

Der allgemeine Gleichheitssatz nach Artikel 8 Absatz 1 BV garantiert die Gleichbehandlung durch alle staatlichen Organe und gehört zum unverzichtbaren Gehalt einer demokratischen Verfassung. Matthias Oesch setzt sich in seiner Habilitationsschrift zum Ziel, den allgemeinen Gleichheitssatz sowohl in theoretischer als auch in praktischer Hinsicht weiterzuentwickeln. Er richtet sein Hauptaugenmerk auf gesetzliche Typisierungen und damit auf das Spannungsverhältnis zwischen dem Gebot sachlicher Differenzierung und Praktikabilitäts- oder Rechtssicherheitserwägungen. Aus Gründen der Praktikabilität und der Rechtssicherheit verzichtet der Gesetzgeber zuweilen auf die vollständige Verwirklichung des Differenzierungsgebots und schafft stattdessen eine gesetzliche Typisierung. Die Arbeit besteht aus drei Teilen und insgesamt sechs (Unter-) Kapiteln.

Das erste Kapitel widmet sich zunächst dem Gebot der Differenzierung. Die Darstellung beginnt mit einem kurzen Überblick zur historischen Entwicklung und der besonderen Struktur des allgemeinen Gleichheitssatzes. Anschliessend stellt der Autor fest, das heutige Verständnis von Artikel 8 Absatz 1 BV beruhe auf der aristotelischen Konzeption der relativen Gleichbehandlung. Im Vordergrund dieser Konzeption stünde neben einem Gleichbehandlungsgebot insbesondere ein Differenzierungsgebot, um das Postulat der individuellen Einzigartigkeit aller Menschen zu verwirklichen. Nach einem Überblick über die Lehre und Rechtsprechung zum allgemeinen Gleichheitssatz konstatiert der Autor, der grundrechtliche Gehalt des allgemeinen Gleichheitssatzes sei bislang nur wenig artikuliert worden. Es habe sich insbesondere kein formalisiertes Prüfprogramm durchgesetzt, das die Gleichheitsprüfung rationalisiert und transparent gestalten würde. Aufgrund der eigentümlichen Inhaltsleere des allgemeinen Gleichheitssatzes lehne es die herrschende Lehre ab, von einem sachlichen Schutzbereich und möglichen Beeinträchtigungen zu sprechen. Im Mittelpunkt stünde vielmehr der Rekurs auf einen sachlichen Grund.

Gegenstand des zweiten Kapitels ist der Begriff der Typisierung und sein spannungsgeladenes Verhältnis zum Anspruch auf sachliche Differenzierung. Der Autor legt dar, dass mittels einer gesetzlichen Typisierung bewusst auf eine im Licht der Rechtsgleichheit gebotene Differenzierung zwischen Vergleichsobjekten verzichtet werde. Er unterscheidet die Typisierung vom Typusbegriff und von der Konstellation, in der eine Mehrzahl von inhaltlich widersprüchlichen Regelungszielen aufeinander abgestimmt werden muss. Ferner grenzt er die Typisierung ab von der gesetzgebungsimmanenten Generalisierung; aufgrund ihres generell-abstrakten Charakters würden nämlich (notwendigerweise) alle

Rechtssätze generalisieren und schematisieren. Eine noch weitergehende Auseinandersetzung mit dieser dritten Abgrenzung wäre wünschbar gewesen, bemerkt der Autor doch zutreffend, dass die Übergänge von der gesetzgebungs-immanenten Generalisierung zur Typisierung fließend sind, von der Abgrenzung jedoch die Rechtfertigungsbedürftigkeit der Typisierung abhängt. Hingegen umschreibt er ausführlich die beiden Begründungen für typisierende Regelungen: die Praktikabilität und die Rechtssicherheit. Praktikabilitätsüberlegungen würden etwa im Bereich der Massenverwaltung, insbesondere im Sozialversicherungs- und im Steuerrecht, oder im Bereich des «Versuchsrechts» (der Gesetzgeber ist mit aussergewöhnlichen prognostischen Unsicherheiten konfrontiert) zu gesetzlichen Typisierungen führen. Als Beispiel für Typisierungen aus Gründen der Rechtssicherheit nennt der Autor Stichtagsregelungen, wie sie etwa für die Rechtskraft und die Verjährung gelten.

