

Zweckartikel - zwecklos?

ANDREAS LÖTSCHER

1. Einleitung

Zweckartikel gehören zu den Standardbestandteilen von Erlassstexten. Sowohl im Entwurf der Gesetzestechnischen Richtlinien der Bundeskanzlei von 1993 wie im "Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes" (Gesetzgebungsleitfaden)¹ erscheint der Zweckartikel neben der Bestimmung des Geltungsbereichs und den Begriffsbestimmungen als vorgegebenes Element des Einleitungsteils; er wird damit zwar nicht obligatorisch erklärt, aber er bildet für jeden Erlass, unabhängig von seiner Inhaltsstruktur im einzelnen, einen denkbaren, an prominenter Stelle, nämlich ganz am Anfang des Erlasstextes, plazierten Bestandteil.

Zweckartikel sollen - wie der Name besagt - kurz den Zweck eines Erlasses umreißen. Erlassentwürfe des Bundes, die im Rahmen der Ämterkonsultation der verwaltungsinternen Redaktionskommission zur Begutachtung unterbreitet werden, zeigen, dass sie bei Erlassverfassern beliebte Vehikel dafür sind, im Erlassertext grundsätzliche Verlautbarungen zu Ziel und Absicht der Legiferierung im gegebenen Bereich unterzubringen.² Bei den Mitgliedern der verwaltungsinternen Redaktionskommission, die solche Entwürfe aus grundsätzlicherer redaktioneller Perspektive zu überprüfen hat, stossen viele derartige Formulierungen oft eher auf Skepsis. Die zuweilen kontroversen Diskussionen, die sich daraus immer wieder ergeben, zeigen, dass es nicht immer ganz einfach ist, zu bestimmen, was letztlich der Sinn eines Zweckartikels in einem Erlass

¹ Bern: Bundesamt für Justiz 1995. (Vertrieb: Eidg. Druck- und Materialzentrale).

² Man vergleiche auch das emphatische Bekenntnis von Ständerat Onken zu Zweckartikeln im Amtl. Bull. SR 1993/V, S. 1000.

sein soll und wo die Grenze zwischen gesetzgeberisch begründeten Formulierungen und rein deklarativer Schönrederei liegt.

Die nachfolgenden Ausführungen sollen einige Beobachtungen zum konkreten Gebrauch, Überlegungen zum allgemeinen Problem und Entscheidungskriterien für den Einzelfall zusammenfassen. Angeregt wurden sie durch eine ganztägige Weiterbildungstagung, die zu diesem Thema gemeinsam von den Sprachdiensten und dem Rechtsdienst der Bundeskanzlei sowie den Abteilungen I und II für Rechtsetzung des Bundesamtes für Justiz am 20. September 1995 durchgeführt wurde.³

2. Grundsätzliche Überlegungen

2.1 Argumente gegen die Verwendung von Zweckartikeln

Die Skepsis mancher Gesetzesredaktoren gegenüber Zweckartikeln rührt daher, dass deren normativer Gehalt nicht ganz geklärt ist. "Lex iubeat, ne doceat", lautet eine alte Maxime; in heutiger Ausdrucksweise: Erlasse sollen nur rechtssetzende Normen, keine diskursiven, rein informativen Erläuterungen oder politischen Absichterklärungen enthalten. In nationalen Rechtssystemen anderer Länder und in internationalen Verträgen wird solchen Ausführungen in der Präambel Raum geschaffen; die schweizerischen gesetzestechnischen Gebräuche sind hierin streng und verbannen jede nicht-normative Aussage gänzlich aus dem Erlasstext; für begleitende informative und begründende Ausführungen und weiterführende politische Absichtserklärungen dienen bei Gesetzen die Botschaft, bei Verordnungen die Erläuterungen des zuständigen Departements im Antrag an den Bundesrat.

Vor diesem Hintergrund können nun Einwände vorgebracht werden, dass Zweckartikel gar keinen normativen Gehalt im geforderten Sinn haben können oder aus allgemeineren Gründen gesetzestechnisch unsinnig sind.

³ Sämtliche hier vertretenen Ansichten sind jedoch die persönliche Meinung des Verfassers.

