

Zsuzsa Parádi / Konstantin Tacke

Viertes Europäisches Symposium zur Verständlichkeit von Rechtsvorschriften

Vom 15. bis 16. November 2018 fand das vierte Europäische Symposium zur Verständlichkeit von Rechtsvorschriften im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) in Berlin statt.

Categoria di articoli: Resoconti di convegni

Citazione: Zsuzsa Parádi / Konstantin Tacke, Viertes Europäisches Symposium zur Verständlichkeit von Rechtsvorschriften, in: LeGes 30 (2019) 1

Inhaltsübersicht

Tag 1 des Symposiums, 15. November 2018

Panel 1: Projekte zur Verbesserung der Normqualität und der Verständlichkeit sowie des Zugangs zum Recht

Panel 2: Gesetzestechnische Möglichkeiten zur Gestaltung gut strukturierter Rechtsvorschriften

Tag 2 des Symposiums, 16. November 2018

Panel 3: Rechtsvorschriften im Kontext von Mehrsprachigkeit

Panel 4: Texte, die Rechtsvorschriften verständlich machen

Panel 5: Wissenschaftliche Untersuchungen mit Bezug zum Thema «Verständlichkeit von Rechtsvorschriften»

Fazit

[Rz 1] Das Symposium, das die erfolgreiche Veranstaltungsreihe nach den Konferenzen der Jahre 2012, 2014 und 2016 fortführte, diente auch in diesem Jahr wieder dem interdisziplinären Austausch von Fachleuten, denen die Verständlichkeit von Rechtsvorschriften ein Anliegen ist. Die Veranstaltung ist nicht als wissenschaftliche Tagung im klassischen Sinne konzipiert, sondern versteht sich als Fachtagung von Praktikerinnen und Praktikern, die entweder selbst im Gesetzgebungsverfahren arbeiten oder sich aus einer anderen, z. B. linguistischen, Perspektive Verständlichkeitsaspekten von Rechtsnormen und gesetzestechnischen Fragen widmen.

[Rz 2] Der Einladung des BMJV zum diesjährigen Symposium waren Vertreterinnen und Vertreter aus zehn EU-Mitgliedstaaten, aus Norwegen und Island sowie der Schweiz gefolgt; auch Vertreter von Institutionen der Europäischen Union (von Kommission, Parlament und Zentralbank) und aus den Parlamenten und Verwaltungen der deutschen Bundesländer, aus Wissenschaft und Forschung sowie von Einrichtungen der Aus- und Fortbildung von Legistinnen und Legisten nahmen an der Veranstaltung teil. ELKE SCHADE, Leiterin des Referats für Rechtsprüfung, Sprachberatung und Allgemeines Verwaltungsrecht des BMJV, hiess die rund 120 Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Namen des Veranstalters willkommen.

[Rz 3] Die zweitägige Veranstaltung war in insgesamt fünf themenbezogene Panels aufgeteilt, in denen Projekte zur Verbesserung der Normqualität und der Verständlichkeit des Rechts vorgestellt sowie Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen zu diesen Themen präsentiert wurden; es wurden Wege zur Vermittlung rechtlichen Wissens an Bürger und Rechtsanwender aufgezeigt und die Herausforderungen für die Verständlichkeit von Rechtsvorschriften im Kontext von Mehrsprachigkeit – wie in der Europäischen Union mit ihren 24 Amtssprachen – diskutiert. Die Referenten des jeweiligen Tages bildeten zusammen mit den Moderatoren des Symposiums das Podium. Nach jedem Vortrag und zum Abschluss eines jeden Panels war Gelegenheit, das Gehörte auf dem Podium und mit dem Auditorium zu diskutieren. Durch die Veranstaltung führten Dr. SEBASTIAN JECKEL, Leiter des Referats für die Koordinierung der Zusammenarbeit in der EU für den Bereich des BMJV, und STEPHANIE THIEME, Leiterin des Redaktionsstabs Rechtssprache beim BMJV.

Tag 1 des Symposiums, 15. November 2018

Verständlichkeit (Prof. Dr. WOLFGANG KLEIN)

[Rz 4] Das Symposium eröffnete WOLFGANG KLEIN, Mitglied der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften und ehemaliger wissenschaftlicher Leiter der Abteilung «Spracherwerb» beim Max-Planck-Institut für Psycholinguistik in Nijmegen (Niederlande), mit seinem Vortrag zum übergeordneten Thema des Symposiums «Verständlichkeit von Rechtsvorschriften». Kleins Position: Gesetze müssen allgemeinverständlich sein, denn jede Bürgerin, jeder Bürger sei dem Recht unterworfen. Dass sich dabei präzise Rechtsnormen und adressatengerechte Formulierungen «für jedermann» nicht gegenseitig ausschliessen müssen, könne man u. a. am Zivilgesetzbuch der Schweiz erkennen.

[Rz 5] Entscheidend für das Verstehen von Gesetzen sei jedoch nicht in erster Linie eine einfache sprachliche Form, sondern das Vorwissen des Einzelnen sowie dessen sprachliches und text-externes Kontextwissen; dies hätten Untersuchungen mit der Methode des lauten Denkens ergeben. Ausserdem müsse berücksichtigt werden, dass jedes einzelne Gesetz eingebettet ist in seine Auslegungshistorie und in das gesamte Rechtssystem. Rechtsvorschriften müssten demzufolge in nutzerfreundlicher sprachlicher Form besser ausgerichtet werden auf das (individuelle) Vorwissen der Adressaten. Wie das gelingen könne, dazu sei mehr empirische Forschung nötig.

[Rz 6] In der anschliessenden Diskussion wurde betont, dass es für ein besseres Verständnis rechtlicher Zusammenhänge erforderlich wäre, juristisches Wissen bereits in der Schule zu vermitteln und Rechtswissen zum Alltagswissen zu machen. Zudem könnten Rechtsvorschriften durch erläuterndes Begleitmaterial wie «Beipackzettel in «Jedermann-Sprache» oder durch eine Kombination von Regelungstext und visualisierter Abbildung den Adressaten verständlich gemacht werden.

Panel 1: Projekte zur Verbesserung der Normqualität und der Verständlichkeit sowie des Zugangs zum Recht

[Rz 7] Im ersten Panel des Symposiums standen die sprachliche Klarheit von Rechtsvorschriften und die Normenreduktion durch Rechtsbereinigung im Fokus sowie die Frage, welche gedanklichen Vorarbeiten erforderlich sind, um Normen in sprachlich klarer Form zu fassen.

Zum Versuch einer vor allem sprachlichen Verbesserung des über 200 Jahre alten österreichischen ABGB (o. Univ.-Prof. Dr. PETER BYDLINSKI)

[Rz 8] Über sein Projekt, den Text des österreichischen Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuchs (ABGB) verständlicher zu gestalten, sprach PETER BYDLINSKI, der am Institut für Zivilrecht, Ausländisches und Internationales Privatrecht der Karl-Franzens-Universität Graz (Österreich) lehrt. Im ABGB, das bis heute die zentralen Normen des österreichischen Privatrechts enthalte, seien rund 45 Prozent der Vorschriften seit 1811 ganz oder nahezu unverändert; dies führe – nicht nur bei Studierenden der Rechtswissenschaft, sondern auch bei Rechtsanwendern und juristischen Laien – zu Verständnisproblemen, so BYDLINSKI. Die Verständnisschwierigkeiten machte er u. a. fest an der Inhomogenität einzelner Teile des ABGB («technisch/formal/unanschaulich vs. blumig-beispielhaft/unpräzise»), an der veralteten Sprache und an inhaltlichen Widersprüchen zwischen altem und neuem Recht – so seien einzelne Normen nur materiell derogiert worden, ohne dass die entsprechende Norm im ABGB geändert worden sei. Bydlinski stellte auch einige

seiner Grundsätze zur Verbesserung des ABGB vor: So sollte z. B. Grundsätzliches vor Ausnahmen geregelt werden, Paragraphen sollten stärker gegliedert werden und altertümliche Ausdrücke sollten durch zeitgemässe ersetzt werden.

