

Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone

Das 22. Forum für Rechtsetzung wurde gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern der Kantone durchgeführt und war der Thematik der Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone gewidmet. Drei Beiträge von Seiten der Kantone haben das Thema ausgeführt.

Zunächst referierte *Christian Schuhmacher*, Leiter der Rechtsabteilung der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, zur koordinierten Umsetzungsplanung von Bundesrecht in den Kantonen. Hintergrund dieser Umsetzungsplanung sei die Feststellung verschiedener Schwachpunkte im Rechtsetzungsverfahren auf Bundesebene mit Blick auf den späteren kantonalen Vollzug gewesen. Im Nachgang zur Neuordnung der Pflegefinanzierung im Jahr 2009, bei der sich diverse Umsetzungsprobleme ergeben hatten, wurde 2011 eine gemeinsame Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Kantone eingesetzt. Diese Arbeitsgruppe hatte den Auftrag, Vorschläge zur Verbesserung der Umsetzung von Bundesrecht in den Kantonen zu machen. Daraus hervorgegangen ist der Bericht zur koordinierten Umsetzungsplanung im Jahr 2012. Der Bericht identifizierte unter anderem zu knappe Umsetzungsfristen mit Bezug auf die eidgenössische Vorlage als Schwachpunkt im Rechtsetzungsverfahren.

Nach den Vorstellungen der gemeinsamen Arbeitsgruppe soll spätestens nach der Verabschiedung eines Bundesgesetzes eine Umsetzungsplanung durch Bund und Kantone erstellt werden. Gestützt auf diese Planung setzt der Bund das Datum des Inkrafttretens des Bundesgesetzes fest. Die Umsetzungsplanung muss gemäss *Schuhmacher* nicht in jedem Fall durchgeführt werden, sondern soll insbesondere erfolgen, wenn die gängigen Inkraftsetzungsfristen zu kurz oder zu lang sind, wenn die Bundesvorlage einen grossen Umsetzungsaufwand in den Kantonen bedeutet, wenn nicht klar ist, wer das Ausführungsrecht erlässt oder wenn Bedarf nach gemeinsamen Vollzugsinstrumenten besteht. Zudem soll sich die koordinierte Umsetzungsplanung insbesondere und vorrangig auf die Umsetzung von Verfassungsbestimmungen und von Bundesgesetzen konzentrieren; jedoch sollen, so der Referent, sämtliche problematischen Punkte im Zusammenhang mit der Umsetzung von Bundesrecht in der koordinierten Umsetzungsplanung Platz haben. Gegenstand der koordinierten Umsetzungsplanung sind u.a. das Datum der Inkraftsetzung, die Zuständigkeit für den Erlass von Ausführungsrecht, die Auslegung von Gesetzesbestimmungen, einheitliche Vollzugsinstanzen, Schulung von Vollzugsinstanzen.

Im Bereich der Fristen, die wie erwähnt häufig Gegenstand von Umsetzungsproblemen sind, formuliert der Bericht der gemeinsamen Arbeitsgruppe Faustregeln. Demnach sollen die Umsetzungsfristen für die Kantone nach der Verabschiedung eines Bundesgesetzes mindestens zwei Jahre betragen. Mindestens ein Jahr soll die Frist betragen, wenn die Kantone ein Gesetz erlassen oder ändern müssen. Falls die Kantone eine Verordnung erlassen oder ändern müssen, soll die Frist mindestens ein Jahr ab Verabschiedung eines Bundesgesetzes bzw. sechs Monate ab Verabschiedung eines Ausführungserlasses des Bundes betragen.

Das Verfahren der koordinierten Umsetzungsplanung soll sich folgendermassen gestalten: Der Vorentwurf des Erlasses wird von der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zum Zeitpunkt der Vernehmlassung geprüft. Wenn sich die Vorlage als für die Kantone vollzugsrelevant herausstellt, wird sie im Zeitpunkt des Entwurfs nochmals geprüft. Die KdK und das Departement entscheiden auf Vorschlag der Fachdirektorenkonferenz und der Arbeitsgruppe, ob eine koordinierte Umsetzungsplanung nötig ist. Nach der Verabschiedung des Gesetzes erfolgt schliesslich die Umsetzungsplanung.

Wie *Schuhmacher* in einem Fazit feststellt, dient die koordinierte Umsetzungsplanung als gutes Instrument zur Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Beide stehen letztlich in der Pflicht, mittels der Gesetzgebung und des Gesetzesvollzugs gesamtgesellschaftliche Probleme zu lösen, und diesen Blick gelte es nicht zu verlieren.

Das zweite Referat war dem Leitfaden für die Ausarbeitung von Vernehmlassungen gewidmet. *Notker Dillier*, Rechtskonsulent und stv. Landschreiber der Staatskanzlei und des Rechtsdiensts des Kantons Obwalden, präsentierte damit ein altes Anliegen, nämlich Vorschläge zur Verbesserung der Vernehmlassungen der Kantone gegenüber dem Bund. Dieses Thema wurde im Bericht der gemeinsamen Arbeitsgruppe 2012 erneut behandelt. Mit dem vorgestellten Leitfaden, der derzeit innerhalb der Kantone getestet wird, sollten insbesondere die Vollzugstauglichkeit der Bundeserlasse verbessert werden.

