

besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände gewähren. Diese Gewährung setzt die Zustimmung des Bundesrates voraus und erfolgt stets nur gegenüber den Ländern. Nach Art. 104a Abs. 3 GG kann sich der Bund bei Geldleistungsgesetzen, das sind Gesetze, die ausschließlich oder zumindest in klar abgrenzbaren Teilen in der Gewährung von Geldleistungen bestehen, an der Finanzierung beteiligen. Auch diese Beteiligung setzt die Zustimmung des Bundesrates voraus und erfolgt auch dann ausschließlich gegenüber den Ländern, wenn die Ausgabenlast allein bei den Gemeinden oder Landkreisen liegt. Nur wenn der Bund sämtliche Zweckausgaben trägt, entfällt das Zustimmungserfordernis des Bundesrates. Aber auch dann kommt eine unmittelbare Zahlung an Kommunen nicht in Betracht.

Die Länder können die Mittel des Bundes an ihre Kommunen weiterleiten, sind dazu verfassungsrechtlich aber nicht verpflichtet. Bei Investitionshilfen bedarf es allerdings der Weiterleitung, da ansonsten die Investition nicht getätigt werden kann.

Geldleistungsbeteiligungen des Bundes werden von den Ländern in der Regel an die gesetzesausführenden Kommunen weitergeleitet; dies ist indes nicht immer der Fall, wie die jüngste Erhöhung der Bundesbeteiligung an den kommunalen Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II¹⁵ gezeigt hat. Hier haben das Saarland¹⁶ und Sachsen-Anhalt¹⁷ im Ergebnis Mittel für eigene Zwecke verwendet und nicht weitergeleitet.

Eine finanzielle Bundesbeteiligung an anderen Leistungen als Geldleistungen (Dienst- und Sachleistungen, Verwaltungsausgaben) ist verfassungsrechtlich aus guten Gründen der Wahrung der Verantwortung vor Ort nicht zulässig.

*Hanjo Hamann**

Das Buch der Bücher, im Original mit Untertiteln

Rechtstatsachen und Reflexionen zur Gliederung deutscher Gesetze

Die Gliederung deutscher Gesetze ist ein wichtiges Thema sowohl der Legistik und Rechtsförmlichkeit als auch der juristischen Methodenlehre, wurde allerdings noch nie systematisch untersucht. Empirisches Wissen über die bislang gebräuchlichen Arten der Gesetzesgliederung ist ebenso rar wie methodische Reflexionen, die bei der künftigen Gestaltung deutscher Gesetze helfen können. Der vorliegende Beitrag schafft Abhilfe, präsentiert erstmals rechtstatsächliche Befunde und stößt dabei auf mancherlei Kuriosität.

15 BGBl. 2014 I, 2411 sowie BGBl. 2015 I, 974 (976, 977).

16 Dazu Wohltmann, Der Landkreis 2015, 547 (584).

17 Dazu Wohltmann, Der Landkreis 2015, 547 (606 ff.).

* Der Verfasser, Dr. Hanjo Hamann, ist Gastforscher am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern in Bonn und Nachwuchskollegiat der Heidelberger Akademie der Wissenschaften; für wertvolle Hinweise (insb. Fn. 20, 25, 58) dankt er *Christoph Schwalb* von der LexXpress GmbH.

Echte Cineasten erkennt man daran, dass sie fremdsprachige Filme am liebsten im Programmkinos sehen – in der unsynchronisierten Originalfassung mit Untertiteln (OmU). Wenige Kinogänger wissen allerdings, dass es auch deutsche Gesetze mit Untertiteln gibt.¹ Genau wie fremdsprachige Filme sollen sie dadurch leichter verständlich werden, denn Untertitel helfen dabei, Vorschriftensammlungen sinnvoll zu gliedern.

Die Gliederung eines Gesetzes gibt ihm Struktur und sorgt durch die »Darbietung des Rechtsstoffes [...] in einer angebbaren Anordnung und Reihenfolge« für dessen »Übersichtlichkeit und Zugänglichkeit«.² Das dient nicht nur der optischen Aufhübschung, sondern vor allem der »widerspruchsfreien [sic] Anordnung eines Mannigfaltigen zu einem einheitlichen Ganzen, in welchem das Einzelne im Verhältnis zum Ganzen und zu den übrigen Teilen die ihm angemessene Stelle einnimmt.«³ Kurz: Die Gliederung bildet ein »äußeres System«⁴ der ansonsten lose nebeneinander stehenden Vorschriften – und ermöglicht dadurch erst die sogenannte systematische Auslegung.

Dennoch nehmen Juristen diese Gliederung selten bewusst wahr. Fast jeder weiß zwar, dass das Strafgesetzbuch (StGB) in einen Allgemeinen und einen Besonderen *Teil* zerfällt, während das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) stattdessen in fünf *Bücher* gegliedert ist. Doch schon die Paradoxie, dass das erste »Buch« des BGB als Allgemeiner »Teil« überschrieben ist, irritiert kaum jemanden.⁵ Auch vieles Weitere gerät selten in den Blick: Worin sind die *Bücher* des BGB untergliedert?⁶ Wieviele *Bücher* hat die Strafprozessordnung (StPO)?⁷ Welche Gliederungseinheiten verwendet das Bundesfernstraßengesetz (FStrG)?⁸ Mit dem Ausblenden solcher scheinbar technischen Feinheiten geht ein Verzicht auf theoretische Reflexion einher: Obwohl die Gesetzesgliederung als wichtiges Gestaltungsmittel der Legistik angesehen wird,⁹ und dies schon in der historischen Entwicklung der Gesetzgebungslehre war,¹⁰ entzieht sie sich bislang jeder wissenschaftlichen Systematisierung.

Begeben wir uns deshalb auf Entdeckungsreise durch eine Welt im Halbschatten der juristischen Textarbeit. Als Ausgangspunkt dienen die 5315 konsolidier-

1 Das HGB hat drei, die ZPO fünf, das ALG sechs und das BGB sogar 71.

2 *Bydlinski*, System und Prinzipien des Privatrechts, 1996, S. 4; ebenso BMJV, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl. 2008, Rn. 105: »Der folgerichtige Aufbau und die klare Gliederung eines Textes können erheblich zum besseren Verständnis beitragen.«

3 *Schneider*, Gesetzgebung. Ein Lehr- und Handbuch, 3. Aufl. 2002, Rn. 334; knapper *Müller*, Handbuch der Gesetzgebungstechnik, 1963, S. 41: »Eine Masse wird übersichtlich durch Gliederung.«

4 *Bydlinski* (Fn. 2), S. 4 m.w.N.

