

Juristische Texte lesen – Hilfestellungen aus öffentlich-rechtlicher Sicht

Von Prof. Dr. Franz Reimer, Gießen*

Dass Sie lesen können,¹ beweisen Sie bereits durch Ihren Blick in diesen Text. Nicht um einfaches Lesen soll es aber im Folgenden gehen, sondern um „qualifiziertes“ Lesen,² juristisches Lesen nämlich, d.h. jene Art des Lesens, die juristischen Texten angemessen ist, um den Lektürestil also, mit dem Sie (nach der alten Einsicht, dass die richtige Methode vom Gegenstand und vom Erkenntnisinteresse abhängt³) juristischen Texten am besten zu Leibe rücken. Keine Kompetenz ist im juristischen Studium so wichtig wie das juristische Lesen.⁴ Wenn Sie juristisch lesen können, können Sie die Berge von Ratgeberliteratur für das Studium aus meiner Sicht (eines Hochschullehrers und Prüfers) getrost zur Seite schieben!

Sie mögen einwenden, dass Texte ja gar nicht mehr das A und O juristischer Tätigkeiten seien. Zugegeben: Beratende und gestaltende Aufgaben geraten zunehmend ins Blickfeld der Rechtswissenschaft und auch der Juristenausbildung, so dass Schwerpunktverlagerungen von einer Rechtsanwendungswissenschaft zu einer Rechtssetzungswissenschaft,⁵ von einer anwendungsbezogenen Interpretationswissenschaft zu einer rechtsetzungsorientierten Handlungs- und Entscheidungswissenschaft⁶ zu beobachten sind. Zuzugestehen ist auch, dass in

* Prof. Dr. Franz Reimer ist Leiter der Professur für Öffentliches Recht und Rechtstheorie an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

¹ Und zwar fast simultan auch Fußnoten! Zur Theorie der Fußnote (außerjuristisch) Riess/Fisch/Strohschneider, Prolegomena zu einer Theorie der Fußnote, 1995. Sie sehen, dass sich in Fußnoten nicht immer zentrale, gelegentlich auch augenzwinkernde Botschaften unter Kennern verbergen, rechtswissenschaftlich bspw. Voßkuhle, in: Schuppert (Hrsg.), Jenseits von Privatisierung und „schlankem“ Staat, S. 47 (S. 57 Fn. 62).

² Tipp für das Lesen rechtswissenschaftlicher Texte: Knacken Sie bewusst den Juristencode! Der von Rechtswissenschaftlern immer wieder gebrauchte Begriff „qualifiziert“ heißt nichts anderes als „besonders“ (ein „qualifizierter Fall“ ist ein in irgendeiner Hinsicht besonderer Fall – übrigens nicht notwendig ein echter „Sonderfall“) und verweist damit auf die für Juristen zentrale Fähigkeit, den typischen vom atypischen Fall zu unterscheiden.

³ Näher F. Reimer, in: Gödicke u.a. (Hrsg.), Festschrift für Jan Schapp zum siebzigsten Geburtstag, 2010, S. 431 (S. 435 ff.) – dies als Beispiel für die auch unter Juristen häufig vorkommende Selbstzitation.

⁴ Negativ formuliert: „Die Hälfte aller Fehler in juristischen Anfängerklausuren könnte vermieden werden, wenn die Bearbeiter die zitierten Vorschriften (genauer) lesen würden“: Wörten, in: Wörten/Metzler-Müller, BGB AT, 12. Aufl. 2012, S. XI; dem folgend Lange, Jurastudium erfolgreich, 4. Aufl. 2005, S. 165. An der Beschränkung auf Anfängerklausuren habe ich Zweifel.

⁵ Eidenmüller, JZ 1999, 53 (60).

⁶ Voßkuhle, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, GVwR I, 2. Aufl. 2012, § 1 Rn. 15; ders., in: Bauer u.a.

jüngerer Zeit viel über Visualisierungen in der Rechtsordnung geredet (und geschrieben) wird.⁷ Dennoch bleiben Texte, vorgefundene Texte, Fixpunkte auch für die Tätigkeit des juristischen Praktikers – und selbstverständlich für Sie im juristischen Studium. Nicht zuletzt ist professionelles Lesen auch Voraussetzung für gutes Schreiben!

Wenn die Methode, das Vorgehen, vom Gegenstand abhängt, schlägt sich das auch in einem je eigenen Lektürestil für die verschiedenen juristischen Textgattungen nieder. Die folgenden Hinweise konzentrieren sich auf die drei wichtigsten Genres: Sachverhalte (I.), Normtexte (II.) und Gerichtsentscheidungen (III.). Abschließend sollen die zentralen dabei herausgearbeiteten Punkte resümiert werden (IV.).

I. Sachverhalte

1. Beginn mit der Aufgabenstellung

Juristische Arbeit ist vor allem Arbeit am Fall. Im Studium begegnet der Fall nicht als Mandantengespräch oder Akte, sondern (hoch artifiziell) als Klausur- oder Hausarbeitssachverhalt. Im Regelfall handelt es sich um knappe, extrem verdichtete Schilderungen, in denen jedes Wort seine Bedeutung hat.⁸ Hier zeigt sich besonders deutlich, dass juristisches Denken ein Element des Übersetzens bzw. Übertragens einschließt.⁹ Die Worte werden vom Aufgabensteller nicht nur allgemein als Informationsträger, sondern als Verweise eingesetzt, die den Bearbeiter zu bestimmten Normen führen sollen. Welche Vorschriften dies sind, hängt in erster Linie vom Prüfauftrag, also vom zu verfolgenden Anliegen ab. Daher empfiehlt es sich, mit dem Lesen der Aufgabenstellung, nicht des Sachverhalts im engeren Sinne (= Schilderung des Geschehensablaufs) zu beginnen. Denn ob die Erfolgsaussichten einer Verfassungsbeschwerde oder aber nur die Begründetheit zur Prüfung steht, ob Rechtsschutzmöglichkeit gegen eine oder gegen mehrere hoheitliche Maßnahmen zu thematisieren sind, ob vorläufiger oder Hauptsacherechtsschutz geprüft werden soll – all dies kann die Lektüre leiten und ist entscheidend für den Erfolg Ihrer Prüfung. Insofern muss am

(Hrsg.), Umwelt, Wirtschaft und Recht, 2002, S. 171 (S. 179). Ähnlich Hof, in: Hof/v. Olenhusen (Hrsg.), Rechtsgestaltung – Rechtskritik – Konkurrenz von Rechtsordnungen ..., 2012, S. 31 u.ö.