Im dritten Kapitel untersucht der Autor die Rechtsprechung zu Typisierungen näher. Er konstatiert zunächst das bereits Bekannte auch für diese Fälle, nämlich dass die Praxis auf den sachlichen Grund abstelle, ohne aber ein griffiges Prüfschema gefunden zu haben. Anschliessend legt er überzeugend dar, dass dadurch der allgemeine Gleichheitssatz im Bereich von Typisierungen zu einem blossen Begründungsgebot abgeschwächt werde, obwohl das Bundesgericht immerhin verschiedene Fallgruppen mit unterschiedlich strengen Anforderungen an die Begründung von Typisierungen entwickelt habe. Matthias Oesch kann aber so gleich relativieren: Aufgrund seiner Analyse liege die Vermutung nahe, dass die Rechtsprechung – in Abweichung von der herrschenden Doktrin – bei der Beurteilung von Typisierungen in der Sache unausgesprochen eine Art Eingriffsmodell verwende und sich auf das Verhältnismässigkeitsprinzip stütze.

Im vierten Kapitel beschäftigt sich der Autor eingehend mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip und untersucht zunächst dessen Relevanz für die Gleichheitsprüfung im Allgemeinen. Er kommt zum Schluss, das Verhältnismässigkeitsprinzip sei bei der Beeinträchtigung von jedem Individualrecht zu beachten, soweit dieses Prinzipiencharakter besässe und damit ein sogenanntes «prima-facie Recht» darstellen würde – der Autor verwendet oft die im schweizerischen Schrifttum unübliche Terminologie «Recht mit Prinzipiencharakter» und «prima-facie Recht», erläutert aber leider sein Begriffsverständnis nur sehr knapp. Entsprechend erstreckte sich das Verhältnismässigkeitsprinzip auch auf Gleichheitskonstellationen: Es komme vollumfänglich zur Anwendung in den Konstellationen sogenannter externer Gerechtigkeitsverwirklichung, d.h. in den Fällen, in denen der Anspruch auf sachliche Differenzierung mit der Verfolgung weiterer politischer Gestaltungs- oder Lenkungsziele kollidiere. Als Beispiele nennt der Autor etwa die Förderung von Teilzeitstellen durch proportional

bessere Entlohnung (60% Lohn für halbes Pensum) und die Verhinderung der Parteizersplitterung durch Sperrklauseln (generelle Prozenzhürden). In den Fällen sogenannter interner Gerechtigkeitsverwirklichung, wie beispielsweise der Rechtsfähigkeit oder des allgemeinen Stimm- und Wahlrechts, würden dagegen als Kriterien für eine Gleich- oder Ungleichbehandlung zwischen zwei Vergleichspersonen einzig ihre jeweils tatsächlichen Gemeinsamkeiten und Unterschiede dienen. Weil sich diese Kriterien alleine nach dem Massstab gängiger Gerechtigkeitsvorstellungen beurteilen liessen, würde hier das Verhältnismässigkeitsprinzip strukturell leer laufen und käme deshalb nicht zur Anwendung. Nach der Auffassung des Rezensenten wird in der deutschen Doktrin allerdings zu Recht hervorgehoben, dass eine scharfe Trennung der Konstellationen, in denen «intern» Gerechtigkeit verwirklicht wird, von solchen, in denen «extern» weitere politische Zwecke verfolgt werden, schwierig ist. Damit steht aber die Fruchtbarmachung des Verhältnismässigkeitsprinzips für bestimmte Gleichheitskonstellationen in Frage. Matthias Oesch trägt diesen Schwierigkeiten dadurch Rechnung, indem er empfiehlt, aus methodischen Gründen das Verhältnismässigkeitsprinzip auch in Grenzfällen anzuwenden. Damit bleibt einzig der Umgang mit den verbleibenden Konstellationen rechtsstaatlich unbefriedigend, da bei diesen die Begründung für eine Gleich- oder Ungleichbehandlung nach wie vor mit dem Argument «weil dies gerecht ist» endet. Für den Kern der Arbeit relativiert sich allerdings die Problematik, da Typisierungen Gleich- oder Ungleichbehandlungen bewirken, die (auch) auf «externer» Zweckverfolgung basieren.

Demgemäss kommt nach der Auffassung des Autors das Verhältnismässigkeitsprinzip auch in der Zulässigkeitsprüfung von Typisierungen zur Anwendung und übernimmt dort gar eine zentrale Rolle. Es verleihe der Typisierungsprüfung eine feste Struktur und ermögliche ein methodisches Vorgehen, das den grundrechtlichen Gehalt des allgemeinen Gleichheitssatzes angemessen betone. In der Folge untersucht der Autor erneut die Praxis zur Beurteilung von Typisierungen, nunmehr ausführlich im Lichte der drei Teilgehalte der Verhältnismässigkeit (Eignung, Erforderlichkeit, Zumutbarkeit), und würdigt die Praxis kritisch. Exemplarisch werden hier einige seiner Ergebnisse herausgegriffen: Typisierende Vereinfachungen seien bereits dann als geeignet zu erachten, wenn die ihnen zugrundeliegenden Sachverhaltsermittlungen auf Erfahrungs- oder Durchschnittswerten beruhen würden. Die Erforderlichkeit stehe insbesondere bei Typisierungen aus Gründen der Vollzugstauglichkeit im Vordergrund, etwa beim Verzicht auf eine Abstufung der Radio- und Empfangsgebühren nach den individuellen Empfangsverhältnissen. Hingegen spiele die Erforderlichkeit bei Schematisierungen aus Gründen der Verwaltungsökonomie eine eher untergeordnete Rolle. Sie könne in diesem Bereich selten offenkundig bejaht werden.

