

DIETER SIMON

## Rechtsverständlichkeit

Artikel 4, Absatz 7 der Niederösterreichischen Landesverfassung lautet folgendermaßen:

„Der Zugang der Bürger zum Recht ist zu gewährleisten und der Weg für den Bürger so leicht wie möglich zu gestalten. Im Hinblick darauf kommt einer Beschränkung von Rechtsvorschriften auf das unbedingt erforderliche Ausmaß, der Verständlichkeit der Gesetzes- und Behördensprache und der Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung besondere Bedeutung zu.“

Ein Verfassungssatz, dem vermutlich niemand den gebührenden Beifall verweigern würde: Eine kleine Zahl verständlicher Vorschriften, die obendrein freundlich gehandhabt werden. So wünscht sich der Bürger sein Recht. Und zwar, wie der Rechtshistoriker leicht nachweisen könnte, seit schriftliches Recht in der menschlichen Geschichte an die Stelle ungeschriebener Normen und mündlich tradiertter Gewohnheiten getreten ist. Von der römischen Antike bis in die europäische Moderne zieht sich in zahllosen Varianten die Klage, dass der Vorschriften zu viele seien, dass man sie nicht verstehen könne und dass Kürze und Einfachheit dem Gebot der Stunde entsprächen. Ein altes europäisches Projekt demnach. Die Stunden sind hartnäckig, geschäftig und boshaft verronnen. Aber auf die Meldung, dass dem Gebot Genüge geleistet worden wäre, wartet das Volk noch immer.

Woran liegt das? Volksmund und geplagter Bürger haben die Schuldigen in der Regel schnell ausfindig gemacht: Es sind die Juristen. Tatsächlich gibt es erhebliche Verdachtsgründe in dieser Hinsicht. Denn wer anders sollte von einem Recht, das dickleibig, undurchsichtig und unverständlich ist, profitieren, wenn nicht jene, die zu seiner Auslegung, Pflege und Fortbildung berufen sind – mithin die Juristen? Offenkundig leben sie – und zwar keineswegs schlecht – von der Fähigkeit, zu erkunden, zu wissen und vorherzusagen, was anderen bevorsteht oder nicht bevorsteht. Wenn, so muss man annehmen, diese anderen also in der Lage wären, selbst zu verstehen und selbst zu wissen, wären die Juristen tendenziell so überflüssig, wie sie jetzt tendenziell unverzichtbar sind. Konsequenterweise wird das allgemeine Ächzen über die Unverständlichkeit des Rechts über die europäischen Jahrhunderte hinweg von einem *cantus firmus* der Juristenschelte begleitet.

Wissen ist Macht und Geheimwissen ist geheime Macht. *Merito quis sacerdotes nos appellet* („Zu Recht sollte man uns Priester nennen“) verkünden voller Stolz die römischen Juristen in den Eröffnungssätzen der Pandekten, dem umfanglichsten und folgenreichsten Gesetzbuch der Geschichte. Priester! Das jahrtausendealte Symbol des geheimen und geheimnisvollen, dem Laien zwar bekannt gegebenen und von ihm verehrten, aber weder kontrollierten noch kritisierten Wissens. Und die Inhaber und Oberaufseher der Macht, die Götter und Gottgleichen, scheinen ihren Priestern recht zu geben: *Une constitution doit être courte et obscure* („Eine Verfassung muss kurz und dunkel sein“) soll Kaiser Napoleon gesagt haben – ein Spruch, der, falls er ihn nicht geäußert haben sollte, trefflich in seinem Geiste erfunden wurde. „Kurz“, damit man glaubt, die Verfassung leicht packen zu können, und „dunkel“, damit die Geschäftsführer und Assistenten der Macht, die Juristen, daraus hervorzaubern werden, was die Lage der Dinge erfordert. Alle jene, die beobachtet haben wie beispielsweise das Bundesverfassungsgericht den unschuldigen und insoweit völlig ahnungslosen Artikeln 3 und 12 des Grundgesetzes der Bundesrepublik, also dem Gleichheitssatz und dem Grundsatz der Berufsfreiheit, die genauen Zulassungszahlen für universitäre Studiengänge entlockt hat, müssen vermuten, dass die deutschen Verfassungsväter mit Napoleons *Maxime* vertraut waren.