⁷ Z.B. Hilgendorf (Hrsg.), Beiträge zur Rechtsvisualisierung, 2005; Röhl/Ulbrich, Recht anschaulich. Visualisierung in der Juristenausbildung, 2007, u.v.a.m.

⁸ So sehen es die meisten Werke, bspw. Butzer/Epping, Arbeitstechnik im Öffentlichen Recht, 3. Aufl. 2006, S. 12; Tettinger/Mann, Einführung in die juristische Arbeitstechnik, 4. Aufl. 2009, Rn. 165 m.w.N.; für die Zivilrechtsklausur in der Zweiten Staatsprüfung: Fischer, JuS 2003, 375 (377). Zur typischen Ausnahme (Kolorit, schmückendes Beiwerk) s. im Text sub 3. – Krit. gegenüber der überwiegenden Praxis Riedel, in: Hof/v. Olenhusen (Fn. 6), S. 430 (S. 434).

⁹ Nachdrücklich Haft, Einführung in das juristische Lernen, 6. Aufl. 1997, S. 66 ff.

Beginn der Fallbearbeitung eine „Interessenanalyse“, also eine umsichtige Klärung der Interessenlage stehen;¹⁰ sie beginnt beim Aufgabensteller – für Sie mit der Lektüre der Aufgabenstellung.

2. Problematik von Faustregeln

Faustregeln zur Deutung von Sachverhalten können, da deren Aufstellen keinen Gesetzmäßigkeiten unterliegt, nur sehr bedingt aufgestellt¹¹ und müssen in jedem Fall den örtlichen Traditionen angepasst werden. Das zeigt sich besonders bei der immer wieder auftauchenden Frage nach vollständigen oder unvollständigen Verfahrensabläufen: Wenn der Sachverhalt bei Verwaltungsverfahren einzelne Teilschritte nicht erwähnt, fragt sich stets, ob sie unterblieben oder aber ordnungsgemäß durchgeführt worden sind. Wo besondere Hinweise und Umstände (wie eine detaillierte Schilderung des übrigen Verfahrensablaufs) fehlen, spricht meist mehr dafür, von der ordnungsgemäßen – und das heißt auch vollständigen – Durchführung des Verfahrens auszugehen; Unregelmäßigkeiten werden von Aufgabenstellern häufig hervorgehoben, wie im Paradebeispiel des „überraschten“ (also nicht vorher angehört) Adressaten eines Verwaltungsakts. Dass Ihnen umgekehrt die Übersetzung des Adjektivs „überrascht“ in „nicht nach § 28 LVwVfG (o.ä.) angehört“ gelingt, setzt bereits voraus, dass Sie entweder einen Überblick über Normen und Problemkonstellationen haben oder ein besonderes Maß an Aufmerksamkeit bei der Sachverhaltslektüre, gepaart mit der Bereitschaft, auf die Suche nach einer zur Sachverhaltsinformation passenden Norm zu gehen.

3. Hat jedes Wort seine Bedeutung?

Hier und beim sich anschließenden – ersten – Lesen des Sachverhalts hat in der Regel jedes Wort seine Bedeutung. Im Ausnahmefall enthält der Sachverhalt schmückendes Beiwerk, das als (harmloses) Kolorit, etwa *humoris causa*, gedacht und meist leicht erkennbar ist. So lässt eine Wendung wie „der zerstreute Professor P“ nicht wirklich auf das Fehlen der Geschäftsfähigkeit (§§ 104 ff. BGB) und daher der Handlungsfähigkeit (§ 12 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG/LVwVfG) schließen, sondern sie soll den Geschehensablauf plausibler machen oder die Schilderung lockerer erscheinen lassen. Selten in der universitären Ausbildung begegnen dagegen echte Nebelkerzen, die den Bearbeiter verwirren und seine Verblüffungsfestigkeit testen sollen. Die Herausforderung besteht in diesen Fällen darin, sich nicht beirren zu lassen und den erstbesten Assoziationen zwar vielleicht nachzugehen, ihnen aber nicht nachzugeben.

Für den Regelfall der verdichteten Sachverhalte kommt es darauf an, sich die Gratwanderung zwischen „Keine Informationen übersehen/übergehen!“ einerseits und „Nicht überinterpretieren!“ andererseits bewusst zu machen. In aller Regel werden beispielsweise Datumsangaben und Wochentage ihre Bedeutung haben, etwa auf Fristprüfungen deuten; Altersan-

gaben für Beteiligte können auf Fragen wie Minderjährigkeit (natürlich auch im Öffentlichen Recht problematisch), Altersgrenzen im Berufsrecht (und deren verfassungs- und europarechtliche Zulässigkeit) oder auch im materiellen Verfassungsrecht (vgl. bspw. Art. 54 Abs. 1 S. 2 GG; § 3 Abs. 1 BVerfGG) hinweisen.