Vielmehr würden Typisierungen, die auf Effizienzüberlegungen beruhen, subtilere Abwägungsfragen beinhalten. Gleichwohl habe das Bundesgericht bereits festgehalten, begrenzte Ressourcen würden in der Regel nicht ausreichen, um eine typisierende Regelung zu rechtfertigen, und habe entsprechend etwa das Argument der Züricher Strafverfolgungsbehörden verworfen, polizeiliche Ermittlungen müssten wegen der Knappheit der behördlichen Ressourcen auf gewisse Straftatbestände eingeschränkt werden. Im Bereich der Zumutbarkeitsprüfung zeigt das «Zahlenargument» eindrücklich auf, dass der Ansatz von Matthias Oesch den grundrechtlichen Gehalt des allgemeinen Gleichheitssatzes betont: Das Argument, eine Typisierung sei zulässig, wenn sie der Mehrzahl der Fälle gerecht werde, könne niemals als alleinige Zulässigkeitsvoraussetzung für Typisierungen fungieren, sondern nur kumulativ zur Zumutbarkeit im Einzelfall. Eine Typisierung halte der Zumutbarkeitsprüfung nur stand, wenn sie in unerträglichen Härtefällen eine ausnahmsweise, einzelfallgerechte Durchbrechung erlaube.

Im fünften Kapitel widmet sich der Autor den weiteren Teilgehalten von Artikel 36 BV und analysiert dafür erneut das Fallrecht des Bundesgerichts und anderer eidgenössischer und kantonaler Rechtsprechungsorgane. Er kommt zum Schluss, die Erfordernisse der gesetzlichen Grundlage, des öffentlichen Interesses und der Wahrung des Kerngehalts seien so weit wie möglich auch bei Gleichheitskonstellationen mit externer Zweckverfolgung und damit ebenso bei Typisierungen zu übernehmen. Der praktische Nutzen dieser Erkenntnis sei allerdings gering. Die Verhältnismässigkeitsprüfung gebe zuverlässig genug Auskunft darüber, ob eine Einschränkung des allgemeinen Gleichheitssatzes in dieser Konstellation, und ob eine Typisierung aus Gründen der Praktikabilität und Rechtssicherheit zulässig seien. Im sechsten und letzten Kapitel fasst der Autor in einer Gesamtübersicht seine wesentlichen Erkenntnisse in gafferter Form zusammen.

Matthias Oesch hat ein wichtiges Buch geschrieben. Es erfüllt das selbstgesetzte Ziel, einen klaren theoretischen Unterbau zu liefern, um den Prozess der Interessenabwägung im Rahmen gesetzlicher Typisierungen zu strukturieren und transparent durchzuführen und füllt dadurch eine Lücke in der schweizerischen staatsrechtlichen Literatur. Durch die von ihm vorgeschlagene Anwendung von Artikel 36 BV auf bestimmte Gleichheitskonstellationen gewinnt zugleich der grundrechtliche Gehalt des allgemeinen Gleichheitssatzes an Konturen und Gewicht, was ebenfalls ein grosser Gewinn ist. Sodann liefert das anhand von zahlreichen Praxisbeispielen veranschaulichte Prüfschema von Artikel 36 BV auch ein wertvolles Instrument für den Umgang mit bestimmten Gleichheitskonstellationen in der Praxis. Das Buch besticht durch seine flüssige Sprache und durch nützliche Orientierungshilfen, wie die kurzen Übersichten zu Beginn und

die alles Wesentliche enthaltenden Zusammenfassungen und Überleitungen am Ende jedes Kapitels. Die Titel könnten zuweilen aussagekräftiger gewählt sein. Das Buch verfügt aber über einen schlüssigen Aufbau, der allerdings um gewisse inhaltliche Wiederholungen nicht herumkommt, was etwas störend wirkt. Insgesamt kann der Band allen Personen, die sich theoretisch und/oder praktisch mit gesetzlichen Typisierungen auseinandersetzen wollen, sehr empfohlen werden. Zu seinem Wert tragen nicht zuletzt die zahlreichen Verweise auf die schweizerische und deutsche Literatur und die ausführliche Behandlung der ergangenen Entscheide bei.

