

## **«Die Allgemeinverständlichkeit von Gesetzen ist eine nützliche Fiktion»**

### **1 Einleitung**

Am 3. und 4. November 2016 fand in Berlin das Dritte europäische Symposium zur Verbesserung der Verständlichkeit von Rechtsvorschriften statt. Veranstaltet wurde es vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV). Eingeladen waren neben Personen, die in unterschiedlicher Funktion an der Formulierung von Rechtsvorschriften auf nationaler und europäischer Ebene beteiligt sind (vor allem Juristinnen und Juristen, Sprachwissenschaftlerinnen und Sprachwissenschaftler sowie Übersetzerinnen und Übersetzer), auch Fachleute aus der Verständlichkeitsforschung. Der interdisziplinäre Austausch widmete sich der Frage, wie sich Rechtstexte verständlicher und wirksamer gestalten lassen, insbesondere im Kontext der Bemühungen um bessere Rechtsetzung (der sogenannten *better regulation*).

Das Symposium verband bereits bekannte und neue Themen. Wieder aufgegriffen und vertieft wurden der Aspekt der sprachlichen Aus- und Fortbildung von Legistinnen und Legisten sowie die Verständlichkeit von Normtexten in der Rechtsetzung der EU. Neu waren methodische Ansätze aus der Sprechakttheorie, der Psycholinguistik und der Verständlichkeitsforschung sowie der Einsatz technischer Hilfsmittel und zeitgemässer Software-Lösungen im Rechtsetzungsprozess.

Die Eröffnung und Begrüssung durch das BMJV übernahm Klaus Abmeier. In seinem Grusswort betonte er, wie wichtig es nach wie vor sei, dass Rechtsvorschriften verständlich formuliert sind. Seiner Ansicht nach dürfe es heute nicht mehr genügen, dass nur Juristen und Verwaltungsbeamte Gesetzesformulierungen verstehen. Und er zitierte in diesem Zusammenhang den Präsidenten des Bundessozialgerichts, Rainer Schlegel, der sich wünschte, «dass die Stellen, die für verständliche Gesetze zu sorgen haben, mehr darauf achten würden, dass unsere Gesetze für ihre Adressaten verständlicher sind». Sein Appell richtete sich jedoch zugleich «an die Verfasser eines Gesetzes, die [...] sich fragen sollten: An wen richtet sich die gesetzlichen Regelung, und ist derjenige, von dem das Gesetz etwas will, in der Lage, das Ganze selbst nachzuvollziehen». Ziel des Symposiums sei es laut Abmeier, «zu lernen und zu diskutieren, welche Faktoren im Gesetzgebungsprozess positiv auf den Text eines Gesetzentwurfs wirken und seine Verständlichkeit erhöhen».

Gegliedert war das Symposium in vier Module, von denen die Module 2 und 3 nochmals in Teilmodule unterteilt waren.

## 2 Inhalt der Tagung

### *Modul 1: Better regulation und Verständlichkeit*

Paola Migliore, Doktorandin an der juristischen Fakultät der Universität Turin, befasste sich in ihrem Vortrag mit der Frage: «Ist eine bessere Gesetzgebung nur eine Frage des Verfahrens?» Sie stellte fest, dass es in den letzten Jahren europaweit viele Initiativen zu *better regulation* gegeben habe. Allerdings habe dies die Verständlichkeit von Rechtsvorschriften kaum verbessert. Möglicherweise bremse dieses Engagement den Optimierungsprozess sogar. Darüber und über den Einfluss von politisch stabilen Verhältnissen auf Gesetzgebungsverfahren entstand im Anschluss eine intensive Diskussion.

### *Modul 2: Kenntnisse der Legisten über Verständlichkeit*

#### *Modul 2.1: Was gilt (intersubjektiv) als verständlich?*

Antworten auf diese Frage wurden aus drei sprachwissenschaftlichen Blickwinkeln gegeben. Im ersten Vortrag des ersten Teilmoduls sprach Matthias Schulze-Bünte, Dozent am Institut für Linguistik der Goethe-Universität, Frankfurt am Main, über die Bedeutung von Sprechakttheorie und Konversationsmaximen für die Legistik. Zunächst stellte er kurz die Sprechakttheorie nach Austin und Searle vor, insbesondere die Merkmale der performativen Äusserungen. So ist – etwa bei der Urteilsfindung zu einer möglichen Majestätsbeleidigung – zwischen wörtlicher und nichtwörtlicher Bedeutung zu unterscheiden. Als Beispiel nannte er eine Eintragung wie: «Heute, 3. November: Der Kapitän ist nicht betrunken». Die Formulierung impliziere, obwohl sie korrekt sei, dass der Kapitän ansonsten betrunken sei. Solche Implikaturen seien nicht nur auf hoher See und vor Gericht relevant, sondern können es auch beim Verfassen von Rechtsvorschriften sein. Anschliessend stellte Schulze-Bünte die Konversationsmaximen nach Paul Grice vor.