4. Vorbringen der Parteien

Sachverhalte bestehen freilich nicht nur aus Schilderungen äußerer Eckdaten und Geschehensabläufe. Sie enthalten häufig auch Willenserklärungen und die Wiedergabe des Vorbringens der Beteiligten (dieses meist deutlich durch die indirekte Rede markiert). Wie sind solche Sachverhaltselemente zu lesen? Wie alle Äußerungen müssen sie ausgelegt werden, was weder heißt, dass sie umständlich erörtert, noch, dass sie uminterpretiert werden müssten; wohl aber, dass der Bearbeiter bewusst nach ihrer Bedeutung fragt; Maßstab ist hier § 133 BGB, bei Verträgen § 157 BGB (im Öffentlichen Recht jeweils entsprechend anzuwenden). Das Vorbringen der Beteiligten enthält häufig rechtliche Argumente („S trägt vor, es handele sich um eine entschädigungslose Enteignung“), die dann aufzugreifen sind;¹² sie stellen aber den *Gegenstand* der Prüfung, nicht ihren Maßstab dar, sind mit anderen Worten nicht der Prüfung zugrunde zu legen, sondern im Gegenteil kritisch zu würdigen. Tatsächliche Angaben im Vorbringen einer Partei werden häufig durch einen Einschub wie „– was zutrifft –“ als inhaltlich richtig gekennzeichnet; das schließt nicht aus, dass es auf die Tatsache(-n) dann aus rechtlichen Gründen nicht ankommt. In jedem Fall indes müssen Sie die Einlassung der Parteien aufgreifen!

5. Mehrmalige Lektüre von Aufgabenstellung und Sachverhalt

In keinem Fall dürfen Sie Aufgabenstellung/Bearbeitervermerk und Sachverhalt nur ein- oder zweimal lesen. Sonst dringen Sie nicht tief genug in ihn und in die bewusst in ihn gelegten Informationen ein. Wenn Sie beispielsweise nach zweimaliger aufmerksamer Lektüre und der Identifikation relevanter Normen die meisten der im Sachverhalt angebotenen Informationen bestimmten Rechtsfragen zugeordnet („untergebracht“) haben, haben Sie den Kopf frei für eine neue Runde, also die Aufnahme und Zuordnung weiterer im Sachverhalt mitgegebener Informationen. Es empfiehlt sich, die in ihrer Relevanz unklaren Elemente des Sachverhalts mit einem Fragezeichen zu kennzeichnen, so dass Sie gezielt auf die Suche nach relevanten Normen gehen können. Allgemeiner formuliert (und dies ist ein zentraler Ratschlag, der für *alle* Textgattungen gilt): „Lesen Sie aktiv!“¹³ Die mehrmalige Lektüre des Sachverhalts ist auch deshalb wichtig, weil sie Ihnen hilft, Sachverhaltsangaben für Ihre Argumentation – im Öffentlichen Recht besonders zur Verhältnismäßigkeit der streitgegenständlichen staatlichen Maßnahme – fruchtbar zu machen. Es ist ein besonderes Qualitätsmerkmal, wenn Fall-

¹⁰ Handreichungen: F. Reimer, StudZR 2/2012, 269 (270 ff.).

¹¹ Gut daher der ausführliche und beispieldesättigte Abschnitt bei *Tettinger/Mann* (Fn. 8), Rn. 155 ff.

¹² *Butzer/Epping* (Fn. 8), S. 13: „Rechtsansichten im Aufgabentext sind regelmäßig ein Hinweis auf erörterungsbedürftige Fragen.“

¹³ *Haft* (Fn. 9), S. 290.

lösungen konkret und auf die Besonderheiten des Falls bezogen argumentieren.

II. Normtexte

In den Normtexten (und ihrem Zusammenspiel, der Gesetzes-systematik) steht bzw. steckt nach einer verbreiteten Einschätzung 90 % dessen, was für die Falllösung relevant ist; sie haben daher einen systematisch unterschätzten Aussagegehalt. Es lohnt sich, dieses Potential zu erschließen – zunächst beim Suchen der einschlägigen, d.h. fallentscheidenden Norm, und dann bei ihrer näheren Auslegung. Denn weil die Rechtsordnung – und besonders das Öffentliche Recht – immer ausgedehnter und unübersichtlicher wird, besteht die erste Schwierigkeit für Juristen darin, die einschlägigen Normen überhaupt zu finden – also jene Vorschriften, die die Voraussetzungen für die im jeweiligen Einzelfall interessierende(-n) Rechtsfolge(-n) enthalten. Es bedarf hier der Technik, die von *Otto Lagodny* als „Suchlesen“ bezeichnet worden ist¹⁴ (1.) War das Suchlesen erfolgreich, folgt als zweiter Schritt das ganz anders geartete „Auslegungslesen“¹⁵ (2.).

1. Suchlesen

Juristisches „Suchlesen“ ist nicht unbedingt Querlesen oder Anwendung einer sonstigen Schnelllesetechnik – das macht schon der Umfang unserer Gesetzbücher klar. Vielmehr geht es um ein Navigieren. Die erste sich stellende Frage ist: in welchem Gesetz, in welcher Kodifikation? Was ist in der Sicht des Gesetzgebers der richtige Anknüpfungspunkt für die hier interessierende Frage? Hier wird dem Bearbeiter abverlangt, die Vogelperspektive einzunehmen und beherzt *zwischen* den Kodifikationen und *in* ihnen hin- und herzuspringen, damit er Gesetze, die er womöglich gar nicht näher kennt, anprüfen und aussortieren oder aber einer näheren Prüfung unterziehen kann.

Beispiel: Der Eigentümer eines bewaldeten, teils felsigen Hanggrundstücks wird von der Polizei durch Verwaltungsakt verpflichtet, zum Schutz der Unterlieger Maßnahmen vorzunehmen, durch die drohender Steinschlag verhindert wird. Die Rechtmäßigkeit der Anordnung hängt unter anderem vom Vorliegen einer parlamentsgesetzlichen Eingriffsgrundlage ab. Gibt es eine?

- Denken ließe sich an forstrechtliche Normen. Das Bundeswaldgesetz (einst als Rahmengesetz erlassen, vgl. § 5 S. 1 BWaldG) ist nicht einschlägig; das Landesrecht enthält z.T. Eingriffsgrundlagen (wie § 55 S. 1 HessForstG, Art. 41 Abs. 1 BayWaldG), die aber an die Verletzung forstlicher Pflichten o.ä. anknüpfen, woran es hier fehlt.

