereits eine Bedeutung gegeben wurde, die dem «objektiven Sprachempfinden»⁵¹ nicht unbedingt entspricht.

Inhaltlich stehen der Redaktionskommission «keine materiellen Änderungen zu. Stösst sie auf materielle Lücken, Unklarheiten oder Widersprüche, so be-

⁴⁶ Aus diesem Grunde prüft sie eine Vorlage erst, wenn sie vom Sekretariat der mit der Vorlage betrauten Kommission für die Schlussabstimmung in der nächsten Session angemeldet worden ist.

⁴⁷ Beispiele in Fn. 35.

⁴⁸ Art. 57 Abs. 2 ParlG. In der Praxis werden in den beiden Subkommissionen deutscher und französischer Sprache die Texte auf sogenannten «Fahnen» im A3-Format gegenübergestellt und verglichen. Das Sekretariat bereitet diese Arbeit vor und weist auf Unklarheiten in den Gesetzestexten und Unsicherheiten in der Übersetzung hin. Diese Fragen werden dann mit Experten aus dem Sprach- und dem Rechtsdienst der Bundeskanzlei sowie oft auch mit einer Vertretung aus dem Bundesamt besprochen, aus dem die Vorlage stammt. Die Subkommission italienischer Sprache arbeitet weitgehend autonom.

⁴⁹ Anhand der Gesetzestechnischen Richtlinien des Bundes (GTR), <https://www.admin.ch/gtr/de> (besucht am 24. Oktober 2017). Hierbei gilt es oft, den Spagat zwischen deutschsprachiger Lust an ausgeprägter Gesetzessystematik und französischsprachiger Freude an sprachlicher Ästhetik zu schaffen.

⁵⁰ Diese Bestimmungen sind in der jeweiligen Vorlage des Bundesrates oft nicht aufgeführt, und es wird ihnen auch in der parlamentarischen Beratung wenig Beachtung geschenkt.

⁵¹ Ob es das überhaupt gibt, muss hier offenbleiben. Auch in der Redaktionskommission war gelegentlich festzustellen, dass deren Mitglieder denselben Text auf sehr unterschiedliche Weise verstehen.

nachrichtigt sie die Ratspräsidentinnen oder Ratspräsidenten.»⁵² In der Praxis geht es meist um Unklarheiten. Diese werden mit den zur Verfügung stehenden Mitteln⁵³ geklärt. Bleiben danach Unklarheiten bestehen, so bleiben als Interventionsmöglichkeiten die Mitteilung an das Bundesamt, aus dem der Antrag kam, die Mitteilung an die zuständige Kommission, der Einzelantrag im Rat durch ein Mitglied der Redaktionskommission⁵⁴ und schliesslich ein Antrag der Redaktionskommission gemäss Art. 5 Abs. 2 der Verordnung der Bundesversammlung über die Redaktionskommission.⁵⁵ Nach der Schlussabstimmung durch die Räte bleibt einzig die Möglichkeit der Berichtigung.⁵⁶

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Aufgabe der Mitglieder der Redaktionskommission eine Zweifache ist. Sie haben erstens sicherzustellen, dass auf dem Wege der Schlussredaktion keine materiellen Änderungen in den Gesetzestext einfließen und sie haben zweitens den redaktionellen Entscheiden⁵⁷ das nötige Gewicht zu verleihen, damit sie von den Räten auch anerkannt und übernommen werden.⁵⁸

⁵² Art. 57 Abs. 3 ParlG.

⁵³ Interne Diskussionen im Sekretariat, unter den Mitgliedern der Subkommissionen an den Sitzungen, Rückfragen bei den anwesenden Experten, bei den Sekretariaten der zuständigen Sachbereichskommission und bei den Gesetzesredaktoren und Juristen im antragstellenden Departement.

⁵⁴ Sofern der Stand des Verfahrens das noch zulässt, vgl. Art. 89 Abs. 2 und 3 ParlG.

⁵⁵ «Ist die Differenzbereinigung bereits beendet, so stellt die Redaktionskommission, im Einvernehmen mit den Präsidentinnen oder Präsidenten der vorberatenden Kommissionen, den Räten rechtzeitig vor der Schlussabstimmung die erforderlichen schriftlichen Anträge.»

⁵⁶ Art. 58 ParlG, hier nicht näher auszuführen.

⁵⁷ Diese rein redaktionellen Entscheide werden den Räten nicht zur Kenntnis gebracht; sie erscheinen also nicht auf den Fahnen.

⁵⁸ Diese Akzeptanz ist gross; Entscheide der Redaktionskommission sind jedenfalls in den letzten Jahren kaum je diskutiert worden. Gelegentlich wird sogar in den Räten an die Redaktionskommission appelliert, sich einzelner Fragen anzunehmen, so Bundesrätin Widmer-Schlumpf am 17. März 2010 im Nationalrat zur Volksinitiative gegen die Abzockerei (08.080): «Ich möchte Sie darauf aufmerksam machen, dass sowohl im direkten Gegenentwurf als auch in den verschiedenen Einzelanträgen, ..., die Bezeichnungen nicht einheitlich sind. Wir sprechen immer im gleichen Sinn mit unterschiedlichen Worten. Wir sprechen mit Begriffen wie Boni, variable und fixe Vergütungen und Entschädigungen. ... hier wird die Redaktionskommission noch gefordert sein.», <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=17146#votum45> (besucht am 22.10.2017).

Es würde zu weit führen, hier die Arbeit der Redaktionskommission genauer unter die Lupe zu nehmen. Aus der Praxis darf aber doch festgehalten werden, dass Gesetzestexte über eine bisher nicht geregelte Materie, Gesetze mit mehreren Zielsetzungen, Gesetze, die der Bundesrat ursprünglich nicht wollte, oder Gesetze, die auf dem Wege der Parlamentarischen Initiative zustande kommen, redaktionell häufig besonders schwierig zu bearbeiten sind.⁵⁹

V. Fazit

Das Parlament unterschätzt die formellen Aspekte der Gesetzgebung. Es nimmt sie zu wenig ernst. Diese Unterschätzung ist systembedingt und wohl kaum zu ändern. Daraus und aus meinen bisherigen Ausführungen ergeben sich einige Wünsche an die Wissenschaft, die Gerichte und die Gesetzesredaktorinnen und -redaktoren.

1. Anliegen an die Wissenschaft

- Führen Sie Tagungen durch wie die heutige.
- Weisen Sie auf die Probleme hin, die sich aus der zunehmenden Verrechtlichung, aber auch aus der langen Behandlungsdauer der einzelnen Vorlagen ergeben.
- Benennen Sie, was man klarer und einfacher legislieren könnte.

⁵⁹ Beispiele: Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS) vom 27. September 2013 (SR 935.41), Botschaft BBl 2013 1745 ff., diverse Ziele in Art. 1; Diskussion überwiegend über System der Bewilligungspflicht, wodurch andere Aspekte wie die Definition der Rechtssubjekte zu kurz kamen. Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen vom 3. Oktober 2008 (SR 818.31), ursprünglich Parlamentarische Initiative (Gutzwiller, 04.476) mit dem Titel «Schutz der Bevölkerung und der Wirtschaft vor dem Passivrauchen». Der Schutz der Bevölkerung wurde aus verfassungsrechtlichen Gründen zum Schutz der Arbeitnehmenden. Im Gezänk über das Pro und Contra gingen auch hier die sauberen Definitionen etwas vergessen.

2. Anliegen an die Gerichte

- Das Parlament ist für Hinweise aus der Rechtspraxis dankbar.⁶⁰
- Direkter Zwang zu gesetzgeberischem Tun⁶¹ ist aber nicht beliebt.
- Das Obiter dictum hat den Nachteil, dass es nicht immer wahrgenommen wird.⁶²
- Man könnte ein Gefäss schaffen, in welchem ein regelmässiger Meinungsaustausch stattfinden kann.⁶³

3. Anliegen an die Redaktorinnen und Redaktoren von Gesetzen

- Bringen Sie sich aktiv in die Beratungen ein. Die Gesetzgebung ist mit der Botschaft keineswegs abgeschlossen; sie beginnt dann erst richtig.

Literatur

EHRENZELLER BERNHARD/NOBS ROGER, Vorbemerkungen zu Art. 136–142, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. Zürich/St. Gallen 2014, S. 2421 ff.

EPINEY ASTRID/DIEZIG STEFAN, Art. 138–142, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015, S. 2167 ff.

GRISSEL ETIENNE, § 24 Les droits populaires au niveau fédéral, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 383 ff.

PROBST THOMAS, Das Recht im Spannungsfeld von Sprache, Geist, Gesellschaft, Wirtschaft und Technik: Gedanken zur Phänomenologie des Rechts, ZSR Band 136 (2017) I, S. 289 ff.

STEINER SIGRID, Art. 56, in: Martin Graf/Cornelia Theler/Moritz von Wyss (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel 2014, S. 465 ff.

WITTGENSTEIN LUDWIG, Tractatus logico-philosophicus, Frankfurt a.M. 2003

⁶⁰ Das ist jedenfalls meine Überzeugung.

⁶¹ Beispiel: BGE 129 I 232, Einbürgerungsentscheid ist rechtlich eine Verfügung, mit Begründungspflicht und Beschwerdemöglichkeit

⁶² Weil man es nicht wahrnehmen muss.

⁶³ Z.B. zwischen einer Vertretung des Bundesgerichts und der Gerichtskommission. Im anschliessenden Referat hat Dr. THOMAS MÜLLER-GRAF darauf hingewiesen, dass ein solcher institutionalisierter Meinungsaustausch im Kanton Bern bereits existiert.

Gute Gesetzessprache aus dem Blickwinkel der Gerichte

Gedanken zu Recht und Sprache aus der Sicht eines Richters

Thomas Müller-Graf

Inhaltsübersicht

I.	Einleitende Bemerkungen	114
1.	Besonderheiten richterlicher Rechtsanwendung	115
2.	Die Verschiebung der Gewichte zwischen den staatlichen Gewalten als Folge sprachlich unpräziser Legiferierung	116
3.	Neuere Tendenzen in der Rechtsprechung	117
II.	Rechtspflege als Sprachpflege	117
1.	Sprache als Material	118
2.	Sprache als Instrument	118
3.	«Just words» – alles nur Sprache...	119
III.	Alltagssprache und Rechtssprache	119
1.	Rechtssprache in Gestalt der Alltagssprache	119
2.	Juristische Terminologie	120
a)	Die Sehnsucht nach Eindeutigkeit: Auslegungsverbote und Aussagenlogik	120
b)	Begriffe als «Container»	121
c)	Die begriffliche Unterscheidung von Recht und Gesetz	122
d)	Adressatengerechte Gesetzgebung	123
IV.	«Unbestimmte Rechtsbegriffe» und Gewaltenteilung	123
1.	Allgemeines	123
a)	Relativität des Bestimmtheitskriteriums	123
b)	Qualifizierte Unbestimmtheit; Generalklauseln	124
2.	Unbestimmte Rechtsbegriffe in der Rechtsprechung	125
a)	Kognitionsregeln zur Kompetenzabgrenzung	125
b)	Kognition und Gewaltenteilung	125
c)	Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe	126
V.	Symbolische Gesetzgebung und informelle Delegation	130
1.	Symbolische Gesetzgebung	130
a)	Wozu symbolische Gesetzgebung?	130
b)	Die Mittel der symbolischen Gesetzgebung	131
2.	Informelle Delegation	131
a)	Verlagerung der Gewichte und Zirkel Effekte	131
b)	Beispiel	132

VI. Zur Bedeutung systematischer Gesichtspunkte	134
1. Binnensystematik	134
2. Erlassübergreifende Systematik und historische Erkenntnisquellen	135
VII. Mehrsprachigkeit	136
1. Rechtsgrundlagen	136
a) im Bund	136
b) im Kanton Bern	137
2. Beispiele	137
3. Sprache und Rechtskultur	139
VIII. Zur Rolle der Justiz in der begleitenden Rechtsetzung	140
IX. Schluss: Drei Postulate an den Gesetzgeber	141
1. Steuern statt «Zeichen setzen» – realistische, nachhaltige Regelungsabsichten statt ephemere Symbolik	141
2. Einbettung neuer gesetzlicher Regelungen in den rechtlichen und rechtstaatlichen Traditionszusammenhang – die «Einheit der Rechtsordnung» als regulative Idee	141
3. «Spuren hinterlassen» – transparente, gut dokumentierte Vorbereitung der Gesetzgebung, die sich in den Materialien niederschlägt	141
Literatur	142

*«Alle irren in der Dunkelheit des Gesetzes herum,
der Gesetzgeber, die Doktoren, die Richter.»¹*

I. Einleitende Bemerkungen

Die hier aufgezeichneten Gedanken, die an der Jahrestagung 2017 des Zentrums für Rechtsetzungslehre vorgetragen wurden, sind nicht Ergebnis wissenschaftlicher Auseinandersetzung, sondern geben lediglich ein paar Beobachtungen und Reflexionen aus dem Alltag eines Richters wieder.² Entsprechend spärlich fallen die Literaturhinweise aus; dafür soll «mein» Gericht, das Berner Verwaltungsgericht, mit einzelnen Urteilsauszügen etwas ausführlicher zu Wort kommen.

¹ FÖGEN, S. 33.

² Der Duktus des mündlichen Vortrags wurde beibehalten; selbstverständlich gibt der Verfasser nur seine persönliche Auffassung wieder.

1. Besonderheiten richterlicher Rechtsanwendung

«I would prefer not to» – mit dem berühmten Wort des Bürogehilfen Bartleby aus Herman Melvilles «Bartleby the Scrivener» sei ein wichtiger Unterschied der richterlichen von anderen rechtlichen und rechtswissenschaftlichen Tätigkeiten veranschaulicht: Während in anderen rechtlichen Professionen Fragen und Probleme aufgeworfen, betrachtet, debattiert und wieder verworfen werden, ohne dass darüber im Einzelfall abschliessend zu entscheiden wäre, gibt es für die Gerichte kein «I would prefer not to», kein «non liquet», das nicht von der nächsthöheren Instanz als Rechtsverweigerung geahndet würde. Ausdruck findet das «Non-liquet-Verbot» (oder Entscheidungsgebot) nicht nur in der Figur der verpönten *Rechtsverweigerung*, sondern auch in der ausdrücklich festgeschriebenen *Unzulässigkeit richterlicher Stimmenthaltung* bei Kammerentscheiden; es betrifft also nicht nur das Gericht, sondern jede Richterin und jeden Richter persönlich.³ Darum steht zu Beginn eines jeden Gerichtsverfahrens zumindest eines fest: Dieses wird seinen Abschluss in einem (Sach- oder Prozess-) Urteil finden. Als Folge davon sind die Gerichte den Texten des Gesetzgebers gewissermassen auf Gedeih und Verderb ausgeliefert; sie *müssen* sich zu ihnen in der einen oder anderen, jedenfalls aber in *verbindlicher Weise* verhalten. Schon aus diesem Grund ist die Justiz an einer «guten Gesetzessprache» lebhaft interessiert.

Eine weitere Konsequenz des Entscheidungszwangs betrifft den *zeitlichen Aspekt*. Wer eine Entscheidung treffen muss, ist dazu gezwungen, im richtigen Augenblick mit Denken, Abwägen und Diskutieren aufzuhören – nicht aus kruden Effizienzüberlegungen, sondern in erster Linie mit Rücksicht auf den Anspruch der Rechtssuchenden auf zeitnahe Beurteilung ihres Falles. Dieser Anspruch zwingt die Gerichte dazu, die Beweiserhebung und Auslegungsarbeit einmal abzuschliessen, auch wenn nicht alle Fragen restlos geklärt sind. Präzise, sorgfältig redigierte Gesetzestexte, deren sprachliches Verständnis keine erheblichen Schwierigkeiten bietet, können zur zeitnahen Erledigung von Streitigkeiten ganz erheblich beitragen.

³ Vgl. für das Bundesgericht Art. 21 Abs. 3 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005 (SR 173.110); für das Obergericht Art. 46 Abs. 3 und für das Verwaltungsgericht des Kantons Bern Art. 58 Abs. 3 des Gesetzes über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG) vom 11. Juni 2009 (BSG 161.1).

Schliesslich ein dritter Aspekt des Entscheidungsgebots: Es führt, da die Fülle der Lebenssachverhalte von keinem Gesetzgeber der Welt – auch nicht dem sprachmächtigsten – auch nur im Ansatz überschaut werden kann, zwingend zur Entstehung und Fortbildung von «case law», von Richterrecht.⁴ Damit hierbei die enge Anbindung an die positive Rechtsordnung gewährleistet ist, sind die Gerichte auf möglichst klare «Ausgangstexte» (Gesetze und Materialien) angewiesen. Diese können zwar nicht den Entscheid jedes Einzelfalls vorwegnehmen, aber die ihm *normativ zugrunde liegenden Wertungen* vermitteln. Wertungswidersprüche in der Gesetzgebung, wie sie durch terminologische Fehler und vermeidbare sprachliche Unklarheiten entstehen, führen zu Steuerungsverlusten und erschweren dem Gericht die Entscheidung im Einzelfall.

2. Die Verschiebung der Gewichte zwischen den staatlichen Gewalten als Folge sprachlich unpräziser Legiferierung

Bereits zu Beginn sei eine These aufgestellt, die im Folgenden noch plausibilisiert werden muss: Aus Sicht der Gerichte hat eine (zu) offene Legiferierung zur Folge, dass es zur versteckten Delegation von Befugnissen und damit zur Verschiebung der Gewichte im gewaltenteiligen Rechtsstaat kommt. Der Umgang der Gewalten mit ihrem sprachlichen Instrumentarium weist somit eine staatsrechtliche und politische Valenz auf; in Einzelfällen ist sie sogar von politischer Brisanz. Was nun gerichtliche Einzelfallentscheidungen angeht, so besteht der Grund für ihren rechtspolitischen Charakter darin, dass sie – von ausgesprochen technisch gelagerten Streitigkeiten abgesehen – mit Wertungen verbunden und von solchen abhängig sind. *Urteile enthalten regelmässig Werturteile*. Die wertgebundene Gestaltung gesellschaftlicher Vorgänge bildet nun aber (auch) das Kerngeschäft der Politik. Dies führt systemnotwendig zu einer Konkurrenzsituation zwischen der gesetzgebenden und der rechtsprechenden Gewalt. Die *Allokation von Entscheidungsbefugnissen* birgt demnach immer Konfliktpotenzial, ist also ihrerseits hochgradig wertgebunden. Darauf wird im Folgenden zurückzukommen sein.

⁴ Vgl. hierzu einlässlich RÜTHERS, Richterstaat, insbes. S. 79 ff.

3. Neuere Tendenzen in der Rechtsprechung

Allerdings ist es nicht allein der Gesetzgeber, der für Verschiebungen im Verhältnis der Gewalten sorgt, indem er den Gerichten die Konkretisierung und Eingrenzung zu offener Bestimmungen auferlegt. Vielmehr sind gelegentlich auch Bestrebungen der Justiz erkennbar, den Regelungsabsichten des Gesetzgebers Grenzen aufzuzeigen und die eigenen Spielräume zu erweitern. Bedient sich das Gericht hierzu überdies (lediglich) eines «Obiter dictum», weil die interessierende Frage gar nicht zu entscheiden gewesen wäre, ist die Politik verständlicherweise verstimmt.⁵ Auch solche – tatsächlichen oder bloss vermeintlichen – «Anmassungen» der Justiz sind grundsätzlich geeignet, das fragile Gleichgewicht zwischen den Staatsgewalten zu stören. Besonders interessant erscheint mir in diesem Zusammenhang die beispiellose Karriere, die das *Verhältnismässigkeitsprinzip* in der jüngeren Zeit in der Rechtsprechung zu praktisch allen Rechtsgebieten durchlaufen hat. So ist zu beobachten, dass die Rechtsfigur des *Härtefalls*, welche an sich hervorragend geeignet ist, dem Verhältnismässigkeitsprinzip zum Durchbruch zu verhelfen, mitunter als Instrument der Normkorrektur eingesetzt wird, was aus der Perspektive der Gewaltenteilung problematisch erscheint. Doch kann man diese Entwicklung kaum einseitig den Gerichten zur Last legen. Die Neigung des Gesetzgebers zu «einfachen», apodiktischen Regelungen kann die rechtsanwendenden Behörden dazu zwingen, den Verfassungsgrundsätzen der Verhältnismässigkeit und der Rechtsgleichheit auf dem Auslegungsweg Nachachtung zu verschaffen.

II. Rechtspflege als Sprachpflege

Gerichte leisten Arbeit am Recht. Arbeit am Recht ist Arbeit an der Sprache, und umgekehrt erweisen sich vermeintliche Sprachprobleme nicht selten als Probleme rechtlicher Art. Das Recht ist aus Sprache gemacht und wirkt durch Sprache; aussersprachliche Rechtskommunikation ist nicht denkbar.

In grober Vereinfachung lässt sich die Funktion der Sprache für das Gericht auf zwei Hauptfunktionen reduzieren: Die Sprache bildet das Material und zugleich das Instrument jeglichen gerichtlichen Handelns.

⁵ Vgl. die zum Teil heftig geführten Auseinandersetzungen um BGE 142 II 35.

1. Sprache als Material

Nicht nur die gerichtlichen Entscheide selbst, sondern auch das Material, aus dem sie entstehen, ist sprachlicher Natur. Das Gesetz und seine Materialien, die Rechtsschriften der Parteien, Gutachten und Stellungnahmen, kurz: die meisten Schriftstücke, die das Gericht im Lauf eines Verfahrens heranzieht und die das «Dossier» ausmachen, sind sprachlicher Art. Nichtsprachliches Material findet nur insoweit Berücksichtigung, als es sich in Sprache transformiert lässt; Fotoaufnahmen eines Augenscheins, Pläne, technische Zeichnungen, Tonband- und Videoaufzeichnungen bedürfen der Überführung in Sprache, um justiziabel zu werden.

2. Sprache als Instrument

Die Ergebnisse der *formellen* Kommunikation des Gerichts, also die Urteilsbegründungen und prozessleitenden Verfügungen, ferner die (übrige) Korrespondenz und Medienmitteilungen, Rechenschaftsberichte und dergleichen, sind sprachlich verfasst. Das Gericht überführt – wie gesehen – seine vor- und aussersprachlichen Eindrücke und Vorstellungen stets in Sprache, um sie im Rahmen seiner Urteile intersubjektiv nachvollziehbar zu machen. Nichtsprachliches Material wird (wenn auch immer noch sehr selten) allenfalls zur Illustration einer Begründung herangezogen, ohne jemals die Hauptsache auszumachen. Ein Urteil in Piktogrammen oder als (textfreie) Bildergeschichte ist undenkbar, und zwar im wahrsten Sinn des Wortes: Rechtsgedanken sind stets sprachlich verfasste Gedanken. Aber auch die *informelle* Kommunikation, etwa im Sinn interner Absprachen (als Vorbereitung auf eine Sitzung des Spruchkörpers) oder externer Kontaktaufnahmen (etwa zum Ausloten von Vergleichsmöglichkeiten) verlaufen sprachlich. Auch wenn der Einfluss vor- und aussersprachlicher Elemente (Atmosphärisches, Emotionales) nicht in Abrede zu stellen ist, so sind es doch (erst) *sprachliche Kommunikationsleistungen*, mit denen ein gerichtliches Verfahren nachvollziehbar gestaltet und vermittelt wird.

3. «Just words» – alles nur Sprache...

Das heuristische Prinzip des «Hin- und Herwanderns des Blicks» zwischen der Sachverhalts- und der Rechtsfolgeseite (KARL ENGISCH, JOSEF ESSER)⁶, das dem Prozess der Rechtsgewinnung sozusagen als erkenntnistheoretisches Leitverfahren dient, führt plastisch vor Augen, dass es sich bei der Rechtsanwendung um einen *intertextuellen Vorgang* handelt. Es sind sowohl auf der Sachverhalts- als auch auf der Rechtsfolgeseite stets Texte (oder zu Texten transformiertes Material), aus denen ein neuer Text – das Urteil – gewonnen wird. Insoweit dürfte es keine Übertreibung sein, das Gerichtsverfahren und die richterliche Tätigkeit als «Arbeit am Text» zu beschreiben. Von entsprechend zentraler Bedeutung ist eine hohe Sprachkompetenz aller am Verfahren beteiligten Akteure.

III. Alltagssprache und Rechtssprache

1. Rechtssprache in Gestalt der Alltagssprache

Das Recht verfügt, im Gegensatz zu anderen Wissenschaften, nicht über eine genuine Fachsprache, eine «*formale Redeweise*», wie sie von den Rationalisten seit LEIBNIZ gefordert wurde. Da sich das Recht immer wieder auf den «realen» Lebenssachverhalt hin öffnen muss, bedient es sich der Alltagssprache,⁷ ohne indes auf eine fachspezifische Terminologie verzichten zu können.

Sprachverwendung ist hochgradig kontextabhängig und milieugeprägt: Die Stellungnahme aus einem Ministerium liest sich anders als ein Kochbuch oder eine Pendlerzeitung; Jugendliche sprechen eine andere Sprache und verwenden Sprache anders als ältere Menschen, Theologen anders als Zoologen, Berufsleute anders als Akademiker. Zudem sprechen Texte aus einer bestimmten Zeit heraus; Sprachgebrauch ist hochgradig zeitgebunden. Schon ein Bundesgerichtsurteil aus den Anfängen der amtlichen Publikation weist einen ganz anderen Duktus auf als die heutige, gelegentlich etwas textbausteingeprägte Urteilsprosa.⁸ Da an den Gerichten ältere und neuere Texte, auch verschiedene

⁶ ENGISCH, S. 15.

⁷ Nachweise bei KAUFMANN, S. 103 ff.

⁸ Reizvoll ist in dieser Hinsicht etwa die Gegenüberstellung der beiden Nothilfe-Urteile BGE 40 I 409 und 131 I 166.

Textsorten (wie Normen verschiedener Stufen, Verwaltungsprosa aller Art, aufgezeichnete Politiker-Statements, gutachterliche Stellungnahmen) Verwendung finden, sind die rechtsanwendenden Behörden stets gezwungen, sich auch über solche Differenzen Rechenschaft abzulegen.

Rechtstexte handeln von alltäglichen Dingen. Die eine Gesellschaft prägenden und strukturierenden lebensweltlichen Vorgänge finden ihren Niederschlag (auch) in Rechtstexten. Das Schweizer Zivilgesetzbuch etwa legt über weite Strecken Zeugnis ab von den agrarischen Wurzeln unserer Gesellschaft, und die Familienrechtsnovellen der letzten Jahre und Jahrzehnte lassen auf konkrete, geschichtsmächtige gesellschaftliche Entwicklungen schliessen. Aber das Gesetz bildet den Zustand einer Gesellschaft nicht einfach ab. Vielmehr stellt es zum einen eine Sollensordnung dar, von der die tatsächlichen Verhältnisse erheblich abweichen können; zum andern hinkt das Gesetz dem aktuellen Stand der Dinge notwendigerweise hinterher. Als Beispiel für beide Aspekte seien die kantonalen strafbewehrten Konkubinatsverbote (in Zürich bis 1972, im Wallis noch bis 1995) erwähnt, die bereits lange vor ihrer förmlichen Ausserkraftsetzung kaum mehr Anwendung gefunden haben. Doch sowohl die (faktische) Nichtanwendung durch Behörden und Gerichte als auch die rechtliche Aufhebung der entsprechenden Bestimmungen durch die Politik bilden voraussetzungsreiche Vorgänge – einfach «von selber» geschieht nichts.

2. Juristische Terminologie

a) Die Sehnsucht nach Eindeutigkeit: Auslegungsverbote und Aussagenlogik

Die Alltagssprache als Material und Instrument der Rechtsgewinnung birgt das Risiko der Unwägbarkeit und Unberechenbarkeit. Es erstaunt daher nicht, dass es seit jeher Bestrebungen gegeben hat, die Auslegung des Gesetzes, die man für die Hauptursache solcher Risiken und Unberechenbarkeiten hielt, gänzlich auszuschalten oder den Prozess der Rechtsgewinnung wenigstens an strikte Regeln zu binden. Angeboten haben sich zunächst *Auslegungsverbote*, jedenfalls so lange der Glaube an die Möglichkeit der Eindeutigkeit sprachlicher Willensäußerungen, wie man sie in den Gesetzen sah, noch unerschütterlich war.⁹

⁹ Vgl. Codex Theresianus, 1758, 1. Teil, I, 81: «Jedermann ist an die ausdrücklichen Worte Unserer Gesetze in ihrem wahren und allgemeinen üblichen Verstand gebunden.

Später setzte man auf *Vorlageverfahren*¹⁰ und seit dem Siegeszug des elektronischen Rechners im 20. Jahrhundert auf *Algorithmen*. So sollten etwa auf der Aussagenlogik basierende Computerprogramme für eine automatisierte, streng logische Subsumption sorgen. Bis in die siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts hielt man es nicht für ausgeschlossen, dass die richterliche Tätigkeit eines Tages gänzlich den Algorithmen überlassen werden könnte und auf solche Weise exakte computergesteuerte Entscheide anstelle der notorisch unzuverlässigen menschlichen Urteile treten würden. Nach einer gewissen Ernüchterung in den Achtziger- und Neunzigerjahren des letzten Jahrhunderts dürfte die wiedereinsetzende Debatte zur Künstlichen Intelligenz (KI) auch jene zur computergestützten richterlichen Streiterledigung neu beleben.

Verfahren und Techniken der Logik sind insoweit auch für den Rechtsdiskurs von Belang, als sie eine wichtige Kontroll- und Plausibilisierungsfunktion übernehmen können. So wäre der eine oder andere «Betriebsunfall» vermeidbar, wenn sich das urteilende Gericht die Mühe nehmen würde, eine Begründungsfigur auf ihre *logische Stringenz* hin zu untersuchen, wobei es sich dazu auch der etablierten Verknüpfungsregeln der Aussagenlogik bedienen könnte. Doch aufs Ganze gesehen darf der Einfluss mathematisch-logischer Modelle auf die Rechtsfindung wohl nicht überschätzt werden.

b) Begriffe als «Container»

Nun gibt es, obwohl wir uns grundsätzlich der Alltagssprache bedienen, eben doch Ansätze zu einer juristischen Fachsprache, und zwar als *Fachterminologie*. Manche juristischen Termini, denen wir uns fast täglich bedienen, weisen eine z.T. mehrhundertjährige Geschichte auf.¹¹ «Forderung», «Anspruch», «subjekti-

Niemandem ist es daher gestattet, sich einer rechtskräftigen Ausdeutung Unserer Gesetze anzumassen, noch unter dem Vorwand eines Unterschieds zwischen den Worten und dem Sinn des Gesetzes solche auf einerlei Weise zu erweitern oder einzuschränken.»

¹⁰ «Findet der Richter den eigentlichen Sinn des Gesetzes zweifelhaft, so muss er, ohne die prozessführenden Parteien zu benennen, seine Zweifel der Gesetzeskommission anzeigen, und auf deren Beurteilung antragen» (Art. 47 der Einleitung des Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten vom 5. Februar 1794).

¹¹ Es ist das Verdienst der sog. *Begriffsgeschichte*, wie sie den «Geschichtlichen Grundbegriffen», dem «Historischen Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland» (Stuttgart 1972) zugrunde liegt, die Sprachverwendung im Lauf der Geschichte hinsichtlich einer Fülle wirkmächtiger Begriffe minutiös nachgezeichnet zu haben. Auch

ves Recht», «unerlaubte Handlung», «Gestaltungsrecht», aber auch «Rechtshängigkeit», «Vollstreckbarkeit», «Frist» und «Termin», «Verwirkung» und «Verjährung» bilden je für sich kleine Normkonzepte, komprimierte Programme, die bei Bedarf ausgelöst werden können, ohne dass im Einzelfall ihre Funktionsweise noch detailliert beschrieben werden müsste. Sie fungieren als eine Art Behälter, «Container», für mitunter komplexe Konzepte.

c) Die begriffliche Unterscheidung von Recht und Gesetz

In diesen Zusammenhang gehört auch die begriffliche Unterscheidung von Recht und Gesetz, die selbst Juristinnen und Juristen – so scheint es jedenfalls – nicht immer geläufig ist. Das Gesetz (im materiellen Sinn) ist das Produkt eines «Regulators»; das Gesetz enthält stets positives, eben gesetztes Recht, das im von der Verfassung dafür vorgesehenen Verfahren und von dem dafür vorgesehenen Organ erlassen wurde. Der Rechtsbegriff ist demgegenüber sehr viel weiter. Er umfasst auch vor- und überpositive Rechtsgedanken, -begriffe und -figuren, wie sie aus «bewährter Lehre und Überlieferung» (Art. 1 Abs. 2 und 3 ZGB) (zurück)gewonnen werden können. Der Gesetzgeber beginnt nie am Nullpunkt, sondern findet zahlreiche rechtliche Konzepte vor, die er nicht selber geschaffen hat. Das Konzept der Rechtsfähigkeit etwa oder jenes der ungerechtfertigten Bereicherung, um nur zwei, dafür aber besonders eindruckliche Beispiele zu erwähnen, sind keine Erfindungen des Schweizer Gesetzgebers. Der Gesetzgeber kann aber natürlich in diese Konzepte eingreifen, sie umgestalten und seinen (politischen, zeitbedingten) Bedürfnissen anpassen. Doch tut er gut daran, sich der Auswirkungen seiner Eingriffe bewusst zu sein. Das beginnt mit der Einsicht, dass es eine vorbestehende Rechtskultur gibt. Das Gericht, das in diese Rechtskultur ebenso eingebunden ist wie der Gesetzgeber, interpretiert das positive Recht jeweils vor dem Hintergrund dieser Rechtskultur. Setzt sich der Gesetzgeber über bestehendes Recht oder Rechtstraditionen hinweg, kommt es bei der Rechtsanwendung zwangsläufig zu Missverständnissen und – als Folge davon – zu Fehlleistungen.

wenn diese Forschungsrichtung vielleicht etwas *démodé* erscheint, können Juristinnen und Juristen noch sehr viel davon lernen und profitieren.

d) Adressatengerechte Gesetzgebung

Aus der Sicht des Gerichts weist die Gesetzgebung – ähnlich wie die Rechtsprechung – mindestens eine *doppelte Adressierung* auf: Einerseits richten sich Gesetze an die Bürgerinnen und Bürger, die «Endverbraucher» gewissermassen, wobei diese ihrerseits oft über spezialisiertes Wissen verfügen; das Lebensmittelrecht richtet sich über weite Strecken an Lebensmittelingenieur, das Unternehmenssteuerrecht an Treuhänderinnen und das Heilmittelrecht an Medizinalpersonen. Auf der anderen Seite steht der «Rechtsstab» (MAX WEBER), also Anwältinnen und Anwälte, die rechtsanwendenden Behörden und Gerichte sowie die universitären Rechtsgelehrten, die sich von Berufs wegen mit dem Gesetz befassen und die gelegentlich ganz andere Erwartungen und Ansprüche an einen Normtext stellen als die juristischen (aber nicht unbedingt fachlichen) «Laien». Diese Doppeladressierung wird noch überlagert durch den doppelten zeitlichen Kontext, in dem das Gesetz steht: der politisch geprägten Herstellungsphase und der politisch (meist) weniger aufgeladenen Anwendungsphase. Dieser Doppelkontext ergibt wiederum einen doppelten Adressatenkreis: Das Gesetz soll die Politik bzw. die Stimmbürgerschaft überzeugen, bevor es sich anschliessend in der Rechtspraxis und der Lehre zu bewähren hat. Dass solche Mehrfachadressierungen gelegentlich zu Überforderungssituationen und Zielkonflikten führen, liegt auf der Hand.

IV. «Unbestimmte Rechtsbegriffe» und Gewaltenteilung

1. Allgemeines

a) Relativität des Bestimmtheitskriteriums

Kein Begriff der Alltagssprache, der im Kontext rechtlicher Regelung und behördlicher Rechtsanwendung steht, ist ganz gefeit davor, Auslegungsfragen nicht-trivialer Art aufzuwerfen. Insoweit ist mit der generellen Unbestimmtheit menschlicher Sprachverwendung zu rechnen. Das berühmte Lehrbuchbeispiel der juristischen Einführungsliteratur, ob denn auch ein Kalb (oder, wahlweise, eine Giraffe oder eine Katze) unter das Verbot, Hunde im Wartesaal der Bahn mitzuführen, fällt, ob also m.a.W. Kälber (Giraffen, Katzen) «Hunde» im Sinn der Verbotsbestimmung seien, illustriert die Unschärfen rechtlicher Bestimmungen auf recht drastische Weise. Allerdings liefern solche Beispiele m.E. kei-

nen Vorwand für die vollständige Relativierung der Tauglichkeit der Sprache zur konditionalen Steuerung menschlichen Verhaltens, wie sie Exponenten der «postmodernen» Theorie gern vertreten. Damit sei nichts gesagt gegen die Critical Legal Studies oder die postmoderne Rechtstheorie, sondern höchstens ein Fragezeichen gesetzt mit Bezug auf deren praktische Brauchbarkeit für den juristischen Alltag. Es bleibt beim vorläufigen Befund, dass rechtlich relevante Begriffe zwar eher selten vollkommen klar sind, dass dieser Umstand aber keineswegs zur Resignation hinsichtlich der Verwendung unserer Alltagssprache im Kontext rechtlicher Regelungen zu führen braucht; die meisten Auslegungsprobleme erweisen sich nämlich als wenig spektakulär und sind mit dem Instrumentarium der etablierten juristischen Methodenlehre ohne grösseren Aufwand lösbar.¹²

b) Qualifizierte Unbestimmtheit; Generalklauseln

Neben der gewissermassen alltäglichen Unbestimmtheit alltagssprachlicher Begriffe gibt es solche, die in dem Sinn qualifiziert unbestimmt sind, als ihnen die Unbestimmtheit von Beginn weg eingeschrieben ist. Solche qualifiziert unbestimmten Rechtsbegriffe – «Generalklauseln» – bilden einerseits Einfallstore der Einzelfallgerechtigkeit, indem sie massgeschneiderte Lösungen in der Fülle individueller, kaum generell-abstrakt programmierbarer Fallkonstellationen ermöglichen. Andererseits können solche Begriffe eine unkontrollierbare Eigendynamik entfalten, indem sie den Gerichten eine «carte blanche» in die Hand geben und dergestalt eine Umwertung der Werte des (historischen) Gesetzgebers ermöglichen.¹³ Die letztere Befürchtung ist keineswegs nur theoretischer Natur; BERND RÜTHERS hat vielmehr anhand der Rechtsprechung vor allem der deutschen Zivilgerichte während der Nazizeit minutiös nachgewiesen, dass die Zerstörung der rechtsstaatlichen Kultur im damaligen Deutschland weniger einer politischen Gesetzgebung als einer *politischen Auslegung des geltenden Rechts* geschuldet war.

¹² Hierzu (statt vieler) einlässlich RÜTHERS, *Revolution*, S. 73 ff.

¹³ Grundlegend weiterhin RÜTHERS, *Auslegung*, insbes. S. 216 ff.

2. Unbestimmte Rechtsbegriffe in der Rechtsprechung

Die folgenden Beispiele sollen exemplarisch den Umgang eines Gerichts – hier des Berner Verwaltungsgerichts – mit offenen Normierungen unter rechtsstaatlichen Bedingungen illustrieren.

a) Kognitionsregeln zur Kompetenzabgrenzung

Mit der Frage, ob die «Fortführung des Vorhabens» im Sinn von Art. 35 Abs. 3 LV¹⁴ «gesichert» sei, liegt die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe im Streit. Deren Anwendung hat das Verwaltungsgericht grundsätzlich einer einzelfallbezogenen Rechtskontrolle zu unterziehen (vgl. vorne E. 1.2). Allerdings vermitteln solch offene Normierungen der zuständigen Verwaltungsbehörde einen zu respektierenden Beurteilungsspielraum. Denn eine umfassende verwaltungsgerichtliche Rechtskontrolle scheiterte vorab am fehlenden Überblick über die gesamte Beitragspraxis, unter Umständen aber auch an fachtechnischem Wissen in Einzelfragen. Entsprechend hat das Verwaltungsgericht seine diesbezügliche Prüfungsdichte zu reduzieren. Im Licht der Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Verwaltung und Gericht ist lediglich zu prüfen, ob sich die Behörde bei der Auslegung von sachlichen Überlegungen hat leiten lassen und ob der auf ihrer wertenden Teilkonkretisierung beruhende Entscheid namentlich unter dem Gesichtswinkel des Rechtsgleichheitsgebots als vertretbar erscheint (BVR 2012 S. 121 E. 4.1.1 f., 2012 S. 109 E. 3.2).¹⁵

Hier fällt zunächst auf, dass wir eine zweidimensionale Konstellation – Verwaltung und Gericht – vor uns haben, während der parlamentarische Gesetzgeber, der tatsächlich nur die Grundzüge der Beitragsgewährung aus dem Lotteriefonds geregelt hat, zum vornherein nicht in Erscheinung tritt. Interessant ist, wie die Deutungshoheit zwischen der rechtsanwendenden Verwaltungsbehörde und dem Verwaltungsgericht zu verteilen ist, wenn das Gericht über kaum, die Verwaltung aber über grosse Erfahrung und Praxis verfügt. Diesfalls nimmt sich das Gericht gegenüber der Verwaltung zurück, räumt also der kantonalen Verwaltung eine gewisse Vorrangstellung ein.

b) Kognition und Gewaltenteilung

Als Verordnung des Bundesrats kann das Moorlandschaftsinventar von den Gerichten im Anwendungsfall akzessorisch auf seine Verfassungs- und Gesetzeskonformität über-

¹⁴ Bernische Lotterieverordnung (LV) vom 20. Oktober 2004 (BSG 935.520). Art. 35 Abs. 3 lautet: «Starthilfebeiträge sind möglich, wenn die Fortführung des Vorhabens gesichert ist».