*Martin Hilti, Bundesamt für Justiz, Bern*

**Lucy Keller: «Runde Tische» in der Gesetzgebung. Eine staatsrechtliche und rechtstheoretische Analyse informeller Verhandlungen im schweizerischen Gesetzgebungsverfahren, Dissertation Luzern, Schulthess Juristische Medien, Zürich 2008, 343 S.**

Während das informell-kooperative Verwaltungshandeln bereits in mehreren Monographien eingehend behandelt worden ist, greift Dr. Lucy Keller mit den informellen Verhandlungen der gesetzesvorbereitenden Behörden ein relativ junges Thema auf, das bisher in der staatsrechtlichen und rechtstheoretischen Literatur kaum Beachtung gefunden hat. Dabei werden – ausgehend von zwei Anschauungsbeispielen – gewissermassen als *partes pro toto* die sog. «Runden Tische» ins Zentrum der Untersuchung gerückt. Um dem politisch-rechtlichen Doppelcharakter der Gesetzgebung Rechnung zu tragen, orientiert sich die Autorin in ihrer Analyse einerseits an den verfassungsrechtlichen Strukturprinzipien der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie sowie andererseits an rechtspraktischen Kriterien.

Die Arbeit ist in acht Kapitel gegliedert; dazu kommen die Einleitung sowie eine Zusammenfassung.

Die beiden ersten Kapitel sind einer allgemeinen Darstellung des *Begriffs der Rechtsetzung* (S. 21–36) sowie der Skizzierung der wichtigsten Eigenheiten des schweizerischen (sic!) *Gesetzgebungsverfahrens* (S. 39–69) gewidmet, wobei der Fokus auf das Gesetzgebungsverfahren im Bund und im Kanton Luzern gelegt wird. Dieses gliedert sich bekanntlich in drei Phasen (vorparlamentarische, parlamentarische und nachparlamentarische Phase). Im Hinblick auf eine Annäherung an den Untersuchungsgegenstand wird der Einbezug von externem

Fach- und Sachwissen im Vorverfahren (Einbezug externer Gremien, Vernehmlassungsverfahren) besonders herausgearbeitet.

Im 3. Kapitel beleuchtet die Autorin die *Herausforderungen für die Rechtsetzung im modernen Steuerungsstaat* (S. 71–111). Mit der Entwicklung vom liberalen über den Wohlfahrts- bis hin zum Steuerungsstaat sind die Staatsaufgaben stark angewachsen und haben sich zudem auch qualitativ verändert. Dieser Wandel wirkt sich sowohl auf das staatliche Handlungsprogramm als auch auf die Rechtsetzung aus (S. 80, 82). Letztere hat ihre Steuerungskraft – nicht zuletzt aufgrund der Statik im Bereich der Handlungsinstrumente – weitgehend eingebüsst, weshalb der Staat bei sämtlichen Handlungen auf kompensatorische Alternativen angewiesen ist (S. 87 ff.). Nach einem Ausflug in diverse theoretische Begründungsansätze (S. 96 ff.) widmet sich die Autorin dem in der deutschen Staatstheorie diskutierten Konzept des kooperativen Staates, in welchem Hoheitlichkeit in Verhandlung, zentralstaatliche Weisung in dezentrale Koordination und regulative Steuerung in partnerschaftliche Übereinkunft übergehen (S. 111). Unter diesem Konzept werden staatliche Entscheidungen verschiedener Art heute zunehmend ausserhalb von rechtlich vorgesehenen Verfahren und unter Aushandlung mit Privaten getroffen. Dies gilt – wie das Beispiel der «Runden Tische» zeigt – gerade auch für die Domäne der Rechtsetzung.

Im 4. Kapitel wendet sich die Autorin der *Beschreibung* des eigentlichen Untersuchungsgegenstandes – den «Runden Tischen» im Gesetzgebungsverfahren – zu (S. 113–142): Ausgehend von den als «Runde Tische» bezeichneten Verhandlungen in den ehemaligen sozialistischen Staaten Osteuropas und einigen aktuellen Beispielen aus den verschiedensten Politikbereichen in der Schweiz werden einzelne Wesenszüge dieses weitgehend politischen Begriffs herausgearbeitet. «Runde Tische» zeichnen sich dadurch aus, dass im Hinblick auf eine Einigung zwischen verschiedenen Interessierten verhandelt wird und diese Verhandlungen ausserhalb der üblichen staatsrechtlichen Verfahren stattfinden (S. 118). Diese Charakteristika werden anhand einer detaillierten Analyse der bereits zu Beginn der Arbeit aufgeführten Fallbeispiele (Stabilisierungsprogramm Bund; Ruhetags- und Ladenschlussgesetz des Kantons Luzern) erhärtet.