5 Wohl aber *Müller* (Fn. 3), S. 46 bei Fn. 26.

6 In *Abschnitte*.

7 Acht.

8 Keine, außer *Paragraphen*.

9 Statt aller *Schneider* (Fn. 3), Rn. 329–340.

10 Vgl. *Mertens*, Gesetzgebungskunst im Zeitalter der Kodifikationen: Theorie und Praxis der Gesetzgebungstechnik aus historisch-vergleichender Sicht, 2004, S. 421–457; *Emmenegger*, Gesetzgebungskunst. Gute Gesetzgebung als Gegenstand einer legislativen Methodenbewegung in der Rechtswissenschaft um 1900 – Zur Geschichte der Gesetzgebungslehre, 2006, S. 202–213.

ten Bundesgesetze, die das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) zu Jahresbeginn in seinem Internetportal zur Verfügung gestellt hatte.¹¹ Trotz erheblicher Bedenken gegen die Authentizität dieser Textfassungen, die oft auf legistisch zweifelhaften Interpretationen von Neubekanntmachungen und Überleitungsvorschriften beruhen,¹² wurden sie hier als authentische Wiedergaben des jeweiligen amtlichen Wortlauts behandelt,¹³ weil einstweilen keine ähnlich umfassenden und zugleich gründlicher konsolidierten Sammlungen existieren.¹⁴

Die computergestützte Untersuchung der vorliegenden Gesetzessammlung auf ihre Gliederungsstruktur¹⁵ ergibt erstmals umfassende rechtstatsächliche Befunde zum Phänomen »Gesetzesgliederung« und ermöglicht dadurch theoretische Reflexionen zu einem bislang unterschätzten Bestandteil juristischer Textarbeit – ebenso wie die Entdeckung mancher Kuriosität am Wegesrand.¹⁶

I. Die implizite semantische Gliederung

Wer über die »Gliederung« eines Gesetzes spricht, sollte sich zunächst klarmachen, dass auch das unübersichtlichste Gesetz gründlich gegliedert ist – allein schon deshalb, weil jeder *Text* gegliedert ist.¹⁷ Texte sind keine ungeordnete Vielfalt von Sinneseindrücken, sondern oktroyieren jedem Gedanken schon dadurch eine strenge Struktur auf, dass sie ihn ins Korsett der 30 deutschen Buchstaben zwängen. An der Textoberfläche ergibt sich also ohne Weiteres eine Gliederung jedes Textes – und damit auch jedes Gesetzes – in einzelne *Buchstaben*.

Die nächsthöhere Gliederungseinheit ergibt sich aus der Konvention, im Deutschen einzelne Buchstabengruppen durch Zwischenräume zu geschlossenen Sinneinheiten zu gruppieren – zu *Worten*. Schon diese rudimentäre Gliederungsebene dient Juristen bisweilen – wenn auch eher selten – zur präzisen Zitierung gesetzlicher Vorschriftenteile.¹⁸

11 Juris BMJ, Gesetze im Internet, www.gesetze-im-internet.de, abgerufen am 5.1.2015 – gezählt wurden alle mit ihrem Wortlaut aufgeführten (materiellen) Gesetze, ausgeblendet dagegen 1017 weitere, für die nur Titeldaten vorlagen (vor allem aus dem BGBl. II).

12 Beispielhaft für das StGB: *Fuchs*, Die Nichtigkeit weiter Teile des Strafgesetzbuchs, 2010, <http://delegibus.com/2010,5.pdf>; allg. *Hamann/Schwalb*, DÖV 2009, 1121, 1125 ff.

13 Nur in offensichtlichen Zweifelsfällen (z.B. unten bei Fn. 72/73) wurde ergänzend die Verkündungsfassung im Bundesgesetzblatt herangezogen.

14 Hohe wissenschaftliche Authentizität genießt zwar die Sammlung www.delegibus.com, dort sind aber »nur« 93 Gesetze in konsolidierter Fassung zu finden (Stand 11.1.2015).

15 Dafür kam ein selbstentwickelter PHP-Algorithmus zum Einsatz, den ich auf Nachfrage gern erläutere.

16 Siehe unten bei Fn. 34, 56 und 82, nach Fn. 68 (insb. bei Fn. 70 und 72), bei und nach Fn. 78 und 89 (insb. bei Fn. 90).

17 Der Begriff »Text« meint hier nur geschriebene sprachliche Äußerungen, auch wenn die moderne Sprach- und Medientheorie den Textbegriff umfassender verwendet.

18 Z.B. *Pelzer*, ZIP 2007, 305, 309 und *Weiss*, BB 2007, 1853, 1855: »in § 113 Abs. 1 S. 2 AktG als drittes Wort«.

Worte ihrerseits werden durch Satzzeichen (Interpunktion) gruppiert. Diese Satzzeichen drücken unterschiedliche Abgrenzungsgrade aus und bilden dadurch gleich zwei Gliederungseinheiten: Zunächst die *Halb-* bzw. *Teilsätze* (abgegrenzt meist durch Semikola), darüber die *Sätze* (abgegrenzt durch Satzendzeichen).¹⁹ Beide Gliederungseinheiten werden in der juristischen Textarbeit häufig verwendet; etwa lässt sich die Wortfolge

»eine richterliche Entscheidung ist unverzüglich nachzuholen«

korrekt als »Artikel 13 Absatz 4 Satz 2 Halbsatz 2 Grundgesetz« zitieren. Obwohl Sätze und Teilsätze zur Zitierung juristischer Vorschriften herangezogen werden, handelt es sich dabei doch um allgemeine semantische Struktureinheiten, die keine spezifisch juristische Erfindung sind. Das wird auch daran deutlich, dass diese Struktureinheiten in Gesetzestexten nicht kenntlich gemacht werden. Zwar enthalten verlagsseitig redigierte Gesetzesausgaben oft nummerierte Sätze, doch im amtlichen Wortlaut des Bundesgesetzblatts bleiben sie als Gliederungseinheiten durchweg *implizit*.²⁰

Die nächsthöhere semantische Gliederungseinheit hingegen tritt aus dem Gesetzestext schon deutlicher hervor: Jene des *Absatzes*.²¹ Während auch Texte der deutschen Allgemeinsprache über Absätze verfügen, sind sie nur in Gesetzen als Gliederungseinheiten kenntlich gemacht, indem sie (heutzutage²²) in voranstehenden Klammern durchnummeriert werden.²³ Dennoch sind sie insofern nicht *explizit*, als sie weder eine Überschrift erhalten noch im Inhaltsverzeichnis auftauchen. Gleiches gilt für die – nur in Einzelfällen vorgesehene – Untergliederung von Absätzen oder Sätzen in *Nummern*, *Buchstaben* und *Doppelbuchstaben*,²⁴ sowie andere *Mehrfachbuchstaben*.²⁵ Mithin haben diese Gliederungseinheiten ebenso wie der *Absatz* eine gewisse Zwitterstellung zwischen semantischen und juristischen sowie zwischen impliziten und expliziten Gliederungseinheiten inne.

19 Müller (Fn. 3), S. 43: »Die Einheit, also der Paragraph, kann aus mehreren, durch Punkte getrennten Sätzen, diese wieder aus durch Strichpunkt (Semikolon) getrennten Halbsätzen bestehen.«

20 Manche Landesgesetzgeber (z.B. Niedersachsen) sehen amtliche Satznummern vor, die dann aber bisweilen aufwändig berichtigt werden müssen.

21 Europäische Rechtstexte werden oft noch mit *Unterabsätzen* zitiert (nummeriert in eckigen Klammern).

22 Müller (Fn. 3), S. 46 verwies noch darauf, dass »durchweg die älteren, nicht amtlich neugefaßten Gesetze wie [das] BGB« ihre Absätze »gar nicht besonders gekennzeichnet« haben.

23 Vgl. schon § 31 I 4 GGO II 1960: »Die Absätze sind wegen der besseren Übersicht einzurücken und mit vorgesetzten eingeklammerten arabischen Zahlen zu versehen.«; heute § 42 IV GGO 2011 i.V.m. HdR 2008 Rn. 375.

24 Vgl. HdR 1991 Rn. 258 = HdR 2008 Rn. 374; Müller (Fn. 3), S. 43; zur problematischen Verschränkung von Sätzen und Nummern vgl. Fuchs, Spukt es im Bundesdatenschutzgesetz?, 15.12.2013, <http://blog.delegibus.com/3731>.