2.1.1 Handlungstheoretische Überlegungen

Ein erster Einwand gründet auf handlungstheoretischen Überlegungen. Der Zweck einer Handlung ist gleichzusetzen mit der beabsichtigten Wirkung, die mit dieser Handlung erreicht werden soll. Folglich kann ein Zweckartikel letztlich nur Absichtserklärungen enthalten. Als solche ist sein Gehalt materiell nicht einklagbar oder erzwingbar, es sei denn, eine entsprechende Verpflichtung sei im Erlass auf andere Weise normativ festgehalten; dann aber erübrigt sich ein Zweckartikel ohnehin. Wird mit einem Gesetz der im Zweckartikel formulierte Zweck nicht erreicht, dann ist nicht der Zweckartikel falsch formuliert, sondern der Erlass falsch konzipiert. Die Störfallverordnung formuliert z.B.:

V über den Schutz vor Störfällen⁴

Art. 1 Zweck und Geltungsbereich

¹ *Diese Verordnung soll die Bevölkerung und die Umwelt vor schweren Schädigungen infolge von Störfällen schützen.*

Es ist denkbar, dass die Bevölkerung oder die Umwelt in einem konkreten Fall trotz dieser Verordnung schwere Schädigungen erleidet, obwohl alle Vorschriften der Störfallverordnungen beachtet worden sind. Niemandem kann aber deshalb wegen Verletzung des Zweckartikels ungesetzliches Handeln vorgeworfen werden. Wenn der Zweck der Verordnung nicht erreicht wird, müsste sich viel eher der Gesetzgeber überlegen, wie die Verordnung materiell so geändert werden kann, dass der Zweck erreicht wird. Ein weiteres Beispiel: Im Opferhilfegesetz heisst es:

BG über die Hilfe an Opfer von Straftaten⁵

Art. 1 Zweck und Gegenstand

¹ *Mit diesem Gesetz soll den Opfern von Straftaten wirksame Hilfe geleistet und ihre Rechtsstellung verbessert werden.*

⁴ SR 814.012.

⁵ SR 312.5.

Zeigt sich im konkreten Fall, dass die Möglichkeiten dieses Gesetzes nicht ausreichen, einem bestimmten Opfer einer Straftat wirksame Hilfe zu leisten, nützt auch diese gute Absicht, die im Zweckartikel formuliert ist, nichts; der Artikel ist juristisch wertlos.

Ganz grundsätzlich kann ein Zweckartikel deswegen keine normative Kraft haben, weil das Erreichen eines Handlungszwecks nicht allein von der Handlung und ihrer Planung abhängt, sondern von zusätzlichen Faktoren, die ausserhalb des Einflusses des Handelnden stehen. Normen kann man nur insoweit für Handlungen formulieren, als die verpflichtete Person sie kontrollieren und dafür Verantwortung übernehmen kann.

2.1.2 Sprachtheoretische Überlegungen

Ein zweiter Einwand gründet auf sprachtheoretischen Überlegungen. Zwecke werden von handelnden Personen ihren Handlungen zugeordnet; mit Handlungen verfolgen sie Ziele und Zwecke. Ziele und Zwecke sind teilweise unabhängig von der Art einer Handlungen, denn man kann die gleiche Handlung mit verschiedenen Zwecken und verschiedene Handlungen mit dem gleichen Zweck vollziehen. Allgemeiner gesagt: Zwecke sind nicht Bestandteile abstrakter Handlungsmuster, sondern Aspekte des individuellen Vollzugs solcher Handlungsmuster durch einzelne Personen. Texte bzw. Normen sind aber keine Handlungen, sondern Sätze über (erlaubte oder unerlaubte) Bedingungen des Vollzugs von Handlungsmustern; sie können deshalb selbst keine Zwecke verfolgen. Aus solchen Gründen erscheinen Formulierungen wie die folgende eher unsinnig; sie erwecken den Eindruck, dass hier ein Erlass vermenschlicht wird:

*Giftverordnung*⁶

Art. 1 Zweck

Diese Verordnung will:

- a. verhüten, dass durch Gifte Menschen gefährdet oder Tiere, die nicht bekämpft werden sollen, geschädigt werden;*

⁶ SR 814.801.

Normen können natürlich Zwecke zugeordnet werden, wenn sie von Handelnden beachtet oder vollzogen werden. Diese Zwecke gehören dann aber wiederum nicht der sprachtheoretischen Ebene des Erlasses als Text an, sondern dem Bereich des Handelns nach Massgabe von Normen.

2.1.3 Sinnvolle und weniger sinnvolle Zweckformulierungen

Die Stichhaltigkeit der beiden eben ausgeführten Argumentationsstränge ist teilweise zu relativieren:

Ob ein festgelegter Zweck erreichbar ist, hängt wie erwähnt davon ab, wie weit er vom Handelnden kontrolliert werden kann. Nicht alle Zweckartikeln geben derart von unkontrollierbaren Zusatzeinflüssen mitbestimmte Zwecke an wie Artikel 1 der Störfallverordnung. Mit einiger Wahrscheinlichkeit wird nicht zu viel versprochen, wenn als Zweck eines Erlasses nur die Verbesserung eines Zustandes angegeben wird:

BG über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten⁷

Art. 1

¹ Das Gesetz will die Beschaffung von lang- und mittelfristigen Darlehenskapital zu Gunsten von Klein- und Mittelbetrieben in Berggebieten erleichtern.

