

## **Helen Xanthaki, Drafting Legislation. Art and Technology of Rules for Regulation. Oxford/Portland, Oregon: Hart 2014, 374 S.**

Helen Xanthaki ist Rechtsprofessorin am University College London und war von 1999 bis 2015 die Leiterin des Sir William Dale Centre for Legislative Studies. Ihr Forschungsschwerpunkt ist die Rechtsetzungslehre. Mit *Drafting Legislation* legt sie ihr bislang vielleicht wichtigstes Werk vor. In ihm verarbeitet sie sowohl Erkenntnisse aus ihren theoretischen Studien auf dem Gebiet der Rechtsetzung als auch praktische Erfahrungen, die sie bei der Ausbildung angehender Legistinnen und Legisten sammeln konnte. Das Buch erhebt den Anspruch, die Theorie und Praxis der Gesetzesredaktion nicht nur darzustellen, sondern einer vertieften akademischen Analyse zu unterziehen. Es will nicht einfach etablierte Regeln der Legistik auflisten, sondern reflektieren, warum diese Regeln entstanden sind; es will seine Leserinnen und Leser befähigen, die Regeln zu hinterfragen, nach ihrem Zweck zu suchen und sie dann mit Bedacht anzuwenden.

Xanthaki versteht Gesetzesredaktion – das Konzipieren und Verfassen von Erlassentexten – als Tätigkeit, für deren Ausübung weder theoretisches Wissen noch technische Fertigkeiten ausreichend sind, sondern die in erster Linie situationsbedingte Klugheit erfordert, d. h. einen Sinn für das Machbare und das Verständnis dafür, wie ein Ziel erreicht werden kann. Das Buch beginnt denn auch mit Bemerkungen über die Wirksamkeit (*efficacy*) als wichtigstem Anliegen der Gesetzesredaktion (Kap. 1). Xanthaki argumentiert, dass das Ziel, das mit einem Gesetzgebungsprojekt verfolgt wird, nur dann erreicht werden kann, wenn geeignete legislatorische Instrumente gewählt werden, und dass diese Instrumente ihre Wirkung nur dann entfalten können, wenn sie im entsprechenden Erlass präzise, eindeutig und verständlich beschrieben werden. Der Hauptteil des Buches ist der Frage gewidmet, wie dies im Einzelnen bewerkstelligt werden kann.

Die Kapitel 2 und 3 befassen sich zunächst mit dem Gesetzgebungsauftrag (engl. *drafting instructions*) und dem Normkonzept (engl. *legislative plan*) als Vorstufen zur Gesetzesredaktion. Dabei wird schnell deutlich, worin sich das von Xanthaki beschriebene angelsächsische System vom schweizerischen unterscheidet: Erlasse werden nicht vom zuständigen Fachamt, sondern von professionellen Gesetzesredaktorinnen und -redaktoren konzipiert und verfasst. Entsprechend wichtig ist, dass das Fachamt detaillierte Instruktionen dazu erteilt, was mit einem Gesetzgebungsprojekt erreicht werden soll. Nur so können die Gesetzesredaktorinnen und -redaktoren ein geeignetes Normkonzept erstellen und einen entsprechenden Erlassentwurf ausarbeiten.

In den folgenden drei Kapiteln widmet sich Xanthaki redaktionellen Fragen: der Gliederungsstruktur von Erlassen (Kap. 4), Klarheit, Präzision und Eindeutigkeit als Anforderungen an die Erlasssprache (Kap. 5) sowie den Techniken des verständlichen Schreibens (*plain language*) als wichtigstem Instrument, um diesen Anforderungen gerecht zu werden (Kap. 6). Gerade was die Erlassgliederung betrifft, schreckt Xanthaki nicht davor zurück, Konventionen unter dem Aspekt der Verständlichkeit zu hinterfragen und wenn nötig zu verwerfen. Besonders erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang ihr Vorschlag, Erlasse noch stärker mit Blick auf die verschiedenen Adressatinnen und Adressaten zu gliedern, als dies bisher der Fall ist: in einen ersten Teil, der sich an die Allgemeinheit richtet, einen zweiten Teil, der Bestimmungen für die im jeweiligen Bereich tätigen Fachleute enthält, und einen dritten Teil, in dem die juristischen Details untergebracht werden (sog. *layered approach*).