25 Dazu zwar ablehnend HdR 1991 Rn. 258 (»Eine weitere Untergliederung als Doppelbuchstaben sollte vermieden werden.«) = HdR 2008 Rn. 374, doch in der Praxis kommen auch Drei- und Vierfachbuchstaben in Stammgesetzen vor, z.B. § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 Buchst. c) aa) aaa) aaaa)–cccc) der Verordnung über Großfeuerungs-, Gasturbinen- und Verbrennungsmotoranlagen (13. BImSchV) v. 2.5.2013.

II. Die explizite juristische Gliederung

Jedenfalls die dem Absatz übergeordneten Gliederungseinheiten sind stets spezifisch juristische, denn sie kommen in alltagssprachlichen Texten nicht vor,²⁶ sondern ermöglichen die besondere systematische Durchgliederung gerade von Gesetzestexten. Deshalb gelten für sie besondere Anforderungen an die konsistente rechtsförmliche Gestaltung, die zunächst in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil (GGO II 1960) niedergelegt waren (insb. §§ 31–34, heute noch § 42 GGO 2011 i.V.m. Anl. 4) und später in der ersten Auflage des Handbuchs der Rechtsförmlichkeit (HdR 1991) ausgearbeitet und mit dessen dritter Auflage (HdR 2008) im Internet veröffentlicht wurden.²⁷

Die weitere Untersuchung beschränkt sich auf diese spezifisch juristischen Gliederungseinheiten, die hier sämtlich als *explizit* kategorisiert werden, weil sie stets durch eine amtliche *Bezeichnung* außerhalb des eigentlichen Vorschriftentextes kenntlich gemacht sind.²⁸ Deren Aufbau und Funktion ist sogleich im konkreten Zusammenhang näher zu erläutern.

1. Einzelvorschriften als »kleinste Gliederungseinheit«

Die unterste Gliederungsebene im eben definierten Sinn belegt die »Einzelvorschrift« als kleinste juristische Sinneinheit eines Gesetzes.²⁹ Rechtstatsächlich enthalten die 5315 ausgewerteten Gesetze insgesamt 90 135 Einzelvorschriften (durchschnittlich 17 Vorschriften je Gesetz),³⁰ wobei sich 4094 Gesetze (77%) auf Einzelvorschriften beschränken, also keine weiteren Gliederungseinheiten vorsehen. Zu diesen Gesetzen gehören – im Einklang mit legistischen Vorgaben (vgl. unten bei Fn. 76 f.) – vor allem kürzere: Ihr längstes (das Vorläufige Tabakgesetz) umfasst 50 Einzelvorschriften.

Blickt man auf die eben schon erwähnte *Bezeichnung* solcher Einzelvorschriften, so lautet sie beispielsweise für die erste Einzelvorschrift des Bürgerlichen Gesetzbuchs:

§ 1. Beginn der Rechtsfähigkeit

Diese Bezeichnung besteht aus drei Teilen, die in der Legistik als *Artbezeichnung* (»§«), *Zählbezeichnung* (»1«) und *Überschrift* (»Beginn der Rechtsfähigkeit«) bezeichnet werden.³¹ Auf jeden dieser drei Teile ist näher einzugehen.

26 Das gilt auch für *Titel* und *Untertitel*, die zwar in alltagssprachlichen Texten anzutreffen sind, aber als Überschriften- und nicht als Gliederungseinheiten: Nur Gesetze haben *mehrere* (Unter)Titel.

27 HdR 2008 online unter <http://hdr.bmj.de>; GGO 2011 Anl. 4 online unter www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_21072009_O11313012.htm.

28 HdR 2008 Rn. 369.

29 HdR 1991 Rn. 255 = HdR 2008 Rn. 369: »Die Einzelvorschrift eines Stammgesetzes ist die kleinste Gliederungseinheit, in der unter einer Bezeichnung Regelungen zusammengefasst sind.«.

30 Als »(weggefallen)« ausgewiesene Platzhalter für aufgehobene Vorschriften wurden nicht mitgezählt.

31 Begriffe nach HdR 2008 Rn. 369, 372.

a) Artbezeichnung

Nach den Regeln der Rechtsförmlichkeit soll die Artbezeichnung von Einzelvorschriften grundsätzlich *Paragraph* lauten, ausnahmsweise aber *Artikel*, nämlich in drei Arten von Gesetzen:

1. in der Verfassung (GG),
2. in Zustimmungsgesetzen zu völkerrechtlichen Verträgen, sowie
3. dort, »wo ein ganzes Gesetz mit Paragraphen eines anderen Gesetzes arbeitet wie bei Änderungs-, Einführungs- und Ausführungsgesetzen«. ³²

Rechtstatsächlich bezeichnen 936 der 5315 ausgewerteten Bundesgesetze (17,6%) ihre Einzelvorschriften weder als Paragraphen noch als Artikel. Dabei handelt es sich allerdings durchweg entweder um formelle Gesetze mit nur einer einzigen Vorschrift³³ – darunter auch das kürzeste deutsche Parlamentsgesetz, dessen Titel länger ist als sein restlicher Wortlaut³⁴ – oder um sehr knappe materielle Gesetze (Präsidialanordnungen, Bekanntmachungen, Erlasse, BVerfG-Beschlüsse usw.), von denen überhaupt nur 20 auf mindestens zehn Einzelvorschriften kommen. In der weiteren Auswertung wurden diese Gesetze weggelassen, so dass 4379 Paragraphen- und Artikelgesetze mit 78 720 Einzelvorschriften verblieben.

b) Zählbezeichnung

Auch für die Zählbezeichnung als zweiten Teil der Vorschriftenbezeichnung gelten einerseits strenge rechtsförmliche Vorgaben, von denen andererseits aber vielfach abgewichen wird. So »müssen« zur Zählung der Einzelvorschriften zwar »arabische Ziffern verwendet werden«³⁵ – doch rechtstatsächlich haben ein knappes Dutzend Gesetze mit römischer Vorschriftenummerierung bis heute überlebt.³⁶ Auch »müssen« Einzelvorschriften »fortlaufend nummeriert sein, selbst wenn übergeordnete Gliederungseinheiten gebildet werden (richtig: Abschnitt 1 §§ 1 bis 3, Abschnitt 2 §§ 4 und 5 usw.)«, ³⁷ doch auch davon finden sich vereinzelt Ausnahmen.³⁸ Diese sind allerdings durchweg älteren Datums, so dass es nur eine Frage der Zeit sein dürfte, bis die rechtsförmlichen Vorgaben vollständig durchgesetzt sind.

32 Müller (Fn. 3), S. 42 (ohne Erwähnung von 2.); § 31 I 1 GGO II 1960; Anl. 4 Nr. 3 S. 4 zu § 42 II 1 GGO 2011 (jeweils ohne Erwähnung von 1. und Einführungsgesetzen); Anl. 4 Nr. 3 S. 4 zu § 42 II 1 GGO 2011; HdR 2008 Rn. 369 (jeweils ohne Erwähnung von 1.).

33 Bspw. EBPfSchG, HypÜberlG, KBNAnrG, MietPfG, MTInfoG, TrVerjG, UAGAnwG und ZTL-PreissenkG.

34 Das »Gesetz zur Auflösung des Bundesamtes für Zivilschutz« (Art. 2 HSanG v. 22.12.1999, BGBl. I 1999, S. 2534) lautet: »Das Bundesamt für Zivilschutz wird aufgelöst.«.

35 HdR 1991 Rn. 255 = HdR 2008 Rn. 369.

36 Bspw. BEG-Schlußgesetz (BEGSchlG), Bundesrückerstattungsgesetz im Saarland (BRüG-Saar) und Gesetz zum Marshallplanabkommen 1949.