Auch wo relative oder relativ vage Begriffe wie "Angemessenheit", "Wirksamkeit" u.ä. zur Zweckbestimmung verwendet wird, ist das Erreichen des Zwecks wohl immer irgendwie gewährleistet, (andernfalls wäre der Erlass im Ansatz schon nutzlos):

⁷ SR 901.2.

BG über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung⁸***Art. 1***

¹ Das Gesetz will den versicherten Personen einen angemessenen Ersatz garantieren für Erwerbsausfälle wegen: ...

Auch eine Formulierung wie die folgende kann wohl nicht grundsätzlich aus sachlichen Gründen beanstandet werden:

BG über die Anlagefonds⁹***Art. 1*** *Zweck*

Dieses Gesetz bezweckt den Schutz des Anlegers.

Wenn das Gesetz selbst sinnvoll formuliert ist, wird durch seine Bestimmungen auf jeden Fall "der Schutz des Anlegers" gegenüber einem unregelmässigen Zustand verhältnismässig erreicht. (Niemand wollte von einem Gesetz erwarten, dass es einen absoluten Schutz garantieren kann.) Unproblematisch ist eine Zweckformulierung vor allem dann, wenn sie sich auf staatliches Handeln, die Schaffung von Normen und auf Behördenkompetenzen bezieht; in solchen Fällen liegt es ja allein im Vollzug, dass solche Ziele erreicht werden:

BG über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih¹⁰***Art. 1***

Dieses Gesetz bezweckt:

- a. die Regelung der privaten Arbeitsvermittlung und des Personalverleihs;*
- b. die Einrichtung einer öffentlichen Arbeitsvermittlung, die zur Schaffung und Erhaltung eines ausgeglichenen Arbeitsmarktes beiträgt;*

⁸ SR 837.0.

⁹ SR 951.31.

¹⁰ SR 823.11.

Je unproblematischer ein Zweckartikel ist, desto unnötiger erscheint er allerdings u.U., denn in Fällen wie dem letztgenannten wiederholt er wahrscheinlich nur, was ausführlich im Erlass selbst formuliert wird. Im Extremfall stellt ein derartiger Zweckartikel eigentlich lediglich eine zusammenfassende Inhaltsangabe des Erlasses dar; u.U. handelt es sich auch genau genommen um eine Gegenstandsbereichsbestimmung.¹¹

BG über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden¹²

Art. 1 *Zweck und Geltungsbereich*

¹ *Dieses Gesetz bestimmt die von den Kantonen zu erhebenden direkten Steuern und legt die Grundsätze fest, nach denen die kantonale Gesetzgebung zu gestalten ist.*

2.1.3 Metonymie

Formulierungen wie "Dieses Gesetz will ...", "Dieses Gesetz bezweckt ..." sind in ihrer Interpretation wohl weniger unsinnig als es oberflächlich aussieht. Genau genommen drückt ein Zweckartikel aus "Mit diesem Gesetz bezweckt der Gesetzgeber/will der Gesetzgeber erreichen, dass ..." o.ä. Im Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete wird sogar explizit formuliert "Der Bund will mit diesem Gesetz ..." Die Zuweisung eines Zweckes an das Gesetz selbst stellt lediglich eine verkürzte Ausdrucksweise, eine Metonymie dar, bei der statt des Handelnden ein Instrument, eine Organisation oder sonst eine vermittelnde Grösse genannt wird. Eine solche Verkürzung ist auch sonst in der Sprache und sogar in der Gesetzessprache nicht selten, z.B. in der Form der Zuweisung von Handlungen von Personen an Institutionen; vgl etwa folgende Formulierung:

¹¹ S. dazu auch Abschnitt 4.

¹² SR 642.14.

BG über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes¹³

Art. 22

¹ Die Landwirtschaft hat sich, soweit ihr das zugemutet werden kann, mit betriebseigenen Erzeugnissen selbst zu versorgen.

Ein anderes übliches Verkürzungsverfahren ist die sprachliche Zuweisung eines Zwecks an ein Produkt, wo eigentlich der Hersteller und der Benutzer den Zweck dem Produkt zuweist ("Der Zweck einer Lampe besteht darin, einen Raum zu erhellen"). Diese sprachliche Verkürzung ermöglicht u.U. eine ökonomischere Formulierung und kann auch insofern sinnvoll erscheinen, als es ohnehin unnötig bzw. sogar gesetzes-sprachwidrig ist, den Gesetzgeber als solchen in einer Norm zu erwähnen. Allerdings entkräftet auch diese Betrachtungsweise den Einwand nicht, dass eine Absichtserklärung keine Norm ist.