[Rz 9] BYDLINSKI betreibt das Projekt zur sprachlichen Verbesserung des ABGB seit 2015 mit einem kleinen Team: Für 587 der 1333 Paragraphen habe das Team derzeit konkrete Vorschläge für Neuformulierungen erarbeitet – auch als Anregung für den Gesetzgeber.¹

[Rz 10] In der anschliessenden Diskussion wurden Bedenken geäussert, ob eine zu starke Vereinfachung von Rechtsvorschriften der komplexen rechtlichen Materie gerecht würde; zudem könnten durch Umformulierungen von geltenden Normen, insbesondere bei der Veränderung von Rechtstermini, hergebrachte Zusammenhänge innerhalb des Rechtssystems verwischt werden.

Klare Rechtssprache: Der Weg zu mehr sprachlicher Klarheit in norwegischen Rechtsvorschriften (TORUNN REKSTEN)

[Rz 11] Von dem Weg zu mehr sprachlicher Klarheit in norwegischen Rechtsvorschriften berichtete TORUNN REKSTEN, Senior Advisor beim Språkrådet, dem Norwegischen Sprachrat. Seit 2011 existiert in Norwegen das Projekt «Klare Rechtssprache», eine Kooperation zwischen dem Ministerium der Justiz und für öffentliche Sicherheit, dem Kommunal- und Modernisierungsministerium, dem Amt für öffentliche Verwaltung und eGovernment (Difi) und dem Språkrådet. Im Rahmen dieses Projektes, so REKSTEN, würden Gesetzestexte in interdisziplinären Schreibwerkstätten von Juristen, Linguisten und Experten des jeweiligen Fachgebiets gemeinsam erarbeitet. Dabei seien zunächst vier ausgewählte Gesetze überarbeitet worden, die grundsätzlich alle Bürgerinnen und Bürger betreffen können, darunter das Ausbildungsgesetz und das Erbschaftsgesetz. Die Gesetze sollten leichter lesbar und verständlicher gefasst werden, auch durch eine verbesserte Struktur; hierzu seien die Entwürfe Text- und Lesbarkeitsanalysen unterzogen worden. Die neuen Gesetzestexte seien anschliessend auch auf ihre Anwendbarkeit und Benutzerfreundlichkeit getestet worden – mit überzeugenden Ergebnissen.

[Rz 12] Langfristiges Ziel des Projekts «Klare Rechtssprache» sei es, die Arbeit an der Verständlichkeit von Rechtsvorschriften im Gesetzgebungsprozess aller Ministerien zu institutionalisieren, insbesondere für Gesetze, die sich hauptsächlich an die Bürgerinnen und Bürger richten. Die Voraussetzungen für ein solches Vorhaben scheinen in Norwegen günstig: REKSTEN erläuterte, in der norwegischen Kultur bestehe bei den Bürgerinnen und Bürgern und bei der Regierung ein hohes Bewusstsein für klare Kommunikation und für anwenderorientierte Dienstleistungen der Verwaltung. Zugleich würde die klare Sprache auch von Regierungsmitgliedern und anderen Politikern als unterstützendes Instrument für einen benutzerfreundlichen, offenen und effizienten öffentlichen Sektor geschätzt. Ein Ertrag dieser allseitigen Bemühungen um Klarheit ist die Gründung des Lehrstuhls für klare Rechtssprache an der Juristischen Fakultät der Universität Oslo, der in den kommenden zehn Jahren finanziell durch das Kommunal- und Modernisierungsministerium gefördert wird.

[Rz 13] Dass die sprachliche Optimierung von Rechtstexten Zeit verlangt, wurde in der anschliessenden Diskussion deutlich; der Prozess der Digitalisierung könnte jedoch neue Werkzeuge her-

¹ Der Beitrag von BYDLINSKI erscheint ebenfalls in dieser Ausgabe; PETER BYDLINSKI, Über den Versuch einer vor allem sprachlichen Verbesserung des österreichischen ABGB, in: LeGes 30 (2019) 1 .

vorbringen, die das Verfassen von Rechtstexten und insbesondere die Arbeit an der Sprache dieser speziellen Textsorten beschleunigen könnten.

[Rz 14] Gelegenheit, diese Fragen rund um klare Rechtssprache weiter zu diskutieren, bietet die Konferenz der Plain Language Association International im September 2019 in Oslo, zu der TORUNN REKSTEN alle Interessierten des Symposiums herzlich einlud.

Rechtsbereinigung und Deregulierung (Dr. GÜNTHER SCHEFBECK)

[Rz 15] Bemühungen zur Rechtsbereinigung und Deregulierung am Beispiel des österreichischen Bundesrechts stellte GÜNTHER SCHEFBECK, Leiter der Stabsstelle «Parlamentarismusforschung» der österreichischen Parlamentsdirektion, vor. Während die Deregulierung auf die Aufhebung von Rechtsvorschriften, die als nicht mehr erforderlich angesehen werden, abziele, habe die Rechtsbereinigung neben der Reduzierung des Rechtsbestandes auch die Systematisierung von Vorschriften zum Ziel.

[Rz 16] Die Rechtsbereinigung habe in Österreich mit dem Rechts-Überleitungsgesetz vom 1. Mai 1945 zur Aufhebung von NS-Recht begonnen, sei jedoch in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts nicht weiterverfolgt worden. Erst das Erste Bundesrechtsbereinigungsgesetz im Jahr 1999 habe alle vor dem 1. Jan. 1946 kundgemachten (nicht im Verfassungsrang stehenden) Rechtsvorschriften des Bundes ausser Kraft gesetzt, wenn diese nicht im Anhang des Gesetzes aufgeführt waren (sog. «Positivliste»). Mit dem Ersten Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz von 2008 seien dann alle als nicht mehr geltend festgestellten bundesverfassungsrechtlichen Rechtsvorschriften (sog. «Negativliste») aufgelistet worden. Ziel des Programms der derzeitigen Regierung sei die weitere Harmonisierung von Regelungen und Rechtsbegriffen: Mit einem neuen Bundesrechtsbereinigungsgesetz sei beabsichtigt, alle vor dem 1. Jan. 2000 in ihrer Stammfassung kundgemachten Bundesgesetze und Rechtsverordnungen zum 31. Dez. 2018 aufzuheben; die Vorschriften, die nicht mit Ablauf dieses Datums ausser Kraft träten, würden in der Anlage zu diesem Gesetz aufgelistet. Mit der Umsetzung dieses Gesetzes würden rund 600 von 1600 Bundesgesetzen (rd. 40%) und rund 1800 von 3400 Verordnungen (rd. 55%) ausser Kraft treten.