- Auch könnte man kurz die Anwendung von Bundesbergrecht in Erwägung ziehen. Für das Gesetz und damit für die bundesbergrechtliche Generalklausel (§ 71 Abs. 1 BBergG) ist aber der Anwendungsbereich nicht eröffnet (§ 2 Abs. 1, 2 BBergG).
- Das Bundesbodenschutzrecht (insbes. § 10 Abs. 1 S. 1 BBodSchG) setzt „schädliche Bodenveränderungen“ voraus, d.h. nach § 2 Abs. 3 bestimmte Beeinträchtigungen der Bodenfunktionen; Boden ist nach § 2 Abs. 1 BBodSchG die oberste Schicht der Erdkruste, soweit sie Träger von in § 2 Abs. 2 BBodSchG genannten Funktionen ist. Im Fall geht es aber nicht um eine Beeinträchtigung der dort genannten Funktionen, sondern ausschließlich um den Schutz bodenexterner Belange.
- Daher ist das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht in Betracht zu ziehen. In den Polizeigesetzen finden sich keine einschlägigen Standardmaßnahmen, so dass sich die Frage stellt, ob ein Rückgriff auf die jeweilige (landes-)polizeirechtliche Generalklausel zulässig ist. Da die Annahme einer Sperrwirkung fern liegt, lässt sich die Generalklausel heranziehen.

Innerhalb der jeweiligen Kodifikation stellt die Binnengliederung die wichtigste Lesehilfe dar. Unentbehrlich ist daher, das Gliederungsprinzip des Normsetzers auf die Schnelle nachzuvollziehen. Meist hat die Kodifikation eine amtliche Inhaltsübersicht oder ein nichtamtliches Inhaltsverzeichnis; da diese die Gliederung am schnellsten zum Ausdruck bringt, sollten Sie sie unbedingt anschauen und zu verstehen versuchen. Bevor Sie sich also in einem Akt der Verzweiflung auf die „Idiotenwiese“ (das Sachregister) begeben, sollten Sie in aller Ruhe Inhaltsübersicht bzw. Inhaltsverzeichnis durchgehen. Manchmal führt die Inhaltsübersicht alle Paragraphen einzeln auf, so dass Sie Ihnen tatsächlich einen guten Überblick verschafft (jedenfalls wenn Sie geduldig blättern, wie etwa bei der sich über sieben Seiten erstreckenden Übersicht des BauGB); gelegentlich ist sie so karg, dass Sie nur eine erste grobe Struktur erhalten (wie bei der halbseitigen Übersicht der VwGO). Machen Sie sich die Struktur des jeweiligen Gesetzes klar; sie ist für die Anwendung (und in Zweifelsfällen für eine ausdrückliche systematische Auslegung der problematischen Norm) von zentraler Bedeutung.

Verwaltungsrechtliche Gesetze, insbesondere solche neueren Datums, haben häufig in den Anfangsvorschriften eine Definition des Zwecks und des Anwendungsbereichs (sozusagen das Tor, durch das Sie überhaupt nur in die Norm hineingelangen) sowie Begriffsbestimmungen (paradigmatisch §§ 1-3 BBodSchG), danach unter Umständen weitere vor die Klammer gezogene Vorschriften. Beachten Sie, dass es nicht nur zu Beginn, sondern auch am Ende eines Gesetzes einen solchen „Allgemeinen Teil“ geben kann (bspw. §§ 200 ff. BauGB: „Zweiter Teil. Allgemeine Vorschriften; Zuständigkeiten [...]“, oder §§ 48 ff. BImSchG: „Siebenter Teil. Gemeinsame Vorschriften“). Eine Falllösung erfordert normalerweise die Heranziehung von Normen aus Allgemeinem Teil *und* Besonderem Teil; auch in dieser Hinsicht müssen Sie also beherzt hin- und herspringen. Beachten Sie weiter, dass sich selbstverständlich Vorschriften manchmal auch

¹⁴ *Lagodny*, Gesetzestexte suchen, verstehen und in der Klausur anwenden, 2008, S. 2, näher S. 13 ff.

¹⁵ *Lagodny* (Fn. 14), S. 3, näher S. 41 ff. – Das „Wiedererkennunglesen“ als schnelles Wiedererkennen in der Klausursituation (*Lagodny* [Fn. 14], S. 187 ff.) scheint mir dagegen nichts prinzipiell anderes als Such- und Auslegungslesen.

unter falschem oder irreführendem Etikett verbergen. So enthält § 1 VwVfG¹⁶ („Anwendungsbereich“) in Abs. 1-3 tatsächlich Regelungen zum Anwendungsbereich, in Abs. 4 VwVfG aber eine Begriffsbestimmung von „Behörde“, die nicht nur für die vorstehenden Absätze, sondern für das gesamte Gesetz Bedeutung hat.

Zu den Gliederungsprinzipien gehört ferner, dass häufig neben einer Grundregel eine Modifikation steht, d.h. eine Sonderregel. Diese geht der allgemeinen Regel nach dem Grundsatz *lex specialis derogat legi generali* in der Anwendung vor. Diese scheinbare Banalität führt dazu, dass Sie sich stets vergewissern müssen, dass die von Ihnen aufgefundene „passende“ Norm nicht eine *lex generalis* darstellt, zu der anderswo eine *lex specialis* existiert. Ihre Mindestabsicherung ist daher, dass Sie nicht nur alle Absätze der „passenden“ Vorschrift, sondern auch die vorangehende und die folgende Norm lesen. Besser noch überlegen Sie zusätzlich, ob an anderen Stellen innerhalb der Kodifikation (etwa in den Übergangs- und Schlussbestimmungen) oder aber in Spezialgesetzen Sonderregelungen bestehen.

