

Verständlichkeit von Gesetzen als Problem der Gesetzgebung - Stellungnahmen

Über Sinn und Unsinn eines Begriffs "verständlicher Gesetzestext"

"Gesetze sollen verständlich sein." Dieser erste Satz von Hauck/Lötschers Diskussionspapier (Hauck/Lötscher in *Gesetzgebung heute* 1994/2, S. 91) ist so hochgradig konsensfähig - Wer könnte denn dagegen sein und wie? -, dass er geradezu zum Widerspruch herausfordert.

Sätze von so hohem Zustimmungspotential haben eine Nähe zum Tautologischen, zum immer und überall Zutreffenden. Der Satz erschleicht sich seine hohe Akzeptanz durch eine hohe Allgemeinheit und semantische Unvollständigkeit. Man fragt sich: Verständlich für wen? Und in welcher Hinsicht? Sobald man diese Leerstellen füllt, ist es aus mit dem Konsens, wird die Akzeptanz der Sätze auch schon prekär.

Collegium logicum lehrt uns, dass, wer gegen diesen Satz spricht, nicht notwendig für sein Konträres sprechen muss: "Gesetze sollen unverständlich sein." Der Satz hat auch andere Gegenteile: So kann man gegen den Satz sein, weil man die Verabsolutierung der Verständlichkeitsnorm in Zweifel ziehen möchte oder weil man gar das Prädikat der Verständlichkeit als kein für Gesetze sinnvolles Prädikat erachtet.

Ich möchte im folgenden aus der Position des Sprachwissenschaftlers¹ in mehreren Anläufen gegen diesen Satz anschreiben und dabei den einen

¹ Ich verzichte darauf, sprachwissenschaftliche Literatur zu zitieren. Stellvertretend für eine ganze Reihe von Arbeiten erwähne ich hier nur an Neuerem und Allgemeinerem DIETRICH BUSSE, *Recht als Text*, Tübingen 1992; ders.: *Verständlichkeit von Gesetzestexten - ein Problem der Formulierungstechnik?*, in: *Gesetzgebung heute* 1994/2, S. 29-47; LUDGER HOFFMANN, *Wie verständlich können Gesetze sein?*, in: Günther Grewendorf (Hrsg.): *Rechtskultur als Sprachkultur*, Frankfurt/M 1992, S.

oder andern Punkt von Hauck/Lötscher, der mir wichtig ist, andiskutieren. Vorweggenommen sei, dass meine Überlegungen nicht in einer Verwerfung des Satzes münden werden, sondern in einer kritischen Anreicherung des Satzes und damit - hoffentlich - in einer kritischen Anreicherung der Diskussion um die Verständlichkeit von Gesetzestexten, die dieser Satz gewissermassen zitiert und die - einmal mehr - wiedereröffnet zu haben Hauck/Lötscher zu danken ist.

1. Was heisst: "Ein Gesetz verstehen"?

Wenn ich von einer Sache sage, dass ich sie verstehe oder nicht verstehe, oder sage, dass ich sie eigentlich verstehen können müsste, so setzt das zwei Dinge voraus: Die Sache ist eine, von der Verstehen und Verständlichkeit sinnvoll prädiert werden können. Und: Ich weiss, was "die Sache verstehen" wäre, ich habe also irgendwelche Kriterien an der Hand, die mich zum bestimmten Eindruck bringen, dass ich die Sache verstehe oder nicht verstehe.

In der prototypischen Situation der Kommunikation - sagen wir: im Gespräch, im "Diskurs" - verstehe ich unmittelbar den andern, sein Sagen und Tun, und Verstehen heisst: den Beitrag des andern als einen sinnvollen Beitrag zu dem, was wir gemeinsam in der Kommunikation zu Werke bringen wollen, verstehen: als einen sinnvollen Beitrag zum Austausch von Informationen oder Meinungen und Haltungen, zur gegenseitigen Unterhaltung, zur Instruktion, zum Eingehen einer Verpflichtung usw. Neben diesen prototypischen Kommunikationssituationen der gemeinsamen Herstellung eines Diskurses gibt es die Kommunikation über die Vermittlung durch "Texte", die über eine zeitliche und/oder räumliche Lücke zwischen den Kommunikationspartnern hinweg vermitteln. Hier teilt sich die Kommunikation stark auf in eine produktive und eine rezeptive Seite, und primäres Objekt des rezeptiven Verstehens ist nicht mehr der andere in seinem unmittelbaren Tun, sondern ein "Text", ein

122-154. Diesen Arbeiten, die an manchen Stellen weit über das hinausgehen, was ich ausführen kann, verdanke ich viel. Busses Skepsis bezüglich einer Zusammenarbeit von Linguisten mit Juristen und Gesetzesredaktoren teile ich allerdings nicht.

aus der unmittelbaren Praxis herausgelöstes sprachliches Objektivgebilde.

Das Kriterium dafür, was in einer solchen Kommunikationssituation Verstehen oder Nichtverstehen heisst, ist gar nicht so leicht zu bestimmen; es ist auch in der Kommunikationstheorie umstritten. Heisst Verstehen, einen im Text "niedergelegten" Gehalt herauszuarbeiten? Heisst es, die Intentionen des Textproduzenten, die hinter seiner Textproduktion standen, zu rekonstruieren? Heisst Verstehen, im Text eine Antwort auf die Frage zu finden, die man an den Text stellt? Und wenn man darin eine Antwort findet, die sich mit der ursprünglichen Intention des Textproduzenten nicht deckt: Hat man den Text dann nicht verstanden? - Die Fragen könnten fortgesetzt werden.

