

# Grenzen der Prosa in Rechtsvorschriften

*Alexander Konzelmann*

*Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG  
Scharstraße 2, D-70563 Stuttgart  
a.konzelmann@boorberg.de*

**Schlagworte:** Datenformate, electronic publishing, elektronische Weiterverarbeitung, Erfordernis der Regelbildung, Folgekosten, Formulare, grafische Vorschriftenbestandteile, Rechtsvorschriften, Redaktionsrichtlinien, Tabellen, Verstehbarkeit

**Abstract:** Immer häufiger werden Vorschriften elektronisch publiziert und diese Daten werden auch in der rechtsinformatischen Praxis elektronisch weiterverarbeitet. Dadurch können Kompatibilitätsfragen auftauchen, die früher irrelevant waren. Richtlinien für die Wahl von Datenformaten scheinen wünschenswert. XML für Klartext setzt sich durch. Im grafischen und tabellarischen Bereich von Vorschriften herrscht aber noch Wildwuchs. Diese formale Problematik trifft mit der inhaltlichen Frage zusammen, welche Vorschrifteninhalte besser als Klartext und welche besser als Grafik veröffentlicht werden sollen. Aus der Normenhierarchie kommt noch hinzu, dass es schwierig ist, einem verfassungsrechtlich habilitierten Vorschriftengeber verbindliche Redaktionsrichtlinien aufzuerlegen.

## 1. Textuelle und andere Vorschriftenbestandteile

Rechtsvorschriften sind die Basis der täglichen juristischen Feldarbeit. Ich würde gerne die Aufmerksamkeit schärfen für die Frage der Differenzierung von Inhaltstypen bei Normtexten. Außer fließendem Text (und Fußnoten) findet man – viel häufiger als man prima vista vermuten würde – Bilder und Grafiken, Tabellen und Formulare. Auf einen statistisch erfassten Bestand von ca 5000 Normen (deutsches Bundesrecht und Baden-Württembergisches Landesrecht<sup>1</sup>) kommen zur Zeit in etwa ebensoviele Grafikdateien. Solange amtliche Verkündungsblätter für Rechtsvorschriften immer komplett in Papier erschienen, im Post-Umlauf verteilt und durch Abschreiben oder Fotokopieren

---

<sup>1</sup> Datenbasis des Vorschriftendienstes Baden-Württemberg Stand 2004.

vervielfältigt wurden, ging die formale Frage der verwendeten Datenformate nur Verlage, Setzer und Druckereien an.<sup>2</sup> Aber seit immer mehr elektronische juristische Informationssysteme befüllt und auch genutzt werden, seit die ausschließliche Verkündung von gewissen Texten in elektronischer Form stattfindet<sup>3</sup> und seit auch die Anwender von Rechtsvorschriften häufig online oder zumindest am Computer arbeiten und dazu auch Vorschriftentexte in eigenen EDV-Systemen weiterverarbeiten, gewinnt die Frage an praktischer Bedeutung. Niemand schreibt gern Text ab, der schon einmal abgefasst wurde. Für das Kopieren von Klartext ist die Windows-Zwischenablage meistens geeignet. Wenn aber elektronische Verkündungsblätter grafisch gestaltete Bestandteile enthalten, kann es zu technischen Problemen kommen, die es nahelegen, doch alles nochmals neu ins eigene System hinein zu erfassen.

## 2. Vorteile des Textformats

Am wenigsten Kompatibilitätsprobleme werfen bekanntlich reine Texte auf, vor allem, seit sich mit dem XML-Standard die Trennung von Inhalt und Formatierung und die Speicherung als Nur-Text-Dateien durchgesetzt haben. Aber jeder Anwender, der schon einmal versucht hat, eine Tabelle aus einer elektronisch publizierten Vorschrift via Copy&Paste in eine eigene Applikation zu übernehmen, wird schon über Unterschiede zwischen HTML 4.0-, CALS-, Excel-, Access-, Word-, RTF- und mit Tabulatoren gestalteten Tabellen gestolpert sein. Und jeder, der einmal vor der Aufgabe stand, eine online-Grafik sauber auszudrucken oder umgekehrt, eine für die Printausgabe optimierte TIFF-Datei für eine online-Datenbank bildschirmgerecht aufzubereiten, kennt Pixeltreppen, Farbverschiebungen sowie überraschende Vergrößerungs- und Verkleinerungs-Effekte. Hier handelt es sich um überwindbare Schwierigkeiten. Aber wenn ein komplex aufgebautes Formular oder eine um 90 Grad gedrehte Tabelle, die auch noch Symbole enthält, der satztechnischen Einfachheit halber als Grafik abgespeichert worden sind, dann entziehen sich darin enthaltene wichtige Begriffe meist erfolgreich dem Zugriff einer Volltextsuche, jedenfalls ohne eine parallele Indizierung. Manchmal lassen sich die Probleme mit dem immer weiter perfektionierten PDF-Format

---

<sup>2</sup> Zur inhaltlichen Frage zur Auswahl der geeigneten Darstellungsform des jeweiligen Normtextinhaltes siehe unten.