37 HdR 2008 Rn. 370, und weiter: »Anderenfalls wäre die Einzelvorschrift nur in Verbindung mit der jeweils übergeordneten Gliederungseinheit eindeutig identifizierbar. Dies würde zu einer unnötigen Aufblähung des Zitats führen.«; schon § 31 I 5 GGO II 1960 setzte eine »fortlaufende Paragraphenfolge« voraus.

38 Bspw. das Verkehrsfinanzgesetz von 1955.

Anders verhält sich das beim Umgang mit nachträglich eingefügten Einzelvorschriften: Dafür darf die Zählbezeichnung um einen *Buchstabenzusatz* ergänzt werden (z.B. § 31a BGB), der jedoch »nur bei späteren Einschüben, nicht dagegen bei Erstregelungen zulässig« ist.³⁹ Gegen diese Vorgabe wird auch in neuerer Zeit noch verstoßen.⁴⁰ Im Bundesrecht wurden bislang Buchstabenzusätze bis »z« vergeben,⁴¹ aber im Gegensatz zu manchen Landesvorschriften⁴² noch keine Doppelbuchstabenzusätze. Auch der 2011 vorgeschlagene § 312b₁ BGB ist einstweilen ausgeblieben.⁴³

Rechtstatsächlich existieren im Bundesrecht zur Zeit 6602 Einzelvorschriften, deren Zählbezeichnung einen Buchstabenzusatz aufweist. Diese Vorschriften sind auf 746 Gesetze verteilt und am häufigsten in BGB (259), StPO (188) und StGB (185) anzutreffen. Im Verhältnis zur Vorschriftenzahl führen das Allgemeine Eisenbahngesetz (6 von 6 Vorschriften: 100%), das Kreditwesengesetz (145 von 206 Vorschriften: 70,4%) und die Pflanzenbeschauverordnung (33 von 51 Vorschriften: 64,7%), gefolgt von WpHG, UStG, BSchuWG, BBahnG, FinDAG, TierSchG, EdWBeitrV, EStG und StVZO – eine aufschlussreiche Liste, die sich wie ein Verzeichnis gesetzgeberischer Dauerbaustellen liest: Börsen, Banken, Steuern, Verkehr und Umweltschutz.

c) Überschrift

Der dritte Bestandteil der Vorschriftenbezeichnung – die *Überschrift* – soll »die Orientierung im Gesetz« erleichtern und »eine Auslegungshilfe sein«, deshalb wird von ihr erwartet, dass sie »den Regelungsgegenstand stichwortartig zusammenfasse«.⁴⁴ In den Regeln der Rechtsförmlichkeit wird sie daher auch als *Inhaltsangabe* bezeichnet.⁴⁵ Das ist allerdings schon deshalb irreführend, weil viele Vorschriften inzwischen so umfangreich sind, dass ihr Inhalt in der Überschrift gar nicht mehr angemessen wiedergegeben werden kann – allen legislativen Mahnungen zum Trotz.⁴⁶ Nicht umsonst ist im Strafprozessrecht anerkannt, dass zur »Be-

39 HdR 1991 Rn. 257 = HdR 2008 Rn. 371; vgl. schon Müller (Fn. 3), S. 44: »Es darf nicht vorkommen, daß eine im Werdegang des Gesetzes eingeschobene Vorschrift ihre Hilfszählung [z.B. § 3a] noch bei der Verkündung des Gesetzes im Gesetzblatt trägt.«

40 Das FamFG 2009 enthielt bei Erlass vier Vorschriften mit Buchstabenzusatz sowie zwei »weggefallene«, vgl. Hamann, NJW 2009, 727, 730.

41 Erstmals wohl 1997 im Arbeitsförderungsgesetz (insoweit irrig Hamann, NJW 2009, 727, 729) in Gestalt des § 242z AFG (Art. 5 WRVG3 v. 29.4.1997, BGBl. I 1997, S. 968, 970), zehn Jahre später dann § 37z WpHG (dazu Hamann, ebd.), seit 2009 auch noch § 675z BGB.

42 Nachw. in: Hamann, NJW 2009, 727, 729.

43 Art. 1 Nr. 1 f. E. v. 6.7.2011, BT-Drs. 17/6482, S. 5; dazu und allgemein zur »Paragrafenzählung in Zeiten der Novellenflut« Kempny, ZG 2012, 80.

44 HdR 1991 Rn. 265 = HdR 2008 Rn. 369, 372; Anl. 4 Nr. 3 S. 2 zu § 42 II 1 GGO 2011.

45 HdR 2008 Rn. 379; Anl. 4 Nr. 3 S. 8 zu § 42 II 1 GGO 2011.

46 Z.B. HdR 2008 Rn. 372: »Bereitet die Zusammenfassung in einer Überschrift Schwierigkeiten, ist das ein Zeichen dafür, dass ein zu umfangreiches Regelungspensum in einem Paragraphen mit vielen Absätzen zusammengezwängt wurde.«; zuvor schon HdR 1991 Rn. 265.

zeichnung« eines Strafgesetzes i.S.v. § 267 III 1 StPO die gesetzliche Überschrift keineswegs immer genügt.⁴⁷

Zudem geht es vielen Überschriften eher um Prägnanz als um Präzision, weshalb sie überraschend oft den Vorschrifteninhalt sogar verklären. Bekannt ist insoweit vor allem § 566 BGB, dessen Vorgängervorschrift § 571 BGB vom 1.1.1900 bis 1.9.2001 keine amtliche Überschrift trug und deshalb von Verlagen die Zusammenfassung »Veräußerung bricht nicht Miete« erhielt.⁴⁸ Der Gesetzgeber hingegen wählte als Überschrift den beliebteren Lehrsatz »Kauf bricht nicht Miete«,⁴⁹ der zwar auf historische Vorbilder verweisen kann,⁵⁰ aber den Inhalt des § 566 BGB gleich »in dreifacher Hinsicht verfälscht wiedergibt«. ⁵¹ Aufgrund dieses und ähnlicher Fälle⁵² sollte sich die Legistik davor hüten, die Begriffe Überschrift und Inhaltsangabe gleichzusetzen.

Einem Fünftel der Einzelvorschriften (15 771 von 78 720) fehlt bisher noch eine amtliche Überschrift, denn lange Zeit wurden Einzelvorschriften ebensowenig expliziert wie etwa Absätze: Noch die erste Auflage des Handbuchs der Rechtsförmlichkeit (HdR) von 1991 behandelte die Beschriftung von Einzelvorschriften als seltene (wenn auch wünschenswerte) Ausnahme,⁵³ während redaktionelle Verlagsüberschriften längst etabliert waren; insoweit dürften die Fachverlage eine Vorreiterrolle für die Gesetzgebung übernommen haben.⁵⁴ Jedenfalls deuten amtliche Überschriften heute vor allem auf neuere und reformierte Gesetze hin – diejenigen Gesetze, die nach wie vor ganz ohne amtliche Überschriften auskommen, sind meist geschichtsträchtig: Die längsten sind die Strafprozessordnung (640 Einzelvorschriften) und das Bundesentschädigungsgesetz (275 Einzelvorschriften), ge-

47 Vgl. nur Pfeiffer, StPO, 5. Aufl. 2005, § 267 Rn. 13.

48 Bspw. Schönfelder, Deutsche Gesetze, 64. Erg.-Lfg. 11/1985, S. 110.

49 Art. 1 Nr. 3 Mietrechtsreformgesetz v. 19.6.2001, BGBl. I S. 1149, S. 1157.

50 Preuß. ALR I 21 § 358: »Durch einen freywilligen Verkauf wird in den Rechten und Pflichten des Miethers oder Pächters nichts geändert.«

51 Streyll, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht, 11. Aufl. 2013, § 566 BGB Rn. 1 m.w.N.; zu § 571 BGB a.F. schon Schön, JZ 2001, 119 m.w.N.: »Von dem Rechtssatz »Kauf bricht nicht Miete« stimmt daher weder das Subjekt »Kauf« noch das Verbum »bricht«. Aber stimmt wenigstens das Objekt »Miete«?« (Seine Antwort: Nein.).