Der Referent hat zunächst dargelegt, weshalb in Vernehmlassungen gerade die Frage der Vollzugstauglichkeit von Bundeserlassen grundsätzlich etwas vernachlässigt wird. In diesem Verfahrensstadium seien Fragen der Umsetzung weder aktuell noch offenkundig. Zudem seien im Vergleich zu materiellen Themen Vollzugsfragen auch im Kontext von Vernehmlassungen weniger attraktiv.

Verbesserungspotenzial hätten insbesondere die Erläuterungen des Bundes, die zumeist zu wenig Informationen zur Umsetzung des Erlasses enthielten.

Zudem widerspiegeln diese oft das fehlende Wissen oder die mangelnde Erfahrung der Bundesbehörden betreffend den Vollzug. Auf der anderen Seite würden auch die Kantone in ihren Vernehmlassungsantworten zu wenig zum Vollzug einer Vorlage bemerken und eher zu materiellen und politischen Fragen Stellung nehmen.

Um den Vollzug eines Erlasses vermehrt zu thematisieren, sieht der Referent unter anderem die Sensibilisierung und Schulung der betroffenen Stellen als eine Lösungsmöglichkeit. So könnten etwa das Forum für Rechtsetzung im Bund sowie die Konferenz der Generalsekretäre oder die Departementssekretäre der Kantone das Thema vermehrt aufgreifen. Ferner wäre eine Ergänzung der Ausführungen zur Umsetzung von Erlassen im Gesetzgebungsleitfaden sinnvoll. Dem Begleitschreiben des Bundes zu Vernehmlassungsvorlagen wären zudem bereits Ausführungen zur Umsetzung anzufügen. Schliesslich weist der Referent auf den Botschaftsleitfaden hin, der Umsetzungsfragen auch thematisieren sollte.

Der Leitfaden zur Verbesserung der Vernehmlassungen der Kantone gegenüber dem Bund enthält derzeit fünf Kapitel. Das erste fragt die Kantone danach, ob ihnen bei der Umsetzung des Bundeserlasses ein angemessener Gestaltungsspielraum gewährt wird und ob die Kantone allenfalls Aspekte sehen, bei denen ihnen ein grösserer Spielraum gewährt werden sollte. Das zweite Kapitel widmet sich allfälligen Kontrollinstrumenten für die Umsetzung, so etwa einer Behördenbeschwerde. Danach folgt ein umfangreiches Kapitel mit Fragen zu den personellen, finanziellen und organisatorischen Auswirkungen des Erlasses auf Kantone und Gemeinden. Das vierte Kapitel des Leitfadens spricht den Zeitbedarf für die Umsetzung des Erlasses an, und schliesslich fragt das letzte Kapitel, ob eine koordinierte Umsetzungsplanung von Bund und Kantonen sinnvoll sei.

Das letzte Referat hielt *Lorenz Bösch*, Generalsekretär der interkantonalen Energiedirektorenkonferenz, zum Thema «Von der MuKE zur kantonalen Rechtsetzung». Bei den Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE) handelt es sich um Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Energiedirektoren (EnDK). Die MuKE sind bereits mehrere Male revidiert worden und sollen nun erneut einer Revision unterzogen werden.

Wie der Referent ausführt, handelt es sich bei den Musterbestimmungen inhaltlich um Bauvorschriften. Diese seien von den Kantonen gestützt auf ihre Vollzugserfahrung im Energiebereich gemeinsam erarbeitet worden und bildeten nun ein Gesamtpaket an energierechtlichen Vorschriften im Gebäudebereich. Sie bilden, so Bösch, somit den von den Kantonen getragenen gemeinsamen Nenner ab.

Die MuKE n, die gemäss dem Referent den Charakter von Empfehlungen haben, können die Kantone im ordentlichen Rechtsetzungsprozess in ihre Baugesetze und in die dazugehörigen Verordnungen übernehmen. Die Musterbestimmungen schlagen kommentierte und begründete Gesetzes- und Verordnungsnormen vor. Mit den MuKE n strebe die EnDK eine möglichst weitgehende Harmonisierung der Vorschriften im Gebäudebereich an. Ziel sei es, dass in allen Kantonen das sogenannte Basismodul der MuKE n integral umgesetzt wird. Die Zusatzmodule der MuKE n hingegen sollen von den Kantonen nach Bedarf und abhängig vom Einzelfall berücksichtigt werden.

Im Jahr 2008 wurden die Mustervorschriften evaluiert. Dabei habe sich gezeigt, dass diese von allen Kantonen sehr schnell und ohne nennenswerte Probleme umgesetzt wurden. Ferner sei deutlich geworden, dass die MuKE n als Instrument etabliert und anerkannt sind. Schliesslich habe sich gezeigt, dass die Kantone einen gemeinsamen Willen haben, an der harmonisierten Umsetzung der Mustervorschriften im Gebäudebereich zu arbeiten und dass ein Grundkonsens über die MuKE n, so jedenfalls für deren Basismodul, besteht. Die Evaluation habe auch gezeigt, dass die Überführung der MuKE n in die kantonalen Erlasse durch die jeweiligen Rechtsdienste zu unterschiedlichen Formulierungen geführt hatte. Hingegen hätten die harmonisierten Vollzugshilfen der MuKE n dazu beigetragen, dass die Praxis vereinheitlicht und vereinfacht wurde.