<sup>3</sup> Amtsblatt der Europäischen Union Reihe C E und TED (ehemals Supplement S), Verwaltungsvorschriften im Österreichischen Sozialversicherungsrecht, öBGBI seit 2004 unter <http://ris1.bka.gv.at/authentic/index.aspx>.

reduzieren, aber man erkaufte den Vorteil durch lange Ladezeiten, Abkehr vom XML-Standard und Übernahme von "eingefrorenen" Seitengrenzen, die vielleicht nicht in die eigene Arbeitsumgebung passen. Insgesamt kann vor allem aus der Zeit vor dem XML-Siegeszug generalisierend gesagt werden, dass die Art der elektronischen Satzdatenaufbereitung für Vorschriften oft ein Hindernis für die nachfolgende rechtsinformatische Nutzung darstellte, weil eine Art doppeltes Scheuklappensystem zwischen der Papierproduktion und dem e-Publishing oder gar der Einstellung in Datenbanken bestand.

Beispielsweise haben die CELEX-Datenbanken in den Vorschriften-Sammlungen Lücken bei Tabellen und Grafiken aus alten Amtsblättern. Es gibt keinen PDF-Zugriff auf Jahrgänge vor 1998, siehe zB VO (EG) 338/97<sup>4</sup>. Die nordrhein-westfälische online-Sammlung SGV gibt komplexe Anlagen teils abweichend von der amtlichen Publikation als Nur-Text oder gar nicht wieder<sup>5</sup>. Auch das RIS hat zB für das öBGBI vor 2003 noch derartige Dokumentationslücken und man findet einen Verweis aufs Print, der lautet "Abbildung nicht darstellbar"<sup>6</sup>. Nach den oben angedeuteten Schwierigkeiten ist dies durchaus nachvollziehbar und man könnte daraus die Forderung ableiten, in Rechtsnormen von vornherein soviel wie möglich als Fließtext zu formulieren. Ein Argument hierfür könnte sein, dass die auf den Rechtsnormen beruhenden Gerichtsentscheidungen zum Beispiel relativ zum Gesamthalt viel weniger nichttextuelle Abschnitte enthalten. Obwohl auch Richter sich auf Anlagen, Grafiken, Bilder, Tabellen und Formulare beziehen müssen, um ihre Entscheidungen zu begründen, haben sie offensichtlich besser ausgeprägte Bild-Vermeidungs-Strategien als Normgeber. Eine Norm hat letztlich den bloßen Inhalt, einer Tatbestandsgruppe eine Rechtsfolge zuzuordnen. Bei hinreichender Anstrengung wäre es also sicher möglich, mehr "Prosa" als bisher bei der Normsetzung zu verwenden und damit die angeführten Probleme zu verkleinern.

Einen weiteren gravierenden Nachteil aller Grafikformate stellt es dar, dass sie im Unterschied zu einem Klartextformat den Zugang von Sehbehinderten zu den veröffentlichten Inhalten erschweren oder verhindern können. Jede in Fließtext umschriebene Grafik, Tabelle oder Schemadarstellung ist ein Gewinn für Programme zu akustischen oder

---

<sup>4</sup> Hierzu sogleich unter Punkt 3.

<sup>5</sup> [http://sgv.im.nrw.de/lmi/owa/lr\\_infoseite\\_anzeige?is\\_id=8#p2](http://sgv.im.nrw.de/lmi/owa/lr_infoseite_anzeige?is_id=8#p2), Punkt 4.2.

<sup>6</sup> Siehe 37. Nov zur KFGDV öBGBI 1993/950 vor Anlage 1k unter der Adresse <http://www.ris.bka.gv.at/bgbl>.

tastbaren Umsetzung von Daten im Sinne der häufig beschworenen Barrierefreiheit.

### 3. Nachteile des Textformats

Auf der anderen Seite bieten Tabellen, Formulare, Diagramme und Bilder auch klare Vorteile: sie sind besser verständlich und manchmal sogar platzsparend, sie können in einigen Fallgruppen den Willen des Normgebers klarer zum Ausdruck bringen.