In Anknüpfung an diese Darstellung der Faktenlage folgt im 5. Kapitel (S. 143–185) eine *rechtliche Qualifikation* der «Runden Tische»: Diese gelten als kooperative Handlungen informeller Natur, bei denen unter Einbezug von externem Sachwissen eine Gesetzesvorlage erarbeitet bzw. verhandelt wird. Charakteristisch für die beschriebenen Verhandlungen am «Runden Tisch» ist somit die Verknüpfung der drei Elemente der Kooperation, der Informalität und des Bezugs von externem Sachwissen (S. 144 f., 181). Zwar basiert auch das Vernehmlassungsverfahren auf Kooperation und dem Einbezug von externem Sachwissen, es ist aber

formalisiert. Dasselbe gilt auch für «Hearings». Ferner ist der Beizug von externem Sachverstand im Vorverfahren verbreitet. Im Übrigen zeichnet sich das Gesetzgebungsverfahren aber durch einen durchwegs einseitig-hoheitlichen und formalisierten Charakter aus (S. 143).

Im 6. Kapitel untersucht die Autorin die *Auswirkungen informeller Verhandlungen* auf die inhaltliche Qualität der Gesetze sowie auf die Qualität des Gesetzgebungsverfahrens (S. 187–227). Diese Analyse erfolgt im Einzelnen über die Auswertung der Chancen und Risiken der drei charakteristischen Elemente «Kooperation», «Informalität» und «Beizug von externem Sachverstand». Dabei kommt die Autorin zum Schluss, dass «Runde Tische» sowohl bezüglich der Verfahrensqualität als auch im Hinblick auf die inhaltliche Gesetzesqualität durchaus als positiv zu bewerten sind. Wo aber ein erfolgsversprechendes Verhandlungsergebnis nicht mit hoher Wahrscheinlichkeit gesichert sei, müsse von einem solchen Vorgehen Abstand genommen werden (S. 221). Etwas gar stark verallgemeinernd scheinen die Schlussfolgerungen, dass vom extensiven Gebrauch informeller Verhandlungsrunden im Gesetzgebungsverfahren abzusehen sei (S. 221 f.) bzw. dass «Runde Tische» unter angemessenen Bedingungen einen wertvollen Beitrag zur Förderung der Gesetzesqualität leisten würden (S. 223). Eine differenziertere Betrachtungsweise, die beispielsweise auf den Umfang und die Komplexität einer Vorlage (neues Gesetz, kleinere oder grössere Teilrevision) abstellt, wäre m.E. an dieser Stelle durchaus angebracht gewesen. Es ist ernsthaft zu fragen, ob informellen Verhandlungen nicht gerade auch aus rechtsetzungsmethodischen Gründen Grenzen gesetzt sind; so ist kaum anzunehmen, dass sich die Gesprächsteilnehmerinnen und -teilnehmer für ein Regelungskonzept interessieren. Immerhin werden diese (vermeintlichen) Argumentationslücken im weiteren Verlauf der Arbeit zumindest teilweise ausgefüllt (vgl. etwa S. 245 f.).

Die beiden letzten Kapitel stellen die «Runden Tische» im Lichte der verfassungsrechtlichen Strukturprinzipien der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie auf den Prüfstand:

Die *rechtsstaatliche* Analyse (7. Kapitel, S. 229–271) beginnt mit der zutreffenden Vorbemerkung, dass es nicht angebracht sei, Verfassungsprinzipien (wie etwa das Legalitätsprinzip) «aufgrund zwar vermehrt auftretender, aber noch immer vereinzelter Erscheinungen in der Lebenswirklichkeit zu dehnen, zu modifizieren oder gar aufzugeben». Vielmehr müssten solche neuen Erscheinungen, zu denen «Runde Tische» im Gesetzgebungsverfahren zählten, vorab den Verfassungsprinzipien analytisch zugeordnet werden. Erst wenn sich herausstelle, dass sich informelle Verhandlungen nicht oder nicht umfassend mit den Grundsätzen rechtsstaatlichen Handelns vereinbaren liessen, erscheine ein Verständniswandel bezüglich der Verfassungsprinzipien auch erst dann angebracht, wenn