Zweifellos haben wir es beim Verstehen von Gesetzen mit einer Kommunikation der zweiten Art zu tun: Gegenstand des Verstehens ist objektiv gewordene Sprache, nicht ein unmittelbar sprachlich handelnder Kommunikationspartner. Dabei sind die angesprochenen Probleme jedoch zusätzlich verstärkt: Gesetze wurden einstmals von einer Instanz geschaffen und in die Welt gesetzt. Ist es für das Verstehen wichtig, diese Instanz zu kennen? Gar ihre Intentionen? Und was wären diese? Ist es z.B. - wie da und dort geschehen - richtig, Gesetze so zu verstehen, dass sie mir als Rezipienten etwas gebieten, verbieten, erlauben, definieren? Lese ich Gesetze, um Befehle zu bekommen? Oder geht es mehr um ein Verständnis dessen, worauf die Gesetze referieren? Worauf aber referieren Gesetze? Doch wohl kaum auf das, was ich für die faktische Realität halte. Vielmehr entwerfen sie doch eine ideale Welt, oder sie schaffen gar neue Realitäten. Dennoch kann man Gesetze wohl nicht so verstehen, wie man literarische Fiktionalität versteht. Wie denn also soll man sie verstehen? Gibt es nur eine Art, ein Gesetz zu lesen, oder mehrere? Gibt es nur eine Frage an ein Gesetz oder mehrere? Und wenn es mehrere Fragen gibt: Ist das Kriterium für das Verstehen dann von Frage zu Frage ein anderes? Wann hat der das Gesetz verstanden, der es zum ersten mal liest? Und wann der, der es zum hundertsten mal liest?

Die Fragen liessen sich fortsetzen. Ich meine, dass ein Reden über das Verstehen und über die Verständlichkeit nur sinnvoll ist, wenn hier zuerst eine gewisse Klarheit geschaffen wird. Versäumt man das, bleibt die ganze Diskussion über Verständlichkeit von Gesetzen an der Oberfläche.

Versucht man es aber, so muss man mit überaus komplexen Verhältnissen rechnen, und mit Verhältnissen, die so ausserhalb der spezifischen Gesetzes"kommunikation" wohl nicht anzutreffen, die in gewisser Weise also einzigartig sind.

2. Verständlichkeit ist keine Eigenschaft, sondern eine Relation

VERSTEHEN ist eine Relation: Ein Mensch (y) versteht ein x: einen andern Menschen oder Zeichen, Texte. Mit VERSTÄNDLICH ist es nicht anders, auch das ist eine Relation: Verständlich oder unverständlich oder schwer verständlich ist etwas (x) immer nur für jemanden (y). Leider zeigt sich der Umstand, Relation zu sein, in den Gebrauchsregeln des Adjektivs "verständlich" nicht: Wie ich von einem Buch sagen kann, dass es die Eigenschaft, grün zu sein, hat, so kann ich - in bloss grammatischer Hinsicht - von einem Buch auch sagen, dass es die Eigenschaft, verständlich zu sein, hat: Das Buch ist verständlich. Punktum. Während ich aber nicht meine, dass das Buch in Bezug auf ein y grün oder nicht grün ist, sondern eben einfach die Eigenschaft, grün zu sein, hat, meine ich, wenn ich dem Buch die Eigenschaft, verständlich zu sein, zuspreche, eigentlich, dass es in der Relation der Verständlichkeit steht zu irgend jemandem (y), der es liest (meistens meine ich mich selber als diesen jemand). Möglicherweise ist dieser Umstand, dass man das Adjektiv "verständlich" wie ein "Eigenschafts"wort brauchen kann, mitschuldig an der Tatsache, dass in den Diskussionen um die Verständlichkeit üblicherweise so geredet wird, als hätten wir es hier mit Eigenschaften von Zeichen und Texten und nicht mit Relationen zwischen Zeichen und Texten einerseits und Rezipienten andererseits zu tun.

Die Verständlichkeit als Relation: Sie hat zwei Determinanten: Das Objekt (x), das es zu verstehen gilt (und dem man fälschlicherweise die Eigenschaft der Verständlichkeit zu- oder abspricht), und den verstehenden Menschen (y).

3. Von der Natur dessen, was es zu verstehen gilt

Ein zweiter Irrtum scheint in den Verständlichkeitsdebatten unausrottbar zu sein: dass man nämlich eine Sache sprachlich beliebig einfach oder kompliziert darstellen könne und dass es demzufolge eine Sache des sprachlichen Könnens oder des guten Willens sei, auch schwierige Dinge einfach darzustellen. Wenn mir - so die Konsequenz - ein Text Schwierigkeiten bereitet, so muss das eben am Text liegen und nicht an seinem Gehalt.

Hauck/Lötscher korrigieren dieses falsche Bild sehr zu recht (92/93): Gesetze sind - für die allermeisten Adressaten - oftmals deshalb nicht leicht zu verstehen (und notabene wohl auch nicht leicht zu schreiben), weil in ihnen komplexe und der Alltagserfahrung der meisten unzugängliche Sachbereiche thematisiert werden. Das schlägt sich in der Regel textuell darin nieder, dass fachsprachliche Elemente auftreten. Doch dies ist nur gewissermassen der sprachliche Niederschlag auf die Fachspezifik (gepaart sehr oft mit sachlicher Fremdheit für viele). Die Fachlichkeit in der Sache ist der eigentliche Grund des Problems.

Für Nichtjuristen kommt eine Schwierigkeit hinzu, die ich allerdings für noch viel gravierender halte als das Fach(sprachen)problem: Das ist die Fremdheit der Rechtswelt, sei es die Verfremdung des Alltags durch seine Verrechtlichung oder sei es die Fremdheit spezifischer alltagsferner rechtlicher Dinge. Diese Fremdheit der Rechtswelt führt bei den Laien zu einem vielfältigen Befremden. Z. B. darüber, dass in Gesetzen Begriffe definiert werden, die ausserrechtlich klar scheinen. Oder darüber, dass man in ganzen Artikeln vielleicht den Sachbezug erkennt, der Daseinsgrund und die Funktion der Gesetzesteile (wir Linguisten würden sagen: ihr Handlungswert, ihre Illokution) aber undeutlich bleiben. Die spezifisch juristische Fachsprache ist ein mögliches Folgeproblem dieser Spezifik der Rechtswelt. Sie zu vermeiden wäre sehr oft blosser Kosmetik, und gefährliche obendrein, denn nichts bedroht die Verständigung mehr als die Illusion, dass man versteht. Da können Fachtermini geradezu so etwas wie wertvolle Gefahrensignale sein.