2.2 Argumente für die Verwendung von Zweckartikeln

Neben den in Ziffer 2.1 angeführten Einwänden gibt es auch Gründe für die Verwendung von Zweckartikeln:

2.2.1 Zweckartikel als Interpretationshilfen

Zweckartikel, sinnvoll formuliert, geben ganz allgemein an, mit welcher Zielsetzung ein Erlass umgesetzt werden soll. Sie können den Handlungsrahmen näher bestimmen, in denen ein Erlass angewendet werden soll. Damit können sie der präziseren Interpretation einzelner Bestimmungen in diesem Erlass dienen und deren Anwendung konkretisieren, eingrenzen und steuern. So gesehen mögen zwar Zweckartikel für sich allein keine Normen im engeren Sinn darstellen, in ihrer Auswirkung auf die Interpretation konkreter Normen aber doch indirekt und auf höherer Ebene eine gewisse normative Wirkung entfalten.

¹³ SR 910.1.

Ob Zweckartikel wirklich in diesem Sinn in der Praxis zur Präzisierung des normativen Gehalts von Erlassen oder einzelnen Bestimmungen verwendet werden, ist uns allerdings nicht bekannt. Immerhin ist kürzlich in der Diskussion eine konkrete Argumentation in dieser Richtung vorgebracht worden. Im vom Parlament verabschiedete Börsengesetz lautet der Zweckartikel:

BG über die Börsen und den Effektenhandel¹⁴

Art. 1 *Zweck*

Dieses Gesetz regelt die Voraussetzungen für die Errichtung und den Betrieb von Börsen sowie für den gewerbsmässigen Handel mit Effekten, um für den Anleger Transparenz und Gleichbehandlung sicherzustellen.

Der bundesrätliche Entwurf hatte noch gelautet:

BG über die Börsen und den Effektenhandel (Entwurf)¹⁵

Art. 1 *Zweck*

Dieses Gesetz soll den Anleger schützen und die Funktionsfähigkeit der Effektenmärkte gewährleisten.

In der Diskussion in der Presse um die neue Verordnung zum Börsengesetz wurde in diesem Zusammenhang argumentiert, dass im geltenden Zweckartikel der Schutz des Anlegers nicht mehr explizit aufgeführt sei und deshalb dem Selbstregulierungsbedürfnis der Börse gegenüber diesem Anlegerschutz grösserer Stellenwert einzuräumen sei, als es der bundesrätliche Verordnungsentwurf vorsehe.¹⁶

¹⁴ BBl 1995 II 419.

¹⁵ BBl 1993 I 1369.

¹⁶ NZZ, 10.11.1995, (Nr. 262), S. 33.

2.2.2 Zweckartikel als Verständlichkeitshilfe

Gegen das Argument, dass Zweckartikel normativ umso unnötiger seien, je sinnvoller sie formuliert seien, kann eingewendet werden, dass bei der Formulierung von Erlassen auch andere Gesichtspunkte als allein die normative Stringenz zu berücksichtigen sind, nämlich vor allem auch die textuelle Verständlichkeit. In Erlassen kommen ohne weiteres auch andere Elemente vor, die an sich normativ überflüssig sind, aber der Verbesserung der Verständlichkeit dienen, wie etwa Übersichtsartikel, welche Grundsätze in allgemeiner Form zusammenfassen, die dann anschliessend im Detail ausgeführt werden. In der gleichen Weise kann ein Zweckartikel der besseren Verständlichkeit eines Gesetzes dienen: Er setzt am Anfang die Leitlinien, innerhalb derer ein Leser ein Gesetz verstehen soll. Am Zweckartikel kann ein Leser ganz generell erkennen, welches das konzeptuelle Fundament ist, auf dem ein Erlass aufbaut, und zur Lösung welcher Probleme es dient.