An dieser Stelle möchte ich exemplarische Problemfälle mit den Grenzen der Prosa anführen. Die Verordnung über die Grenze des Freihafens Bremerhaven vom 20. Juni 2001<sup>7</sup> des deutschen Bundesministeriums der Finanzen hat möglicherweise den Druck einer Karte erspart. Aber dafür ist sie bei normaler Lektüre eine unverständliche Lachnummer (Auszug: "Die Grenze des Freihafens Bremerhaven ... bildet ... eine 980 m lange Gerade, kreuzt dann mit 6 m in Nordnordwest die ehemalige Perimeter Road, knickt für 7 m nach Westen ab, überspringt mit 10 m in Nordnordwest die ehemalige Massachusetts Avenue und knickt nach Westen ab. ..."). Umgekehrt gibt es amtlich veröffentlichte Stoff- und Lehrpläne für öffentliche Bildungseinrichtungen, die gerade aufgrund ihrer Tabellenform unleserlich geraten sind (siehe Anlagen zur baden-württembergischen VO über die Erste Staatsprüfung für das Lehramt an Sonderschulen<sup>8</sup>), weil zB lange Textabschnitte in Tabellenzeilen nebeneinander stehen, bei denen nicht immer klar ist, weshalb sie einander zugeordnet sind; hierdurch bleibt manchmal auch seitenlang eine Tabellenspalte leer. Im Normalfall ist es aber sicherlich sinnvoll, Lehrpläne oder Stoffpläne mit den zugehörigen Spalten für stundenmäßige Gewichtung und quotaler Berücksichtigung in Prüfungsergebnissen sowie für die Anzeige von Parallelen und Alternativen in tabellarischer Form wiederzugeben. In gewissen Fällen könnte auch die Aufspaltung in mehrere Tabellen die Lesbarkeit fördern. Das Innenministerium BW hat zB – sicher in bester Absicht – einen "Bußgeldkatalog Umwelt"<sup>9</sup> veröffentlicht, der Tatbestände und Rechtsfolgen mit vielen qualifizierenden Faktoren in einer so breiten Tabelle zusammenfasste, dass eine sinnvolle online-Publikation kaum möglich war. Sehr sinnvoll sind hingegen in jedem Fall Musterabdrucke von Farben für Flächennutzungspläne (Planzei-

---

<sup>7</sup> BGBl I 2001, 1201 f.

<sup>8</sup> GBl BW 2003, 541.

<sup>9</sup> GBl BW 2002, 478.

chenverordnung vom 18.12.1990<sup>10</sup>) mit zusätzlicher Benennung des Codes der jeweiligen Farben nach einem bekannten System, weil diesen Farben im Planungsrecht unmittelbar verfügbarer Charakter zukommt. Sparsamkeit wäre hier fehl am Platz und würde Folgekosten wegen der Interpretationsbedürftigkeit der Verkündungsblätter nach sich ziehen.

Besonders interessant ist unter der Fragestellung "Bild oder Text" der Umgang mit Tierarten in Rechtsnormen. Die VO (EG) 38/97 über den Schutz wildlebender Arten durch Überwachung des Handels enthält einen großen Anhang mit einer Tabelle voller wissenschaftlicher Tiernamen, taxonomisch geordnet, ohne jede Abbildung. Das ist wohl sinnvoll, weil diese Regeln noch vieler untergeordneter Ausführungsvorschriften bedürfen, sich also an Fachleute wenden, die den Inhalt gezielt für den Letztadressaten aufbereiten und mit den wissenschaftlichen Bezeichnungen etwas anfangen können. Wenn allerdings die Umsetzung solcher Regeln durch Verwaltungsvorschriften für Zollbeamte erfolgt, werden Abbildungen notwendig, um das Tagesgeschäft der Einfuhrkontrolle mit Hilfe optischer Filterkriterien einer Routinebildung für Nichtfachleute zugänglich zu machen. Eindrucksvoll zeigt sich die Wirksamkeit von Bildern gegenüber Text in diesem Zusammenhang, wenn am Eingang von Naturschutzgebieten große farbige Plakate genau die dort vorhandenen geschützten Arten abbilden. Im umgekehrten Fall, wenn der Mensch vor Tieren zu schützen ist, wirkt das Bild übrigens auch: Kampfhundeverordnungen, die zeigen, wie ein "Kampfhund" aussieht, werfen viel weniger Interpretationsbedarf auf als solche, die versuchen, durch wissenschaftlich fundierte Artenbeschreibungen der nicht eindeutig biologisch definierbaren Gruppe von "Kampfhunden" beizukommen, die sich innerhalb der breiten Masse der miteinander kreuzbaren Haushunde quasi versteckt.