52 Bspw. § 4 TzBfG: »Die irreführende Überschrift »Verbot der Diskriminierung« findet im Wortlaut der Norm keine Stütze.« (Müller-Glöge, in: MüKoBGB, 6. Aufl. 2012, § 4 TzBfG Rn. 1); § 109 ArbGG: »führt die etwas irreführende Überschrift »Zwangsvollstreckung«. In Wahrheit regelt er nicht diese [...], sondern die Vollstreckbarerklärung.« (Schwab/Walter, Schiedsgerichtsbarkeit, 7. Aufl. 2005, Kap. 40 Rn. 2); § 150 SGB V, Freiwillige Vereinigung: »Die Amtliche (!) Überschrift ist falsch geworden.« (Schnapp, NZS 2004, 113, 115); § 69 VVG: »Die neue amtliche Überschrift der Vorschrift bezeichnet die Empfangsvertretungsmacht als »gesetzliche Vollmacht«. Dies ist verfehlt, weil die Vollmacht nach der Legaldefinition des § 166 Abs. 2 BGB [...] gerade im Gegensatz zur gesetzlichen Vertretungsmacht steht« (Reiff, in: MüKoVVG, 1. Aufl. 2010, § 69 Rn. 21); ältere »Fehlbeispiele« schon bei Müller (Fn. 3), 1963, S. 44 f.

53 HdR 1991 Rn. 265; unverbindlich schon § 31 II 2 GGO II 1960: »Titel und Paragraphen können Überschriften erhalten, wenn es der besseren Übersicht dient.«; noch heute erwähnt Anl. 4 Nr. 3 zu § 42 II 1 GGO 2011 Überschriften nur in Bezug auf übergeordnete Gliederungseinheiten; anders aber HdR 2008 Rn. 372.

54 So wohl auch Müller (Fn. 3), S. 44.

folgt von ZVG, GVG, FlurBG, PatG, BNotO, BVerfGG⁵⁵ und 1170 weiteren Gesetzen. Dem stehen inzwischen 2598 Gesetze gegenüber, in denen jede einzelne Vorschrift eine amtliche Überschrift trägt, sowie 603 Gesetze, in denen zumindest ein Teil der Vorschriften beschriftet ist – durchschnittlich 80,0%, nur in 105 Gesetzen weniger als die Hälfte.

Die längste aller amtlichen Paragraphenüberschriften datiert übrigens von Mitte 2014 und besteht aus 51 Worten mit 529 Zeichen: § 332 KAGB (Kapitalanlagegesetzbuch).⁵⁶ Würde man die zwölf darin enthaltenen Abkürzungen (Akronyme) ausschreiben, lautete sie:

»Anzeigepflicht einer Alternative Investmentfonds-Kapitalverwaltungsgesellschaft beim Vertrieb von ausländischen Alternative Investmentfonds oder von inländischen Feeder-Alternative Investmentfonds oder Europäische Union-Feeder-Alternative Investmentfonds, deren jeweiliger Master-Alternative Investmentfonds kein Europäische Union-Alternative Investmentfonds oder inländischer Alternative Investmentfonds ist, der von einer Europäische Union-Alternative Investmentfonds-Verwaltungsgesellschaft oder einer Alternative Investmentfonds-Kapitalverwaltungsgesellschaft verwaltet wird, an professionelle Anleger in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder in anderen Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum«.

Das sind 739 Zeichen – ein Achtel mehr als die gesamte Präambel des deutschen Grundgesetzes.

2. Übergeordnete Gliederungseinheiten

Oberhalb der Einzelvorschriften finden sich in gut einem Viertel (27,5%) der 4379 Artikel- und Paragraphengesetze »übergeordnete Gliederungseinheiten«, die »den systematischen Aufbau des Gesetzes vor Augen« führen, der Übersichtlichkeit dienen und »für die Anwender eine Auslegungshilfe sein« sollen.⁵⁷ Diese 1206 Gesetze enthalten insgesamt 12 727 übergeordnete Gliederungseinheiten und 54 460 Einzelvorschriften, also je Gesetz durchschnittlich 11 übergeordnete Gliederungseinheiten mit je gerade einmal vier Einzelvorschriften. Ganz vereinzelt lassen sich auch übergeordnete Gliederungseinheiten finden, die statt Einzelvorschriften eigenen Vorschriftentext umschließen.⁵⁸

Schon länger als für Einzelvorschriften ist auch für die ihnen übergeordneten Gliederungseinheiten eine Bezeichnung vorgeschrieben, die grundsätzlich aus Artbezeichnung, Zahlbezeichnung und Überschrift bestehen soll.⁵⁹ Öfter als bei Ein-

55 In der Reihenfolge ihrer Nennung stammen diese acht Gesetze von 1877, 1953, 1897, 1877, 1953, 1877, 1937 und 1951.

56 Zuletzt um ein Wort (8 Zeichen) verlängert durch Art. 2 Nr. 65 G. v. 15.7.2014, BGBl. I 934, 945.

57 HdR 2008 Rn. 377; ebenso schon HdR 1991 Rn. 254, 259 ff.; vgl. auch Anl. 4 Nr. 3 S. 6 zu § 42 II 1 GGO 2011.

58 So enthält das Verkehrsfinanzgesetz von 1955 Artikel innerhalb von Abschnitten, doch Abschnitt VIII enthält keinen Artikel, sondern direkt eigenen Vorschriftentext.

59 HdR 2008 Rn. 379; HdR 1991 Rn. 259, 264 (jeweils wieder Überschrift und Inhaltsangabe gleichsetzend, dazu krit. oben bei Fn. 51).

zelsvorschriften wird allerdings auf die Artbezeichnung verzichtet,⁶⁰ so dass der eigentlichen Überschrift nur eine Zählbezeichnung vorangestellt ist (wie im Einkommensteuergesetz, EStG), vereinzelt nicht einmal diese (wie im Bundesversorgungsgesetz, BVG). Für die Fälle einer fehlenden Artbezeichnung sei der Ausdruck »unbenannte Gliederungseinheiten« vorgeschlagen, während solche mit Artbezeichnung im Folgenden als »benannte« Gliederungseinheiten bezeichnet werden sollen.

a) *Benannte und unbenannte Gliederungseinheiten*

Rechtstatsächlich verwenden 83 Gesetze ausschließlich unbenannte Gliederungseinheiten (z.B. das EStG), wobei in einigen dieser Fälle die übergeordnete Gliederungseinheit bloß fehlende Paragraphenüberschriften zu ersetzen scheint – wie etwa im Soldatenversorgungsgesetz (SVG), dessen 142 Paragraphen zwar unbeschriftet, dafür aber unter 127 unbenannte Gliederungseinheiten sortiert sind, von denen nur 14 mehr als einen Paragraphen umfassen, so dass sie letztlich als individuelle Paragraphenüberschriften fungieren.⁶¹ In 59 weiteren Gesetzen kommen unbenannte Gliederungseinheiten zusätzlich zu benannten zum Einsatz (z.B. im StGB⁶²).