3. Schlussfolgerung: Wann haben Zweckartikel einen Sinn?

Die Überlegungen der vorangehenden Abschnitte erlauben einige grundsätzliche Folgerungen, unter welchen Bedingungen ein Zweckartikel einen sinnvollen Bestandteil eines Erlasses bildet. Ein Hauptergebnis ist wohl, dass die Einführung eines Zweckartikels in einem Erlasse immer einer besonderen Motivation bedarf, damit er gerechtfertigt ist; dass er - etwa in gesetzestechnischen Richtlinien - als Standardelement erwähnt wird, reicht als Begründung nicht aus. Darüber hinaus muss aber auf eine sorgfältige Gestaltung der Aussage im Zusammenhang mit dem ganzen Erlass geachtet werden. Im einzelnen lassen sich folgende Faustregeln formulieren:

1. Zweckartikel sind sinnvoll, wenn sie die Funktion eines Erlasses im ganzen Rechtssystem verdeutlichen.

Das kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn mehrere ähnliche Erlasse unterschiedliche Bereiche regeln. In diesem Falle kann ein Zweckartikel im einzelnen Erlass jeweils den spezifischen Zweck dieses Erlas-

ses in Abgrenzung von den Zwecken der übrigen Erlasse im ganzen Rechtsetzungsbereich klar machen.

2. Zweckartikel sind sinnvoll, wenn sie die Verständlichkeit des Erlasses erhöhen.

Dies kann z.B. im Hinblick darauf der Fall sein, dass Normen verständlicher sind, wenn ihre Zielsetzung verständlicher ist.

3. Zweckartikel sind sinnvoll, wenn der Zweck des Erlasses nicht unmittelbar aus der übergeordneten Norm oder aus dem Erlass bzw. Erlassanfang selbst ersichtlich wird.

In vielen Fällen formuliert die Verfassung oder ein Gesetz selbst den Bereich und den Zweck eines Gesetzes bzw. einer Verordnung, welche darauf gestützt erlassen werden. Die Formulierung eines Zweckartikels erübrigt sich in solchen Fällen. Das AHV-Gesetz¹⁷ beispielsweise weist keinen Zweckartikel auf. Sein Zweck ergibt sich direkt aus dem im Ingress erwähnten Artikel 34^{quater} BV, und ein Zweckartikel könnte nur wiederholen, was schon in der Verfassung steht. Ähnlich erfüllt in der Schwachstromverordnung¹⁸ der Bundesrat einen Auftrag, der in Artikel 3 des BG vom 24. Juni 1902 betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen¹⁹ festgelegt ist; Sinn und Zweck der Verordnung sind also nicht mehr speziell anzugeben. Nahe bei einer blossen Wiederholung der Verfassungsgrundlage ist etwa der Zweckartikel des Energienutzungsbeschlusses:

BB für eine sparsame und rationelle Energienutzung²⁰

Art. 1 Zweck

Dieser Bundesbeschluss bezweckt, durch die Förderung einer sparsamen und rationellen Energienutzung zu einer ausreichenden, breit-

¹⁷ BG vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.10).

¹⁸ SR 734.1.

¹⁹ SR 734.0.

²⁰ SR 730.0.

gefächerten, sicheren, wirtschaftlichen und umweltverträglichen Energieversorgung beizutragen.

Artikel 24^{octies} Absatz 1 BV, der die Grundlage dieser Aussage liefert, lautet:

Bund und Kantone setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeit für eine ausreichende, breitgefächerte und sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch ein.

Dagegen grenzt der Zweckartikel des Anlagefondsgesetzes den Zweck des Gesetzes gegenüber den - weiter gefassten - Bestimmungen der Bundesverfassung, auf die sich das Gesetz stützt, ein und präzisiert ihn; er besitzt daher einen eigenständigen Informationswert:

BG über die Anlagefonds²¹

Art. 1 Zweck

Dieses Gesetz bezweckt den Schutz des Anlegers.

In anderen Fällen erübrigt sich ein Zweckartikel, weil bereits aus den einleitend genannten Grundsätzen klar wird, was der Zweck des Gesetzes sein soll. Wenn auch vielleicht sprachlich nicht besonders elegant, fasst Artikel 1 des Viehabsatzgesetzes in der Form einer Grundsatzaussage genügend präzise den Inhalt des Gesetzes zusammen, so dass sich ein Zweckartikel erübrigt:

Viehabsatzgesetz²²

Art. 1

Der Bund trifft nach Massgabe der folgenden Bestimmungen Massnahmen, um den Absatz von Zucht- und Nutztieren aus dem Berggebiet zu sichern, den Stand der Zucht zu heben,

²¹ SR 951.31.

²² SR 916.301. - Die Marginalie zu diesem Artikel lautet zwar "Zweck", es handelt sich dem Gehalt nach aber nicht um einen Zweckartikel im anfangs definierten Sinn, sondern um eine Eingrenzung, unter welchen Gesichtspunkten der Bund seine Kompetenzen ausüben soll.