2. Auslegungslernen

Führt Sie das Suchlesen in die Breite, so muss Sie das Auslegungslernen in die Tiefe führen. Jedes Wort und jedes Komma zählt!

a) Grundregel

Die wesentliche Empfehlung ist so einfach, dass man sich beinahe schämt, sie auszusprechen: Den Normtext muss man Wort für Wort lesen und (in sinnvoller, also durchaus auch geänderter Reihenfolge) prüfen! Sehr häufig hilft dieses pedantisch erscheinende Verfahren, Probleme zu orten, die man ansonsten übersehen hätte.

Beispiel: Der in Prüfungssituationen immer wieder vorkommende § 28 Abs. 2 VwVfG/LVwVfG lautet: „Von der Anhörung kann abgesehen werden, wenn sie nach den Umständen des Einzelfalles nicht geboten ist, insbesondere wenn

1. eine sofortige Entscheidung wegen Gefahr im Verzug oder im öffentlichen Interesse notwendig erscheint [...]“. Studierende neigen dazu, in Fällen einer Gefahr im Verzug auf den Entfall der Anhörung nach § 28 Abs. 2 zu schließen. Das ist gleich aus zwei Gründen unzulässig: Erstens stellt der Tatbestand entscheidend nicht auf Gefahr im Verzug, sondern darauf ab, ob „eine sofortige Entscheidung [...] notwendig erscheint“; es muss daher die Notwendigkeit einer *sofortigen* Entscheidung geprüft werden, also einer Entscheidung, die nicht einmal mehr eine vorherige mündliche Anhörung zulässt (eine solche

ist bei Gefahr im Verzug aber häufig noch möglich). Zweitens ist die Rechtsfolge nicht der Entfall der Anhörung, sondern nach dem völlig eindeutigen Wortlaut („kann abgesehen werden“) Ermessen hinsichtlich eines Absehens von der Anhörung.

Auch bei Normtexten gilt also die Vermutung, dass jedes Wort zählt und ernst zu nehmen ist. So kann es in § 28 Abs. 2 VwVfG/LVwVfG neben den fünf enumerierten Fällen auch sonstige (unbenannte) Fälle geben, in denen die Behörde ein Ermessen zum Absehen von der Anhörung hat; der Gesetzgeber hat dies mit dem Wort „insbesondere“ vor der Aufzählung deutlich gemacht. Dass die Aufzählung des § 28 Abs. 2 Alternativen enthält, die fünf Nummern also nicht kumulativ erfüllt sein müssen, ergibt sich nicht aus einem „oder“ vor dem letzten Glied, sondern aus Sinn und Zweck der Regelung; in aller Regel sind Aufzählungen in dieser Weise als Angabe alternativer Möglichkeiten zu lesen. Es stellt eine Ausnahme dar, wenn die Glieder kumulativ zu erfüllen sind; in der Regel stellt der Normsetzer daher ein „und“ vor das letzte Glied der Aufzählung.

Beispiel: Die polizeiliche Inanspruchnahme von Nichtstörern wird von den Polizeigesetzen (§ 20 Abs. 1 BPolG, Art. 10 Abs. 1 BayPAG, § 9 Abs. 1 HSOG etc.) nur erlaubt, wenn vier *kumulativ* zu erfüllende Voraussetzungen vorliegen. Obwohl der Normtext dies durch das „und“ vor der jeweiligen Nr. 4 glasklar zum Ausdruck bringt, wird auch in Examensklausuren nicht selten eine Alternativität angenommen und nur eine der Voraussetzungen geprüft. Das ist ein leicht vermeidbarer Mangel an Aufmerksamkeit mit schweren Folgen.

Es empfiehlt sich also, bei Aufzählungen bewusst danach zu fragen, ob die Glieder alternativ oder kumulativ gemeint sind.¹⁷ Meist liegt die Schwierigkeit – auch hier – nicht in der Antwort, sondern darin, die Frage überhaupt zu stellen, das heißt sich auf ein Problem hinzuweisen. Eine hier und anderweitig anwendbare Hilfe beim Ausschöpfen des Normtextes (und zugleich eine Kontrollüberlegung) besteht darin, dass man sich fragt, wie der Normsetzer die Norm *nicht* formuliert hat. Auf diese Weise wird der Normtext unselbstverständlich und zeigt Ihnen eher seine tatsächlichen Konturen.

b) Ausrichtung des Lesens

Machen Sie sich stets klar, wonach Sie suchen!¹⁸ Lektüre und Auslegung einer Norm sind sinnlos, wenn sie kein Ziel haben. Abstrakt liegt ein solches Ziel, eine solche Ausrichtung meist in der Frage: Gewährt mir die Norm die gewünschte, also von der Aufgabenstellung veranlasste Rechtsfolge? Welche Tatbestandsvoraussetzungen und welche Einschränkungen der Rechtsfolge hat der Normsetzer also vor die im Fall erstrebte Rechtsfolge gesetzt? Hieraus ergibt sich aber bereits

¹⁶ Die Rede ist hier also (nur) vom Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes; die Landesgesetze (abgesehen vom Schleswig-Holsteinischen Landesverwaltungsgesetz) müssten mit LVwVfG, HVwVfG, BayVwVfG o.ä. gekennzeichnet sein. Hand aufs Herz: Ist es Ihnen hier aufgefallen? Gerade bei § 1 VwVfG/LVwVfG macht es einen Unterschied.

¹⁷ Näher zu den unterschiedlichen Verknüpfungen – v.a. mit strafrechtlichen Beispielen – *Lagodny* (Fn. 14), S. 81 ff.