Das ist der Zustand, den Georg Büchner in Dantons Tod geißelt:

„Das Gesetz ist das Eigentum einer unbedeutenden Klasse von Vornehmen und Gelehrten, die sich durch ihr eigenes Machwerk die Herrschaft zuspricht. Diese Gerechtigkeit ist nur ein Mittel, euch in Ordnung zu halten, damit man Euch bequemer schinde; sie spricht nach Gesetzen, die ihr nicht versteht, nach Grundsätzen, von denen ihr nichts wißt, Urteile, von denen ihr nichts begreift.“

Befremdlich ist in diesem Zusammenhang lediglich, dass es offenbar den Europäern in den letzten 2.000 Jahren nicht möglich war, das machthungrige Sonderinteresse eines einzelnen Berufsstandes in irgendeiner Weise zu eliminieren, zu unterlaufen oder zu blockieren. Die Säkularisierung ist geglückt, die Monarchie beseitigt, aber die Juristen ergötzen sich, wenn auch unter dem gelegentlichen Protest der Betroffenen, uneingeschränkt an ihrem Wissensmonopol.

Wie ihnen dies gelungen ist und weiterhin glückt, hat nicht als Erster, aber repräsentativ für viele Dichter und Denker aus Vergangenheit und Gegenwart, Jonathan Swift 1726 in seinem *Gulliver* angedeutet: „Außerdem verfügt diese Kaste“, so lässt er ihn in seinem Reisebericht die Juristen beschreiben,

„über einen besonderen Jargon, den außer ihnen niemand versteht und in dem auch ihre Gesetzbücher abgefaßt sind. Es ist ihnen dadurch gelungen

Wahrheit und Lüge, Recht und Unrecht ... völlig ... durcheinander zu bringen“.

„Ein besonderer Jargon“, das heißt: Unverständlichkeit infolge der Benutzung einer spezialisierten Fachsprache. Ein vertrautes Problem. Mediziner sind davon befallen und Naturwissenschaftler ohnehin, Soziologen und Philosophen auch, aber Mathematiker und Ökonomen erst recht. Eigentlich die ganze Wissenschaft. Weswegen sie zurzeit besondere Anstrengungen unternimmt, sich ihrem Publikum verständlich zu machen, einem Publikum, das sich zunehmend unwillig zeigt, für ein Wissen, das es nicht wissen, weil nicht verstehen kann, Geld auszugeben.

Die Juristen sind allerdings in zweierlei Hinsicht ein Sonderfall, den einer allgemeinen Aufklärungsbewegung und Verstehenspädagogik unterzuordnen dem Gewicht des Problems nicht gerecht würde.

Denn – das ist die erste Besonderheit – „Unkenntnis schützt vor Strafe nicht“, lernt der junge Staatsbürger schon in der Schule, eine Warnung, die das Preußische Allgemeine Landrecht Ende des 18. Jahrhunderts auf die umfassendere Formel brachte, dass niemand sich „mit der Unwissenheit eines gehörig publizierten Gesetzes entschuldigen“ könne. Doch wie soll einer etwas „kennen“ und „wissen“, wenn er es nicht einmal versteht, was doch offensichtlich die Voraussetzung aller Kenntnis und alles Wissens ist. Beim Recht hat die Verständlichkeit demnach einen besonderen Stellenwert. Sie soll nicht nur Aufklärung ermöglichen und die Urteilsfähigkeit steigern – das auch –, aber sie betrifft, da sie sich auf eine normative Ordnung bezieht, darüber hinaus unmittelbar die Geschicke der Menschen, hat Einfluss auf ihr Vermögen und ihre Freiheit.

Brisanter noch ist freilich der zweite Gesichtspunkt. Trotz des kapitalen Gewichts, das der Verständlichkeit des Rechts zukommt, ist die Möglichkeit, dass diese Qualität in relevantem Umfang gesteigert werden könnte, auszuschließen.

Dieses Paradox, welches den Hintergrund für die unstillbare Sehnsucht nach Klarheit und Eindeutigkeit einerseits und für den ohnmächtigen Grimm auf die Rechtsdiener andererseits abgibt, lässt sich leichter erklären als es scheint.

