

Koredaktion von Gesetzestexten des Bundes

CHRISTIAN SCHNEIDER

1. Einleitung

Seit 1975 besteht in der Bundesverwaltung eine verwaltungsinterne Redaktionskommission, die zur Aufgabe hat, "sämtliche Erlasse des Bundes unter Berücksichtigung gesetzesmethodischer Grundsätze in sprachlicher Hinsicht zu überprüfen und dafür zu sorgen, dass sie für den Bürger verständlich sind."¹

In den vergangenen zwei Jahren hat die Redaktion wichtigerer Erlasse des Bundes in aller Stille einen qualitativen Sprung getan: Wurden vorher Erlasse lediglich in ihrer Ausgangssprache - mithin in den meisten Fällen Deutsch - redaktionell bearbeitet, so werden sie seit Anfang 1990 gleichzeitig in deutscher und französischer Sprache redigiert ("Koredaktion"). Während der ersten gut anderthalb Jahre basierte die Koredaktion auf einer provisorischen Regelung. Die Erfahrungen dieser Einführungsphase haben vor kurzem in einem Reglementsentwurf des französischen und deutschen Sprachdienstes der Bundeskanzlei ihren Niederschlag gefunden. Mit diesem Reglement der Bundeskanzlei soll die Redaktion rechtsetzender Erlasse des Bundes - Koredaktion wie traditionelle einspra-

¹ Rundschreiben des Bundesrates an die Generalsekretariate der Departemente vom 3. Mai 1978, zitierte nach Werner HAUCK, Verständliche Gesetzessprache; Eine Herausforderung an die Staatsverwaltung; in: Theo Öhlinger (Hg.), *Recht und Sprache, Gedächtnissymposium 1985 für Fritz Schönherr*, Wien 1986, S. 193 ff. Im neuen Reglement soll die Aufgabe der Redaktionskommission wie folgt umschrieben werden: "Die Kommission sorgt dafür, dass die Erlasse des Bundes für den Bürger verständlich sind. Dabei achtet sie insbesondere auf logischen und adressatengerechten Aufbau, einfache und klare Formulierung und sprachliche Richtigkeit."

chige Redaktion - nun auf eine dauerhafte Grundlage gestellt werden.

2. Weshalb Koreaktion?

Bis vor kurzem wurden Entwürfe für neue oder revidierte Erlasse im Rahmen des Ämterkonsultationsverfahrens in der Regel in der deutschen Fassung von je einem Mitarbeiter des deutschen Sprachdienstes der Bundeskanzlei und einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter des Bundesamtes für Justiz redaktionell unter die Lupe genommen und im Anschluss daran - falls erforderlich - mit den zuständigen Sachbearbeitern des federführenden Amtes besprochen und bereinigt. In den übrigen Amtssprachen wurde die Übereinstimmung mit dem redigierten Text und die sprachliche Richtigkeit lediglich im Rahmen einer sogenannten Revision unmittelbar vor der Verabschiedung des Textes durch Bundesrat oder Departement geprüft. Dieses Vorgehen konnte auf längere Sicht aus verschiedenen Gründen nicht befriedigen. Einmal aus staatspolitischen Gründen: Die Versionen eines Erlasses in den drei Amtssprachen beanspruchen gleichermaßen Verbindlichkeit - entsprechend sollten sie auch die gleiche sprachliche Präzision und Qualität haben; der Eindruck "mehrerer" und "minderer" Amtssprachen sollte verhindert werden. Dann aber auch aus sprachlichen Gründen: Jede Sprache hat ihre eigenen Strukturen und Grenzen. Gewisse sprachliche Konstruktionen, die in der einen Sprache ohne weiteres baubar sind, wirken in der anderen fremd, gezwungen - "ça sent la traduction". Wird ein Text gleichzeitig in mehreren Sprachen erarbeitet, können Konstruktionen und Formulierungen vermieden werden, die in einer der Sprachen fremd erscheinen - es entstehen zwei Fassungen, die nicht nur vom rechtlichen, sondern auch vom sprachlichen Anspruch her als Originalversionen zu betrachten sind. Zwei Fassungen, die sprachlich unter Umständen ein verstärktes Eigenleben haben, sich äusserlich vielleicht nicht mehr gleichen wie die sklavische Übersetzung einem Original, die aber inhaltlich zwei gleichwertige, authentische Ausformulierungen eines Gedankens darstellen.