Der Referent kommt zur Schlussfolgerung, dass die MuKE n ein Beispiel dafür sind, wie in einem Rechtsbereich ohne eigentliche interkantonale Rechtsetzung, sondern mittels Empfehlungen ein bedeutender Grad an Rechtsharmonisierung erreicht werden kann.

Dr. iur. Lucy Keller Läubli, Bundesamt für Justiz; E-Mail: lucy.keller@bj.admin.ch

Verständlichkeit – ein Weg zu mehr Rechtssicherheit und Partizipation

Gesetze, aber auch Amts- und Gerichtsschreiben sind schwer verständlich. Dieser Vorwurf ist nicht neu. Es gibt jedoch Wege und Möglichkeiten, auch hochformalisierte Fachtexte verständlicher zu fassen. Auf der Veranstaltung «MACHT POLITIK SPRACHE ... verständlich?» wurden drei Initiativen vorgestellt, die sich für mehr Verständlichkeit einsetzen. Ihre Antwort auf die zentrale Frage der Veranstaltung «Kann man Gesetze und Amtsschreiben «leichter» machen?» lautet übereinstimmend Ja!

Am 8. Oktober 2014 lud das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) zu einer öffentlichen Veranstaltung im Rahmen des Projektes Deutsch 3.0 – Debatten über Sprache und ihre Zukunft.¹ Mit drei Vorträgen spannte die Veranstaltung einen weiten Bogen von klarer Amts- und Verwaltungssprache über die Gesetzesredaktion im BMJV bis hin zu dem noch relativ jungen Konzept der sogenannten Leichten Sprache.

Die drei vorgestellten Initiativen nehmen jeweils einen unterschiedlichen Adressatenkreis in den Fokus ihrer Bemühungen um mehr Verständlichkeit. Frau Staatssekretärin Dr. Stefanie Hubig vom BMJV hebt in ihrer Begrüßungsrede die besondere Relevanz hervor, die zum einen den Bemühungen um eine verständliche Sprache von Gesetzen oder Amts- und Verwaltungsschreiben zukomme und zum anderen ihrer «Übersetzung» in «Leichte Sprache». Setzt man an der Quelle an – also der Textproduktion, führt dies zu mehr Rechtssicherheit und spart unnötige Bürokratiekosten, die beispielsweise durch vermeidbare Prozesse vor Gericht entstehen würden. Die veränderte Rolle des Staates, der sich von einem Obrigkeitsstaat zu einem Staat der Mitbestimmung gewandelt hat, erfordert auch eine veränderte Sprache zwischen Staat und Bürger, ist sich die Staatssekretärin sicher.

Hier knüpfen auch die Bemühungen der Senatsverwaltung für Justiz in Berlin an. Frau Sandra Grohmann, Richterin am Kammergericht Berlin, stellt in ihrem Vortrag *Wenn Sie sich scheiden lassen wollen, müssen Sie das Gericht anrufen – oder: Brauchen wir Dolmetscher für Amts- und Gerichtsdeutsch?* einzelne Massnahmen der Arbeitsgruppe vor, die sich in der Berliner Justiz zusammengefunden hat, um für bürgerfreundlichere Behördenkommunikation einzutreten. So wurden beispielsweise Rechtsbehelfsbelehrungen für Gerichtsentscheidungen unter Mitwirkung des Redaktionsstabs Rechtssprache sprachlich überarbeitet und mit Blick auf den Adressatenkreis verständlicher gefasst. All diese

Massnahmen haben ein Ziel: Behördentexte durch bessere Verständlichkeit transparenter zu machen.

Eindrücklich zeigt die Richterin, welche Hürden mitunter zu nehmen sind, um Schreiben und Informationen der Behörden und Gerichte zu verstehen. Wie diese Hürden überwunden werden können, bringt Frau Grohmann auf eine einfache Formel: Fachsprache erklären, Fachjargon vermeiden. Mit nicht mehr zeitgemässen Formulierungen, die althergebrachtes, obrigkeitsstaatliches Denken statt Serviceorientierung oder Bürgernähe signalisieren, geben sich die Bürger jedenfalls längst nicht mehr zufrieden. Um den alten Duktus zu überwinden, muss auch ein Umdenken in den Köpfen der Verfasser stattfinden. Für die Überarbeitung von Formularen und Informationsschreiben lässt sich dies sicherlich noch am einfachsten umsetzen. Aber auch die «Formulare im Kopf» zu verändern, die sich bei der Textproduktion unerbittlich ihren Weg auf das Papier bahnen, ist ein langwierigeres Projekt, so Grohmann. Gute und verständliche Texte zu schreiben soll daher das Ziel von Fortbildungen für Juristen sein, die bereits im Berufsleben stehen. Aber auch in der Rechtspfleger- und Richterausbildung soll dieses Ziel verankert werden. Frau Grohmann ist durchaus zuversichtlich: «Wenn wir wissen, dass langjähriges, schlechtes Training zu schlechten Texten führen kann, dann dürfen wir auch annehmen, dass langjähriges, gutes Training ebenso zu guten Texten führen kann», sagt sie mit einem Augenzwinkern.²