Zunächst handelt es sich nicht um ein Problem der Fachsprache. Was nicht heißen soll, die Juristen hätten keine Fachsprache oder sie sei ohne weiteres zu verstehen. Natürlich hat das Recht seinen eigenen Wortschatz, seine Begriffe, Metaphern und Symbole. Jurastudenten sind in erster Linie damit befasst, in den Kosmos der Rechtssprache einzudringen; sie müssen lernen, ihn zu durchschauen und zu beherrschen. Das ist nicht ganz leicht, aber doch viel einfacher als in vielen anderen Disziplinen, weil das Recht sich in der Regel und in allen Län-

dern in hohem Umfang auf die jeweilige Umgangssprache stützt, so dass weder komplizierte, aus allerlei abendländischen Sprachen zusammengesetzte Wörter noch abstrakte Zeichen und Formeln gelernt werden müssen. Die in dieser Rechtssprache abgefassten Normen sind allerdings um nichts verständlicher als die berühmte Einstein'sche Formel  $e = mc^2$  – genau genommen sogar sehr viel weniger. Das liegt nicht an dem Umstand, dass fallweise allerlei fremdartige Ausdrücke, Wendungen und Begriffe wie „Teilhypothek“, „negatives Schuldanerkenntnis“, „Nießbraucher“, „dinglicher Vertrag“ usw. in den Text eingewoben sind. Auch wenn es gelänge, was schwierig wäre, aber nicht unvorstellbar ist, den gesamten fachsprachlichen Ballast in eine simple und den Wortschatz einer Tageszeitung nicht transzendierende Diktion zu gießen, würde die Verständlichkeit um keinen Deut erhöht.

Die Verfasser der Geschäftsordnung deutscher Bundesministerien hatten offenbar von diesem Sachverhalt eine gewisse Ahnung, wenn sie bestimmten: „Gesetze müssen sprachlich einwandfrei und soweit wie möglich für jedermann verständlich gefaßt sein.“

„Sprachlich einwandfrei“, das ist eine vernünftige und von allen Juristen mit Sicherheit freudig begrüßte Anordnung. Denn es leidet keinen Zweifel, dass die sprachliche Präsentation des Rechts einwandfrei, weniger einwandfrei und in keiner Weise einwandfrei sein kann. Wobei die Einwände sich auf eine fehlerhafte Grammatik beziehen mögen, auf die Verwendung komplizierter und undurchsichtiger Satzstrukturen, auf überflüssige Fremdworte, Doppeldeutigkeiten und vieles andere mehr.

Wenn etwa der Entwurf einer schweizerischen Norm über den Verbrauch pyrotechnischer Gegenstände lautet:

„Wer insbesondere in der Land- und Forstwirtschaft oder im Baugewerbe nur gelegentlich Sprengmittel und nur kleinere Mengen davon benötigt, gilt als Kleinverbraucher“

– dann ist diese Norm zweifellos umständlicher, holpriger und weniger schnell fasslich, als wenn sie heißt:

„Als Kleinverbraucher gilt, wer Sprengmittel nur gelegentlich und nur in kleineren Mengen benötigt.“

Die von den Linguisten und Sprachexperten der europäischen Länder aufgestellten Regeln und Anweisungen für Gesetzesredaktoren (für das Deutsche etwa von der Art: „Versuchen Sie Nebensätze hinter das Hauptzeitwort zu stellen“, „Vermeiden sie lange Beifügungen vor dem Substantiv“, „Bringen Sie deutlich zum Ausdruck, ob einzelne Bedingungen konjunktiv oder disjunktiv miteinander verbunden werden“) sind daher äußerst begrüßenswert und für die Juristensprache von

höchstem Nutzen. Zur Verständlichkeit des Rechts tragen sie aber nichts Wesentliches bei.

Aber ist das nicht jämmerlich falsch? Es ist doch evident kontraintuitiv, einen einfachen und lesbaren Text als „nicht verständlicher“ zu bezeichnen als einen komplizierten und entzifferungsbedürftigen.