[Rz 17] Thema der anschliessenden Diskussion waren auch die mühevollen Erfahrungen mit der Rechtsbereinigung in Deutschland. Die Anstrengungen zur Rechtsbereinigung zahlten sich jedoch aus – und vor allem vor dem Hintergrund der digitalen Verarbeitung und Anwendung von Vorschriften müsse gewährleistet sein, dass der Rechtsbestand regelmässig um überflüssige Normen bereinigt wird («Deregulieren vor Digitalisieren»).

Denkwerkzeuge für Legisten (MATTHIAS SCHMID)

[Rz 18] Das erste Panel beendete MATTHIAS SCHMID, Leiter des für Urheber- und Verlagsrecht zuständigen Referats des BMJV, mit seinem Vortrag. Ausgehend von der Tatsache, dass Legistinnen und Legisten in der Frühphase der Entwurfsgestaltung zwar meist noch keinen abschliessenden Überblick über die Komplexität der zu regelnden Materie haben, dafür aber den grössten Gestaltungsspielraum, warb SCHMID dafür, sich dieser Frühphase des Gesetzgebungsprozesses stärker zu widmen – denn hier gelte es, Fehler zu vermeiden, die sich im schlechtesten Fall bis zur Bekanntmachung verstetigen: «Der erste Text entscheidet!» Notwendig sei aus seiner Sicht die Anwendung einfacher «Denkwerkzeuge», die anhand von methodischen Systematisierungen (z. B. Visualisierungen) helfen könnten, stets den Überblick über die verschiedenen Akteure der zu regelnden Rechtsmaterie zu behalten, Konstanz in der Verwendung von Begrifflichkeiten zu wahren oder Verfahren und Prozesse detailliert und nachvollziehbar abzubilden. Implizites Wissen

würde auf diese Weise explizit, ein Gesetzentwurf besser kommunizier- und erklärbar. Perspektivisch gelte es, eine Palette solcher Denkwerkzeuge zu entwickeln und Legisten in Bezug auf die Anwendung dieser Werkzeuge methodisch zu schulen, z. B. in einer «Akademie für Legisten».

[Rz 19] Die anschließende Diskussion widmete sich den Fragen, ob und inwieweit zukünftig Visualisierungen Bestandteile von Gesetzestexten werden können und welche Auswirkungen die zunehmende Digitalisierung auf die Genese und die endgültige Form von Vorschriften haben könnte.

Panel 2: Gesetzestechnische Möglichkeiten zur Gestaltung gut strukturierter Rechtsvorschriften

[Rz 20] Im Fokus dieses Panels standen die Gliederung von Vorschriften, die Auswirkungen von Abstraktheit bzw. Konkretheit in Bezug auf die Formulierung von Vorschriften sowie die Verwendung von Terminologie-Glossaren.

Das zweite Hauptstück, mit Untertiteln – Gesetzesgliederungen aus Perspektive der Legiformatik (Dr. Dr. HANJO HAMANN)

[Rz 21] Zunächst stellte HANJO HAMANN, Senior Research Fellow am Bonner Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern, seine computergestützte empirische Studie vor: Er hat rund 5300 deutsche Bundesgesetze daraufhin untersucht, ob sie die rechtsförmlichen Vorgaben des vom BMJV herausgegebenen Handbuchs der Rechtsförmlichkeit² erfüllen, insbesondere im Hinblick auf die Verwendung von Gliederungseinheiten und deren Überschriften. Obwohl sich Negativbeispiele in Form von übermässig langen Überschriften oder der nicht regelkonformen Verwendung von Gliederungseinheiten finden liessen, konnte HAMANN doch konstatieren, dass sich im Wesentlichen eine einheitliche Formgebung feststellen lasse. Da eine einheitliche Gliederung die Erfassung von Vorschriften in Datenbanken erleichtere und grundlegende Voraussetzung für eine computergestützte Textverarbeitung und -auswertung sei, plädierte er dafür, die rechtsförmlichen Vorgaben noch konsequenter einzuhalten.

[Rz 22] Anschliessend diskutiert wurde die Idee, Gesetze daraufhin zu untersuchen, ob sie sich im rechtssystematischen Aufbau ähneln und ob sich daraus Optimierungsbedarf ableiten lässt. Durch digitale Repräsentation liessen sich z. B. kontextualisierende Modelle statt linearer Strukturen erstellen. Dies könnte unterschiedliche Abbildungsformen von ein und demselben Gesetzestext ermöglichen – z. B. einmal nach Adressaten und einmal nach Situationen sortiert.

Überschriften für Rechtssätze (Prof. Dr. KASPAR FREY)

[Rz 23] Über die Funktion von Überschriften als Mittel der übersichtlichen Strukturierung von Rechtsvorschriften sprach KASPAR FREY, Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder). Anhand acht «weicher» Kriterien präsentierte er zunächst, welche Eigenschaften seines Erachtens eine gelungene Überschrift ausmachen: Überschriften sollten (1) sprachlich korrekt sein, (2) aussagekräftig im Hinblick auf den Norminhalt, (3) kommentarfrei, (4) verständlich, (5) kurz gefasst, (6) über den

² Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): Handbuch der Rechtsförmlichkeit. Empfehlungen zur Gestaltung von Gesetzen und Rechtsverordnungen. 3., neu bearbeitete Auflage. 2008. Bundesanzeiger Verlag, Köln.

Normtext hinweg inhaltlich und formal gleichartig, (7) an den jeweiligen Rechtsfolgen der Norm orientiert und (8) beschränkt auf ein Thema. Im Anschluss überprüfte FREY, welche Formulierung sich aufgrund der von ihm aufgestellten Kriterien für die Überschrift des § 56 des Bürgerlichen Gesetzbuchs empfiehlt.

[Rz 24] Auch dieser Beitrag wurde wieder vor dem Hintergrund zunehmender Digitalisierung diskutiert: So sollte man in die Kriterien zur Formulierung von Überschriften auch einbeziehen, dass diese schlagwortfähige Bestandteile aufweisen müssten und – insbesondere im Deutschen – nicht aus «Bandwurmwörtern» bestehen dürften.

[Rz 25] Diskutiert wurde ebenfalls, ob es für die bessere Strukturierung und für das Verständnis einer Norm sinnvoll sein könnte, auch die einzelnen Absätze eines Paragraphen jeweils mit einer Überschrift zu versehen.

Using vague language in laws and regulations to facilitate interaction with professional judgement (Associate Professor JON C. F. NORDRUM)

[Rz 26] Mit einem weiteren Beitrag aus Norwegen thematisierte JON C. F. NORDRUM, der Rechtsetzungslehre und Rechtssprache am Institut für öffentliches Recht der Universität Oslo lehrt, inwiefern ein abstrakter Formulierungsstil das Verstehen von Rechtsvorschriften beeinflusst. In Norwegen, wie in vielen anderen europäischen Ländern, würden Vorschriften eher abstrakt und generell als konkret formuliert. Diese These untermauerte er mit einer Studie aus dem Jahr 2003, die für eine Reihe europäischer Länder den Grad an Konkretheit von Normen untersucht hat: Während Normen vor allem in den nordischen Ländern, gefolgt von Frankreich und Deutschland, abstrakt formuliert würden und sich Norwegen sogar als das Land mit den am wenigsten konkret formulierten Normen herausgestellt habe, weise Grossbritannien mit seiner Rechtsordnung, deren Rechtsquellen vorrangig richterliche Entscheidungen konkreter Fälle (case law) und keine abstrakt formulierten Gesetze sind, die am konkretesten formulierten Rechtssätze auf. Anderen Studien zufolge soll das US-amerikanische Recht sogar 15-mal so konkret formuliert sein wie das norwegische.