¹⁵ VGE 2016/264 vom 7.8.2017, E. 6.2.

prüft werden (BGE 139 II 499 E. 4.1, 138 II 281 E. 5.4, 127 II 184 E. 5a mit Hinweisen; allgemein zur Überprüfung von Bundesratsverordnungen BGE 139 II 460 E. 2; BVR 2008 S. 284 E. 5.3). Allerdings verfügt der Bundesrat bei der Konkretisierung der unbestimmten Gesetzesbegriffe von Art. 23b NHG¹⁶ über einen gewissen Beurteilungsspielraum. Wohl hat sich der Bundesrat an die gesetzlichen Kriterien zu halten; diese sind jedoch nicht so präzise gefasst, dass sie in jedem Einzelfall zu klaren und eindeutigen Ergebnissen führen. Dies gilt vor allem für die Abgrenzung des Perimeters am Rand einer Moorlandschaft: Die Frage, ob ein bestimmter Landschaftsteil noch eine hinreichend enge Beziehung zu den Mooren hat, lässt sich oft nicht eindeutig beantworten, so dass es mehrere mit dem Gesetz vereinbare, vertretbare Lösungen geben kann. Hat sich der Bundesrat im Einvernehmen mit dem betroffenen Kanton für eine – mit dem Gesetz vereinbare – Grenzziehung entschieden, ist diese Abgrenzung von den kantonalen Behörden und Gerichten zu respektieren. Sie dürfen die Grenzziehung nur korrigieren, wenn der Bundesrat seinen Beurteilungsspielraum überschritten oder missbraucht hat. Der Beurteilungsspielraum darf aber nicht so weit gefasst werden, dass eine effektive gerichtliche Kontrolle nicht mehr möglich ist. Die Gerichte müssen und dürfen prüfen, ob sich der Bundesrat an die gesetzlichen Vorgaben in Art. 23b NHG gehalten und seinen Beurteilungsspielraum dem Zweck des Gesetzes entsprechend, im Sinn des verfassungsrechtlichen Moorlandschaftsschutzes, ausgeübt hat. Sie dürfen auch einschreiten, wenn der Bundesrat von einem falschen Sachverhalt ausgegangen ist. Dagegen dürfen sie nicht eine vertretbare Abgrenzung der Moorlandschaft durch eine andere ersetzen (BGE 138 II 281 E. 5.4, 127 II 184 E. 5a/bb und cc).¹⁷

Das Zitat stammt aus dem (vom Bundesgericht in BGE 143 II 241 aufgehobenen) Grimsensee-Staumauerurteil. Die zitierte Erwägung erscheint mir aber dennoch erwähnenswert, weil sie den Umgang des Gerichts mit der *Allokation von Deutungshoheit* zwischen Parlament, Bundesrat und Justiz sichtbar macht. Am Rand kommt auch die föderalistische Komponente, also gleichsam die vertikale Gewaltenteilung, ins Spiel; sie dient hier offensichtlich der Stärkung der Position des Bundesrats.

c) Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe

Das folgende Beispiel betrifft die Residenzpflicht einer Pfarrerin.

Art. 54a Abs. 1–3 KG¹⁸

Dienstwohnung der Geistlichen

¹ Jede Kirchgemeinde stellt innerhalb des Gemeindegebietes für mindestens eine Inhaberin oder einen Inhaber einer Pfarrstelle eine Dienstwohnung (Wohn- und Amtsräume

¹⁶ Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) vom 1. Juli 1966 (SR 451).

¹⁷ VGE 2013/103/104 vom 22.12.2015, E. 3.3.

¹⁸ Gesetz über die bernischen Landeskirchen (Kirchengesetz, KG) vom 6. Mai 1945 (BSG 410.11).

im gleichen Gebäude) gegen eine entsprechende Entschädigung zur Verfügung. Wo mehrere Kirchgemeinden die pfarramtliche Versorgung gemeinsam und koordiniert organisieren, kann die zuständige Stelle der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion auf Antrag der kirchlichen Oberbehörde die Verpflichtung, eine Dienstwohnung zur Verfügung zu stellen, auf eine Pfarrstelle der Region beschränken.

² Ist der Kanton Eigentümer des Pfarrhauses, übernimmt er die Verpflichtungen der Kirchgemeinde gemäss Absatz 1.

³ Die Inhaberinnen und Inhaber von Pfarrstellen sind verpflichtet, die ihnen von der Kirchgemeinde oder dem Kanton zur Verfügung gestellte Dienstwohnung während der Dauer ihrer Anstellung zu bewohnen. Ausnahmen können von der zuständigen Stelle der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion nach Anhörung der Kirchgemeinde aus wichtigen Gründen bewilligt werden. Wo der Kanton eine Dienstwohnung zur Verfügung stellt, erlischt nach erteilter Ausnahmegewilligung dessen Verpflichtung gemäss Absatz 2.

Primär von Interesse ist Absatz 3. Der Gesetzgeber beschränkt sich auf prozedurale Anweisungen, was die Ausnahmen von der Residenzpflicht angeht. Die Konkretisierung der «wichtigen Gründe» überlässt er den rechtsanwendenden Behörden.

Diese Delegation erscheint angemessen: Wo der Grundsatz klar ist – es besteht eine Residenzpflicht –, und sowohl die Verhältnisse «vor Ort», also in den Kirchgemeinden, als auch jene der jeweils verpflichteten Personen in ihrer potentiellen Vielfalt unabsehbar sind, ist die offene Normierung gegenüber kasuistischer Scheingenaugkeit deutlich vorzuziehen.

3.3 Im Rahmen der Auslegung sucht das Verwaltungsgericht ausgehend vom Gesetzestext nach der wahren Tragweite einer Norm. Es bedient sich dabei aller Auslegungselemente, ohne einem von diesen den Vorrang zuzuerkennen. Es w[ä]gt im Einzelfall ab, welche Methode oder Methodenkombination zur L[ö]sung führt, die im normativen Gefüge und mit Blick auf die Wertentscheidungen des Gesetzgebers am meisten überzeugt (vgl. statt vieler BVR 2012 S. 20 E. 3.1, 2011 S. 490 E. 3.2, je mit Hinweisen). Bei der Auslegung unbestimmter Gesetzesbegriffe ist zu beachten, dass der Wortlaut aufgrund der besonders offenen Formulierung der Norm nur erste Hinweise auf deren Sinngehalt liefern kann. Demzufolge kommen der Stellung der Norm im Gefüge des Gesetzes und der Rechtsordnung sowie dem von ihr verfolgten Zweck grössere Bedeutung zu (vgl. Franz Bydliniski, Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff, 2. Aufl., 1991, Neudruck 2011, S. 583; vgl. auch BVR 2010 S. 462 E. 5.4.1).

4.2 Entscheidende Bedeutung kommt damit der Stellung von Art. 54a Abs. 3 KG im Gefüge der Rechtsordnung und dem Zweck der Bestimmung zu. Hier ist der auch von den Verfahrensbeteiligten angesprochene Grundrechtsbezug ausschlaggebend:

4.2.1 Gemäss Art. 24 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) und Art. 16 der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1) haben Schweizerinnen und Schweizer das Recht, sich an jedem Ort des Landes niederzulassen. Die Niederlassungsfreiheit gewährleistet die Möglichkeit persönlichen Verweilens an jedem beliebigen Ort der Schweiz; sie ge-

bietet den Kantonen und Gemeinden, jeder Schweizerin und jedem Schweizer die Niederlassung auf ihrem Gebiet zu erlauben, und verbietet ihnen gleichzeitig, die Verlegung des einmal gewählten Wohnsitzes zu verhindern oder zu erschweren (BGE 128 I 280 E. 4.1.1 mit Hinweis; vgl. auch BGE 135 I 153 E. 2.2.2). Die Niederlassungsfreiheit kann eingeschränkt werden, wenn eine genügende gesetzliche Grundlage vorliegt, ein öffentliches Interesse vorhanden sowie der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt ist und der Kerngehalt des Grundrechts nicht angetastet wird (vgl. Art. 36 BV und Art. 28 KV). Dies gilt auch in besonderen Rechtsverhältnissen wie durch Wahl oder Anstellung begründeten öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen (vgl. BGE 128 I 280 E. 4.1.2; Markus Müller, *Das besondere Rechtsverhältnis*, 2003, S. 259 und 261; Ulrich Cavelti, in Ehrenzeller et al. [Hrsg.], *Die schweizerische Bundesverfassung*, 2. Aufl. 2008, Art. 24 N. 26). Öffentlich-rechtliche Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber können bei Vorliegen eines hinreichenden öffentlichen Interesses deshalb im Rahmen der gesetzlichen Regelung eines Dienstverhältnisses generelle Vorschriften über den Wohnsitz erlassen. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit ist aber notwendig, dass eine Ausnahmeregelung getroffen werden kann, wo überwiegende subjektive oder objektive Gründe dies erfordern (BGE 128 I 280 E. 4.2, 106 Ia 28 E. 2c; vgl. auch BGE 131 I 266 E. 3; Auer/Malinverni/Hottelier, *Droit constitutionnelle suisse*, Volume II, *Les droits fondamentaux*, 2. Aufl. 2006, S. 370; Ulrich Cavelti, a.a.O., Art. 24 N. 26; Müller/Schefer, *Grundrechte in der Schweiz*, 4. Aufl. 2008, S. 320 ff.).

4.2.2 Art. 54a Abs. 3 KG überführt diese Grundsätze ins bernische Kirchenrecht. Satz 1 der Bestimmung sieht – gerechtfertigt durch dienstliche Notwendigkeit sowie das öffentliche Interesse an der Verbundenheit der Geistlichen sowie der Kirche mit der Bevölkerung (vgl. E. 5.2 hiernach) – eine generelle Residenzpflicht für Pfarrpersonen vor. Satz 2 legt fest, wann von der Residenzpflicht abzusehen ist, weil eine Einschränkung der Niederlassungsfreiheit im Einzelfall nicht verhältnismässig und damit nicht zulässig wäre. Da es aufgrund der potenziell unbegrenzten Vielzahl der denkbaren Ausnahmekonstellationen nicht möglich ist, jede Ausnahme einzeln im Gesetz zu verankern, hat der Gesetzgeber sich hierzu des unbestimmten Gesetzesbegriffs der «wichtigen Gründe» bedient (vgl. dazu Merkli/Aeschlimann/Herzog, *Kommentar zum bernischen VRPG*, 1997, Art. 66 N. 20). Damit ist es der rechtsanwendenden Behörde überlassen, im Einzelfall festzustellen, ob eine Einschränkung der Niederlassungsfreiheit gerechtfertigt oder eine Ausnahme von der Residenzpflicht geboten ist (zur Delegationsfunktion unbestimmter Rechtsbegriffe vgl. Giovanni Biaggini, *Verfassung und Richterrecht*, Diss. 1989, S. 81 f. und 90 f.). Massstab bildet dabei die Verhältnismässigkeit des Grundrechtseingriffs (vgl. E. 4.2.1 hiervor). Ist diese zu bejahen, liegt kein wichtiger Grund für eine Befreiung von der Residenzpflicht vor. Erscheint der Eingriff dagegen als unverhältnismässig, ist auch die Voraussetzung des wichtigen Grundes nach Art. 54a Abs. 3 KG erfüllt.

4.2.3 Auch soweit die von der Beschwerdeführerin im Weiteren angerufenen Garantien der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV und Art. 12 Abs. 1 KV) und des Schutzes des Familienlebens (Art. 13 Abs. 1 BV und Art. 13 Abs. 1 KV) betroffen sein sollten, müsste ein Eingriff nach Massgabe von Art. 36 BV und Art. 28 KV gerechtfertigt sein (vgl. BGE 137 I 31 E. 6.2, 135 I 169 E. 4.4). In diesem Kontext ist Art. 54a Abs. 3 KG daher ebenfalls im Rahmen einer Prüfung der Verhältnismässigkeit des Eingriffs zu konkretisieren. So ist praxisgemäss anerkannt, dass mit Wohnsitzpflichten kollidierende Interessen innerhalb der Ehe oder Familie gebührend zu berücksichtigen sind (vgl. BGE 116 Ia 382 E. 3

und 4b sowie Art. 162 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [ZGB; SR 210]). Wenn auch die Verhältnismässigkeit des Eingriffs nachfolgend vorab vor dem Hintergrund der Niederlassungsfreiheit geprüft wird, sind daher die Lebensgestaltung der Beschwerdeführerin und allfällige Auswirkungen auf deren Ehe ebenfalls in den Blick zu nehmen.

4.3 Die Konkretisierung von Art. 54a Abs. 3 KG weist damit einen unmittelbaren Verfassungsbezug auf und erfolgt in Umsetzung verfassungsmässiger Rechte der betroffenen Personen. Ein darüber hinausgehender Beurteilungsspielraum der Verwaltung, welchen das Verwaltungsgericht zu respektieren hätte (vgl. dazu E. 3.2 hiervor), besteht nicht (zu undifferenziert insoweit der in vergleichbarem Zusammenhang ergangene RRB vom 12.1.1983, in BVR 1983 S. 164 E. 5). Die Richtlinien für Dienstwohnungen (Pfarrhäuser oder Pfarrwohnungen) und Amtsr[ä]ume für Pfarrerrinnen und Pfarrer im Gemeindepfarramt, welche sich auch zur Befreiung von der Dienstwohnungspflicht äussern, sind indessen nicht bedeutungslos. Erlassen von der für kirchliche Angelegenheiten zuständigen kantonalen Stelle (vgl. Art. 9 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion [Organisationsverordnung JGK, OrV JGK; BSG 152.221.131]), können sie der Verdeutlichung der Interessen dienen, welche bei der gebotenen Interessenabwägung auf dem Spiel stehen (vgl. auch Markus Müller, a.a.O., S. 290).¹⁹

Wir sehen in diesem längeren Urteilsauszug dem Berner Verwaltungsgericht bei der Arbeit zu: Wie geht es mit der Unschärfe gesetzlicher Begriffe und der weitgehenden Delegation von Entscheidungsbefugnissen um? Es versucht, den unbestimmten Rechtsbegriff des «wichtigen Grundes» für eine Ausnahme von der Wohnsitzpflicht einerseits «topisch» zu verorten, indem die Stellung des Wohnsitzbegriffes im Gesetz und in der Rechtsordnung näher untersucht wird. Von besonderem Interesse und Gewicht ist sodann der Verfassungs- bzw. Grundrechtsbezug, den der Begriff aufweist. Weisungen einer kantonalen Dienststelle und die Rechtsprechung zur Wohnsitzpflicht von Behördenmitgliedern versprechen schliesslich weiteren Aufschluss.

Es geht also um die Konkretisierung des unbestimmten Begriffs aus unterschiedlichen Perspektiven und Fragestellungen. Das Risiko dieses Vorgehens besteht natürlich darin, dass sich der Rechtsbegriff, wie er in unterschiedlichen Rechtsgebieten und Kontexten verwendet wird, in verschiedene Richtungen hin entwickelt hat; dann müssen die verschiedenen Aspekte im Rahmen eines strukturell der Interessenabwägung gleichenden Verfahrens miteinander verglichen und untereinander abgewogen werden. Im konkreten Fall ist in der Praxis der täglichen Rechtsanwendung relativ rasch klar, welche Aspekte schwerer, welche weniger schwer zu gewichten sind.

¹⁹ BVR 2013 S. 105 E. 3.3, 4.2, 4.3.

Eine scheinbar einfache Angelegenheit – Pfarrerinnen und Pfarrer sollen in ihrer Kirchgemeinde wohnen – wächst sich dergestalt zu einem umfassenden Auslegungs- und Abwägungsprozess aus. Dem Gesetzgeber ist kein Vorwurf zu machen, denn er hat mit Blick auf die Vielzahl möglicher sachverhaltlicher Konstellationen und Nuancen mit Recht auf eine Normierung gesetzt, die offene, einzelfallgerechte Entscheidungen ermöglicht. Anders präsentieren sich die Dinge in Fällen der «symbolischen Gesetzgebung».

V. Symbolische Gesetzgebung und informelle Delegation

1. Symbolische Gesetzgebung

a) Wozu symbolische Gesetzgebung?

«Zeichen setzen» ist zur stehenden Redewendung vor allem im politischen Alltag geworden. Mit mehr oder weniger spektakulären Aktionen, Veranstaltungen, Stellungnahmen und eben der Gesetzgebung werden ohne Unterlass Zeichen gesetzt.

«Zeichen setzen» ist zunächst ein öffentlichkeitswirksamer Akt und dient als *Instrument im Kampf um Aufmerksamkeit*. Die Wirkung liegt in der Handlung selbst, im performativen Akt, und nicht in dem, was die Handlung ihrerseits bewirkt bzw. im Rechtsalltag bewirken soll.

Ein Anwendungsfall fürs «Zeichen setzen» bildet die symbolische Gesetzgebung. Folgt man der hier vorgeschlagenen Begriffsbestimmung, wonach ein Fall symbolischer Gesetzgebung immer dann vorliegt, wenn die beabsichtigte Wirkung ganz überwiegend im Gesetzgebungsprozess erzielt werden soll,²⁰ liegt die Funktion der Rechtsetzung als Akt des «Zeichensetzens» auf der Hand: Während die Wirksamkeit von Gesetzen – auch nach dem Verständnis der Verfassung – auf eine mittel- und längerfristige Steuerung hin angelegt ist, geht es der symbolischen Gesetzgebung nicht oder nur noch vordergründig um eine nachhaltige Wirkung, sondern primär um jene des Gesetzgebungsverfahrens.

²⁰ Andere Begriffsbestimmungen und Vorschläge bei KINDERMANN, mit weiteren Hinweisen.

Unerlässlich hierzu ist dessen Begleitung und Multiplikation durch die (klassischen und sozialen) Medien.

b) Die Mittel der symbolischen Gesetzgebung

Als geeignete Mittel der symbolischen Gesetzgebung bieten sich unbestimmte Rechtsbegriffe und offene Zielnormen an. Letztere führen, bei konsequenter Anwendung, weg von der konditionalen und hin zur *finalen Programmierung*; im Zentrum stehen dann die Zwecke und Regelungsabsichten des Gesetzgebers, während die Mittel des Vollzugs weitgehend den rechtsanwendenden Behörden überlassen werden. Es ist aber unbestritten, dass nicht nur Ziele und Zwecke, sondern auch die Mittel zu deren Erreichung von grosser Tragweite sein können. Foutiert sich der Gesetzgeber um die Instrumente, die beim Vollzug zum Einsatz gelangen sollen, um die von ihm gesetzten Ziele zu erreichen, darf er sich nicht wundern, wenn sich Behörden und Gerichte – immer vor dem Hintergrund der geltenden Rechtsordnung – selbst behelfen und eigene Lösungen entwickeln.

Die Problematik eines Konzepts, das im Gesetzgebungsverfahren vor allem ein «Zeichen» erblickt, liegt auf der Hand: Art. 170 BV, wonach die Bundesversammlung dafür sorgt, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden, erfasst auch die Gesetzgebung des Parlaments. Nach dem Verständnis der Verfassung soll somit nicht die Gesetzgebung als Verfahren, sondern das Gesetz als Ergebnis dieses Prozesses Wirkung erzielen. Geht es aber im Parlament gar nicht primär um die Wirkung des Gesetzes, sondern vor allem um die im Gesetzgebungsverfahren erzielten Knalleffekte, müssen die rechtsanwendenden Behörden und Gerichte mit dem Paradoxon umgehen lernen, wonach neue Regelungen die ihnen zugedachte Wirkung im Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits weitgehend hinter sich haben.

2. Informelle Delegation

a) Verlagerung der Gewichte und Zirkeleffekte

Aus der Perspektive der Gerichte ist solche symbolische Gesetzgebung nicht harmlos. Der Gesetzgeber erwartet nämlich, dass das gesetzte Zeichen aufgenommen und von den rechtsanwendenden Behörden sozusagen immer wieder bestätigt wird, als eine Art Dauerzeichen. Die Symbolik lässt sich aber von der

Justiz nicht über eine längere Zeitspanne hinweg aufrechterhalten, da es nicht Aufgabe der Justiz ist, symbolisch zu kommunizieren, sondern Konflikte zu entscheiden und den Rechtsfrieden zu erhalten. Aus diesem Grund versucht sie, aus dem Gesetz «das Beste» zu machen, was aber keineswegs mit den Intentionen des Urhebers übereinzustimmen braucht. Dieser – also der Gesetzgeber – ist düpiert und findet, es gehe nicht an, dass sich die Justiz über geltendes Recht hinwegsetze, und es entsteht der Eindruck eines «Gouvernement des juges»²¹. Folglich kommt es im schlimmsten Fall zu einem «ultrazyklischen Geschehen» (GUNTHER TEUBNER), indem sich Justiz und Gesetzgeber ein Normsetzungs-Wettrüsten liefern.²²

b) Beispiel

Als Beispiel seien zwei miteinander eng verknüpfte Bestimmungen aus der jüngsten Rechtsentwicklung angeführt, die beide viel Symbolgehalt aufweisen und bei denen die typischen unbestimmten Rechtsbegriffe und Abweichungen von der hergebrachten Terminologie – im Folgenden *kursiv* gesetzt – zum Zug kommen:

Art. 121 Abs. 3 BV²³

Sie [Ausländerinnen und Ausländer] *verlieren* unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status ihr Aufenthaltsrecht sowie alle Rechtsansprüche auf Aufenthalt in der Schweiz, wenn sie:

- a. wegen eines vorsätzlichen Tötungsdelikts, wegen einer Vergewaltigung oder eines *anderen schweren Sexualdelikts*, wegen eines *anderen Gewaltdelikts* wie Raub, wegen Menschenhandels, Drogenhandels oder eines *Einbruchdelikts* rechtskräftig verurteilt worden sind; oder
- b. *missbräuchlich Leistungen* der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe bezogen haben.

²¹ Der Begriff geht auf den französischen Rechtsgelehrten Edouard Lambert zurück; vgl. HILLGRUBER, S. 11.

²² Näheres bei MÜLLER-GRAF, Entrechtlichung, S. 32 ff.

²³ Angenommen in der Volksabstimmung vom 28. Nov. 2010, in Kraft seit 28. Nov. 2010 (BB vom 18. Juni 2010, BRB 17. März 2011 – AS 2011 1199; BBI 2008 1927, 2009 5097, 2010 4241, 2011 2771).

Art. 66a Abs. 2 StGB²⁴

Das Gericht kann ausnahmsweise von einer Landesverweisung absehen, wenn diese für den Ausländer einen *schweren persönlichen Härtefall* bewirken würde und *die öffentlichen Interessen* an der Landesverweisung gegenüber den *privaten Interessen* des Ausländers am Verbleib in der Schweiz nicht überwiegen. Dabei ist der *besonderen Situation* von Ausländern *Rechnung zu tragen*, die in der Schweiz geboren oder aufgewachsen sind.

Eine Besonderheit des gewählten Beispiels besteht darin, dass die symbolische Rhetorik beider Bestimmungen konträr verläuft: Während die Verfassungsbestimmung bestimmten Delinquenten die gleichsam automatische Verwirkung ihres Aufenthaltsrechts in Aussicht stellt («Sie verlieren...»), tritt das Gericht im Gesetz als einzelfallgerechter Retter in der Not auf; für Ausländer, die in der Schweiz geboren oder aufgewachsen sind, wird der Wegweisungsautomatismus praktisch wieder ausser Kraft gesetzt, indem offenbar eine gesetzliche Härtefallvermutung greifen soll. Die Verfassungsbestimmung, die zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe enthält, soll somit durch eine ähnlich offen formulierte gesetzliche Ausnahmeregelung entschärft und damit der Teufel mit dem Beelzebub ausgetrieben werden. Anhand der beiden Bestimmungen lässt sich zumindest erahnen, wo die Konfliktfelder und die semantischen Herausforderungen liegen, welche Justiz und Politik in den nächsten Jahren beschäftigen werden.

Was die Verwendung zahlreicher «qualifiziert» unbestimmter Rechtsbegriffe ebenfalls zeigt: Hier sollen die Gerichte über im Gesetzgebungsprozess unaufgelöst gebliebene und politisch offenbar nicht auflösbare Differenzen entscheiden. Das kommt einer «kalten» Delegation gleich, die staatsrechtlich unerwünscht, allenfalls sogar unzulässig ist. Die Gerichte befinden sich in einer wenig komfortablen Lage. Denn je nachdem, in welche Richtung sich die Gerichtspraxis entwickelt, wird es Kritik von der einen oder von der anderen Seite geben. Im äussersten Fall sieht sich der Gesetzgeber erneut zum Handeln gezwungen, und bleiben die Gerichte trotz einer Verschärfung des Rechts bei ihrer vor dem Hintergrund des verfassungsmässigen Verhältnismässigkeitsprinzips entwickelten Härtefall-Praxis, könnte das wiederum den Gesetzgeber auf den Plan rufen, um eine weitere Verschärfung einzuleiten... Damit würde ein zykli-

²⁴ Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB) vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0); eingefügt durch Ziff. I 1 des BG vom 20. März 2015 (Umsetzung von Art. 121 Abs. 3–6 BV über die Ausschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer), in Kraft seit 1. Okt. 2016 (AS 2016 2329; BBl 2013 5975).

scher Verlauf mit unabsehbarem Ende in Gang gesetzt. Doch für solche Prognosen ist es noch zu früh.

VI. Zur Bedeutung systematischer Gesichtspunkte

1. Binnensystematik

Aufbau und Gliederung eines Erlasses können die Auslegung der Bestimmungen ganz erheblich beeinflussen. «Sobald jemand einen Paragraphen eines Gesetzbuches anwendet, so wendet er das ganze Gesetzbuch an» (RUDOLF STAMMLER)²⁵ – dieser Erfahrungstatsache sollte auch im Gesetzgebungsverfahren Beachtung geschenkt werden, zumal die Gerichte von der Vermutung vernünftiger systematischer Gestaltung eines Erlasses ausgehen. Darin liegt zugleich ein Steuerungspotenzial des Gesetzgebers; setzt er systematische Gestaltungselemente wie Zweckbestimmungen, Querverweise oder die Unterscheidung von allgemeinen und besonderen Bestimmungen klug ein, leistet er Hilfestellung für eine möglichst in seinem Sinn erfolgende Auslegung durch die rechtsanwendenden Behörden und Gerichte.

Als Beispiel diene ein Urteil des Berner Verwaltungsgerichts zur Auslegung von Art. 38 SG²⁶. Die Bestimmung lautet wie folgt:

Art. 38 Verantwortung für Bau, Betrieb und Unterhalt

¹ Der Kanton baut, betreibt und unterhält die Kantonsstrassen.

² Für die Reinigung, die Grünpflege und den Winterdienst auf Gehwegen entlang von Kantonsstrassen sind die Gemeinden verantwortlich.

In systematischer Hinsicht erwog das Gericht was folgt:

3.4 Die systematische Auslegung fragt danach, wie eine Norm in ihrem Gesamtkontext zu verstehen ist.

3.4.1 Die systematische Stellung von Art. 38 Abs. 2 SG unter «3. Kantonsstrassen», «3.3 Bau, Betrieb und Unterhalt» macht deutlich, dass es sich um eine Ausnahme vom Grundsatz handelt, wonach für den Bau, Betrieb und Unterhalt von Kantonsstrassen der Kanton verantwortlich ist (Art. 38 Abs. 1 SG). Wann eine Kantonsstrasse vorliegt, bestimmt sich nach Art. 4 i.V.m. Art. 7 SG. Bestandteile der öffentlichen Strasse bilden nach Art. 5 SG alle Bauten und Anlagen, die insbesondere aus technischen, betrieblichen, gestalterischen, umweltrechtlichen oder aus Gründen der Verkehrssicherheit oder

²⁵ Zitiert nach ENGISCH, Einführung, S. 77.

²⁶ Strassengesetz (SG) des Kantons Bern vom 4. Juni 2008 (BSG 732.11).

der öffentlichen Sicherheit innerhalb und ausserhalb der Strasse nötig sind. Dazu gehören gemäss der nicht abschliessenden Aufzählung von Art. 1 Abs. 1 SV nebst Gehwegen (Bst. a) auch Grünstreifen (Bst. a), Bepflanzungen sowie Strassen- und Alleebäume (Bst. f).

3.4.2 Art. 38 Abs. 2 SG sieht lediglich für betriebliche Unterhaltsarbeiten – für die Reinigung, die Grünpflege und den Winterdienst – eine Zuständigkeit der Gemeinden vor. Hingegen verbleibt insbesondere der bauliche Unterhalt beim Kanton. Die Ausnahme gilt zudem (einzig) für Gehwege entlang von Kantonsstrassen. Mit anderen Worten bezieht der Gesetzgeber die Ausnahme nur auf einen (einzigen) Bestandteil der Kantonsstrasse, nämlich die Gehwege. Es ist damit bei einer systematischen Betrachtung davon auszugehen, dass in Art. 38 Abs. 2 SG nur der Strassenbestandteil «Gehweg» gemeint ist, nicht dagegen andere Bestandteile wie Grünstreifen, Bepflanzungen oder Strassenbäume.

3.4.3 Daran ändert nichts, dass die einzelnen Strassenbestandteile nicht (mehr) im Gesetz selber, sondern in der Verordnung genannt werden. Das frühere Recht hat zwischen Gehwegen (als Strasse; Art. 2 Abs. 1 SBG; GS 1964 S. 6) und Banketten, Grünstreifen, Bepflanzungen usw. (als Bestandteile; Art. 2 Abs. 3 SBG; GS 1964 S. 6) unterschieden. Die nicht abschliessende Aufzählung der Strassenbestandteile wurde mit dem neuen Strassenrecht vom formellen Gesetz auf die Verordnungsstufe verschoben und etwas angepasst (vgl. Art. 2 Abs. 3 SBG, GS 1964 S. 6, und Art. 1 Abs. 1 SV). Vor diesem Hintergrund würde man erwarten, dass der Gesetzgeber in Art. 38 Abs. 2 SG bestimmte Bestandteile ausdrücklich genannt hätte, wenn er eine Zuständigkeit der Gemeinden im Bereich der Grünpflege hätte begründen wollen, zumal bei der Erarbeitung der Vorlage des SG bereits bekannt war, welche Bestimmungen die SV bezüglich der einzelnen Strassenbestandteile enthalten wird (vgl. Vortrag SG, S. 11, Erläuterungen zu Art. 5 SG).²⁷

Von besonderem Interesse ist die Kombination systematischer und historischer Gesichtspunkte; auch der auf die Systematik bezogene Vergleich mit früheren Fassungen eines Erlasses lässt gelegentlich bedeutsame Rückschlüsse auf die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe zu.

2. Erlassübergreifende Systematik und historische Erkenntnisquellen

Wertungswidersprüche innerhalb der Rechtsordnung untergraben die Rechtsstaatlichkeit und gefährden die Rechtsgleichheit. Der Topos der «Einheit der Rechtsordnung» ist somit mehr als ein ästhetisches Postulat.²⁸ Indes ist mit weiterhin zunehmender Ausdifferenzierung des Rechts damit zu rechnen, dass sich die einzelnen Rechtsgebiete gelegentlich aus den Augen verlieren, was nicht

²⁷ BVR 2016 S. 167 E. 3.4.

²⁸ Zum Ganzen MÜLLER/UHLMANN, S. 140 ff.; vgl. einlässlich bereits NOLL, S. 218 ff.

bloss zu uneinheitlicher Terminologie, sondern im schlimmeren Fall auch zu handfesten Wertungswidersprüchen führen kann.

Es wäre daher sehr wünschenswert, wenn Terminologiedatenbanken und die Dienste der Gesetzgebungskoordination rechtzeitig in den Gesetzgebungsprozess einbezogen würden. Der Rückgriff auf vorpositive Rechtstraditionen und die Ergebnisse rechtsdogmatischer Forschung versprechen nicht nur einen gesetzesästhetischen Gewinn, sondern ein Plus an materieller Kohärenz und Widerspruchsfreiheit und damit Glaubwürdigkeit gegenüber den Rechtsunterworfenen. Im gleichen Zusammenhang sind die Ergebnisse begriffs-, dogmen- und allgemein rechtshistorischer Forschung zu erwähnen. Sie bilden nicht lediglich propädeutische Fingerübungen und Schikanen für Anfängerinnen und Anfänger im Jusstudium,²⁹ sondern unerlässliche Erkenntnisquellen für eine seriöse, nachhaltige Gesetzgebung.

VII. Mehrsprachigkeit

1. Rechtsgrundlagen

a) im Bund

Art. 14 Abs. 1 und 6 PubLG³⁰

Sprachen der veröffentlichten Texte

¹ Die Veröffentlichung erfolgt gleichzeitig in den Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch. Bei Erlassen sind die drei Fassungen in gleicher Weise verbindlich.

⁶ Auf der Publikationsplattform veröffentlichte Texte von besonderer Tragweite oder internationalem Interesse können in weiteren Sprachen, insbesondere in Englisch, veröffentlicht werden.

²⁹ Was die Frage aufwerfen würde, ob «Juristenausbildung als Denkmalpflege» betrieben wird; vgl. den Sammelband von GUNTHER ARZT/PIO CARONI/WALTER KÄLIN (Hrsg.), Bern/Stuttgart/Wien 1994, der anlässlich der gleichnamigen Berner Ringvorlesung 1992 erschienen ist.

³⁰ Publikationsgesetz (PubLG) vom 18. Juni 2004 (SR 170.512), Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 26. Sept. 2014, in Kraft seit 1. Jan. 2016 (AS 2015 3977; BBl 2013 7057).

b) im Kanton Bern

Art. 11 PuG³¹

Massgebender Text

¹Die deutsche und die französische Fassung der in der Bernischen Amtlichen Gesetzesammlung veröffentlichten kantonalen Erlasse sind in gleicher Weise massgebend.

²Erfolgt die Veröffentlichung in der Form eines Verweises, so ist der Text, auf den verwiesen wird, massgebend.

³Die massgebende Fassung von Texten des interkantonalen und des internationalen Rechts bestimmt sich nach diesem selbst.

2. Beispiele

In der Praxis kommt die sprachvergleichende Methode zwar nicht inflationär zum Zug. Indes kann es durchaus zu Abweichungen der Fassungen kommen, die wegen deren Gleichwertigkeit auf dem Weg der Auslegung zu bereinigen sind. So hatte, um ein typisches Beispiel für voneinander abweichende Sprachfassungen anzuführen, die Abteilung für französischsprachige Geschäfte des Berner Verwaltungsgerichts unlängst zu entscheiden, in welchem Sinn der unbestimmte Rechtsbegriff des (verbotenen) Verkaufs (frz. «vente») einer Liegenschaft im Sinn von Art. 30d Abs. 1 Bst. a und Art. 30e Abs. 2 BVG³² zu verstehen sei, nachdem der Eigentümer das Grundstück nicht verkauft, sondern seinen Kindern verschenkt hatte:

En effet, si aux art. 30d al. 1 let. a et 30e al. 1 phr. 1 LPP, il est question de vente («le logement en propriété est vendu»; l'assuré ou ses héritiers ne peuvent vendre le logement que sous réserve de l'art. 30d») dans la version française, les formulations allemande et italienne de cette disposition ne différencient pas la vente de l'aliénation («das Wohneigentum veräussert wird», «la proprietà dell'abitazione sia alienata»; «Der Versicherte oder seine Erben dürfen das Wohneigentum nur unter Vorbehalt von Art. 30d veräussern», «L'assicurato o i suoi eredi possono alienare la proprietà dell'abitazione soltanto alle condizioni previste dall'articolo 30d»). Le terme d'aliénation est cependant aussi utilisé en français aux art. 30d al. 1 let. b et 30e al. 1 phr. 2 à 4 LPP. Or, si les textes légaux dans les trois langues nationales sont fondamentalement d'égal valeur en matière d'interprétation (ATF 127 V 156 c. 4, 126 V 103 c. 3a), il est toutefois manifeste ici que la volonté du législateur n'était pas de restreindre l'obligation de remboursement aux seuls cas de vente proprement dite, mais de l'étendre à toutes les formes d'aliénation du bien servant à la garantie de la prévoyance, puisque même dans la ver-

³¹ Publikationsgesetz (PuG) des Kantons Bern vom 18. Januar 1993 (BSG 103.1).

³² Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) vom 25. Juni 1982 (SR 831.40).

sion française, une obligation de remboursement est prévue, en sus de la «vente» de la let. a, à la let. b de l'art. 30d al. 1 LPP si «des droits équivalant économiquement à une aliénation sont concédés [...]». L'art. 30e al. 1 phr. 2 de la version française de la LPP assimile encore de façon plus frappante la vente à l'aliénation en disposant qu'est considérée «comme vente la cession de droits qui équivalent économiquement à une aliénation». Il serait parfaitement illogique et contraire à l'intention du législateur de garantir du but de prévoyance, d'admettre que la concession de droits équivalant économiquement à une aliénation et une forme particulière d'aliénation, soit la vente, déclenchent l'obligation de rembourser, mais que tel ne serait pas le cas des autres formes d'aliénation existantes. On peut imaginer que la version française, peu conséquente du point de vue terminologique puisqu'elle emploie deux concepts différents (vente et aliénation) là où il n'en existe qu'un (l'aliénation) en allemand et italien, a été influencée par des considérations stylistiques, notamment dans le but d'éviter le mot «aliéné» qui a un autre sens dans le langage courant.³³

Häufiger noch tritt der Fall auf, dass der Sprachversionenvergleich mit anderen Auslegungselementen kombiniert wird. Im folgenden Beispiel ging es um die Frage, ob nach dem Berner Steuergesetz³⁴ das Getrenntleben der Eltern Voraussetzung für die Abzugsfähigkeit der Unterhaltsbeiträge des einen Elternteils an den andern bildet:

Die entsprechende kantonrechtliche Bestimmung weicht zumindest in der deutschen Fassung leicht von der Formulierung der oben dargestellten bundesrechtlichen Regelung ab: Nach dem Wortlaut von Art. 38 Abs. 1 Bst. c StG können an sich nur solche Unterhaltsbeiträge abgezogen werden, die an einen getrennt lebenden Elternteil für die unter dessen Obhut stehenden Kinder geleistet werden. Demgegenüber entspricht die französische Fassung von Art. 38 Abs. 1 Bst. c StG dem Wortlaut der Bundesgesetze, indem sie Kinderalimente zum Abzug zulässt, ohne ein Getrenntleben der Eltern zu verlangen («Sont déduits du revenu: [...] les contributions d'entretien versées à l'un des parents pour les enfants dont il a la garde»). Ein Blick auf das alte, bis zum 31. Dezember 2000 gültige Recht zeigt, dass dieses – vom Wortlaut her – weder in der deutschen noch in der französischen Version ein Getrenntleben der Eltern verlangte (vgl. den einschlägigen Art. 38 Abs. 2 des Gesetzes vom 29. Oktober 1944 über die direkten Staats- und Gemeindesteuern [aStG; GS 1944 S. 153 ff.] in der Fassung vom 7.2.1990 [GS 1990 S. 119 bzw. BL 1990 S. 124]). Dementsprechend kamen nach der Praxis des Verwaltungsgewichts auch Konkubinatspaare in den Genuss des Abzugs für Kinderalimente (vgl. VGE 20140 vom 12.1.1998, E. 3c). Aus den Materialien ergeben sich keine Hinweise, dass der Gesetzgeber mit Erlass des geltenden Steuergesetzes diesbezüglich hätte eine Änderung herbeiführen wollen (vgl. Tagblatt des Grossen Rates 1999 S. 427 und S. 1011 sowie separate Beilage 13, S. 107). Angesichts des Erklärungsbedarfs, der im Hinblick auf eine entsprechende Gesetzesänderung bestehen würde, ist dies als klares Indiz gegen die Einführung einer neuen Voraussetzung für die Abziehbarkeit von Kinderalimenten zu werten. Mithin muss es sich um ein gesetzgeberisches Versehen handeln, wenn der deutsche Wortlaut von Art. 38 Abs. 1 Bst. c StG «getrennt lebende» Eltern erwähnt. Es

³³ BVR 2011 S. 234 E. 4.2.