Die Hauptschwierigkeit der rechtlichen Verständigung, die in der Spezifik der Rechtswelt ihren Grund hat, könnte von der Seite der Rechtswelt

und ihrer Gesetze wohl nur dadurch gemildert werden, dass die Rechtswelt etwas von ihrer Spezifik preisgäbe, etwas von ihrer "Volksfremdheit" (Wassermann) verlöre und sich der Alltagswelt annäherte. Ob dies ein möglicher und obendrein wünschenswerter Schritt wäre, haben andere zu beurteilen; ich wage es zu bezweifeln.

4. Für wen sollen Gesetze "verständlich" sein?

"Gesetze sind selbstverständlich adressatengerecht zu formulieren", schreiben Hauck/Lötscher (94). Hier stellt sich die alte schwere Frage: Für wen müssen Gesetze verständlich sein? Die Diskussion um verständliche Gesetze bedarf nach meiner Ansicht noch vermehrt der empirischen Aufklärung darüber, wer welche Gesetze wozu liest und mit welchen Schwierigkeiten, und sie bedarf noch vermehrt der sachlichen Diskussion darüber, wer welche Gesetze lesen können sollte. Wo Hauck/Lötscher in die Position des Rezipienten "alle" (90), die "Allgemeinheit" (98/99) oder "den Laien" (92) einsetzen, so hat das natürlich seine sehr ehrenwerten rechtsstaatlichen Gründe, ist aber nichtsdestotrotz in doppelter Hinsicht fragwürdig: Wer ist "alle" oder "der Laie"? Und ist es - abgesehen davon, dass das eine zweifelhafte Grösse ist - sinnvoll, den Level so tief (und bei "alle" ist er eben sehr tief) anzusetzen?

Erster Adressat von Gesetzen sind und bleiben Juristen, und oberstes Ziel in Sachen Verständlichkeit muss die Verständlichkeit für Juristen sein. Gewisse Gesetze haben darüber hinaus andere, nichtjuristische, jedoch durchaus fachliche (und nicht einfach laienhafte) Adressaten; Baugesetze richten sich wohl auch an Baufachleute, Steuergesetze an Finanzfachleute usw. Der von Hauck/Lötscher (92, 94) nahegelegte Schluss: Wer von einem Gesetz betroffen ist, muss es auch verstehen können, ist zwar politisch und ethisch vertretbar, aber doch wohl unrealistisch. Die meisten Gesetze betreffen mich mehr oder minder direkt, die allermeisten - und selbst die, die mich tagtäglich direkt betreffen - lese ich normalerweise nie. Genau so leuchtet das staatspolitische Argument, wer über Gesetze abstimme, müsse sie auch verstehen können, zwar ein, aber es ist nicht weniger unrealistisch. Die Brüder Grimm stellten sich, als sie ihr grossartiges Deutsches Wörterbuch zu schreiben begannen, vor, wie der Zeitgenosse am Abend seine Familie um sich schart und ihr aus dem Deut-

schen Wörterbuch vorliest. Ähnlich rührend und weltfremd ist die Vorstellung von den Bürgern, die ihre Gesetze zu Hause haben und darin eifrig lesen wie in der Zeitung oder der Betriebsanleitung des Autos. Wer das - wie ich - für weltfremd hält, ist deswegen noch lange kein Antidemokrat und Verächter der Plebs, sondern baut vielmehr auf Instanzen, die es in einem modernen Rechtsstaat zwischen den Gesetzen einerseits und den den Gesetzen Unterworfenen andererseits gibt - oder aber geben sollte. Dazu weiter unten mehr.

Zurück zum Adressatenproblem: Mehrfachadressierung heisst nicht bloss, dass man mit verschiedenen vorgebildeten und also verschieden schnell und leicht verstehenden Adressatengruppen zu rechnen hat, sondern - wie ich oben angedeutet habe - mit Adressatengruppen, die verschieden fragen und Unterschiedliches suchen: Wo der Nichtjurist Antworten auf die Frage sucht, was er darf und nicht darf, welche Rechte und Pflichten er hat, da sucht der Jurist darüber hinaus vielleicht Antworten auf die Frage nach den Rechtsfolgen für einen bestimmten faktischen Sachverhalt. Es fragt sich, wie diese unterschiedlichen Aspekte unter einen Gesetzeshut zu bringen sind, ohne dass die Qualität des Gesetzes für die Bedürfnisse der einzelnen Adressatengruppe leidet.

Wenn wir wirklich wählen müssen zwischen Gesetzen, die gut für Juristen sind, und solchen, die gut für Laien sind, aber schlecht für Juristen, dann plädiere ich für Gesetze, die gut für Juristen sind, denn das hohe Gut der Rechtssicherheit ist nicht gewährleistet, wenn die Bürger ihre Gesetze lesen und verstehen können, es ist aber gefährdet, wenn die primären Rechtsanwender, die Juristen, die Gesetze nicht verstehen können.