Verständliche Texte, das ist auch das Ziel des Redaktionsstabs Rechtssprache, einer Arbeitseinheit beim BMJV, die nunmehr seit 5 Jahren einen Beitrag zu besserer Rechtsetzung leistet. Leiterin dieser Arbeitseinheit ist Frau Stephanie Thieme. In ihrem Vortrag *Bitte Recht verständlich! Die Gesetzesredaktion für die Bundesregierung* gibt Frau Thieme einen Einblick in die Arbeit der Gesetzesredaktion und stellt gleich zu Beginn klar, Schwerverständlichkeit sei keine Gedankenlosigkeit der Autoren von Gesetzen. Wie schwierig es sein kann, Gesetze und Verordnungen zu formulieren, wird deutlich, wenn man sich einmal vergegenwärtigt, welche vielfältigen Einflussfaktoren auf den Entstehungsprozess eines Gesetzes einwirken. So muss der Autor selbstredend das Regelungsziel bzw. die politischen Vorgaben im Blick haben, er muss die Bedürfnisse der Gerichte und der Verwaltung berücksichtigen, weitere fachlich und sachlich zuständige Akteure sind zu beteiligen. Nicht zuletzt müssen auch formale Vorgaben eingehalten werden. Dies alles hinterlässt Spuren im Text. In diesem komplexen, oft sehr abstrakten Prozess der Normgenese versteht sich die Gesetzesredaktion als Mittler zwischen den verschiedenen «Sprachen» (juristische Fachsprache, andere Fachsprache(n), Gemeinsprache). Die Gesetzesredakteure legen bei ihrer Arbeit grossen Wert auf Kommunikation mit den Legisten: «Es macht Arbeit, mit uns zu arbeiten!», so Frau Thieme, denn «wir stellen Fragen, geben Hinweise,

machen auf Missverständliches und auf Mehrdeutigkeiten aufmerksam, stellen mitunter die gesamte Struktur eines Textes in Frage.» Eine Lösung kann dabei oftmals erst im direkten Dialog mit den beteiligten Akteuren des Textentwurfs erarbeitet werden. Es wird deutlich, dass die Arbeit an der Sprache des Gesetzes immer auch Arbeit am Regelungsgedanken bedeutet. Deshalb gehört Spracharbeit zur Rechtsetzungsarbeit.

Und wem nützt die Arbeit der Gesetzesredaktion? Herr Dr. Ole Schröder, Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesministerium des Innern und einer der Initiatoren der Grossen Koalition für verständliche Gesetze, stellt klar, dass die Arbeit des Redaktionsstabs Rechtssprache nicht allein im Dienste der Bürger – also im Lichte des Verbraucherschutzes – zu sehen sei. Vielmehr und vor allem profitierten die Rechtsanwender und Juristen selbst von der gesetzredaktionellen Bearbeitung der Rechtsvorschriften. Aus seiner früheren Tätigkeit als Rechtsanwalt weiss Herr Schröder, dass im Kollegenkreis die Klage über un- bzw. missverständliche Normtexte weit verbreitet ist. Die damit einhergehenden Schwierigkeiten können mitunter erheblich sein. Auch Frau Thieme ist der festen Überzeugung, dass die sprachliche Bearbeitung der Texte zunächst für den Autor einen wertvollen Klärungsprozess darstellt. Darüber hinaus kann sie hilfreich sein für alle politischen Entscheidungsgremien, die im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens beteiligt werden. Und schliesslich profitieren die Rechtsanwender, wie beispielsweise Richter- und Anwaltschaft, von klaren und verständlichen Normen. Sind sie es doch, die die Intention des Gesetzgebers verstehen und die Gesetze letztlich anwenden müssen.

Doch auch wer nicht unmittelbar mit Gesetzen und Verordnungen arbeiten muss, hat ein Recht auf adressatengerechte Vermittlung ihrer Inhalte. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn Regelungen existenzielle Lebensbereiche des Alltags betreffen. Frau Professor Dr. Christiane Maaß, Leiterin der Forschungsstelle «Leichte Sprache» an der Universität Hildesheim, richtet die Aufmerksamkeit dabei auf diejenigen Bürger, die über eine geringe Kompetenz in der deutschen Sprache verfügen. Betroffen sind mehr Menschen, als man denkt: 14 % der erwerbstätigen Bevölkerung in Deutschland gelten laut der Level-One-Studie von 2011 als funktionale Analphabeten, das sind immerhin 7,5 Millionen Menschen. Weitere 25 %, also etwa 13 Millionen Menschen, verfügen über eingeschränkte Lese- und Schreibfähigkeiten. Ihnen soll das Verstehen von Texten erleichtert werden. In ihrem Vortrag *Lesen und Verstehen. «Leichte Sprache» in der Verwaltungskommunikation* zeigt Frau Maaß, dass auch diejenigen, die in «Leichte Sprache» übersetzen, mit besonderen Herausforderungen konfrontiert sind, insbesondere wenn sie Texte aus der Verwaltungskommunikation in «Leichte Sprache» übertragen. Handelt es sich doch um Fachdiskurse, noch dazu um meist juri-