³⁴ Steuergesetz (StG) des Kantons Bern vom 21. Mai 2000 (BSG 661.11).

ist ohne weiteres davon auszugehen, dass die französische Version den wahren Willen des Gesetzgebers zum Ausdruck bringt, so dass Alimentszahlungen zwischen unverheirateten Eltern nach wie vor unabhängig vom Umstand abziehbar sind, ob diese in einem gemeinsamen Haushalt leben oder nicht. Dieses Ergebnis entspricht denn auch der Praxis von Vorinstanz und Steuerverwaltung (vgl. Leuch/Kästli, Praxis-Kommentar zum Berner Steuergesetz, Art. 1 bis 125, 2006, Art. 38 N. 29) (...).³⁵

Dieses Beispiel zeigt, wie nicht ein einzelner Interpretationsansatz («Auslegungsmethode»), sondern erst der gelegentlich gescholtene Methodenpluralismus, also die Kombination verschiedener methodischer Ansätze bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe, im Einzelfall zur Klärung und – wenigstens im obigen Beispiel – zur Entlarvung eines (sprachlichen) gesetzgeberischen Versehens führen kann.

3. Sprache und Rechtskultur

Der Reiz des Sprachvergleichs liegt aber zweifellos noch woanders: Die Sprachen stehen für unterschiedliche Rechtstraditionen; bestimmte Begriffe lassen sich kaum übersetzen oder geben bei wörtlicher Übersetzung den Sinn der Ausgangssprache nur höchst unzureichend wieder. In der Schweiz ist es, mit einigen bedeutsamen Ausnahmen, das Deutsche Verwaltungsrecht, das einen grossen Einfluss hatte auf die Entwicklung des schweizerischen. Indes gibt es zahlreiche, vor allem aus dem französischen Recht stammende Denkfiguren (etwa das Untersuchungsrichter- im Gegensatz zum Staatsanwaltssystem), die auch Ausdruck einer bestimmten Rechtskultur bilden. – Neben den begrifflichen bestehen erhebliche stilistische Unterschiede. Das französische «jugement à phrase unique»³⁶ etwa drückt ein Urteilsverständnis aus, das sich am Ideal der *Sentenz* orientiert, und zwar nicht nur hinsichtlich des Urteilsdispositivs. Die Eleganz und Transparenz dieser Urteilsform kommt in der deutschsprachigen Version, dem sog. «Dass-Urteil», nur ganz unvollkommen zum Ausdruck und verkehrt sich gelegentlich sogar in ihr Gegenteil.

³⁵ BVR 2011 S. 241 E. 3.3.

³⁶ Grundlegend und in ihrer Art einzigartig weiterhin die Studie von MIMIN.

VIII. Zur Rolle der Justiz in der begleitenden Rechtsetzung

In der gewaltenteiligen Demokratie erscheint die Mitwirkung der Justiz bei der Gesetzgebung zunächst problematisch. So wenig wie Parlamente in der Regel – von der seltenen Ausnahme der «authentischen Interpretation» abgesehen³⁷ – am gerichtlichen Prozess der Rechtsgewinnung beteiligt sind, so wenig nehmen Vertreter gerichtlicher Behörden an den parlamentarischen Gesetzgebungsdebatten teil. Doch dieser Grundsatz ist – jedenfalls im Kanton Bern – moderat relativiert worden, indem hier eine aktive Rolle des kantonalen Verwaltungsgerichts im Verfahren der begleitenden Rechtsetzung vorgesehen ist.³⁸ Das Gericht wird gelegentlich bereits bei der Vorbereitung eines Erlasses beigezogen. Wichtiger ist seine Rolle einerseits im Vernehmlassungsverfahren, pflegt es doch dort einen eigentlichen Fachbericht abzugeben zu jenen Gesetzgebungsvorhaben, die in seinen sachlichen Zuständigkeitsbereich fallen. Andererseits ist die Justiz in der Redaktionskommission des Grossen Rates vertreten, der neben Parlamentarierinnen und Parlamentariern auch Vertretungen der kantonalen Gerichte und der Universität angehören. Die fachliche – nicht politische! – Mitwirkung des Gerichts ist wohl zum Teil dem Umstand geschuldet, dass die Ressourcen sowohl der Regierung als auch des Parlaments, welche für die Qualitätssicherung der Gesetzgebung zur Verfügung stehen, recht bescheiden sind. Die Mitwirkung des Verwaltungsgerichts bei der begleitenden Rechtsetzung versteht dieses als grundsätzlich freiwillig erbrachte Dienstleistung gegenüber Regierung und Parlament. Sie wird ernst genommen, und zwar sowohl vom Gericht selbst als auch von den beiden anderen Gewalten. So hat sich eine jahrzehntelange Praxis etablieren können, die unter dem Aspekt der Gewaltenteilung oder der Vorbefassung – entgegen theoretisch durchaus denkbarer Einwände – bisher zu keinen Konfliktsituationen geführt hat.

³⁷ FÖGEN, S. 24 ff; daselbst das Beispiel von § 8 des österreichischen Allgemeinen Gesetzbuches von 1811: «Nur dem Gesetzgeber steht die Macht zu, ein Gesetz auf eine allgemein verbindliche Art zu erklären» (S. 31).

³⁸ Vgl. Näheres bei MÜLLER-GRAF, Rechtsetzung.

IX. Schluss: Drei Postulate an den Gesetzgeber

1. Steuern statt «Zeichen setzen» – realistische, nachhaltige Regelungsabsichten statt ephemere Symbolik

Gesellschaftliche Steuerung mittels Rechtsnormen darf, um dem wichtigen Postulat der Rechtssicherheit zu genügen, nicht zur Eintagsfliege werden. Die Halbwertszeit vor allem öffentlich-rechtlicher Erlasse hat sich auch aus anderen Gründen stark verkürzt. Kurzlebigkeit und Beliebigkeit untergraben die Rechtssicherheit; qualitativ fragwürdige Gesetze stören das Verhältnis unter den Gewalten und führen zu Reibungsverlusten.

2. Einbettung neuer gesetzlicher Regelungen in den rechtlichen und rechtsstaatlichen Traditionszusammenhang – die «Einheit der Rechtsordnung» als regulative Idee

Wir erfinden die Welt nicht neu. Etwas pathetisch können wir – mit MARTIN HEIDEGGER und JEAN-PAUL SARTRE – von unserer «Geworfenheit» in die Welt sprechen. Prosaischer ausgedrückt: Der Gesetzgeber und die Gerichte finden keine Tabula rasa vor, sondern sind in eine alte, zum Teil sehr erfolgreiche Tradition der Rechtsverwirklichung hineingestellt, die einen eindrücklichen Vorrat an Begriffen und Problemlösungsvorschlägen hervorgebracht hat. Aus diesem Fundus sollten wir schöpfen; auch wenn die Antworten der «Alten» auf die gesellschaftlichen Fragen ihrer Zeit kaum die unsrigen auf jene unserer Zeit sein können, so verspricht ihre Kenntnis doch Inspiration und Anregung für eine zeitgemäße, fachlich fundierte Rechtsgewinnung. Der Gedanke der «Einheit der Rechtsordnung» dient dabei als regulative Idee, welche einen wesentlichen Beitrag zur Kohärenz und Widerspruchsfreiheit der Gesetzgebung leisten könnte.

3. «Spuren hinterlassen» – transparente, gut dokumentierte Vorbereitung der Gesetzgebung, die sich in den Materialien niederschlägt

Das letzte Postulat ist ein Appell an Verwaltungen und Parlamente, den Gesetzgebungsprozess umsichtig zu dokumentieren. Im einzelfallbezogenen Verfah-

ren der Rechtsgewinnung ist die transparente Dokumentation der Hintergründe und Absichten, Diskussionsverläufe und Lösungsalternativen insbesondere deshalb von unschätzbarem Wert, weil es vielfach darum geht, die Regelungsabsichten zu ergünden, um dem «Willen des Gesetzgebers» – einer zweifellos fiktiven, aber dennoch unverzichtbaren Figur – besser nachzuleben. Eine leicht zugängliche, gut aufbereitete und übersichtlich gestaltete Dokumentation amtlicher und allenfalls auch ausseramtlicher Quellen (wie Tageszeitungen) hilft dem Gericht, das Gesetz besser zu verstehen und – um ans Eingangszitat anzuknüpfen – etwas Licht ins Dunkel des Gesetzes zu bringen.

Literatur

- ENGISCH KARL, Logische Studien zur Gesetzesanwendung, 3. Aufl., Heidelberg 1963
- ENGISCH KARL, Einführung in das juristische Denken, 10. Aufl., Stuttgart 2005
- FÖGEN MARIE THERES, Das Lied vom Gesetz, München 2007
- HILLGRUBER CHRISTIAN (Hrsg.), Gouvernement des juges – Fluch oder Segen, Paderborn 2014
- KAUFMANN ARTHUR, Grundprobleme der Rechtsphilosophie, München 1994
- KINDERMANN HARALD, Symbolische Gesetzgebung, in: Dieter Grimm/Wolfgang Maihofer (Hrsg.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Opladen 1988
- MIMIN PIERRE, Le style des jugements: vocabulaire, construction, dialectique, formes juridiques, 4. Aufl., Paris 1978
- MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2013
- MÜLLER-GRAF THOMAS, Entrechtlichung durch Informalisierung? Ein Beitrag zur Handlungsformen- und zur Rechtsverhältnislehre im Verwaltungsrecht, Diss. Bern, Basel/Genf/München 2001
- MÜLLER-GRAF THOMAS, Die Rolle des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern im Verfahren der begleitenden Rechtsetzung, LeGes 2016/3, S. 431 ff.
- NOLL PETER, Gesetzgebungslehre, Reinbek bei Hamburg 1973
- RÜTHERS BERND, Die unbegrenzte Auslegung, 7. Aufl., Tübingen 2012
- RÜTHERS BERND, Die heimliche Revolution vom Rechtsstaat zum Richterstaat, Tübingen 2014

Einzelfragen

Gute Gesetzessprache – gute Legaldefinitionen

Fussangeln auf dem Weg zu Präzision und Verständlichkeit

GUDRUN RAFF

Inhaltsübersicht

I. Einführung	145
II. Anforderungen an die Formulierung von Legaldefinitionen	147
1. Formal-logische Anforderungen	147
2. Inhaltlich-pragmatische und sprachliche Anforderungen	148
III. Problematische sprachliche Konstruktionen und (inter-)textuelle Konstellationen	148
1. Klammerdefinitionen	149
a) Definition in der Definition	149
b) Zweckfreie Definition	151
2. Verhältnis zwischen Legaldefinitionen	152
a) Zirkuläre Bewegung: Definitionskette	152
b) Inhaltliche Abweichungen innerhalb eines Rechtsgebietes	154
3. Verhältnis zwischen Legaldefinition und materiellen Regelungen	156
a) Abweichende Formulierung	156
b) Zirkuläre Bewegung: Verweise	157
IV. Fazit	160
Literatur	161

I. Einführung

«Rechtsetzende Erlasse sollen präzise, knapp und verständlich formuliert sein.»¹ Mit der Verwendung von Begriffsbestimmungen des Gesetzgebers (Legaldefinitionen) kann ein Gewinn an Präzision und Verständlichkeit verbunden sein. Dies ist jedoch nur dann der Fall, wenn eine Legaldefinition (mindestens) eine der folgenden Funktionen erfüllt:

¹ Die 16. Jahrestagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre (ZfR) der Universität Zürich am 12. September 2017, deren Beschreibung dieses Zitat entnommen ist, war dem Thema «Gute Gesetzessprache als Herausforderung für die Rechtsetzung» gewidmet.

- Erklärung, Präzisierung und Klarstellung von Begriffen in Rechtsvorschriften (Gesetzen, Verordnungen),
- Vereinfachung und Verkürzung von Rechtsvorschriften.²

Eine gute Legaldefinition zeichnet sich also dadurch aus, dass sie einen quantitativen oder einen qualitativen Mehrwert gegenüber der Variante ohne Legaldefinition erreicht³ und damit auch zur Normenklarheit beiträgt.⁴ Das heisst zugleich, dass nicht jeder Begriff definiert werden muss: «In den allermeisten Fällen genügt es, auf die Kenntnis des üblichen «Gebrauchswertes» gut gewählter Wörter zu vertrauen»,⁵ und häufig lässt sich die Bedeutung eines Begriffes auch auf anderem Wege angemessen präzisieren und klarstellen.⁶

Damit eine Legaldefinition den erforderlichen Mehrwert leisten kann, müssen bei ihrer Ausgestaltung eine Reihe von Anforderungen beachtet werden. Eine ausführliche und systematische Darstellung dieser Anforderungen, die mit zahlreichen Beispielen aus der schweizerischen Gesetzgebung illustriert ist, bietet der Beitrag von REBEKKA BRATSCHI zu Legaldefinitionen aus redaktioneller Sicht.⁷

In Kapitel II des vorliegenden Beitrags werden diese Anforderungen kurz aufgeführt. In Kapitel III werden dann, ebenfalls aus redaktioneller Sicht, Beispiele aus der bundesdeutschen Gesetzgebung diskutiert. Der Fokus liegt dabei auf der Frage, warum die jeweilige Definition ihr Ziel, die Erklärung, Präzisierung bzw. Klarstellung des Begriffs, nicht erreicht, und ob es bestimmte sprachliche Konstruktionen bzw. (inter-)textuelle Konstellationen gibt, die bei der Ausgestaltung einer Legaldefinition eine besondere Herausforderung darstellen, für die es nicht immer eine zufriedenstellende Lösung gibt. Auf einige der in Kapi-

² Ausführlich WEBER-LEJEUNE, S. 119 ff., und BRATSCHI, S. 194 ff. Legaldefinitionen können ein «Mittel gegen lexikalische Vagheit und Mehrdeutigkeit» sein (BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Rz. 939), durch sie lassen sich Vereinfachung und Präzision erzielen (NOLL, S. 299) und sie können so zu höherer Rechtsklarheit beitragen (KNAUFF, S. 347). Im Folgenden wird anstelle des in der Schweiz gängigen Begriffs «Erlass» der in Deutschland gängige Begriff «Rechtsvorschrift» verwendet.

³ Ausführlich mit Beispielen BRATSCHI, S. 197 ff.

⁴ LÜCKE, S. 327.

⁵ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Rz. 966.

⁶ KNAUFF, S. 346.

⁷ BRATSCHI, S. 200 ff. Die Autorin hat hierfür Richtlinien zur Gesetzestechnik und Gesetzgebungslehre sowie juristische Fachliteratur zum Thema ausgewertet.

tel II aufgeführten Anforderungen wird dann Bezug genommen, wenn sie für die Diskussion eines Beispiels relevant sind.

II. Anforderungen an die Formulierung von Legaldefinitionen

Die wesentlichen Anforderungen an die Formulierung von Legaldefinitionen lassen sich in zwei Kategorien aufteilen: die formal-logischen Anforderungen einerseits und die inhaltlich-pragmatischen und sprachlichen Anforderungen andererseits.⁸ Dabei sind die formal-logischen Anforderungen (mit einer Ausnahme) zwingend, während die inhaltlich-pragmatischen und sprachlichen Anforderungen «häufig auch gegeneinander abgewogen werden müssen.»⁹

1. Formal-logische Anforderungen

Die logische Korrektheit einer Definition hängt davon ab, ob bei ihrer Formulierung bestimmte Regeln formal-logischer Art eingehalten werden. In der Gesetzgebungslehre und der Fachliteratur werden hierzu im Wesentlichen folgende Anforderungen genannt:

- Kriterium der Ersetzbarkeit: Der definierte Begriff (das Definiendum) muss innerhalb einer Rechtsvorschrift immer durch die Definition (das Definiens) ersetzt werden können, ohne dass sich auf logische oder inhaltliche Weise etwas ändert.¹⁰
- Gebot der Einheitlichkeit: Der definierte Begriff muss innerhalb einer Rechtsvorschrift immer im definierten Sinn verwendet werden.
- Verbot der Mehrfachdefinition: Derselbe Begriff darf in einer Rechtsvorschrift nicht einmal so und einmal anders definiert werden.
- Zirkelverbot: Der zu definierende Begriff sollte nicht in der Definition enthalten sein.

⁸ Ausführlich BRATSCHI, S. 200 ff.

⁹ BRATSCHI, S. 204.

¹⁰ Zwischen Definiendum und Definiens besteht aufgrund logischer Gleichwertigkeit eine Äquivalenz, die sich mittels einer Definitionsgleichung bzw. -äquivalenz darstellen lässt (KLUG, S. 201; KNAPP, S. 516; WEBER-LEJEUNE, S. 82; BRATSCHI, S. 192).

2. Inhaltlich-pragmatische und sprachliche Anforderungen

Damit eine Legaldefinition ihren Zweck erfüllt und einen Zugewinn an Verständlichkeit und Präzision erreicht, sollten bei ihrer Formulierung auch folgende Anforderungen inhaltlich-pragmatischer und sprachlicher Art beachtet werden:

- Die Definition soll zweckmässig sein im Hinblick auf den Regelungszweck.
- Die Definition soll (in einem vernünftigen Mass) präzise sein.
- Die Definition soll keine materiellen Elemente enthalten; Legaldefinitionen sind reine Sprachregelungen und sollten entsprechend ausgestaltet sein.
- Die Definition soll verständlich sein, d.h. adressatengerecht formuliert sein und so weit wie möglich am allgemeinen Sprachgebrauch anknüpfen; Unbekanntes soll nicht mit Unbekanntem definiert werden.
- Die Definition soll auf lautere Begriffe zurückgreifen.

III. Problematische sprachliche Konstruktionen und (inter-)textuelle Konstellationen

Zu den sprachlichen Konstruktionen bzw. (inter-)textuellen Konstellationen, die in diesem Kapitel anhand ausgewählter Beispiele diskutiert werden, zählen die Form der Klammerdefinition (Kapitel 1), das Verhältnis einzelner Legaldefinitionen zueinander (Kapitel 2) und das Verhältnis zwischen Legaldefinition und materiellen Regelungen (Kapitel 3).

Die als Beispiele herangezogenen Legaldefinitionen sind in den Gesetzen und Verordnungen unterschiedlich verortet: Ist der Begriff für das gesamte Gesetz oder die gesamte Verordnung von Bedeutung, so wird die Legaldefinition als explizite Definition an den Anfang gestellt und, zusammen mit anderen Definitionen, in einem Paragraphen «Begriffsbestimmungen» (normalerweise § 2) zusammengefasst.¹¹ Ist der Begriff nur in einem bestimmten, abgrenzbaren Regelungskomplex von Bedeutung, so wird er dort unter einer deutlich kennzeichnenden Überschrift definiert. In diesem Fall kann die Legaldefinition auch als

¹¹ In der Regel stehen Legaldefinitionen immer dann am Anfang einer Rechtsvorschrift zusammengefasst, wenn die definierten Begriffe mehrfach in der gesamten Rechtsvorschrift verwendet werden (BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ, Rz. 363).

Klammerdefinition formuliert sein. Wichtig ist immer, dass die Legaldefinition im Text leicht aufgefunden werden kann.¹²

Die folgenden Beispiele stammen aus der Redaktionspraxis des Redaktionsstabs Rechtssprache beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV). Die Sprachwissenschaftlerinnen und Sprachwissenschaftler (Gesetzesredakteure) des Redaktionsstabs Rechtssprache prüfen Gesetz- und Verordnungsentwürfe der Bundesregierung auf sprachliche Richtigkeit und Verständlichkeit. Dabei arbeiten sie mit den Juristinnen und Juristen im BMJV zusammen, die für die Rechtsprüfung zuständig sind.¹³

1. Klammerdefinitionen

a) Definition in der Definition

In einem Entwurf zur Änderung der Betäubungsmittel-Verschreibungsverordnung fand sich im neu zu fassenden § 5 folgende Definition:

(1) *Substitution* im Sinne dieser Verordnung ist die Anwendung eines ärztlich verschriebenen Betäubungsmittels (*Substitutionsmittels*) bei einem opioidabhängigen Patienten [...].

Die Klammerdefinition wird im Allgemeinen als eine Konstruktion beschrieben, in der die eigentliche Sprachregelung, die Definition bzw. das Definiens, in eine materielle Regelung eingebettet ist.¹⁴ Im vorliegenden Beispiel indes ist die Definition in eine andere Legaldefinition eingebettet, wobei der Begriff des Substitutionsmittels auf den explizit definierten Begriff der Substitution bezogen ist.

Diese Klammerdefinition ist zunächst insofern problematisch, als die Klammer nicht an der richtigen Stelle direkt im Anschluss an die definitorische Umschrei-

¹² «Die beste Legaldefinition bleibt wirkungslos, wenn sie an verborgener Stelle platziert ist» (LÜCKE, S. 335).

¹³ Der Redaktionsstab Rechtssprache ist zwar eine externe Arbeitseinheit im BMJV unter der Trägerschaft der Lex Lingua Gesellschaft für Rechts- und Fachsprache, die Zusammenarbeit mit den Juristinnen und Juristen gestaltet sich aber idealerweise ähnlich der verwaltungsinternen Redaktionskommission (VIRK) in der Schweiz. Ausführlicher THIEME/RAFF, S. 392 ff.

¹⁴ WEBER-LEJEUNE, S. 93f.; BRATSCHI, S. 194.

bung platziert wurde.¹⁵ Dieses Problem lässt sich bei Klammerdefinitionen häufig beobachten, es ist also nicht an die spezielle Konstruktion der Definition in der Definition gebunden. Im vorliegenden Fall wird die Bedeutung des Begriffs «Substitutionsmittel» durch die falsche Platzierung ungewollt ausgeweitet: Danach wäre jedes ärztlich verschriebene Betäubungsmittel ein Substitutionsmittel. Doch nicht jedes Betäubungsmittel ist ein Opioid. Das zur Abgrenzung des Begriffs erforderliche Element, die Anwendung bei Opioidabhängigen, wird von der Definition des Substitutionsmittels nicht erfasst, sondern fällt der Definition der Substitution zu: *Substitution ist die Anwendung eines Substitutionsmittels bei einem opioidabhängigen Patienten. Substitutionsmittel ist ein ärztlich verschriebenes Betäubungsmittel.*

Platziert man nun die Klammer rechts von der intendierten Definition, um den Begriff des Substitutionsmittels entsprechend abzugrenzen, so steht man vor einem anderen Problem:

Substitution [...] ist die Anwendung eines ärztlich verschriebenen Betäubungsmittels bei einem opioidabhängigen Patienten (Substitutionsmittel).

Beide Begriffe, «Substitution» und «Substitutionsmittel», lassen sich nicht mehr klar voneinander trennen und jeweils explizit definieren. Die Bezüge zwischen den Definitionen sind unscharf. Für eine Klammerdefinition ist die Konstruktion offenbar zu komplex.¹⁶

In beiden Fällen liegt ein Verstoss gegen die Anforderung an die Formulierung von Legaldefinitionen vor, dass sie präzise sein sollen. Im ersten Fall wird dabei (nur) die intendierte Bedeutung verfehlt. Im zweiten Fall lässt sich für keinen der beiden Begriffe eine logisch und inhaltlich stimmige Definition herausfiltern.

Diese Probleme konnten gelöst werden, indem jeder Begriff separat definiert wurde:¹⁷

¹⁵ Das Definiendum ist in eine Klammer rechts vom Definiens gesetzt (KLUG, S. 202; WEBER-LEJEUNE, S. 93f.).

¹⁶ «Eine Klammerdefinition ist nur bei wenig komplexen Definitionen möglich.» (BRAT-SCHI, S. 194).

¹⁷ Betäubungsmittel-Verschreibungsverordnung vom 20. Januar 1998, § 5 in der Fassung vom 22.5.2017, BGBl. I 2017, S. 1275. Eine andere Lösung, bei der man etwa auf den Begriff der Anwendung (bei opioidabhängigen Patienten) verzichten würde, erscheint angesichts paralleler Formulierungen wie «Anwendung beim Menschen», «Anwendung beim Tier» im übergeordneten Recht (Arzneimittelgesetz) wenig sinnvoll.

(1) Substitution im Sinne dieser Verordnung ist die Anwendung eines Substitutionsmittels. Substitutionsmittel im Sinne dieser Verordnung sind ärztlich verschriebene Betäubungsmittel, die bei einem opioidabhängigen Patienten [...] angewendet werden.

Beide Begriffe sind nun klar umrissen definiert und voneinander abgegrenzt. Zugleich ist die Beziehung, in der sie zueinander stehen, explizit als Definitionskette¹⁸ formuliert und als solche deutlich erkennbar.

Man hätte die beiden Begriffe auch in zwei aufeinander folgenden Absätzen definieren können. Für die abgebildete Lösung spricht allerdings, dass der Paragraph (unter der bezeichnenden Überschrift «Substitution, Verschreiben von Substitutionsmitteln») in den folgenden Absätzen materielle Regelungen enthält, von denen sich die beiden Legaldefinitionen deutlich absetzen lassen, indem sie in einem Absatz zusammengefasst sind.

b) Zweckfreie Definition

Der Entwurf eines Strahlenschutzgesetzes enthielt eine einfache Klammerdefinition, die in eine materielle Regelung eingebettet war:

§ 122 Radonmassnahmenplan

(1) Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit erstellt einen Massnahmenplan (Radonmassnahmenplan).

Nimmt man die Definition aus der Regelung heraus und formuliert sie explizit, so erhält man folgende «Erklärung» des Begriffs «Radonmassnahmenplan»:

Radonmassnahmenplan ist ein Massnahmenplan.

Der Begriff wird durch einen deutlich weniger sprechenden Begriff ersetzt, statt mit Hilfe anderer Begriffe erläutert zu werden.¹⁹ In der Form der expliziten Definition wird dieser Umstand nur besonders augenfällig. Offenbar haben Klammerdefinitionen, selbst wenn sie als einfache Satzkonstruktionen daherkommen, nicht nur ein besonderes Potential dafür, Fussangeln zu legen, sondern auch dafür, den Blick darauf zu verstellen, dass es überhaupt ein Problem geben könnte.

¹⁸ Bei einer Definitionskette sind zwei oder mehrere Legaldefinitionen so miteinander verknüpft, dass «ein Bestandteil des definiens einer vorangehenden Definition das definiendum der folgenden bildet» (WEBER-LEJEUNE, S. 97).

¹⁹ «In einer Legaldefinition wird, wie in jeder Definition überhaupt, ein Begriff mit Hilfe anderer Begriffe erläutert.» (BRATSCHI, S. 192).

Kontur erhält der Begriff «Radonmassnahmenplan» nicht durch die Definition, sondern im folgenden Satz, in dem die Anforderungen an den Plan geregelt werden:

(1) Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit erstellt einen Massnahmenplan (Radonmassnahmenplan). *Der Radonmassnahmenplan [...] erläutert die Massnahmen nach diesem Gesetz und enthält Ziele für die Bewältigung der langfristigen Risiken der Exposition durch Radon in Aufenthaltsräumen und an Arbeitsplätzen [...].*

Mit dieser Regelung ist auch die Bedeutung des Begriffs angemessen klargestellt, es bedarf keiner weiteren Präzisierung. Die Klammerdefinition wurde ersatzlos gestrichen²⁰:

(1) Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit erstellt einen Radonmassnahmenplan. Der Radonmassnahmenplan [...] erläutert die Massnahmen nach diesem Gesetz und enthält Ziele für die Bewältigung der langfristigen Risiken der Exposition durch Radon in Aufenthaltsräumen und an Arbeitsplätzen [...].

2. Verhältnis zwischen Legaldefinitionen

a) Zirkuläre Bewegung: Definitionskette

Fussangeln gibt es bei der Formulierung aufeinander bezogener Legaldefinitionen nicht nur dann, wenn es darum geht, eine Klammerdefinition in eine explizite Definition einzubetten (siehe III.1.a). Auch explizit formulierte Legaldefinitionen müssen sorgfältig aufeinander abgestimmt werden, wie das folgende Beispiel aus dem Entwurf einer Verordnung zur Festlegung von Bestimmungen zur Treibhausgasminderung bei Kraftstoffen (38. BImSchV)²¹ zeigt. In § 2 des Entwurfs findet sich folgende Definitionskette:

(2) Konventionelle Biokraftstoffe sind Biokraftstoffe, die hergestellt worden sind aus
1. Getreide und sonstigen Kulturpflanzen mit hohem Stärkegehalt,
(5) Kulturpflanzen mit hohem Stärkegehalt sind Pflanzen, unter die überwiegend *Getreide* [...], Knollen- und Wurzelfrüchte fallen.

²⁰ Gesetz zum Schutz vor der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlung (Strahlenschutzgesetz – StrlSchG) vom 3. Juli 2017, BGBl. I 2017, S. 1966.

²¹ Entwurf: Achtunddreissigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung zur Festlegung von Bestimmungen zur Treibhausgasminderung bei Kraftstoffen – 38. BImSchV) 2016.

Das Getreide ist auf beiden Stufen der Definitionskette ein Bestandteil des Definiens. In Absatz 2, am Anfang der Definitionskette, sind sowohl das Getreide als auch die sonstigen Kulturpflanzen Bestandteile der Definition des Begriffs «konventionelle Biokraftstoffe». In Absatz 5, auf der nächsten Stufe der Definitionskette, ist das Getreide nun Bestandteil der Definition des Begriffs «Kulturpflanzen mit hohem Stärkegehalt». Die Vermutung, dass hier ein logischer Bruch vorliegt, bestätigt sich, wenn man die Probe aufs Exempel macht und in Absatz 2 den Begriff der sonstigen Kulturpflanzen mit hohem Stärkegehalt durch seine Definition ersetzt:

- (2) Konventionelle Biokraftstoffe sind Biokraftstoffe, die hergestellt worden sind aus
1. Getreide und sonstigen Kulturpflanzen mit hohem Stärkegehalt, Pflanzen, unter die überwiegend Getreide [...], Knollen- und Wurzelfrüchte fallen,

Wendet man das Kriterium der Ersetzbarkeit auf diese Konstellation an, so kommt es in der Definition der konventionellen Biokraftstoffe zu einer zirkulären Bewegung – Indiz dafür, dass die Kulturpflanzen mit hohem Stärkegehalt im Verhältnis zu den konventionellen Biokraftstoffen nicht sauber definiert sind. Bei der redaktionellen Bearbeitung haben sich der Redaktionsstab und die zuständige Juristin im BMJV für eine Lösung ohne Definitionskette entschieden; eine solche erschien in diesem Fall nicht erforderlich, da die Begriffe lediglich mittels einer überschaubaren Anzahl von Aufzählungen näher bestimmt werden sollen.²² Es wurde daher angeregt, Absatz 5 zu streichen und diejenigen Aufzählungselemente, die für die Definition der konventionellen Biokraftstoffe benötigt werden, in Absatz 2 Nummer 1 aufzuführen.²³

- (2) Konventionelle Biokraftstoffe sind Biokraftstoffe, die hergestellt worden sind aus
1. Kulturpflanzen mit hohem Stärkegehalt, insbesondere aus Getreide, Knollen- und Wurzelfrüchten,
 - (5) [Entfällt]

Der Vorschlag wurde vom federführenden Ressort nicht berücksichtigt (Stand November 2017). Die 38. BImSchV dient der Umsetzung einer EU-Richtlinie,

²² Definitionsketten werden eher in solchen Fällen angewendet, wo andernfalls ein «Verstoß gegen das Verbot des *ignotum per ignotum*», also gegen die Anforderung, dass Unbekanntes nicht durch Unbekanntes erklärt werden darf, zu befürchten wäre (WEBER-LEJEUNE, S. 97).

²³ Die Definition der Kulturpflanzen umfasste auch materielle Elemente, die ausgeklammert wurden, um das hier diskutierte Problem zu fokussieren (siehe die entsprechend gekennzeichnete Auslassung hinter «Getreide»). Die materiellen Elemente wurden im Lösungsvorschlag ersatzlos gestrichen.

von deren Wortlaut man bei der Formulierung dieser Begriffsbestimmungen nicht abweichen wollte. Andernfalls sei nicht nur die Einleitung eines Pilotverfahrens durch die Kommission zu befürchten, sondern auch, dass die Normadressaten bei den zuständigen Behörden sofort nach inhaltlichen Unterschieden anfragen würden, weil die Obergrenze für konventionelle Biokraftstoffe für die Adressaten von grosser Relevanz sei.

b) Inhaltliche Abweichungen innerhalb eines Rechtsgebietes

Begriff «Hersteller» im Produktsicherheitsgesetz

Das Produktsicherheitsgesetz²⁴ enthält folgende Definition des Begriffs «Hersteller»:

§ 2 Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes

14. *ist Hersteller* jede natürliche oder juristische Person, die ein Produkt herstellt oder entwickeln oder herstellen lässt und dieses Produkt unter ihrem eigenen Namen oder ihrer eigenen Marke vermarktet; *als Hersteller gilt auch jeder, der*

- a) geschäftsmässig seinen Namen, seine Marke oder ein anderes unterscheidungskräftiges Kennzeichen an einem Produkt anbringt und sich dadurch als Hersteller ausgibt oder
- b) ein Produkt wiederaufarbeitet oder die Sicherheitseigenschaften eines Verbraucherprodukts beeinflusst und dieses anschliessend auf dem Markt bereitstellt,

Das Produktsicherheitsgesetz regelt Pflichten des Herstellers und der übrigen Marktakteure (Einführer, Händler usw.). Dem Hersteller obliegen mehr Pflichten als etwa dem Einführer oder dem Händler. Mithilfe der Buchstaben a und b der Legaldefinition wird der Begriff inhaltlich derart weit gefasst, dass die Pflichten des Herstellers auch für andere Marktakteure gelten, die die entsprechenden Tätigkeiten ausüben. Damit wird die Legaldefinition zur Ausweitung des Regelungsbereichs missbraucht.²⁵

²⁴ Gesetz über die Bereitstellung von Produkten auf dem Markt (Produktsicherheitsgesetz) vom 8. November 2011, BGBl. I 2011, S. 2178, 2179.

²⁵ Mit dem Buchstaben a verstösst die Legaldefinition darüber hinaus gegen das Zirkelverbot: Als Hersteller gilt jeder, der sich als Hersteller ausgibt.

Begriff «Hersteller» in einer Verordnung zum Produktsicherheitsgesetz

Als der Redaktionsstab Rechtssprache mehrere Verordnungen zum Produktsicherheitsgesetz im Entwurfsstadium zur Sprachprüfung erhielt, waren dort die entsprechenden materiellen Elemente im Regelungsbereich verortet, wie hier beispielhaft anhand der Verordnung über einfache Druckbehälter²⁶ gezeigt wird:

§ 10 Einführer oder Händler als Hersteller

Auf einen Einführer oder einen Händler sind die §§ 5 und 6 entsprechend anzuwenden, wenn er

1. einen einfachen Druckbehälter unter eigenem Namen oder eigener Handelsmarke in den Verkehr bringt oder
2. einen auf dem Markt befindlichen einfachen Druckbehälter so verändert, dass die Konformität mit den Anforderungen dieser Verordnung beeinträchtigt werden kann.

Die §§ 5 und 6 der Verordnung, auf die im einführenden Satzteil verwiesen wird, regeln die allgemeinen und besonderen Pflichten des Herstellers. Die Pflichten sind in der Verordnung klar als solche ausgewiesen und unter einer aussagekräftigen Überschrift gefasst. Der Hersteller wird in der Verordnung entsprechend enger definiert als im Gesetz:

§ 2 Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Verordnung ist oder sind

1. Hersteller: jede natürliche oder juristische Person, die einen einfachen Druckbehälter herstellt oder entwickeln oder herstellen lässt und diesen einfachen Druckbehälter unter ihrem eigenen Namen oder ihrer eigenen Handelsmarke vermarktet,

Im Unterschied zum Produktsicherheitsgesetz erfüllt die Verordnung zum Produktsicherheitsgesetz die Anforderung einer deutlichen Trennung von Sprachregelung und materieller Regelung. Die Definition des Herstellers enthält keine materiellen Elemente. Allerdings verstößt sie genau aus diesem Grund gegen das Verbot der Mehrfachdefinition, denn die Anforderung einer konsistenten Begriffsverwendung gilt nicht nur innerhalb einer Rechtsvorschrift, sondern auch innerhalb eines Rechtsgebietes,²⁷ hier des Produktsicherheitsrechts. Über die erforderliche Anpassung an den eingegrenzten Anwendungsbereich (einfache

²⁶ Sechste Verordnung zum Produktsicherheitsgesetz (Verordnung über einfache Druckbehälter – 6. ProdSV) vom 6. April 2016, BGBl. I 2016, S. 597.

²⁷ BRATSCHI, S. 205.

che Druckbehälter vs. Produkt) hinaus darf die Definition des Begriffs also nicht von derjenigen im übergeordneten Recht abweichen.²⁸

Wie soll man mit einer vergleichbaren Konstellation umgehen, wenn der Begriff im höherrangigen Recht bereits feststeht und nicht geändert werden kann? Für die Harmonisierung der Definitionen spricht, dass das Verbot der Mehrfachdefinition als formal-logische Anforderung zu den sog. harten Anforderungen zählt, während das Verbot der Integration materieller Elemente zu den sog. weichen inhaltlich-pragmatischen und sprachlichen Anforderungen zählt (siehe Kapitel II). Der Redaktionsstab Rechtssprache hat die Definition in § 2 der Verordnung und die klare Trennung von Sprachregelung und materiellen Regelungen trotzdem nicht moniert. Aus seiner Sicht sind mit den Abweichungen keine Verständlichkeitshürden verbunden, zumal im Paragraphen «Begriffsbestimmungen» in beiden Rechtsvorschriften durch den Zusatz «im Sinne dieses Gesetzes/ dieser Verordnung» auf die Geltungsbegrenzung hingewiesen wird, und natürlich täte man sich schwer, eine gute Legaldefinition so zu verändern, dass sie im Ergebnis gegen eine wichtige Anforderung verstößt. Zusammen mit den genannten Gründen lässt sich als weiteres Argument die Tatsache anführen, dass die Verordnung hier der Struktur der umzusetzenden EU-Richtlinie folgt.

3. Verhältnis zwischen Legaldefinition und materiellen Regelungen

a) Abweichende Formulierung

Innerhalb einer Rechtsvorschrift ist allerdings unbedingt auf eine einheitliche Begriffsverwendung zu achten, da ansonsten die Verständlichkeit nicht gewährleistet ist. Dies lässt sich am Beispiel des Entwurfs der Offshore-Bergverordnung illustrieren. Dort wird in § 2 der Begriff «ernste Gefahr» definiert:

(3) Eine ernste Gefahr ist eine *Situation, die zu einem schweren Unfall führen kann.*

In § 39 des Entwurfs, in dem die Anzeigepflichten des Unternehmers geregelt werden, war die folgende Formulierung vorgesehen:

Der Unternehmer hat der zuständigen Behörde [...] anzuzeigen:
2. unmittelbare *Gefahren eines schweren Unfalls,*

²⁸ Wenn eine solche Anpassung nicht erforderlich ist, soll ein Begriff, der im Gesetz bereits definiert ist, in der Verordnung nicht noch einmal definiert werden.

Die Ähnlichkeit der hier hervorgehobenen Formulierungen ist irritierend. Unklar ist, was der Unternehmer hier anzuzeigen hat: eine ernste Gefahr, wie sie im Katalog der Begriffsbestimmungen (§ 2) definiert worden ist, nur eben abweichend formuliert, oder doch einen anderen Sachverhalt, der begrifflich nur nicht scharf genug von der Definition der ernstesten Gefahr abgegrenzt worden ist? Eine Nachfrage beim federführenden Ressort ergab, dass Ersteres der Fall ist. Die Formulierung in § 39 wurde daraufhin entsprechend angepasst.²⁹

Der Unternehmer hat der zuständigen Behörde [...] anzuzeigen:

2. unmittelbare *ernste Gefahren*,

Wird ein einmal definierter Begriff nicht konsequent verwendet, so liegt ein Verstoss gegen das Gebot der Einheitlichkeit vor. Bei der Offshore-Bergverordnung handelt es sich um eine neu gefasste, umfangreiche Verordnung, die verschiedene Regelungen aus geltendem nationalem Recht übernimmt und bündelt und zugleich der Umsetzung von EU-Recht dient. Solche komplexen Vorhaben enthalten auf dem Weg (nicht nur) zu begrifflicher Klarheit und Übersichtlichkeit natürlich besonders viele Fussangeln. Hier gilt es, die übernommenen Begriffe, Definitionen und Formulierungen systematisch zu überprüfen und bei Bedarf zu vereinheitlichen bzw. deutlich voneinander abzugrenzen. Nur so lässt sich ein begriffliches Durcheinander verhindern, das zu mangelnder Normenklarheit führt.

b) Zirkuläre Bewegung: Verweise

Der Entwurf der Marktstammdatenregisterverordnung sah in § 2 die folgende Legaldefinition vor:

9. «Markttakteur» jede natürliche oder juristische Person, die sich nach § 3 Absatz 1 registrieren muss oder die sich nach § 3 Absatz 3 registriert,

Die Marktstammdatenregisterverordnung schafft die rechtliche Grundlage für die Errichtung und den Betrieb eines zentralen Registers der Energiewirtschaft, in dem die wesentlichen Akteure der Bereiche Strom und Gas erfasst werden. Das sind insbesondere die Netzbetreiber sowie die Betreiber von Anlagen zur Energieerzeugung und bestimmten Verbrauchsanlagen; auch die Anlagen werden im Register erfasst.