Im zweiten Vortrag referierte Benedikt Lutz, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Kognition, Information und Management der Donau-Universität im österreichischen Krems, zum Thema «Verständlichkeit ist eine Frage der Perspektive: Worin sich Jura und transdisziplinär orientierte Verständlichkeitsforschung unterscheiden». Seiner Meinung nach setzen Legistinnen und Legisten vielfach Verständlichkeit gleich mit Schönschreiben und gutem Stil. In Stilfragen orientierten sie sich an den sogenannten Ratgebern von Eduard Engel bzw. Ludwig Reiners, aber auch an den spinnenfadenlangen Sätzen von Cicero und dem Ideal, möglichst viele Informationen in einen Satz zu zwängen. Zu wenig Wert werde jedoch auf eine einheitliche Terminologie gelegt. Zudem würden nichtsprachliche Mittel wie Abbildungen oder mathematische Formeln abgelehnt. Bei diesem Punkt sprach sich Lutz vehement für eine Aufhebung des Bilderverbots

in Rechtsvorschriften aus und regte eine intensive Zusammenarbeit zwischen den Fachleuten für Rechtsvisualisierungen, Infodesign und Usability-Methoden an.

Das erste Teilmodul schloss mit dem Vortrag von Sascha Wolfer, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Deutsche Sprache in Mannheim. Er sprach über psycholinguistische Aspekte der Verarbeitung von juristisch-fachsprachlichen Texten und führte das Auditorium in die Methode des Eyetracking ein. Durch Eyetracking kann die Augenbewegung einer Leserin oder eines Lesers bei der Lektüre verfolgt werden. Die Blickbewegungsdaten dienen der Ermittlung von Textkomplexität: Stellen, an denen der Leserblick verweilt oder zu denen er gar zurückspringen muss, sind ein Beleg dafür, dass die syntaktische Struktur nicht auf Anhieb erfasst wird, und somit ein Indikator für Schwerverständlichkeit. Anschliessend stellte Wolfer einzelne Ergebnisse seiner Dissertation vor, in der er untersucht hatte, welche Faktoren auf lexikalischer, syntaktischer und textueller Ebene das Verstehen beeinflussen. Wenig überraschend war, dass Sätze mit einer komplexen Satzstruktur als schwer verständlich eingestuft wurden. Durchaus überraschend war jedoch, dass andererseits auch eine Aufteilung langer Sätze in zu viele und meist sehr kurze Einzelsätze das Verstehen beeinträchtigt, da in diesem Fall zur Verknüpfung der Sätze (zu) viele Rückbezüge erforderlich sind.

### *Modul 2.2: Rechtssystematik und Verständlichkeit*

Das zweite Teilmodul unterteilte sich ebenfalls in drei Vorträge. Nun kamen auch Juristen zum Zug. Im ersten Vortrag referierte Stephan Breidenbach, Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, Zivilprozessrecht und Internationales Wirtschaftsrecht an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder), über «juristische Gedankengebäude und die Verständlichkeit von Rechtsvorschriften». Auch er betonte den grossen Nutzen von Visualisierung und setzte sich dafür ein, dass Legistinnen und Legisten bereits beim gedanklichen Entwerfen von Regelungen (also vor dem Ausformulieren) mit grafischen Abbildungen arbeiten. Gerade durch eine solche Visualisierung würden die Zusammenhänge zwischen den Regelungen viel klarer, und dies erleichtere es, die Regelungen in eine logische und nachvollziehbare Abfolge zu bringen. Aus diesem Grund warb er auch für Gesetzgebungssoftware, die helfen kann, selbst hochkomplexe juristische Gedankengebäude zu visualisieren.

Im zweiten Vortrag sprach Stefan Höfler, Leiter des Forschungsbereichs Rechtslinguistik am Zentrum für Rechtssetzungslehre der Universität Zürich, über die «Diskursstruktur von Gesetzestexten». Zunächst erläuterte er den Begriff Diskursstruktur: So beruhe das Verstehen eines Texts auf der Annahme, dass die einzelnen Sätze einen Sinnzusammenhang haben, eine Diskursstruktur. Seien die

satzübergreifenden Zusammenhänge nicht klar, fehle die Diskursstruktur und das Verstehen scheitere. Anschliessend demonstrierte er anhand von Beispielen aus der Praxis der schweizerischen Gesetzesredaktion, welche redaktionellen Eingriffe es den Leserinnen und Lesern erleichtern, die Diskursstruktur von Rechtsvorschriften zu erkennen. An einem Beispiel zeigte er, wie die Entfaltung des Regelungsthemas durch geeignete Überschriften und durch parallele Formulierungen sichtbar gemacht wird und wie dadurch viel besser und schneller zu erkennen ist, was der Regelungsgegenstand der jeweiligen Norm ist. Weitere Beispiele brachte er für die Sichtbarmachung der Normstruktur und des Regelungsfokus und für eine bessere Nachvollziehbarkeit von Verweisen.