stische Fachdiskurse. Formulare müssen beispielsweise justiziabel sein, daher lässt sich in ihnen eine gewisse Komplexität und Fachlichkeit nicht vermeiden. Hier ist eine zusätzliche Verständlichmachung beispielsweise durch Informationsbroschüren notwendig. Solche Broschüren können dem betroffenen Bürger als eine Art Bedienungsanleitung das Verstehen und Ausfüllen eines Formulars erleichtern. Am Beispiel des Formulars «Anregung zur Einrichtung einer Betreuung» zeigt Frau Maaß, welche Schwierigkeiten für Menschen mit einer geringen Kompetenz in der deutschen Sprache auftreten können. Die betreffende Person hat auf dem Formular anzugeben, in welchem Rahmen sie eine Betreuung für einen Angehörigen anregen möchte. Sie hat unter anderem die Möglichkeit, eine «Entscheidung über die Unterbringung» anzuregen. Die dann präsentierte Übersetzung in «Leichte Sprache» macht nicht nur deutlich, dass und welche erheblichen Verständnisschwierigkeiten für Menschen mit geringer Sprachkompetenz auftreten können. Dass es sich bei dem Wort «Unterbringung» um einen Begriff mit spezifischer juristischer Bedeutung handelt, macht auch dem juristisch auf diesem Gebiet Ungeschulten erst die Übersetzung klar. Mit dem Wort «Unterbringung» ist nämlich stets eine geschlossene Unterbringung gemeint. Dies geht aus dem Formular selbst jedoch nicht hervor. Das Beispiel führt vor Augen, dass es trotz des unterschiedlichen Adressatenkreises auch Berührungspunkte der einzelnen hier vorgestellten Initiativen gibt.

Frau Maaß erläutert sodann das Konzept der «Leichten Sprache»: Grammatik und Lexik sind reduziert. So gibt es beispielsweise keine Nebensätze, keinen Genitiv, weder Präteritum noch Futur, Personalpronomen werden nicht verwendet und lange Wörter werden möglichst ersetzt oder durch den sogenannten Mediopunkt (z. B. Medio•punkt) getrennt. Muss sich «Leichte Sprache» da nicht den Vorwurf des Sprachverfalls gefallen lassen? Frau Maaß kann diesen Vorwurf nicht gelten lassen. Sie sieht in «Leichter Sprache» eine Varietät des Deutschen. Wer hier also Sprachverfall wittert, der mag sich gelassen zurücklehnen: Die ganze Vielfalt bleibt und wird sogar um eine Facette erweitert.

Zunächst hat die Veranstaltung offenbar werden lassen, dass ein Bedarf nach mehr Verständlichkeit auf vielen Ebenen vorhanden ist. Die drei Vorträge haben gezeigt, dass Verständlichkeit ein schwer zu explizierendes Konzept ist und dass Verständlichkeit nur in Relation zum Adressaten bestimmt werden kann. Dies wiederum setzt mitunter umfangreiches Wissen über den Adressatenkreis voraus. Daher ist oftmals eine interdisziplinäre Zusammenarbeit notwendig. Das Verständlichmachen von Texten für verschiedene Gruppen von Menschen erfordert neben fachlichen Kenntnissen auch Geschick und Kooperation. Das Thema Verständlichkeit braucht deshalb stete Öffentlichkeit, starke Partner und wissenschaftliche Begleitung.

Die Teilnehmer der Veranstaltung sind sich einig, dass der Einsatz für mehr Verständlichkeit ein Gewinn für alle ist. Verständlichkeit ist also nicht nur ein Weg zu mehr Rechtssicherheit, sondern gewährt auch mehr politische und gesellschaftliche Partizipation.

*Sadhana Rischmüller, wissenschaftliche Mitarbeiterin des Redaktionsstabs
Rechtssprache beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz,
Berlin, E-Mail: rischmueller-sa@bmjv.bund.de.*

Anmerkungen

- 1 Deutsch 3.0 ist eine Initiative des Goethe-Instituts in Zusammenarbeit mit dem Dudenverlag, dem Institut für Deutsche Sprache und dem Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft. Die Initiative – die über das ganze Jahr 2014 zahlreiche Veranstaltungen präsentiert – möchte zu einer breiten gesellschaftlichen Diskussion darüber anregen, was «unsere Sprache» heute ist und wie das Deutsch der Zukunft aussieht.
- 2 Auch das BMJV sieht in der Sprache das wichtigste Arbeitsinstrument der Juristen. Daher ist ein Themenschwerpunkt des Zweiten europäischen Symposiums zur Verbesserung der Verständlichkeit von Rechtsvorschriften am 10. und 11. November 2014 in Berlin die Rolle der Rechtssprache in der Aus- und Fortbildung von Juristen und Legisten.

«Private Normen und staatliches Recht»

Die diesjährige Tagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre an der Universität Zürich war dem Spannungsverhältnis zwischen privaten Normen und staatlichem Recht gewidmet. Dieses Spannungsverhältnis wurde am 9. September von verschiedenen Seiten beleuchtet. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer hatten Gelegenheit, sich im Rahmen der Referate am Vormittag vertieft Einblick in eine komplexe Materie zu verschaffen und am Nachmittag durch die Wahl zweier Workshops einen individuellen Schwerpunkt zu setzen.