²⁹ Bergverordnung für das Gebiet der Küstengewässer und des Festlandssockels (Offshore-Bergverordnung) vom 3. August 2016, BGBl. I 2016, S. 1866.

In der vorgesehenen Legaldefinition wurde der Begriff des Marktakteurs nicht inhaltlich (mit Hilfe anderer Wörter) bestimmt. Stattdessen verweist die Definition auf zwei materielle Regelungen, die Absätze 1 und 3 in § 3 des Entwurfs. Diese stehen zwar unter der sprechenden Überschrift «Registrierung von Marktakteuren», doch den Begriff «Marktakteur» selbst enthalten sie nicht, sondern sie rekurrieren ihrerseits auf einen Bestandteil der Definition des Begriffs, die natürlichen und juristischen Personen. Der Begriff «Marktakteur» wird allerdings in Absatz 2 verwendet, der wiederum auf Absatz 1 verweist:

§ 3 Registrierung von Marktakteuren

(1) Folgende *natürliche und juristische Personen* müssen sich im Marktstammdatenregister registrieren:

1. Betreiber von Einheiten [...],
2. Betreiber von organisierten Marktplätzen [...],
3. Bilanzkreisverantwortliche,
4. Messstellenbetreiber,
5. Netzbetreiber [...],
6. Personen, die [...] bei der Bundesnetzagentur registriert werden,
7. Personen, die Projekte eintragen,
8. Stromlieferanten und
9. Transportkunden.

(2) Die Registrierung nach Absatz 1 muss innerhalb von drei Wochen nach dem jeweils erstmaligen Tätigwerden als *Marktakteur im Sinn des Absatzes 1* erfolgen.

(3) *Natürliche und juristische Personen*, die nicht nach Absatz 1 zur Registrierung verpflichtet sind, können sich [...] im Marktstammdatenregister registrieren.

Das Verhältnis zwischen Legaldefinition und Regelungen kann in diesem Fall als eine zirkuläre Bewegung beschrieben werden. Die Bedeutung des Begriffs, um die sie kreist, bleibt eine Leerstelle, bestenfalls (dank der Aufzählung in Absatz 1) eine Grauzone. Veranschaulichen lässt sich dieser Zirkelschluss, wenn man den Begriff im Regelungsbereich durch seine Definition ersetzt, hier in § 3 Absatz 2:

(2) Die Registrierung muss innerhalb von drei Wochen nach dem jeweils erstmaligen Tätigwerden als Marktakteur natürliche oder juristische Person, die sich nach § 3 Absatz 1 registrieren muss oder die sich nach § 3 Absatz 4 registriert, erfolgen.

Das Problem lässt sich nicht lösen, indem man die Verweise in § 2 einfach nur auflöst, wenn man also «Marktakteur» definiert als «jede natürliche oder juristische Person, die sich im Marktstammdatenregister registrieren muss oder freiwillig registriert»:

(3) Die Registrierung muss innerhalb von drei Wochen nach dem jeweils erstmaligen Tätigwerden als Marktakteur natürliche oder juristische Person, die sich im Marktstammdatenregister registrieren muss oder freiwillig registriert, erfolgen.

Das Kriterium der Ersetzbarkeit, die Anforderung, dass das Definiendum jederzeit durch das Definiens ersetzt werden kann, ist auch hier nicht erfüllt, der Begriff des Marktakteurs nicht weniger unbestimmt als zuvor.

Ein weiteres Problem besteht in einem Verstoss gegen das Gebot der Mehrfachdefinition. Marktakteure sind nach § 2 sowohl Personen, die zur Registrierung verpflichtet sind, die also (noch) nicht unbedingt registriert sein müssen, als auch solche Personen, die in jedem Fall registriert sein müssen, da sie erst in dem Moment zu den Marktakteuren zählen, in dem sie sich (freiwillig) registrieren. Um im Regelungsbereich des Entwurfs klarzustellen, in welchem Sinn der Begriff gerade verwendet wird, musste man zwangsläufig durchgehend mit Verweisen arbeiten, die entsprechend uneinheitlich gestaltet wurden: *Personen, die sich nach § 3 Absatz 1 registrieren müssen* / *Marktakteure nach § 3 Absatz 1* / *Marktakteure nach § 3 Absatz 3* usw.

Einen Hinweis darauf, wie diese zirkuläre Bewegung aufgebrochen werden könnte, gibt die Überschrift des § 3: «Registrierung von Marktakteuren». Danach müsste der einleitende Satzteil in Absatz 1 lauten: «Folgende *Marktakteure* müssen sich im Marktstammdatenregister registrieren:» Entsprechend wäre Absatz 3 zu formulieren: «*Marktakteure*, die nicht [...] zur Registrierung verpflichtet sind, können sich [...] registrieren.» Dazu passt aber nicht die Definition von Marktakteur als einer Person, die sich registrieren muss oder die sich (freiwillig) registriert. Das Problem besteht darin, dass der Begriff «Marktakteur» in Bezug auf die Registrierung definiert wird.

Die schliesslich gewählte Formulierung³⁰ definiert den Begriff stattdessen in Bezug auf den Anwendungsbereich der Verordnung:

§ 2 Begriffsbestimmungen

9. «Marktakteur» jede natürliche oder juristische Person, die am Energiemarkt teilnimmt,

Entsprechend lässt sich der Begriff dann auch im Regelungsteil einsetzen. ohne dass es zu logischen oder inhaltlichen Unstimmigkeiten kommt:

§ 3 Registrierung von Marktakteuren

(1) Folgende Marktakteure müssen sich im Marktstammdatenregister registrieren:

[...]

³⁰ Verordnung über das zentrale elektronische Verzeichnis energiewirtschaftlicher Daten (Marktstammdatenregisterverordnung – MaStRV) vom 20. April 2017, BGBl. I 2017, S. 842.

(2) Marktakteure, die zur Registrierung verpflichtet sind, müssen sich innerhalb von drei Wochen nach dem erstmaligen Tätigwerden registrieren.

(3) Marktakteure, die nicht zur Registrierung verpflichtet sind, und andere Personen können sich im Marktstammdatenregister freiwillig registrieren.

Eine Änderung des materiellen Gehalts ist mit der geänderten Definition nicht verbunden, denn Absatz 3 sieht vor, dass sich neben den Marktakteuren auch andere Personen freiwillig registrieren können.

Eine andere Lösungsmöglichkeit wäre es, nur diejenigen Personen als Marktakteure zu definieren (oder zu bezeichnen), die nach § 3 Absatz 1 zur Registrierung verpflichtet sind. Die oben wiedergegebene Lösung bot sich jedoch insbesondere auch deshalb an, weil die Verordnung fast ausschliesslich die Rechte und Pflichten von Marktakteuren im Sinne der geänderten Definition regelt, die sich im Marktstammdatenregister registriert haben. Eine Eingrenzung des Personenkreises auf die zur Registrierung verpflichteten Marktakteure wird nur einmal vorgenommen; eine Ausweitung auf sämtliche registrierte Personen erfolgt ebenfalls nur einmal.

IV. Fazit

Bei der Einführung und Formulierung einer Legaldefinition muss sorgfältig geprüft werden, ob mit der Definition einer der unter I. genannten Zwecke erreicht wird und ob die Definition die unter II. genannten Anforderungen erfüllt. Bestimmte sprachliche Konstruktionen und (inter-)textuelle Konstellationen enthalten eine Reihe Fussangeln, die bei der Ausgestaltung der Legaldefinitionen besondere Herausforderungen darstellen und insofern eine besondere Aufmerksamkeit erfordern. Einige von ihnen wurden unter III. vorgestellt.

Eine solche oftmals problematische Konstruktion ist etwa die Klammerdefinition. Selbst einfache Klammerdefinitionen sollten daher besonders sorgfältig darauf geprüft werden, inwieweit sie präzise und stimmig sind und ob sich mit ihnen auch tatsächlich der gewünschte Zweck erreichen lässt (III.1.b). Im Zweifelsfall sollte eine explizite Definition gewählt werden. Dies gilt insbesondere für Klammerdefinitionen, die in andere Legaldefinitionen eingebettet sind (III.1.a). Sie sollten nicht zuletzt deshalb soweit wie möglich vermieden werden, weil die Klammerdefinition in der Rechtsvorschrift oft schwer aufgefunden werden kann.

«Wird das Zirkelverbot missachtet, kann eine Definition ihre Aufgabe, den Sinn eines Begriffs zu erläutern, nicht erfüllen, da ein (erklärungsbedürftiges) Wort mit sich selber erklärt wird.»³¹ Das Zirkelverbot bezieht sich auf Definitionszirkel zwischen dem Definiendum und Definiens einer Legaldefinition. Doch auch in anderen Konstellationen können zirkuläre Bewegungen auftreten: im Verhältnis zwischen einzelnen Legaldefinitionen (III.2.a) sowie zwischen Legaldefinition und materiellen Regelungen (III.3.b), was mit erheblichen Verständnishürden verbunden sein kann, die sich durch die ganze Rechtsvorschrift ziehen.

Müssen bei der Formulierung einer Legaldefinition verschiedene Anforderungen gegeneinander abgewogen werden, so kann es keine generelle Lösung geben. Hier gilt es, eine Entscheidung für den jeweiligen Einzelfall zu treffen, die nie ganz zufriedenstellend sein kann (III.2.b). Der Weg, eine konsistente Begrifflichkeit innerhalb einer Rechtsvorschrift zu schaffen, stellt insbesondere dann eine besondere Herausforderung dar, wenn die Rechtsvorschrift unterschiedliche nationale Regelungen integriert und zugleich EU-Recht umsetzt (III.3.a).

Literatur

- BRATSCHI REBEKKA, «Frau im Sinne dieser Badeordnung ist auch der Bademeister.» Legaldefinitionen aus redaktioneller Sicht, *LeGes* 2009/2, S. 191 ff.
- BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (Hrsg.), *Gesetzgebungsleitfaden, Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes*, 3. Aufl., Bern 2007
- BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ (Hrsg.), *Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Empfehlungen zur Gestaltung von Gesetzen und Rechtsverordnungen*, 3. Aufl., Köln 2008
- KLUG ULRICH, Zur Problematik juristischer Definitionen, in: Ulrich Klug/Thilo Ramm/Fritz Rittner/Burkhard Schmiedel (Hrsg.), *Gesetzgebungstheorie, Juristische Logik, Zivil- und Prozessrecht*, Gedächtnisschrift für Jürgen Rödig, Berlin/Heidelberg/New York 1978, S. 199 ff.
- KNAPP VIKTOR, Einige Fragen der Legaldefinitionen, *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, Bd. 66, 1980, S. 511 ff.
- KNAUFF MATTHIAS, Legaldefinitionen als Problem, *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 22. Jg. 2007, S. 328 ff.
- LÜCKE JÖRG, Legaldefinitionen und Verfassung, in: Hans-Wolfgang Arndt/Franz-Ludwig Knemeyer/Dieter Kugelmann/Werner Meng/Michael Schweitzer (Hrsg.), *Völkerrecht und deutsches Recht*, Festschrift für Walter Rudolf zum 70. Geburtstag, München 2001, S. 325 ff.

³¹ BRATSCHI, S. 201.

NOLL PETER, Zur Gesetzestechnik eines Entwurfs des Strafgesetzbuches, *Juristenzeitung* 1963, S. 297 ff.

THIEME STEPHANIE/RAFF GUDRUN, Verständlichkeit von Gesetzestexten und ihre Optimierung in der Praxis, Der Redaktionsstab Rechtssprache beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, in: Ekkehard Felder/Friedemann Vogel (Hrsg.), *Handbuch Sprache im Recht*, Reihe Handbücher Sprachwissen 12, Berlin/Boston 2017, S. 391 ff.

WEBER-LEJEUNE STEFANIE, *Legaldefinitionen unter besonderer Berücksichtigung des Umweltrechts*, Berlin/Baden-Baden 1997.

Anhänge

LISBETH SIDLER

Inhaltsübersicht

I. Einleitung	163
II. Rechtliche Einordnung der Anhänge	164
III. Kriterien für die Regelung einer Materie in Anhängen	165
1. Grundsatz	165
2. Umfangreiche Listen oder Tabellen	165
3. Grafiken, Piktogramme	166
4. Umfangreiche Begriffsbestimmungen	167
5. Ausgliederung besonders umfangreicher Regelungsmaterien	168
III. Klare Einbettung der Anhänge in den Erlass	168
IV. Weitere Hinweise	169
1. Publikationsrechtliches	169
2. Delegation der Nachführung des Anhangs an eine untergeordnete Instanz	170
Literatur	171

I. Einleitung

Gute Gesetzessprache verlangt eine gute Strukturierung eines Erlasses. Wenn gewisse Regelungsmaterien sich nur schwer in einen Erlasstext einfügen lassen, kann sich die Verwendung eines Anhangs anbieten. Da Anhänge in ihrer Strukturierung von der üblichen Erlassgestaltung abweichen, kann eine Regelungsmaterie oft einfacher und besser verständlich in einem Anhang geregelt werden.

Diese Regelungstechnik wird auf Bundesebene¹ auf Stufe Verordnung recht häufig verwendet, nur ausnahmsweise hingegen auf Stufe Gesetz². Im Work-

¹ Die folgenden Darstellungen gehen – soweit nicht explizit erwähnt – von der Praxis auf Bundesebene aus, können jedoch auch für die Regelungen auf kantonaler oder kommunaler Ebene herangezogen werden.

² Zolltarifgesetz vom 9. Oktober 1986 (SR 632.1); Bundesgesetz über die Kontrolle des Verkehrs mit Edelmetallen und Edelmetallwaren (EMKG) vom 20. Juni 1933 (SR 941.31).

shop B haben wir uns damit auseinandergesetzt, wann ein Anhang sinnvoll ist und wie er gut und klar eingefügt werden kann.³

II. Rechtliche Einordnung der Anhänge

Vorab ist zu betonen, dass eine in einem Anhang festgelegte Regelungsmaterie als Bestandteil des Erlasses gilt. Somit sind die Regelungen des Anhangs in gleicher Weise rechtsverbindlich wie die Bestimmungen des Erlasskörpers.⁴ Der Anhang – oft sind es auch mehrere Anhänge – wird genau wie der übrige Teil des Erlasses vom zuständigen gesetzgebenden Organ erlassen. Es ist daher auch nicht notwendig, im Erlass festzuschreiben, der Anhang sei Bestandteil des Erlasses.⁵

Aus der Tatsache, dass eine Materie in einem Anhang geregelt ist, darf nicht der Schluss gezogen werden, es handle sich um eine untergeordnete Materie. Als Beispiel sei hier auf Anhang 5 der Lärmschutzverordnung⁶ verwiesen, in welchem die Belastungsgrenzwerte für den Lärm ziviler Flugplätze festgelegt werden. Für den Betrieb der Flugplätze, aber auch für die in der Nähe des Flugplatzes lebenden Anwohnerinnen und Anwohner ist die Höhe der festgelegten Belastungsgrenzwerte sehr bedeutsam. Als weiteres Beispiel sei auf die zahlreichen Anhänge zu Gebührenverordnungen mit Gebührentarifen verwiesen.⁷ Die konkrete Höhe einer Gebühr bildet den Kern des Gebührenerlasses und wird

³ Anhänge zur Aufhebung und zur Änderung anderer Erlasse waren nicht Gegenstand des Workshops. Solche Anhänge werden lediglich aus gesetztechnischen Gründen für die Publikation in der Amtlichen Sammlung verwendet, nicht jedoch in der Systematischen Sammlung.

⁴ Vgl. dazu auch BGE 142 II 433, 444 f., E. 5, wobei hier die Frage der Nichtpublikation des Anhangs in der AS zur Diskussion stand.

⁵ In völkerrechtlichen Verträgen hingegen, dort auch als Anlage oder Annex bezeichnet, findet sich dieser Hinweis recht häufig. Vgl. beispielsweise Art. 22 Abs. 1 des Stockholmer Übereinkommens über persistente organische Schadstoffe (POP-Konvention) vom 22. Mai 2001 (SR. 0.814.03) oder Art. 13 des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) vom 25. Juni 1998 (SR 0.814.07).

⁶ Lärmschutz-Verordnung (LSV) vom 15. Dezember 1986 (SR 814.41).

⁷ Siehe als Beispiel die Anhänge der Verordnung über die Gebühren im Zivilstandswesen (ZstGV) vom 27. Oktober 1999 (SR 172.042.110).

von den Gebührenpflichtigen nicht als lediglich untergeordnet wahrgenommen.

III. Kriterien für die Regelung einer Materie in Anhängen

1. Grundsatz

Bestimmungen eines Erlasses können in Anhängen platziert werden, wenn dies die *Verständlichkeit des Erlasses erhöht*.⁸ Dieser Grundsatz der Gesetzgebungstechnik ist das massgebliche Kriterium, ob eine bestimmte Regelungsmaterie in einen Anhang aufzunehmen ist.

Die Regelungstechnik mit Anhängen ist namentlich dann angezeigt, wenn der Regelungsgegenstand nicht mit der üblichen Artikelgliederung dargestellt werden kann. Im Gegensatz zum Erlasskörper wird nämlich in einem Anhang eine andere Strukturierung als die ansonsten übliche Gliederung in Artikel verwendet.⁹ Dies gilt etwa für die Strukturierung eines Anhangs durch Tabellen. Anhänge sind zudem zu verwenden, wenn grafische Darstellungen erforderlich sind, um einen Normtext genügend verständlich darzustellen. Zulässig ist in Anhängen auch die Verwendung nicht normativer Grafiken.

Werden mehrere Anhänge verwendet, so werden sie der Reihe nach durchnummeriert. Die Ziffer wird immer oben rechts auf der ersten Seite des jeweiligen Anhangs angegeben.

Im Folgenden werden einige typische Beispiele für die Verwendung von Anhängen dargestellt.

2. Umfangreiche Listen oder Tabellen

Gebührentarife enthalten oft zahlreiche Tarifpositionen. Eine Regelung mit Artikelgliederung innerhalb des Erlasskörpers kann daher dazu führen, dass der Erlass schwerfällig wird und die Verständlichkeit oder jedenfalls die Übersichtlichkeit erschwert wird. Die Festlegung der Gebührentarife mit zahlreichen

⁸ Siehe dazu SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI, Rz. 65 ff.

⁹ SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI, Rz. 94.

Gebührenpositionen in einem Anhang kann somit die Lesbarkeit eines Erlasses deutlich erhöhen.¹⁰

Typische weitere Beispiele für eine Regelung in einem Anhang sind Listen von Stoffen aller Art¹¹ oder auch Datenkataloge mit Zugriffsrechten für Informationssysteme. So liessen sich die in Anhang 2 der Verordnung über das Strafregister¹² festgelegten Berechtigungen zur Bearbeitung von Strafregisterdaten durch Bundesbehörden kaum in lesbarer Form mit Artikelnummerierung im Erlasskörper einfügen. Mit der Tabelle im Anhang wird hingegen die Materie übersichtlich, gut verständlich und leicht lesbar.

3. Grafiken, Piktogramme

Ein häufiger Grund, Grafiken, Piktogramme oder Abbildungen in einen Anhang statt im Erlasskörper einzufügen, ist die grosse Menge an notwendigen Abbildungen, wie dies beispielsweise in Anhang 2 der Signalisationsverordnung der Fall ist.¹³ Die einzelnen in diesem Anhang enthaltenen Abbildungen haben normativen Gehalt; sie legen verbindlich fest, wie die Signalisationstafeln ausgestaltet werden müssen, und die entsprechenden Anweisungen sind für die Verkehrsteilnehmer verpflichtend.¹⁴ Zulässig sind in Anhängen aber auch grafische Darstellungen, welche den Normgehalt lediglich erläutern, falls der Normtext ohne die grafische Darstellung nur sehr schwer verständlich wäre.¹⁵

¹⁰ Siehe beispielsweise den Anhang der Verordnung über die Gebühren des Bundesamtes für Strassen (GebV-ASTRA) vom 7. November 2007 (SR 172.047.40).

¹¹ Siehe beispielsweise Anhang 3 der Verordnung des EDI über Aromen und Lebensmittelzutaten mit Aromaeigenschaften in und auf Lebensmitteln vom 16. Dezember 2016 (SR 817.022.41).

¹² Verordnung über das Strafregister (VOSTRA-Verordnung) vom 29. September 2006 (SR 331).

¹³ Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SR 741.21).

¹⁴ Siehe analog dazu in einem ganz anderen Bereich SCHULER/ANDEREGG, S. 255 ff.

¹⁵ Siehe Anhang 1 Ziffer 2.5 der Verordnung des BLV über den Tierschutz beim Schlachten (VTSchS) vom 12. August 2010 (SR 455.110.2); hier werden die Anordnungen zunächst mit Worten umschrieben und anschliessend grafisch dargestellt.

4. Umfangreiche Begriffsbestimmungen

Als typisches Beispiel für eine Regelung im Anhang werden oft auch lange Listen mit Begriffsbestimmungen erwähnt.¹⁶ Dabei ist jedoch sorgfältig zu prüfen, ob dies wirklich die Lesbarkeit eines Erlasses erhöht. Ist die Kenntnis einer Begriffsbestimmung für das Verständnis des gesamten Erlasses unabdingbar, erhöht es die Verständlichkeit kaum, wenn als erstes ein Anhang konsultiert werden muss. Das Verschieben von Begriffsdefinitionen in einen Anhang macht in folgenden Fällen Sinn:

- es handelt sich um detaillierte Definitionen mit allenfalls sehr technischen Festlegungen,¹⁷
- der Begriff ist auch ohne diese detaillierten Festlegungen in den Grundzügen verständlich,¹⁸
- der Erlasskörper enthält eine Definition und verwendet dabei einen Begriff, der seinerseits wieder definiert werden muss; diese letztere Definition (Subdefinition) kann in einem Anhang erfolgen, soweit die erste Definition ohne Kenntnis der Subdefinition noch verständlich bleibt,¹⁹ oder
- die entsprechenden Begriffe werden ausschliesslich in den Anhängen und nicht im Erlasskörper verwendet.²⁰

Schliesslich sei hier noch auf eine besondere Art von Begriffsbestimmungen in Anhängen verwiesen, nämlich auf Listen von Entsprechungen von Ausdrücken und anwendbarem Recht.²¹ Wird in einem Erlass an mehreren Stellen auf EU-Recht verwiesen, so ergibt sich oft das Problem, dass im EU-Recht und im schweizerischen Recht unterschiedliche Begriffe verwendet werden. Zur Klärung, welchen Begriffen des EU-Rechts welche Begriffe des schweizerischen Rechts entsprechen, wird dies im Anhang definiert. Oftmals verweist das EU-Recht zudem auf anderes EU-Recht. In diesen Fällen kann im Anhang geklärt

¹⁶ SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI, Rz. 65.

¹⁷ Anhang 1 und 4 der Strahlenschutzverordnung (StSV) vom 26. April 2017 (SR 814.501).

¹⁸ Siehe Anhang 1 der Verordnung des EDI über den Umgang mit radioaktivem Material (UraM) vom 26. April 2017 (SR 814.454).

¹⁹ Siehe Anhang 1 der Verordnung über den Umgang mit Organismen in der Umwelt (Freisetzungsverordnung) vom 10. September 2008 (SR 814.911).

²⁰ Siehe dazu Anhang 1 der Verordnung über die Gute Laborpraxis (GLPV) vom 18. Mai 2005 (SR 813.112.1).

²¹ Siehe beispielsweise Anhang der Verordnung über die Sicherheit von Druckgeräten (DBV) vom 25. November 2015 (SR 930.114).

werden, ob die Weiterverweisung ebenfalls gilt oder welche schweizerischen Regelungen an deren Stelle zur Anwendung gelangen sollen. Ein solcher Anhang ermöglicht es, sehr schwerfällige Klarstellungen an verschiedenen Stellen des Erlasskörpers zu vermeiden.

5. Ausgliederung besonders umfangreicher Regelungsmaterien

Die Verwendung von Anhängen zur Verbesserung der Verständlichkeit und Lesbarkeit ist ausser bei den bereits dargestellten typischen Beispielen auch in weiteren Anwendungsbereichen denkbar. Dazu gehört vor allem die Ausgliederung von besonders umfangreichen Regelungsmaterien in einzelnen Bereichen des Erlasses in einen Anhang. Es besteht in der Praxis ein gewisser Spielraum, wann dafür Anhänge verwendet werden. Als Beispiel sei hier auf die Verordnung über die Transplantation von menschlichen Organen, Geweben und Zellen²² verwiesen. Die Regelungen des Anhangs 2 der Transplantationsverordnung liessen sich durchaus im Erlass mit der üblichen Struktur der Artikelgliederung darstellen. Die entsprechenden Regelungen dieses Anhangs sind jedoch recht umfangreich. Durch Eingliederung in den Erlasskörper würde dieser Regelungsbereich einen sehr grossen Raum einnehmen, der die Lesbarkeit des gesamten Erlasses erschweren würde. Das in der Transplantationsverordnung gewählte Vorgehen ist auch deswegen gerechtfertigt, weil im Erlasskörper der Grundsatz verankert ist und im Anhang die Details dieses Grundsatzes festgelegt werden. Somit kann der Erlasskörper auch verstanden werden ohne Einbezug des Anhanges.

III. Klare Einbettung der Anhänge in den Erlass

Wie bereits erwähnt, sind die Bestimmungen eines Anhangs gleichwertiger Bestandteil des Erlasses. Eine gute Gesetzessprache verlangt aber auch, dass dies im Erlass deutlich zum Ausdruck kommt. Dazu muss der Zusammenhang zwischen Erlasskörper und Anhang gewahrt werden. In erster Linie wird dies erreicht, indem im Erlasskörper festgelegt wird, was im Anhang geregelt wird.

²² Verordnung über die Transplantation von menschlichen Organen, Geweben und Zellen (Transplantationsverordnung) vom 16. März 2007 (SR 810.211).

Diese Festlegung erfolgt mit einer Bestimmung, die normativen Charakter hat. Sie verweist auf den Anhang und die dort geregelte Materie. Sie verankert den Zusammenhang zwischen diesen beiden Teilen in rechtlich verbindlicher Weise.²³

Im Weiteren muss im Anhang die entsprechende Bestimmung des Erlasses aufgeführt werden. Gesetzestechisch erfolgt diese Verweisung im Anhang auf der ersten Seite oben rechts. Die Bestimmung wird in Klammern gesetzt. Durch diesen Rückverweis im Anhang wird die Verknüpfung nochmals verdeutlicht. Sie erleichtert zudem die Orientierung innerhalb des ganzen Erlasses.

Der Zusammenhang zwischen Erlasskörper und Anhang wird schliesslich dadurch betont, dass der Anhang einen Titel hat, der seinen Gegenstand benennt. Zudem wird der Zusammenhang betont, wenn der Titel möglichst mit dem Wortlaut der Bestimmung im Erlasskörper, die auf den Anhang verweist, übereinstimmt.²⁴

IV. Weitere Hinweise

1. Publikationsrechtliches

Das Publikationsgesetz des Bundes erlaubt es, gewisse Erlasse lediglich mit Titel sowie Fundstelle oder Bezugsquelle in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts aufzunehmen. Dies gilt namentlich für Erlasse, die nur einen kleinen Kreis von Personen betreffen, technischer Natur sind und sich nur an Fachleute wenden oder in einem Format veröffentlicht werden müssen, das sich für die Veröffentlichung in der Amtlichen Sammlung nicht eignet.²⁵ Der Verzicht auf eine Publikation in der AS kann allerdings auch nur einen Teil eines Erlasses betreffen. In diesen Fällen kann die Festlegung in Anhängen dazu dienen, die entspre-

²³ Beispiele: Art. 4 Abs. 1 Bst. a GebV-ASTRA; Art. 23 Abs. 2 Transplantationsverordnung.

²⁴ Beispiel: Anhang 1 der Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (VBLN) vom 10. August 1977 (SR 451.11).

²⁵ Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (PublG) vom 18. Juni 2004 (SR 170.512).

chenden, nicht zu publizierenden, Materien klar vom publizierten Teil abzutrennen.²⁶

2. Delegation der Nachführung des Anhangs an eine untergeordnete Instanz

Vermehrt wird in letzter Zeit zudem in Verordnungen die Kompetenz zur Anpassung von Anhängen an eine untergeordnete Stelle delegiert.²⁷ Das hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass gewisse Regelungsbereiche einem schnellen Wandel unterliegen oder die Notwendigkeit besteht, auf Rechtsänderungen der EU möglichst schnell reagieren zu können. In gewissen Fällen ist denn auch genau das der Grund, eine Regelungsmaterie nicht im Erlasskörper, sondern in einem Anhang zu platzieren. Solche Delegationen sind jedoch nur zulässig, soweit dabei die Grundsätze des Legalitätsprinzips eingehalten werden. Es gelten die gleichen Grundsätze wie bei einer Rechtsetzungsdelegation in übrigen Fällen, in denen die untergeordnete Behörde die delegierte Materie in einem eigenen Erlass festlegt.²⁸ Der Bundesrat darf daher nur den Erlass von Rechtssätzen an Departemente delegieren, wenn diese von weniger weitreichender Tragweite sind und der Spielraum eng begrenzt ist. Eine Delegation zur Änderung eines Gebührentarifs wäre grundsätzlich nicht zulässig, eine Ermächtigung zur Anpassung der Gebührentarife an die Teuerung hingegen denkbar. Will der Bundesrat die Zuständigkeit zum Erlass von Rechtssätzen – oder eben zur Anpassung eines Anhangs – an ein Amt oder eine Gruppe delegieren, ist dafür eine Grundlage in einem formellen Gesetz erforderlich.²⁹ Dasselbe gilt auch für eine Delegation an öffentlich-rechtliche Anstalten.

²⁶ Vgl. Anhänge 1 und 2 des Zolltarifgesetzes; Anhänge 2, 3, 4, 6 und 8 der Verordnung des EDI über das elektronische Patientendossier (EPDV) vom 22. März 2017 (SR 816.111); Anhänge 2, 9 und 10 der Verordnung des EDI über Materialien und Gegenstände, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen (Bedarfsgegenständeverordnung) vom 16. Dezember 2016 (SR 817.023.21).

²⁷ Beispiele: Art. 25 der Verordnung über mikrobiologische Laboratorien vom 29. April 2015 (SR 818.101.32); Art. 6 Abs. 2 der Verordnung des EDI über das elektronische Patientendossier (EPDV-EDI) vom 22. März 2017 (SR 816.111); Art. 84 der Verordnung über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (ChemV) vom 5. Juni 2005 (SR 813.11); Art. 23a der Verordnung über den Schutz vor Störfällen (Störfallverordnung) vom 27. Februar 1991 (SR 814.012).

²⁸ Siehe dazu Art. 48 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) vom 21. März 1997 (SR 172. 010).

²⁹ Art. 48 Abs. 2 RVOG.

Solche Delegationen innerhalb eines Erlasses sind nicht unumstritten. Unter dem Gesichtswinkel der Transparenz ist es in der Tat nicht optimal, dass nur bei genauem Hinsehen die unterschiedliche Erlassbehörde erkennbar ist. Als Vorteil ist dagegen zu werten, dass die Delegation sehr präzise und bestimmt erfolgen kann, da die übergeordnete Behörde die Regelungsmaterie konkret vorgibt und die untergeordnete Behörde die Anpassungen lediglich in diesem Rahmen vornehmen darf.

Literatur

SCHULER THOMAS/ANDEREGG MICHAEL, Von der Vorschrift zum Vorbild: Farbfotografien als Warnhinweis im Tabakrecht, LeGes 2009/2, S. 255 ff.

SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI (Hrsg.), Gesetzestechnische Richtlinien des Bundes (GTR), Stand 31. August 2017. Abrufbar unter: www.admin.ch/gtr/de (besucht am 12.01.2018)

Psycholinguistische Aspekte der Verständlichkeit von Rechtssprache

Vereinfachung des Verstehensprozesses bei juristischer Fachsprache

SASCHA WOLFER*

Inhaltsübersicht

I. Einleitung	173
II. Psycholinguistik und Verständlichkeit	176
1. Was ist und will Psycholinguistik?	176
2. Verstehen und Verständlichkeit	178
3. Verstehensprozess und Verstehensprodukt	181
III. Verstehen und Verständlichkeit juristisch-fachsprachlicher Texte	183
1. Randdaten der Studien	183
2. Nominalisierungen	184
3. Komplexer Satzbau	188
a) Fernabhängigkeiten	189
b) Exzessiv verschachtelte Genitivattribute	190
c) Referentielle Bezüge zwischen Sätzen	191
IV. Zusammenfassung und Schluss	194
Literatur	195

I. Einleitung

Juristische Fachsprache gilt in der breiten Bevölkerung oft als Prototyp einer besonders komplizierten und daher schwer verständlichen Fachsprache. Das

* Ich danke Lars Konieczny, dem Betreuer meiner Dissertation und Leiter des psycholinguistischen Forschungslabors an der Abteilung Kognitionswissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg für unzählige und wertvolle Diskussionen über mein Promotionsprojekt. Ausserdem möchte ich Sandra Hansen-Morath danken, die mich ebenfalls durch stete Kooperation und Diskussionen ausserordentlich unterstützte.

alleine ist aber noch kein zwingender Grund, Vereinfachung zu fordern, denn dass Laien Fachsprache nicht leicht verstehen können, gilt sicherlich nicht nur für die Rechtssprache. Ich möchte hier nicht die Diskussion zur Verständlichkeit von Fachsprachen bzw. von Rechtssprache im Speziellen nachvollziehen. Ich möchte lediglich eine Untersuchung zitieren, die m.E. ein äusserst gewichtiges Argument für die sprachliche Vereinfachung von Rechtssprache darstellt. EICHHOFF-CYRUS/STROBEL¹ legen Ergebnisse einer Umfrage unter 84 Personen vor, die im Bereich des Rechtswesens tätig sind. Die Stichprobe war sowohl hinsichtlich des Alters als auch des konkreten Berufs über verschiedene Gruppen verteilt.

Es ist nicht weiter überraschend, dass fast alle (96 %) der Befragten «mehr oder weniger starke Defizite bei der Verständlichkeit von Rechtssprache für juristische Laien» sehen.² Eine solche Frage würde in medizinischen oder linguistischen Bereichen vermutlich ähnliche Ergebnisse hervorbringen. Problembewusstsein ist offenbar vorhanden, denn 93 % der Befragten geben ausserdem an, dass «in Rechtssprache verfasste Texte [...] jeder Bürgerin und jedem Bürger auch ohne juristische Ausbildung verständlich sein [sollten]».³ Die Mehrheit der Fachleute (54 %) tritt hier für eine «teil- bzw. fallweise [...] Verständlichkeit» ein. Das gewichtigste Argument für die Verständlichkeitsoptimierung von Rechtssprache ist jedoch m.E. ein anderes. Auf die Frage «Gelingen Sie im Zuge Ihrer Arbeit in Situationen, in denen Sie selbst Verständnisprobleme mit der Rechtssprache bekommen?» antworten 73 % der Befragten mit «ab und zu» und weitere 12 % gar mit «ja, oft». Lediglich 13 % der Befragten gaben an, niemals Verständlichkeitsprobleme mit ihrer eigenen Fachsprache zu haben. Konsequenterweise antworten gut drei Viertel (76 %), dass «eine Vereinfachung der Rechtssprache [...] zu verbesserten Arbeitsbedingungen für juristische Fachleute [führt]».⁴

Diese Zahlen sprechen aus meiner Sicht eine deutliche Sprache: Das Ziel einer verständlicheren Rechtssprache ist nicht nur aus Sicht der interessierten Laien (was die primäre Stossrichtung meines Beitrags ist), sondern auch aus Sicht der Expertinnen und Experten erstrebenswert. Die zitierte Studie gibt auch Hinweise auf die sprachlichen Ebenen, die dabei von besonderem Interesse sein könnten. So geben 40 % der Befragten an, dass «lange Sätze mit Einschüben [...] in

¹ EICHHOFF-CYRUS/STROBEL, S. 133 ff.

² EICHHOFF-CYRUS/STROBEL, S. 137.

³ EICHHOFF-CYRUS/STROBEL, S. 138.

⁴ EICHHOFF-CYRUS/STROBEL, S. 148.

mehrere Sätze aufgegliedert werden [sollten]». Ich gebe in diesem Beitrag einerseits Hinweise darauf, wie komplexe Sätze zustande kommen und ggf. vermieden werden können. Andererseits werde ich aber auch zeigen, dass eine übermäßige Aufgliederung von langen Sätzen in mehrere kurze Sätze Probleme auf anderen Verständnisebenen mit sich bringen kann. Ich gehe ausserdem auf andere Quellen von Verständnishindernissen ein, die in der zitierten Studie nicht direkt abgefragt wurden.

Bevor ich in das Thema einsteige, möchte ich klären, wie ich den Begriff der juristischen Fachsprache im vorliegenden Beitrag verwende. Wie bspw. ROELCKE⁵ aufzeigt, kann u.a. auch die juristische Fachsprache auf mehreren Dimensionen differenziert werden. Die linguistischen Beispiele, die ich im Folgenden verwende, sind entweder Normtexten oder gerichtlichen Entscheidungen entnommen (entsprechende Verweise befinden sich im Fliesstext). Die linguistischen Phänomene, auf die ich eingehe, sind m.E. aber grösstenteils ausweitbar auf weitere Textsorten, die der juristischen Fachsprache zugeordnet werden können. Diese umfassen bspw. Verwaltungsentscheidungen sowie wissenschaftliche Texte aus der juristischen Kommentarliteratur. Den Begriff «Rechtssprache» benutze ich im vorliegenden Beitrag synonym zu juristischer Fachsprache. Einige der Erkenntnisse können auch auf Verwaltungssprache, wie sie häufig in der internen und externen Kommunikation von Behörden und Parlamenten anzutreffen ist, übertragen werden. Welche Erweiterungen (bspw. auf deutsche Wissenschaftssprache allgemein) möglich sind, beschreibe ich an entsprechenden Stellen.

Im folgenden Abschnitt II führe ich zunächst einige grundlegende Konzepte ein. Zunächst (II.1) stelle ich die Psycholinguistik als Teildisziplin der Sprachwissenschaft vor und lege dar, welchem Wissenschaftsparadigma sie sich grösstenteils verschreibt. Im darauffolgenden Abschnitt (II.2) stelle ich die Konzepte Verstehen und Verständlichkeit gegenüber. Abschnitt II.3 beendet das theoretische Kapitel mit einer weiteren konzeptuellen Gegenüberstellung: dem Vergleich von Verstehensprozess und Verstehensprodukt. Dies ist notwendig, um die in Abschnitt III vorgestellten Ergebnisse besser einordnen zu können. Diesen dritten Abschnitt beginne ich mit einem Überblick über einige Randdaten der referierten Studien (III.1). Danach werde ich etwas detaillierter auf konkrete Ergebnisse bezüglich der Verarbeitung von Nominalisierungen (III.2) eingehen. In Abschnitt III.3 stelle ich drei linguistische Phänomene vor, die alle unter dem

⁵ ROELCKE, S. 154 ff.

Sammelbegriff komplexen Satzbaus zusammengefasst werden können. Mit Abschnitt IV fasse ich den Beitrag zusammen.