Im dritten Vortrag referierte Jan Engberg, Linguist am Fachbereich Unternehmenskommunikation der Universität Aarhus, über die Verständlichkeit von Legaldefinitionen. Zweck der Legaldefinitionen sei es, den Interpretationsspielraum des definierten Begriffs abzugrenzen und so mögliche Auslegungen einzuengen. Auch bei Legaldefinitionen müsse versucht werden, Unvorhersehbares vorauszu sehen. Am Beispiel der Legaldefinition von «Missbrauch internen Wissens» im Finanzrecht zeigte er, wie unterschiedlich im Staate Dänemark die verschiedenen Instanzen den Begriff ausgelegt hätten, ehe höchstrichterlich entschieden worden sei, dass Insidergeschäfte nicht als Missbrauch internen Wissens gelten.

### *Modul 2.3: Nicht (unmittelbar) regelungsrelevante Textteile und Verständlichkeit*

Zum Thema der Rolle nicht (unmittelbar) regelungsrelevanter Textteile für die Verständlichkeit von Rechtsvorschriften sprach Felix Uhlmann, Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Rechtsetzungslehre an der Universität Zürich. Er vertrat in seinem Vortrag die Auffassung, dass eine Rechtsvorschrift nichts anderes als Normen enthalten dürfe. Nicht in eine Rechtsvorschrift gehörten die Rechtfertigung, warum eine Norm aufgestellt werde, die Beschreibung eines Sachverhalts, ein Appell an die Adressatinnen und Adressaten sowie die Deklaration von politischen Absichten. Ebenso strikt zu vermeiden sei es, im niederrangigen Recht höherrangiges Recht zu wiederholen. Vorteilhaft sein können jedoch grafische Hilfsmittel: So lassen sich etwa Grenzverläufe oder auch die Längenverhältnisse des Schweizer Kreuzes durch Abbildungen besser darstellen als durch Worte. Ebenso vorteilhaft sein können auch rein informative Verweise, d. h. Verweisungen, die nicht normativ sind, sondern nur das Auffinden der in Bezug genommenen Norm erleichtern.

### *Modul 3: Das legistische Handwerkszeug und Verständlichkeit*

#### *Modul 3.1: Legistische Leitlinien und Verständlichkeit*

Silvia Ferreri, Inhaberin des Lehrstuhls für Vergleichende Rechtswissenschaft an der Universität Turin, betrachtete die Rolle von Gesetzgebungsrichtlinien für die Verständlichkeit von Rechtsvorschriften. Handbücher zur Rechtsetzungstechnik seien zwar nützlich, stünden aber wie andere Leitlinien vor demselben Dilemma: Sind sie zu detailliert und zu umfangreich, werden sie nicht genutzt. Sind die Vorgaben zu pauschal und nicht detailliert genug, helfen sie nicht weiter, da bei bestimmten Phänomenen nicht ausreichend differenziert werden kann. Ferreri vertrat die Meinung, dass Leitlinien allein nicht genügten, sondern dass Legistinnen und Legisten auch durch Seminare und Workshops geschult werden müssten. Zudem sprach sie sich dafür aus, Computertechnologien einzusetzen, die die Verfasserin oder den Verfasser durch den Entwurfsprozess leiten.

#### *Modul 3.2: Legistische Aus- und Fortbildung und Verständlichkeit*

Die drei Vorträge des Teilmoduls griffen ein Thema auf, das bereits auf dem Symposium 2014 diskutiert worden ist: Die legistische Aus- und Fortbildung sollte auch eine sprachliche Ausbildung beinhalten, damit die Legistinnen und Legisten durch linguistische Kenntnisse besser in der Lage sind, verständliche Rechtsvorschriften zu verfassen.

Zunächst referierte Nico Florijn, Programmverantwortlicher an der Akademie für Rechtsetzung in Den Haag, über Erfolge und Misserfolge in der legistischen Aus- und Fortbildung. Die Akademie bietet angehenden Legistinnen und Legisten spezielle Fortbildungskurse zur Rechtsetzung an. Erfolge sah er bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern in der Aneignung des legistischen Handwerkszeugs, insbesondere der Regeln der Rechtsetzungstechnik. Wenig Einsicht gab es bisher aber bei der Verbesserung der Verständlichkeit. Das liege vor allem daran, dass die Verfasserinnen und Verfasser von Rechtstexten beim Schreiben zu selten den Adressatenkreis im Blick hätten und oft nur aus der juristischen Perspektive formulierten.