[Rz 27] Auch wenn eine abstrakte Gesetzessprache Vorteile wie die flexible Normanwendung auf viele Sachverhalte durch Adaption («Abstraktionsprinzip») mit sich bringe, stelle die Abstraktheit in Normen die Leser/Adressaten von Gesetzen doch vor die Schwierigkeit, im konkreten Fall eine Lösung für ihr rechtliches Problem zu finden. Im Zweifel sei der Leser auf Rechtsbeistand angewiesen, da ihm das nötige Hintergrundwissen für die Anwendung der abstrakt gehaltenen Norm fehle. NORDRUM zog daraus den Schluss, dass eine abstrakte Gesetzessprache nur dann eine gelungene Gesetzessprache sein könne, wenn entweder alle potenziellen Adressatinnen und Adressaten über das gleiche Hintergrundwissen zu einer Norm verfügen oder den Lesern/Adressaten bewusst ist, dass und inwiefern abstrakte Formulierungen Ermessensspielräume eröffnen. Diese zu füllen, sei wiederum nur mit professioneller Rechtsberatung möglich.

[Rz 28] In der anschliessenden Diskussionsrunde wurden weitere Vor- und Nachteile abstrakt formulierter Normen gegeneinander abgewogen. So würden abstrakte Normen einer Überregulierung, wie sie z. B. häufig der Rechtsetzung auf europäischer Ebene angelastet wird, entgegenwirken. Auf der anderen Seite wurde konstatiert, dass sich in sozialen Gemeinschaften eine gewisse Sehnsucht nach Normierung («hunger for norms») feststellen lasse: Selbst wenn auf legislativer Ebene abstrakte Normen verfasst würden, würden diese auf der Verwaltungsebene in sehr konkreten Vorschriften ausformuliert. Auch könnten dem Einzelfallrecht im angloamerikanischen Raum durchaus Vorteile abgewonnen werden – denn je konkreter Vorschriften formu-

liert seien, umso weniger Ermessens- und Diskussionsspielraum ergebe sich für den Vollzug. Und auch für die Systematisierung von Normen im digitalen Zeitalter seien konkrete Formulierungen eher verwendbar als abstrakte.

An Example of Terminology Work in Finland: Glossary of Growth Services (EEVA ATTILA)

[Rz 29] Der vierte Vortrag des zweiten Panels führte nach Finnland. EEVA ATTILA, Senior Ministerial Advisor im finnischen Ministerium für Wirtschaft und Arbeit, stellte dar, warum terminologische Grundlagenarbeit hilfreich für das Verfassen verständlicher Gesetze sei. Das Ministerium hat im Jahr 2017 im Rahmen der Ausarbeitung eines Gesetzespakets zur Erneuerung des Gesundheits- und Sozialsystems ein Glossar erstellt, das 55 Begriffe dieser Gesetze jeweils definiert, aber auch anhand eines Diagramms systematisch zueinander in Beziehung setzt. Das Vorhaben soll eine einheitliche Verwendung der Begriffe durch alle Rechtsanwender gewährleisten. Eine Harmonisierung der Terminologie sei ATTILA zufolge zudem Voraussetzung dafür, dass Begriffe digital verwendet und für die Verarbeitung durch künstliche Intelligenz zur Verfügung stehen könnten (Nutzung der semantischen Interoperabilität). Die Herausforderung bei der Erstellung eines solchen Glossars liege darin, dass Begriffe wie beispielsweise «pay» eine Reihe an möglichen Definitionen eröffnen. Als problematisch könne sich laut ATTILA auch erweisen, dass gleiche Begriffe in verschiedenen Vorschriften unterschiedliche Bedeutungen haben. Umso wichtiger seien daher konkrete Begriffsbestimmungen.

[Rz 30] Das Glossar wurde im Herbst 2018 veröffentlicht und wird fortlaufend aktualisiert. Langfristiges Ziel sei es, Terminologiearbeit regelmässig in den Gesetzgebungsprozess einzubinden.

Abschlussdiskussion zu Panel 2

[Rz 31] In der abschliessenden Diskussionsrunde wurde zunächst in Anknüpfung an HAMANNS Vortrag thematisiert, welche Chancen in Deutschland der Versuch einer durchweg gleichartigen Strukturierung sämtlicher Gesetze und Verordnungen hätte (BYDLINSKI). Die Realisierung eines solchen Vorhabens würde derzeit alleine schon daran scheitern, dass die Empfehlungen des Handbuchs der Rechtsförmlichkeit nur für Vorschriften auf Bundesebene gelten – während die Länder z. T. auf eigene Vorgaben zur Rechtsförmlichkeit zurückgreifen würden. Zudem müssten die Legistinnen und Legisten noch stärker von den Vorteilen einer solchen Gleichförmigkeit überzeugt werden – doch der Nutzen gleichförmiger Strukturen sei bisher weder allgemein für Rechtsvorschriften noch in Bezug auf die Optimierung der Verständlichkeit von einzelnen Normen untersucht worden. Demzufolge werde ein Projekt zur einheitlichen Strukturierung des vorhandenen Rechts im Hinblick auf das Verhältnis von Aufwand und Nutzen – auch angesichts der Erfahrungen mit der Rechtsbereinigung in Deutschland – kritisch betrachtet (SCHADE).

[Rz 32] Dem Vorschlag HAMANNS, dass alle digitalisierten Vorschriften «auf Knopfdruck gleichgezogen» werden könnten, wurde entgegnet, dass Form und Struktur von Normen nicht losgelöst vom Inhalt der Norm betrachtet und behandelt werden dürften – reines «polishing» (ATTILA) würde hier nicht zum Ziel führen. Zwar sei unabweisbar, dass auch in der Gesetzgebung die digitale Form die Papierform ablöse und sich demzufolge auch Juristinnen und Juristen – entgegen ihrer Tradition – mit digitalen Prozessen wie der semantischen Interoperabilität von Rechtstexten stärker in methodischen Schulungen befassen müssten; dennoch dürften die traditionellen Inhalte der juristischen Lehre nicht an Gewicht verlieren, da Sachverhalte immer komplexer würden und von professionellen Rechtsanwendern ein konstant hohes Ausbildungsniveau verlangten (BYDLINSKI).

Tag 2 des Symposiums, 16. November 2018

Grusswort der Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz, Dr. KATARINA BARLEY

[Rz 33] Zu Beginn des zweiten Symposium-Tages begrüßte die Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz KATARINA BARLEY die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in ihrem Haus. Sie würdigte die Bemühungen der Anwesenden um eine verständliche Rechtssprache und betonte, gute Gesetze seien heute wichtiger denn je: In Zeiten, in denen der Rechtsstaat unter Druck geraten sei, sei die Verständlichkeit von Rechtsvorschriften Grundlage für die Unterstützung der rechtsstaatlichen Prinzipien und für die Akzeptanz des Regierungswillens durch die Bevölkerung. Ministerin BARLEY unterstrich, Gesetzestexte müssten aus diesen Gründen möglichst klar und zumindest in der Grundanlage für alle verständlich sein. Zudem müsse das Handeln der Regierung den Bürgerinnen und Bürgern besser erklärt werden.