5. Vom Brückenbau

Verständigung fasst man gerne in das Bild der Brücke. Brücken baut man in der Regel von beiden Seiten her, und lange Brücken haben Mittelpfeiler. Fälschlicherweise - ich habe es oben gesagt - entwirft man mit dem Stichwort der Verständlichkeit oft ebenfalls das Bild einer Brücke, aber einer Brücke, die nur von einer Seite her gebaut wird. Solche Brücken stürzen ein, ehe der erste darübergegangen ist. Gesetze haben, wie alles Sprachliche, ihren Lesern oder Benutzern entgegenzukommen, aber diese haben auch den Gesetzen entgegenzukommen. Nicht nur die Volks-

fremdheit des Rechts ist ein Problem, sondern auch die Rechtsfremdheit des Volkes (Wassermann). "Bürger nah" sind Gesetze eben nicht einfach dadurch, dass sie den Bürgern nahe kommen, sondern dass der Bürger den Gesetzen nahekommt. Erinnerung sei an B. Brechts Spruch: Ihr wollt Gerechtigkeit, aber wollt ihr auch zahlen? Abgewandelt: Ihr wollt Verständlichkeit, aber wollt ihr dafür auch etwas tun?

Was wäre denn zu tun? Zwei Dinge muss mitbringen, wer ein Gesetz verstehen will: zum einen eine Kenntnis der ausserrechtlichen Materie, die im Gesetz verrechtlicht wird, und zum andern eine gewisse Vertrautheit mit der Rechtswelt, mit Sinn und Zweck von Gesetzen und mit ihren Regelungstypen. Wer diese zwei Voraussetzungen nicht mitbringen will oder kann, für den gelten zwar die Gesetze auch, aber für den sind sie nicht geschrieben.

Und nun zu den Mittelpfeilern: Seit dem 15. Oktober 1994 schnalle ich mich auf dem Rücksitz von Personenwagen an. Ich mache das, ohne den neuen Artikel des Strassenverkehrsgesetzes gelesen zu haben. Ich habe überhaupt noch nie einen Artikel des Strassenverkehrsgesetzes gelesen und bewege mich darin täglich, und wie ich denke: nicht allzu rechtswidrig. Offenbar schaffen es die Gesetze, in mein Leben einzugreifen, ohne dass ich die Gesetze direkt lese und verstehe. Viele haben am 25. September 1994 über die Rassendiskriminierungs-Strafnorm und am 4. Dezember 1994 über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht abgestimmt. Sie haben es mit gutem Wissen und Gewissen getan und wussten ausreichend genau, worüber sie abstimmten. Die wenigsten werden die Gesetzestexte im Wortlaut gelesen haben, und die wenigsten würden, hätten sie ihn gelesen, nachher besser gewusst haben, worüber sie abzustimmen haben. Was Hauck/Lötscher S. 98 über die "popularisierende" Vermittlung schreiben (vgl. auch ihre Frage 4 auf S. 99), scheint mir ein ganz wichtiges und in der Verständlichkeitsdiskussion vernachlässigtes Element der vielbeschworenen "Staat-Bürger-Kommunikation". Ob solche vermittelnde Texte Gefahr laufen, ein zweites Recht neben dem offiziellen der Gesetze zu institutionalisieren, kann ich nicht beurteilen. Möglicherweise fehlen hier wiederum wichtige empirische Untersuchungen. Es gibt aber vielleicht in andern Staaten Versuche, an denen man sich orientieren könnte.

Weisungen, Merkblätter, Anleitungen usw. sind wichtige "Mittelpfeiler" für unsere Brücke. Sie sind allerdings der Schriftlichkeit verpflichtet, und Zugang zur Schriftlichkeit auf höherem Niveau ist in unserer Gesellschaft kein Allgemeingut. Zudem mag der Normalbürger Informationsbedürfnisse über Rechtsfragen haben, die nicht durch Schriftstücke befriedigt werden können. Hier sind Institutionen unentgeltlicher Rechtsauskunft unter demokratischen Gesichtspunkten dringend nötig: Jeder soll den gleich langen Weg zum Recht haben, für die allerwenigsten wird der Weg direkt über die Lektüre der Gesetze führen. Dringender als die Verständlichkeit der Rechtstexte ist das Verständlich-Machen des Rechts, und weit wichtiger als die Allgemeinverständlichkeit von Gesetzestexten ist die Verbesserung der Verständigung im Rechtsbereich, in der Rechtsauskunft, beim Anwalt, vor Gericht.

6. Sind Gesetze Texte?

Man spricht gerne von Gesetzestexten. Das muss noch nicht heissen, dass man für Gesetze auch alles in Anspruch nimmt, was etwa die Textlinguistik von Texten tut; Text kann hier ja auch einfach den Umstand "geschriebener Sprache" meinen. So nennt auch die Textlinguistik manchmal ein Hinweisschild oder einen SBB-Fahrplan einen Text. Hauck/Lötscher allerdings - und im Einklang mit vielen - scheinen für Gesetze die Textualität im vollen linguistischen Wortsinn zu reklamieren: "Gesetze bilden eine spezielle Textsorte" (92), "Wer komplexe Texte verfasst hat," (96) "kohärente Textstruktur" (ibid.), "Ein Text kann nicht klarer sein" (97), "Vorschläge auf Textebene" (97) usw. Ich will nicht einfach bestreiten, dass die Subsumtion der Gesetze unter den Textbegriff sinnvoll oder gerechtfertigt ist. Ich denke aber, dass eine vorgängige Diskussion darüber, inwieweit Gesetze Texte sind, viel erhellen kann von dem, was an Gesetzen so eigenartig ist, und auch verhindern kann, dass man Eigenschaften des Textbegriffs unhinterfragt in Gesetze hineinprojiziert, die ihnen genau besehen gar nicht zukommen (womit dann möglicherweise gar Scheinprobleme produziert werden).

