

## «Gute Gesetzessprache als Herausforderung für die Rechtsetzung»

Rechtsetzung ist immer auch Arbeit an der Sprache. Rechtsetzende Erlasse sollen präzise, knapp und verständlich formuliert sein. Die Tagung vom 12. September 2017 des Zentrums für Rechtsetzungslehre ging der Frage nach, was diese Forderung für das Verfahren und die Technik der Rechtsetzung bedeutet. Geklärt werden sollte, welche Stellung der Arbeit an der Gesetzessprache in den verschiedenen Stadien des Gesetzgebungsverfahrens zukommt. Am Nachmittag diskutierten die rund 200 Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Rahmen von Workshops anhand von konkreten Beispielen, wie ausgewählte Techniken der Rechtsetzung aus gesetzsprachlicher Sicht beurteilt und verbessert werden können. Eingeführt in die Materie haben am Vormittag nebst Felix Uhlmann, der die Tagung auch leitete, die Referenten Stefan Höfler, Altständerat Hans Altherr und Thomas Müller-Graf.

### Referate

Im Auftaktreferat skizzierte *Felix Uhlmann* anhand von fünf Begriffen, was eine gute Gesetzessprache aus dem Blickwinkel der Rechtswissenschaft ausmachen könnte. Der Grundsatz der Normativität besagt, dass Erlassente Normen formulieren; Beschreibungen eines Sachverhalts oder Appelle an die Adressatinnen und Adressaten beispielsweise hätten in solchen Texten nichts verloren. In einem Erlassentext sei zweitens der Grundsatz der Stringenz zu beachten – mit Beispielen aus dem Landesrecht illustrierte der Referent, dass dieses Gebot hier und da durchaus aufgeweicht wird. Drittens gelte es, Redundanz zu vermeiden. Was die Ambiguität betrifft, sollte ein Erlass normative Vorgaben in klarer und erschöpfender Weise zur Kenntnis bringen; gleichzeitig gilt es, beim Formulieren einer Norm eine ausreichend grosse Offenheit zu bewahren. Und schliesslich sollte jede Verfasserin, jeder Verfasser einer juristischen Norm nach Prägnanz streben. In seltenen Fällen gelangt eine Gesetzesbestimmung sogar auf ein Werbeplakat: So im Fall der Artikel 7, 8 und 11 des Transplantationsgesetzes. Und hier schlug Felix Uhlmann den Bogen zu seiner Schlussbemerkung, dass beim Formulieren einer Bestimmung immer wieder zu überdenken sei, an welchen Adressatenkreis sie sich richte.

Im zweiten Referat widmete sich *Stefan Höfler* dem Thema der guten Gesetzessprache aus sprachwissenschaftlicher Sicht. Der Mitarbeiter des Zentrums für Rechtsetzungslehre führte aus, was die Sprachwissenschaft beitragen kann,

damit ein Text für die Adressatinnen und Adressaten verständlich ist – will heissen: dass die Regelungsinhalte direkt, mit möglichst geringem kognitiven Aufwand, erkennbar sind. Um dieses Ziel zu erreichen, können auf lexikalischer und syntaktischer Ebene anschauliche Wörter und ein einfacher Satzbau verwendet werden. Auf thematischer Ebene gilt es, die Regelungsgegenstände transparent zu machen; auf der propositionalen Ebene – also dort, wo es um die Satzbedeutung geht – ist dasselbe im Hinblick auf die Normaussagen zu tun. Mit Blick auf die funktionale Ebene ist es wichtig, Normtypen transparent zu machen, also beispielsweise in Begriffsbestimmungen keine impliziten Normen zu platzieren. Und schliesslich kann es für das Textverstehen hilfreich sein, auf der referenziellen Ebene Bezüge transparent zu machen. Wie Stefan Höfler ausführt, sind diese Ansätze unter anderem für die Rechtsunterworfenen und die Rechtsanwenderinnen und anwender von Bedeutung: Nur ein verständlich formuliertes Gesetz kann die vom Rechtsstaat geforderte Rechtssicherheit für alle vom Recht angesprochenen Personen bieten. Und was die Anwender betrifft, verursacht eine unverständliche Gesetzessprache einen hohen Aufwand und damit hohe Kosten.