Aus legistischer Sicht wird teilweise bemängelt, dass unbenannte Gliederungseinheiten schlechter zitierbar seien als benannte.⁶³ Das ist allerdings nur bedingt nachvollziehbar, denn obwohl beispielsweise das Einkommensteuergesetz lediglich unbenannte Gliederungseinheiten verwendet, lässt sich der Gliederungsabschnitt, zu dem etwa § 20 gehört, als »EStG II.8.e« zweifelsfrei zitieren – und sogar kürzer und prägnanter als es etwa »EStG, Buch 2, Kapitel 8, Abschnitt 5« wäre. Nur wenn einem Gesetz auch fortlaufende Zählbezeichnungen fehlen, ergeben sich wirkliche Schwierigkeiten beim Zitieren; ein entsprechender Fall war allerdings nicht auffindbar.

Die 1064 Gesetze, die ausnahmslos benannte Gliederungseinheiten enthalten, verwenden hauptsächlich acht verschiedene Artbezeichnungen. Das sind in alphabetischer Reihenfolge: Abschnitt, Artikel, Buch, Kapitel, Teil, Titel, Unterabschnitt und Untertitel.⁶⁴ Dabei finden sich in 569 Gesetzen (53,5%) ausschließlich *Abschnitte*, in 86 weiteren (8,1%) zusätzlich *Unterabschnitte*; 84 Gesetze (7,9%) verwenden ausschließlich *Artikel* (oberhalb der Paragraphen), 75 Gesetze (7,0%) nur *Teile*, 59 weitere (5,5%) sowohl *Teile* als auch *Abschnitte*. Die verbleibenden 191

60 So schon Müller (Fn. 3), S. 41 f.: »Wie das Gesetz seine Teile benennt, soll durchweg aus ihm selbst ersichtlich sein. Hinsichtlich der Einheit (Paragraph, Artikel) der Gliederung wird dieses Gebot wohl stets beachtet. Hinsichtlich der der Einheit übergeordneten Teile wird jedoch bisweilen gegen dieses Gebot verstoßen.«

61 Weitere Beispiele: Die Brennereordnung (200 unbeschriftete Paragraphen unter 157 unbenannten Gliederungseinheiten) und die Brucellose-Verordnung (Werte entsprechend 25 bzw. 14).

62 Im Allgemeinen Teil, Dritter Abschnitt, Erster Titel ist eine Untergliederung lediglich mit »Strafen« und im Sechsten Titel eine mit »Maßregeln der Besserung und Sicherung« überschrieben; noch frühere Beispiele aus BGB und ZPO zitierte Müller (Fn. 3), S. 42.

63 HdR 1991 Rn. 260 = HdR 2008 Rn. 379: »Eine nur nummerierte, aber z.B. nicht als »Abschnitt 3« bezeichnete Gliederungseinheit »3.« ließe sich nicht eindeutig zitieren.«

64 Müller, (Fn. 3), S. 42 nannte noch die »Abteilung«, die heute nicht mehr auffindbar ist.

Gesetze verwenden eines von 42 anderen Gliederungsschemata. Dieser Wildwuchs wurde schon vor über fünfzig Jahren beklagt⁶⁵ und steht in scharfem Kontrast zu strengen legislativen Vorgaben: Schon nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien von 1958/60 sollten außer *Paragraph* und *Artikel* eigentlich nur noch vier Artbezeichnungen verwendet werden: *Teil*, *Kapitel*, *Abschnitt* und *Titel*.⁶⁶ Dieser Anspruch an begriffliche Sparsamkeit gilt bis heute – nur der *Titel* wurde durch den *Unterabschnitt* abgelöst.⁶⁷ Dennoch befinden sich unter den 53 Gesetzen (5,0%), die gleichwohl die veralteten Einheiten *Buch*, *Titel* und *Untertitel* verwenden, nicht nur altgediente, sondern auch solche neueren Datums.⁶⁸

Zudem finden sich vereinzelt noch ganz andere Kuriositäten. So etwa der *Unterartikel* als eine 1981 vom Ermittlungsausschuss zum Zweiten Haushaltsstrukturgesetz (2. HStruktG) »erfundene« und danach nie wieder verwendete »Neuerung«,⁶⁹ sowie das *Unterkapitel* im BGB und im zweiten Kapitel des 2012 verabschiedeten Gesetzes zur Errichtung eines Nationalen Waffenregisters (NWRG). Einen bemerkenswerten Anachronismus weist auch das Jugendgerichtsgesetz (JGG) von 1923 auf: Dessen Zweiter Teil besteht aus fünf *Hauptstücken*.

Die bei weitem bemerkenswerteste Artbezeichnung jedoch findet sich im EU-Beitreibungsgesetz, auf dessen Abschnitt 3 sogleich »Abschnitt 4« folgt.⁷⁰ Man ist geneigt, dies auf Vorgaben des Europarechts zurückzuführen, das den *Abschnitt* gern und oft verwendet,⁷¹ doch die deutschen Gesetzeshüter sahen darin wohl einen Druckfehler und lieferten das fehlende »n« aus Anlass einer Gesetzesänderung nach – nur eben ganz woanders: Das Tierschutzgesetz in der aktuellen BMJV/juriss-Fassung enthält einen »Neunten Abschnitt«,⁷² den man im Bundesgesetzblatt vergeblich sucht.⁷³

65 Müller, (Fn. 3), S. 42: »ist leider [...] unnötige Vielfalt zu beobachten«.

66 § 31 I 1, 5 GGO II 1960.

67 Anl. 4 Nr. 3 S. 6 zu § 42 II 1 GGO 2011 sowie Hdr 2008 Rn. 379; zuvor schon Hdr 1991 Rn. 260.

68 *Buch* in 10 Gesetzen: ZPO (1879), StPO (1879), BGB (1900), HGB (1900), Reichsversicherungsordnung (1913), Aktiengesetz (1965), SGB Allgemeiner Teil (1976), Umwandlungsgesetz (1994), Brennereordnung (1998) und FamFG (2009); *Titel* in 39 Gesetzen, *Untertitel* in vier Gesetzen (oben Fn. 1), deren jüngstes von 1994 datiert (ALG).

69 Schneider (Fn. 3), Rn. 330 Fn. 25.

70 Gesetz über die Durchführung der Amtshilfe bei der Beitreibung von Forderungen in Bezug auf bestimmte Steuern, Abgaben und sonstige Maßnahmen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Art. 1 BeitrRLUmG v. 7.12.2011, BGBl. I 2592, 2595.

71 Ziff. 6.3 KOM (84) 11, ABl. 26.4.1984 C 112/12; Anh. 2 Nr. 1 Entscheidung 86/452/EWG, ABl. 17.9.1986 L 265/32; Anh. Empfehlung 89/214/EWG, ABl. 31.3.1989 L 87/39 (Querverweis zu Kap. 8); Vorschlag KOM (1999) 348, ABl. 28.12.1999 C 376 E/1; Nr. 3 Berichtigung [!] der Verordnung (EG) Nr. 1702/1999, ABl. 15.1.2000 L 11/54; Art. 1 Abs. 1, 2 Vorschlag KOM (2001) 731, ABl. 26.3.2002 C 75 E/345; »Abschitte« in der europarechtlichen Literatur etwa bei Frenz, Handbuch Europarecht, 2007, Bd. 3 S. 775 (Rn. 2557) Fn. 350; Müller, Besitzschutz in Europa, 2010, S. 257 Fn. 18; Jaeger, System einer Europäischen Gerichtsbarkeit für Immaterialgüterrechte, 2013, S. 990 Fn. 419.

72 www.gesetze-im-internet.de/tierschg/BJNR012770972.html#BJNR012770972BJNG000905360, abgerufen am 5.8.2015.