#### **4. Erforderlichkeit einer Regelbildung**

Als Zwischenergebnis bleibt festzuhalten, dass jeweils abzuwägen ist, welcher Norminhalt in welcher Darreichungsform am wirksamsten transportiert werden kann. Wenn diese inhaltliche Frage geklärt ist, ist unter Berücksichtigung von Kostendruck noch das konkrete Datenformat für die Vorschriftenpublikation festzulegen. Diese praktischen Bedürfnisse sprechen für eine abstrahierende Regelbildung. Es geht um Vorschriften über die Abfassung von Rechtsvorschriften. Wenn solche Regeln rechtlich verbindlich sein sollen, dann müssen sie von

---

<sup>10</sup> BGBl I 1991, 58.

einer Stelle erlassen werden, die den jeweiligen Normgeber bindet. Man benötigt also für Verwaltungsvorschriften eine vorgesetzte Stelle, für Rechtsverordnungen ein Parlamentsgesetz, für Gesetze theoretisch die Verfassung, was schwierig scheint, also besser für Gesetzentwürfe eine Verwaltungsvorschrift über die Redaktion von Entwürfen und für Selbstverwaltungskörperschaften einen autonomen Beschluss derselben sowie für Europarecht eine Selbstverpflichtung der Europäischen Normsetzungsorgane.

#### 4.1. Formaler Ansatzpunkt: Redaktionsrichtlinien für Vorschriftengeber

Solche Vorschriften gibt es bereits in Form unterschiedlichster Redaktionsrichtlinien. In der Bundesrepublik Deutschland existiert zB das "Handbuch der Rechtsförmlichkeit" vom 15.4.1999<sup>11</sup>, abgefasst durch das Justizministerium auf der Grundlage von Geschäftsordnungsbeschlüssen gesetzgebender Organe. In Bayern und in Baden-Württemberg gibt es Verwaltungsvorschriften der Landesregierung über die Redaktion von Vorschriftenentwürfen<sup>12</sup>. In Österreich gibt es legislative Richtlinien zur Rechtssetzungstechnik im Allgemeinen und zu elektronischen Redaktionsprozessen bei der Erstellung von Vorschriftenentwürfen im Besonderen.<sup>13</sup> Hierbei handelt es sich meist um dienstliche Anweisungen und Empfehlungen für Entwurfsverfasser. Auf EU-Ebene existiert ein "Gemeinsamer Leitfaden des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission für Personen, die in den Gemeinschaftsorganen an der Abfassung von Rechtstexten mitwirken" (Juristische Dienste, 16.3.2000, abrufbar via EUR-Lex<sup>14</sup>). Allerdings enthalten sie nur rudimentäre Erwähnungen des hier thematisierten Problemkreises. (Randnummer 426 des Handbuches der Rechtsförmlichkeit sagt "Zur Entlastung oder Ergänzung des Vorschriftentextes sollten Tabellen, Listen und Abbildungen möglichst in **Anlagen** aufgeführt werden. Diese nehmen am Gesetzesrang teil." Der genannte EU-Leitfaden schweigt komplett zu diesem Thema, obwohl er selbst in Punkt 15.4 für die Darstellung der Vorschriften über die strukturelle Gliederung von Rechtsakten auf eine Tabelle zurückgreift, um klar und

<sup>11</sup> Bundesanzeiger 1999 Sondernummer 123a.

<sup>12</sup> Bayerische Redaktionsrichtlinien vom 6.8.2002 (AllMBl. 2002, 595) und die baden-württembergische Vorschriftenanordnung vom 23.11.2004 (GABl. 2005, 194), jeweils aufsetzend auf Vorgängerversionen.

<sup>13</sup> Auflistung mit weiterführenden Links unter der Adresse <http://www.austria.gv.at/DesktopDefault.aspx?TabID=3513&Alias=bka>.

<sup>14</sup> Siehe <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/de/techleg/index.htm>.

verständlich zu bleiben.) Solche legislativen Richtlinien sollten um Regelungen zu Datenformaten in Abhängigkeit von den zu transportierenden Inhalten ergänzt werden.