Wer gehört zum Adressatenkreis von Gesetzestexten? Diese Frage beantwortete Hayley Rogers, die in der Gesetzgebungsstelle in Grossbritannien, dem Office of the Parliamentary Counsel – Cabinet Office London, arbeitet. In ihrem Vortrag stellte sie das *Good Law Project* vor. Ziel dieser Studie sei es gewesen, anhand des Nutzerverhaltens auf der Internetseite *legislation.gov.uk*, auf der alle britischen Rechtstexte kostenlos abrufbar sind, und durch nachträgliche Befragungen dieser Nutzerinnen und Nutzer herauszufinden, wer (in Grossbritannien) Gesetze lese. Das Ergebnis kann als (kleine) Sensation gewertet werden: Fast 80 Prozent seien nicht Juristinnen oder Juristen. Des Weiteren wurde in der Studie unter-

sucht, ob die Nutzerinnen und Nutzer die Inhalte von Regelungen richtig verstanden haben und welche Satzstrukturen sie als leichter oder schwerer verständlich eingestuft haben.

Den Abschluss dieses Teilmoduls bildete der Vortrag von Elke Schade, Leiterin des Referats für Rechtsprüfung, Sprachberatung und Allgemeines Verwaltungsrecht im BMJV. Sie sprach über «legistisches Handwerkszeug im IT-Zeitalter – die Herausforderungen und Chancen für gute und verständliche Gesetze». Zunächst erläuterte sie, was aus ihrer Sicht ein gutes Gesetz kennzeichne: ein Gesetz, das sich gut in das bestehende Rechtssystem einfüge, verständlich sei und die formalen Vorgaben einhalte. Oft wiesen bereits Verstöße gegen formale Anforderungen auf inhaltliche Mängel hin. Da der Gesetzgebungsprozess immer komplexer werde, sprach sie sich für den verstärkten Einsatz von IT-Programmen aus, die den Legistinnen und Legisten helfen sollten, die organisatorischen Anforderungen schneller zu bewältigen, um so mehr Zeit für das Verfassen der Rechtsvorschriften zu gewinnen. Zudem plädierte sie für die Entwicklung und den Einsatz kluger Hilfsmittel, die beim Denken, Strukturieren und Formulieren helfen.

#### *Modul 4: Mehrsprachigkeit und Verständlichkeit*

Der Vortrag mit dem Titel «Rechtsetzung im multilingualen Umfeld – Herausforderungen für Better Regulation» spannte den Bogen zum ersten Beitrag des Symposiums. Referentin war Réka Somssich, Dozentin am Institut für Internationales Privatrecht und Europäisches Wirtschaftsrecht der Eötvös-Loránd-Universität in Budapest. Sie sieht in der Mehrsprachigkeit der Europäischen Union, deren Gesetzgebung in 24 Sprachen erfolgt, eine Herausforderung für gute Rechtsetzung. Da jede der 24 Sprachfassungen rechtlich verbindlich sei, müssten sie zu 100 Prozent kongruent sein. Daher komme es besonders auf eine gute Qualität des Ausgangstexts an, der zur Übersetzung in die anderen Sprachen diene. Nur wenn der Ausgangstext klar strukturiert und unmissverständlich formuliert sei, sei eine problemlose Übersetzung möglich. Insbesondere bei Fragen der Terminologie sah sie einen grossen Problembereich, da die Begriffe zum einen mit den anderen Sprachfassungen übereinstimmen müssten, sich zum anderen aber auch in das jeweilige nationale Recht einfügen und mit den dort bereits verwendeten Begriffen harmonisieren müssten.

### **3 Fazit**

Einmal mehr war der Austausch zwischen den verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen äusserst anregend und führte zu zahlreichen neuen Erkenntnissen. Das starke Interesse am Symposium spiegelte sich auch in den lebhaften und gelegentlich kontroversen Diskussionsrunden nach den Vorträgen. Immer wieder,

sowohl in den Vorträgen als auch in den Diskussionsbeiträgen, spielte die Frage der Adressatengerechtheit eine grosse Rolle. Lutz fasste es treffend zusammen: Die Allgemeinverständlichkeit des Rechts sei zwar unrealistisch, aber doch eine nützliche Fiktion, da sie wesentlich dazu beitrage, in den Bemühungen um Verständlichkeit nicht nachzulassen.

Die Veranstaltungsreihe soll fortgesetzt werden.

*Andreas Hartmann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Lex Lingua Gesellschaft für Rechts- und Fachsprache mbH, [www.lex-lingua.de](http://www.lex-lingua.de), E-Mail: [hartmann@lex-lingua.de](mailto:hartmann@lex-lingua.de)*