Für die Koredaktion spricht schliesslich auch die Überlegung, dass mit einer gleichzeitigen Bearbeitung in mehreren Sprachen auch ein Erkenntnis- und Qualitätsgewinn verbunden ist, vermögen doch Umsetzungsprobleme und Reibungen zwischen den Fassungen in den verschiedenen Sprachen eben oft auch inhaltliche Schwächen einer Regelung aufzuzeigen. Und dies ist nicht selten Ansatz zu einer auch inhaltlichen Verbesserung. Gleichzeitig besteht dabei auch die Möglichkeit, dass die Denkweise einer zweiten Sprachkultur - mit unter Umständen anderen Lösungsansätze - in die Regelung einfließen kann.

3. Die Redaktionskommission

An der Arbeit in der Redaktionskommission sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des französischen und deutschen Sprachdienstes der Bundeskanzlei und der beiden Gesetzgebungsabteilungen des Bundesamtes für Justiz beteiligt. Aus diesem Kreis wird jeweils für jeden Erlass, der zu bearbeiten ist, ad hoc ein Redaktionsteam zusammengestellt, das bei der Koredaktion je einen Sprachspezialisten und einen Juristen jeder Sprache umfasst. Seitens des Bundesamtes für Justiz ist dabei in der Regel auch jene Person beteiligt, die den Erlass im Ämterkonsultationsverfahren materiellrechtlich prüft.

Anders als nach der ursprünglichen Konzeption der Redaktionskommission² - die allerdings dem Selbstverständnis der betroffenen Mitarbeiter der anderen Ämter wohl nie ganz entsprochen haben dürfte - werden die Sachbearbeiter des federführenden Amtes im neuen Reglement nicht mehr als Mitglieder der Redaktionskommission bezeichnet. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass der Redaktionskommission im Ämterkonsultationsverfahren im wesentlichen die gleiche Stellung und Aufgabe zukommt wie verschiedenen anderen Amtsstellen, die zu konsultieren sind.

² vgl. W. HAUCK, (Fn 1) S. 199.

4. Revision, einsprachige Redaktion oder Koredaktion?

Die redaktionelle Bearbeitung von Erlassen erfordert einen recht grossen personellen Aufwand. Auch wenn an sich eine durchgängige Bearbeitung aller Erlasse in allen Amtssprachen Ziel sein müsste, zwingen doch die beschränkten personellen Möglichkeiten zu einer Einschränkung der Koredaktion auf die wichtigsten Bereiche.

Vorab zu erwähnen ist die Beschränkung auf zwei Sprachen. Die italienische Version eines Erlasses wird auch nach der neuen Regelung im Rahmen der Redaktion nicht einbezogen, sondern ist weiterhin Gegenstand einer Revision, die nach erfolgter Redaktion des deutschen und französischen Textes stattfindet und deren Ziel ist, die Übereinstimmung der italienischen Übersetzung mit den bereinigten Versionen der beiden anderen Sprachen sicherzustellen. Dies mag zwar bedauerlich sein, lässt sich aber aus verschiedenen Gründen kaum anders bewerkstelligen. Einmal bestehen für die italienische Sprache zur Zeit noch wesentlich dringendere Bedürfnisse, vor allem im Bereich der Übersetzungen für die parlamentarischen Beratungen und für amtliche Publikationen. Zum andern wäre es wenig sinnvoll, eine Koredaktion auch des italienischen Textes einzuführen, wenn die Redaktionskommission im federführenden Amt nur in den wenigsten Fällen auf die Mitarbeit eines sprachkundigen Ansprechpartners zählen könnte - ein Dialog mit der für den Erlass zuständigen Stelle ist aber Voraussetzung einer sinnvollen redaktionellen Bearbeitung. Eine Koredaktion auch auf Italienisch könnte damit - mangels Ansprechpartner - zum vornherein kaum mehr als eine zeitlich vorgezogene Übersetzungsrevision sein.

Eine weitere Einschränkung ergibt sich aus der Zahl der zu behandelnden Erlasse. Eine ausnahmslose Behandlung aller Erlasse im Verfahren der Koredaktion würde die Kapazitäten der Sprachdienste und auch der beiden Rechtsetzungsabteilungen des Bundesamtes für Justiz unweigerlich übersteigen. Dies zeigte sich mit aller Deutlichkeit in der ersten Hälfte des vergangenen Jahres, als neben dem "courant normal" an Rechtsetzungsgeschäften auch eine grosse

Anzahl von Erlassen der "Eurolex"-Pakete³ zu bearbeiten war. Eine Beschränkung auf wichtigere Erlasse liess sich daher nicht umgehen.