II. Psycholinguistik und Verständlichkeit

1. Was ist und will Psycholinguistik?

Sprachwissenschaftlerinnen und Sprachwissenschaftler reden gerne von sogenannten «Bindestrichdisziplinen». Eine Bindestrichdisziplin entsteht immer dann, wenn sich interdisziplinär ausgerichtete Forschungsvorhaben zu eigenen Unter- oder Zwischenbereichen entwickeln. Anderen Wissenschaftsbereichen ist dieser Terminus nicht völlig unbekannt, doch in der Linguistik kann er geradezu als konstituierend für das gesamte Fach gelten. Ein wichtiger Grund dafür ist, dass eine Theorie über Sprache immer auch spezifizieren sollte, wie Sprache in die aussersprachliche Umgebung eingebettet ist. Daher ist die Erforschung von Sprache in Zusammenhang zu sozialen (Soziolinguistik) und pragmatischen (Pragmalinguistik) Konstellationen, medialen Realisierungen (Medienlinguistik) und der neurologischen «Hardware-Ebene» (Neurolinguistik), um nur einige wenige zu nennen, mindestens wünschenswert.

Die Psycholinguistik stellt sich nun die Frage, wie sich Sprache im psychologischen Sprachsystem des Menschen realisiert. Dabei steht meist eben nicht die «Verdrahtung» auf neuronaler Ebene im Mittelpunkt (wobei es sowohl auf theoretischer als auch methodischer Ebene interdisziplinäre Schnittpunkte zur Neurolinguistik gibt). Vielmehr interessieren sich Psycholinguistinnen für die Repräsentationen und die darauf wirkenden Prozesse, die nötig sind, um menschliche Sprache zu verarbeiten (und, im Falle der Spracherwerbsforschung, zu erwerben). Methodisch knüpft die Psycholinguistik dabei insbesondere an die Psychologie an und sieht sich somit einem empirisch-quantitativen Wissenschaftsbegriff verpflichtet. Konkret bedeutet das: Menschlichen Versuchsteilnehmerinnen und -teilnehmern werden mehr oder weniger fest umrissene Aufgaben gestellt (Stimulus/Reiz), die diese bearbeiten sollen. Die Ergebnisse (Response/Reaktion) werden statistisch-quantitativ analysiert, um Aussagen hinsichtlich einer vorher gefassten Hypothese über eine möglichst breite Population zu erlauben. So könnten wir beispielsweise einer Menge von Versuchsteilnehmerinnen und -teilnehmern eine Reihe von Wörtern und Pseudowör-

tern⁶ vorlegen (Stimulus) und die Teilnehmenden bitten, möglichst schnell zu entscheiden, ob es sich jeweils um ein echtes Wort des Deutschen handelt. Die Reaktionszeiten der Teilnehmenden (Response) liessen sich dann mitteln und auf einen statistisch signifikanten Unterschied prüfen. Hätten wir in diesem Beispiel die Hypothese, dass es länger dauert, Pseudowörter abzulehnen als Wörter anzunehmen, könnten wir diese Hypothese wohl durch die erhobenen Daten bestätigen. Kombinieren wir eine solche Studie mit weiteren, immer detaillierteren und ausgefeilteren Experimenten, werden wir auf lange Sicht zu einer immer besseren Theorie über die Wortverarbeitung im menschlichen Geist gelangen.

Nahezu alle psycholinguistischen Erklärungsansätze eint ein hypothesengeleitetes Vorgehen im quantitativ-empirischen Wissenschaftsparadigma. Die Ausdifferenzierung im Kontinuum zwischen angewandter und grundlagenorientierter Wissenschaft ist dabei recht breit. Im vorliegenden Beitrag möchte ich Studien zur Verständlichkeit juristisch-fachsprachlicher Texte vorstellen, die allesamt eher dem Pol der angewandten Psycholinguistik zuzuordnen sind. In meiner Dissertation⁷ versuche ich aber auch aufzuzeigen, dass anhand einer grossen Datensammlung durchaus auch Fragen bearbeitet werden können, die eher grundlagenorientiert sind. Da sich dieser Beitrag in erster Linie an Juristinnen und Juristen richtet, wird der grundlagenorientierte Aspekt hier in den Hintergrund rücken.

Zusammenfassend: Psycholinguistische Forschung hat zum Ziel, die menschliche Sprachfähigkeit in ihren psychologischen Zusammenhängen zu beleuchten. Wir wollen verstehen, wie Sprache im menschlichen Geist repräsentiert und verarbeitet wird. Dazu gehen wir theoriegeleitet vor, generieren aus den Theorien bestimmte Hypothesen und testen diese in einem experimentell-quantitativen Paradigma.

⁶ Pseudowörter sind Wörter, die zwar aussehen wie Wörter (also bestimmten Regeln einer Sprache folgen) aber in der Sprache nicht existieren. Davon abzugrenzen sind Nichtwörter, die diese Regeln verletzen. «Häuser» ist ein Wort, «Häsure» ist ein Pseudowort und «Hrsäeu» ist ein Nichtwort.

⁷ WOLFER, Verstehen und Verständlichkeit, S. 1 ff.

2. Verstehen und Verständlichkeit

Das Verstehen von Texten ist unter mehreren Gesichtspunkten äusserst interessant für die psycholinguistische Forschung. Wenn wir uns vor Augen führen, welche sprachlichen Ebenen beim Textverstehen notwendig werden, wird klar warum. Zunächst müssen einzelne Buchstaben wahrgenommen, verarbeitet und als zusammengehörig in einzelnen Wörtern erkannt werden (meist wird zumindest dieser Schritt in der psycholinguistischen Forschung vorausgesetzt). Die Wörter und ggf. Wortbestandteile müssen dann wiederum verarbeitet (bspw. muss deren Bedeutung aus dem mentalen Lexikon abgerufen werden) und in den bisherigen Kontext integriert werden. Auf der Satzebene müssen wir einzelne Wörter zu Satzteilen integrieren und diese Satzteile wiederum zu Sätzen zusammensetzen. Doch die vereinzelt mentalen Repräsentationen von Sätzen reichen noch nicht aus, um einen Text zu verstehen. Auf der Textebene müssen u.a. komplexe Schlussfolgerungen (sog. Inferenzen) gezogen werden und Beziehungen zwischen den eingeführten Entitäten und abstrakten Sachverhalten hergestellt werden. Die aktuelle psycholinguistische Forschung legt nahe, dass all diese Prozesse weder unabhängig voneinander noch streng sequentiell «abgearbeitet» werden. Vielmehr bestehen komplexe Interdependenzen zwischen den verschiedenen Verarbeitungsebenen. So kann bspw. die Bedeutung von mehrdeutigen Wörtern teils erst dann zweifelsfrei festgelegt (oder uminterpretiert) werden, wenn der komplette Satz vorliegt.

- (1) Als der Pilot den Flügel genau untersuchte, merkte er, dass dieser fürchterlich verstimmt war.

In Satz 1 werden die meisten Menschen wohl die Bedeutung von «Flügel» zunächst als «Tragfläche eines Flugzeugs» interpretieren. Gegen Ende des Satzes ist man dann gezwungen, die ursprüngliche Bedeutungszuweisung zu revidieren. Offenbar hat der Pilot eine Vorliebe für teure Tasteninstrumente und untersuchte ein ebensolches. Bleiben wir einen Moment bei genau diesem Uminterpretationsvorgang, stellen wir fest, dass eine weitere, in diesem Falle ausser-sprachliche, Ebene beim Verstehen von Texten auf allen Ebenen des Textverstehens beteiligt ist: das Weltwissen der verstehenden Person. Zunächst wird über unser Weltwissen die Bedeutung von Flügel als Tragfläche eines Flugzeugs aktiviert, weil Piloten Flugzeuge fliegen und Flugzeuge Flügel haben. Auch die Re-Interpretation wird durch unser Weltwissen möglich: Tragflächen können nicht verstimmt sein, aber es gibt noch etwas, was als Flügel bezeichnet wird, zusätzlich aber auch verstimmt sein kann. Unser Weltwissen über diese Dinge legt

unsere letztendliche Bedeutungsinterpretation von «Flügel» als Tasteninstrument fest.

Ich hoffe, es wurde bereits klar, dass das Verstehen von Texten ein komplexer, interaktiver Prozess ist. Dieser Prozess kann nicht so verstanden werden, dass Information einfach in die mentalen Repräsentationen des Lesers oder der Leserin «kopiert» wird. Vielmehr rekonstruiert der Empfänger die Nachricht, die der Sender mit einem Text übermitteln will. Dieser Rekonstruktionsprozess ist vielen Einflüssen unterworfen, die dazu führen können, dass die von einem Leser *verstandene* Nachricht eines Textes von der von der Verfasserin *intendierten* Nachricht abweichen kann und in den meisten Fällen auch abweichen wird. Wie oben bereits kurz angesprochen, gehört zu diesen verändernden Einflüssen das Weltwissen des Lesers. Andere Einflüsse können bspw. die Lesemotivation, vorgefasste Leitfragen, Zeitdruck oder die Rezeptionssituation sein. Beziehen wir diese Ausführungen auf Gesetzestexte, müssen wir an bestimmte Auslegungsregeln denken, die beim «Verstehen» dieser Texte gelten. Solcherlei Regeln können m.E. auch so verstanden werden, dass die Menge möglicher mentaler Repräsentationen, die entsprechend ausgebildete Leserinnen und Leser herausbilden, eingeschränkt wird. Trotzdem würde ich argumentieren, dass auch Auslegungsregeln nicht stets dazu führen, dass exakt nur eine Repräsentation herausgebildet werden *kann*. Die Existenz solcher Regeln ist aber selbstverständlich beim (Um-)Formulierungsprozess zu beachten.

Unter psycholinguistischer Perspektive steht bei der Erforschung des Verstehens aber stets das verstehende Individuum im Mittelpunkt des wissenschaftlichen Interesses. Die Leitfrage lautet: Wie verstehen Menschen Texte? Mit dem Begriff «Verständlichkeit» hingegen fokussieren wir auf den Text. Eine Leitfrage unter dieser Perspektive wäre: Welche textuellen Merkmale haben einen Einfluss darauf, ob ein Text besser oder schlechter verstanden wird? Selbstverständlich darf man bei der Beantwortung dieser Frage nicht die Prinzipien des menschlichen Textverstehens komplett ausser Acht lassen, aber die hauptsächlichen Erklärungskomponenten sind die linguistischen Eigenschaften eines Texts.

In der germanistischen Linguistik gibt es bereits mehrere Ansätze, die Verständlichkeit von Texten in übergeordnete Modelle zu fassen, die einen möglichst

breiten Erklärungsanspruch haben.⁸ Das prominenteste davon ist wohl das «Hamburger Verständlichkeitsmodell».⁹ Eine Modifikation und Erweiterung dessen nimmt GÖPPERICH¹⁰ mit dem «Karlsruher Verständlichkeitsmodell» vor. GROEBEN/CHRISTMANN¹¹ betonen ausserdem die kognitive Perspektive von Verständlichkeit. Hier ist nicht der Platz, um all diese Konzeptionen von Verständlichkeit gegenüberzustellen.¹² Die Grundidee der Modelle ist aber schnell umrissen: Meist geht es darum, einige wenige Dimensionen herauszuarbeiten, die möglichst unabhängig voneinander für die Verständlichkeit eines Texts ausschlaggebend sind. So werden bspw. im Hamburger Verständlichkeitsmodell vier weitestgehend unabhängige Dimensionen der Verständlichkeit postuliert: Einfachheit, Gliederung/Ordnung, Kürze/Prägnanz und anregende Zusätze bzw. zusätzliche Stimulanz. Ferner geben die Autorinnen und Autoren meist Instrumente an die Hand, um die Dimensionen in konkreten Texten zu messen. Im Hamburger Modell sind dies Gegensatzpaare von Einschätzungskriterien, die jeweils einer der vier Verständlichkeitsdimensionen zugeordnet sind (bspw. «einfache Sätze» vs. «überladene Sätze» für die Dimension «Einfachheit»). Bewerten nun ausgebildete Expertinnen und Experten einen Text mit all diesen Gegensatzpaaren, entsteht – so die Hoffnung – ein aussagekräftiges Verständlichkeitsprofil für diesen Text, das ggf. mit anderen Versionen des Texts verglichen werden kann.

Mit diesem Beitrag möchte ich kein neues Verständlichkeitsmodell propagieren, sondern den Blick dafür schärfen, dass es für die Einschätzung von Verständlichkeit auch attraktiv sein kann, sich Daten zum Verstehensprozess anzuschauen. In diesem Falle geht es um die Blickbewegungen von Leserinnen und Lesern juristischer Texte. Ein Grund für die Attraktivität dieser Daten ist die räumliche Auflösung, mit der Verständlichkeit eingeschätzt werden kann. Die kurz einge-

⁸ Ich überspringe an dieser Stelle den kompletten wissenschaftlichen Diskurs zu sogenannten «Lesbarkeitsformeln», anhand derer die Lesbarkeit (nicht gleichzusetzen mit der Verständlichkeit) von Texten aufgrund blosser Oberflächenmerkmale eingeschätzt werden soll. Zu diesen Oberflächenmerkmalen gehört bspw. die durchschnittliche Satzlänge, die durchschnittliche Silbenanzahl pro Wort usw. Eine gute Einführung in diese Lesbarkeitsformeln bietet bspw. KLARE, S. 107 ff..

⁹ LANGER/SCHULZ VON THUN/TAUSCH, *Sich verständlich machen*, S. 1 ff.; LANGER/SCHULZ VON THUN/TAUSCH, *Verständlichkeit*, S. 1 ff.

¹⁰ GÖPPERICH, *Comprehensibility*, S. 31 ff.; GÖPPERICH, *Von Hamburg nach Karlsruhe*, S. 117 ff.

¹¹ GROEBEN/CHRISTMANN, *Textverstehen*, S. 67 ff.; GROEBEN/CHRISTMANN, *Textoptimierung*, S. 165 ff.

¹² Siehe hierzu bspw. WOLFER, *Verstehen und Verständlichkeit*, S. 50 ff.

fürten Verständlichkeitsmodelle haben im Allgemeinen eine oder mehrere Einschätzungen *pro Text* zum Ziel. Wenn zwei Versionen eines Textes vorliegen, die von Expertinnen und Experten eingeschätzt wurden, können wir zwar erkennen, welcher der beiden Texte als besser verständlich eingeschätzt wird. Wir können aber nicht direkt ableiten, auf welche konkreten Textstellen dieser Effekt zurückführbar ist. Dies ist besser möglich, wenn wir die Blickbewegungen echter Leserinnen und Leser in unsere Betrachtungen mit einbeziehen.

3. Verstehensprozess und Verstehensprodukt

Leider kommt die Fokussierung auf die Blickbewegungen der Leserinnen und Leser mit einem bestimmten Preis. Die Erhebung von Blickbewegungen ist recht ressourcenintensiv, da die Teilnehmerinnen und Teilnehmer das Labor besuchen müssen, um an einer Blickbewegungsstudie teilzunehmen. Mobile Blickbewegungsmessgeräte (Eyetracker) gibt es zwar, sie sind aber weder in der zeitlichen, noch in der räumlichen Auflösung den fest installierten System ebenbürtig. Da ich für meine Untersuchungen zur Verarbeitung von juristischen Texten maximale Genauigkeit anstrebte, musste ich daher den ressourcenintensiven Weg gehen. Dies hatte zur Folge, dass ich mich während den Studien auf den Verstehensprozess konzentrieren musste und dem Produkt des Verstehens weniger Aufmerksamkeit widmen konnte. Diese Konzepte möchte ich an dieser Stelle in der gebotenen Kürze gegenüberstellen.

Der Verstehensprozess kann über die Berechnung sogenannter Blickbewegungsmasse messbar gemacht (operationalisiert) werden. Die Blickbewegungsmasse sind in Jahrzehnten psycholinguistischer Forschung etablierte Messwerte, die sich aus den einzelnen Fixationen und Blicksprüngen auf Wortteilen, Wörtern, Satzteilen und Sätzen berechnen lassen.¹³ Zwei einigermaßen einfache Beispiele sind die sog. «first-pass reading time» und die «regression path duration».¹⁴ Die first-pass reading time umfasst die Dauer aller Fixationen auf einer Textregion (bspw. einem Wort) von der ersten Fixation bis die Region zum ersten Mal rechts verlassen wird. Die regression path duration umfasst zusätzlich alle Fixationen, die zwischen Eintreten und Weiterlesen links von der aktu-

¹³ Für eine ausführlichere Besprechung und Übersicht zu Blickbewegungsmassen siehe WOLFER, Verstehen und Verständlichkeit, S 77 ff.

¹⁴ In Ermangelung etablierter deutscher Begriffe für diese Masse verwende ich die englischen Ausdrücke.

ellen Region auftreten. Das bedeutet, dass die first-pass reading time für eine Region gleich der regression path duration ist, wenn während des ersten Lesens der Region nicht im Text zurückgesprungen wird. Springt ein Leser während des Lesens einer Region im Text zurück (liest also Material, das vor der aktuellen Region liegt), ist die regression path duration höher als die first-pass reading time. Erhöhte regression path durations gelten im Allgemeinen als Indikator für Schwierigkeiten im Leseprozess, die auf die Integration in den vorhergehenden Kontext zurückzuführen sind.

Mit diesen Massen kommt man Schwierigkeiten im Leseprozess schon sehr nahe. Es lassen sich aber nicht unmittelbar Schlussfolgerungen zum Verstehensprodukt ableiten. Das Verstehensprodukt sind unter psycholinguistischer Perspektive die mentalen Repräsentationen, die beim Lesen eines Textes herausgebildet werden. Typischerweise wird das Verstehensprodukt bspw. über Befragungen nach dem Lesen eines Textes erhoben. Alternativen oder Ergänzungen können sein, die Leserinnen und Leser zu bitten, Lückentexte auszufüllen oder kurze Zusammenfassungen eines Texts zu schreiben. Diese Zusammenfassungen müssen dann wiederum von trainierten Bewerterinnen oder Bewertern bearbeitet werden, die prüfen sollen, wie genau und komplett diese Zusammenfassungen sind. Da dies pro Zusammenfassung von mindestens zwei Personen eingeschätzt werden sollte, sind solche Vorgehen ebenfalls recht ressourcenintensiv. In meiner Arbeit habe ich mich daher auf einfache Fragen nach den Texten beschränkt. Diese Fragen waren primär darauf ausgerichtet, die Leserinnen und Leser «bei der Stange zu halten», denn die Rezeption von juristischen Fachtexten kann für Laien sehr anstrengend sein. Die Fragen nach den Texten dienen daher dazu, die Aufmerksamkeit der Teilnehmenden so hoch wie möglich zu halten, denn es würde die Daten verfälschen, wenn die Leserinnen und Leser in einen Lesemodus verfallen, in dem sie gar nicht mehr versuchen, den Inhalt der Texte zu verstehen. Da der primäre Zweck der Fragen diese Aufmerksamkeitssteigerung war, sind sie nur bedingt dazu geeignet, die mentalen Repräsentationen der Teilnehmenden zu beleuchten.

Zusammenfassend: Die hier vorgestellten Erkenntnisse zur Verständlichkeit von juristisch-fachsprachlichen Texten sind insbesondere auf den Prozess des Verstehens ausgerichtet. Ich möchte also aufzeigen, wie sich bestimmte Formulierungsmuster auf das Leseverhalten auswirken. Als Konsequenz aus diesen Beobachtungen möchte ich Formulierungshilfen an die Hand geben, die es den Verfasserinnen und Verfassern juristischer Texte ermöglichen sollen, einfacher zu verarbeitende juristische Texte zu verfassen.

III. Verstehen und Verständlichkeit juristisch-fachsprachlicher Texte

1. Randdaten der Studien

Die hier vorgestellten Ergebnisse stammen zum grössten Teil aus der ersten Teilerhebung für mein Promotionsprojekt. Das Gesamtprojekt umfasste zwei längere Datenerhebungsphasen. In der ersten Phase wurden Ausschnitte von juristischen Originaltexten präsentiert sowie zwei Reformulierungsstufen dieser Originalauszüge. In der zweiten Phase wurden komplette Texte dargeboten jedoch nur in Originalform. An beiden Erhebungen nahmen jeweils 40 Personen teil. Dies mag zunächst nach wenig klingen, es darf dabei aber nicht vergessen werden, dass jede dieser Personen 30 Textauszüge (jeden einzelnen Textauszug allerdings nur in einer Reformulierungsvariante¹⁵) gelesen hat. 40 Personen «produzieren» auf diese Weise eine grosse Menge an Daten. Die statistischen Tests sorgen ausserdem dafür, dass gefundene Effekte nicht auf reinen Zufall zurückzuführen sind. Alle Teilnehmenden rekrutierten sich aus der Studierendenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Keine/-r der Teilnehmenden hatte juristische Expertise (auch nicht durch ein begonnenes Jura-Studium). Das bedeutet, dass die Population, für die die vorliegenden Ergebnisse relevant sind, am ehesten wie folgt beschrieben werden kann: sehr geübte Leserinnen und Leser ohne juristische Vorbildung, jedoch vertraut mit einigen Besonderheiten von Fachsprachen aus ihren jeweiligen Fächern.¹⁶

Die Textauszüge, die die Teilnehmenden lasen, entstammen allesamt Urteilen des Bundesverfassungsgerichts. Diese wurden von HANSEN/DIRKSEN/KUNZ/KÜCHLER/NEUMANN¹⁷ in zwei Stufen reformuliert, und zwar in einer moderaten

¹⁵ In Experimentalstudien wird oft so vorgegangen, dass ein Versuchsitem (hier ein Text) in nur einer Version dargeboten wird. Dadurch werden Wiedererkennungseffekte vermieden. Es ist m.E. leicht einsichtig, dass Versuchsteilnehmende einen Text wiedererkennen würden, wenn sie ihn im gleichen Experiment in einer reformulierten Version vorgelegt bekommen. Da dies unvorhersehbare Konsequenzen für die Verarbeitung des wiederholten Textes haben kann, wird eine wiederholte Präsentation in aller Regel vermieden.

¹⁶ Ohne Frage wäre eine kontrastive Lesestudie mit juristischen Expertinnen und Experten hochinteressant, um Unterschiede im Leseverhalten zwischen den beiden Populationen zu beleuchten. Dies war im Rahmen des Promotionsprojekts leider nicht möglich.

¹⁷ HANSEN/DIRKSEN/KUNZ/KÜCHLER/NEUMANN, S. 15 ff.

und einer stärkeren Variante. Die Reformulierung fand unter juristischer Aufsicht statt, die sicherstellen sollte, dass sich der juristische Gehalt der Texte durch die Reformulierungen nicht änderte. Die Texte wurden so ausgewählt, dass je zehn Texte bekannte linguistische Komplexitätsmarker der Rechtssprache enthielten. So wurden zehn Texte mit besonders vielen Nominalisierungen¹⁸, zehn Texte mit besonders komplexen Nominalphrasen¹⁹ und zehn Texte mit besonders kompliziertem Satzbau ausgewählt, die – wie bereits erwähnt – in zwei Stufen reformuliert wurden. Nach jedem gelesenen Textausschnitt mussten die Leserinnen und Leser eine Verständnisfrage mit «ja» oder «nein» beantworten. Sie wurden mit einem Tonsignal darüber informiert, ob ihre Antwort falsch oder richtig war.

Ich werde nun im Einzelnen auf einige Komplexitätsbereiche der juristischen Fachsprache eingehen und darlegen, welche zusätzlichen Erkenntnisse die durchgeführten Studien in den jeweiligen Bereichen bringen. Ich werde dabei bewusst auf streng statistische Berichte verzichten, da hier weder der geeignete Ort noch das richtige Publikum dafür ist. Ich werde stattdessen versuchen, die gewonnenen Erkenntnisse so darzulegen, dass sie für die legistische Praxis verwertbar sind – und zwar ohne eine dediziert linguistische oder gar psycholinguistische Ausbildung. Denjenigen, die an detaillierteren Berichten interessiert sind, empfehle ich die Lektüre des Kapitels 7.5 meiner Dissertationschrift.²⁰

2. Nominalisierungen

Nominalisierungen sind Nomina, die aus einer anderen Wortart gebildet wurden. Insbesondere Verben und Adjektive werden substantiviert. Obwohl alle Verbgrundformen auch ohne zusätzliche Anhängsel (Affixe) als Nomina verwendet werden können, finden sich viele Nominalisierungen auf -ung (aus Verben: abschieben → Abschiebung) und -heit/-keit (aus Adjektiven: rein → Reinheit, bequemlich → Bequemlichkeit). Insbesondere die erstgenannten un- Nominalisierungen sind hier von Interesse. HANSEN-SCHIRRA/NEUMANN²¹ zeigen,

¹⁸ Nominalisierungen kommen nicht nur in juristischen Fachtexten besonders häufig vor. Auch in deutschen Wissenschaftstexten ist eine starke Tendenz zur Nominalisierung zu beobachten.

¹⁹ Die Begriffe «Nominalisierung» und «Nominalphrase» werden später noch erläutert.

²⁰ WOLFER, Verstehen und Verständlichkeit, S. 246 ff.

²¹ HANSEN-SCHIRRA/NEUMANN, S. 167 ff.

dass Nominalisierungen ein vorherrschendes Merkmal von juristischen Texten sind. Sie identifizieren in Anlehnung an FLUCK²² zwei damit verbundene linguistische Besonderheiten. Erstens treten Nominalisierungen häufig in Kombination mit bedeutungsarmen Verben wie «treffen» oder «(durch)föhren» auf. Zweitens ermöglichen sie in Kombination mit Passivkonstruktionen, den Handlungsträger (das Agens) nicht explizit zu nennen – die Konstruktionen wirken also deagentivierend. Dies als simple Unterschlagung oder gar «Verschleierung» des Agens abzutun, wäre aber zu kurz gegriffen. Viel mehr – so ebenfalls von FLUCK²³ beschrieben – kann ein solcher Schreibstil zu einer objektiven und sachbezogenen Darstellung von Sachverhalten beitragen, was durchaus als Qualitätsmerkmal juristischer Fachsprache gelten kann. Einfacher ausgedrückt: Es ist eben nicht wichtig, *wer* handelt, sondern welche Handlung in welcher Weise ausgeführt wird. Durch Nominalisierungen und Passivkonstruktionen können Autorinnen und Autoren diese Relevanzhierarchie in den Texten ausdrücken.²⁴

Allerdings darf der Einsatz von Nominalisierungen nicht zum blossen Selbstzweck werden, denn ich werde im Folgenden zeigen, dass es deutlich schwieriger ist, Nominalisierungen zu verarbeiten als alternative sprachliche Strukturen. Die hier präsentierten Ergebnisse sind in ausführlicherer Form auch in WOLFER, *The impact of nominalisations*²⁵ nachzulesen.

Beispiel 2 ist ein Originalstimulus aus den Verarbeitungsstudien. Es ist eine leichte Variation eines Satzes aus einem Urteil des Ersten Senats des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom 28. Januar 2003 (1 BvR 487/01 – Rn. 19). Gelöscht wurde lediglich eine Prämodifikation zu «Ermächtigung» (Original: «[...] die dem Bundesminister der Justiz erteilte Ermächtigung [...]») sowie ein Einschub nach «Rechtsverordnung» (im Original: [...] Rechtsverordnung – auch und gerade unter Berücksichtigung der in Art. 143 Abs. 1 und 2 GG vorgesehenen Übergangsfristen von zwei und fünf Jahren – zu einer [...]). Der verwendete Stimulusatz ist durch diese Tilgungen linguistisch also bereits weniger komplex geworden als die Originalversion des Bundesverfassungsgerichts.

- (2) Mehr als zwölf Jahre nach der Herstellung der deutschen Einheit habe sich die Ermächtigung zur Reduzierung oder Aufhebung der Gebührenermässigung durch

²² FLUCK, S. 1 ff.

²³ FLUCK, S. 1 ff.

²⁴ Es ist m.E. plausibel, diese Erklärung auf Fachtexte aus anderen Wissenschaftsbereichen zu übertragen.

²⁵ WOLFER, *The impact of nominalisations*, S. 163 ff.

Rechtsverordnung zu einer Rechtspflicht zur Aufhebung des Gebührenabschlags verdichtet.

Hauptaugenmerk wurde bei diesem Beispielsatz auf die zahlreichen Nominalisierungen gelegt: «Herstellung», «Ermächtigung», «Reduzierung», «Aufhebung», «Gebührenermässigung», «Rechtsverordnung» und «Aufhebung». Einige davon wurden umformuliert, was zur Version führte, die in Beispiel 3 einzusehen ist.

- (3) Mehr als zwölf Jahre nachdem die deutsche Einheit hergestellt wurde, habe sich die Ermächtigung, dass die Gebührenermässigung durch Rechtsverordnung reduziert oder aufgehoben wird, zu der Rechtspflicht verdichtet, den Gebührenabschlag aufzuheben.

Nun könnte man mit Fug und Recht behaupten, dass Beispiel 3 zwar weniger Nominalisierungen enthält («Herstellung», «Reduzierung» und «Aufhebung» sind nicht mehr vorhanden). Dafür wurden aber Passivkonstruktionen eingeführt, um die Deagentivierung aufrecht zu erhalten. Ausserdem wurde ein untergeordneter Nebensatz eingeführt («[...]», dass die Gebührenermässigung [...] reduziert oder aufgehoben wird, [...]»), dessen Verarbeitung ebenfalls komplex sein könnte. Wenn wir also der Frage nachgehen, ob die Reformulierungen der Nominalisierungen tatsächlich einen positiven Effekt auf die Verarbeitungsgeschwindigkeit des Satzes haben, dürfen wir nicht nur die Nomina beachten, sondern müssen auch den Text als Ganzes sowie die umformulierten Strukturen im Blick haben.

Die einfache Hypothese lautet: Es wirkt sich vorteilhaft auf den Leseprozess aus, wenn man Nominalisierungen umformt. Um diese Hypothese zu untermauern, sollten aber idealerweise mehrere Befunde (B) zusammenkommen:

- B1 Nominalisierungen sollten in der Tat länger verarbeitet werden als normale Nomina, denn wenn Nominalisierungen von vornherein gar keine Probleme verursachen, gibt es keinen Grund, sie zu reformulieren.
- B2 Dieser Unterschied sollte im Vergleich zu anderen Wortklassen recht gross sein, denn dann «lohn» sich die Reformulierungen wirklich.
- B3 Alle Nomina (also Nominalisierungen und normale Nomina) sollten in den reformulierten Versionen schneller gelesen werden als in den Originaltexten.
- B4 Es sollte *nicht* der Fall sein, dass die verbalen Strukturen, die anstatt der Nominalisierungen eingeführt werden müssen, in den reformulierten Varianten länger gelesen werden. Wäre dies der Fall, würde sich die Verarbei-

tungskomplexität lediglich auf andere sprachliche Strukturen verlagern, was letztendlich zu einer Art «Pattsituation» zwischen Originalen und Reformulierungen führen würde.

B5 Die Verarbeitung des Gesamttextes sollte schneller vonstatten gehen, wenn die Texte reformuliert sind, denn der Austausch von Nominalisierungen sollte zu einer insgesamt einfacheren Verarbeitung führen.

Um den relevantesten Punkt der Ergebnisse vorwegzunehmen: All diese Hypothesen wurden durch die Lesestudien bestätigt. In der Summe heisst das, dass es sich in der Tat lohnt, Nominalisierungen zu reformulieren – zumindest, wenn wir einen beschleunigten Verstehensprozess zum Ziel haben.

Auf einige der Analysen, die die o.g. Hypothesen untermauern, möchte ich im Einzelnen eingehen. Für B1 habe ich die Lesezeiten auf allen Nomina aus beiden Erhebungsphasen analysiert. Die Daten stammen somit von 80 Versuchsteilnehmerinnen und -teilnehmern. Potentielle Störfaktoren wie die Wortlänge, die Vorkommenshäufigkeit der Wörter in natürlicher Sprache, die Position der Wörter auf dem Bildschirm oder unterschiedliche Lesegeschwindigkeiten der teilnehmenden Personen wurden im statistischen Modell kontrolliert. Es zeigte sich, dass sowohl die oben beschriebene first-pass reading time als auch die Gesamtlesezeit für Nominalisierungen signifikant erhöht war. Die regression path durations, mit denen Schwierigkeiten bei der Integration in den vorhergehenden Kontext detektiert werden können, zeigen allerdings keine zweifelsfreien Effekte. Es scheint also hauptsächlich Probleme während der Verarbeitung der Nominalisierungen selbst zu geben und nicht bei der Integration in den vorhergehenden Satzkontext.

Im Vergleich zu anderen Wortklassen wie bspw. finiten Verben ist der verlangsamende Effekt auf den Leseprozess recht stark. Für B2 ist insbesondere der Vergleich mit finiten Verben interessant. Finite Verben werden typischerweise als wichtige Informationsträger in Sätzen aufgefasst, denn sie vermitteln die zentrale Aktion, die in einem Satz beschrieben wird («gibt» in «Der Anwalt gibt dem Angeklagten einen wichtigen Rat»). Finite Verben sind somit mit viel Information «aufgeladen» und dienen der Verknüpfung der anderen Satzglieder, ihrer Argumente. Nominalisierungen werden noch einmal deutlich langsamer verarbeitet als diese wichtigen Informationsträger. Sie ziehen also sehr viel wertvolle Verarbeitungsressourcen auf sich.

B3 kann auch als direkte Konsequenz von B1 verstanden werden, denn die reformulierten Texte enthalten weniger Nominalisierungen als die Originale. B1 zeigte bereits, dass Nominalisierungen länger verarbeitet werden als normale Nomen. Es ist also nur konsequent, dass alle Nomen (normale und Nominalisierungen zusammengenommen) im Schnitt in den reformulierten Texten schneller verarbeitet werden. Dies ist auch der Fall.

B4 ist ein kritischer Befund, denn wir hätten es mit einer Verschiebung der Komplexität von den nominalen Bestandteilen des Satzes auf die verbalen Elemente zu tun, wenn in den reformulierten Texten nun die verbalen Elemente – die «Ersatzstrukturen» für die Nominalisierungen – länger gelesen würden. In Beispiel 3 wären dies die Wörter «hergestellt wurde», «reduziert», «aufgehoben wird» und «aufzuheben». Glücklicherweise tritt eine solche Komplexitätsverschiebung nicht auf. Anders formuliert: Wenn wir Nominalisierungen in verbale Strukturen umformen, heisst das nicht, dass wir den Preis dafür an anderer Stelle, nämlich bei der Verarbeitung der Ersatzstrukturen, zahlen müssen.

Wir müssen B5 in Beziehung zur Textlänge setzen, denn wie in Beispiel 3 zu sehen ist, verändert sich mit der Umformulierung der Texte auch deren Länge. Wenn interindividuelle Unterschiede zwischen den Leserinnen und Lesern und die Textlänge (gemessen in Wörtern) rechnerisch kontrolliert werden, zeigt sich, dass stark reformulierte Texte signifikant schneller gelesen werden als die Originaltexte. Die moderat reformulierten Texte befinden sich zwischen den Originalen und den starken Umformulierungen, allerdings ohne signifikante Unterschiede zu einer der beiden Stufen.

Ich fasse zusammen: Nominalisierungen werden deutlich langsamer gelesen als normale Nomen, und dieser Effekt ist im Vergleich zu anderen Wortarten recht stark. Formuliert man die Nominalisierungen in verbale Strukturen um, ist – gegeben die referierten Ergebnisse – keine Verschiebung auf die «Ersatzelemente» zu erwarten. Ausserdem werden die auf diese Art und Weise reformulierten Texte schneller verarbeitet als die Originaltexte.

3. Komplexer Satzbau

In diesem Abschnitt möchte ich auf drei linguistische Eigenschaften von Rechtstexten eingehen, die zwar alle dem Themenbereich «komplexer Satzbau» zugeschrieben werden können, sich aber linguistisch auf unterschiedlichen Ebenen befinden. Dabei werde ich weniger detailliert als im vorherigen Ab-

schnitt vorgehen, sondern eher auf die Probleme eingehen, die im Verstehensprozess auftreten können. Ich biete ausserdem entweder Lösungsmöglichkeiten an oder mache auf Ergebnisse meiner Untersuchungen aufmerksam, die darauf hindeuten, dass manchmal vielleicht keine «perfekte» Lösung möglich ist.

a) Fernabhängigkeiten

Innerhalb jedes Satzes stehen meist mehrere Elemente in einem Abhängigkeitsverhältnis zueinander. Man kann dies auch so umschreiben, dass – um einen Satz zu verstehen – verstanden werden muss, dass zwei Wörter miteinander verbunden sind. Ich werde insbesondere auf eine Art der Fernabhängigkeit (oder «Dependenz») eingehen, die für die Interpretation eines Satzes unabdingbar ist: die Dependenz zwischen dem Verb und seinen Argumenten, insbesondere dem Subjekt. Schon in Abschnitt III.2 habe ich kurz angesprochen, welche wichtige Rolle das Hauptverb in einem Satz spielt, weil es meist die zentrale Handlung ausdrückt. Ähnlich wichtig ist es aber zu erkennen, wer oder was an diesen Handlungen beteiligt ist. Die aktiv handelnde Entität (das Agens) wird dabei meist im Subjekt ausgedrückt, gegebenenfalls treten noch verschiedene Objekte hinzu. Anders ausgedrückt: Es ist nicht nur wichtig, was getan wird, sondern auch wer was mit wem tut.

- (4) Die Forschungsförderungsinstitutionen können den Erlass von Ausführungsbestimmungen von beschränkter Tragweite zu den genehmigungspflichtigen Statuten und Reglementen an untergeordnete Organe übertragen.

Beispiel 4 aus dem Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation²⁶ soll dazu dienen, die Problematik zu illustrieren. Das finite Verb ist das Modalverb «können», das Vollverb, also jenes Verb, das den eigentlichen Bedeutungsinhalt trägt, ist «übertragen». Das Subjekt des Satzes ist «die Forschungsförderungsinstitutionen». Akkusativobjekt ist der «Erlass von Ausführungsbestimmungen [...] und Reglementen». Empfänger der möglichen Übertragung sind «untergeordnete Organe» (hier über eine Präpositionalkonstruktion mit «an» formuliert). Nun ist insbesondere das Akkusativobjekt sehr lang (weshalb ich es auch im Fliesstext abgekürzt habe), was dazu führt, dass die Distanz zwischen den Forschungsförderungsinstitutionen und dem Vollverb «übertragen» recht lang ist. Leserinnen und Leser des Satzes müssen den kompletten Satz lesen, um zu erfahren, was die Forschungsförderungsinstitutionen

²⁶ Art. 9 Abs. 3 Satz 3 des Bundesgesetzes über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIFG) vom 14. Dezember 2012 (SR 420.1).

«können» – ggf. haben ungeübte Leserinnen oder Leser am Ende des Satzes schon wieder vergessen, wer eigentlich Subjekt des Satzes war und müssen am Ende des Satzes wieder zurückspringen, um sich das Subjekt wieder ins Gedächtnis zu rufen. Durch einen relativ einfachen Eingriff lässt sich dies vermeiden. Beispiel 5 ist ein entsprechender Vorschlag.

- (5) Die Forschungsförderungsinstitutionen können es an untergeordnete Organe übertragen, Ausführungsbestimmungen von beschränkter Tragweite zu den genehmigungspflichtigen Statuten und Reglementen zu erlassen.

Durch die Einführung des inhaltsleeren «es» wird es möglich, das Vollverb «übertragen» deutlich näher an die Forschungsförderungsinstitutionen heranzurücken. Was genau übertragen werden kann, wird dann in einer zu-Konstruktion formuliert. Und wenn wir den Satz schon einmal umformulieren, können wir direkt auch «Erlass» in ein Verb umformen, was den Satz weniger abstrakt klingen lässt.

Man kann anhand dieses Beispiels diskutieren, ob der Satz in seiner Originalform (Beispiel 4) wirklich extrem schwierig zu verstehen ist. Meines Erachtens ist das tatsächlich nicht der Fall, und wenn man den Satz einigermaßen konzentriert liest, wird man wohl Subjekt und Vollverb miteinander in Beziehung setzen können. Durch die vorgeschlagene Umformulierung lässt sich der Verstehensprozess aber etwas einfacher gestalten.

b) Exzessiv verschachtelte Genitivattribute

In Abschnitt III.1 habe ich kurz beschrieben, dass einige der in der Lesestudie präsentierten Sätze komplexe Nominalphrasen (NPs) enthielten. NPs können nun aus ganz unterschiedlichen Gründen komplex sein. Die Subjekt-NP in Beispiel 4 («die Forschungsförderungsinstitutionen») ist syntaktisch gesehen bspw. nicht sehr komplex, denn sie enthält lediglich einen bestimmten Artikel sowie das Nomen «Forschungsförderungsinstitutionen» als Kopf der Nominalphrase. Komplexer werden Nominalphrasen meist durch Modifikationen des Kopfs, die – wie bspw. Adjektive – links («die schweizerischen Forschungsförderungsinstitutionen») oder – wie bspw. Genitivattribute – rechts («die Forschungsförderungsinstitutionen der Kantone») angeschlossen werden können. In den Lesestudien hat sich gezeigt, dass insbesondere die rechtsangeschlossenen Genitivattribute schwierig zu verarbeiten sind. Ich führe das hauptsächlich darauf zurück, dass diese Genitivattribute zum Teil extrem verschachtelt sein können, denn jedes Genitivattribut führt eine weitere NP ein, die dann hierarchisch

unter der übergeordneten NP steht. Der Kopf dieser untergeordneten NP kann wiederum modifiziert werden («die Forschungsförderungsinstitutionen der Kantone der Schweiz») – ein Vorgang der im Prinzip ad infinitum fortgeführt werden kann. Beispiel 6 ist ein Originalsatz aus den Stimuli (Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 23. Juni 2004 – 1 BvL 3/98 – Rn. 14) der Lesestudien und zeigt, wozu dies im Extremfall führen kann.