Was eine gute Gesetzessprache aus dem Blickwinkel des Parlaments ausmacht, erörterte *Hans Altherr* im dritten Referat. Der Altständert des Kantons Appenzell Ausserrhoden zitierte eingangs eine Inschrift in einem Sitzungszimmer eines Herisauer Regierungsgebäudes: «Kein Wort zu wenig, keins zu viel - Das ist der beste Stil». Wieso dieser Grundsatz nicht immer beachtet wird, hängt nach Einschätzung des ehemaligen Ständerats mit Interessenkaskaden bei Parlamentarierinnen und Parlamentariern zusammen: Wäre es wünschbar, dass an erster Stelle die Interessen des Landes stehen, gefolgt von den Interessen der Region, dann diejenigen der Partei und an letzter Stelle die Eigeninteressen, seien in der parlamentarischen Arbeit auch andere Gewichtungen festzustellen. Und dass das Ringen um eine Lösung und das Taktieren häufig Vorrang vor sprachlichen Anliegen und Fragen der Logik hätten, trage ebenfalls nicht zu einer guten Gesetzessprache bei. Kommt dazu, dass die Eidgenossenschaft ein «Konkordanzsystem mit wenig Konkordanz» aufweise – kaum eine Vorlage des Bundesrates passiert die Räte unverändert, die Fraktionsdisziplin ist eher klein, und die Mitglieder der Räte stellen viele Einzelanträge. Ausgehend von diesen Überlegungen kam Hans Altherr zum Schluss, dass das Parlament die formelle Gesetzgebung – wozu eben auch Fragen der Gesetzessprache gehören – systembedingt unterschätze. Der Altständerrat ging auf die Arbeit der verwaltungsinternen Redaktionskommission, die gewisse Abhilfe schaffe, ein. Aus seinem Fazit leitete er Wünsche an Wissenschaft, Gerichte sowie an Gesetzesredaktorinnen und -redaktoren ab.

Abgeschlossen wurde der Referatsteil von *Thomas Müller-Graf*. Der Verwaltungsrichter des Kantons Bern sprach darüber, was eine gute Gesetzessprache aus dem Blickwinkel der Gerichte ausmacht. Einleitend ging Thomas Müller-Graf auf die Besonderheiten der Rechtsanwendung durch die Gerichte ein, wobei hier insbesondere der Entscheidungszwang zu erwähnen ist. Der Referent skizzierte das Spannungsfeld zwischen sprachlich unbestimmten Rechtsbegriffen – dazu gehören beispielsweise Generalklauseln wie «Härtefall» oder «wichtige Gründe» – und bestimmten Rechtsbegriffen, und ging davon ausgehend auf das Urdilemma zwischen Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit auf der einen Seite und Einzelfallgerechtigkeit auf der anderen Seite ein. Der Verwaltungsrichter sprach das Thema der Systematik an und wies dabei auf den Unterschied zwischen der Binensystematik – dem Aufbau und der Gliederung eines einzelnen Erlasses – und der erlassübergreifenden Systematik hin. Und in diesem Zusammenhang wies der Referent auf das Spannungsfeld hin, das sich zwischen dem Topos der «Einheit der Rechtsordnung» und dem Umgang mit Wertungswidersprüchen innerhalb der Rechtsordnung ergeben kann. Sein Referat schloss Thomas Müller-Graf mit drei Postulaten an den Gesetzgeber: Dieser möge, erstens, steuern und nicht bloss «Zeichen setzen», also realistische Regelungsabsichten verfolgen, anstatt ephemere Symbolik zu betreiben. Zweitens müsse die «Einheit der Rechtsordnung» als regulative Idee dienen, wenn neue gesetzliche Regelungen in den rechtlichen Traditionszusammenhang eingebettet werden. Und drittens sei die künftige Auslegung zu antizipieren: Vonnöten sei also eine transparente, gut dokumentierte Vorbereitung der Gesetzgebung, die sich in den Materialien niederschlägt.