So sollen nach dem Reglementsentwurf nur **"Entwürfe zu Gesetzen und besonders wichtigen Verordnungen"** in Koredaktion behandelt werden. Diese Formulierung lässt in verschiedener Hinsicht einen gewissen Spielraum:

- Einmal besteht ein erhebliches Ermessen, welche Verordnungen als besonders wichtig zu betrachten sind. In der Praxis stehen bei der Beurteilung zwei Kriterien im Vordergrund. Als besonders wichtig gelten vorab Verordnungen, die eine grosse inhaltliche Tragweite haben, beispielsweise, weil sie sich an einen grossen Adressatenkreis wenden oder Bestimmungen mit grosser praktischer Bedeutung enthalten (Bsp.: Maturitätsanerkennungsverordnung, Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung). Weiter wird auf den Umfang des Erlasses bzw. der Änderung abgestellt: Eine Totalrevision oder eine umfangreiche Partialrevision eines Erlasses ist eher als bedeutend einzustufen als eine eingeschränkte Teilrevision.
- Von praktischer Bedeutung erwies sich die flexible Formulierung auch im Zusammenhang mit der Bearbeitung der Erlassänderungen im Zusammenhang mit dem inzwischen abgelehnten EWR-Beitritt, liess sie doch die Frage offen, wie die - nach den Vorstellungen des Bundesrates dem Referendum entzogenen - Gesetzesänderungen im Rahmen des Eurolex-Paketes zu behandeln waren. Sie liess so in einer Phase starker Beanspruchung der Redaktionskommission Raum für ein pragmatisches Vorgehen, indem alle materiell gewichtigen Änderungen wie Gesetze behandelt wurden, bei untergeordneten Anpassungen dagegen auf eine Koredaktion verzichtet wurde.

³ Mit Eurolex werden die Revisionsvorlagen bezeichnet, die im Zusammenhang mit dem in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 abgelehnten EWR-Beitritt der Schweiz in Hinblick auf die Anpassung des schweizerischen Rechts an den zu übernehmenden "acquis communautaire" ausgearbeitet wurden (vgl. BBl 1992 III...und ... sowie Luzius MADER, Eurolex: ein Versuch, das schweizerische Recht dem Recht des Europäischen Wirtschaftsraumes anzupassen, Aktuelle juristische Praxis 1992, S. 1319 ff.).

Ob die offene Formulierung der Grenzziehung zwischen einsprachiger Redaktion und Koredaktion längerfristig beibehalten werden oder ob sie einer präziseren Definition weichen soll, muss die Erfahrung der kommenden Monate und Jahre zeigen.

5. Ablauf der Redaktion

In einer ersten Phase wird ein Erlassentwurf einem Mitarbeiter des Sprachdienstes der Ausgangssprache des Textes zugewiesen, der in der Folge für die Koordination der Redaktion zuständig ist. Er übermittelt den Entwurf dem anderssprachigen Sprachdienst und den Koordinatoren für die Redaktion beim Bundesamt für Justiz, welche ebenfalls je einen Mitarbeiter bezeichnen.

Die anschliessende Bearbeitung besteht aus zwei Phasen:

- In einer ersten Phase werden im Rahmen der Redaktionskommission - falls nötig - redaktionelle Vorschläge erarbeitet, die dem federführenden Amt schriftlich⁴ mitgeteilt werden. In dieser ersten Phase findet je nach Komplexität des Erlasses und zur Verfügung stehender Zeit nach einer ersten individuellen Lektüre entweder getrennt nach Sprachen je eine separate vorbereitende Sitzung oder aber direkt die gemeinsame Koredaktionssitzung statt.
- In der zweiten Phase werden die Vorschläge der Redaktionskommission mit Sachbearbeitern und Übersetzern des federführenden Amtes bereinigt. Werden die Vorschläge ganz oder zum grossen Teil übernommen, so kann die Bereinigung zumeist auf telefonischem Weg stattfinden; bei umfangreicheren Erlassen oder Erlassänderungen wird aber oft eine gemeinsame Sitzung zwischen den für den Erlass Verantwortlichen und Mitgliedern der Redaktionskommission erforderlich sein. Seitens der Redaktionskommission nehmen in der Regel die beiden Sprachspezialisten und einer der Juristen teil.