Die folgenden drei Kapitel gehen genauer auf die redaktionelle Gestaltung von Einleitungsteil (Kap. 7), Hauptteil (Kap. 8) und Schlussbestimmungen (Kap. 9) ein. Auch hier ist Verständlichkeit der Leitgedanke: Wie müssen Titel, Ingress, Gegenstandsbestimmung etc. gestaltet sein, damit sie möglichst benutzerfreundlich sind? Welche Informationen müssen zwingend noch vor dem Hauptteil eines Erlasses genannt werden und was kann in den Schlussbestimmungen platziert werden? Kapitel 7 widmet sich zudem der redaktionellen Umsetzung von EU-Recht in der nationalen Gesetzgebung – einem Problem, das hierzulande noch viel zu wenig diskutiert wurde.

Die zweiten Hälfte des Buches geht auf einzelne Problemfelder der Gesetzesredaktion ein, die insbesondere auch unter materiellen Gesichtspunkten zu Schwierigkeiten führen können. Behandelt werden Fragen im Zusammenhang mit der Formulierung von rückwirkenden Bestimmungen (Kap. 11), Änderungsbestimmungen (Kap. 12), Strafbestimmungen (Kap. 13) und Delegationsnormen (Kap. 14). Auch hier verliert die Autorin den Aspekt der Verständlichkeit nie aus dem Blickfeld und zeigt, wie rechtliche Erfordernisse umgesetzt werden können, ohne dass man dabei berechnete redaktionelle Anliegen aufgeben muss. Diese Überlegungen werden fortgeführt bei der Besprechung der besonderen Herausforderungen, die es beim Entwerfen von Steuergesetzen (Kap. 16) und von extraterritorialer Gesetzgebung (Kap. 17) zu meistern gilt.

Ihre Ausführungen zu Methode und Technik der Rechtsetzung ergänzt Xanthaki mit drei Kapiteln, in denen sie sich der Gesetzesredaktion aus einer rechtsvergleichenden Perspektive nähert. Den Einstieg bildet ein Vergleich zwischen der angelsächsischen und der kontinentaleuropäischen Tradition (Kap. 10). Xanthaki vertritt dezidiert die Ansicht, dass sich die beiden Traditionen in den letzten Jahren immer mehr angenähert haben und dass eine «vergleichende Recht-

setzungslehre» sich durchaus zu einer «universellen Rechtsetzungslehre» entwickeln kann. Aus den verschiedenen Rechtstraditionen gehen auch die unterschiedlichen Praktiken des Konsolidierens bzw. Kodifizierens von Rechtsgebieten hervor. Xanthaki diskutiert diese Ansätze und ihre jeweiligen Vor- und Nachteile (Kap. 15). Schliesslich erörtert sie, inwiefern die vor allem in angelsächsischen Ländern entwickelten Regeln zur Interpretation von Rechtsnormen bereits beim Verfassen eines Erlasses zu berücksichtigen sind, ob also die Gesetzesredaktion eine spätere Rechtsauslegung in Teilen bereits vorwegnehmen kann und vorwegnehmen soll (Kap. 18).

Das Buch schliesst mit einem Kapitel zur Entwicklung der Gesetzgebungsqualität in der EU und der Rolle, die den Parlamenten bei der Qualitätssicherung zukommt (Kap. 19), sowie einem Kapitel zur Aus- und Weiterbildung von Legistinnen und Legisten (Kap. 20).

Wird das Buch seinem eigenen Anspruch gerecht, die Theorie und Praxis der Gesetzesredaktion nicht nur darzustellen, sondern einer vertieften akademischen Analyse zu unterziehen? Überwiegend ja. Xanthaki präsentiert mit *Drafting Legislation* eine ungewöhnlich breite Abhandlung zur Gesetzesredaktion, und sie bleibt ihrem erklärten Ziel treu, bestehende Techniken nicht nur zu beschreiben, sondern kritisch zu hinterfragen. Vor allem die erste Hälfte des Buches überzeugt durch eine konsequent am Kriterium der Verständlichkeit ausgerichtete Betrachtungsweise und durch innovative, aber keineswegs realitätsfremde Verbesserungsvorschläge. Besonders hervorzuheben ist, dass es die Autorin nicht dabei belässt, sprachliche Präzision und Klarheit einzufordern, sondern auch zeigt, was dies in Bezug auf konkrete redaktionelle Fragen bedeuten kann. Das ist ein Element, das in anderen Werken zur Rechtsetzungslehre oftmals fehlt. Man wünschte sich noch mehr davon.