73 Die letzte förmliche Änderung lautete: »Der bisherige Zehnte Abschnitt wird Neunter Abschnitt.« (Art. 1 Nr. 23 Drittes Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes v. 4.7.2013, BGBl. I 2182, 2191).

b) Gliederungshierarchie und Gliederungstiefe

Mit der Identifizierung der acht gebräuchlichen Gliederungseinheiten ist noch nicht gesagt, in welcher Hierarchie sie untereinander stehen. Lediglich die Vorsilbe »Unter-« in der Artbezeichnung zweier Gliederungseinheiten gibt ein Rangverhältnis teilweise vor. Versucht man, die weitere Hierarchie induktiv zu erschließen, stellt sich heraus, dass dies nicht widerspruchsfrei gelingt: Während beispielsweise das Baugesetzbuch (BauGB) in »Kapitel – Teil – Abschnitt« untergliedert ist, verwenden die meisten anderen Gesetze das »Kapitel« als eine dem »Teil« untergeordnete Gliederungseinheit. Dennoch lässt sich eine weitgehend etablierte Hierarchie feststellen: Das *Buch* rangiert fast immer über dem *Teil*, jener fast immer über dem *Kapitel*, und weiter: *Abschnitt* – *Unterabschnitt* – *Titel* – *Untertitel* – *Artikel*. Davon weichen nur zehn Gesetze ab, wenn auch so wichtige wie das BauGB (s.o.), das BGB (Abschnitt, Titel und Untertitel *über* Kapitel) und das Gesetz über die Bundespolizei (Abschnitt und Unterabschnitt *über* Teil).⁷⁴ Immerhin 41 der 47 verwendeten Gliederungsschemata sind allerdings miteinander kompatibel, wenn gleich die im Einzelfall verwendeten Gliederungseinheiten oft recht eklektizistisch und ohne erkennbare Systematik ausgewählt werden.

Auch die Anzahl der Gliederungsebenen bzw. »Hierarchiestufen« variiert je nach Gesetz: Sie »sollte sich an dem Regelungsumfang orientieren. Bei Gesetzen mit weniger als zwanzig Paragraphen sind in der Regel keine übergeordneten Gliederungseinheiten notwendig.«⁷⁵ Folgerichtig enthalten viele kurze Gesetze gar keine übergeordneten Gliederungseinheiten (s.o. nach Fn. 29), während sich die größte Anzahl an Hierarchiestufen im umfangreichsten deutschen Gesetz findet:⁷⁶ Im BGB mit seinen sieben Untergliederungen

Buch (5x) – Abschnitt (35x) – Titel (91x) – Untertitel (71x) – Kapitel (30x) – Unterkapitel (14x) – Paragraph (2.390x).⁷⁷

Damit ist das Bürgerliche *Gesetzbuch* dank seiner fünf *Bücher* im wahrsten Sinne des Wortes das »Buch der Bücher« unserer säkularisierten Rechtsordnung – oder zumindest eines von zweien.⁷⁸

Die nach dem BGB nächstkleinere Zahl von Hierarchiestufen enthalten mit jeweils sechs Gliederungsebenen das HGB, das EGBGB und – man lese und staune – das Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte (ALG), dessen 132 Paragraphen in rekordverdächtige 55 Untergliederungen aufgeteilt sind, von denen 22 nur

74 Die weiteren sieben sind das Standortauswahlgesetz (Kapitel – Teil), die Geflügelpest-Verordnung (Abschnitt – Unterabschnitt – Teil), das BBVAnpG 95 und PflegeVG (jeweils Teil – Artikel – Abschnitt) sowie drei Laufbahnverordnungen (jeweils Abschnitt – Kapitel – Teil).

75 HdR 1991 Rn. 261 = HdR 2008 Rn. 378.

76 Müller (Fn. 3), S. 41: »Es liegt auf der Hand, daß ein Gesetzeswerk von 2385 Paragraphen wie das BGB eine durchgreifendere Gliederung benötigt als ein Gesetz üblichen Umfangs und daß bei einem winzigen Gesetz gar jede Gliederung entbehrlich ist.«

77 Das BGB ist also von 2311 Paragraphen vor 5 Jahren (Hamann, NJW 2009, 727, 729) um 3% gewachsen.

78 Auch das *Handelsgesetzbuch* (HGB) ist in fünf *Bücher* unterteilt.

einen einzigen Paragraphen enthalten, während keine einzige Gliederungseinheit mehr als 13 Paragraphen umfasst.

Alle Gliederungstiefen sind rechtstatsächlich wie folgt verteilt:

Tiefe ⁷⁹	Anzahl der Paragraphen- und Artikelgesetze ⁸⁰	Anteil
1 Ebene	3173	74,89%
2 Ebenen	765	18,06%
3 Ebenen	207	4,89%
4 Ebenen	63	1,49%
5 Ebenen	25	0,59%
6 Ebenen	3	0,07%
7 Ebenen	1	0,02%

c) Zählbezeichnung und Überschrift

Schließlich bleibt zu fragen, welche Zählbezeichnungen für übergeordnete Gliederungseinheiten verwendet werden. Dazu empfiehlt das Bundesjustizministerium seit mindestens 1991:

»Die Zählbezeichnung sollte möglichst in arabischen Zahlen erfolgen und nach der Artbezeichnung stehen (z.B.: Teil 2 und nicht wie früher 2. Teil oder Zweiter Teil; Kapitel 1 und nicht Kapitel I). Zwar wurde in der Rechtsetzungspraxis häufig anders formuliert. Jedoch wird die Gliederung und Zitierweise erschwert, wenn später z.B. nach dem »Ersten Abschnitt« ein »Abschnitt 1a« eingefügt werden muss.«⁸¹

Rechtstatsächlich stellt sich die Praxis in der knappen Hälfte der Fälle anders dar: Von den 1064 Gesetzen, die ausschließlich benannte Gliederungseinheiten verwenden, greifen nur 596 (56,0%) auf eine rein arabische Zählung zurück, 65 Gesetze hingegen (6,1%) zählen ihre übergeordneten Gliederungseinheiten durchweg römisch und 302 Gesetze (28,4%) verwenden ausnahmslos deutsche Zahlwörter – vom »Erste(s/r/n)« bis zum »Dreiunddreißigsten«, der gleich doppelt vergeben⁸² und erst nach einem Jahr in einen »Vierunddreißigsten« umgewandelt wurde.⁸³ Die verbleibenden Gesetze verwenden gemischte Zählssysteme – darunter auch 36 Gesetze (3,4%), deren arabische oder römische Zählung um Buchstaben-

79 D.h. Anzahl übergeordneter Gliederungseinheiten + 1 (»1 Ebene« bedeutet also »nur Einzelschriften«).

80 Die Differenz zwischen der Spaltensumme (4.237) und der Gesamtzahl (4.379) ergibt sich aus den 142 Gesetzen, die eine Mischung aus benannten und unbenannten Gliederungseinheiten verwenden.

81 HdR 1991 Rn. 263; bestimmter HdR 2008 Rn. 380: »Innerhalb einer Artbezeichnung erfolgt die Zählung fortlaufend in arabischen Ziffern. Die Zählbezeichnung steht immer nach der Artbezeichnung (z.B. »Teil 2« und nicht »2. Teil« oder »Zweiter Teil«; »Kapitel I« und nicht »Kapitel I«).«

82 Dem EGHGB wurde zweimal ein Art. 71 als Dreiunddreißigster Abschnitt angefügt: Zuerst als »Übergangsvorschrift zum Gesetz zur Reform des Seehandelsrechts« durch Art. 2 Nr. 4 G. v. 20.4.2013, BGBl. I 831, 864, kurz danach als »Übergangsvorschriften zum AIFM-Umsetzungsgesetz« durch Art. 7 G. v. 4.7.2013, BGBl. I 1981, 2150.