Als Einstieg illustrierte Prof. Felix Uhlmann die Problematik beispielhaft mit einem aktuellen Bundesgerichtsentscheid¹. Wer hat nicht schon von einem Eigenheim geträumt? Dazu gehört selbstverständlich auch ein Wasseranschluss, und zwar in beide Richtungen: zum Haus und vom Haus weg. Doch wie berechnen sich Wasseranschluss- und Kanalisationsgebühren? Dass dies nicht immer eindeutig ist, wurde an Uhlmanns Beispiel deutlich. Der Fall führte schliesslich zu einer Beschwerde bis vor Bundesgericht. So bestimmt die Gebührenordnung der betreffenden Gemeinde, in diesem Fall von Zermatt, dass der Anschlussbeitrag aufgrund des Volumens des umbauten Raumes festgelegt wird. Für die Berechnung des Volumens des umbauten Raums verweist die kommunale Gebührenordnung auf die Norm 116 des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins (SIA), also einer privatrechtlichen Organisation. Nun hat aber der SIA im Jahr 2003 die Norm 116 durch die Norm 416 ersetzt, die im Ergebnis zu höheren Volumina und damit zu höheren Gebühren führt. Diesem Wechsel wurde allerdings in der Gebührenordnung nicht Rechnung getragen. Es stellte sich die Frage, ob der Verweis in der Gebührenordnung statisch oder aber dynamisch zu verstehen ist. Ein dynamischer Verweis kommt dabei einer Rechtsetzungsdelegation gleich, das heisst, im vorliegenden Fall hätte die Gemeinde Zermatt dem SIA die Kompetenz übertragen, zu regeln, wie das Volumen des umbauten Raums zu berechnen ist. Ist eine solche Rechtsetzungsdelegation an eine private Organisation zulässig? Die Beschwerdeführerin war der Ansicht, dass der Verweis statisch zu verstehen sei und die Gebühren nach der Norm 116 berechnet werden müssten. Das Bundesgericht kommt ebenfalls zum Schluss, dass die Beschwerdeführerin in der vorliegenden Streitsache zu Recht diese Norm angewendet hat – und der Anschluss folglich nach dem tieferen Ansatz berechnet werden muss. Uhlmann hielt fest, dass wichtige Normen vom Gesetzgeber zu erlassen sind. Eine Rechtsetzungsdelegation ist nicht zulässig. Für weniger wichtige Normen ist eine Delegation möglich, allerdings muss dies verfassungsrechtlich

vorgesehen sein. Bei Vollziehungsnormen oder technischen Normen ist eine Delegation ebenfalls zulässig. Private Normensetzung kommt vor allem dann zum Zug, wenn es sich um Vollzugshilfen handelt. Vollzugshilfen sind jedoch keine Rechtsnormen: Durch den Verweis auf private Normen werden keine Rechte begründet oder Pflichten auferlegt.

Im Gegensatz zum staatlichen Recht, das amtlich publiziert wird und jedermann zugänglich ist, stellt sich bei privaten Normen die Frage, wie man zur nötigen Information kommt. Wie werden die Normen also publiziert? Wie wird der Zugang sichergestellt? Uhlmann hielt fest, dass in diesem Punkt Unklarheit besteht, genauso wie in Bezug auf den urheberrechtlichen Schutz von privaten Normen. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist das Verhältnis von privaten Normen zu staatlichem Recht. Es gibt private Normen zur Vermeidung von staatlichem Recht, private Normen zur Übernahme von staatlichem Recht, private Normen zum Vollzug von staatlichem Recht und private Normen als Referenzgrösse für staatliches Recht. In diesem Sinn kam Uhlmann zum Schluss, dass der Ansatz des Bundesgerichts eine Richtschnur für den Beizug privater Normen ist, dass das Verhältnis von privater Norm und staatlichem Recht aber viel komplexer sei.

Im Anschluss an das Einführungsreferat von Felix Uhlmann hielt Christian Bock, Leiter des Eidgenössischen Instituts für Metrologie (METAS) ein Referat zum Thema «Umgang des Staates mit technischen Normen». Ein Problem sei nur schon das Zitieren von Normen. Hier gibt es offenbar grosse Unterschiede zwischen Praxis und Verwaltung. Auch wenn eine Norm korrigiert wird, stellt sich die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass die korrigierte Fassung gilt. Des Weiteren befasste sich Bock mit der staatlichen Beteiligung an privater technischer Normierung – wobei «technisch» auch als «unwichtig» zu verstehen sei – sowie mit der privaten Beteiligung an staatlicher technischer Normierung. Zur Illustration seiner Ausführungen erwähnte der Referent zahlreiche Beispiele, so die Testmethoden für LED-Lampen oder das Problem der Smart Meters. Was den Anspruch auf Verständlichkeit betrifft, vertrat Bock klar die Meinung, dass technische Normen nicht allgemeinsprachlich formuliert werden können. Die dynamische Ausgestaltung von Normen ist auch für ihn ein heikles Thema. «Dynamische Normen» sollten als solche gekennzeichnet werden. Ausserdem kommt es vor, dass Normen nicht mehr aktuell sind, der Gesetzgeber die nötigen Schritte aber noch nicht unternommen hat: Den Gesetzgebungsmechanismus wegen einer Normänderung anzuwerfen, sei fraglich. Eine Möglichkeit besteht darin, die Änderungskompetenz zu delegieren. Bevor Bock zum Schluss kam, ging er auf das Urheberrecht ein: Technische Normen sind urheberrechtlich geschützt. Oft sind sie jedoch kostenpflichtig, was unter Umständen das Budget

belasten kann. Auch für den Leiter des METAS stellt sich die Frage, ob und wie technische Normen in Rechtssätzen verwendet werden sollten. Das «quasi-staatliche Recht» ist für ihn zweifellos eine Herausforderung, insbesondere wenn es durch dynamische Verweisungen zustande kommt.