¹⁸ *Möllers*, Juristische Arbeitstechnik und wissenschaftliches Arbeiten, 6. Aufl. 2012, Rn. 180.

eine Grundstruktur, die zum Lesen und Auslegen vieler Vorschriften gerade im Verwaltungsrecht hilfreich ist: die Unterscheidung von Tatbestand und Rechtsfolge. Auch wenn sich etliche Normen zugegebenermaßen nicht in dieses Schema pressen lassen, also keine Konditionalprogramme sind (dies gilt insbesondere für Definitionsnormen, Finalprogramme¹⁹ und Prinzipien²⁰), so haben die in der öffentlich-rechtlichen Falllösung zentralen Normen jedoch durchaus den Charakter von Konditionalprogrammen, so dass die Frage nach Tatbestandsvoraussetzungen, im Polizeirecht ggf. separat nach der Verantwortlichkeit sowie nach Rechtsfolgenanordnungen meist eine große Hilfe ist. Trägt man diese Frage nicht an die Norm heran, so tastet man den Normtext gewissermaßen ziellos ab. Eine Konkretisierung der Frage nach den Rechtsfolgen ergibt sich aus der verwaltungsrechtlichen Unterscheidung von Aufgabe, Zuständigkeit und Befugnis:²¹ Bei der Suche nach einer Ermächtigungsgrundlage ist es von zentraler Bedeutung, die Augen nicht nach einer Aufgaben- oder Zuständigkeitsnormen, sondern nach einer Befugnisnorm offen zu halten – erstere geben dem Hoheitsträger eine Aufgabe bzw. eröffnen ihm einen Handlungsraum; nur die Befugnisnorm gibt den gewünschten Titel, der für Eingriffe in Rechte Privater erforderlich ist. Insofern setzt effizientes Lesen natürlich bereits Kenntnisse der Grundstrukturen des Rechtsgebiets voraus, in dem Sie sich bewegen. Meist haben Bearbeiter diese Kenntnisse durchaus, machen sich bei der Auslegung aber nicht klar, dass sie den Normtext nach diesen Kriterien abfragen und strukturieren müssen.

c) Umgang mit offenen oder versteckten Links

Normtexte – ob UN-Charta, EUV und AEUV, Sekundär- oder Tertiärrechtsakte, Grundgesetz, Landesverfassungen, einfache Gesetze, Rechtsverordnungen, Satzungen – haben bei allen Unterschieden im Einzelnen gemeinsam, dass sie (bereits je in sich) vernetzte Ordnungen darstellen. Die in ihnen enthaltenen Informationen stehen nicht beziehungslos nebeneinander, sondern sind geordnet, vernetzt, ja verlinkt. Anders als ein Gedicht oder einen Roman sind sie nicht auf lineare Lektüre, sondern auf ein Hin- und Herspringen angelegt. Für den Rechtsanwender kommt es darauf an, die in Schriftbild oder Wort meist nicht kenntlich gemachten „Links“ zu erkennen und sich gewissermaßen durchzuklicken.

Beispiel: Nach § 28 Abs. 1 VwVfG/LVwVfG ist, „[b]evor ein Verwaltungsakt erlassen wird, der in Rechte eines Be-

teiligten eingreift, [...] diesem Gelegenheit zu geben, sich [...] zu äußern.“ Hierbei verweist „Verwaltungsakt“ auf § 35 VwVfG/LVwVfG; aber auch der Begriff des „Beteiligten“ ist ein Verweis, nämlich auf § 13 VwVfG/LVwVfG, so dass bloß Betroffene – auch wenn in ihre Rechte eingegriffen wird – nicht nach § 28 VwVfG/LVwVfG anzuhören sind.

Häufiger (und anders) als man glaubt, bewahrheitet sich so der Kalauer „Ein Blick ins Gesetz erleichtert die Rechtsfindung“. Moderne, besonders europarechtlich geprägte verwaltungsrechtliche Gesetze haben häufig in den Eingangsvorschriften einen Paragraphen mit „Begriffsbestimmungen“. So listet § 3 EnWG sechzig Wörter auf und versucht sie zu definieren, nicht selten auch durch Weiterverweis auf ein anderes Gesetz oder auf die im Hintergrund stehende unionsrechtliche Norm. Begriffsbestimmungen können aber auch en passant (z.B. durch Klammerdefinition wie – dreifach – in § 36 Abs. 2 VwVfG/LVwVfG) oder am Ende eines Gesetzes versteckt sein (wie in Art. 121 GG oder in § 201 BauGB).

Insgesamt bleiben Legaldefinitionen natürlich die Ausnahme. Bei der Frage, wie ein nicht vom Normsetzer bestimmter Begriff zu definieren ist, liegt es nahe, die Zuflucht zu gleichlautenden Begriffen in anderen Vorschriften oder Kodifikationen zu nehmen.

Beispiel: Es bietet sich stets geradezu an, das Wort „unverzüglich“ unter Rückgriff auf § 121 Abs. 1 S. 1 BGB („ohne schuldhaftes Zögern“) zu bestimmen. Diese Klammerdefinition soll für das gesamte Privatrecht, etwa § 377 Abs. 1, 3 HGB, aber auch das öffentliche Recht, etwa § 23 Abs. 2 S. 1 VwVfG/LVwVfG, gelten.²² Allein im Grundgesetz kann man dem Wort „unverzüglich“ an zwölf Stellen begegnen – darf man jeweils § 121 BGB (und sei es auch nur zu heuristischen Zwecken, als Formulierung eines übertragbaren Rechtsgedankens) heranziehen? Die Antwort fällt *differenzierend* aus. So lässt es Art. 13 Abs. 4 S. 2 GG zu, dass bei Gefahr im Verzug die präventive Wohnraumüberwachung auch ohne richterliche Anordnung durchgeführt werden darf; „eine richterliche Entscheidung ist unverzüglich nachzuholen“. Der Begriff soll hier, wie im Rahmen von Art 104 Abs. 2 S. 2 GG,²³ „ohne jede Verzögerung, die sich sachlich nicht rechtfertigen lässt“ bedeuten.²⁴ Damit ist ein anderes Kriterium genannt als das des § 121 Abs. 1 BGB; auf Verschulden kann es nicht ankommen. Dagegen bestehen keine Bedenken, zur Ausfüllung des Tatbestandsmerkmals im Rahmen der staatsorganisationsrechtlichen Vorschrift des Art. 77 Abs. 1 S. 2 GG (die Bundesgesetze „sind nach ihrer Annahme durch den Präsidenten des Bundestages unverzüglich dem Bundesrate zuzuleiten“) auf § 121 Abs. 1 BGB zurückzugreifen.²⁵

¹⁹ Zur Unterscheidung bspw. *Röhl/Röhl*, Allgemeine Rechtslehre, 3. Aufl. 2008, S. 242 ff.