[Rz 34] Welche sprachlichen Faktoren den Mangel an Verständlichkeit von Gesetzen verursachen können, auch im Kontext verschiedener Amtssprachen, wie Adressatinnen und Adressaten mit Gesetzestexten und deren Verständlichkeitshürden umgehen und verschiedene Ideen, den Adressaten die Inhalte von Rechtsvorschriften zu vermitteln – das sollten die Themen dieses zweiten Konferenz-Tages sein.

Stages in the process of legislative and regulatory development in Spain and recommendations to produce well structured and accessible legal provisions

(JULIO FUENTES GÓMEZ/Associate Professor Dr. CRISTINA CARRETERO GONZÁLEZ)

[Rz 35] JULIO FUENTES GÓMEZ, stellvertretender Abteilungsleiter für Seeverkehrsrecht und internationale Zusammenarbeit im spanischen Ministerium für Entwicklung, und CRISTINA CARRETERO GONZÁLEZ, Associate Professor für Verfahrensrecht an der Päpstlichen Universität Comillas Madrid, gaben zunächst einen Überblick über das Rechtsetzungsverfahren in Spanien und die dortigen Grundsätze guter Rechtsetzung. In ihrem Vortrag wiesen sie auch auf Faktoren hin, die die Funktion des Rechtsetzungsverfahrens stören können, wie die Möglichkeit, statt der Durchführung eines regulären Verfahrens auf königliche Erlasse zurückzugreifen und so z. B. eine anderenfalls verpflichtende öffentliche Anhörung zu einem Gesetzentwurf zu umgehen; denn königliche Erlasse müssten nur durch den Ministerrat angenommen werden. Zudem würden in Spanien Leitfäden für eine bessere Rechtsetzung kaum beachtet und es gebe kein Netzwerk für klare Rechtssprache – wie beispielsweise in Norwegen (vgl. den Vortrag von REKSTEN).

[Rz 36] Im zweiten Teil ihres Vortrags sprachen FUENTES GÓMEZ/CARRETERO GONZÁLEZ über die gängigsten sprachlichen Verständnishürden in Rechtstexten. Diese habe der spanische Sachverständigenausschuss zur Entwicklung gut strukturierter und adressatengerechter gesetzlicher Bestimmungen im Rahmen einer Untersuchung der spanischen Gesetzessprache ermittelt. Hauptkritikpunkt des Ausschusses sei, dass in Gesetzen insgesamt eine zu komplizierte Sprache verwendet werde, die weit entfernt sei von der des «Durchschnittsbürgers». Dies zeige sich insbesondere an unnötig langen Sätzen und zu komplexen Paragrafen, an der fachsprachlichen Terminologie und an der Verwendung von Verweisen.

Panel 3: Rechtsvorschriften im Kontext von Mehrsprachigkeit

Have 20 years changed perceptions about usage of Finnish in the EU? (AINO PIEHL)

[Rz 37] AINO PIEHL, EU-Sprachberaterin vom Institut für die Sprachen Finnlands (Helsinki/Finnland), beschäftigte sich in ihrem Vortrag mit der Frage, welchen Einfluss die Rechtssprache der Europäischen Union in den vergangenen 20 Jahren auf die finnische Rechts- und Verwaltungssprache genommen hat. In den Jahren 1998, 2006 und 2018 hat das Institut für die Sprachen Finnlands Umfragen unter finnischen Regierungsbeamten dazu durchgeführt, wie diese die Verständlichkeit finnischer Übersetzungen von EU-Rechtstexten gegenüber originär finnisch formulierten Rechtstexten beurteilen. Das Ergebnis: In allen drei Umfragen gaben mehr als 80 Prozent der Befragten an (1998: 82%; 2006: 83%; 2018: 82%), dass die finnischen Sprachfassungen von EU-Rechtstexten schwerer zu verstehen seien. Die Mehrheit der Befragten machte dies an langen und syntaktisch komplexen Satzgefügen fest; auch unvertraute Terminologie führte gemäss der Umfrage zu Schwerverständlichkeit.

[Rz 38] Fast alle Befragten hätten daher bei ihrer Arbeit vorrangig die englische und seltener die finnische Sprachfassung von EU-Rechtstexten genutzt. PIEHL führte dies darauf zurück, dass Englisch die Hauptverkehrssprache in den EU-Institutionen sei. Zudem werde die englische Sprachfassung häufig als «die eigentliche Fassung» zugrunde gelegt. Ursache dafür seien auch ungenaue Übersetzungen aus dem englischen Original in die nationale Amtssprache.

Verständlichkeit im Rahmen der authentischen Mehrsprachigkeit auf Unionsebene: Aspekte und Herausforderungen anhand der EU-Antiterrorismusrichtlinie (Prof. Dr. ISOLDE BURR-HAASE/NADINE SCHREIBER)

[Rz 39] Welche wesentlichen Anforderungen an die Sprachfassungen von EU-Rechtsvorschriften des Sekundärrechts gestellt werden, legten ISOLDE BURR-HAASE, Professorin für Europäische Rechtslinguistik an der Universität zu Köln, und ihre Doktorandin NADINE SCHREIBER dar: So müsse jede der 24 amtlichen Sprachfassungen in sich verständlich sein; zugleich gelte die authentische Mehrsprachigkeit, d. h. alle Sprachfassungen seien gleichermaßen verbindlich. Für die Sprachjuristen und Übersetzer, die die Sprachfassungen erstellen, bedeute dies, dass sie beständig zwischen der Parallelität der Formulierungen (in etwa: gleiche Bedeutung bei gleicher Form) einerseits und der Äquivalenz der Formulierungen (in etwa: gleichwertige Bedeutung bei unterschiedlicher Form) andererseits abwägen müssen: Grundsätzlich sollten äquivalente Inhalte in allen Sprachfassungen auch in paralleler Form zum Ausdruck gebracht werden; anderenfalls müsse die Parallelität der Formulierungen gegenüber der Äquivalenz der Inhalte und der Bedeutungen zurücktreten. Die beiden Referentinnen erörterten, dass in den verschiedenen Sprachfassungen der Richtlinie (EU) 2017/541 (EU-Antiterrorismusrichtlinie) z. B. für die gleichen Arten von Waffen unterschiedliche Begriffe verwendet würden (*armi da fuoco* – *armas de fuego* – *weapons* – *armes*). Mit Legaldefinitionen und den Erwägungsgründen zeigten BURR-HAASE/SCHREIBER zwei weitere Möglichkeiten auf, Verständlichkeit – insbesondere ein Verständnis der rechtlichen Konzepte, die einem Begriff zugrunde liegen – im EU-Sekundärrecht herzustellen.

Abschlussdiskussion zu Panel 3

[Rz 40] Eine der Herausforderungen für die Verständlichkeit von Rechtsvorschriften im Kontext der Mehrsprachigkeit auf EU-Ebene – das zeigte die Diskussion, die das dritte Panel abschloss – sei der Einfluss unterschiedlicher Rechtssysteme. Das EU-Recht sei zum einen durch

angelsächsisches Fallrecht und zum anderen durch das abstrakte kontinentale Recht geprägt (vgl. den Vortrag von NORDRUM und die sich daran anschließende Diskussion). Dies habe auch Auswirkungen auf die rechtlichen Traditionen und die rechtlichen Konzepte der Mitgliedstaaten, die das EU-Recht in nationales Recht umsetzen müssen. Bei dieser Umsetzung, so FUENTES GÓMEZ/CARRETERO GONZÁLEZ, müsse die EU-Kommission die Mitgliedstaaten stärker unterstützen.