Für deutschsprachige Leserinnen und Leser eher ungewohnt ist Xanthakis wortreicher und gelegentlich fast schon überschwänglicher Schreibstil; die deutschsprachige Wissenschaftstradition neigt zu mehr Nüchternheit. Daraus soll der Autorin aber kein Strick gedreht werden: Im englischen Sprachraum wird lebendiger geschrieben als bei uns.

Wenn man dem Buch einen Vorwurf machen muss, dann den, dass ihm etwas mehr Struktur nicht geschadet hätte: Es wäre hilfreich gewesen, wenn die zwanzig inhaltlich zum Teil nur lose aufeinanderfolgenden Kapitel zusätzlich in thematische Gruppen zusammengefasst worden wären. Während die Kapitel in der ersten Hälfte des Buches aufeinander aufbauen, fällt es nachher zunehmend schwer, die Logik der Themenabfolge zu erkennen – dies umso mehr, als die hinteren Kapitel auch wesentlich weniger konkret werden als jene im vorderen Buchteil.

Dieser redaktionelle Mangel vermag aber nicht über die Stärken des Buches hinwegzutäuschen. Letztlich liefert Xanthaki gleich selber den Beweis für ihre These, dass die verschiedenen Rechtstraditionen voneinander lernen können und dass die Fragestellungen der Gesetzesredaktion universell sind: *Drafting Legislation* enthält eine Fülle von Anregungen und Erkenntnissen, von denen auch Schweizer Legistinnen und Legisten profitieren können.

*Stefan Höfler, Ph. D., Zentrum für Rechtsetzungslehre, Universität Zürich,  
E-Mail: stefan.hoefler@rwi.uzh.ch*

## **Helen Xanthaki (Hrsg.), Enhancing Legislative Drafting in the Commonwealth. A Wealth of Innovation. London / New York: Routledge 2015, 155 S.**

Der vorliegende Sammelband vereinigt Beiträge von Gesetzesredaktorinnen und Gesetzesredaktoren aus acht verschiedenen Staaten des Commonwealth: Brunei, Grossbritannien, Jamaica, Malaysia, Malawi, Ruanda, Sierra Leone und Uganda. Ausgangspunkt der vorgestellten Arbeiten ist die Kritik an der traditionellen Haltung, dass sich Gesetzestexte in erster Linie an Juristinnen und Juristen richten. Dieser Haltung wird eine «zeitgemässe» Sichtweise entgegengesetzt, nach der Gesetzestexte nicht nur zu Fachleuten sprechen, sondern eben auch zu Laien – eine Sichtweise, die *nota bene* in der Schweiz bereits mit Eugen Huber Eingang in die Rechtsetzungslehre gefunden hat. Mit dem Aufkommen der elektronischen Publikation von Rechtssammlungen hat diese Sichtweise zusätzlich an Brisanz gewonnen hat: Die Herausgeberin des Sammelbands geht davon aus, dass sich dadurch die Zusammensetzung der Leserschaft von Gesetzestexten verändern wird. Die neuen Qualitätsanforderungen, die so entstehen, und die rechtsetzungs-technischen Innovationen, die es braucht, um diesen Anforderungen gerecht zu werden, bilden das Hauptthema des Buches.

Das Buch beginnt mit einem Beitrag, der fragt, inwiefern Gesetzesredaktion als eine Kommunikationsform aufgefasst werden kann (*Constantin Stefanou*). Gestützt auf das klassische (wenn auch etwas überholte) Sender-Empfänger-Modell von Claude Shannon und Warren Weaver, analysiert der Autor auf verschiedenen Ebenen, wer bei der Gesetzesredaktion wem was wie mitteilt und welche kommunikativen Interferenzen dabei auftreten können. Diese Analyse bildet die Grundlage für die restlichen Beiträge, die in drei thematische Gruppen zusammengefasst werden können.