Letztere als von der Lebenswirklichkeit überholt angesehen werden könnten. Das sei aber vorliegend nicht der Fall (S. 231). Mit Bezug auf die Gewährleistung des *Legalitätsprinzips* plädiert die Autorin zurecht für eine Anknüpfung an die Rechtsprechung zur Zulässigkeit subordinationsrechtlicher verwaltungsrechtlicher Verträge: Demgemäss sind «Runde Tische» nur zulässig, wenn das Verfahrensrecht dafür Raum lässt (was es im Prinzip tut) und die informelle Verhandlungsform zur Erreichung des angestrebten Zwecks geeigneter erscheint als die Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs durch die Verwaltung oder durch externe Gremien mit einer anschliessenden Vernehmlassung (S. 250 ff.). Unter dem Gesichtspunkt des *Verhältnismässigkeitsprinzips* dürften informellen Verhandlungen mit externen Experten oder Interessenvertretern nur dann zulässig sein, wenn von vornherein klar erscheint, dass die Verhandlung erfolgreich verlaufen wird und die geeigneten Verhandlungspartner am „Runden Tisch“ versammelt sind (S. 257, 266). Nicht zu unterschätzende Gefahren ergeben sich im Hinblick auf die Wahrung der *Rechtsgleichheit*; hier haben die Behörden eine angemessene und im Lichte des Gleichbehandlungsgebots rechtsgleiche Vertretung der Kooperationspartner im Vorfeld einer Verhandlung am «Runden Tisch» sicherzustellen (S. 262).

Schliesslich werden die «Runden Tische» im 8. Kapitel (S. 273–330) im Wesentlichen auf der Basis der deliberativen Demokratietheorie von Jürgen Habermas analysiert. Die Einhaltung des Gesetzgebungsverfahrens bildet bekanntlich Ausgangspunkt nicht nur für die rechtsstaatliche, sondern auch für die demokratische Legitimation eines Gesetzes. «Runde Tische» führen sowohl zu einem Einbruch in die demokratische Repräsentationskette der Entscheidungsträger als auch zu einer institutionalisierten Intransparenz. Zwar behalten die Parlamente aus rechtlicher Sicht die Oberhand über einen «ausgehandelten» Gesetzesentwurf, faktisch verbleibt ihnen aber nur die Möglichkeit, entweder dem Entwurf zuzustimmen oder ihn gänzlich abzulehnen (S. 298 f.). Den am «Runden Tisch» informell agierenden Experten und Interessenvertretern kommt somit faktisch die Entscheidungsgewalt zu, ohne dass sie dafür in die demokratische Legitimationskette eingebunden sind und für ihre Entscheide rechtlich oder politisch verantwortlich gemacht werden können (S. 299 ff.). Ausserdem führt diese Entscheidungsgewalt von externen Experten und Interessenvertretern zu einer Gefahr für die Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens und sie stellt ausserdem die Verwirklichung der öffentlichen Partizipation vor Probleme (S. 303 ff.). Vor diesem Hintergrund will die Autorin nun aber die «Runden Tische» nicht für unzulässig erklären; vielmehr fordert sie Ausgleichsmassnahmen zugunsten der Parlamente. Diese sollen zumindest über die Einberufung eines «Runden Tisches» im Vorverfahren der Gesetzgebung informiert werden bzw. durch eine Vertre-

tung an den Verhandlungen teilnehmen können (S. 321 f.). Ausserdem müsste die Regierung stärker in die Verantwortung einbezogen werden (S. 322). Schliesslich müssten die Defizite der demokratischen Öffentlichkeit von solchen informellen Verhandlungen über eine institutionalisierte Informationspolitik sowie eine ausgewogene und geordnete Zusammensetzung der «Runden Tische» auskorrigiert werden (S. 324 f.).

Die vorliegende Arbeit besticht zunächst durch ihre klare und verständliche Sprache sowie durch ihren kohärenten Aufbau. Gelungen ist aber auch die Kombination aus theoretischen und praktischen Überlegungen, mit denen die Autorin die „Runden Tische“ im Vorverfahren der Gesetzgebung analysiert. Über diese Thematik hinaus finden sich in der Arbeit aber auch interessante Ausführungen zu den Funktionen der Rechtsetzung im Allgemeinen, den Möglichkeiten und Grenzen der Steuerungsfähigkeit des Rechts oder zu den demokratischen Funktionen der Gesetzgebung. Schliesslich erleichtern die regelmässigen Zusammenfassungen, die Schlusszusammenfassung sowie das Sachregister die Lektüre dieser umfangreichen Arbeit, die zweifellos als echte Bereicherung für das Schrifttum in der Rechtsetzungslehre bezeichnet werden darf.