Offenkundig ist an dieser Stelle eine Auseinandersetzung mit dem Begriff „Verständlichkeit“ unumgänglich. Ein Text soll verständlich sein, damit ihn der Adressat verstehen kann. Adressat ist in der zitierten Geschäftsordnung „jedermann“. Das ist rechtsstaatlich korrekt, denn die Gesetze, das macht ihre rechtsstaatliche Weihe und Dignität aus, richten sich weder an Einzelne, noch zielen sie auf einen bestimmten Fall, sondern sind generell und abstrakt gefasst.

Was heißt nun, „jedermann“ solle das Gesetz „so weit wie möglich“ verstehen können? Den Verfassern der bundesministerialen Geschäftsordnung ist offenbar klar gewesen, dass es verschiedene Stufen des Verstehens gibt. Dass man zum Beispiel einen Satz nur den Worten nach verstehen kann, weil sie einem nicht fremd sind, dass man ihn aber nicht in einen Zusammenhang, einen Kontext, einzubetten vermag und dass man ihn noch weniger als Auszug aus einer komplexen Weltinterpretation aufzufassen in der Lage ist. Philosophie und Psychologie haben sich im 20. Jahrhundert eingehend mit dem Problem des Verstehens, seinen Stufen und Dimensionen befasst. Wir können uns eine Versenkung in diese Forschungen aber ersparen, weil die zitierte Weisung, die Gesetze sollten „soweit wie möglich ... verständlich gefasst sein“ zwar hochgesteckte Erwartungen an die Verständlichkeit offenkundig mildert, diese Milderung aber im Hinblick auf das mit dem Verständlichkeitspostulat angestrebte Ziel letztlich belanglos ist.

Denn das Verständlichkeitspostulat zielt sichtlich auf anderes als auf eine sprachverstehende Lektüre gesetzlicher und anderer rechtlicher Texte. Es handelt sich um eine politische Forderung, eine Forderung, die erreichen möchte, zu verstehen und zu wissen, was bevorsteht. Es ist die Reaktion des Staatsbürgers, der begreift, dass seine Rechte zwar aufgeschrieben, für ihn aber nicht erkennbar sind, der weiß, dass mittels dieser Texte Verhaltensanforderungen an ihn gestellt werden, für die er einen fachkundigen Übersetzer braucht. Es ist der Anspruch des Demokraten, der nicht auf Glauben oder Unterwerfung verwiesen sein will, sondern sich mit den normativen Erwartungen und Zumutungen des Gesetzgebers selbstständig und kritisch auseinander setzen möchte. Verlangen nach Allgemeinverständlichkeit als Verlangen nach Machtbegrenzung und Willkürschränken. Nur wenn man dies berücksichtigt, kann man überhaupt verstehen, warum die Forderung nach der Verständlichkeit des Rechts mit solcher Vehemenz und Hartnäckigkeit über Jahrhunderte hin erhoben wurde und auch heute noch als ge-

meineuropäische Forderung nach Rechtssicherheit und Demokratie geltend gemacht wird.

Das Rechtssystem ist allerdings in keiner Weise in der Lage, dieses Postulat zu erfüllen. Vom abstrakt-generellen Gesetz führt offensichtlich kein direkter Weg zum einzelnen Konflikt und dessen Regelung. Was bei einer bestimmten Streitlage, einem bestimmten Problem für Parteien oder Betroffene zu erwarten steht, kann der Norm überhaupt nicht durch einen Akt des Sprachverstehens entnommen werden. Es bedarf einer komplizierten, mehrstufigen, hermeneutischen Transformation des allgemeinen Satzes in Richtung auf das konkrete Problem, bis er als Regelung des besonderen Falles erscheinen kann.