### **Workshops**

Am Nachmittag konnten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zwischen verschiedenen Workshops wählen: Der von *Lisbeth Sidler* geleitete Workshop befasste sich mit Anhängen von Erlassen. Als Diskussionsgrundlage dienten mehrere Beispiele aus Erlassen des Bundes. Dabei handelte es sich um Anhänge als Teile von Haupterlassen unter Ausschluss solcher, die nur Änderungen von anderen Erlassen enthalten.

Festgestellt wurde, dass nicht nur in der Bundesgesetzgebung, sondern auch in den kantonalen Gesetzgebungen häufig auf das Instrument des Anhangs zurückgegriffen wird. Auch in völkerrechtlichen Verträgen sind Anhänge nicht unüblich. Wichtig ist festzuhalten, dass ein Anhang materieller Bestandteil des Erlasses ist und die darin enthaltenen Bestimmungen denselben normativen Wert haben wie die Regelungen im Erlasstext. Anhänge können Vorschriften enthalten, die für die Anwendung sehr bedeutsam sind, beispielsweise Grenzwerte. Der Zusammenhang zwischen Erlasstext und Anhang muss somit deutlich zum Aus-

druck gebracht werden: Die betreffenden Bestimmungen im Erlassentext legen fest, was im Anhang genau geregelt wird. Der Anhang mit einem Artikelverweis gibt an, auf welche Bestimmung er sich bezieht.

Diskutiert wurde insbesondere die Frage, wann Anhänge verwendet werden sollen. Bei der Entscheidung, ob eine Regelung als Anhang dargestellt werden soll oder nicht, besteht in der Praxis ein relativ grosser Handlungsspielraum, wie dies mehrere Teilnehmerinnen und Teilnehmer geäussert haben. Als Grundsatz gilt, dass diese Darstellungsform gewählt werden soll, wenn sie die Verständlichkeit des Erlasses erhöht oder wenn die Integration der Normen in die Struktur des Erlassentexts nicht möglich ist. Umfangreiche Listen oder Tabellen wie Gebührentarife, normative Grafiken wie Piktogramme und Bilder sowie ausführliche Begriffsbestimmungen wie Listen mit Entsprechungen oder Verweisen werden als typische Beispiele betrachtet. In gewissen Fällen folgt das Zusammenfassen von Normen in Anhängen der praktischen Überlegung, dass im Alltag in erster Linie die Regelung des Anhangs verwendet wird (z.B. Kriterienlisten im Gesundheitsbereich). In anderen Fällen wird die Zuständigkeit zur Anpassung der Regelung im Anhang an eine untergeordnete Behörde delegiert.

Verweise als wesentliches Element von Erlassen sind zweifellos eine Herausforderung für die Rechtsetzung, denn ohne sie ist der Zusammenhang zwischen den verschiedenen Rechtsnormen kaum eindeutig herzustellen. *Alfred Zangger* stellte in seinem Workshop vor, wie Verweise so eingesetzt werden können, dass weder die Systematik des jeweiligen Erlasses noch die der gesamten Rechtsordnung noch die Verständlichkeit der jeweiligen Norm zu kurz kommen.