*Bernhard Waldmann, Prof. Dr. iur., Institut für Föderalismus der Universität Freiburg*

**Verständlichkeit als Bürgerrecht? Die Rechts- und Verwaltungssprache in der öffentlichen Diskussion, hrsg. v. der Dudenredaktion und der Gesellschaft für deutsche Sprache (Reihe «Thema Deutsch», Bd. 9). Mannheim: Dudenverlag 2008, 384 S.**

Der Band dokumentiert mit rund 25 Beiträgen eine Diskussion über die Verständlichkeit der Rechts- und Verwaltungssprache, die im deutschsprachigen Raum in den letzten Jahren erfreulich in Gang gekommen ist, vorab in Deutschland, wo es dazu allzu lange viel zu ruhig war. Die meisten Beiträge gehen auf zwei Tagungen zurück, die die Gesellschaft für deutsche Sprache ([www.gfds.de](http://www.gfds.de)) im November 2006 in Berlin und im November 2007 in Halle/S. veranstaltete. Die GfdS hütet das Thema seit vielen Jahren, auf kleinem Feuer bislang, nun legt sie sich für diese Sache mächtig ins Zeug. Unlängst hat sie vom Bundesministerium der Justiz in Berlin den Zuschlag bekommen und richtet dort nun einen gut dotierten Redaktionsstab für die sprachliche Begleitung von Rechtsetzungsprojekten ein (vgl. die Mitteilung in diesem Heft von LeGes). Die Beiträge des Bandes loten die Thematik teils eher grundsätzlich aus – von juristischer wie linguistischer Seite her –, teils sind es eher politische Stimmen, und teils finden die Leserinnen und

Leser Erfahrungsberichte aus der Praxis der Arbeit an der Verständlichkeit von Rechts- und Verwaltungstexten (auch aus der Schweiz). Wie schon der Titel sagt, handeln die Beiträge nicht nur von der Verständlichkeit von Gesetzes- und Verordnungstexten, sondern auch von den Bemühungen für eine gute Kommunikation zwischen Behörden und einzelnen Bürgerinnen und Bürgern. Der Band ist eine willkommene Ergänzung zum 2004 erschienenen Sammelband «Recht verstehen. Verständlichkeit, Missverständlichkeit und Unverständlichkeit von Recht. Hrsg. v. Kent Lerch (= Die Sprache des Rechts, Bd. 1). Berlin: de Gruyter» (vgl. LeGes 2007/2, S. 376ff.) sowie zur empirischen Studie «Recht verstehen» von Angelika Becker und Wolfgang Klein (vgl. die Kurzrezension in diesem Heft von LeGes).

*Markus Nussbaumer, Schweizerische Bundeskanzlei, Bern*

**Angelika Becker/Wolfgang Klein: Recht verstehen. Wie Laien, Juristen und Versicherungsagenten die «Riester-Rente» interpretieren, Berlin: Akademie Verlag 2008, 243 S.**

1999 richtete die Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften in Berlin eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe «Sprache des Rechts» ein. Diese Arbeitsgruppe veranstaltete zahlreiche Kolloquien mit Fachleuten aus dem In- und Ausland; die Beiträge sind zusammengestellt in den drei Bänden «Die Sprache des Rechts», hrsg. v. Kent D. Lerch, erschienen bei de Gruyter in Berlin, Bd. 1 «Recht verstehen. Verständlichkeit, Missverständlichkeit und Unverständlichkeit von Recht» (2004), Bd. 2 «Recht verhandeln. Argumentieren, Begründen und Entscheiden im Diskurs des Rechts» (2005), Bd. 3 «Recht vermitteln. Strukturen, Formen und Medien der Kommunikation im Recht» (2005). Vgl. dazu die Sammelrezension in LeGes 2007/2, S. 376ff.

Die interdisziplinäre Arbeitsgruppe hat überdies ein Forschungsprojekt initiiert und begleitet. Seine Ergebnisse werden in dem Buch präsentiert, das hier kurz vorgestellt werden soll. Das Projekt suchte Antworten auf die Frage: «Wie werden allgemeine Versicherungsbedingungen verstanden?» Als Gegenstand wählte die Projektgruppe die allgemeinen Versicherungsbedingungen (AVB) einer Rentenversicherung mit staatlicher Zulage (sog. «Riester-Rente») eines grossen Versicherers in Deutschland. Hintergrund der Fragestellung bildet das sog. «Transparenzgebot», das in der EG 1993 mit der Richtlinie 93/13/EWG entwickelt wurde und das mittlerweile in zahlreichen europäischen Ländern in das innerstaatliche Recht Eingang gefunden hat, so etwa auch in den Paragraphen 307 BGB. Das Transparenzgebot besagt:

«Sind alle dem Verbraucher in Verträgen unterbreiteten Klauseln oder einige dieser Klauseln schriftlich niedergelegt, so müssen sie stets klar und verständlich abgefasst sein. Bei Zweifeln über die Bedeutung einer Klausel gilt die für den Verbraucher günstigste Auslegung.» (Art. 5 der RL 93/13/EWG)