²⁰ Die meist in Abgrenzung von „Regel“ durch ihre Abwärfähigkeit (h.M.), zum Teil dadurch definiert werden, dass sie ein Rechtsgut statuieren, ohne konkrete Rechtsfolgen vorherzubestimmen („rechtsfolgenoffene Normen“: *F. Reimer*, Verfassungsprinzipien, 2001, S. 179, S. 257 ff.).

²¹ Guter Überblick zu dieser Unterscheidung und ihrer Bedeutung bei *Jestaedt*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Fn. 6), § 14 Rn. 52 f.; polizeirechtliche Anwendung bei *Hebeler/F. Reimer*, in: Hermes/Groß (Hrsg.), Landesrecht Hessen, 7. Aufl. 2011, § 5 Rn. 18-19a.

²² *Ellenberger*, in: Palandt, BGB, 70. Aufl. 2011, § 121 Rn. 3.
²³ BVerfGE 105, 239 (249).

²⁴ *Fink*, in: BeckOK GG, Stand: 1.7.2012, Art. 13 Rn. 20.

²⁵ Statt aller: *Kersten*, in: Maunz/Dürig, GG, 65. Lfg., April 2012, Art. 77 Rn. 28.

Mit anderen Worten ist der Kontext einer Norm mitzulesen; auch innerhalb ein- und derselben Kodifikation kann ein Wort – etwa aufgrund einer anderen Entstehungsgeschichte oder eines anderen Sinns und Zwecks – unterschiedliche Bedeutungen haben. Geläufig ist dies im Grundgesetz für den Begriff der „verfassungsmäßigen Ordnung“, die in Art. 2 Abs. 1 GG die „allgemeine Rechtsordnung“, d.h. die Gesamtheit der verfassungskonformen Rechtsnormen,²⁶ in Art. 9 Abs. 2 GG aber die freiheitliche demokratische Grundordnung bzw. gewisse elementarere Grundsätze der Verfassung²⁷ bedeutet.

d) Wahrnehmung impliziter Aussagen

Mitzulesen ist schließlich stets das, was der Normgeber *nicht* sagt und daher entweder nicht gesehen oder aber nicht gewollt (d.h. negativ entschieden) hat. Denn jede Norm regelt mehr als sie sagt: Neben einem Feld, zu dem sie keine Aussagen treffen will, gibt es stets einen Bereich, in dem sie Sperrwirkung entfaltet, die fragliche Rechtsfolge also ausschließt.

Beispiel: Nach § 38 BPolG kann die Bundespolizei „zur Abwehr einer Gefahr“ eine Person vorübergehend von einem Ort verweisen oder ihr vorübergehend das Betreten eines Ortes verbieten. Hierin liegt einerseits ein Link zu § 14 Abs. 2 BPolG, der „Gefahr“ versteht als „eine im Einzelfall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung im Bereich der Aufgaben, die der Bundespolizei nach den §§ 1 bis 7 obliegen“. Andererseits wird mit der Ermächtigung zur „Abwehr“ anders motiviertes Handeln ausgeschlossen, etwa Vorsorge. Die Bundespolizei darf daher nicht nur nach § 38 BPolG keine vorbeugenden Platzverweise aussprechen, sondern hierfür auch nicht auf die bundespolizeiliche Generalklausel (§ 14 BPolG) zurückgreifen.

Der Rechtsanwender sollte also bei seiner Lektüre die Möglichkeit gesetzgeberischer Links ebenso wie die Möglichkeit impliziter Aussagen immer in Rechnung stellen. Wichtiger, da fundamentaler, ist aber die oben (a) skizzierte (und immer wieder verletzte) Grundregel des schrittweisen Abarbeitens des Normtextes.

III. Gerichtsentscheidungen

Wir leben, der vereinfachenden Gegenüberstellung mit dem angelsächsischen Rechtskreis zum Trotz, nicht in einer Rechtsordnung, die nur von großen Kodifikationen geprägt wäre, sondern in einer, die, zumindest in einigen Feldern – wie dem Europarecht, dem Bundesverfassungsrecht, dem Strafrecht

und dem Arbeitsrecht – sehr stark von der Rechtsprechung geformt wird.²⁸ Über die Befriedung von Rechtsstreitigkeiten im Einzelfall hinaus konkretisiert und spezifiziert sie Normgehalte, aktualisiert das Normverständnis, koordiniert scheinbar widersprechende Normen, füllt Gesetzeslücken und setzt die Ausstrahlungswirkung von Verfassungsrecht (aber auch Völker- und Europarecht) um.²⁹ Daher sind Gerichtsentscheidungen nächst den Normtexten die wichtigsten Informationsquellen für Juristen,³⁰ und hierbei ersichtlich nicht Rubrum, Betreff oder Entscheidungsformel, sondern die Gründe. Nun gibt es nach einem bekannten Bonmot³¹ mündliche, schriftliche und wirkliche Urteilsgründe. Hier kann es von vornherein nur um die Lektüre der schriftlichen Gründe gehen, aber sie ist anspruchsvoll genug. Keinesfalls genügt das Lesen der Leitsätze; diese sind rechtlich nicht maßgeblich und häufig eine irreführende Verknappung. Die Gerichtsentscheidung ist nur aus dem Kontext des konkreten Falles verständlich, in dem sie ergeht. Darum muss man bei der Lektüre darauf achten, von welchem Gericht die Entscheidung ausgeht³² und in welchem Verfahren die jeweilige Entscheidung getroffen wird,³³ und so nicht nur die Urteilsgründe im engeren Sinne, sondern auch den Sachverhalt genau lesen.³⁴ Lesen Sie höchstrichterliche Entscheidungen daher, soweit es Ihre Zeit zulässt, im „Original“, d.h. in der jeweiligen amtlichen Sammlung, nicht nur zusammengefasst in Ausbildungszeitschriften!³⁵ Bei den im Öffentlichen Recht, besonders im Verfassungsrecht, häufig anzutreffenden ellenlangen Entscheidungen (die Lisabon-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts erstreckt sich über etwa 170 Seiten) ist es eine Hilfe für Sie, sich den Aufbau der jeweiligen Entscheidung vor Augen zu führen. Das erleichtert Verständnis und Navigation.