- (6) Bei der Umsetzung [der Vorgaben [der Gerichte] für eine Regelung [der Überführung von Ansprüchen aus den Sonderversorgungssystemen [der ehemaligen DDR]]] lässt sich der Gesetzgeber von der befriedenden Wirkung dieser Entscheidungen leiten.

Durch die mehrfache Verschachtelung von Genitivattributen, die jeweils durch eckige Klammern markiert sind, entsteht eine Nominalphrase mit dem Kopf «Umsetzung», die ganze 20 Wörter umfasst (von «der Umsetzung» bis «ehemaligen DDR»). Ich erspare den Leserinnen und Lesern dieses Beitrags die detaillierte linguistische Analyse, welche Nomen durch welche Genitivattribute modifiziert werden. Wichtig ist in diesem Kontext lediglich, dass unter anderem diese Genitivattribut-Konstruktionen dazu führen, dass die Verarbeitung des Texts verzögert wird. Schränkt man die Verschachtelung zumindest teilweise ein, erleichtert man das Verständnis. Ein Vorschlag hierzu ist in Beispiel 7 einzusehen, in dem ausserdem einige Nominalisierungen («Umsetzung», «Vorgaben», «Regelung», «Überführung») aufgelöst wurden. Vorschlag 7 ist eine relativ starke Umformulierung, die aber – so meine Hoffnung – den juristischen Gehalt von Satz 6 trotzdem bewahrt.

- (7) Die Gerichte geben dem Gesetzgeber vor, wie verfassungskonform zu regeln ist, dass Ansprüche und Anwartschaften aus den Zusatz- und Sonderversorgungssystemen der ehemaligen DDR überführt werden. Wenn der Gesetzgeber diese Vorgaben umsetzt, lässt er sich von der befriedenden Wirkung dieser Entscheidungen leiten.

c) Referentielle Bezüge zwischen Sätzen

In diesem letzten Abschnitt möchte ich auf ein potentielles Problem aufmerksam machen, auf das man bei der Umformulierung juristischer Texte stossen kann. Konkret geht es mir um eine Empfehlung, die in einschlägiger Ratgeberliteratur immer wieder gegeben wird: «Formulieren Sie kurze Sätze». In manchen Fällen werden sogar noch konkrete Satzlängen in Wörtern genannt, die man nicht überschreiten sollte. Ich werde anhand von Lesezeitdaten argumen-

tieren, dass diese Empfehlung erstens zu allgemein ist und zweitens in einigen Fällen sogar einen gegenteiligen Effekt haben kann.

Beispiel 8 zeigt einen Satz aus der Lesestudie, der als syntaktisch komplex eingestuft wurde. Das ist nachvollziehbar, wenn man bedenkt, dass er einen subordinierten Satz (eingeleitet durch «dass»), eine zu «Möglichkeit» gehörende zu-Konstruktion und einen Relativsatz enthält, der «Väter» modifiziert.

- (8) [Das Deutsche Institut für Jugendhilfe und Familienrecht hält es für gerechtfertigt]₁, [dass der Gesetzgeber der Mutter die Möglichkeit eingeräumt hat]₂, [diejenigen Väter in die Mitverantwortung für das gemeinsame Kind zu nehmen]₃, [die zu deren Übernahme bereit sind]₄.

Als starke Reformulierung dieses Satzes habe ich den Leserinnen und Lesern Satz 9 präsentiert. Wir sehen recht schnell, wie die syntaktisch beschriebene Komplexität von Satz 8 hier aufgelöst wurde: Es wurden aus einem Satz mehrere gemacht. Tatsächlich wurde jeder Teilsatz aus Beispiel 8 in einen eigenständigen Satz umgewandelt. Ich habe das durch die Indizes verdeutlicht.

- (9) [Der Gesetzgeber hat der Mutter folgende Möglichkeit eingeräumt:]₂ [Sie kann den Vater in die Mitverantwortung für das gemeinsame Kind nehmen.]₃ [Dabei muss der Vater zu deren Übernahme bereit sein.]₄ [Dies hält das Deutsche Institut für Jugendhilfe und Familienrecht für gerechtfertigt.]₁

Wie an der Abfolge der Indizes in 9 abzulesen ist, wurde bei der Reformulierung auch die Abfolge der Informationen verändert. Ob das unter juristischer Perspektive zulässig ist, oder ob der Satz gar durch die Umstellung seine Bedeutung verändert, möchte ich an dieser Stelle nicht diskutieren. Ich möchte aber auf die Elemente hinweisen, die in Beispiel 9 kursiviert sind. All diese Elemente wurden während der Reformulierung eingeführt, weil man, wenn man ehemals über Subordination verbundene Sätze trennt, die textuellen Bezüge zwischen den nun getrennten Sätzen aufrechterhalten muss. Diese Bezüge können mit verschiedenen sprachlichen Mitteln hergestellt werden. In Beispiel 9 sehen wir einige davon. Zunächst wird eine anaphorische Referenz mit dem Personalpronomen «sie» hergestellt, das sich auf die Mutter bezieht. Der nächste Satz beginnt mit «dabei», einem Pronominaladverb, das sich auf den gesamten vorherigen Satz bezieht, also keine Person, sondern einen Sachverhalt referenziert. «Der Vater» im gleichen Satz referiert auf den gleichen Vater wie der vorherige Satz (auch eine explizite Wiederaufnahme ist eine Wiederaufnahme). Auch das Pronomen «deren» dient dazu, eine Beziehung zum vorherigen Satz herzustellen, in diesem Fall zu «Mitverantwortung». Im letzten Satz ergibt sich ein Problem, das hier nur nebenbei besprochen werden soll: Der Bezug von «dies» ist

ambig. Man könnte meinen, dass sich «dies» auf den vorherigen Satz bezöge. Doch das ergibt kontextuell nicht viel Sinn. Bezieht sich das «dies» also auf den vorhergehenden Satz? Das würde bedeuten, dass das Deutsche Institut für Jugendhilfe und Familienrecht es für gerechtfertigt hielte, dass die Mutter den Vater in die Mitverantwortung für das gemeinsame Kind nehmen kann. Wenn wir Beispiel 8 zu Rate ziehen (was wir nur tun können, wenn uns nicht nur die reformulierte Version vorliegt), wird klar, dass sich das «dies» auf die ersten beiden Sätze bezieht, also darauf, dass der Gesetzgeber die im zweiten Satz formulierte Möglichkeit eingeräumt hat. Die Ergebnisse der Lesestudien legen nahe, dass nicht nur solcherlei Ambiguitäten den Verstehensprozess verlangsamten können, sondern das bloße Vorhandensein vieler referentiellen Bezüge Schwierigkeiten bereitet. Mit anderen Worten: Teilen wir Sätze, findet eine Komplexitätsverschiebung von der syntaktischen Ebene auf die textuelle Ebene statt. In den Lesezeiten äusserst sich das so, dass die regression path durations auf referentiellen Ausdrücken in den stark reformulierten Texten steigen. Die Leserinnen und Leser verbringen also signifikant mehr Zeit damit, Textmaterial zu lesen, das vor den referentiellen Ausdrücken steht – die Vermutung liegt nahe, dass sie die korrekte Bezugsstelle abprüfen oder suchen.

Beispiel 9 zeigt die starke Reformulierungsversion von Beispiel 8. Es gab ausserdem noch moderat reformulierte Versionen der syntaktisch komplexen Textausschnitte, in denen die Sätze nicht so kleinteilig zerlegt wurden. In diesen moderaten Umformulierungen kommen dementsprechend zwar mehr referentielle Ausdrücke vor als in den Originalen, aber weniger als in den starken Umformulierungen. Tatsächlich wurden die moderaten Versionen insgesamt am schnellsten gelesen (nachdem der Effekt der Textlänge rechnerisch kontrolliert wurde). Zusammengenommen lassen sich diese Ergebnisse so interpretieren, dass in den moderaten Versionen ein guter Ausgleich gefunden wurde zwischen syntaktischer Komplexität und Komplexität auf der Text- bzw. Referenzebene. Trotzdem: Wir haben es hier mit einer Art Austauschverhältnis zu tun, das sich so darstellt, dass die gesamte Verarbeitungskomplexität nicht drastisch reduziert werden kann (wie das bspw. weitestgehend für Nominalisierungen, siehe Abschnitt III.2, der Fall ist). Anders formuliert: Die sprachliche Komplexität ist vorhanden, und sie muss irgendwo ihren Ausdruck finden, entweder auf syntaktischer oder referentieller Ebene. WOLFER/HANSEN-MORATH/KONIECZNY²⁷ ha-

²⁷ WOLFER/HANSEN-MORATH/KONIECZNY, S. 263 ff.

ben die in diesem Abschnitt vorgestellten Ergebnisse an anderem Ort detaillierter ausgeführt.

IV. Zusammenfassung und Schluss

So knapp und einfach wie möglich lassen sich die in diesem Beitrag vorgestellten Ergebnisse folgendermassen zusammenfassen:

- Nominalisierungen sind für juristische Laien, die aber sonst geübt im Lesen wissenschaftlicher Texte sind, schwierig zu verarbeiten. Sie lassen sich aber so reformulieren, dass sich die Verarbeitungskomplexität in weiten Teilen nicht auf die verbalen «Ersatzkonstruktionen» verschiebt. Reformulierte Texte werden als Ganzes schneller gelesen als die Texte, die noch sehr viele Nominalisierungen enthalten.
- Bei der Formulierung von Texten kann zusätzlich darauf geachtet werden, dass die Dependenzdistanz zwischen abhängigen Elementen im Satz nicht zu gross wird. Dies gilt bspw. für die Abstände zwischen Verben und den zugehörigen Argumenten (bspw. dem jeweiligen Subjekt).
- Sätze, in denen Genitivattribute ineinander verschachtelt werden, sollten vermieden werden. Solche Verschachtelungen führen zu sehr langen Nominalphrasen, die schwer zu verarbeiten sind.
- Teilt man sehr lange Sätze mit mehreren Subordinationen, muss man zwingend sprachliche Elemente einführen, die die referentiellen Bezüge zwischen den Sätzen aufrechterhalten. «Zerhackt» man die Sätze in zu kleine Stücke, nimmt man in Kauf, dass die Verarbeitung dieser Bezüge sehr schwierig wird und die Vorteile, die durch das Aufteilen der Sätze gewonnen wurden, zunichtemacht. Ein moderates Vorgehen scheint angebracht.

Abschliessend möchte ich darauf aufmerksam machen, dass in den hier vorgestellten Lesestudien meist Originalsätze sowie zwei Reformulierungsstufen verwendet wurden. Gerade die zuletzt referierten Ergebnisse zeigen, dass es u.U. schwierig sein kann, sehr komplexe Texte in einfacher zu verarbeitende Versionen umzuformen. Daher scheint es angebracht, schon so früh wie möglich darauf zu achten, dass die sprachliche Komplexität von Rechtstexten nicht überhandnimmt bzw. geeignete Kompromisse zu finden. In der Schweiz wurden hier sehr gute Erfahrungen gemacht, und auch in Deutschland etabliert sich immer mehr ein begleitender Prozess während der Formulierung von Rechtstex-

ten. Mit diesem Beitrag wollte ich aufzeigen, dass Erkenntnisse psycholinguistischer Forschung dazu dienen können, die Verarbeitungskomponente in diese Bemühungen mit einzubeziehen.

Literatur

- EICHHOFF-CYRUS KARIN M./STROBEL THOMAS (2009), Einstellungen der Justiz zur Rechts- und Verwaltungssprache: Eine Trendumfrage, *Der Sprachdienst* 53(5) 2009, S. 133 ff..
- FLUCK HANS-RÜDIGER, Fachdeutsch in Naturwissenschaft und Technik, Einführung in die Fachsprachen und die Didaktik/Methodik des fachorientierten Fremdsprachenunterrichts (Deutsch als Fremdsprache), 2. Aufl., Heidelberg 1997
- GÖPPERICH SUSANNE, Comprehensibility assessment using the Karlsruhe Comprehensibility Concept, *The Journal of Specialised Translation* 11 2009, S. 31 ff.
- GÖPPERICH SUSANNE, Von Hamburg nach Karlsruhe: Ein kommunikationsorientierter Bezugsrahmen zur Bewertung der Verständlichkeit von Texten, *Fachsprache* 23(3-4) 2001, S. 117 ff.
- GROEBEN NORBERT/CHRISTMANN URSULA, Textverstehen und Textverständlichkeit aus sprach-/denkpsychologischer Sicht, in: Wolfgang Börner/Klaus Vogel (Hrsg.), *Texte im Fremdspracherwerb*, Tübingen 1996, S. 67 ff.
- GROEBEN NORBERT/CHRISTMANN URSULA, Textoptimierung unter Verständlichkeitsperspektive, in: Gerd Antos/Hans P. Krings (Hrsg.), *Textproduktion, Ein interdisziplinärer Forschungsüberblick*, Tübingen 1989, S. 165 ff.
- HANSEN SANDRA/DIRKSEN RALF/KUNZ KERSTIN/KÜCHLER MARTIN/NEUMANN STELLA, Comprehensible legal texts – utopia or a question of wording? On processing rephrased German court decisions, *Hermes. Journal of Language and Communication Studies* 36 2006, S. 15 ff.
- HANSEN-SCHIRRA SILVIA/NEUMANN STELLA, Linguistische Verständlichmachung in der juristischen Realität, in: Kent D. Lerch (Hrsg.), *Recht verstehen. Verständlichkeit, Missverständlichkeit und Unverständlichkeit von Recht (Vol. 1 – Die Sprache des Rechts)*, Berlin/New York City 2004, S. 167 ff.
- KLARE GEORGE R., The measurement of readability: Useful information for communicators, *ACM Journal of Computer Documentation*, 24(3) 2000, S. 107 ff.
- LANGER INGHARD/SCHULZ VON THUN FRIEDEMANN/TAUSCH, REINHARD, Sich verständlich ausdrücken, 8. Aufl., München 2006
- LANGER INGHARD/SCHULZ VON THUN FRIEDEMANN/TAUSCH REINHARD, Verständlichkeit in Schule, Verwaltung, Politik und Wissenschaft. Mit einem Selbsttrainingsprogramm zur verständlichen Gestaltung von Lehr- und Informationstexten, München 1974
- ROELCKE THORSTEN, Zur Gliederung von Fachsprache und Fachkommunikation, *Fachsprache* 36(3-4) 2014, S. 154 ff.
- WOLFER SASCHA/HANSEN-MORATH SANDRA/KONIECZNY LARS, Are shorter sentences always simpler? Discourse level processing consequences of reformulating texts, in: Karin Maksym-

ski/Silke Gutermuth/Silvia Hansen-Schirra (Hrsg.), Translation and comprehensibility, Berlin 2015, S. 263 ff.

WOLFER SASCHA, Verstehen und Verständlichkeit juristisch-fachsprachlicher Texte, Diss. Freiburg, Tübingen 2017

WOLFER SASCHA, The impact of nominalisations on the reading process, a case-study using the Freiburg Legalese Reading Corpus, in: Silvia Hansen-Schirra/Sambor Gruzca (Hrsg.), Eye tracking and applied linguistics, Berlin 2016, S. 163 ff.

Gute Praxis der Verweissetzung

Funktionen, Verwendung und Gestaltung von Verweisen

ALFRED ZANGGER

Inhaltsübersicht

I. Ein unlösbares Dilemma?	197
II. Funktionen, Vorteile, Nachteile	198
1. Sprachökonomie, Regelungsökonomie und Kohärenz vs. Unvollständigkeit und Unterbrechung des Leseflusses	198
2. Anknüpfen – Verweben – Beziehung regeln	199
3. Funktionale Unterscheidungen aus juristischer und linguistischer Sicht	200
III. Notwendigkeit, Zweckmässigkeit, Alternativen	202
1. Notwendigkeit	202
2. Zweckmässigkeit	203
3. Alternativen	205
IV. Wo? Was? Was wo?	205
1. Drei Sprachformen des Verweises	205
2. Abwägen von Vor- und Nachteilen der Sprachformen	207
3. Tücken bei der Umschreibung des Inhalts einer Bezugsnorm	209
4. Verweisketten	211
V. Erfahrungen, Empfehlungen, Ausblick	212
1. Erfahrungen	212
2. Empfehlungen	213
3. Ausblick	213
Literatur	214

I. Ein unlösbares Dilemma?

Erlasstexte sollen knapp sein, Wiederholungen von Rechtssätzen sind zu vermeiden, und jede Normaussage sollte für sich allein verständlich sein.¹ Diese drei Anforderungen an die Erlassredaktion sind allgemein anerkannt und hier

¹ Diese Postulate finden sich z. B. in: BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Rz. 894, 906, 928 f.; MÜLLER/UHLMANN, Rz. 308 ff., 336 f.

nicht infrage zu stellen. Sie können aber in der Praxis der Gesetzgebung in Widerspruch zueinander geraten. Ihre potenzielle Widersprüchlichkeit konkretisiert sich im Alltag der Gesetzesredaktion oft dann, wenn sich die Frage stellt, ob von einer Norm auf eine andere Norm verwiesen werden soll und, wenn ja, wie der Verweis gestaltet werden soll. Wie kann mit einander konkurrierenden Anforderungen an die gute Gesetzessprache bei der Verweissetzung umgegangen werden? Diese Frage war – behandelt hauptsächlich anhand von Beispielen aus dem Bundesrecht – Gegenstand eines Workshops der Tagung.

II. Funktionen, Vorteile, Nachteile

1. Sprachökonomie, Regelungsökonomie und Kohärenz vs. Unvollständigkeit und Unterbrechung des Leseflusses

In seiner einfachsten Form knüpft ein Verweis² eine neue Norm an eine bestehende Norm an, beispielsweise mit der lapidaren Aussage:

... Artikel x Absatz y ist anwendbar.

Diese Aussage hält fest, dass für den Gegenstand der neuen Norm die Aussage einer bereits bestehenden Norm gilt.

Der Verweis tritt an die Stelle der Wiederholung einer Norm, er verringert den Rechtsetzungsbedarf, und er gewährleistet die Einheitlichkeit der Rechtsordnung. Das sind zugleich die drei wichtigsten Vorteile der Verweissetzung: Sie dient der Sprachökonomie, der Regelungsökonomie und der Kohärenz («Gleiches gleich»).

Mit dem Verweis wird aber auch der Lesefluss unterbrochen und – von der Sache her wichtiger – eine unvollständige Aussage gemacht. Die Norm, aus der verwiesen wird (Verweissnorm³), ist nicht für sich allein verständlich. Erst in ihrer Verbindung mit der Norm, auf die verwiesen wird (Bezugsnorm), entsteht eine vollständige Aussage. Das sind die wohl wichtigsten Nachteile einer Verweissetzung.

² In diesem Beitrag bezeichnet der Ausdruck «Verweisung» den Akt des Verweissens, der Ausdruck «Verweis» die Sprachform als Resultat dieses Akts.

³ Das BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Rz. 892, verwendet das Begriffspaar Verweissungsnorm – Verweissungsobjekt, das BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ, Rz. 33, 218, das Begriffspaar Ausgangsnorm – Bezugsnorm. In diesem Beitrag wird das Begriffspaar Verweissnorm – Bezugsnorm verwendet.

2. Anknüpfen – Verweben – Beziehung regeln

Die Aussage über die direkte Anwendbarkeit («ist anwendbar») im obigen Beispiel ist nur eine der Arten der Bezugnahme. Die Anwendbarkeit *mutatis mutandis* («sinngemäss anwendbar»), der Ausschluss der Anwendbarkeit («ist nicht anwendbar»; «ungeachtet der Bestimmungen ...»), die subsidiäre Anwendbarkeit («im Übrigen gilt»; «soweit diese Verordnung keine besondere Regelung enthält, gelten die Bestimmungen ...») und die vorrangige Anwendbarkeit («vorbehalten ist»; «geht vor») sind weitere Beispiele für die zahlreichen Möglichkeiten, eine Verweissnorm an eine Bezugsnorm *anzuknüpfen*. Sie zeigen zugleich, dass sich ein und dieselbe Art der Anknüpfung sprachlich in unterschiedlichen Formen ausdrücken lässt.⁴

Verweise können einen Ausführungserlass aber auch systematisch mit dem übergeordneten Erlass *verweben*, und zwar indem Klammerverweise unter den Artikelüberschriften festhalten, welche übergeordnete Bestimmung in der untergeordneten Bestimmung näher ausgeführt wird. Im Bundesrecht findet sich diese Praxis oft im Sozialversicherungsbereich, so im folgenden Beispiel zu Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) und Arbeitslosenversicherungsverordnung (AVIV):

Art. 11 Anrechenbarer Arbeitsausfall

¹ Der Arbeitsausfall ist anrechenbar, wenn er einen Verdienstausschlag zur Folge hat und mindestens zwei aufeinanderfolgende volle Arbeitstage dauert.

(Art. 11 Abs. 1 AVIG)

Art. 4 Voller Arbeitstag

(Art. 11 Abs. 1 AVIG)

¹ Als voller Arbeitstag gilt der fünfte Teil der wöchentlichen Arbeitszeit, die der Versicherte normalerweise während seines letzten Arbeitsverhältnisses geleistet hat.

(Art. 4 Abs. 1 AVIV)

Hier hält die Verordnung fest, was als «voller Arbeitstag» gilt, wenn es um die Feststellung des «anrechenbaren Arbeitsausfalls» nach dem Gesetz geht. Die Aussage des Gesetzes wird in der Verordnung weder wiederholt, noch wird daran sprachlich angeknüpft. Einzig der Klammerverweis schlägt die Brücke zur

⁴ Interpretationsschwierigkeiten bereiten Verweise mit der Präposition «unbeschadet», vermutlich weil nicht per se klar ist, ob die Bezugsnorm als objektiver oder subjektiver Genitiv zu lesen ist (zur Klärung siehe BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ, Rz. 87). Wohl auch deshalb finden sich im Bundesrecht (ausser in völkerrechtlichen Verträgen) kaum mit «unbeschadet» formulierte Verweise.

einschlägigen Gesetzesbestimmung; der vollständige Rechtssatz erschliesst sich ausschliesslich aus der Lektüre von Verordnung *und* Gesetz.

In sprachlicher Hinsicht ausgesprochen ökonomisch sind Verweise, die die *Beziehung* zwischen ganzen Erlassen *regeln*. Dazu ein Beispiel aus dem Familienzulagengesetz (FamZG):

Die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000¹ über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) sind auf die Familienzulagen anwendbar, soweit das vorliegende Gesetz nicht ausdrücklich eine Abweichung vom ATSG vorsieht. Nicht anwendbar sind die Artikel 76 Absatz 2 und 78 ATSG.

(Art. 1 FamZG)

Hier zeigt sich indes deutlich, wie sehr Verweise nur aus der engeren Sicht der *Gesetzgebung* einen ökonomischen Vorteil darstellen. Selbstverständlich wäre es unsinnig, im Familienzulagengesetz sämtliche anwendbaren Bestimmungen des ATSG zu wiederholen. Aber eine sichere *Gesetzesanwendung* setzt eine umfassende und gründliche Kenntnis des ATSG voraus.

Ein vergleichbares Beispiel findet sich im SBB-Gesetz:

¹ Soweit dieses Gesetz keine abweichenden Bestimmungen vorsieht, gelten für die SBB sinngemäss die Vorschriften des Obligationenrechts²⁴ über die Aktiengesellschaft sowie das Fusionsgesetz vom 3. Oktober 2003²⁵ mit Ausnahme der Artikel 99–101.

² Soweit dieses Gesetz nichts Abweichendes bestimmt, findet die Eisenbahngesetzgebung auch auf die SBB Anwendung.

(Art. 22 SBBG)

Beide Beispiele führen vor Augen, dass gerade in Verweisnormen komplexe Sachverhalte zwar sprachlich einfach gefasst werden können, dass aber die Komplexität der Auslegungsfragen dadurch keineswegs reduziert wird.⁵

3. Funktionale Unterscheidungen aus juristischer und linguistischer Sicht

Aus juristischer Sicht bedeutsam sind die folgenden drei funktionalen Unterscheidungen: zwischen normativen und informativen Verweisen, zwischen Binnen- und Aussenverweisen, zwischen statischen und dynamischen Verwei-

⁵ Allgemein zum möglichen Spannungsverhältnis zwischen linguistischer und normativer Klarheit: FLÜCKIGER ALEXANDRE/GRODECKI STÉPHANE, La clarté: un nouveau principe constitutionnel?, ZSR 2017/1, S. 31 ff.

sen.⁶ Zur Statik und Dynamik von Verweisungen auf private Normen sowie auf EU-Recht und internationales Recht stellen sich materielle Fragen der Zulässigkeit sowie gesetzestechnische Fragen der formalen Gestaltung, die hier nicht zu behandeln sind; Antworten auf diese Fragen sind in den einschlägigen Richtlinien zu finden.⁷

Aus linguistischer Sicht von besonderem Interesse ist der Umgang mit informativen Verweisen; hier können sich die redaktionellen Gebote der Beschränkung auf das Normative und der Adressatengerechtheit konkurrenzieren. Nach dem ersten Gebot sind diese Verweise eigentlich überflüssig. Unter dem Aspekt der Adressatengerechtheit, genauer der Anwendungsfreundlichkeit, haben sie unter Umständen aber ihre Berechtigung. Die Weglassprobe⁸ bringt zunächst einmal Klarheit darüber, ob ein Verweis normativ oder informativ ist: Die Aussage eines Rechtssatzes verändert sich, wenn ein normativer Verweis weggelassen wird; sie bleibt jedoch unverändert, wenn ein informativer Verweis weggelassen wird. Ein Beispiel aus dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG):

Art. 14 Besteuerung nach dem Aufwand

...

⁴Die Steuer wird nach dem ordentlichen Steuertarif (Art. 36) berechnet. Die Ermässigung nach Artikel 36 Absatz 2^{bis} zweiter Satz kommt nicht zur Anwendung.

(Art. 14 Abs. 4 DBG)

Ein Weglassen des eingeklammerten Binnenverweises im ersten Satz würde weder den normativen Gehalt des Satzes ändern noch dessen Klarheit und Verständlichkeit beeinträchtigen. Vielmehr könnte dadurch der leicht irritierende Umstand beseitigt werden, dass der umfassende informative Verweis im ersten Satz auch die Bestimmung einschliesst, die der präzise normative Verweis im zweiten Satz von der Anwendbarkeit ausschliesst. Zur Leserführung beitragen könnte allenfalls eine Anknüpfung des zweiten Satzes mit «Dabei kommt jedoch die Ermässigung ...».

Zweckmässig erscheint hingegen der folgende informative Verweis im Entwurf einer totalrevidierten Quellensteuerverordnung:

⁶ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Rz. 895; MÜLLER/UHLMANN, Rz. 360 ff.

⁷ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Rz. 895 ff.; SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI, Rz. 96 ff., hier auch Rz. 111 zur Unzulässigkeit von Verweisungen auf untergeordnete Erlasse.

⁸ MÜLLER/UHLMANN, Rz. 363; HÖFLER, S. 327 ff.

Der Schuldner der steuerbaren Leistung muss die Quellensteuer ungeachtet allfälliger Einwände (Art. 137 DBG) oder Lohnpfändungen abziehen.

(Art. 2 Abs. 2 zweiter Satz E-QStV)

Hier stellt der informative Klammerverweis klar, dass das Wort «Einwände» – in zwar knapper, aber eben nicht selbsterklärender Form – die in der Bezugsnorm geregelte Möglichkeit der steuerpflichtigen Person bezeichnet, innert einer gegebenen Frist «von der Veranlagungsbehörde eine Verfügung über Bestand und Umfang ihrer Steuerpflicht» zu verlangen. Ein solcher Verweis kann insofern von Vorteil sein, als er das Auffinden der Bezugsnorm erleichtert. Deshalb sollte von Fall zu Fall geprüft werden, ob ein informativer Verweis als Erinnerungshilfe zur Orientierung im «Paragrafendschunel» beiträgt oder nicht.⁹

III. Notwendigkeit, Zweckmässigkeit, Alternativen

1. Notwendigkeit

Bei jeder Erwägung oder redaktionellen Prüfung einer Verweissetzung ist zuerst zu klären, ob ein Verweis wirklich notwendig ist. Nicht umsonst hebt die einschlägige Literatur aus Lehre und Verwaltung hervor, dass die Übersichtlichkeit und Verständlichkeit eines Erlasses unter allzu vielen Verweisungen leidet und dass ein klarer und folgerichtiger Aufbau eines Erlasses Binnenverweisungen meistens überflüssig macht.¹⁰ Wie das folgende Beispiel zeigt, lohnt es sich, die Frage nach der *Notwendigkeit* nicht nur mit Blick auf Binnenverweise eines Erlasses zu stellen.

Die gestützt auf Artikel 32 DBG erlassene Liegenschaftskostenverordnung beginnt wie folgt:

Liegenschaftskostenverordnung

Art. 1 Tatsächliche Kosten

¹ Bei Liegenschaften im Privatvermögen können die Unterhaltskosten, die Kosten der Instandstellung von neu erworbenen Liegenschaften, die Versicherungsprämien und die Kosten der Verwaltung durch Dritte abgezogen werden (Art. 32 Abs. 2 DBG).

² Den Liegenschaften gleichgestellt sind Miteigentumsanteile an Grundstücken (Art. 655 Abs. 2 Ziff. 4 ZGB).

⁹ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Rz. 895; MÜLLER/UHLMANN, Rz. 363.

¹⁰ MÜLLER/UHLMANN, Rz. 360 ff.; BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Rz. 895 und 906.

Mit den ersten beiden Bestimmungen wiederholt die Verordnung – teils wörtlich – die Gesetzesbestimmungen, auf die sie verweist:

² Bei Liegenschaften im Privatvermögen können die Unterhaltskosten, die Kosten der Instandstellung von neu erworbenen Liegenschaften, die Versicherungsprämien und die Kosten der Verwaltung durch Dritte abgezogen werden. ...

(Art. 32 Abs. 2 erster Satz DBG)

² Grundstücke im Sinne dieses Gesetzes sind:

4. die Miteigentumsanteile an Grundstücken.

(Art. 655 Abs. 2 Ziff. 4 ZGB)

Die kompetenzbegründende Bestimmung, die den Bundesrat zum Erlass der Verordnung ermächtigt, lautet indes wie folgt:

⁴ Der Steuerpflichtige kann für Grundstücke des Privatvermögens anstelle der tatsächlichen Kosten und Prämien einen Pauschalabzug geltend machen. Der Bundesrat regelt diesen Pauschalabzug.

(Art. 32 Abs. 4 DBG)

Die Bundesverwaltung nahm eine Totalrevision der Verordnung im Rahmen der Energiestrategie 2050 zum Anlass, den Artikel 1, der in der Lehre als «ebenso unnötig wie unvollständig»¹¹ qualifiziert wird, unter die Lupe zu nehmen. Ergebnis war ein Vernehmlassungsentwurf, der unnötige Wiederholungen vermeidet, den Gegenstand der Verordnung – nämlich den Pauschalabzug für *Grundstücke* des Privatvermögens – vollständig erfasst und die Verordnung systematisch mit dem DBG verwebt:

*Grundstückskostenverordnung*¹²

Art. 1 Dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienende Investitionen
(Art. 32 Abs. 2 zweiter Satz DBG)

¹ Als Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen, gelten Aufwendungen für Massnahmen, die zur rationellen Energieverwendung oder zur Nutzung erneuerbarer Energien beitragen. ...

2. Zweckmässigkeit

Neben der Notwendigkeit sollte jeweils auch die *Zweckmässigkeit* einer Verweisung geprüft werden. Die Verlockung, dank einem Verweis eine kurze und

¹¹ ZWAHLEN BERNHARD/LISSI ALBERTO, in: Zweifel Martin/Beusch Michael (Hrsg.), Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG), Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, 3. Aufl., Basel 2017, Art. 32 N 8.

¹² Der Kurztitel der vom Bundesrat am 9. März 2018 verabschiedeten Verordnung lautet «Liegenschaftskostenverordnung» (AS 2018 1277).

nichts wiederholende Norm zu formulieren, kann zuweilen in die Irre führen, wie folgendes Beispiel aus dem Strafgesetzbuch (StGB) zeigt. Eine frühe, verwaltungsinterne Fassung lautete wie folgt:

Art. 55a Abs. 4

⁴Die Sistierung [des Verfahrens] ist auf sechs Monate befristet. Die Staatsanwaltschaft oder das Gericht nimmt das Verfahren wieder an die Hand, sobald sich herausstellt, dass eine der Voraussetzungen nach Absatz 1 nicht mehr erfüllt ist.

Der Binnenverweis zielte auf die folgende Bezugsnorm:

¹Bei einfacher Körperverletzung (Art. 123 Ziff. 2 Abs. 3–5), wiederholten Tätlichkeiten (Art. 126 Abs. 2 Bst. b, b^{bis} und c), Drohung (Art. 180 Abs. 2) und Nötigung (Art. 181) kann die Staatsanwaltschaft oder das Gericht das Verfahren sistieren, wenn:

- a. das Opfer:
 1. der Ehegatte des Täters ist und die Tat während der Ehe oder innerhalb eines Jahres nach deren Scheidung begangen wurde, oder
 2. die eingetragene Partnerin oder der eingetragene Partner des Täters ist und die Tat während der Dauer der eingetragenen Partnerschaft oder innerhalb eines Jahres nach deren Auflösung begangen wurde, oder
 3. der hetero- oder homosexuelle Lebenspartner beziehungsweise der noch nicht ein Jahr getrennt lebende Ex-Lebenspartner des Täters ist; und
- b. das Opfer oder, falls dieses nicht handlungsfähig ist, sein gesetzlicher Vertreter darum ersucht; und
- c. die Sistierung geeignet erscheint, die Situation des Opfers zu stabilisieren oder zu verbessern.

(Art. 55a Abs. 1 StGB)

Bei genauerem Hinsehen wird deutlich, dass die Aussage in Absatz 4, dass während des Fristenlaufs «eine der Voraussetzungen nach Absatz 1 nicht mehr erfüllt ist», die Sache nicht trifft. Zum einen kann sich der Verweis nicht auf Absatz 1 Buchstabe a beziehen, denn es ist unmöglich, dass einer der dort aufgeführten Tatbestände «nicht mehr erfüllt» ist, d. h. quasi rückgängig gemacht wird. Auch auf die Voraussetzungen von Absatz 1 Buchstaben b und c trifft die Aussage «nicht mehr erfüllt» nicht zu. Folglich geht es darum, in Absatz 4 die Voraussetzungen für die Wiederaufnahme des sistierten Verfahrens in positiver Formulierung aufzuzählen. Dies macht der bundesrätliche Entwurf¹³ wie folgt:

Art. 55a Abs. 4

⁴Die Sistierung ist auf sechs Monate befristet. Die Staatsanwaltschaft oder das Gericht nimmt das Verfahren wieder an die Hand, wenn das Opfer oder, falls dieses nicht handlungsfähig ist, sein gesetzlicher Vertreter dies verlangt oder sich herausstellt, dass die Sistierung die Situation des Opfers weder stabilisiert noch verbessert.

¹³ BBl 2017 7397, 7400.

3. Alternativen

Das Stichwort *Wiederaufnahme* – hier nun im linguistischen Sinn zu verstehen – führt zu einer der möglichen Alternativen zu Verweisen, insbesondere zu Binnenverweisen.¹⁴ Ist ein Begriff in einem Erlass einmal eingeführt, so kann (und soll) er in der Folge verwendet werden, ohne dass auf den Ort der Einführung zu verweisen ist. Wird beispielsweise in einer Verordnung für die «Versichertennummer nach Artikel 50c des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung» die Kurzform «AHV-Versichertennummer» eingeführt, so wird die Kurzform in der Folge ohne Rückverweis verwendet.

Im Innern eines Artikels sind Binnenverweise praktisch immer überflüssig, zum einen aufgrund des sachlogischen Zusammenhangs, der innerhalb eines Artikels aus konzeptionellen Gründen bestehen muss, zum andern aufgrund der sprachlogischen Möglichkeiten, die sachlichen Bezüge durch *Kontextualisierung* klar und präzise auszudrücken. So muss beispielweise, wenn in einem Absatz 1 eine Berechnungsweise geregelt wird, in Absatz 2 nicht mit «bei der Berechnung nach Absatz 1» darauf Bezug genommen werden, es genügt ein pronominaler Bezug «bei dieser Berechnung». Aus Erfahrung kann gesagt werden, dass eine Häufung von Binnenverweisen oft ein Indiz für einen mangelhaften Aufbau des Erlasses ist, aber auch ein Zeichen fehlenden Vertrauens in die Sprachlogik und in die kognitiven Fähigkeiten der Leserinnen und Leser sein kann.

IV. Wo? Was? Was wo?

1. Drei Sprachformen des Verweises

Verweise im engeren Sinn können für die Bezeichnung der Bezugsnorm im Wesentlichen drei Sprachformen verwenden:

1) Angabe der Fundstelle:

Beispiel: Im Übrigen ist Artikel 8 Absätze 2–4 StPO anwendbar.

(Art. 5 Abs. 2 JStPO)

¹⁴ Ausführlich dazu HÖFLER, S. 336 ff., mit zahlreichen Beispielen.

2) Angabe des Gegenstands:

Beispiel: Muss das Kind in einer geschlossenen Einrichtung oder in einer psychiatrischen Klinik untergebracht werden, so sind die Bestimmungen des Erwachsenenschutzes über die fürsorgerische Unterbringung sinngemäss anwendbar.
(Art. 314b Abs. 1 ZGB)

3) Angabe des Gegenstands und der Fundstelle:

Beispiel: Bei einfacher Körperverletzung (Art. 123 Ziff. 2 Abs. 3–5), wiederholten Tätlichkeiten (Art. 126 Abs. 2 Bst. b, b^{bis} und c), Drohung (Art. 180 Abs. 2) und Nötigung (Art. 181) kann die Staatsanwaltschaft oder das Gericht das Verfahren sistieren, wenn: ...

(Art. 55a Abs. 1 Einleitungssatz StGB)

Zu 1): Die blossе Angabe der Fundstelle – der «nackte» Verweis – ist die knappste der drei Formen. Sie weist darauf hin, wo die Bezugsnorm steht, lässt aber deren Inhalt nicht erkennen und gibt somit nicht per se die Möglichkeit, die Aussage der Verweissnorm durch Ergänzung des Gegenstands der Bezugsnorm zu vervollständigen.

Zu 2): Die blossе Angabe des Gegenstands ist häufig im Zusammenhang mit den grossen privatrechtlichen Kodifikationen (ZGB, OR) zu finden. Sie könnte auf einen redaktionellen Grundsatz des «Vaters des Zivilgesetzbuchs» Eugen Huber zurückgehen, der in seinen Erläuterungen zum Vorentwurf des ZGB das Ziel festhielt, «dass jeder Artikel für sich allein verständlich oder doch lesbar sei. Daraus ergab sich die Notwendigkeit, Verweisungen so viel als möglich zu vermeiden. Und wo sie unumgänglich waren, sollten sie nicht durch Hinweis auf eine andere Artikelnummer erfolgen, sondern in einem deutlichen, den Inhalt der Verweisung angehenden Satze.»¹⁵ Diese Form der Verweisung war für Binnenverweise gedacht, sie findet sich aber auch in Aussenverweisen.¹⁶ Im Gegensatz zum «nackten» Verweis gibt sie zwar den Gegenstand der Bezugsnorm(en) im Wesentlichen zu erkennen, trägt aber nicht zu deren Auffinden bei.¹⁷ Je nach der Formulierung des Verweises und dem Vorwissen der Leserinnen und Leser erkennen diese womöglich nicht einmal, dass in der Form einer expliziten Wiederaufnahme ein impliziter Verweis vorliegt.

¹⁵ HUBER EUGEN, Schweizerisches Zivilgesetzbuch: Erläuterungen zum Vorentwurf des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, 2. Aufl., Bern 1914, S. 14 f.

¹⁶ Z. B. Art. 8 Abs. 3 ENSIG: «Die Unabhängigkeit, der Gegenstand und der Umfang der Prüfung der Revisionsstelle richten sich nach den Grundsätzen des Aktienrechts über die Revisionsstelle.» (impliziter Verweis auf die Art. 727–731a OR).