⁴ Sie werden in der Regel handschriftlich in den Erlassentwurf eingetragen

In den meisten Fällen lässt sich in diesen Bereinigungssitzungen ein Konsens finden. Gelingt dies nicht, so liegt das letzte Wort beim federführenden Amt. In Rücksicht auf die Erhaltung einer kooperativen Zusammenarbeit mit den materiell Verantwortlichen wird die Redaktionskommission nur in den seltensten Fällen dem Bundeskanzler beantragen, eine Differenz durch einen Mitbericht in den Bundesrat zu tragen. Aus den gleichen Überlegungen werden die Vertreter der Redaktionskommission in den parlamentarischen Redaktionskommissionen keine Vorschläge unterbreiten, mit denen sie im verwaltungsinternen Redaktionsverfahren nicht durchgedrungen sind.

6. Erste Erfahrungen

Die Bilanz nach einer ersten Erprobungsphase fällt tendenziell positiv aus. Gesamthaft gesehen hat sich die Koredaktion in der täglichen Praxis bewährt und zu recht guten Resultaten geführt; sie wird auch von den betroffenen federführenden Amtsstellen im allgemeinen - zumindest wenn sie nicht zu allzu grossen zeitlichen Verzögerungen führt - gut aufgenommen. Auf der Positivseite ist insbesondere eine gleichmässige Qualität der beiden Sprachversionen und eine verstärkte redaktionelle Durchdringung beider Texte zu verzeichnen. Weiter kann die Koredaktion zu einer Stärkung der Position des Französischen und damit auch des "lateinischen" Elements in der Erlassvorbereitung beitragen.

Dies kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass noch erhebliche Probleme bestehen. Zu nennen sind insbesondere zwei, die mit konstanter Regelmässigkeit Sorgen bereiten:

- Zum einen ein zeitliches Problem: Koredaktion erfordert einen relativ grossen zeitlichen Aufwand. Nur schon die terminliche Koordination ist bei vier Beteiligten in der ersten Phase und mindestens fünf Beteiligten in der Phase der Bereinigung mit der federführenden Stelle schwierig. Weiter benötigt die Bearbeitung der Erlasse selbst deutlich mehr Zeit als bei einsprachiger Redaktion. Dem erhöhten Zeitbedürfnis steht ein stetig wachsender Termindruck gegenüber, der gerade bei den Eurolex-Erlassen

stark zu spüren war und der in verschiedenen Fällen eine seriöse Koredaktion illusorisch machte.

- Zum ändern ein sachliches Problem, das jedoch oft mit den terminlichen Vorgaben in Zusammenhang steht: Unabdingbare Voraussetzung jeder Koredaktion ist das rechtzeitige Vorliegen der Erlassentwürfe in beiden Sprachversionen. In der Praxis kommt jedoch die Version in der Zweitsprache in zahlreichen Fällen erst mit einiger Verspätung nach. Die Redaktionskommission steht in diesen Fällen vor der unbefriedigenden Alternative, entweder - was bei Koredaktionsgeschäften an sich das einzig Vertretbare ist - mit der Redaktion bis zum Vorliegen beider Fassungen zuzuwarten und dabei auch in Kauf zu nehmen, dass die Koredaktion aus terminlichen Gründen nicht mehr oder nur noch oberflächlich möglich ist, oder aber zur Sicherheit einmal mit der einsprachigen Redaktion zu beginnen.

Ein Erfolg des Unternehmens Koredaktion wird ganz entscheidend davon abhängen, dass es gelingt, diese beiden Hauptprobleme innert nützlicher Frist in den Griff zu bekommen. Ohne die nötige Zeit und ohne Gewähr für das rechtzeitige Vorliegen von Ausgangstexten in beiden Sprachen kann sich der mit der Koredaktion verbundene Aufwand nicht lohnen.

Daneben darf auch nicht vergessen werden, dass eine gut funktionierende Koredaktion allein eine bessere Berücksichtigung der Sprachminderheiten im Gesetzgebungsprozess nicht gewährleisten kann. Dazu bedürfte es letztlich auch und vor allem einer genügenden Vertretung der Minderheiten in allen mit der Erlassvorbereitung betrauten Verwaltungsstellen.