#### **4.2. Inhaltlicher Ansatzpunkt: Haushaltsrecht**

Zur Sicherung der effektiven Anwendung solcher Regeln ist überdies eine materiellrechtliche Grundlage zu benennen, die bei Nicht-Einhaltung ebenfalls verletzt wäre. Diese Rechtsgrundlage könnte man im allgemeinen Haushaltsrecht finden. Normgeber sind allesamt Stellen, die dem öffentlichen Haushaltsrecht unterliegen, also der Sparsamkeit verpflichtet sind und der Kontrolle durch amtliche Prüfer unterliegen. Allerdings dürfen sie bei der Bestimmung des adäquaten Datenformates für einzelne Vorschriftenbestandteile nicht nur die Kosten der Erstpublikation berücksichtigen und vordergründig Kosten für Tabellenerfassung oder Farbdrucke sparen. Vielmehr ist auch abzuwägen, was später die geringeren Kosten der Verbreitung, der Ausgabe via Drucker oder Browser, der Einrichtung einer Volltextsuche und der Einstellung in Datenverarbeitungssysteme nach sich zieht. Auch diese nachfolgenden Verwendungen finden sehr oft im öffentlichen Bereich statt. Nicht zu vernachlässigen sind außerdem die Kosten einer späteren Änderung der Vorschrift durch den Normgeber selbst: die Änderung eines Bildes zieht meist die Neupublikation eines Ersatzbildes nach sich (Bsp: Problematische Berichtigung in Textform einer kartographischen Anlage zu einer Naturschutzgebietsverordnung in GBl BW 2005, 99). Wer sich hingegen die Mühe gemacht hat, einen Text zu formulieren, dem genügt eventuell die Änderung weniger Wörter.

### **5. Priorität der Inhaltsvermittlung**

Zum Schluss möchte ich vom Kostenfaktor wieder auf die Inhaltsfragen zurückkommen, am Beispiel des deutschen Grundgesetzes. Der drittkürzeste Artikel (Art 22) "Die Bundesflagge ist schwarz-rot-gold" mag von Heraldikern korrekt verstanden werden. Der gemeine Jurist kann dem Text nicht entnehmen, ob die Flagge längs oder quer gestreift sein soll, und selbst das Streifenmuster an sich beruht auf einer Vermutung. Ein Bild der Flagge enthielte die klarere Anweisung. Der kürzeste Artikel hingegen (Art 31) könnte als Bild nur Verwirrung stiften; die Anordnung "Bundesrecht bricht Landesrecht" impliziert zB keinerlei Landesrechtsfraktur. Und überdies stellt jede interpretationsbedürftige Publikation einer Norm ihrerseits einen Kostenfaktor dar,

weil sie Gutachten oder sogar Prozesse nach sich zieht. Solche Kosten sind zwar meist für den Vorschriftengeber extern und nicht im Haushalt anzusetzen, volkswirtschaftlich beachtlich sind sie aber nichtsdestotrotz.<sup>15</sup>

Neben den genannten Textinhalten hält vereinzelt auch die **Lyrik** Einzug in Normtexte. So ist § 923 des deutschen BGB im epischen Hexameter verfasst: "Steht auf der Grenze ein Baum, so gebühren die Früchte und, wenn der Baum gefällt wird, auch der Baum den Nachbarn zu gleichen Teilen", gefolgt von einem Klapphornvers: "Diese Vorschriften gelten auch für einen auf der Grenze stehenden Strauch."

## 6. Lösungsansatz

Gemäß 4.1 und 4.2 könnte ein erster Lösungsansatz in einer knappen Ergänzung bestehender Vorschriftenrichtlinien liegen, die den technischen und haushälterischen Blick der Entwurfsverfasser auf ihren erweiterten Verantwortungsbereich schärft, ohne der Entwicklung detaillierterer Regeln im Wege zu stehen. Unter dem Titel "*Sicherung der Wirtschaftlichkeit automatisierter Textverarbeitung*" könnte sich ein Regel-Ausnahmekonstrukt finden wie: "Vorschriftenentwürfe sind in einem strukturierten Textformat, möglichst in XML, abzufassen. Grafiken, Schaubilder, komplexe Formulare und ähnliche Anlagen sind in zwei Versionen zu speichern: bildschirmgerecht (72 dpi als GIF oder JPEG) sowie als Druckversion (600 dpi, TIFF oder Bild-PDF). Tabellen sind als HTML 4.0-Tabellen zu speichern, nur ausnahmsweise als Grafiken." Außerdem wäre die folgende Klausel interessant: "Bei den Angaben zu den voraussichtlichen Kosten einer Neuregelung sind die Kosten der Erstdatenaufbereitung sowie voraussehbare Folgekosten der Aktualisierung privater und öffentlicher Vorschriftendatenbanken mit einzustellen."

---

<sup>15</sup> Und sie werden häufig auf dem Deckblatt von Gesetzentwürfen beim Stichwort "Kosten" verschwiegen, obwohl in der Begründung die Floskel zu finden ist, dass das genaue Ergebnis von Formelkompromissen "Wissenschaft und Praxis überlassen" wird.