¹⁷ Im Beispiel sind dies die Artikel 426–439 ZGB.

Zu 3): Dem alten Anliegen, dass eine (Verweis-)Norm für sich allein verständlich sei, kommt die dritte Form der Verweisung fraglos am nächsten. Sie folgt auch einer von der modernen Lehre aufgestellten Forderung: «Es sollte [...] auf den Inhalt einer Regelung verwiesen werden, der [...] mit Artikel und Stichworten umschrieben werden kann.»¹⁸ Die Umschreibung des Inhalts einer Bezugsnorm mit *Stichworten* kann allerdings ihre Tücken haben, wie noch zu zeigen ist.

2. Abwägen von Vor- und Nachteilen der Sprachformen

Im Folgenden zwei Beispiele dazu, wie ein Abwägen der Vor- und Nachteile der drei Sprachformen zu verständlicheren Verweissnormen führen kann:

Beispiel 1

Als Teil der Steuervorlage 17 soll in einem hier kurz «Patentbox-Verordnung» genannten Erlass die ermässigte Besteuerung von Unternehmensgewinnen aus Patenten und vergleichbaren Rechten geregelt werden. In einem Vorentwurf lautete eine Bestimmung dieser Verordnung wie folgt:

Art. 5 Abs. 1

¹ Bei der Hinzurechnung nach Artikel 24a Absatz 5 StHG entsprechen die zu berücksichtigenden Steuerperioden denjenigen nach Artikel 3 Absatz 3. ...

Die beiden Verweise bezogen sich auf die folgenden Vorentwurfsnormen:

Art. 24a Abs. 5 StHG

⁵ Bei erstmaliger Anwendung von Absatz 1 werden zurechenbare, in vergangenen Steuerperioden bereits berücksichtigte Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen [...] zum steuerbaren Reingewinn hinzugerechnet.

Art. 3 Abs. 3 der «Patentbox-Verordnung»

³ Zur Berechnung der Faktoren a–d werden jeweils die Aufwendungen der laufenden und der zehn vorangegangenen Steuerperioden berücksichtigt.

Die oben zitierte Bestimmung des Steuerharmonisierungsgesetzes (StHG) verwies mit «erstmaliger Anwendung von Absatz 1» auf nichts anderes als die erstmalige ermässigte Besteuerung des Reingewinns aus Patenten und vergleichbaren Rechten; der mit dem Binnenverweis erzielte Gewinn an Kürze wog den Verlust an Verständlichkeit nicht auf. Der Verweis innerhalb der «Patentbox-Verordnung» auf Artikel 3 Absatz 3 zielte einzig auf die dort festgehaltene Zahl der massgebenden Steuerperioden; zum Gegenstand von Artikel 3 be-

¹⁸ MÜLLER/UHLMANN, Rz. 362.

stand kein inhaltlicher Bezug. Schliesslich knüpfte das Stichwort «Hinzurechnung» nicht an den Gegenstand der Bezugsnorm an, nämlich die «erstmalige ermässigte Besteuerung», sondern an eine auf diesen Gegenstand bezogene Handlung; es zwang damit zum Nachvollzug eines impliziten Gedankenschritts.

Ausgehend von diesen Feststellungen wurde versucht, die Verständlichkeit der Verweise in der Vernehmlassungsvorlage der «Patentbox-Verordnung» durch folgende Änderungen zu verbessern:¹⁹

Art. 6 Abs. 1

¹Bei der erstmaligen ermässigten Besteuerung nach Artikel 24b Absatz 3 StHG wird der in der laufenden und den zehn vorangegangenen Steuerperioden berücksichtigte Forschungs- und Entwicklungsaufwand hinzugerechnet. ...

In der Bezugsnorm ersetzte eine explizite Wiederaufnahme den Verweis:

Art. 24b Abs. 3 StHG

³Wird der Reingewinn aus Patenten und vergleichbaren Rechten erstmals ermässigt besteuert, so werden der in vergangenen Steuerperioden bereits berücksichtigte Forschungs- und Entwicklungsaufwand sowie [...] hinzugerechnet.

Mit diesen Änderungen sollte die Anknüpfung an den Gegenstand der Bezugsnorm deutlicher und die Aussage der Ausführungsbestimmung ohne unnötigen Umweg ersichtlich geworden sein.

Beispiel 2

Im Vorentwurf eines Ausführungserlasses der Reform «Altersvorsorge 2020» stand folgende Bestimmung:

Verordnung über den Sicherheitsfonds BVG

2. Abschnitt: Zuschüsse bei ungünstiger Altersstruktur

Art. 20a Schwelle für die Ausrichtung von Zuschüssen

In Anwendung von Art. 58 Abs. 2 BVG wird der in Art. 58 Abs. 1 BVG festgehaltene Satz von 14% auf 14.5% erhöht.

Verwiesen wurde auf folgende Bestimmungen des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG):

Art. 58 Zuschüsse bei ungünstiger Altersstruktur

¹Eine Vorsorgeeinrichtung erhält Zuschüsse aufgrund ungünstiger Altersstruktur (Art. 56 Abs. 1 Bst. a), soweit die Summe der Altersgutschriften 14 Prozent der Summe

¹⁹ Die Änderungen der Artikel- und Absatznummern sind auf andere Änderungen in den Erlassen zurückzuführen und hier belanglos.

der entsprechenden koordinierten Löhne übersteigt. Die Zuschüsse werden jährlich auf der Grundlage des vorangegangenen Kalenderjahres berechnet.

² Der Bundesrat kann diesen Ansatz ändern, wenn der Durchschnittssatz der Altersgutschriften gesamtschweizerisch wesentlich von 12 Prozent abweicht.

Art. 56 Aufgaben

¹ Der Sicherheitsfonds:

- a. richtet Zuschüsse an jene Vorsorgeeinrichtungen aus, die eine ungünstige Altersstruktur aufweisen;

Im Ausführungserlass lässt der erste der beiden «nackten» Verweise («In Anwendung von») vermuten, dass die Bezugsnorm eine Kompetenzdelegation enthält; der zweite bezieht sich auf einen unbestimmten «Satz», der erst in Verbindung mit Sachüberschrift und Gliederungstitel – die indes keinen normativen Charakter haben – errahnen lässt, dass er mit der «Schwelle für die Ausrichtung von Zuschüssen bei ungünstiger Altersstruktur» identisch ist. Ungefragt bleibt, wer die Zuschüsse ausrichten soll.

Diese Feststellungen führten zu folgendem Vorschlag:

2. Abschnitt: Zuschüsse bei ungünstiger Altersstruktur

Art. 20a Satz für die Ausrichtung von Zuschüssen

Der Satz, ab dem der Sicherheitsfonds einer Vorsorgeeinrichtung Zuschüsse aufgrund ungünstiger Altersstruktur ausrichtet (Art. 58 Abs. 1 BVG), beträgt 14,5 Prozent.

Damit wurde die Begrifflichkeit vereinheitlicht («Satz»); der Verweis auf die Kompetenzdelegation entfiel, da kompetenzbegründende Bestimmungen in den Ingress eines Ausführungserlasses gehören; der Verweis auf Artikel 58 Absatz 1 BVG wurde mit Stichworten «eingekleidet», damit die Bestimmung so weit wie möglich aus sich selbst heraus verstanden werden kann, und als nützlicher informativer Verweis eingeklammert. Die Aussage wurde dadurch unwesentlich länger, aber hoffentlich verständlicher.

3. Tücken bei der Umschreibung des Inhalts einer Bezugsnorm

An folgenden Beispielen lassen sich die schon angesprochenen Tücken der Umschreibung des Inhalts einer Bezugsnorm mit Stichworten illustrieren:

Beispiel 1

Art. 89a Abs. 6 Ziff. 1 ZGB

⁶ Für Personalfürsorgestiftungen, die auf dem Gebiet der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge tätig sind [...], gelten überdies die folgenden Bestimmungen des

Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982¹¹ über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) über:

1. die Definition und Grundsätze der beruflichen Vorsorge sowie des versicherbaren Lohnes oder des versicherbaren Einkommens (Art. 1, 33a und 33b),

...

Unschwer nachprüfbar ist, dass die Stichworte in Ziffer 1 einzig auf Artikel 1 BVG verweisen, genauer auf dessen Absätze 1 und 2, nicht aber auf die im Klammerverweis ebenfalls aufgeführten Artikel 33a und 33b BVG. Diese haben laut ihren Sachüberschriften die Weiterversicherung des bisherigen versicherten Verdienstes nach dem 58. Altersjahr und die Erwerbstätigkeit nach dem ordentlichen Rentenalter zum Gegenstand. Vermutlich ist es die augenfällige Komplexität der Bezüge zwischen ZGB und BVG im Monster-Artikel 89a ZGB, die zu einem redaktionellen Missgeschick geführt hat.

Nach einer Entflechtung der Verweise könnten die Aufzählungselemente so aussehen:

1. die Definition und Grundsätze der beruflichen Vorsorge sowie des versicherbaren Lohnes oder des versicherbaren Einkommens (Art. 1 Abs. 1 und 2),

...

- 3c. die Weiterversicherung des bisherigen versicherten Verdienstes nach dem 58. Altersjahr (Art. 33a),
- 3d. die Erwerbstätigkeit nach dem ordentlichen Rentenalter (Art. 33b),

...

Beispiel 2

Art. 66c Abs. 2 MVG

²Die Prämie für Leistungen bei Unfall der bei der freiwilligen Grundversicherung Versicherten besteht aus einem Zuschlag zur Prämie für Leistungen bei Krankheit. Der Zuschlag wird nach der Deckung der Unfallkosten der Leistungen nach Artikel 66b Absatz 1 dieser Versichertenkategorie bemessen.

Diese Bestimmung des Bundesgesetzes über die Militärversicherung (MVG) ist Teil des Bundesgesetzes über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019²⁰. Vermutlich wegen Zeitknappheit hat dieses nicht alle Etappen der redaktionellen Qualitätssicherung durchlaufen. Problematisch ist die Unklarheit über den Skopus (= Blickfeld, Reichweite) des Verweises im zweiten Satz. Auf welche Teile der Genitivkette bezieht er sich? Auf «Leistungen nach ...», auf «Unfallkosten der Leistungen nach ...» oder auf «Deckung der Unfallkosten der Leistungen nach ...»? Aus sprachlicher Sicht ist die erste Vermutung die nächstliegende, die

²⁰ AS 2017 5205.

anderen Möglichkeiten sind aber nicht auszuschliessen. Da sich die Verweisnorm auf Leistungen bei Unfall bezieht, die Bezugsnorm hingegen auf Leistungen bei Krankheit, sind letztlich alle Bezugnahmen zumindest verwirrend. Aus der Verwaltung eingebrachte Vorschläge zur Klärung konnten angesichts des fortgeschrittenen parlamentarischen Verfahrens nicht mehr berücksichtigt werden.²¹

Fazit: Wird der Skopus eines Verweises in Stichworten umschrieben, so ist stets zu prüfen, ob die Umschreibung sachlich und begrifflich zutreffend ist und ob die Reichweite des Verweises klar erkennbar ist, d. h. der Verweis weder etwas ausschliesst, was gemeint ist, noch etwas einschliesst, was nicht gemeint ist.

4. Verweisketten

Besonders ärgerlich sind Verweisketten; der Gesetzgebungsleitfaden des Bundes bezeichnet sie unverblümt als «Plage»²². Die folgende Verweiskette beginnt im Freizügigkeitsgesetz (FZG) und endet in der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2):

Art. 2 Abs. 4 FZG: Überweist die Vorsorgeeinrichtung die fällige Austrittsleistung nicht innert 30 Tagen, nachdem sie die notwendigen Angaben erhalten hat, so ist ab Ende dieser Frist ein Verzugszins nach Artikel 26 Absatz 2 zu bezahlen.

Die Bezugsnorm des Binnenverweises lautet:

Art. 26 Abs. 2 FZG: Er [der Bundesrat] setzt den Verzugszinssatz fest und bestimmt einen Zinsrahmen für den technischen Zinssatz von mindestens einem Prozent. Bei der Bestimmung des Zinsrahmens sind die tatsächlich verwendeten technischen Zinssätze zu berücksichtigen.

Diese Kompetenzdelegation führt in die Freizügigkeitsverordnung (FZV):

Art. 7 FZV: Der Verzugszinssatz entspricht dem BVG-Mindestzinssatz plus einem Prozent. ...

Der implizite Verweis führt in das BVG:

Art. 15 Abs. 2 BVG: Der Bundesrat legt den Mindestzins fest. Dabei berücksichtigt er die Entwicklung der Rendite marktgängiger Anlagen, insbesondere der Bundesobligationen, sowie zusätzlich der Aktien, Anleihen und Liegenschaften.

²¹ Ein Vorschlag für den zweiten Satz lautete: «Dieser Zuschlag wird so bemessen, dass die Kosten der Leistungen bei Unfall dieser Versicherten gemäss Artikel 66b Absatz 1 gedeckt werden.».

²² BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Rz. 906.

Die Kompetenzdelegation führt in die BVV 2:

Art. 12 Bst. j BVV 2: Das Altersguthaben wird verzinst:

j. für den Zeitraum ab 1. Januar 2017: mindestens mit 1 Prozent.

Erkenntnis am Ende der Reise: 2017 beträgt der Verzugszins 2 Prozent.

Eine Ursache für die Entstehung solcher Ketten oder Kaskaden dürfte in einer sogenannten «additiven Gesetzgebung» liegen: Um Bestehendes nicht anzutasten, um in der Vernehmlassung oder in der parlamentarischen Beratung Diskussionen über andere Themen zu vermeiden oder einfach um die Revision mit möglichst geringem Aufwand durchzuführen, werden Bestimmungen angefügt statt integriert.

V. Erfahrungen, Empfehlungen, Ausblick

1. Erfahrungen

PETER NOLL hält in seiner «Gesetzgebungslehre» fest, dass sich im Problem der Verweisungen «fast alle Fragen der Gesetzessystematik und, im Zusammenhang damit, der gesetzgeberischen Hermeneutik» konkretisieren.²³

Erfahrungen bei der Begleitung von Rechtsetzungsvorhaben bestätigen diese Aussage: Klarheit über die Problemstellung, ein guter Überblick über das regulatorische Umfeld, ein durchdachtes Normkonzept und angemessene zeitliche, aber auch andere Ressourcen für den Gesetzgebungsprozess führen zu einer «guten Gesetzessprache», die sich auch in einer zweckmässigen Verweisssetzung offenbart. Wird ein Erlass folgerichtig aufgebaut, so erübrigen sich Verweise, insbesondere Binnenverweise; die Rechtssätze sind vollständig formuliert und der Lesefluss wird nicht unterbrochen. Enthält ein Erlass Verweise nur dort, wo sie wesentlich zur Sprach- und Regelungsökonomie sowie zur Einheitlichkeit der Rechtsordnung beitragen, so spricht dies für die Ausgereiftheit des Textes. Die Art und Weise der Verweisssetzung wird so zu einem Indikator für die Qualität der Rechtsetzungsarbeit.

²³ NOLL, S. 228.

2. Empfehlungen

Daraus lassen sich folgende Empfehlungen²⁴ für die Gesetzgebung ableiten:

- Zu prüfen ist, ob ein Verweis nötig oder zumindest zweckmässig ist.

Scheinen in einem Entwurf zahlreiche Verweise, namentlich Binnenverweise, notwendig zu sein, dann sollte in erster Linie die innere und äussere Systematik überprüft werden.

- Jeder Verweis sollte so formuliert werden, dass genau erkennbar und so einfach wie möglich zu verstehen ist, von welcher Verweissnorm in welcher Art und Weise auf welche Bezugsnorm verwiesen wird.

Werden die Verweissnorm und die Bezugsnorm zusammengefügt, so sollte sich eine vollständige, eindeutige und klare Aussage ergeben.

Die Frage, ob der Inhalt der Bezugsnorm in Stichworten umschrieben werden soll oder ob ein «nackter» Verweis genügt, führt zum Thema der Adressatengerechtigkeit und Anwendungsfreundlichkeit. Hier kann folgende Faustregel gelten:

- In spezialgesetzlichen Erlassen, die vor allem von Fachleuten angewendet werden, fällt das Gebot der Knappheit stärker ins Gewicht.
- In Erlassen mit einem breiten Adressatenkreis, der auch juristische Laien umfasst, sind die Gebote der Verständlichkeit und des Lesekomforts stärker zu gewichten.

3. Ausblick

Abschliessend ein Ausblick auf mögliche Auswirkungen der Digitalisierung auf die Gestaltung, Publikation und Anwendung von Erlasstexten: Absehbar ist, dass künftig zu jeder elektronisch publizierten Bestimmung mit wenigen Klicks festgestellt werden kann, weshalb und wie sie initiiert worden ist, wie sie im Laufe des Gesetzgebungsprozesses ihre gültige Form erhalten hat, was Lehre und Rechtsprechung dazu erläutern bzw. entschieden haben und allenfalls auch, wohin sie verweist oder woher auf sie verwiesen wird. Zu erwarten ist eine Fülle von Zusatzinformationen, die wiederum intelligente Such- und Filterstra-

²⁴ Vgl. auch BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Rz. 906.

tegien zur Folge haben muss, sollen Anwenderinnen und Anwender nicht in der Informationsflut ertrinken.

Bei Fragen der Verweisung könnte die Digitalisierung das Gebot der sparsamen Verwendung in den Hintergrund treten lassen. Bei Fragen der Verweigestaltung könnte sie das Knappheitsgebot in den Vordergrund rücken, wenn Bezugnahmen dank systematisch eingefügten Links mit wenigen Klicks rasch nachvollziehbar werden. Bleibt zu hoffen, dass die Transparenz auf den verschiedenen Ebenen des Textverstehens nicht unter einer solchen Entwicklung leidet und dass das Verständlichkeitsgebot nicht letztlich auf der Strecke bleibt.

Literatur

BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (Hrsg.), Gesetzgebungsleitfaden, Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3. Aufl., Bern 2007

BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ (Hrsg.), Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Empfehlungen zur Gestaltung von Gesetzen und Rechtsverordnungen, 3. Aufl., Köln 2008

HÖFLER STEFAN, Die Redaktion von Verweisen unter dem Aspekt der Verständlichkeit, LeGes 2015/2, S. 325 ff.

MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2013

NOLL PETER, Gesetzgebungslehre, Reinbek bei Hamburg 1973

SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI (Hrsg.), Gesetzestechnische Richtlinien des Bundes (GTR), Stand 31. August 2017. Abrufbar unter: www.admin.ch/gtr/de (besucht am 12.01.2018)

Über kurz oder lang: zur angemessenen Kürze in der Formulierung von Rechtsvorschriften

Andreas Hartmann / Zsuzsa Parádi

Inhaltsübersicht

I. Einleitung	215
II. Die Kunst der Kürze: Grundsätze für knapp und verständlich formulierte Normen	216
III. Kritik der Kürze: Warum knappe Formulierungen zu Ungenauigkeit und Schwerverständlichkeit führen können	217
IV. Die Tücke der Lücke: Beispiele für Verknappungen	219
1. Ellipse: kurz, aber unpräzise	219
2. Kurz, aber kompliziert: mehrere Regelungsaussagen in einem Satz	222
3. Nominalstil: kurz, aber mehrdeutig	225
4. Verweise: kurz, aber länger	230
5. Vorannahmen (Präsuppositionen): kurz, aber intransparent	233
V. Zusammenfassung: kurz und gut	236
Literatur	237

I. Einleitung

Rechtsvorschriften sollen präzise, verständlich und knapp formuliert sein.

Im vorliegenden Beitrag wird untersucht, in welchem Verhältnis das Knappheitsgebot zum Präzisionsgebot und zum Verständlichkeitsgebot steht. Widerspricht ein Streben nach Knappheit den Anforderungen an die geforderte Präzision und Verständlichkeit? Und wenn ja, in welchen Fällen können knappe Formulierungen dazu führen, dass Regelungen schwer verständlich oder rechtlich unpräzise werden?

Um diese Fragen beantworten zu können, wird zunächst geklärt, was es überhaupt bedeutet, «kurz» beziehungsweise «knapp»¹ zu formulieren. Dazu werden die Grundsätze für die Formulierung knapper Rechtsvorschriften wieder-

¹ Im vorliegenden Beitrag werden «Kürze» bzw. «kurz» und «Knappheit» bzw. «knapp» synonym verwendet.

gegeben, die im Schweizer Gesetzgebungsleitfaden das «Ideal der Knappheit» ausmachen.

Anschliessend wird erläutert, aus welchen Gründen Knappheit zu Schwierigkeiten führen kann. Zur Veranschaulichung werden dann Beispiele vorgestellt, in denen verknappte Formulierungen zu Schwierigkeiten führen, da sie im Konflikt mit der geforderten Präzision und Verständlichkeit stehen. Die Beispiele stammen aus Gesetzentwürfen, die der Redaktionsstab Rechtssprache² im Rahmen der Gesetzesredaktion für die deutschen Bundesministerien bearbeitet hat.

II. Die Kunst der Kürze: Grundsätze für knapp und verständlich formulierte Normen

Vergleicht man verschiedene Leitfäden zur sprachlichen Gestaltung von Rechtsvorschriften,³ so finden sich dort mehr oder weniger umfangreiche Ausführungen und Hinweise zum Thema Knappheit. Der Schweizer Gesetzgebungsleitfaden erklärt das «Ideal der Knappheit» am ausführlichsten und am besten und stellt drei Grundsätze zur Knappheit auf.⁴

Zunächst bedeutet Knappheit, dass der Inhalt von Rechtsvorschriften auf das Normative zu beschränken ist. In Randziffer 926 heisst es:

Erlasstexte formulieren Normen und (fast) nichts anderes als Normen. In einem Erlasstext haben nichts verloren:

² Der Redaktionsstab Rechtssprache wurde in Deutschland – nach dem Vorbild der seit 1976 in der Schweiz bestehenden verwaltungsinternen Redaktionskommission (VIRK) – im Jahr 2009 beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz eingerichtet. Er prüft die Regelungsentwürfe der Bundesministerien auf sprachliche Richtigkeit und Verständlichkeit.

³ Betrachtet wurden die deutschsprachigen Leitfäden, und zwar

- der Schweizer Gesetzgebungsleitfaden: Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes (zit. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ),
- der Gemeinsame Leitfaden des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission für Personen, die an der Abfassung von Rechtstexten der Europäischen Union mitwirken (zit. EUROPÄISCHE UNION),
- die Niederösterreichischen legislativen Richtlinien (zit. AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG) und
- das für Deutschland geltende Handbuch der Rechtsförmlichkeit: Empfehlungen zur Gestaltung von Gesetzen und Rechtsverordnungen (zit. BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ).

⁴ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Rz. 926 ff.

- Beschreibungen eines Sachverhalts;
- Erklärungen, warum etwas so ist, wie es ist;
- Begründungen, warum eine Norm aufgestellt wird;
- Appelle an die Adressatinnen und Adressaten;
- Deklarationen von politischen Absichten;
- Motive und Ziele für den Erlass oder einzelne Bestimmungen.

Der zweite Grundsatz lautet, dass derselbe Regelungsinhalt nicht wiederholt werden darf (Randziffer 928):

Wiederholungen von Normen (Redundanz) sind zu vermeiden.

Gemeint ist, dass Regelungen aus höherrangigem Recht nicht im niederrangigen Recht wiederholt werden dürfen. Und natürlich darf derselbe Regelungsinhalt auch nicht innerhalb eines Textes wiederholt werden, etwa weil er besonders wichtig ist.

Der dritte Grundsatz betrifft die Ausformulierung der Norm selbst. Die Norm soll nicht unnötig umständlich formuliert werden, sondern möglichst kurz und einfach. Ebenfalls in Randziffer 928 heisst es dazu:

Erlasstexte sollen so knapp wie möglich formuliert sein. Die Norm soll gerade heraus formuliert und nicht hinter viel unnötigen Worten versteckt werden. Bei jedem Wort ist zu prüfen, ob es für die Formulierung der Norm nötig ist.

Werden die Grundsätze zur Knappheit nicht beachtet, so kann dies dazu führen, dass beim Adressaten ein unnötiger kognitiver Mehraufwand entsteht, da er mehr lesen und verarbeiten muss, als im jeweiligen Regelungskontext erforderlich ist.

III. Kritik der Kürze: Warum knappe Formulierungen zu Ungenauigkeit und Schwerverständlichkeit führen können

Doch Knappheit oder Kürze ist keine absolute Grösse, sondern muss sich daran messen lassen, ob sie geeignet ist, den Regelungsinhalt so verständlich wie möglich abzubilden. Auch bei knappen Formulierungen kann das Verstehen erschwert sein, etwa wenn bei verknappten Formulierungen von Normen gedanklich das einzufügen ist, was in der Formulierung möglicherweise ausgespart ist. In bestimmten Fällen erfordert es sogar noch eine kognitive Leistung. In den

legistischen Richtlinien Niederösterreichs⁵ wird genau davor in Ziffer 2.1.9 gewarnt:

Ein Überziehen des Prinzips der sprachlichen Ökonomie ist zu vermeiden. Extreme Kürze der Norm verringert ihre Verständlichkeit (Überforderung des Lesers).

Auch der Gemeinsame Leitfaden des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission⁶ warnt unter Ziffer 5.2.1 davor, Normen auf Kosten ihrer Verständlichkeit in ein zu enges Korsett zu zwängen:

Verkürzte oder zusammengezogene Sätze sind zu vermeiden. Der Verfasser sollte nicht versuchen, sich kurz zu fassen, wenn der komplexe Regelungsgehalt eine ausführlichere Formulierung erfordert.

Bei sehr knapp formulierten Vorschriften ist es nicht selten der Fall, dass weitere redaktionelle Vorgaben für das Verfassen von Rechtsvorschriften verletzt werden, insbesondere der Grundsatz, dass in einem Satz nur eine Regelungsaussage enthalten sein soll.⁷ Aus diesem Grund warnt auch der Schweizer Gesetzgebungsleitfaden⁸ in Randziffer 929 ausdrücklich vor zu knappen Formulierungen:

Knappheit kann allerdings ins Negative umschlagen. Das ist dann der Fall, wenn Normen, die explizit statuiert werden müssten, stillschweigend vorausgesetzt oder mit einer andern Norm zusammen mitgesagt statt eigens gesagt werden. Manchmal kann es auch sinnvoll sein, etwas ausdrücklich zu sagen, obschon es aus Gründen der Logik nicht gesagt werden müsste.

Bei zu knappen Formulierungen verringert sich der kognitive Aufwand beim Adressaten nicht, sondern ganz im Gegenteil führt die Verknappung oft dazu, dass er sich erhöht. Zu dem erhöhten Aufwand tritt noch die Unsicherheit, ob die Aussparungen auch so ausgefüllt werden, dass die vom Gesetzgeber intendierte Regelung entsteht. Im schlimmsten Fall kann dies bedeuten, dass die Norm nicht hinreichend präzise ist und somit gegen das Bestimmtheitsgebot verstößt.

⁵ AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, Ziff. 2.1.9.

⁶ EUROPÄISCHE UNION, Ziff. 5.2.1

⁷ Die Empfehlung findet sich als Teil der sogenannten Eugen-Huber-Regel in BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Rz. 880: «pro Satz ein Gedankengang».

Für Deutschland gilt diese Empfehlung in ähnlicher Weise: «Ein Satz sollte nach Möglichkeit nur eine Aussage enthalten.» (BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ, Rz. 97).

⁸ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Rz. 929.

IV. Die Tücke der Lücke: Beispiele für Verknappungen

Die folgenden Normausschnitte sind Beispiele dafür, welche Verstehenshürden durch das Verwenden von knapp gehaltenen Formulierungen entstehen können. Bei den Beispielen handelt es sich um unterschiedliche Formen der Verknappung. Die Formen, die hier genannt werden, sind nach Erfahrung der Autoren die, die am häufigsten auftreten und die grössten Verständnisschwierigkeiten darstellen.

1. Ellipse: kurz, aber unpräzise

Ausgangslage

Ein häufiger Grund für die Schwerverständlichkeit von Normen sind Ellipsen. Ellipsen (auch als Einsparungen oder Auslassungen bezeichnet) werden verwendet, um in einem Satz redundante Wörter oder Satzteile zu vermeiden. In einer elliptischen Struktur werden Elemente, die sich wiederholen, eingespart, da eine Wiederholung für eine gelingende Kommunikation in der Regel nicht notwendig ist. Die Wiederholung würde sogar meist als stilistisches Manko aufgefasst.

Das Beispiel ist eine Delegationsnorm⁹ und stammt aus dem Entwurf des Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetzes. In § 4 Absatz 1 Nummer 4 liegen eine offenkundige Ellipse und eine mögliche Ellipse vor:

(1) Soweit es zur Sicherstellung der Grundversorgung in einer Versorgungskrise geboten ist, können durch Rechtsverordnung Vorschriften erlassen werden über

1. [...],
4. die Verwendung von Maschinen und Geräten, Treibstoffen, Brennstoffen, Geräten zur Notstromversorgung sowie von sonstigen Betriebsmitteln zum Herstellen oder Behandeln von Erzeugnissen,
5. [...]

Die offenkundige Ellipse, eine sogenannte Reihenellipse¹⁰, besteht darin, dass das Satzglied «die Verwendung von» nur vor dem ersten Aufzählungsglied «Maschinen und Geräten» verwendet wird, dann aber vor den weiteren Aufzählungsgliedern («__Treibstoffen, __Brennstoffen, __Geräten zur Notstrom-

⁹ In Deutschland: Ermächtigungsgrundlage.

¹⁰ Als Reihenellipse wird eine Ellipse bezeichnet, die sich auf mehrere Satzglieder bezieht.

versorgung sowie __sonstigen Betriebsmitteln») ausgelassen wird. Diese Reihenellipse führt jedoch zunächst nicht zu Verständnisproblemen.

Wie verhält es sich jedoch mit dem nachgestellten Attribut «zum Herstellen oder Behandeln von Erzeugnissen»? Bei ihm ist unklar, ob es sich nur auf das unmittelbar vorangegangene Aufzählungsglied «[von] sonstigen Betriebsmitteln» bezieht oder ob es auch ein (jeweils eingespartes) Attribut zu den vorangegangenen Aufzählungsgliedern sein soll, also auch noch zu «[die Verwendung von] Maschinen und Geräten, Treibstoffen, Brennstoffen, Geräten zur Notstromversorgung» gehört. Der Wortlaut der Norm gibt hier keinen Anhaltspunkt. Die Erläuterungen¹¹ zu der Norm führten jedoch zu der Annahme, dass sich das Attribut auf alle vorangegangenen Aufzählungsglieder beziehen sollte.

Füllt man in Nummer 4 die Aussparungen einer solchen angenommenen Reihenellipse (hervorgehoben durch Unterstreichung), so entsteht folgender Wortlaut¹²:

4. die Verwendung von
 - a) Maschinen und Geräten zum Herstellen oder Behandeln von Erzeugnissen,
 - b) Treibstoffen und Brennstoffen zum Herstellen oder Behandeln von Erzeugnissen,
 - c) Geräten zur Notstromversorgung zum Herstellen oder Behandeln von Erzeugnissen sowie
 - d) sonstigen Betriebsmitteln zum Herstellen oder Behandeln von Erzeugnissen,

Da es sich bei «Erzeugnissen» laut der Begriffsbestimmung in § 2 Nummer 2 um Lebensmittel (im weitesten Sinn) handelt, kann sich das Attribut «zum Herstellen oder Behandeln von Erzeugnissen» inhaltlich nur auf die Substantive in den Buchstaben a) und d) beziehen, denn Maschinen und Geräte sowie sonstige Betriebsmittel können dazu verwendet werden, Lebensmittel herzustellen

¹¹ In Deutschland: Begründung.

¹² Nimmt man an, dass sich das Attribut «zum Herstellen oder Behandeln von Erzeugnissen» auf alle vorangehenden Aufzählungsglieder bezieht, und ergänzt dieses Attribut dementsprechend hinter jedem Aufzählungsglied, so ist es dann auch erforderlich, das zunächst unproblematische «die Verwendung von» vor jedem Aufzählungsglied zu wiederholen. Dadurch wird klargestellt, dass die Dative der einzelnen Aufzählungsglieder abhängig sind von «die Verwendung von» und nicht vom «von» im neu eingefügten «zum Herstellen oder Behandeln von Erzeugnissen». Ohne das Wiederholen von «die Verwendung von» ergäbe sich folgender Text:
«4. die Verwendung von Maschinen und Geräten zum Herstellen oder Behandeln von Erzeugnissen, Treibstoffen und Brennstoffen zum Herstellen oder Behandeln von Erzeugnissen, [...]». Hier würde man sonst zunächst verstehen: zum Herstellen oder Behandeln von Erzeugnissen, Treibstoffen und Brennstoffen. Durch eine weitere typographische Untergliederung kann jedoch auf die Wiederholung verzichtet werden.

oder zu behandeln. Ein direkter Bezug des Attributs auf die Substantive in den Buchstaben b) und c) ergibt jedoch inhaltlich keinen Sinn. Denn Treib- und Brennstoffe sowie Geräte zur Notstromversorgung dienen nicht zum Herstellen oder Behandeln von Erzeugnissen, sondern werden vielmehr *für den Betrieb* der zuvor genannten Maschinen und Geräte benötigt. Auf die Substantive in den beiden Buchstaben b) und c) bezieht sich das Attribut «zum Herstellen oder Behandeln von Erzeugnissen» somit nicht direkt, sondern allenfalls mittelbar.

Die in der Originalformulierung verwendete Ellipse führt in diesem Fall also zu Mehrdeutigkeit und Unbestimmtheit, somit zu einer unpräzisen Norm.

Lösungsmöglichkeit

Um diese unpräzise und letzten Endes falsche Formulierung zu vermeiden, wurde in der gesetzesredaktionellen Bearbeitung folgender Vorschlag unterbreitet:

4. die Verwendung von
 - a) Maschinen und Geräten zum Herstellen oder Behandeln von Erzeugnissen,
 - b) Treibstoffen und Brennstoffen für diese Maschinen und Geräte,
 - c) Geräten zur Notstromversorgung zum Betrieb dieser Maschinen und Geräte sowie
 - d) sonstigen Betriebsmitteln zum Herstellen oder Behandeln von Erzeugnissen,

Das nachgestellte Attribut «zum Herstellen oder Behandeln von Erzeugnissen» wird wiederholt, jedoch nur dort, wo es inhaltlich passt: bei den Buchstaben a) und d). Für die anderen Aufzählungsglieder wird das Attribut so umformuliert, dass der inhaltlich beabsichtigte Sinn entsteht (siehe Unterstreichung).

Die neue Formulierung ist nun zwar länger, aber dafür präzise. So muss der Leser jetzt zwar mehr lesen als im Original, erspart bleibt ihm aber der kognitive Aufwand, die einzelnen Satzteile richtig zuordnen zu müssen. Erspart bleibt ihm gleichzeitig auch das Risiko, eine falsche Zuordnung zu treffen.

Fazit

Ellipsen können verwendet werden, um aus stilistischen Gründen auf die Wiederholung von einzelnen Wörtern oder Satzteilen zu verzichten. Zu vermeiden sind jedoch mehrere Ellipsen innerhalb eines Satzes, insbesondere wenn ein zu wiederholender Bestandteil am Beginn steht und ein zweiter zu wiederholender Bestandteil am Ende steht.

Regelungen müssen so formuliert sein, dass eindeutig ist, wie sich die einzelnen Satzteile aufeinander beziehen, insbesondere auf welche Aufzählungsglieder sich ein (vorangestelltes oder nachgestelltes) Attribut bezieht. Kann dies nur

durch Wiederholung von Satzteilen erreicht werden, so ist die Wiederholung einer kürzeren, aber unpräzisen Formulierung vorzuziehen.¹³

2. Kurz, aber kompliziert: mehrere Regelungsaussagen in einem Satz

Ausgangslage

Mit elliptischen Strukturen lassen sich nicht nur Wörter oder Wortgruppen einsparen, sondern auch umfangreichere Satzteile. Diese Verknappung kann Verschränkungen in der Satzkonstruktion zur Folge haben, die dem Leser das Erfassen des Regelungsgehalts erheblich und unnötigerweise erschweren. Dieses Phänomen lässt sich gut an dem folgenden Beispiel veranschaulichen, das aus dem Entwurf zum Filmförderungsgesetz (§ 164) stammt:

(1) Wer nach diesem Gesetz eine Filmabgabe zu leisten oder Förderhilfen erhalten hat, muss der Filmförderungsanstalt, wer eine Bescheinigung des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle beantragt, muss dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle die für die Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Auskünfte erteilen und entsprechende Unterlagen vorlegen. Dies gilt auch für Personen, die eine Filmabgabe nur deshalb nicht zu leisten haben, weil [...].

Das Augenmerk liegt zunächst auf Satz 1: In ihm sind nicht nur mehrere Regelungsaussagen enthalten, sondern diese Regelungsaussagen werden auch noch durch Ellipsen miteinander verschränkt. Wie der Workshop zeigte, wurde bei den Wortmeldungen nicht auf Anhieb erkannt, dass es sich hier um drei Regelungsaussagen handelt. Zu komplex ist die Verschachtelung von drei Tatbeständen und drei Rechtsfolgen, bei der der erste Teil der Rechtsfolge je nach Tatbestand variiert und der zweite Teil der Rechtsfolge für alle drei Tatbestände gilt:

Tatbestand 1 mit Rechtsfolge:

Wer nach diesem Gesetz eine Filmabgabe zu leisten oder Förderhilfen erhalten hat, muss der Filmförderungsanstalt, wer eine Bescheinigung des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle beantragt, muss dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle die für die Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Auskünfte erteilen und entsprechende Unterlagen vorlegen.

¹³ Diese Forderung steht auch in EUROPÄISCHE UNION, Ziffer 5.2.3:

«Der Bezug zwischen den einzelnen Satzteilen muss grammatisch eindeutig sein. Es darf beispielsweise keine Unklarheit darüber bestehen, ob sich ein Adjektiv lediglich auf ein Substantiv oder auf mehrere bezieht.»

Tatbestand 2 mit Rechtsfolge:

Wer nach diesem Gesetz eine Filmabgabe zu leisten oder Förderhilfen erhalten hat, muss der Filmförderungsanstalt, wer eine Bescheinigung des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle beantragt, muss dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle die für die Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Auskünfte erteilen und entsprechende Unterlagen vorlegen.

Tatbestand 3 mit Rechtsfolge:

Wer nach diesem Gesetz eine Filmabgabe zu leisten oder Förderhilfen erhalten hat, muss der Filmförderungsanstalt, wer eine Bescheinigung des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle beantragt, muss dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle die für die Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Auskünfte erteilen und entsprechende Unterlagen vorlegen.

Mit ihren drei Regelungsaussagen verstösst die Formulierung gegen den Grundsatz, dass in einem Satz nur eine Regelungsaussage enthalten sein soll. Erschwerend kommt hinzu, dass in diesem Satz Regelungen für drei unterschiedliche Verpflichtete getroffen werden, die die geforderten Auskünfte unterschiedlichen Behörden zu erteilen haben.

Knapp zu formulieren sollte nicht dazu führen, dass vom Adressaten verlangt wird, erst den durch Ellipsen verknüpften Satz zu komplettieren, dann drei Regelungen des Satzes zu lesen und schliesslich aus den drei Regelungen die ihn betreffende Regelung wieder herauszufiltern. Mit dieser knappen Formulierung wird der kognitive Aufwand deutlich erhöht, da der Adressat drei vermeidbare Denkschritte machen muss. Zudem steigt das Risiko, dass bei einem unübersichtlichen Normengeflecht eine Norm schlicht übersehen wird.

Darüber hinaus ergibt sich aus dem verschränkten Satz 1 ein weiteres Problem: Satz 2 beginnt mit dem Demonstrativpronomen «Dies». Rein grammatikalisch nimmt das Demonstrativpronomen auf den gesamten Satz 1 Bezug, also auf alle drei Verpflichteten. Dem Inhalt nach bezieht sich Satz 2 aber nur auf einen der drei Verpflichteten, und zwar auf denjenigen, der (eigentlich) eine Filmabgabe zu leisten hat. Der Bezug des Demonstrativpronomens «dies» ist hier also nicht nur unpräzise, sondern falsch.

Lösungsmöglichkeit

Damit jeder Satz nur eine Regelungsaussage enthält, wird der komplexe Satz 1 aufgelöst und für jeden Verpflichteten ein eigener Absatz mit der für ihn zuständigen Behörde formuliert. Diese Aufteilung führt dazu, dass sich nun der ursprüngliche Satz 2 mit dem Demonstrativpronomen «dies» passgenau an-

schliessen lässt, und zwar in Absatz 1, wo der entsprechende Verpflichtete genannt wird.