Zangger stellte die drei Typen von Verweisen vor: Neben dem «nackten» Verweis, der nur die Fundstelle der Bezugsnorm angibt, gibt es den Verweis auf den Inhalt der Bezugsnorm, der ohne Nennung der Fundstelle auskommt, sowie eine Mischform aus diesen Typen. Zwar hat sich die Grundhaltung gegenüber Verweisen verändert (von der Vermeidungsneigung, da eine Norm aus sich selbst heraus verständlich sein sollte, zur heutigen Forderung, stichwortartig auf den Inhalt einer Regelung Bezug zu nehmen), doch ist die Funktion von Verweisen in Erlassen nach wie vor, an Bestehendes anzuknüpfen, Neues zu regeln und das Neue mit dem Alten zu verweben. Insofern sind Verweise ein sehr textliches Textelement – vergleiche die Wortbedeutung von *Text* als «Gewebe», «Geflecht» – und in Erlassen wohl als «systemrelevant» einzustufen. Da sie die Textsorte «Gesetz» bzw. «Erlass» mitbegründen und -erhalten, sollte die Verwendung von Verweisen nicht dem Zufall überlassen bleiben. Wenn aber das Verweben mit dem schon bestehenden und dem übergeordneten Recht systematisch geschehen soll, muss das Verweisen bestimmten Regeln folgen. So muss ein Verweis –

wenn er wirklich nötig ist – erkennbar sein und die Verweisnorm mit ihm weiterhin verständlich. Dazu gehört, dass klar ist, auf welche Aussage bzw. auf welchen Aspekt einer Aussage verwiesen wird, und auch, dass der Verweis in einem Schritt zur Bezugsnorm führt und nicht in eine Verweiskette.

Die Regeln wurden an etlichen Beispielen demonstriert, deren Komplexität auch zeigte, wie viele und welche Fähigkeiten für den richtigen Umgang mit Verweisen nötig sind. Der Workshop gelang jedoch sehr gut, weil das Publikum erfahrungs- und kenntnisreich die gestellten Herausforderungen parieren konnte und Zangger die Rolle des zurückhaltenden Moderators wie auf den Leib geschneidert war.

Neben kleineren Unterschieden in Terminologie und Umgang mit Verweisen zwischen der Schweiz und Deutschland wurde ein Kontinuum der Akzeptabilität von Verweisen in verschiedenen Texten deutlich: Je fachorientierter die angepeilte Adressatenschaft einer Textsorte, desto mehr dienen Verweise wohl der Verknappung und sind akzeptabel bis sinnvoll. Das heisst für das andere Ende des Kontinuums aber auch, dass in stärker bürgerrelevanten Textsorten («Schreiben vom Amt» usw.) möglichst wenige Verweise vorkommen sollten.

Das für die Textsorte «Gesetz/Erlass» relevante Element Verweis muss gekonnt gehandhabt werden, damit Erlasse sowohl aus juristischer als auch aus linguistischer Sicht richtig und verständlich sind.

Da Verweise also zum legislativen Handwerkszeug gehören, sollten sie obligatorischer Gegenstand jeder legislativen Aus- und Fortbildung sein.

*Zsuzsa Parádi* und *Andreas Hartmann* befassten sich in ihren beiden Workshops mit der Frage, wie sich zwei wichtige Grundsätze der Rechtssprache – Knappheit und Verständlichkeit – zueinander verhalten. Oder als Frage formuliert: Sind knappe Formulierungen immer auch verständliche Formulierungen? Die Antwort lautet: Nein. Denn so einfach ist es nicht. Knappe Texte sind nur dann auch verständlich, wenn die Verfasserin oder der Verfasser des Texts die *Kunst der Kürze* beherrscht und die *Tücken der Lücken* kennt und zu umschiffen versteht.

*Die Kunst der Kürze:* Auf der Ebene des Texts (hier: des Erlasses) gilt erstens die Faustregel, dass in einem Erlass keine Regelungen wiederholt werden sollen, weder höherrangiges Recht noch Bestimmungen des Erlasses selbst. Zweitens soll man sich auf das Normative beschränken, das heisst, Begründungen, Appelle und Deklarationen sollten vermieden werden. Auf der Satz- und Wortebene besteht Knappheit einerseits darin, dass unnötig umständliche Formulierungen vereinfacht werden – so kann anstelle der Formulierung «das Einfache des Betrages der Ausgaben» schlicht und einfach das Wort «Ausgaben» verwendet werden. Andererseits soll auf Wiederholungen in den einzelnen Formulierungen

verzichtet werden, auf alles also, was «doppelt gemoppelt» ist, wie das Adjektiv «weiss» in «weisser Schimmel», um ein allgemein bekanntes Beispiel zu nennen.