Den Abschluss des Vormittags gestaltete Urs Zulauf, ehemaliges Geschäftsleitungsmitglied der FINMA und zurzeit Head Client Tax Policy bei der Credit Suisse. In seinem Referat ging es um die Beziehung zwischen der Selbstregulierung im Finanzmarktrecht und der Rolle des Staates. Anhand von eindrücklichen Zahlen präsentierte Zulauf das Verhältnis zwischen staatlichen Erlassen, FINMA-Rundschreiben und Selbstregulierung seit 2008. In der Schweiz werde in diesem Bereich nach wie vor – verglichen etwa mit den USA – eher wenig geregelt. Dennoch kommt man auf rund 400 Seiten Gesetze, gut 600 Seiten Verordnungstext, über 1000 Seiten Rundschreiben und etwa 1400 Seiten Selbstregulierung. Bei der nachgelagerten Regulierung kommen demnach auf eine Seite Gesetzestext 299 Seiten Rundschreiben der FINMA, eine beachtliche Zahl. Im Bereich der Selbstregulierung wird unterschieden zwischen autonomer oder freier Selbstregulierung, also einer Regulierung ohne Beteiligung des Staates, und gelenkter Selbstregulierung im Sinne einer Koregulierung. Die rechtliche Verankerung der Selbstregulierung findet sich in Artikel 7 Absatz 3 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes vom 22. Juni 2007² (SR 956.1). Demnach wird die Norm privat erarbeitet, aber staatlich durchgesetzt. Zulauf hielt fest, dass auch Banken, die nicht Mitglieder der Bankiervereinigung sind, sich an diese Norm halten müssen. Als wichtige Selbstregulatoren erwähnte er die Schweizerische Bankiervereinigung, die Treuhandkammer, die Swiss Funds & Asset Management Association, den Verband Schweizerischer Vermögensverwalter und die Swiss Exchange. Selbstregulierungen werden erarbeitet zu Themen wie der prudenziellen Aufsicht, zur Transparenz von Finanzprodukten und zum Verhalten gegenüber Anlegern, zur Börsenorganisation und zum Börsenhandel sowie zur Geldwäschereibekämpfung. Als Motiv für die Selbstregulierung nannte Zulauf unter anderem das Klären und Festhalten von Usancen, Reaktionen auf Missstände, vorausschauendes Vermeiden staatlicher Regulierung, Wunsch oder Druck von Behörden oder die Schonung von Ressourcen der Behörden. Von einer freien Selbstregulierung könne im Bereich der Finanzmärkte nicht mehr die Rede sein: Der Einfluss der FINMA sei gross. Abschliessend hielt Zulauf fest, dass fundamentale Fragen gesetzlich geregelt werden müssen. Die Selbstregulierung habe zwar gewisse Vorteile, diese würden aber nicht überzeugen. International liege die Selbstregulierung zurzeit nicht im Trend. Um die Äquivalenz mit internationalen Standards zu gewährleisten, sei für den Marktzugang eine staatliche Regulierung erforderlich.

Am Nachmittag fanden vier Workshops statt, jeder zweimal in Folge, sodass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zwei davon besuchen konnten. Im Workshop «Private Normen im Gesundheitsrecht» ging es darum auszuloten, in welchen Bereichen und in welchem Ausmass der Staat die Regulierung des Gesundheitsbereichs an Private delegiert. Unter der kompetenten Leitung von Christoph Jenni und Mike Schüpbach, beide Mitarbeiter des Bundesamtes für Gesundheit (BAG), kam die Diskussion ins Rollen. Mehrfach zitiert wurde die «Guideline for good clinical practice», auf die im Ausführungsrecht zum Humanforschungsgesetz vom 30. September 2011 (SR 810.30) verwiesen wird. Einerseits existiert dieser Text nur auf Englisch, andererseits ist er inhaltlich umstritten bzw. wenig aussagekräftig. Dennoch ist es offenbar nicht möglich, auf einen Verweis zu verzichten. Weitere Erlasse, die in den Kompetenzbereich des BAG fallen, sind das Epidemienengesetz vom 18. Dezember 1970, das demnächst durch dasjenige vom 28. September 2012 abgelöst wird (SR 818.101), das Transplantationsgesetz vom 8. Oktober 2004 (SR 810.21), das Heilmittelgesetz vom 15. Dezember 2000 (SR 812.21), das Lebensmittelgesetz vom 9. Oktober 1992, das durch dasjenige vom 20. Juni 2014 ersetzt werden wird (SR 817.0), und das Chemikaliengesetz vom 15. Dezember 2000 (SR 813.1). Allen gemeinsam sind nicht nur ein starker Grundrechtsbezug, sondern auch eine rasche wissenschaftliche und technische Entwicklung sowie die Tatsache, dass erhebliche wirtschaftliche Interessen vorhanden sind. Einer der Hauptpunkte der Diskussion waren auch hier die dynamischen Verweise. Das Ei des Kolumbus wurde allerdings nicht gefunden ...