[Rz 41] Grundlage für rechtlich und sprachlich präzise, verständliche und äquivalente Rechtsvorschriften in allen 24 Amtssprachen der Europäischen Union könnte eine intensivere Zusammenarbeit zwischen den Legisten in den einzelnen Mitgliedstaaten, die über das juristische/fachliche Wissen verfügen, und den Übersetzern bei der Europäischen Kommission als Experten für die optimale sprachliche Umsetzung des Inhalts sein (so auch PIEHL); die Zusammenarbeit sollte zudem möglichst frühzeitig einsetzen, d. h. deutlich bevor ein Entwurf final abgestimmt ist. PIEHL wies darauf hin, dass ein entsprechendes Netzwerk für die Übersetzung von EU-Rechtsvorschriften in Finnland bereits seit 2009 bestehe. PIEHL wies darauf hin, dass ein entsprechendes Netzwerk für die Übersetzung von EU-Rechtsvorschriften in Finnland bereits seit 2009 bestehe.

[Rz 42] In der Diskussion im Plenum wurde aber auch deutlich, dass die Zusammenarbeit meist an der knapp bemessenen Zeit scheitere: Acht Wochen stünden für die Übersetzung und rechtliche Prüfung von EU-Rechtsvorschriften zur Verfügung. Zwar bemühten sich Sprachjuristen und Übersetzer nach Kräften, einheitliche, gut formulierte Sprachfassungen zu erstellen und den sogenannten EU-Jargon zu vermeiden; doch durch personelle Einsparungen schrumpfte der Übersetzungsdienst und Übersetzungsaufträge mussten zunehmend fremdvergeben werden.

Panel 4: Texte, die Rechtsvorschriften verständlich machen

[Rz 43] Im vierten Panel des Symposiums wurden Möglichkeiten vorgestellt, wie Rechtsvorschriften den Bürgerinnen und Bürgern und auch den professionellen Rechtsanwendern abseits von Gesetzestexten verständlich(er) gemacht werden können.

Verbraucherinformationen (Dr. PETER BISCHOFF-EVERDING)

[Rz 44] Über verschiedene Initiativen mit dem Ziel, die Kenntnis der Verbraucher über ihre Rechte zu verbessern, sprach PETER BISCHOFF-EVERDING, stellvertretender Leiter des Referats Verbraucher- und Marketingrecht bei der Generaldirektion Justiz und Verbraucher der Europäischen Kommission. In den Jahren 2016 und 2017 hatte die Europäische Kommission – mit dem Verbraucher-Fitness-Check und im Rahmen einer Evaluierung der Verbraucherrechterichtlinie – die Kenntnisse der Verbraucherinnen und Verbraucher über ihre Rechte, z. B. bei unlauteren Geschäftspraktiken oder unklaren Klauseln in Verträgen, erfragt. Ergebnis der Untersuchungen: Die Verbraucher kannten ihre Rechte zwar besser als erwartet; dennoch wurde auch ein deutlicher Verbesserungsbedarf festgestellt.

[Rz 45] In seinem Vortrag nannte BISCHOFF-EVERDING die sog. «Buttons» (mit Aufschriften wie «Pay Now» oder «Jetzt zahlungspflichtig bestellen»), die bei einer Bestellung im Internet auf einen kostenpflichtigen Einkauf hinweisen, als ein positives Beispiel für transparente Verbraucherinformation durch Unternehmen. Verbraucher informierten sich über ihre Rechte in der Regel zunächst bei den Unternehmen als ihren Vertragspartnern. Die Unternehmen könnten daher an entsprechenden Trainingsprogrammen der Europäischen Kommission teilnehmen und sich

freiwillig selbstverpflichten, Verbraucherinformationen wie allgemeine Geschäftsbedingungen übersichtlich und nutzerfreundlich zu verfassen.

[Rz 46] Auch auf Massnahmen, wie die EU-Kommission Verbraucher direkt informiert, ging BISCHOFF-EVERDING ein: So seien Leitfäden ein probates Mittel, das Verstehen von Rechtsvorschriften zu erleichtern. Beim Verfassen solcher Leitfäden – ebenfalls in den 24 Amtssprachen der EU – werde Wert darauf gelegt, die wichtigsten Verbraucherrechte aus EU-Vorschriften zu identifizieren und diese in Zusammenarbeit von Verbraucherrechts-Experten und Sprachredakteuren in verständlicher Sprache als Verbraucherinformation aufzubereiten. Auch durch verschiedene Kampagnen wie «EUandME» und auf der Webseite europa.eu/youreurope³ würden Verbraucher über ihre Rechte informiert.

Das Föderale Informationsmanagement – FIM (FRANK SPANGENBERG)

[Rz 47] FRANK SPANGENBERG, Referent im Referat Bessere Rechtsetzung, Normenscreening und Förderales Informationsmanagement des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI), stellte mit dem Föderalen Informationsmanagement (FIM) ein Projekt der Bundesregierung vor, bei dem Rechtssprache in standardisierter Form in eine anwenderfreundliche Sprache übersetzt werde. Ein Ziel dieses Projektes sei es, Informationen zu allen relevanten Leistungen der Verwaltung (also u. a. zu den von Bürgern am häufigsten angefragten Leistungen, wie z. B. der Gewerbeanmeldung) für Bürger, Unternehmen und die vollziehende Verwaltung rechtsicher und verständlich darzustellen. Diese Leistungsinformationen sollen über Internetseiten des Bundes und jedes Bundeslandes, die zu einem Portalverbund zusammengeschlossen sein sollen, abrufbar sein. Ausserdem würden diese speziell aufgearbeiteten Leistungsinformationen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Behördennummer 115 zur Verfügung gestellt. Diese sollen anhand dieser Texte schnell und effektiv Bürgeranfragen beantworten können. Darüber hinaus sollen diese standardisierten Leistungsinformationen auch einem fehlerbehafteten und gegebenenfalls kostenintensiven ungleichen Vollzug von Rechtsvorschriften des Bundes durch die einzelnen Bundesländer vorbeugen.

[Rz 48] Das Verfahren des FIM, so erläuterte SPANGENBERG, sehe vor, dass für jede Verwaltungsleistung, die sich aus neuen Rechtsvorschriften (Bundesgesetz, Bundesverordnung) ergibt, zunächst diejenigen Prozesse definiert würden, die zu ihrer Erbringung erforderlich sind; die Prozesse würden anschliessend mithilfe einer Prozessbeschreibungssprache visualisiert. Auf der Grundlage der Prozesse würden die Datenfelder identifiziert, die z. B. für die Gestaltung von Antragsformularen erforderlich sind (Stammdaten). Aus der Prozessbeschreibung und den ermittelten Datenfeldern werde dann ein Text in bürgerfreundlicher Sprache verfasst (Stammtext) – mit Informationen zu Voraussetzungen für den Erhalt der Leistung, zu den erforderlichen Unterlagen für die Beantragung, zu Bearbeitungsfristen etc. Die Stammdaten und der Stammtext würden anschliessend an die Bundesländer zur näheren landesspezifischen Ausgestaltung weitergegeben. Zuständig für dieses Verfahren ist die sogenannte Bundesredaktion. Dieses Gremium besteht aus einer zentralen Koordinierungsstelle beim BMI und Ansprechpartnern in den einzelnen Bundesministerien für die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Rechtsvorschriften/Verwaltungsleistungen.