Wer diese Faustregeln befolgt, hat gute Chancen, einen Text zu produzieren, der nur Relevantes enthält und somit schnell(er) und einfach(er) erfasst werden kann, als wenn er auch Überflüssiges enthalten würde; denn das gedankliche Weglassen von Überflüssigem bedeutet für das Gehirn Aufwand. Was aber ist in einem Text, in einem Satz oder in einer Formulierung denn nun genau relevant und was überflüssig? Hier befinden wir uns laut Parádi und Hartmann auf der schmalen Grenze zwischen «so knapp wie möglich» und «allzu knapp». Denn werden in einem Text zu viele Informationen weggelassen, so erfordert auch dies wiederum kognitiven Aufwand: Die Leserin oder der Leser muss das Ausgesparte gedanklich ergänzen. Die Gefahr, zu viel wegzulassen, war unter dem Motto «die Tücke der Lücke» das Thema des zweiten Teils des Workshops.

*Die Tücke der Lücke:* Verknappungen sind insbesondere dann problematisch, wenn aus einer Formulierung nicht klar hervorgeht, in welchem Zusammenhang die einzelnen Satzteile oder Wörter zueinander stehen. Ebenfalls als «zu knapp» können Formulierungen bezeichnet werden, aus denen die Regelung nur implizit hervorgeht und daher leicht übersehen werden kann. Schliesslich haben Parádi und Hartmann anhand mehrerer Beispiele gezeigt, dass Verweise (vgl. Workshop Zangger) einen Text zwar kürzer machen können, es sich dabei aber oft nur um eine scheinbare Kürze handelt: Der Text ist im Abdruck dank der Verweise zwar knapper, als wenn die Verweise ausgedeutet würden, das Erfassen des Inhalts jedoch erfordert einen umso grösseren kognitiven Aufwand. Ein Beispiel:

(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 verabschiedete Fassung dieser Regelung enthält zwar immer noch Verweise, macht aber deutlich, wie die zwei Sätze zueinander stehen. Sie ist damit weniger knapp als der ursprüngliche Entwurf, die Regelung ist aber schneller und einfacher fassbar:

(4) In den Fällen, in denen die Aufenthaltsdauer zur Teilnahme an einem Sprachkurs, der nicht der Studienvorbereitung dient, oder für den Schulbesuch erteilt wurde, gilt § Absatz 4 Satz 1 und 3 entsprechend. In den Fällen, in denen die Aufenthaltserlaubnis zur Teilnahme an einem Schüleraustausch erteilt wurde, gilt § Absatz 4 Satz 3 entsprechend.

*Legaldefinitionen* können – so Gudrun Raff in ihrer Einleitung – zweierlei Funktionen erfüllen: eine *sprachökonomische*, wenn sie es erlauben, lange und kompli-

zierte Ausdrücke, die sich im Text mehrfach wiederholen, durch eine knappe und prägnante Bezeichnung zu ersetzen; oder eine *erklärende* und *präzisierende*, wenn mit ihnen Ausdrücke, deren Bedeutung unklar oder vage ist, erklärt oder eingegrenzt werden können. Legaldefinitionen sind – so Raff – selten nötig, und wo sie nicht nötig sind, sollten sie unbedingt weggelassen werden.

Hat man sich für eine Legaldefinition entschieden, so sind gewisse inhaltlich-pragmatische und sprachliche sowie formal-logische Anforderungen zu erfüllen: Eine Legaldefinition muss das nötige Mass an Präzision aufweisen, adressatengerecht formuliert sein und darf die Bedeutung eines Ausdrucks nicht wesentlich vom alltagssprachlichen Gebrauch entfernen; sie muss eine reine Sprachregelung sein und darf nicht materielle Regelungselemente enthalten. Eine Legaldefinition darf nicht zirkulär sein. Sie muss durch den ganzen Erlass hindurch gelten und darf nicht durch eine zweite konkurrenziert werden, und bei jeder Verwendung muss es möglich sein, das Definiens (die Definition) an die Stelle des Definiendum, des definierten Ausdrucks, zu setzen.