Vielfach erscheinen Zweckartikel insofern überflüssig, als sie nur formulieren, was in nachfolgend genannten Grundsätzen ohnehin genannt werden muss. Ein Beispiel dafür ist das BG über Investitionshilfe für Berggebiete; man vergleiche Artikel 1 (Zweck, Abschnittsüberschrift) und Art. 3 (Sachlicher Geltungsbereich):

BG über Investitionshilfe für Berggebiete²³

Art. 1

Der Bund will mit diesem Gesetz die Existenzbedingungen im Berggebiet verbessern, indem er für Infrastrukturvorhaben und für den Erwerb von Land zu Industrie- und Gewerbezwecken gezielte Investitionshilfe gewährt.

Art. 3 Sachlicher Geltungsbereich

Investitionshilfe nach diesem Gesetz kann gewährt werden für:

- a. *Vorhaben, die der Entwicklung der Infrastruktur, vorab der Verkehrserschließung, der Versorgung und Entsorgung, der schulischen und beruflichen Ausbildung, der Erholung, des Gesundheitswesens, der Kultur und des Sports dienen;*
 - b. *den Erwerb von Land zu Industrie- und Gewerbezwecken.*
4. Zweckartikel sollen Zwecke formulieren, die einen direkten Bezug zu den im Erlass formulierten Normen und Grundsätzen haben, und spezifisch den Handlungsrahmen beim Vollzug eines Erlasses mitdefinieren.

Zweckartikel sollen somit nicht allgemeine politische Zielsetzungen formulieren, welche in einer bestimmten politischen Situation den Anlass zur Schaffung eines Gesetzes gegeben haben mögen, oder generelle Ziele, deren Erreichung nicht oder nicht nur vom staatlichen Handeln, sondern von weiteren Faktoren beeinflusst wird. Wenig sinnvoll erscheint es auch, Ziele zu formulieren, die nicht speziell im gegebenen Erlass angestrebt werden, sondern generell das staatliche Handeln bestimmen und somit für alle möglichen Erlasse gelten. Als abschreckendes Beispiel möge hier der Zweckartikel angeführt werden, wie er im Vor-

²³ SR 901.1.

entwurf der Studienkommission für ein Binnenmarktgesetz anfänglich formuliert worden war:

¹ *Dieses Gesetz dient der Verwirklichung des schweizerischen Binnenmarktes durch die Gewährleistung des freien und gleichberechtigten Zugangs zum Markt für alle Personen mit Niederlassung oder Sitz in der Schweiz.*

² *Es dient insbesondere der Stärkung*

- a. *der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Volkswirtschaft;*
- b. *des föderalistischen Zusammenhaltes der Schweiz.*

4. Die Umformulierbarkeit von Zweckartikeln in Gegenstandsbereichsbestimmungen

Eine interessante Beobachtung im Zusammenhang mit Zweckartikeln ist, dass sie oft sehr leicht in Gegenstandsbereichsbestimmungen umformuliert werden oder sogar ohne Änderung des Wortlauts als Gegenstandsbereichsbestimmungen interpretiert werden können. Dies gilt vor allem für solche Zweckartikel, die lediglich sachlich zusammenfassen, welche Bereiche im betreffenden Erlass geregelt werden. In diesem Sinne könnte der Zweckartikel im Vernehmlassungsentwurf vom Juni 1994 zu einem Gesetz über die Mutterschaftsversicherung statt der Überschrift "Zweck" auch die Überschrift "Gegenstand" tragen, ohne dass der Wortlaut geändert werden müsste:

Dieses Gesetz regelt die Leistungen der Mutterschaftsversicherung sowie ihre Finanzierung und Organisation.

Vgl. auch Artikel 1 Absatz 1 des BVG:

BG über die berufliche Alters-, Hinterlassenen und Invalidenvorsorge²⁴**Art. 1 Zweck**

Dieses Gesetz regelt die berufliche Vorsorge.

Im Zweckartikel des Arbeitsvermittlungsgesetzes (s.o. Abschnitt 2.1.3) könnte das Wort "bezweckt" ohne weiteres durch "regelt" ersetzt werden (mit einigen entsprechenden Vereinfachungen im folgenden Text), ohne dass sich materiell etwas an der Aussage ändern würde:

Art. 1 Gegenstand

Dieses Gesetz regelt:

- a. *die private Arbeitsvermittlung und den Personalverleih;*
- b. *die Einrichtung einer öffentlichen Arbeitsvermittlung, die zur Schaffung und Erhaltung eines ausgeglichenen Arbeitsmarktes beiträgt;*
- c. *den Schutz der Arbeitnehmer, welche die private oder die öffentliche Arbeitsvermittlung in Anspruch nehmen.*

Der Grund dafür, dass Zweckartikel und Gegenstandsbereichsbestimmungen oft so leicht ineinander übersetzbar sind, liegt augenscheinlich darin, dass viele Zweckartikel lediglich definieren, welche Bereich im betreffenden Erlass geregelt werden sollen und damit auch den Gegenstandsbereich umschreiben. Der Gegenstandsbereich ist nichts anderes als der sachliche Geltungsbereich eines Erlasses. Eine Eingrenzung eines Geltungsbereichs hat aber eine höhere normative Qualität als ein reiner Zweckartikel. In diesem Sinn könnte man sagen, dass es oft vorzuziehen ist, einen Erlass statt mit einem Zweckartikel mit der Angabe eines Gegenstandsbereichs beginnen zu lassen (und auf einen Zweckartikel zu verzichten).