Interessant scheint mir z. B. folgende Spur: Gesetze werden zwar möglicherweise ähnlich normalen Texten geschrieben und kommen auch äusserlich in gewisser Weise so daher. Man kann sie wohl auch als Texte

rezipieren und tut das unter bestimmten Bedingungen vielleicht auch. So denke ich, dass Spezialisten das Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 durchaus wie einen "normalen" Text von vorne bis hinten durchgelesen haben, und dass sie es in der Erwartung, Neues zu erfahren, durchgelesen haben. Sehr häufig ist aber ein Umgang mit Gesetzen, in dem diese gerade nicht als Texte im Normalsinn rezipiert werden. Nicht "normal" sind dabei zwei Momente: Es werden lediglich einzelne Artikel oder Artikelgruppen gezielt "herausgepickt". Und diese werden keineswegs so rezipiert, als wenn man sie zum ersten Mal lesen und zu verstehen versuchen würde. D. Busse (siehe Anm. 1) nennt das die "Arbeit am Text", und was bei dieser Arbeit herauskommt, ist eine Art Hypertext, wie man ihn auf elektronischen Datenträgern hat, das heisst ein komplex vernetztes Gewebe aus einzelnen Stellen von verschiedenen Gesetzen, aus Kommentaren und Urteilen, welches gewissermassen einen Text zweiter Ordnung bildet, dem auf der ersten Ebene das für Texte so fundamentale Merkmal der Linearität abgeht und das an seiner Stelle von Relationen der Intertextualität, von vielfältigen Beziehungen zwischen Textfragmenten lebt. Ein Stück weit vergleichbar ist diese Arbeit vielleicht mit der intensiven Konsultation einer Enzyklopädie, die mir mit verschiedenen Artikeln, die untereinander verwoben sind, eine vernetzte Antwort auf eine komplexe Anfrage gibt.

Was bedeutet diese Art des Umgangs mit Gesetzestexten für die Frage der Verständlichkeit von Gesetzen und für deren Herstellung? Und was bedeutet es angesichts des Umstands, dass es die "normale", lineare Text-Rezeption von Gesetzen eben auch gibt? Diese Frage bedarf eingehenderer Diskussionen mit Fachleuten.

7. Texte sind keine Sinn-Töpfe

Hauck/Lötscher ist durchaus zuzustimmen, dass ein "Gesetz von allen gleich und gleich eindeutig verstanden werden" können sollte (91) und dass "Gesetze ihren Inhalt genau und unzweideutig formulieren müssen" (92). Das ist ein gutes Ideal, auch wenn es strenggenommen unrealistisch ist, insofern als kein natürlichsprachlicher Text theoretisch jemals eindeutig ist, sondern stets mehrere Deutungen zulässt. Texte sind keine Töpfe, denen der Sinn zu entnehmen ist, den einer hineingelegt hat,

Texte sind keine verschlüsselten Botschaften, die von dem, der den Code kennt, eindeutig zu entschlüsseln sind. Der eindeutige Text, der keiner Interpretation bedarf, ist also eigentlich unerreichbar. Das Ideal wäre die gleichgerichtete Interpretation durch die Rezipienten, zumindest zu einem bestimmten historischen Zeitpunkt. Und anzustreben ist ein Text, der insofern "eindeutig" verständlich ist, als er eine solche gleichgerichtete Interpretation möglichst unterstützt und Interpretationsspielräume dort klein hält, wo sie unerwünscht sind (sie sind ja durchaus nicht überall unerwünscht).

"Ein Text kann nicht klarer sein als die Gedanken, die er ausdrücken soll." (97) Auf den ersten Blick stimme ich dieser Aussage zu. Auf den zweiten Blick aber frage ich mich - und hier würde ich gerne von den Gesetzesredaktoren lernen - wie beim Verfassen von Gesetzen umgegangen wird mit dem Phänomen der "allmählichen Verfertigung der Gedanken beim Schreiben", das sich z. B. auch so zeigen kann, dass ein Gesetzesgedanke, der zunächst klar schien, sich dadurch, dass er in eindeutige Sprache gefasst werden sollte, sich als unklar oder mehrdeutig erwies. Ist es nicht so, dass Gesetzesredaktion mitunter zur Gesetzgebung wird, zur Entscheidung zwischen Alternativen, um die man im Medium der geschriebenen Sprache nicht herumkommt?

8. Spracharbeit an Gesetzen und an vermittelnden Texten tut not

Ein Gesetz, das für Juristen grösstmögliche Eindeutigkeit und Klarheit bietet, ist schon sehr viel. Wenn es das auch für informierte und interessierte Nicht-Juristen tut - umso besser. Ein Gesetz für Nicht-Juristen neben einem für Juristen ist nicht sinnvoll, sinnvoll aber sind Texte und Instanzen, die zwischen dem Gesetz und seinen nichtjuristischen Benutzern vermitteln. Anstrengungen zur sprachlich-textuellen Optimierung sowohl der Gesetzestexte als auch dieser vermittelnden Texte sind nötig und sinnvoll, heute wie eh und je. Das gilt auch und gerade im Lichte der oben vorgebrachten Einwände gegen eine zu platte Diskussion um die Verständlichkeit von Gesetzestexten.

Hauck/Lötscher sprechen in ihrem Diskussionspapier (Pkt. 3.2) einige Möglichkeiten an, die es weiterzuerfolgen und zu ergänzen gilt. Ich

nenne - ganz vorläufig - an Bereichen und Möglichkeiten, die diskutiert und ausprobiert werden müssten:

- Massnahmen im textuellen Aufbau, in der Gliederung, in der schrittweisen textuellen Entfaltung einer Gesetzesmaterie (Gibt es z. B. sinnvollere und weniger sinnvolle Aufbau- und Entfaltungsmuster? Und welches ist das Kriterium für Sinn in diesem Fall?)
- Metakommunikatives. Darunter fasse ich Textteile, die mehr über den Text selber sprechen, als dass sie das Thema des Textes entfalten. Dazu gehören: Titel, Untertitel, Marginalien (bis hin zum Stichwort zu jedem einzelnen Artikel oder Absatz, das das Teilthema benennt, den Gegenstand und die "Illokution"), orientierender Vorspann und Zusammenfassung am Ende, das Verständnis anleitende Fragen usw.
- Verweise auf andere Gesetze und evtl. auf weitere Texte.
- Der Einsatz von Kohäsionsmitteln (Verweiswörter, Verknüpfungswörter; vgl. hierzu den wertvollen Beitrag von I. Werlen in Gesetzgebung heute 1994/2).
- Möglichkeiten im Bereich der Wortwahl, der Terminologie.
- Möglichkeiten im Bereich des Satzbaus, der Stilmittel (Nominalstil, Satzkomplexität, Deagentivierung etc.)
- Der Einsatz graphischer Mittel, sei es in der Schriftformatierung, sei es in graphischen Darstellungen.
- Kann man Gesetzen so etwas wie eine Sachinformation begeben, die die Materie vor- oder ausserrechtlich umschreibt, die in dem Gesetz rechtlich geregelt werden soll?

Lohnend ist sicher in jedem Fall ein Blick über den eigenen Gartenzaun auf Versuche im Ausland und die Erfahrungen, die man dort gemacht hat. Sicherlich wirft der Einsatz solcher und anderer sprachlich-textueller Mittel innerjuristische Fragen auf, die es zu diskutieren gilt. Die Rechtsprache war nicht immer, wie sie ist. Warum soll sie also bleiben, wie sie ist?

9. Plädoyer für eine Zusammenarbeit von Juristen, Gesetzesredakteuren und Linguisten

Sprachwissenschaftler beschäftigen sich professionell mit Sprache, mit Schreiben und Lesen, mit Texten. Sie haben viel Theoretisches darüber zu sagen. Daraus folgt allerdings nicht, dass sie auch die Hüter der Rezepte für die Praxis sind, und der Praxis der Gesetzesredaktion nun schon gar nicht. Diejenigen, die sich als das anbieten, sind mit grosser Skepsis zu empfangen. Gerade in einem so alltagsfernen Bereich wie der Gesetzgebung ist es eine Frage der sprachwissenschaftlichen Redlichkeit, wenn man zunächst einmal beobachtet und kennenlernen und verstehen will. Nur aus der gemeinsamen Arbeit von Linguisten und (juristischen und andern) Gesetzesredaktoren kann gegenseitige Kenntnis und gegenseitiges Vertrauen wachsen und könnte - und hier bin ich durchaus optimistisch - etwas Gutes für künftige Gesetzestexte werden.

10. Fazit

"Ist die Allgemeinverständlichkeit von Gesetzen überhaupt erreichbar? Oder ist sie eine schöne Utopie, die ohnehin nie realisierbar ist?" (98) Über die "Allgemeinverständlichkeit" habe ich mich weiter oben kritisch geäussert. Abgesehen davon aber möchte ich zum Schluss - etwas pathetisch vielleicht angesichts des nüchternen Gegenstandes - bemerken: Etwas mit ganzen Kräften anzustreben, der Verwirklichung zuführen zu wollen, von dem man zugleich weiss, dass es nicht ein für allemal und ganz und gar realisierbar ist, das ist eine durchaus rational-sinnvolle und auch moralisch vertretbare menschliche Verhaltensform, wenn man dabei nur die Gewissheit hat, dass das Streben danach die Welt schon ein klein bisschen besser macht, als sie sonst wäre. Im Bereich der Gesetzesredaktion wird mit verhältnismässig kleinen Mitteln schon viel getan und erreicht. Diese Arbeit verdient vermehrte Unterstützung.

MARKUS NUSSBAUMER

Deutsches Seminar, Universität Zürich, Zürich

Kommunikation über Texte

Ist die Allgemeinverständlichkeit von Gesetzen überhaupt erreichbar, und folglich ein sinnvolles Ziel? In der Diskussion über diese Fragen werden immer wieder Mittel gefordert, die es erlauben, Texte mit einem möglichst hohen Mass an Verständlichkeit zu verfassen. Dabei geht nicht selten vergessen, dass auch von den Leserinnen und Lesern etwas verlangt werden darf: Tatsächlich sind in jeder Kommunikationssituation beide Seiten gefordert.

Wer Texte mit komplexem Inhalt schreibt, trägt eine *rhetorische Verantwortung und muss* so klar und verständlich wie möglich formulieren. Die Textproduktion muss stets geleitet sein vom Willen, die eigenen Ausführungen allgemeinverständlich zu gestalten. Die Verständlichkeit eines Textes kann aber nicht losgelöst vom Komplexitätsgrad des behandelten Gegenstandes sein. Dem Verständlich-Machen sind also Grenzen gesetzt.

Hier nun sind die Leserinnen und Leser gefordert. Von ihnen darf einige Auslegungsarbeit verlangt werden. Sie tragen eine *hermeneutische Verantwortung* und müssen den Text verstehen wollen. Selbstverständlich wird die Kommunikationssituation diesen Willen beeinflussen. Gerade die unterschiedliche Relevanz von Gesetzestexten für die einzelnen Betroffenen wird auf ihre Bereitschaft einwirken, mehr oder weniger Interpretationsarbeit zu leisten. Scheu vor dieser Anstrengung verleitet oft zu einem Abwehrreflex, und schnell einmal wird auf Verstehensschwierigkeiten mit dem Verdikt reagiert, ein Text sei unverständlich.

Auch wenn beide Seiten sich um optimale Kommunikation bemühen, können immer wieder mehr oder weniger grosse Lücken klaffen zwischen Geschriebenem und Verstandenem. Diese Lücken können aber geschlossen werden: Einerseits können Autorinnen und Autoren ihrem Text zusätzliche Erläuterungen mitgeben. Andererseits können aber auch verschiedene Leserinnen und Leser ihre Interpretation des Textes miteinander diskutieren. Das Textverstehen gelingt somit durch eine Kommunikation über Texte.