In dem Workshop wurde an Beispielen gearbeitet, die Raff aus ihrer Arbeit beim Bundeministerium der Justiz und für Verbraucherschutz in Berlin mitgebracht hatte. Dabei ging es um problematische Konstruktionen wie Definitionen in den Definitionen, Definitionen ohne Zweck, zirkuläre Definitionen, Mehrfachdefinitionen oder Definitionskaskaden, und es ging um die Problematik der Abgrenzung zwischen der Definition als reiner Sprachregelung und materiellen Regelungen.

Die Probleme mit Legaldefinitionen, mit denen man sich in der Berliner Redaktionswerkstatt herumschlägt, sind die gleichen wie hier in der Schweiz, und die Grundsätze und Regeln für den Umgang mit Legaldefinitionen sind es ebenfalls. Das war eine beruhigende Erfahrung: In der Theorie herrscht weitgehende Einigkeit und Klarheit. In der Praxis bleibt dennoch viel zu tun.

Im Workshop von *Sascha Wolfer* wurden die *psycholinguistischen Aspekte der Verständlichkeit von Rechtssprache* näher beleuchtet. Die Verständlichkeit eines Texts wird auf verschiedenen Ebenen (Wort-, Satz- und Textebene) gemessen. Nachstehend werden einige Mittel genannt, die helfen können, einen Text verständlicher zu formulieren.

*Auf der Wortebene:* Verbale Formulierungen sind Nominalisierungen gewöhnlich vorzuziehen, da diese nur langsam verarbeitet werden können. Zu vermeiden sind zudem inhaltsarme Verben wie «erfolgen» oder «leisten» sowie verwaltungssprachliche Ausdrücke wie «schriftlich angezeigt» (besser: «schriftlich informiert»).

*Auf der Satzebene:* Ungünstig sind komplexe Nominalphrasen, Passivkonstruktionen und allzu lange Sätze (insbesondere exzessiv verschachtelte Genitivat-

tribute oder zu viele Nebensätze); letzterem Phänomen kann mit der Teilung eines Satzes in mehrere Sätze abgeholfen werden, wodurch die Komplexität auf die Textebene verschoben und somit «verlangsamt» wird. In Sätzen mit grossem Abstand zwischen Verb und Argument wird empfohlen, durch Umformulierung die Fernabhängigkeiten bzw. Dependenzdistanzen zu verringern.

*Auf der Textebene:* Geeignete Mittel sind hier z. B. Aufzählungen, das Herstellen von klaren Bezügen, das Auslagern von Einschüben oder die Trennung von Voraussetzungen und Folgen.

Ziel ist es, dass die mit einem Text übermittelte Information schneller und besser verarbeitet wird. Anhand einiger Beispiele wurden die Möglichkeiten veranschaulicht. Bei dieser Gelegenheit merkte Wolfer anerkennend an, dass die Schweizer Rechtstexte allgemein eine hohe Qualität aufweisen und gut verständlich sind. Er führte dies darauf zurück, dass in der Schweiz der Gesetzgebungsprozess schon zu einem frühen Zeitpunkt mit verständlichkeitssichernden Massnahmen begleitet wird.

Zum Abschluss der Tagung fassten die Leiterinnen und Leiter der Workshops ihre Beiträge inhaltlich zusammen, um sich den Fragen aus dem Plenum zu stellen. Die Beiträge der Tagung 2017 werden wie immer in der Schriftenreihe des Zentrums für Rechtsetzungslehre (ZfR) im Dike-Verlag erscheinen. Auch 2018 ist eine ZfR-Tagung geplant: Diese findet am 12. September 2018 statt und befasst sich mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip.

*Deutscher Sprachdienst der Bundeskanzlei, unter Mitwirkung von Antje Baumann (BIMV, Berlin) und Gérard Caussignac (Staatskanzlei Bern)*