³ Zu den Verbraucherrechten: https://europa.eu/youreurope/citizens/consumers/index_de.html.

[Rz 49] SPANGENBERG erklärte, dass sich durch die Standardisierungsmassnahmen für die Verwaltung sowie für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen mehr Rechtssicherheit ergeben und sich die Transparenz des Rechts erhöhen solle.

Panel 5: Wissenschaftliche Untersuchungen mit Bezug zum Thema «Verständlichkeit von Rechtsvorschriften»

[Rz 50] Wissenschaftliche Studien zur Verständlichkeit von Rechtsvorschriften sind in Deutschland rar gesät. Umso interessanter war es, dass in diesem Panel zwei Studien präsentiert wurden, die die Verständlichkeit von Rechtsvorschriften unmittelbar zum Thema hatten – denn die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Fragestellungen aus diesem Kontext ergänzt die praktischen Bemühungen um verständlichere Gesetze.

Erfahrungen mit dem Umformulieren von komplexen Gesetzesartikeln: «Monster-Paragraf» im schweizerischen Zweitwohnungsgesetz (Prof. Dr. FELIX UHLMANN)

[Rz 51] Zunächst präsentierte FELIX UHLMANN, Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Leiter des Zentrums für Rechtsetzungslehre an der Universität Zürich, die Ergebnisse seiner Untersuchungen zur (Un-)Verständlichkeit einer Norm aus dem schweizerischen Zweitwohnungsgesetz (Art. 8 Abs. 3; von der Neuen Zürcher Zeitung als «Monster-Paragraf» bezeichnet). Diese Norm sei aufgrund ihrer Komplexität zu zweifelhafter Berühmtheit gelangt, da selbst die Parlamentarier, die die Vorschrift verabschiedeten, sie offensichtlich nicht verstehen konnten. Für UHLMANN war dies Anlass, zusammen mit seinen Studierenden die Verständlichkeit dieser Norm sowie zweier umformulierter Varianten zu überprüfen. In der Studie wurde die Verständlichkeit der Norm anhand dreier Untersuchungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten getestet bzw. bewertet: nach dem ersten Lesen («Primavista-Verständlichkeit»), bei der Anwendung der Vorschrift in einem konkreten Fall («Anwendungsverständlichkeit») und durch die Beurteilung der Verständlichkeit der Norm nach Lesen und Anwenden («A-posteriori-Verständlichkeit»). Erstaunliches Ergebnis der Untersuchung der «Primavista-Verständlichkeit» sei gewesen, dass die Studierenden die originale Formulierung des «Monster-Paragrafen» auf den ersten Blick als am verständlichsten einschätzten. Ebenso bemerkenswert sei das Ergebnis zur Untersuchung der «Anwendungsverständlichkeit», dass weder das Original noch die beiden Formulierungsvarianten eine korrekte Anwendung garantierten (hier schnitt eine der Formulierungsvarianten am besten ab, allerdings bei nur 20 Prozent an korrekten Antworten). Bei der Einschätzung der «A-posteriori-Verständlichkeit» stellte sich dann heraus, dass die Studierenden nicht mehr die originale Formulierung des «Monster-Paragrafen» als am verständlichsten beurteilten, sondern sich mehrheitlich für eine der beiden Formulierungsvarianten entschieden.

[Rz 52] UHLMANN zog aus den Ergebnissen der Untersuchung die Schlussfolgerung, dass nicht nur der reine Text die Grundlage für die Verständlichkeit einer Norm bilde, sondern auch die Voraussehbarkeit, die Akzeptanz und die Anwendbarkeit der Norm das Verstehen beeinflussten. Im Fall des «Monster-Paragrafen» wäre eine zusätzliche Erklärung des Gesetzgebers hilfreich gewesen; zudem könne es sinnvoll sein, komplexe Rechenoperationen, wie sie hier erforderlich waren, nicht (oder nicht nur) textlich, sondern mit einer Formel abzubilden.

[Rz 53] Diese Schlussfolgerung wurde auch in der anschliessenden Diskussion positiv bewertet: Auch wenn das Medium der Rechtsetzung traditionell der Text sei, so gebe es doch durchaus

überzeugende Beispiele, in denen die Abbildung des Textes durch eine Formel oder durch eine Zeichnung verständnisfördernd für den Adressaten der Norm sein könne.

Recht verständlich machen: Untersuchungen zur Verständlichkeit von Rechtstexten (Dr. CHRISTIAN JARCHOW)

[Rz 54] Eine weitere Studie präsentierte CHRISTIAN JARCHOW, Referent des im Bundeskanzleramt angesiedelten Referats «Wirksam regieren». Er stellte das interdisziplinär angelegte und gemeinsam mit dem BMJV durchgeführte Projekt «Recht verständlich machen» vor. Das Projekt soll Aufschluss darüber geben, welche Informationsmöglichkeiten juristische Laien und professionelle Rechtsanwender zur Beantwortung ihrer Rechtsfragen nutzen, ob sie dabei auch Gesetzestexte konsultieren, wie sie die Verständlichkeit der Gesetzestexte einschätzen, für wie erforderlich sie *verständliche* Vorschriften halten und zu welchen Rechtsbereichen die Befragten am häufigsten recherchieren. Ausgangspunkt der Studie war eine repräsentative Befragung des Statistischen Bundesamtes aus den Jahren 2015 und 2017, in der Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen die Zufriedenheit mit behördlichen Dienstleistungen angeben sollten («Lebenslagenbefragung»): Die Verständlichkeit des Rechts schnitt dabei am schlechtesten ab.

[Rz 55] Die Studie brachte hervor, dass auch juristische Laien Gesetze zur Lösung von Rechtsproblemen konsultieren und sowohl berufliche Rechtsanwender als auch juristische Laien Schwierigkeiten beim Verstehen von Rechtstexten haben. Dabei werde auch von beruflichen Rechtsanwendern ganz überwiegend die Meinung vertreten, dass Vorschriften auch von Nicht-Juristen verstanden werden sollen, insbesondere Gesetze, von denen Bürger direkt betroffen sind. Der Rechtsbereich, zu dem am häufigsten recherchiert werde, sei das Mietrecht. Interessant sei hierbei die Tatsache, dass nur ein geringer Bruchteil der Befragten bei Recherchen zum Mietrecht aus eigener Initiative behördliche Broschüren zu diesem Thema genutzt hatte; auf der anderen Seite bewerteten die Befragten es aber als sehr hilfreich, wenn ihnen solche Mietrechtsinformationen für die Lösung ihrer rechtlichen Probleme mit an die Hand gegeben worden waren.