Für Gesetzestexte bedeutet dies, dass die Verwaltung vermehrt selber zu "ihren" Texten leichtfassliche Erläuterungen, Kommentare, Merkblätter usw. herausgeben soll. Auf Seite der Rezeption sind vor allem Rechts-

wissenschaft, Rechtsanwendende, Interessenverbände und nicht zuletzt auch die Massenmedien gefordert, Erlasse in Kommentaren, Fallbeispielen, Besprechung konkreter Fälle usw. interpretatorisch zu erschliessen.

VINZENZ RAST

Kursleiter Sprachausbildung des Bundes, Bern

A propos de la compréhensibilité des lois

1. Introduction

Il sied d'abord de féliciter les auteurs de l'article introduisant la discussion sur le sujet de ce forum. En quelques pages et en termes clairs, Werner Hauck et Andreas Lötscher font le point de la situation et en exposent tous les aspects. Ils parlent de la compréhensibilité des «lois», étant entendu qu'ils utilisent le mot «loi» dans son sens générique. La discussion porte sur les actes législatifs dans leur ensemble, quelle que soit leur hiérarchie normative.

2. La compréhensibilité des lois pour les non-juristes

2.1 Le langage juridique: un langage de spécialité

Il est incontestable que le langage juridique utilisé dans les actes législatifs entrave considérablement la compréhension de ces textes, parce qu'il s'agit d'un langage de spécialité, qui n'est pas connu de tout le monde. Il n'y a guère moyen de remédier à cette situation car il est exclu de renoncer à l'emploi du vocabulaire juridique dans les textes législatifs et de négliger si peu soit-il leur précision et leur concision. Lorsqu'une norme est incompréhensible en raison des termes juridiques qu'elle contient, il

est nécessaire de recourir aux services d'un ou d'une juriste. Nous sommes quotidiennement confrontés à ce genre de situation dans d'autres domaines que le droit: que faisons-nous lorsque nous ne comprenons pas un texte contenant des termes de médecine ou de chimie? Nous consultons un dictionnaire, un ouvrage de référence ou, plus souvent, nous demandons conseil à une personne qui connaît bien le domaine. Le droit est l'affaire de spécialistes, c'est-à-dire des juristes, tout comme les calculs de statique sont l'affaire de l'ingénieur civil et la fabrication du pain celle du boulanger.

S'il est impensable de renoncer à l'emploi de termes juridiques techniques dans les actes législatifs, il convient de s'efforcer de rendre ces textes aussi compréhensibles que possible en veillant à unifier la terminologie, à construire des phrases simples et concises, à structurer de manière logique et claire la matière à régler, de même qu'en recourant à des moyens particuliers (tableaux, index, table des matières, etc.).

2.2 Nul n'est censé ignorer la loi

Tous les citoyens et toutes les citoyennes sont soumis à l'ordre juridique établi, et donc concernés par le droit. «Nul n'est censé ignorer la loi», dit l'adage. Cela ne signifie toutefois pas que tout le monde doit *comprendre* la loi, mais plus simplement que chaque citoyen et chaque citoyenne doit en connaître suffisamment le contenu afin de pouvoir s'y conformer. Pour faciliter l'acquisition de ces connaissances, les administrations publiques, dont émanent presque tous les projets législatifs, éditent des brochures de vulgarisation, des manuels, des circulaires, des aide-mémoire; je pense par exemple aux domaines des impôts ou de la circulation routière. A cela s'ajoutent les cours, les conférences et les séances d'information organisés par les spécialistes des administrations, de même que toutes les activités d'information et de conseil déployées par les associations, les fédérations, les groupements d'intérêts et autres. Il est plus important de favoriser la connaissance du droit en vigueur par la vulgarisation que de vouloir à tout prix rendre les lois elles-mêmes compréhensibles à tous.

2.3 La nécessité d'interpréter les règles de droit

Un obstacle important à la compréhension des actes législatifs provient de la nécessité d'interpréter les normes juridiques. Rares sont les dispositions légales qui n'ont pas besoin d'être interprétées. Cette particularité est liée au caractère général et abstrait de la norme juridique: d'une part, il est impossible de connaître d'avance tous les cas concrets auxquels la norme s'appliquera; elle vaut pour un nombre indéfini de circonstances de même nature. D'autre part, dans un cas d'espèce, il est nécessaire de déterminer si la norme est applicable ou non. Cette double incertitude restreint la compréhension de la norme, mais elle ne peut pas être supprimée puisqu'elle est inhérente à la nature de la norme juridique.

L'interprétation des normes de droit est une activité qui requiert non seulement une bonne connaissance de l'acte législatif contenant la ou les normes à interpréter, mais également, dans la plupart des cas, une connaissance d'ensemble de la législation du domaine considéré, voire de l'ordre juridique dans sa totalité. Une norme ne dévoile son vrai sens que lorsqu'elle est mise en rapport avec celles qui l'accompagnent dans le même acte législatif et bien souvent également avec celles contenues dans d'autres textes relevant du même domaine, voire d'autres. Il est également nécessaire de recourir à divers moyens complémentaires tels que la doctrine, la jurisprudence, les travaux préparatoires. L'interprétation est par conséquent du ressort du spécialiste, c'est-à-dire du juriste, qu'il soit juge, avocat ou fonctionnaire.

2.4 Conclusion

En résumé, j'estime qu'il ne faut pas vouloir à tout prix rendre les lois parfaitement compréhensibles pour tous. L'objectif est utopique, à moins de faire de tous les citoyens des juristes. En revanche, il est indispensable de veiller à ce que la population connaisse suffisamment les règles du droit en vigueur afin de pouvoir les respecter.