Beispiel: Bei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts enthält in den Gründen der Gliederungspunkt „A.“ meist Streitgegenstand und Verfahrensgeschichte (≈ Tatbestand), „B.“ die Zulässigkeit, „C.“ die Begründetheit des Verfahrens, ggf. „D.“ die Frage der Auslagerenstattung und „E.“ das Stimmenverhältnis. Im Teil zur Begründetheit findet sich oft unter „C.I.“ eine Herausarbeitung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe, unter „C.II.“ die Subsumtion auf den Sachverhalt.³⁶

²⁸ So statt vieler jüngst *Riedel* (Fn. 8), S. 435.

²⁹ Instrukтив *Tettinger/Mann* (Fn. 8), Rn. 99 ff.

³⁰ Und haben einen besonderen didaktischen Wert: *Tettinger/Mann* (Fn. 8), Rn. 106 ff.

³¹ Das wohl auf §§ 311 Abs. 3, 313 Abs. 1 Nr. 6, Abs. 3 ZPO; §§ 267, 268 Abs. 2 StPO anspielt.

³² *Weber*, in: *JuS-Studienführer*, 2. Aufl. 1985, S. 39 (S. 40).

³³ *Weber* (Fn. 32), S. 39 (S. 41).

³⁴ *Weber* (Fn. 32), S. 39 (S. 41).

³⁵ Wie hier *Weber* (Fn. 32), S. 39 (S. 41); *Riedel* (Fn. 8), S. 435, anders wohl *Lange* (Fn. 4), S. 170.

³⁶ Näher und krit. *Lepsius*, in: *Jestaedt u.a., Das entgrenzte Gericht*, 2011, S. 159 (S. 170 ff.).

²⁶ Vgl. BVerfGE 6, 32 (38).

²⁷ Vor allem die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten sowie das demokratische Prinzip mit der Verantwortlichkeit der Regierung, das Mehrparteienprinzip und das Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition: st. Rspr. des Bundesverwaltungsgerichts, vgl. bspw. BVerwG NVwZ-RR 2009, 803 (804).

IV. Fazit

Juristisches Lesen ist auch und gerade im Prüfungsfall langsames Lesen. Sowohl die Aufgabenstellung (stets zuerst zu lesen!) als auch der Sachverhalt müssen mehrfach gebremst und gründlich gelesen werden, gewissermaßen mit angezogener Handbremse. Geht es um die Lektüre von Rechtsnormen, so ist zwischen dem „Suchlesen“ (das der Identifikation der einschlägigen Normen dient) und dem „Auslegungslesen“ (das die auf diese Weise vorläufig identifizierte Norm haarklein entfaltet) zu unterscheiden. Das „Suchlesen“ soll zwar zum zügigen Finden des Entscheidungsmaßstabs führen, erfordert aber ebenfalls keine hohe Lesegeschwindigkeit – im Gegenteil: Die Struktur der infrage kommenden Normen sollte, etwa mithilfe der Inhaltsübersicht, in aller Ruhe erschlossen werden. Hier wie beim Auslegungslesen schadet ein schnelles Lesen erfahrungsgemäß, weil es verhindert, dass der Bearbeiter die Tatbestands- und Rechtsfolgenmerkmale kleinschrittig durchprüft. Insbesondere empfiehlt es sich, die offenen und verdeckten Links zu orten und für die Prüfung zu nutzen sowie nach impliziten Aussagen (wie der Sperrwirkung bestimmter Normen) zu fragen. Gerichtsentscheidungen sind in besonderem Maße kontextabhängig, daher nur aus der konkreten Situation (einschließlich der Verfahrensart) heraus verständlich. Im Zweifel müssen Sie daher auch den Sachverhalt lesen. Eine Hilfe bei der Erschließung gerichtlicher Entscheidungen ist es, wenn Sie sich mit dem typischen Entscheidungsaufbau vertraut machen.

Trotz dieser technisch erscheinenden Hinweise – die natürlich keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben – ist die Lektüre juristischer Texte weniger eine Frage der richtigen Technik als der geschulten und kompetent ausgerichteten Aufmerksamkeit. Ohne Aufmerksamkeit geht eine Falllösung auch (oder gerade) bei profunden Kenntnissen in die Irre; mit Aufmerksamkeit in der Auswertung des Sachverhalts und der Normtexte lassen sich Wissenslücken und anderweitige Defizite mindestens teilweise kompensieren, häufig sogar kreativ überkompensieren. Daher ist der knappste und beste Rat: „Lesen Sie aktiv!“ (*F. Haft*).

Nicht zuletzt diesem Ziel dienen daher die vielen Stunden Ihres Selbststudiums wie auch des Besuchs der (dogmatischen) Veranstaltungen: Ihre Fähigkeit zum juristischen, d.h. aufmerksamen Lesen zu schulen. Je konkreter Sie sich auf Sachverhaltsangaben stützen und je beharrlicher, kleinschrittiger und differenzierter Sie die Normtexte anwenden, desto überzeugender wird dann auch Ihre Falllösung. Nichts kennzeichnet Sie so sehr als gute Juristin oder guten Juristen wie Ihre offensive Lektüre juristischer Texte!