[Rz 56] In der Diskussionsrunde im Anschluss an den Vortrag wurde angemerkt, dass sich die subjektive Einschätzung der Verständlichkeit von Rechtstexten bei Juristen und juristischen Laien naturgemäss unterscheide. Interessant wäre es deshalb, die Studie um Untersuchungen zu ergänzen, mit denen sich überprüfen liesse, ob der subjektive Eindruck der Schwerverständlichkeit von Rechtsvorschriften sich auch objektiv bestätigen lässt (z. B. durch Lösung konkreter Fallbeispiele von Probandengruppen mit unterschiedlichem fachlichen Hintergrund). Diskutiert wurde auch, welche Konsequenzen aus der Studie gezogen werden könnten: Zum einen wäre es denkbar, Vorschriften in Bezug auf ihre Verständlichkeit zu verbessern; zum anderen sollten auf Anwendungsprobleme zugeschnittene Begleitmaterialien für die potenziellen Adressaten im Internet besser auffindbar sein.

Abschlussdiskussion zu Panel 5

[Rz 57] Tenor der Vorträge und Diskussionen des fünften Panels war, dass die Bemühungen um verständliche Rechtsvorschriften nicht nachlassen dürften. Gerade in denjenigen Rechtsbereichen, die Bürger direkt betreffen, müsse eine maximale Verständlichkeit des Rechts erzielt werden. So schloss sich der Kreis zum Auftaktvortrag von WOLFGANG KLEIN, der dort bereits argumentiert hatte, dass in einer Demokratie gewährleistet sein müsse, dass die Bürger die Gesetze, denen sie Folge leisten müssen, auch verstehen müssen: «Ein Gemeinwesen, in dem das Volk herrscht, darf nicht von Gesetzen beherrscht werden, die das Volk nicht versteht».

Fazit

[Rz 58] Die wichtigsten Erkenntnisse des vierten Europäischen Symposiums zur Verständlichkeit von Rechtsvorschriften sollen in den folgenden sieben Thesen zusammengefasst werden:

1. Als sprachliche Hürden, die Gesetze und Rechtsverordnungen schwer verständlich machen, werden in verschiedenen Sprachen – gemäss den präsentierten Studien – dieselben Faktoren ausgemacht, ob in der finnischen (Piehl), der spanischen (FUENTES GÓMEZ/CARRETERO GONZÁLEZ) oder der deutschen (Rechts-)Sprache (JARCHOW; ähnlich auch BYDLINSKI): zu lange und unstrukturierte Paragraphen, zu lange, komplexe Sätze, eine ungewohnte, teilweise veraltete Sprache und die fachsprachliche Terminologie.
2. Die Arbeit an der Terminologie ist besonders in Kontexten wichtig, in denen nicht nur verschiedene Amtssprachen, sondern auch unterschiedliche rechtliche Konzepte und rechtliche Traditionen aufeinandertreffen und harmonisiert werden müssen, wie in der Europäischen Union (28 Mitgliedstaaten, 24 Amtssprachen). Die angestrebte authentische Mehrsprachigkeit verlangt von den Verfassern der einzelnen Sprachfassungen des EU-Sekundärrechts die Auseinandersetzung mit Fällen, in denen gleiche oder ähnliche Begriffe in verschiedenen Mitgliedstaaten Unterschiedliches bedeuten, mit Fällen, in denen bestimmte rechtliche Konzepte in einzelnen Mitgliedstaaten gar nicht existieren, und mit Fällen, in denen für geläufige Begriffe der Allgemeinsprache eine präzise, rechtssichere Definition gefunden werden muss (BURR-HAASE/SCHREIBER). Glossare oder Terminologie-Datenbanken (ATTILA) können den Verfassern der Sprachfassungen und auch deren Anwendern Hilfeleistung geben.
3. Die Arbeit an der Verständlichkeit von Rechtsvorschriften bzw. an einer klaren und präzisen Rechtssprache benötigt Zeit (PIEHL, REKSTEN). Zeit – und andere Ressourcen – in ausreichendem Umfang zur Verfügung zu stellen, ist Aufgabe der Politik – und nicht zuletzt eine Frage der Einstellung (FUENTES GÓMEZ/CARRETERO GONZÁLEZ) oder eine der politisch-sozialen Kultur (REKSTEN).
4. Die Abstraktheit der Vorschriften insbesondere des kontinentalen Rechtssystems erschwert den juristischen Laien das unmittelbare und umfassende Verstehen der Normen und macht im konkreten Einzelfall eine richterliche Subsumtion erforderlich (NORDRUM). Dies zeigt auch, dass die Allgemeinverständlichkeit des Rechts nicht allein durch Arbeit an der sprachlichen Oberfläche von Gesetzentwürfen erreicht werden kann. Das individuelle Vorwissen der Leserinnen und Leser (KLEIN) und die individuelle Bereitschaft, sich mit der Regelungsmaterie auseinanderzusetzen, spielen eine entscheidende Rolle.
5. Visualisierungen (SCHMID) und Formeln (UHLMANN) können als Instrumente dafür dienen, das, was textlich nur schwer oder mehrdeutig zum Ausdruck zu bringen ist, auf nachvollziehbare Weise bildlich darzustellen. Und: Visualisierungen sind geeignet, nicht erst die Adressaten beim Verstehen einer Norm, sondern bereits die Verfasser im Entstehungsprozess eines Entwurfs dabei zu unterstützen, ihre Gedanken bildhaft zu ordnen und sie auf dieser Grundlage anschliessend in Textform zu bringen (SCHMID).
6. Bemühungen um klare Sprache dürfen sich nicht auf Rechtsvorschriften beschränken: Wenn es darum geht, den Bürgerinnen und Bürgern das Regierungshandeln zu erklären (BARLEY), ihnen rechtliches Wissen zu vermitteln oder ihnen ihre Rechte und Pflichten zu erklären, ist gut verständliches und nutzerfreundliches Informationsmaterial, das die zugrunde liegenden Rechtsvorschriften begleitet, wesentlich (BISCHOFF-EVERDING, SPANGENBERG).

7. Der allgegenwärtige Digitalisierungsprozess ist Chance und Herausforderung zugleich – für die Arbeit an der Verständlichkeit von Rechtsvorschriften sowie für die Gesetzgebung, für die Anwendung und die Auslegung von Gesetzen, sogar für die Ausbildung von Juristen (HAMANN, NORDRUM, SCHMID, SPANGENBERG): Die Digitalisierung kann, ja: wird die Entwicklung von Werkzeugen und die Standardisierung von Prozessen (und Texten?) befördern und eröffnet neue Forschungsansätze.

Es ist jedoch auch zu erwarten, dass sich durch den zunehmenden Einfluss der Digitalisierung die Anforderungen an die Gesetzgebung als Prozess und an Gesetzestexte selbst verändern: In Rede standen auf diesem Symposium insbesondere die Maschinenlesbarkeit der Struktur von Gesetzen (HAMANN, FREY), die Formulierungstechnik (aufgrund einer besseren digitalen Verwendbarkeit von konkret formulierten Vorschriften gegenüber abstrakt-generellen) und die Harmonisierung der rechtlichen Terminologie (ATTILA, SCHEFBECK). All dies setzt Schulungen der Legistinnen und Legisten in der Anwendung von digitalen Prozessen im Allgemeinen und von digitalen Werkzeugen im Einzelnen voraus.

ZSUZSA PARÁDI UND KONSTANTIN TACKE, Gesetzesredakteure des Redaktionsstabs Rechtssprache beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.

Der Tagungsbericht ist auch veröffentlicht auf der Seite des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz: <https://www.bmjv.de/DE/Themen/RechtssetzungBuerokratieabbau/Sprachberatung/EUSymposium2018.html>.