Das Forschungsprojekt wollte endlich einmal empirisch untersuchen, wie es denn nun mit der Erfüllung dieses Transparenzgebotes bei den AVB zur «Riester-Rente» steht. Es wurden drei Probandengruppen à je 10 Personen ausgewählt: «Laien» (das heisst mögliche Versicherungsnehmer/innen ohne besondere Vorkenntnisse), Jurist/innen (ohne besondere Kenntnisse in Versicherungsrecht) und Versicherungsagent/innen. Geprüft wurde für einmal nicht das Verständnis einzelner Wörter oder Sätze, sondern die drei Probandengruppen wurden, ausgerüstet mit den AVB, vor ganz reale Alltagsfragen in Bezug auf die «Riester-Rente» gestellt (etwa: Was ist, wenn ich einen solchen Versicherungsvertrag abgeschlossen habe und irgendwann einmal die Prämie nicht mehr bezahlen kann oder will?). Empirisch untersucht wurde dreierlei: (1) Wie werden die für bestimmte Fragen einschlägigen Paragraphen gefunden? (2) Es wurden beim Suchen und beim Interpretieren der einschlägigen Paragraphen Tests mit sog. lautem Denken durchgeführt (die Proband/innen mussten laufend laut kommentieren, was sie denken, warum sie etwas tun, was sie zu verstehen glauben usw.). (3) Schliesslich mussten die Proband/innen einen Fragebogen mit 32 Fragen beantworten, deren Antworten in den allgemeinen Versicherungsbedingungen zu finden gewesen wären.

Einige Ergebnisse:

- Die Probandinnen und Probanden haben die relevanten Stellen in den AVB gefunden. Unterschiede gab es allerdings in der Geschwindigkeit: Agent/innen und Jurist/innen benötigten im Durchschnitt sehr viel weniger Zeit dafür als die Laien. Die untersuchten AVB waren allerdings auch sehr gut strukturiert (äusserlich): Als Titel vor den einzelnen Paragraphen standen Fragen wie «Was geschieht, wenn sie einen Beitrag nicht rechtzeitig bezahlen?»
- Die Verstehensleistung von Laien wie von Expert/innen ist unzulänglich. Die Gründe hierfür liegen sowohl an fehlendem oder zu unspezifischem Hintergrundwissen der Probandinnen und Probanden wie am Text selbst. Dabei liegt die Schwierigkeit aufseiten des Textes nicht so sehr in der Wortwahl oder in einzelnen zu schwierigen Sätzen, sondern darin, dass entscheidende Informationen nicht ausdrücklich gesagt werden, sondern erschlossen werden müssen. Die Informationsstruktur und die Kohärenz des Textes ist das grosse Problem aufseiten des Textes.

- Da entscheidende Informationen erschlossen werden müssen, wirkt sich mangelndes oder zu unspezifisches Vorwissen bei den Probandinnen und Probanden negativ aus.
- Die Probandinnen und Probanden – auch die Agentinnen und Agenten – überschätzen ihr Verstehen: Ihr Verstehen ist oft geringer und oft weniger zutreffend, als sie selber meinen.
- Die Probandinnen und Probanden legen sich oft frühzeitig auf ein bestimmtes Verständnis fest und sind dann trotz gegenteiliger Informationen nicht mehr davon abzubringen (frühe Bedeutungsfestlegungen und Revisionsresistenz).

Genügen die untersuchten AVB dem Transparenzgebot? Die Antwort ist nicht eindeutig. Immerhin: Bei einer entscheidenden Frage, nämlich derjenigen nach den finanziellen Folgen einer Kündigung oder eines Ruhenlassens des Versicherungsvertrags, haben alle Probandinnen und Probanden, auch die Agent/innen, zum Teil massiv falsch geantwortet: Das muss doch beunruhigen.

Es ist zweifellos ein grosses Verdienst der hier kurz vorgestellten Forschungsarbeit, der Frage der Verständlichkeit von Rechtstexten für einmal gründlich empirisch nachgegangen zu sein. Von grossem Wert ist dabei die gewählte Methodologie (lautes Denken; realistische, lebensnahe Fragen an einen ebenso lebensnahen Rechtstext). Für alle, die sich die Frage stellen, was man aufseiten des Textes und mit Bezug auf die Adressatengerechtigkeit der Normenredaktion noch vermehrt tun könnte, damit Rechtstexte verstanden werden, lohnt sich eine eingehende Lektüre dieses Buchs ganz gewiss.

*Markus Nussbaumer, Schweizerische Bundeskanzlei, Bern*