²⁴ SR 831.40.

5. Einige typische Fehlverwendungen von Zweckartikeln

Ein Grundsatz der Gesetzesredaktion lautet, dass in der Formulierung von Normen die Art und der Charakter von Normen explizit zum Ausdruck gebracht werden soll. Es sollen nicht in einer Formulierung andere Normen versteckt werden; die Art der Formulierung darf keine Fehlinformation über den Charakter der formulierten Norm liefern.

In diesem Sinn sollen in Zweckartikeln im anfangs genannten Sinn keine materiellen Normen untergebracht werden. Genau dies ist allerdings zuweilen der Fall. Problematisch ist in dieser Hinsicht der Zweckartikel des Subventionsgesetzes:

*BG über Finanzhilfen und Abgeltungen*²⁵

Art. 1 Zweck

¹ Dieses Gesetz stellt sicher, dass Finanzhilfen und Abgeltungen im gesamten Bereich des Bundes nur gewährt werden, wenn sie:

- a. hinreichend begründet sind;*
- b. ihren Zweck auf wirtschaftliche und wirkungsvolle Art erreichen;*
- c. einheitlich und gerecht geleistet werden;*
- d. nach finanzpolitischen Erfordernissen ausgestaltet werden;*
- e. eine sinnvolle Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen sowie den bundestaatlichen Finanzausgleich ermöglichen.*

Genau genommen können die Buchstaben a. - e. nur so verstanden werden, dass darin Voraussetzungen für die Gewährung von Subventionen festgelegt werden. Dieser Gehalt müsste explizit so formuliert und dürfte nicht als Teil des Zweckartikels versteckt werden.

Vielfach wird von Erlassverfassern in einem Zweckartikel nicht der Zweck eines Erlasses angegeben, sondern der Zweck einer bestimmten, im Erlass formulierten Massnahme, Institution oder Regelung. In Erlass-

²⁵ SR 616.1.

entwürfen finden sich so unter der Artikelüberschrift "Zweck" etwa folgende Formulierungen:

Mit der Schwerverkehrsabgabe soll erreicht werden, dass der Schwerverkehr die ihm zurechenbaren Wegekosten und Kosten zu Lasten der Allgemeinheit langfrist deckt; dabei werden andere erbrachte Abgaben und Leistungen des Schwerverkehrs in Rechnung gestellt. (Entwurf zum Schwerverkehrsabgabegesetz)

Die ausserdienstliche Tätigkeit der Truppe bezweckt die Förderung der körperlichen und militärischen Leistungsfähigkeit sowie die Pflege der Kameradschaft der Angehörigen der Armee. (Entwurf zu einer Verordnung über die ausserdienstliche Tätigkeit der Truppe)

Rein formal-sprachlich kommt der Artikel über den Zweck der ausserdienstlichen Tätigkeit der Truppe wie ein Zweckartikel daher, es wird aber darin eine Aussage über eine bestimmte Institution der Armee gemacht. Der Gehalt dieser Aussage ist allerdings derart, dass man über ihren Sinn in der Verordnung verschiedener Meinung sein kann; speziell mangelt ihr der normative Gehalt. Inhaltlich das gleiche gilt für den "Zweckartikel" aus dem Entwurf für ein Schwerverkehrsabgabegesetz; hier wird noch deutlicher eine Aussage gemacht, die überhaupt nicht auf normativer, sondern auf politischer Ebene anzusiedeln ist.

Allgemein können zu solchen Aussagen über den Zweck von einzelnen Regelungen oder Massnahmen die gleichen Einwände bezüglich des normativen Gehalts vorgebracht werden wie für Zweckartikel i.e.S.: Zwecke und Absichten können nicht zu Normen gemacht werden, ausser es werden dadurch Handlungen bezüglich ihrer Wirkung näher definiert.