Der Workshop «Private Normen im Umwelt- und Baurecht», betreut von Hans W. Stutz, Leiter des Rechtsdienstes des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft des Kantons Zürich, befasste sich zunächst anhand des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01) mit der Vielfalt der Instrumente, die in diesem Bereich bei der Gestaltung der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft zur Verfügung stehen, und damit, wie diese zu Schnittstellen zwischen staatlicher Rechtsetzung und privaten Normen führen. Anschliessend wurden anhand von Beispielen aus dem Baurecht des Kantons Zürich verschiedene Probleme erläutert, die aus dem Verweis auf private Normen entstehen können. Das ist unter anderem der Fall, wenn Begriffe in der staatlichen Rechtsetzung anders definiert werden als in der privaten Norm, wenn in privaten Normen die Grenzen zwischen Normativem und nicht Normativem verwischt sind und der normative Gehalt einer privaten Richtlinie nicht klar erkennbar ist oder wenn private Normen Regelungen zu Fragen enthalten, die gar nicht im Geltungsbereich des Verwaltungsrechts liegen. Der Workshop zeigte auf, dass Probleme nicht nur durch die Verwendung dynamischer Verweise entstehen, sondern auch dadurch,

dass bei privaten Normen oft eine rechtsetzungstechnische Qualitätssicherung fehlt.

Im Workshop «Private Normen in der Rechnungslegung» von August Mächler, Rechts- und Beschwerdedienst des Kantons Schwyz, wurde beleuchtet, auf welche Art das Finanzhaushaltsrecht des Bundes und dasjenige der Kantone Zürich und Schwyz jeweils auf die «allgemein anerkannten Standards» der Rechnungslegung verweisen. Bei Ersterem geschieht dies mit dynamischen, bei Letzteren mit statischen Verweisen. Diskutiert wurden dann unter anderem die Frage nach den Autoren der entsprechenden Normen sowie das Problem, dass diese oft zugleich auch die Adressaten der Normen sind und so in gewisser Weise Arbeit für sich selber generieren. Schliesslich wurde die Problematik der eingeschränkten Zugänglichkeit internationaler Standards besprochen und die Tatsache, dass meist die Herausgeber entscheiden, welches die massgebende Sprachfassung ist und was als autorisierte Übersetzung gilt. Trotzdem war man sich einig, dass diese Form der Normierung auch Vorteile hat, insbesondere deshalb, weil internationale Standards von Privaten eher zustande kommen als entsprechende zwischenstaatliche Regelungen.

Wenn es um private Normen geht, gehört es natürlich dazu, auch Vertreter aus diesem Bereich einzuladen. Hans Peter Homberger, ehemaliger CEO der Schweizerischen Normenvereinigung (SNV), und Xaver Edelmann, ehemaliger Leiter der Eidgenössischen Materialprüfungs- und Forschungsanstalt, vertraten die «private» Seite und konnten aus ihrem reichen Erfahrungsschatz berichten. Zu den Kernaufgaben der SNV gehören die Erarbeitung und die internationale Harmonisierung von Normen sowie die Reduktion technischer Handelshemmnisse. Die Vereinigung versteht sich als die Mittlerin zwischen Menschen und Informationen und als neutrale Ansprechpartnerin für Normung. Rund 1100 reine Schweizer Normen sind bei der SNV deponiert. Neben der Entwicklung und der Harmonisierung von Normen gehören aber auch Schulungen und Beratungen sowie der Verkauf von Normen und Fachliteratur zu den Aufgaben der SNV. An Beispielen aus der Praxis sollte es natürlich nicht fehlen. Speziell erwähnt wurde unter anderem die (umstrittene) Messung des Treibstoffverbrauchs von Motorfahrzeugen oder die Energieeffizienz von Gebäuden. Zu diesen alltagsorientierten Bereichen kamen denn auch viele Fragen. Gefragt wurde auch nach der Mehrsprachigkeit der Normen, nach Verfahren der Qualitätssicherung bei der Erarbeitung der Normen ähnlich wie bei der Rechtsetzungsbegleitung im Rahmen der Erarbeitung staatlicher Rechtsnormen, nach der staatlichen Unterstützung und nach dem Zugang zur Information. Bei all diesen Fragen zeigten sich Grenzen, die von den finanziellen Mitteln her vorgegeben sind.

So viel steht fest: Zwischen privater Norm und staatlicher Regulierung gibt es mannigfaltige Bezüge, Gemeinsamkeiten und Unterschiede, gegenseitige Abhängigkeiten, eine komplizierte Arbeitsteilung, viele ungeklärte und möglicherweise noch gar nicht entdeckte Fragen. All dies gilt es einerseits genau abzuklären und aufzuarbeiten, andererseits soll aber auch das gegenseitige Verständnis geweckt und gefördert und das Gespräch zwischen Staat und Wirtschaft in Gang gebracht werden. Mit der Tagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre vom 14. September 2014 ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung erfolgt.

Beat Steinmann, Zentrale Sprachdienste der Bundeskanzlei, Sektion Deutsch, und Stefan Höfler, Universität Zürich und Zentrale Sprachdienste der Bundeskanzlei, Sektion Deutsch

Anmerkungen

- 1 BGE 136 I 316.
- 2 Art. 7 Abs. 3 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes: «Sie [die FINMA] unterstützt die Selbstregulierung und kann diese im Rahmen ihrer Aufsichtsbefugnisse als Mindeststandard anerkennen und durchsetzen.»