83 Art. 4 Gesetz zur Anpassung von Gesetzen auf dem Gebiet des Finanzmarktes v. 15.7.2014, BGBl. I 2014, S. 934, 947 f.

zusätze erweitert ist. Diese Fälle geben zugleich eine Antwort auf die im Zitat eben angesprochene Frage, wie mit nachträglichen Einfügungen umzugehen ist. Das wird ganz unterschiedlich gehandhabt:

Fünfter Titel – 5a. Titel – Sechster Titel⁸⁴

Dritter Unterabschnitt – Unterabschnitt 3a – Vierter Unterabschnitt⁸⁵

Zweiter Abschnitt – Abschnitt IIa – Dritter Abschnitt⁸⁶

Sechster Abschnitt – Abschnitt Sechs A – Siebter Abschnitt⁸⁷

Dritter Abschnitt – Dritter Abschnitt a – Vierter Abschnitt⁸⁸

II. Abschnitt – III.1 Abschnitt – III. Abschnitt⁸⁹

Besonders kurios mutet an, dass beide letztgenannten Varianten in ein und demselben Gesetz (zur Umsetzung der Richtlinie 2005/36/EG) erfunden wurden. Immerhin lässt sich »Dritter Abschnitt a« leichter aussprechen als der oben zuerst genannte »5a. Titel«.

Ein nachträglich eingefügter Abschnitt ist es übrigens auch, der von allen übergeordneten Gliederungseinheiten des deutschen Rechts die längste Überschrift trägt: Mit dem Jahressteuergesetz 2009 wurde ein neuer Abschnitt 4a in das Zerlegungsgesetz (ZerlG) eingefügt, dessen Überschrift zu zerlegen versäumt wurde: Mit 515 Zeichen (13 Zeilen im Bundesgesetzblatt⁹⁰) ist sie mehr als doppelt so lang wie jede andere Abschnittsüberschrift des deutschen Rechts. Ihr ist zu entnehmen, dass es in Abschnitt 4a ZerlG um die

»Zerlegung der Einkommensteuer auf Einkünfte im Sinne des § 49 Abs. 1 Nr. 7 und 10 des Einkommensteuergesetzes, soweit durch Rechtsverordnung zu § 19 Abs. 6 der Abgabenordnung für die Einkommensbesteuerung von Personen, die beschränkt steuerpflichtig oder nach § 1 Abs. 3 des Einkommensteuergesetzes unbeschränkt steuerpflichtig sind und ausschließlich mit Einkünften im Sinne des § 49 Abs. 1 Nr. 7 und 10 des Einkommensteuergesetzes zu veranlagten sind, einer Finanzbehörde die örtliche Zuständigkeit übertragen wird«

geht. Immerhin hat der Gesetzgeber an anderer Stelle gespart: Der Abschnitt enthält nur einen einzigen Paragraphen.

84 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) i.d.F. der Neubek. v. 9.5.1975, BGBl. 1975 I 1077 (ebenso ebd. »9a. Titel«); vgl. auch StPO i.d.F. Art. 4 Nr. 10 Verbrechenbekämpfungsgesetz v. 28.10.1994, BGBl. I 3186: »9a.« und »9b. Abschnitt« im Ersten Buch sowie »2a. Abschnitt« im Sechsten Buch.

85 Sozialgesetzbuch Sechstes Buch (SGB VI) i.d.F. Art. 5 Nr. 2 UVMG v. 30.10.2008, BGBl. I 2130; früher ebenso Gesetz über die Deutsche Bundesbank (BBankG) i.d.F. Art. 3 G v. 25.6.1990, BGBl. II 518; Gesetz zum Schutz der erwerbstätigen Mutter (MuSchG) i.d.F. Art. 1 Nr. 1 G. v. 25.6.1979, BGBl. I 797.

86 Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (ChemG) i.d.F. Art. 1 Nr. 6 BiozidG v. 20.6.2002, BGBl. I 2076.

87 So ehem. Reichsversicherungsordnung (RVO) i.d.F. vor Art. 5 Nr. 2 GRG v. 20.12.1988, BGBl. I 2477.

88 Gesetz über technische Assistenten in der Medizin (MTAG) i.d.F. Art. 23 Nr. 9 G. v. 2.12.2007, BGBl. I 2686, 2732.

89 Rettungsassistentengesetz (RettAssG) i.d.F. Art. 19 Nr. 9 G v. 2.12.2007, BGBl. I 2686, 2724 – aufgeh. zum 31.12.2014 durch Art. 5 S. 2 NotSanGuaÄndG v. 22.5.2013, BGBl. I 1348.

90 Art. 15 Nr. 3 JStG 2009 v. 19.12.2008, BGBl. I 2794, 2834.

III. Fazit und Ausblick

Schon vor über fünfzig Jahren – kurz nach erstmaligem Erlass der GGO II 1960 – meinte ein Richter des Bundesverwaltungsgerichts, dass es aufwärts gehe mit der Gliederung deutscher Gesetze:

»Früher herrschte darin bunte Mannigfaltigkeit. Neuerdings ist hierin etwas mehr Gleichförmigkeit eingetreten. Das ist gut so, weil eine einigermaßen gleichförmige Gliederung das Verständnis erleichtert.«⁹¹ (Aus heutiger Sicht darf angefügt werden: Eine einigermaßen gleichförmige Gliederung erleichtert auch die Erfassung in Datenbanken und die computergestützte Textverarbeitung, wie sie vorliegend zum Einsatz kam.)

Was ist aus dem Trend zur Gleichförmigkeit geworden, den der Bundesrichter einst zu erkennen meinte? Unser empirischer Streifzug durch die bislang unerforschte Welt der Gesetzesgliederung lässt zweifelhaft erscheinen, dass er sich ungebrochen fortgesetzt hat. Die bis heute immer wieder zu beobachtenden Abweichungen von den Regeln der Rechtsförmlichkeit behindern die Entwicklung konsistenter Gliederungsregeln und produzieren vermehrt Ungereimtheiten und Kuriositäten.

Zugleich hat sich jedoch gezeigt, dass zumindest die große Mehrheit der deutschen Gesetze mit vier Hierarchiestufen und neun unterschiedlichen Artbezeichnungen auskommt und weitgehend kohärent strukturiert ist. Insoweit wird wohl *Hans Schneider* zustimmen sein:

»Im Großen und Ganzen weisen die Bundes- und Landesgesetze eine einheitliche und zweckmäßige Formgebung und Gliederung auf. Die Entwerfer geben sich große Mühe, einen korrekten Gesetzesstil auch in legislativen Stoßzeiten zu erhalten [...] Bei dem wechselhaften Gang der politischen Verhandlungen im Bundestag, Bundesrat und im Vermittlungsausschuss sind Mängel und Fehler unvermeidbar und zwar nicht nur solche gesetzestechnischer Art. Man muss eigentlich bestaunen, dass bei diesen Hetzjagden nicht noch mehr passiert.«⁹²

Gleiches gilt für das recht uneinheitliche Bild bei den Systemen der Zählung übergeordneter Gliederungseinheiten und den Varianten ihrer nachträglichen Einfügung. Durch konsequentere Beachtung der Vorgaben zur Rechtsförmlichkeit könnte die Standardisierung auch hier in Zukunft Fortschritte machen. Dann ließen sich gewiss auch Fehler früher erkennen – und der Gesetzgeber könnte sich beizeiten vom »Abschitt« verabschieden.

91 Müller, (Fn. 3), S. 41.

92 Schneider (Fn. 3), Rn. 339.