Gegen eine solche Formulierung liesse sich vielleicht einwenden, dass der Satzteil, der den ursprünglichen Satz 1 grammatikalisch und inhaltlich zusammengehalten hat («muss erforderliche Auskünfte erteilen und entsprechende Unterlagen vorlegen»), nun dreimal geschrieben steht: also ein stilistischer Einwand. Doch hält dieser Satzteil die Regelung tatsächlich inhaltlich zusammen? Müssen also alle drei Auskunftspflichteten die gleichen Auskünfte erteilen? Der originale Absatz 2 regelt genau dies:

(2) Die Auskunftspflicht erstreckt sich insbesondere auf [...].

Da die aufgezählten Auskunftsinhalte inhaltlich sehr disparat erschienen, drängte sich bei der Gesetzesredaktionellen Bearbeitung die Frage auf, ob hier eine Spezifizierung für jeden der drei Verpflichteten erforderlich sei. Auf diesen Hinweis hin ordnete das federführende Ressort die einzelnen Inhalte der Auskunftspflicht dem jeweiligen Verpflichteten zu (im Ausschnitt unten durch Unterstreichung hervorgehoben).¹⁴ Konsequenterweise hätten die unterschiedlichen Inhalte der Auskunft gleich in den jeweils ersten Satz des Absatzes – so wie in Absatz 3 – mitaufgenommen werden sollen. Dadurch hätte dann auch der Satzteil «muss erforderliche Auskünfte erteilen und entsprechende Unterlagen vorlegen» nicht wiederholt werden müssen.

So ist die verkündete Fassung von § 164 des Filmförderungsgesetzes¹⁵ zwar deutlich länger, aber nun verständlich und rechtlich präzise formuliert:

(1) Wer nach diesem Gesetz eine Filmabgabe zu leisten hat, muss der Filmförderungsanstalt die für die Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Auskünfte erteilen und entsprechende Unterlagen vorlegen. Dies gilt auch für Personen, die eine Filmabgabe nur deshalb nicht zu leisten haben, weil [...]. Die Auskunftspflicht erstreckt sich auf [...].

¹⁴ Wie sehr hier eine Spezifizierung erforderlich war, zeigt sich daran, dass die Auskunftspflicht in Absatz 1 immerhin 12 Nummern umfasst, in Absatz 2 jedoch nur 2 Nummern, in Absatz 3 ist ihr Umfang gleich in Satz 1 integriert. Die Zusammenziehung hätte in Absatz 1 folgendermassen lauten können:

«(1) Wer nach diesem Gesetz eine Filmabgabe zu leisten hat, muss der Filmförderungsanstalt *die folgenden Auskünfte erteilen und entsprechende Unterlagen vorlegen*: [...]». Auch Absatz 2 hätte entsprechend zusammengezogen werden können. Wegen grossen Zeitdrucks war eine weitere Beteiligung der Gesetzesredaktion unterblieben.

¹⁵ Abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/ffg_2017/_164.html (besucht am 12.1.2018).

(2) Wer nach diesem Gesetz Förderhilfen beantragt oder erhalten hat, muss der Filmförderungsanstalt die für die Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Auskünfte erteilen und entsprechende Unterlagen vorlegen. Die Auskunftspflicht erstreckt sich auf [...].

(3) Wer eine Bescheinigung des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle beantragt, muss dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle die zur Prüfung der Voraussetzungen der §§ 41 bis 45 erforderlichen Auskünfte erteilen und entsprechende Unterlagen sowie den Nachweis nach § 51 Absatz 1 Satz 2 vorlegen. [...]

Fazit

Das Streben nach einer kurzen Formulierung darf nicht dazu führen, dass in einem Satz mehrere Regelungen vermengt und durch eine komplizierte Satzkonstruktion miteinander verschränkt werden. Der redaktionelle Grundsatz, dass in einem Satz nur eine Regelungsaussage enthalten sein soll, hat Vorrang und sollte nicht verletzt werden. Eine solche Verletzung kann auch nicht «geheilt» werden, indem der mit mehreren Regelungsaussagen überfrachtete Satz dann durch Auslassungen wieder verknüpft wird.

3. Nominalstil: kurz, aber mehrdeutig

Das nächste Beispiel ist ein Satz im sogenannten Nominalstil. Warum der Nominalstil zu Verständnisproblemen führen kann, wird zunächst allgemein in einem kurzen Exkurs erläutert.

Exkurs zum Nominalstil

Von Nominalstil spricht man, wenn es in einem Satz zu einer Häufung von Substantiven (Nomen) kommt. Verbunden mit einem Artikel und/oder einer Präposition kann ein Substantiv als sogenannte Nominalphrase unterschiedliche Funktionen in einem Satz erfüllen. Eine Nominalphrase kann auftreten

- als Objekt («das Buch lesen»),
- als Präpositionalobjekt («an das Buch denken»),
- als nachgestelltes Attribut («die Illustrationen in dem Buch») oder
- als Adverbialbestimmung («das Buch im Sommer lesen»).

Zur Veranschaulichung des Problems mag das folgende kurze Beispiel dienen: «an die Buchung des Urlaubs im Sommer denken». Hier kann «im Sommer» entweder nachgestelltes Attribut zu «Urlaub» sein (was für ein Urlaub? der Urlaub im Sommer, also: an die Buchung des Sommerurlaubs denken) oder eine

temporale Adverbialbestimmung zum Verb «denken» (zu welchem Zeitpunkt an die Buchung denken? im Sommer, also: im Sommer an die Buchung des Urlaubs denken). Je mehr Nominalphrasen in einem Satz aneinandergereiht werden, umso schwieriger ist es, ihre jeweilige Funktion zu erkennen und den Inhalt des Satzes zu erfassen.

Charakteristisch für den Nominalstil ist, dass statt Verben oft sogenannte Verbalabstrakta («buchen» → «die Buchung») verwendet und so Nebensätze vermieden werden. Dies führt zwar zu einer komprimierten Formulierung, erhöht aber auch ihren Abstraktionsgrad und erschwert die Verständlichkeit.

Für die Schwerverständlichkeit von Sätzen mit Nominalstil gibt es zwei weitere, rein grammatikalische Gründe.

Zum einen gibt es im heutigen Deutsch nur noch wenige Kasus-Endungen, das heisst, an der Wortform des Substantivs lässt sich meist nicht mehr eindeutig erkennen, in welchem Fall es steht. So ist zum Beispiel bei den häufig verwendeten Verbalabstrakta mit der Endung «-ung» (wie «Buchung») die Wortform in allen vier Fällen identisch. Auch mit Artikel bleiben Mehrdeutigkeiten erhalten: «die Buchung» kann sowohl Nominativ als auch Akkusativ sein, «der Buchung» kann sowohl Genitiv als auch Dativ sein.

Zum anderen steht das Vollverb¹⁶ oft am Ende des Satzes, zum Beispiel im Nebensatz («dass ... besteht») oder in Hauptsätzen mit mehrteiliger Verbform («wird ... durchgeführt» oder «muss ... durchgeführt werden»). Das Vollverb gibt jedoch Aufschluss über die syntaktische Konstruktion des Satzes, da es die Information enthält, ob das Verb ein Objekt erfordert und, wenn ja, in welchem Kasus das Objekt stehen muss. Hat der Leser in einem Nominalstil-Satz, in dem das Vollverb am Ende steht, schliesslich das Vollverb erreicht, so muss er oft zurückspringen, um den Sinn des Satzes korrekt erfassen zu können: Oft (jedoch auch nicht immer) ermöglicht es erst das Vollverb, die möglicherweise mehrdeutigen Nominalphrasen syntaktisch einzuordnen und den Satz inhaltlich zu erfassen.

¹⁶ In der Grammatik werden Verben nach ihren Funktionen unterschieden in Vollverben, Hilfsverben und Modalverben. Vollverben sind Verben, die in einem Satz ohne ein weiteres Verb stehen können («schreiben», «lesen»). Hilfsverben («sein», «haben» und «werden») sind Verben, mit denen bestimmte Zeitformen und das Passiv gebildet werden (hat geschrieben, wird gelesen etc.). Modalverben sind Verben, die die Bedeutung eines Vollverbs modifizieren (sie kann schreiben, er soll lesen). Zu den Modalverben gehören: können, mögen, sollen, wollen, müssen, dürfen.

Ausgangslage

Auch im vorliegenden Beispiel¹⁷ fällt die korrekte Ein- und Zuordnung der Nominalphrasen schwer:

Die Genehmigung ist ferner zu erteilen, wenn

1. [...],
- 1a. die Änderung einer baulichen Anlage der Energieeinsparung durch Anpassung an die baulichen oder anlagentechnischen Mindestanforderungen der Energieeinsparverordnung dient,
2. [...]

Der Nebensatz in Nummer 1a enthält sechs Nominalphrasen. Nur bei zwei von ihnen kann der Kasus des Substantivs eindeutig bestimmt werden, da die jeweils vorangestellte Präposition einen festgelegten Kasus erfordert: hier den Akkusativ («durch Anpassung»; «an die baulichen oder anlagentechnischen Mindestanforderungen»). Bei den vier anderen Nominalphrasen sind jeweils zwei Kasus möglich: «die Änderung» kann Nominativ oder Akkusativ sein, «einer baulichen Anlage», «der Energieeinsparung» und «der Energieeinsparverordnung» können Genitiv oder Dativ sein. Etwas mehr Klarheit bringt das am Satzende stehende Verb «dient». Es enthält zum einen die Singularmarkierung; durch sie wird klar, dass «die Änderung» im Nominativ steht und Subjekt des Nebensatzes ist. Zum anderen enthält das Verb die Information, dass es in dem Satz ein Dativobjekt geben muss, denn im gegebenen Kontext kann «dienen» nicht ohne Dativobjekt stehen.

Nun bietet die vorausgehende Kette von Nominalphrasen aber kein einziges Substantiv, das eindeutig im Dativ steht. Vielmehr gibt es drei Substantive, die ihrer Form nach im Dativ oder im Genitiv stehen: «einer baulichen Anlage», «der Energieeinsparung» und «der Energieeinsparverordnung». Zumindest auf den ersten Blick ist nicht klar, welches Substantiv das gesuchte Dativobjekt ist und welche Substantive nachgestellte Attribute im Genitiv sind. Meist hilft in solchen Fällen das Welt- oder Fachwissen weiter: In dem Beispiel dürfte wohl weder «einer baulichen Anlage» noch «der Energieeinsparverordnung» das gemeinte Dativobjekt sein, auch wenn «der Energieeinsparverordnung» in un-

¹⁷ Das Beispiel stammt aus der Formulierungshilfe zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts. Mit dieser Formulierungshilfe wurde § 172 Absatz 4 Satz 3 Nummer 1a des Baugesetzbuches eingefügt.

mittelbarer Nähe zum Verb steht.¹⁸ So ist «der Energieeinsparung» das vom Verb geforderte Objekt im Dativ («wenn die Änderung ... der Energieeinsparung ... dient»).

Im Abstimmungsprozess wurde jedoch nicht von allen Prüfbeteiligten erkannt, was in dem Beispiel das Dativobjekt ist. So schlug ein beteiligtes Ministerium in seiner Stellungnahme vor, die Nominalphrase «der Energieeinsparung» zu streichen, da es sie als nachgestelltes Genitivattribut zu «bauliche Anlage» aufgefasst hatte («bauliche Anlage der Energieeinsparung»). Das Ministerium argumentierte, diese Ergänzung sei nicht erforderlich und es genüge «bauliche Anlage», da auch die zugrunde liegende Norm diese Bezeichnung verwende und sonst unklar sei, was eine «bauliche Anlage der Energieeinsparung» bedeuten solle.

Wird aber «der Energieeinsparung» aus dem Satz gestrichen, so ergibt der Satz keinen Sinn mehr, denn die beiden Nominalphrasen «einer baulichen Anlage» und «der Energieeinsparverordnung» kommen in dieser Satzkonstruktion rein logisch nicht als Dativobjekte von «dienen» in Frage.

Lösungsmöglichkeit

Der Beispielsatz lässt sich schneller erfassen und verstehen, wenn man zumindest die Nominalphrase «der Energieeinsparung» auflöst und stattdessen eine Verbkonstruktion verwendet, und zwar einen «erweiterten Infinitiv mit zu»:

Die Genehmigung ist ferner zu erteilen, wenn

1. [...],
- 1a. die Änderung einer baulichen Anlage dazu dient, durch Anpassung an die baulichen oder anlagentechnischen Mindestanforderungen der Energieeinsparverordnung Energie einzusparen,
2. [...]

Die Umwandlung dieser einen Nominalphrase in eine Verbkonstruktion hat hier mehrere Vorteile. Zunächst ist das Verb «dient» nach vorn gezogen worden. Dadurch wird schneller klar, dass «die Änderung» Subjekt des Satzes ist. An die Stelle des Dativobjekts tritt jetzt der «erweiterte Infinitiv mit zu» («Energie einzusparen»), auf den mit «dazu» vorausgewiesen wird. Da nun kein Dativobjekt mehr erforderlich ist, ist für den Leser eindeutig, dass «einer baulichen Anlage» ein Genitiv sein muss, und zwar nachgestelltes Genitivattribut zu «die Änderung».

¹⁸ Also nicht: wenn die Änderung [wem?] einer baulichen Anlage ... dient beziehungsweise wenn die Änderung ... [wem?] der Energieeinsparverordnung dient.

Durch diesen kleinen sprachlichen Eingriff lassen sich die syntaktische Struktur und somit der Inhalt des Satzes deutlich schneller erfassen, auch wenn der Text wiederum länger wird.

Gelegentlich kann es auch schon helfen, wenn das Vollverb vorgezogen wird und nicht mehr am (Neben-)Satzende steht, auch wenn es dadurch mitunter zu einer Wortstellung kommen kann, die manchem eher ungewohnt¹⁹ erscheinen mag, aber dennoch grammatisch nicht falsch ist:

Die Genehmigung ist ferner zu erteilen, wenn

1. [...],
- 1a. die Änderung einer baulichen Anlage der Energieeinsparung *dient* durch Anpassung an die baulichen oder anlagentechnischen Mindestanforderungen der Energieeinsparverordnung,
2. [...]

Um das Ende der einen und den Anfang der nächsten Nominalphrase kenntlich zu machen, kann es auch helfen, wenn zwischen zwei Nominalphrasen ein adverbial gebrauchtes Adjektiv (zum Beispiel «unverzüglich») oder ein Adverb als Trennmarkierung²⁰ gerückt wird, sofern es ohnehin schon im Satz vorhanden ist. Helfen kann es mitunter schon, wenn zwischen zwei Nominalphrasen ein sogenanntes Füllwort²¹ als Trennmarkierung gesetzt wird.

Fazit

Mit Nominalisierungen lassen sich Sätze verknappen. Hier wie stets gilt es jedoch zu bedenken, ob die Verknappung zu einem erschwerten Verstehensprozess führt, da beim Nominalstil oft Unsicherheiten entstehen, in welchem syntaktischen Verhältnis die einzelnen Satzglieder zueinander stehen. Je mehr

¹⁹ Wem solche Wortstellungen ungewohnt erscheinen, dem sei die Lektüre der Werke Uwe Johnsons empfohlen. In den «Begleitumständen», der Frankfurter Poetikvorlesung, steht Johnson zu der «Neigung, die Beziehungen zwischen Subjekt – Prädikat – Objekt straff zu halten, demnach Adverbiales ausserhalb dieses Feldes nach-, auch vorzuliefern. Das hat gelegentlich die Folge, dass das Verbum in zwei Bedeutungen des Wortes «vorgezogen» wird [...]. Das ist Absicht [...] und erlaubt ist es obendrein.» JOHNSON, S. 188.

²⁰ Statt: *Dabei sind die Daten der zuständigen Stelle unverzüglich zu übermitteln.*
Besser: *Dabei sind die Daten unverzüglich der zuständigen Stelle zu übermitteln.*

²¹ Füllwörter sind inhaltsleere Wörter. Füllwörter können Wörter wie «nur», «dann», «nun», «auch» oder «so» sein. Sie werden in Rechtsvorschriften meist zu Recht vermieden. Nützlich sind sie jedoch, wenn sie in syntaktisch schwer zu erfassenden Sätzen als Trennmarkierung eingesetzt werden. Zum Beispiel: ..., dass die Höhe der Rückzahlung *dann* der Summe des in den letzten sechs Monaten gezahlten Förderbetrages entspricht.

Nominalphrasen aneinandergereiht werden und je verknappter dadurch die Information formuliert wird, umso schwerer ist es, die richtigen grammatischen Zuordnungen zu treffen und den Inhalt schnell und richtig zu erfassen.

Die beste Lösung ist es, einzelne Nominalphrasen in eine Verbstruktur aufzulösen: entweder als neuen Hauptsatz, als Nebensatz oder als «erweiterten Infinitiv mit zu». Dazu bieten sich vor allem Nominalphrasen mit Verbalabstrakta (wie «Energieeinsparung») an. Manchmal kann es auch helfen, wenn das Vollverb vorgezogen wird. Helfen kann es auch, wenn zwischen zwei Nominalphrasen ein adverbial gebrauchtes Adjektiv (zum Beispiel «unverzüglich») oder ein Adverb als Trennmarkierung gerückt wird, sofern sie bereits im Satz vorhanden sind. Mitunter kann auch durch ein Füllwort das Ende der einen und der Anfang der nächsten Nominalphrase kenntlich gemacht werden.

4. Verweise: kurz, aber länger

In diesem Abschnitt werden Verweise vor allem unter dem Aspekt der Kürze betrachtet.

Das folgende Beispiel stammt aus einem Entwurf zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes, der unter anderem § 16b des Aufenthaltsgesetzes betraf. In Absatz 1 werden drei Fälle der Aufenthaltserlaubnis für Ausländer geregelt, und zwar die Aufenthaltserlaubnis für

1. Ausländer, die in Deutschland einen Sprachkurs besuchen, der nicht der Studienvorbereitung dient,
2. Ausländer, die in Deutschland an einem Schüleraustausch teilnehmen, und
3. Ausländer, die in Deutschland eine Schule besuchen.

Absatz 1 sollte unverändert bleiben. Eingefügt wurde ein neuer Absatz 4, der – unter bestimmten Bedingungen – die Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltserlaubnissen auch in anderen Fällen ermöglichen sollte. Im Entwurf wurde diese Regelung mit einem Entsprechend-Verweis (im Schweizer Recht: ein Sinngemäss-Verweis) auf eine Parallelregelung getroffen.

Original:

(4) § 16 Absatz 4 Satz 1 gilt entsprechend, sofern die Aufenthaltserlaubnis nicht zur Teilnahme an einem Schüleraustausch erteilt wurde. § 16 Absatz 4 Satz 3 gilt entsprechend.

Die Gesetzesredaktion schlug vor, die Entsprechend-Verweisungen aufzulösen und stattdessen die Regelungen auszuformulieren. Im Vorschlag wurde Absatz 4 Satz 1 zum neuen Absatz 4, Absatz 4 Satz 2 wurde zum neuen Absatz 5:

Vorschlag:

(4) Die Aufenthaltserlaubnis darf zu einem anderen Aufenthaltszweck als der Teilnahme an einem Sprachkurs, der nicht der Studienvorbereitung dient, oder als dem Schulbesuch erteilt oder verlängert werden, wenn der Sprachkurs oder der Schulbesuch erfolgreich abgeschlossen wurde.

(5) Während der Teilnahme an einem Sprachkurs, der nicht der Studienvorbereitung dient, an einem Schulbesuch oder an einem Schüleraustausch soll in der Regel eine Aufenthaltserlaubnis zu einem anderen Aufenthaltszweck als dem einer solchen Teilnahme nur erteilt oder verlängert werden, sofern ein gesetzlicher Anspruch besteht.

Auch wenn der Vorschlag inhaltlich dasselbe regelt wie das Original, ist er im Abstimmungsprozess sofort abgelehnt worden. Begründung: Die originalen Formulierungen seien kürzer.

Doch was bedeutet kurz?

Sofern man nur die Zahl der Zeichen betrachtet, werden für das Original offenkundig weniger Zeichen benötigt als für den Vorschlag. Aber ist der kognitive Aufwand, den der Leser betreiben muss, um die Norm zu verstehen, durch die Verweise geringer? Dies lässt sich eindeutig verneinen.

Um zu zeigen, wie gross die Diskrepanz zwischen der scheinbaren Kürze des Originals und der scheinbaren Länge des Vorschlag ist, wird im Folgenden der Weg beschrieben, den der Leser des Originals zurücklegen muss.

Absatz 4 Satz 1 des Originals verweist auf § 16 Absatz 4 Satz 1.²² Dort stellt der Leser fest, dass es einen weiteren Verweis gibt, den er verfolgen muss, und zwar einen Verweis auf § 16 Absatz 1.²³ Zusammen mit den beiden Bezugsnormen

²² § 16 Absatz 4 Satz 1 lautet:

«Die Aufenthaltserlaubnis darf zu einem anderen Aufenthaltszweck als dem in Absatz 1 genannten Aufenthaltszweck erteilt oder verlängert werden, wenn das Studium erfolgreich abgeschlossen wurde.»

Abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/_16.html (besucht am 12.1.2018).

²³ § 16 Absatz 1 lautet:

«(1) Einem Ausländer wird zum Zweck des Vollzeitstudiums an einer staatlichen Hochschule, an einer staatlich anerkannten Hochschule oder an einer vergleichbaren Ausbildungseinrichtung eine Aufenthaltserlaubnis nach der Richtlinie (EU) 2016/801 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Bedingungen

hat der Leser im Hinblick auf die Textmenge in etwa das 15fache (!) des originalen Absatzes 4 Satz 1 lesen müssen. Dennoch hat er damit erst die einzelnen Bestandteile zusammengelesen, aus denen er dann noch die Entsprechend-Analogie bilden muss.

Neben dem Verweis enthält der originale Absatz 4 Satz 1 ein zusätzliches Problem. Von den in Absatz 1 genannten drei Fällen der Aufenthaltsgenehmigung soll nur für zwei Fälle eine Regelung getroffen werden. Genannt werden aber nicht die beiden Fälle (Sprachkurs und Schulbesuch), für die die Regelung gilt, sondern genannt wird der Fall (Schüleraustausch), für den die Regelung nicht gilt. Es ist somit auch noch § 16b Absatz 1 Satz 1 mitzudenken.

Es sind also viele Schritte erforderlich, um den Normgehalt zu erfassen. Absatz 4 Satz 1 des Originals ist nur eine Meta-Regelung, also eine Art Anleitung, wie die eigentliche Regelung «zusammenzupuzzeln» ist. Im Vorschlag hingegen, in dem der Inhalt der beiden in Bezug genommenen Stellen ausformuliert worden ist, handelt es sich um eine unmittelbare Regelung, die keinerlei Kombinationsgeschick erfordert.

Bei Absatz 4 Satz 2 des Originals ergibt sich ein ähnliches Bild. Wiederum muss der Leser einem Verweis folgen, der dann einen weiteren Verweis enthält, so dass er als Textmenge fast das 50fache des originalen Absatzes 4 Satz 2 lesen muss. Und auch hier ist für die eigentliche Regelung noch die Analogiebildung erforderlich. Zudem entsteht eine Unsicherheit, ob die Regelung in Absatz 4

für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Absolvierung eines Praktikums, zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst, Schüleraustauschprogrammen oder Bildungsvorhaben und zur Ausübung einer Au-pair-Tätigkeit (ABI. L 132 vom 21.5.2016, S. 21) erteilt, wenn der Ausländer von der Ausbildungseinrichtung zugelassen worden ist. Der Aufenthaltswitz des Studiums umfasst auch studienvorbereitende Maßnahmen und das Absolvieren eines Pflichtpraktikums. Studenvorbereitende Maßnahmen sind

1. der Besuch eines studenvorbereitenden Sprachkurses, wenn der Ausländer zu einem Vollzeitstudium zugelassen worden ist und die Zulassung an den Besuch eines studenvorbereitenden Sprachkurses gebunden ist, und
2. der Besuch eines Studienkollegs oder einer vergleichbaren Einrichtung, wenn die Annahme zu einem Studienkolleg oder einer vergleichbaren Einrichtung nachgewiesen ist.

Ein Nachweis hinreichender Kenntnisse der Ausbildungssprache wird verlangt, wenn die Sprachkenntnisse weder bei der Zulassungsentscheidung geprüft worden sind noch durch die studenvorbereitende Maßnahme erworben werden sollen.»

Aburbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/_16.html (beurucht am 12.1.2018).

Satz 2 – so wie die in Absatz 4 Satz 1 – nur für zwei der drei Fälle gilt oder ob sie für alle drei genannten Fälle gelten soll.

Fazit

Verweise sollten nur mit grosser Vorsicht verwendet werden. Ihre Verwendung täuscht oft eine Kürze vor, die nicht vorhanden ist, und verschleiert häufig den eigentlichen Regelungsumfang. Die Verwendung von Verweisen ist meist eine extreme Form der Verknappung und eine besonders grosse Verständnishürde.

Wo immer möglich, empfiehlt es sich, die Regelung ohne Verweis und unmittelbar zu formulieren, auch wenn dadurch der Regelungstext scheinbar länger wird.²⁴ Die Auflösung von Verweisen empfiehlt sich insbesondere bei Entsprechend-Verweisen und bei sogenannten Kaskadenverweisen, das heisst bei Verweisen, an deren Verweisstelle wieder auf die nächste Verweisstelle verwiesen wird.

5. Vorannahmen (Präsuppositionen): kurz, aber intransparent

Ausgangslage

Dass auch in relativ kurzen Sätzen mehrere Regelungsaussagen enthalten sein können und vielleicht gar nicht als solche erkennbar sind, zeigt exemplarisch § 11 Absatz 3 des Entwurfs der Automobilkaufleuteausbildungsverordnung:

(3) Der Prüfling soll praxisbezogene Aufgaben schriftlich bearbeiten.

Die Vorschrift ist Bestandteil der Prüfungsanforderungen und legt das Prüfinstrument fest. Die Frage ist, wie viele Regelungsaussagen dieser Satz tatsächlich enthält – nur *eine*, wie man zunächst annehmen könnte? Nein, tatsächlich gibt es zwei Regelungsaussagen.

²⁴ Diese Empfehlung ist bei den umfangreichen Änderungen des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes im Jahr 2017 – auf Vorschlag des Redaktionsstabs Rechtssprache – weitgehend in die Tat umgesetzt worden. Dies entsprach dem «ausdrücklichen Wunsch der Vollzugspraxis, die sich davon eine einfachere Anwendung und mehr Rechtssicherheit verspricht.» (Bundeskanzleramt, S. 31.) Bei diesem Gesetzesprojekt sind die neuen Regelungen vorab von der Vollzugspraxis (u. a. Behörden, Fachgutachter, Vorhabenträger) in einem Planspiel auf Verständlichkeit und Vollziehbarkeit getestet worden.

Die erste Regelungsaussage ist offensichtlich und legt fest, dass der Prüfling die Aufgaben schriftlich bearbeiten soll.

Wo aber ist die zweite Regelungsaussage? Sie verbirgt sich hinter dem Partizip «praxisbezogen»: Da zum Praxisbezug der Prüfungsaufgaben im Normtext zuvor nichts geregelt worden ist, wird hier etwas stillschweigend als gegeben vorausgesetzt. In der Linguistik bezeichnet man eine solche Vorannahme als Präsupposition.

In Rechtsvorschriften sind Präsuppositionen immer dann problematisch, wenn sie etwas voraussetzen, was ausdrücklich geregelt werden muss, aber nirgends im Normtext ausdrücklich geregelt ist. Auslöser dafür, dass – beabsichtigt oder unbeabsichtigt – eine solche Präsupposition entsteht, können sein:²⁵

1. der bestimmte Artikel, wenn ein Begriff zum ersten Mal verwendet wird,
(Beispiel: «Das Transparenzregister wird als hoheitliche Aufgabe des Bundes geführt.» Hier wird vorausgesetzt, dass es bereits ein Transparenzregister gibt. Gibt es noch kein Transparenzregister, so müsste dessen Einrichtung zuvor geregelt werden.)
2. eine modale Adverbialbestimmung wie etwa «in der Form»,
(Beispiel: «Die Bundesversammlung erlässt rechtsetzende Erlasse *in der Form* des Bundesgesetzes oder der Verordnung.» Hier wird vorausgesetzt, dass die Bundesversammlung überhaupt berechtigt ist, rechtsetzende Erlasse zu erlassen.)
3. eine Fokuspartikel wie etwa «nur», «ausschliesslich» oder «insbesondere»,
(Beispiel: «Ein enger funktionaler Zusammenhang ist *insbesondere* dann gegeben, wenn die Vorhaben durch gemeinsame betriebliche oder bauliche Einrichtungen verbunden sind.» Hier ist durch die nichtabgeschlossene Aufzählung zum einen unklar, in welchen weiteren Fällen ein funktionaler Zusammenhang vorliegt, und zum anderen, wer darüber entscheidet, ob in einem weiteren Fall ein funktionaler Zusammenhang vorliegt.)
4. Verben des Beurteilens wie etwa «prüfen», «überprüfen» «bestätigen» oder «beurteilen»,
(Beispiel: «Die Kommission *beurteilt*, ob das Produkt die folgenden Kriterien erfüllt [...].» Hier wird vorausgesetzt, dass das Produkt diesen Kriterien genügen muss. Dies sollte eigens geregelt werden.)

²⁵ Eine kurze Zusammenfassung zu den Präsuppositionen, die in Rechtstexten problematisch sind, bietet HÖFLER, «Ein Satz – eine Aussage», S. 275 f. Ausführlich dargestellt hat er die einzelnen Präsuppositionsauslöser in HÖFLER, *Between Conciseness and Transparency*, S. 637 ff. Die Beispiele in den Nummern 2 und 5 sind aus dem letztgenannten Aufsatz (S. 637 und S. 639) entnommen.

5. temporale Adverbialbestimmungen wie etwa «nach» oder «seit»,
(Beispiel: «100 000 Stimmberechtigte können innert 18 Monaten *seit der amtlichen Veröffentlichung ihrer Initiative* eine Teilrevision der Bundesverfassung verlangen.» Hier wird vorausgesetzt, dass es eine amtliche Veröffentlichung gibt, und somit verschleiert, dass die Bundesbehörden dazu verpflichtet sind, den Wortlaut der Initiative amtlich zu veröffentlichen.)
6. das attributiv gebrauchte Partizip II, das heisst, wenn das Partizip II wie ein Adjektiv gebraucht wird und ein nachfolgendes Substantiv näher bestimmt.

Der letztgenannte Fall liegt im Beispiel mit dem Partizip II «praxisbezogen» vor. Durch das Partizip II haben die Prüfungsaufgaben quasi «wie aus dem Nichts» die Eigenschaft, praxisbezogen zu sein. Diese Eigenschaft haben die Prüfungsaufgaben aber nicht per se (so kann es natürlich auch Prüfungsaufgaben ohne Praxisbezug geben), sondern sie muss ihnen durch eine ausdrückliche Regelung zugeschrieben werden. Damit diese Eigenschaft in jedem Fall gegeben ist, kann die Regelung nur als Muss-Vorschrift formuliert werden.

Die Gesetzesredaktion schlug damals vor, jede der beiden Regelungsaussagen als eigenen Satz zu formulieren:

(3) Die Prüfungsaufgaben müssen praxisbezogen sein. Der Prüfling soll die Aufgaben schriftlich bearbeiten.

Das Transparentmachen der Regelung im neuen Satz 1 führte beim fachlich zuständigen Ressort zu einer längeren Diskussion. Denn es sollte keineswegs geregelt werden, dass es sich beim Praxisbezug um eine absolute Bedingung handelt (also um eine Muss-Vorschrift). Intendiert war, dass es sich um eine sogenannte Soll-Vorschrift handelt, das heisst, im Regelfall müssen die Prüfungsaufgaben praxisbezogen sein, es soll jedoch auch Ausnahmen geben können.

Erst die Aufteilung in zwei Sätze ermöglicht es überhaupt, den Praxisbezug als Soll-Vorschrift zu regeln. Die verkündete Fassung von § 9 Absatz 3²⁶ lautet dementsprechend:

(3) Die Prüfungsaufgaben sollen praxisbezogen sein. Der Prüfling soll die Aufgaben schriftlich bearbeiten.

²⁶ Abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/autoklausurv/_9.html (besucht am 12.1.2018).

Fazit

Zu vermeiden sind Formulierungen, bei denen neben einer Regelung stillschweigend eine andere Regelung mit getroffen wird. Stattdessen sollte jede Regelungsaussage ausdrücklich und in einem eigenen Satz formuliert werden, auch wenn dies zu einem längeren Text führt.

Wenn Regelungen nicht ausdrücklich formuliert, sondern stillschweigend vorausgesetzt werden, besteht die Gefahr, dass die Regelungen intransparent sind. Dies ist insbesondere dann problematisch, wenn dadurch ein Verpflichteter nicht erkennt, dass ihm eine Pflicht auferlegt ist. Die Transparenz hilft aber nicht nur dem Anwender der Norm, sondern gelegentlich auch dem Legisten selbst. Denn problematisch ist auch, wenn – wie im Beispiel – der Ordnungsgeber etwas anderes regeln wollte als das, was geschrieben stand.

V. Zusammenfassung: kurz und gut

Rechtvorschriften sind präzise, verständlich und kurz zu formulieren. Kurz heisst hier:

1. den Inhalt auf das Normative beschränken und alles andere wie Begründung oder Motivation der Norm weglassen,
2. denselben Regelungsinhalt nicht wiederholen, insbesondere nicht Regelungen aus höherrangigem Recht im niederrangigen Recht wiederholen,
3. die Formulierung selbst nicht kompliziert und umständlich gestalten, sondern so einfach wie möglich.

Das an sich positive Streben nach Kürze darf jedoch nicht dazu führen, dass andere redaktionelle Vorgaben für das Verfassen von Rechtvorschriften verletzt werden.

Anhand der Beispiele wurde herausgearbeitet, dass beim Streben nach knappen Formulierungen zudem die folgenden Grundsätze zu beachten sind:

1. Eine Regelung darf nicht in einer anderen Regelung stillschweigend mitge-regelt werden, sondern jede Regelungsaussage ist ausdrücklich zu formulieren (Beispiel in IV.5).

2. Mehrere Regelungsaussagen dürfen nicht in einem Satz miteinander vermengt werden, sondern jede Regelungsaussage ist in einem eigenen Satz zu treffen (Beispiel in IV.2).
3. Jede Regelung ist so zu formulieren, dass eindeutig ist, wie sich die einzelnen Satzteile aufeinander beziehen. Im Zweifelsfall sind Satzteile zu wiederholen (Beispiel in IV.1) oder ist auf andere geeignete Weise die Satzstruktur kenntlich zu machen (Beispiel in IV.3).
4. Verweise sind nur mit Vorsicht zu verwenden, da eine Norm durch einen Verweis nur scheinbar kürzer wird. Wo immer möglich, sollten Verweise aufgelöst und die Regelungen unmittelbar und ohne Verweis getroffen werden (Beispiel in IV.4).

Kürze ist also keine absolute Grösse, sondern muss sich daran messen lassen, ob sie geeignet ist, den Regelungsinhalt rechtlich präzise und dabei so verständlich wie möglich abzubilden. Vorschriften, denen es aufgrund ihrer verknüpften Formulierung an rechtlicher Präzision mangelt, erfüllen diese Anforderung ebenso wenig wie Vorschriften, die es aufgrund ihrer verknüpften Formulierung dem Leser unnötig erschweren, den Normgehalt zu erfassen. In solchen Fällen ist eine längere, aber präzise und verständliche Formulierung vorzuziehen.

Literatur

AMT DER NÖ [= NIEDERÖSTERREICHISCHEN] LANDESREGIERUNG (Hrsg.), NÖ [= Niederösterreichische] legislative Richtlinien 2015, St. Pölten, Stand: 20. April 2016. Abrufbar unter: http://www.noel.gv.at/noel/Rechtsinformationen/Legistische_Richtlinien_2015.pdf (besucht am 12.01.2018)

BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (Hrsg.), Gesetzgebungsleitfaden, Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3. Aufl., Bern 2007. Abrufbar unter: <https://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/bj/staat/legistik/hauptinstrumente/gleitf-d.pdf> (besucht am 12.01.2018)

BUNDESKANZLERAMT [DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND] (Hrsg.), Bessere Rechtsetzung 2017: Die Bürokratiebremse wirkt. Bericht der Bundesregierung 2017 nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates, Berlin Mai 2018. Abrufbar unter: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/Buerokratieabbau/Anlagen/2018-05-15-jahresbericht%202017.pdf;jsessionid=25F96AFA3256793CDD1216A3E9C6DB71.s6t2?__blob=publicationFile&v=2 (besucht am 06.06.2018)

BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ (Hrsg.), Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Empfehlungen zur Gestaltung von Gesetzen und Rechtsverordnungen, 3. Aufl., Köln 2008. Abrufbar unter:

http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/Themenseiten/RechtssetzungBuerokratieabbau/HandbuchDerRechtsfoermlichkeit_deu.pdf;jsessionid=ACD10750E2B73A79AA6DAEB46C8B371A1_cid297?__blob=publicationFile&v=2 (besucht am 12.01.2018)

EUROPÄISCHE UNION (Hrsg.), *Gemeinsamer Leitfaden des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission für Personen, die an der Abfassung von Rechtstexten der Europäischen Union mitwirken*, Luxemburg 2015. Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/content/techleg/DE-leitfaden-fuer-die-abfassung-von-rechtstexten.pdf> (besucht am 12.01.2018)

HÖFLER STEFAN, *«Ein Satz – eine Aussage»*, *Multipropositionale Rechtssätze an der Sprache erkennen*, *LeGes* 2011/2, S. 259 ff. Abrufbar unter: http://www.zora.uzh.ch/id/eprint/49230/4/Hoefler_Ein_Satz_eine_Aussage-V.pdf (besucht am 12.01.2018)

HÖFLER STEFAN, *Between Conciseness and Transparency: Presuppositions in Legislative Texts*, *International Journal for the Semiotics of Law* 2014/4, S. 627 ff. Abrufbar mit anderer Seitenzählung unter: <http://codenlp.ru/wp-content/uploads/2014/01/Presupposit-sii-2523-ENG.pdf> (besucht am 12.01.2018)

JOHNSON UWE, *Begleitumstände*, *Frankfurter Vorlesungen*, Frankfurt am Main 1980

Zentrum für Rechtsetzungslehre (ZfR)

Bd. 1 Felix Uhlmann (Hrsg.)

Rechtsetzung und Verfassungsgebung

Kolloquium zu Ehren von Professor Kurt Eichenberger

2013. 100 Seiten, broschiert, CHF 42.–

Bd. 2 Felix Uhlmann (Hrsg.)

Die Rolle von Bund und Kantonen beim Erlass und bei der Umsetzung von Bundesrecht

12. Jahrestagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre

2013. 107 Seiten, broschiert, CHF 39.–

Bd. 3 Felix Uhlmann (Hrsg.)

Intertemporales Recht aus dem Blickwinkel der Rechtsetzungslehre und des Verwaltungsrechts

13. Jahrestagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre

2014. 96 Seiten, broschiert, CHF 38.–

Bd. 4 Felix Uhlmann (Hrsg.)

Evaluation der Bundesrechtspflege

Zusammenfassung Studie «Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege» und «Studie Rechtsschutzlücken»

2014. 149 Seiten, broschiert, CHF 45.–

Bd. 5 Felix Uhlmann (Hrsg.)

Private Normen und staatliches Recht

14. Jahrestagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre

2015. 127 Seiten, broschiert, CHF 42.–

Bd. 6 Felix Uhlmann/Stefan Höfler (Hrsg.)

Professional Legislative Drafters

Status, Roles, Education

2016. 148 Seiten, broschiert, CHF 45.–

Bd. 7 Felix Uhlmann (Hrsg.)

Das Legalitätsprinzip in Verwaltungsrecht und Rechtsetzungslehre

15. Jahrestagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre

2017. 170 Seiten, eBook, CHF 39.–

Rechtsetzung ist immer auch Arbeit an der Sprache. Rechtsetzende Erlasse sollen präzise, knapp und verständlich formuliert sein. Der 8. Band des Zentrums für Rechtsetzungslehre geht der Frage nach, was diese Forderung für das Verfahren und die Technik der Rechtsetzung bedeutet. Es wird zum einen geklärt, welche Stellung der Arbeit an der Gesetzessprache in den verschiedenen Stadien des Gesetzgebungsverfahrens zukommt. Ausserdem wird anhand von konkreten Beispielen diskutiert, wie ausgewählte Techniken der Rechtsetzung aus gesetzessprachlicher Sicht beurteilt und verbessert werden können.