3. La compréhensibilité des lois pour les juristes

3.1 Un vrai problème

Il n'y a pas que les «simples citoyens» qui éprouvent des difficultés à comprendre les lois: les juristes aussi, et cela est inquiétant. Notre système juridique devient si complexe et si touffu que même les juristes ne s'y retrouvent plus, ne parvenant pas à en acquérir une vue d'ensemble suffisante pour le comprendre. Cette situation favorise l'apparition d'incohérences dans la législation. Il n'est pas question ici des problèmes occasionnés par le manque d'uniformité au niveau terminologique, mais des cas où l'on édicte parfois des normes qui entrent en conflit direct avec d'autres, plus anciennes ou mises en vigueur en même temps, alors qu'on devrait prévoir des dispositions, par exemple transitoires, afin d'éliminer ces contradictions. De telles situations, dont j'ai l'impression qu'elles se multiplient depuis quelques années, sont dues, de la part du législateur, à un manque de vue d'ensemble sur son œuvre. Il y a trop d'actes législatifs et les réglementations sont trop détaillées. C'est à cet aspect-là de la compréhensibilité des actes législatifs qu'il faut s'attaquer afin d'apporter des améliorations.

3.2 La densité normative excessive

Une densité normative excessive est un phénomène que l'on rencontre à tous les échelons de la hiérarchie législative, aussi bien dans les lois que dans les ordonnances. Ce défaut découle apparemment de la crainte qu'éprouve le concepteur de l'acte législatif que sa réglementation, une fois en vigueur, ne soit pas suivie ou qu'elle soit tournée, si elle n'est pas suffisamment détaillée. Cette situation trahit un manque de confiance envers les personnes auxquelles la réglementation s'adresse, c'est-à-dire les citoyens et citoyennes, les services administratifs et les tribunaux.

Hauck et Lötscher soutiennent avec raison dans leur article introductif (chiffre 1, 4^e paragraphe) qu'il est indispensable que les citoyens et citoyennes soient convaincus de l'utilité et du bien-fondé des réglementations auxquelles ils sont soumis pour que la collectivité, dont ils sont les composants, fonctionne bien. Or nous créons de plus en plus souvent des

réglémentations dont je doute qu'elles remplissent ces conditions. Nos législations contiennent de nombreuses dispositions qui limitent inutilement ou excessivement la liberté individuelle et ne sont par conséquent plus *comprises* par le citoyen. Dans ces conditions, le législateur doit s'attendre que le justiciable montre peu d'enthousiasme à respecter des normes qui lui paraissent objectivement inutiles, chicanières, abusives ou prohibitives.

La compréhension des actes législatifs n'est pas un problème linguistique ou formel, mais un problème de fond. Contrairement à ce que prétendent — dans l'abstrait — les deux auteurs précités, ce n'est pas uniquement en améliorant l'intelligibilité des lois qu'on les rendra plus convaincantes. J'estime que c'est plutôt en édictant des règles simples, vraiment nécessaires et empreintes de bon sens qu'on incitera les citoyens et citoyennes à mieux les comprendre et les respecter. Du coup, elles n'auront plus besoin d'être gonflées de détails et elles deviendront automatiquement plus compréhensibles.

3.3 La complexité de l'ordre juridique

Si nous parvenons à éliminer de notre ordre juridique toutes les dispositions inutiles ou inappropriées, nous réduisons en même temps la complexité du système. Toute la difficulté consiste à déterminer quelles sont les règles qui entrent dans cette catégorie et qui doivent par conséquent être supprimées ou ne plus être édictées.

Dans notre système démocratique, les libertés fondamentales, garanties par nos constitutions, ne peuvent être restreintes que s'il existe une base légale, si la restriction se fait dans l'intérêt public et si elle est proportionnée. Il me paraît que les administrations publiques qui préparent les projets législatifs omettent souvent de se demander si la réglementation qu'elles projettent est bien dans l'intérêt public. J'entends par «intérêt public» l'attention qui s'attache à faire de notre société une communauté au sein de laquelle les individus vivent et œuvrent en paix et en harmonie, et peuvent ainsi s'y épanouir. Il serait judicieux d'examiner nos lois à la lumière de ces critères; il en existe certainement de nombreuses qui ne servent pas ou plus l'intérêt public, que ce soit dans leur ensemble ou par certaines de leurs dispositions. Je pense notamment à toutes les règles de

comportement qui visent en premier lieu à protéger l'individu contre lui-même, alors que l'intérêt public requiert la protection de la personne contre les atteintes qui pourraient être portées à son intégrité ou à sa sécurité par des tiers ou par l'Etat.

L'intérêt public vise à garantir à tous un minimum de liberté individuelle, ce qui exige que la liberté de chaque individu soit limitée dans une mesure raisonnable. En d'autres termes, il s'agit de rechercher la concrétisation du principe selon lequel la liberté de l'un finit là où commence celle de l'autre.

Lorsqu'une réglementation satisfait au critère de l'intérêt public, il convient encore qu'elle respecte le principe de la proportionnalité. Dans l'activité législative, ce critère doit permettre de choisir, parmi plusieurs solutions, celle qui, tout en respectant l'intérêt public, entrave le moins la liberté individuelle. Les deux autres composantes du principe de la proportionnalité que sont l'utilité et l'adéquation de la mesure au but visé sont déjà contenues implicitement dans le critère de l'intérêt public. L'observation stricte de ce principe devrait permettre de diminuer la densité normative de certaines réglementations.

3.4 Conclusion

L'inflation législative et son corollaire, la complexité de l'ordre juridique, proviennent pour une bonne part du fait que le législateur ne vérifie pas avec un soin suffisant si les projets qu'il adopte servent véritablement l'intérêt public. S'il était plus attentif à cette exigence, je suis convaincu que la production législative pourrait être réduite. Il en résulterait progressivement une simplification de notre système juridique, ce qui devrait parallèlement améliorer la compréhensibilité des actes législatifs.

GÉRARD CAUSSIGNAC

Chancellerie d'Etat du canton de Berne