Eine erste Gruppe diskutiert die Verwendung von verständlicher Sprache (engl. *plain language*) in der Gesetzesredaktion. Anhand von theoretischen Überlegungen und praktischen Beispielen wird aufgezeigt, wie der Gebrauch von einfacheren Formulierungen zu mehr Klarheit, Präzision und Eindeutigkeit führt und wie dadurch die Rechtsstaatlichkeit gestärkt werden kann (*Esther Majambere, Alain Songa Gashabizi, Noor Azlina Hashim, Augustin Mico*). Zwei der Beiträge erörtern ausserdem, auf welche Weise geschlechtsneutrale Formulierungen die Verständlichkeit von Gesetzestexten fördern und die Ungleichbehandlung der Geschlechter verringern können (*Kadjia Kabba, Venessa McLean*).

Eine zweite Gruppe von Beiträgen ist dem Verfahren der Gesetzesredaktion gewidmet. Es wird analysiert, wie dieses Verfahren ausgestaltet sein muss, wenn

die Entstehung verständlicher Gesetzestexte gefördert werden soll, und welche Rolle der Gesetzesredaktorin oder dem Gesetzesredaktor darin zukommt (*Noris-mizan Haji Ismail, Ruth Ikiriza, Odethe Birungi Kamagundu*). Diese Rolle ist im angelsächsisch geprägten Rechtsetzungsverfahren eine etwas andere als in der Schweiz: Gesetzesentwürfe werden meist nicht von den zuständigen Fachämtern verfasst, sondern bei speziell für diese Aufgabe ausgebildeten Gesetzesredaktorinnen und -redaktoren in Auftrag gegeben. Entsprechend wichtig ist die Kommunikation zwischen den Beteiligten und die Ausbildung der Gesetzesredaktorinnen und -redaktoren, die sowohl über juristisches Knowhow als auch über besondere sprachliche Fähigkeiten verfügen müssen.

Die dritte Gruppe von Beiträgen zeigt schliesslich auf, wie die Strategien des verständlichen Formulierens auf besondere Regelungssituationen angewendet werden können und welche Stolpersteine es dabei zu beachten gilt. Besprochen werden das Formulieren von Geltungsbereichsbeschränkungen (*Rosmizan Muhammad*), die Übertragung von Normen auf fremde Rechtssysteme (*Rosaline Baindu Cowan*), das Verfassen von selbstständigem Ordnungsrecht (*Ronan Cormacin*), die Übernahme von überstaatlichen Menschenrechtsnormen in die nationale Gesetzgebung (*Reyneck Matemba*) sowie das Redigieren von Schiedsklauseln (*Froduard Munjangabe*).

Eines zeigt der vorliegende Band sehr deutlich: Nicht nur in der Schweiz gibt es Bemühungen, Gesetzestexte in verständlicher Sprache abzufassen. In der angelsächsischen Rechtssetzungslehre haben das Konzept der verständlichen Sprache (*plain language*) und die damit verbundenen Formulierungstechniken einen festen Platz. Deshalb lohnt sich der Blick über den Tellerrand: Viele Herausforderungen der Gesetzesredaktion bestehen unabhängig vom jeweiligen Rechtssystem. Der vorliegende Sammelband zeigt, dass in anderen Ländern Lösungen entwickelt worden sind, die auch die eigene gesetzredaktionelle Arbeit befruchten können. Dieser Reichtum an Ideen ist die Stärke des Buches.

Kritisch erwähnt werden muss allenfalls die Tatsache, dass die Qualität der einzelnen Beiträge sehr unterschiedlich ist. Nicht alle Beiträge erfüllen das Kriterium der Wissenschaftlichkeit; einige kommen eher «Werkstattberichten» gleich. Das mag aber natürlich so gewollt sein: Die Autorinnen und Autoren sind ja fast durchwegs Gesetzesredaktorinnen und Gesetzesredaktoren. In der Kombination von Praxisberichten und wissenschaftlicher Reflexion ist jedenfalls durchaus ein Mehrwert zu finden.

*Stefan Höfler, Ph.D., Zentrum für Rechtsetzungslehre, Universität Zürich,  
E-Mail: stefan.hoefler@rwi.uzh.ch*