Derartige als "Zweckartikel" verkleidete Aussagen müssen allerdings nicht auf jeden Fall als Ganze zurückgewiesen werden. Manchmal gewinnt man den Eindruck, dass Erlassverfasser aus purer Routine oder aufgrund gewisser Missverständnisse einen Erlass mit einem "Zweckartikel" beginnen lassen und darin anders gelagerte Normen unterbringen. Ein Beispiel dafür ist etwa der folgende Artikel 1 in der neugestalteten Verordnung über die landwirtschaftliche Forschung:

V über die landwirtschaftliche Forschung²⁶

Art. 1 *Zweck und Ausrichtung*

¹ Die anwendungsorientierte landwirtschaftliche Forschung des Bundesamtes für Landwirtschaft richtet ihre Tätigkeit auf die Erreichung der Ziele des Landwirtschaftsgesetzes aus.

Diese Aussage bezeichnet keinen Erlassweck im Sinne eines Zweckartikels i.e.S., sondern allenfalls einen Grundsatz oder Vorgaben für die landwirtschaftliche Forschung im Bundesamt für Landwirtschaft. Sachlich dürften sich im vorliegenden Fall daraus allerdings keine Interpretationsprobleme ergeben. Einwenden könnte man allenfalls, dass man an dieser Stelle am Anfang einer Verordnung unter der Überschrift "Zweck" aus gesetzestechnischen Gründen einen Zweckartikel erwarten würde und dass die Verwendung des Wortes "Zweck" missverständlich sein kann. Es wäre deshalb hier und an anderen Orten besser durch Ausdrücke wie "Ziel", "Grundsatz" o.ä. zu ersetzen.

Das formale Vorbild von Zweckartikeln kann allerdings auch zu missverständlichen Formulierungen führen. In einem Entwurf zur Verordnung über die Deklarationspflicht von frischem Gemüse und frischen Beeren lautet Art. 1 "Zweck":

Die Deklarationspflicht dient der Information der Konsumenten über die Produktionsart.

Der Verfasser dieses Satzes hatte offensichtlich das Muster eines Zweckartikels vor Augen, definierte dann aber nicht den "Erlasszweck", sondern den "Massnahmenzweck". In der vorliegenden Formulierung ist als Konsequenz solcher Verwechslungen der Satz als Norm dann auch sprachlich wenig befriedigend. Der normative Gehalt dürfte darin liegen, dass dem Inverkehrbringer die Pflicht auferlegt wird, die Produktionsart der Ware zu deklarieren:

Wer die in Artikel 2 genannten Produkte in Verkehr bringt, muss die Konsumenten über deren Produktionsart informieren.

²⁶ AS 1995 5183.

Generell besteht in den zuletzt genannten Fällen ein Problem darin, dass der Ausdruck "Zweck" nicht eindeutig ist; es kann sich auf verschiedene Bereiche, Dinge oder Handlungen beziehen. Zweckartikel jedoch beziehen sich nur auf den betreffenden Erlass. Beim Redigieren sollte darauf geachtet werden, dass die verschiedenen Bereiche voneinander unterschieden werden und nicht eine Zielbestimmung oder Zweckbegrenzung als Zweckartikel formuliert wird. Nur so wird der Gehalt einer Bestimmung inhaltlich eindeutig und sprachlich befriedigend formuliert.

6. Zusammenfassung

Zweckartikel sind zwar beliebte, aber bei näherer Betrachtung oft nicht besonders relevante Bestandteile von Gesetzen. Insbesondere ist ihr normativer Gehalt grundsätzlich schwach. Ihre Funktion dürfte meist darin bestehen, den interpretatorischen Rahmen eines Erlasses zu klären und ihn verständlicher zu machen. In jedem Fall muss gefragt werden, ob ein Zweckartikel etwas zum Gehalt des Gesetzes beiträgt oder ob er nicht lediglich eine Wiederholung übergeordneter Normen ist; es muss geprüft werden, ob er den Stellenwert eines Erlasses im Gesetzgebungsbereich deutlich, den Sinn einzelner Normenformulierungen im Erlass klarer machen und für den Vollzug eine schärfere Zielorientierung geben kann. Im einzelnen soll die Aussage eines Zweckartikels spezifisch dem Erlassgehalt zugeordnet sein und nicht allgemeine Ziele staatlichen Handelns proklamieren. Wenn solche spezielle Gründe für die Einführung eines Zweckartikels nicht gegeben sind, erübrigt er sich gewöhnlich. Oft bietet es sich an, einem Erlass statt eines Zweckartikels einen Artikel zur Eingrenzung des Geltungsbereichs voranzustellen. Dabei sollte auch stets beachtet werden, auf welchen sachlichen Bereich sich eine Zweckfestlegung bezieht, damit Missverständnisse, missverständliche Formulierungen und Verwechslungen von Textebenen (Erlassentext - in der Norm genannte Handlung) vermieden werden.