Das Bundesverfassungsgericht hat dies – für den Fall einer Entscheidung gegen das Gesetz – so formuliert:

„Die Aufgabe der Rechtsprechung kann es insbesondere erfordern, Wertvorstellungen, die der verfassungsmäßigen Rechtsordnung immanent, aber in den Texten der geschriebenen Gesetze nicht oder nur unvollkommen zum Ausdruck gelangt sind, in einem Akt des bewertenden Erkennens, dem auch willenhafte Elemente nicht fehlen, ans Licht zu bringen und in Entscheidungen zu realisieren ... Die richterliche Entscheidung schließt dann diese Lücke nach den Maßstäben der praktischen Vernunft und den ‚fundierten allgemeinen Gerechtigkeitsvorstellungen der Gemeinschaft‘.“

Was hier als Sonderfall erscheint, ist tatsächlich das routinemäßige Alltagsgeschäft aller Juristen. Nur fachmännischer Verstand kann die Spannung zwischen dem Allgemeinen (dem Gesetz) und dem Besonderen (dem Fall) überbrücken, eine Überbrückung, die die Juristen „Auslegung“ nennen, um den Eindruck zu erzeugen, das Ergebnis stecke schon im Text. Das Ganze weniger erhaben, aber deutlicher formuliert heißt: Die Richter machen das Recht.

Wenn dem aber so ist, kann auch die verständnisvollste Lektüre des Laien nicht herausfinden, wie die Sache ausgehen wird. Der Laie ist schließlich kein Jurist, der am Rechtsdiskurs teilnimmt. Er ist durch sein nicht-fachmännisches Wissen definiert. Mag er noch so begierig Gesetzestexte und Entscheidungen lesen: Er bleibt Laie, weil er Laie ist.

Doch damit nicht genug: Prinzipiell gilt die Unmöglichkeit zu wissen, wie eine Konfliktentscheidung aussehen oder eine Problemlösung ausfallen wird, auch für den Juristen selbst. Auch ihm ist es nicht gegeben, das Recht insofern zu „verstehen“, indem er das Erwartbare prognostiziert. Die Bedingungen, von denen die Rechtsanwendung abhängt, sind nur teilweise Bedingungen, die das Rechtssystem selbst setzt. Recht als normative Ordnung der Gesellschaft spiegelt notwendig diese Gesellschaft in ihrer politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Dynamik wider. Wie der Richter das Recht herstellen und die normative Ordnung vervollkommen wird, weiß er erst im Augenblick seiner Entscheidung.

Man darf ausschließen, dass ein Richter des Bundesverfassungsgerichts den Satz der Verfassung, wonach die Dauer des Wehrersatzdienstes die Dauer des Wehrdienstes nicht übersteigen dürfe (Art.12a GG), so gelesen und verstanden hätte, dass 24 Monate Zivildienst nicht länger seien als 15 Monate Wehrdienst. Und doch hat das Gericht in einer bekannten und durchaus plausiblen Entscheidung festgestellt, dass 24 Monate nicht länger sind als 15, wenn man nur die jeweiligen Zeitspannen qualitativ bewertet. Um es mit Jean Giraudoux zu sagen: Nie hat ein Dichter die Natur so frei ausgelegt wie ein Jurist die Wirklichkeit.

Vor der Entscheidung fasst der Richter Gesetze als das auf, was sie sind: als Aufforderung, Pflichten und Ansprüche in einer vom Entscheider als angemessen definierten Weise zu regeln. Das Recht erlaubt ihm das, weil es unbestimmte Rechtsbegriffe, Ermessensspielräume, Wertbegriffe, Generalklauseln und zahlreiche Deutungsalternativen enthält, also weil es gerade nicht verständlich ist im Sinne eindeutiger Lesbarkeit und Kalkulierbarkeit.

Wenn man die Juristen schelten will, dann müsste man sie fragen, warum sie diese Einsichten, die ihnen keineswegs fremd sind, bislang nicht für eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Problemen der Gewaltenteilung, der richterlichen Gesetzesbindung, dem Willkürverbot usw. genutzt haben. Dagegen ist die vorwurfsvolle Frage, warum sie sich nicht um bessere Verständlichkeit des Rechts bemühen wollen, lediglich ein sprachästhetisches Projekt. Denn Allgemeinverständlichkeit ist für den Rechtsdiskurs im Hinblick auf das schöne Ziel demokratischer Entscheidungskontrolle eine unerreichbare Vorstellung.

Die Verheißung der eingangs zitierten Niederösterreichischen Verfassung wird insofern ein Wunschtraum bleiben. Realisierbar ist sie immerhin im Hinblick auf die vertrauensstiftende Freundlichkeit im Verkehr zwischen Bürger und Staat.

Nichts anderes gilt für die Europäische Union. Wenn Rechtsverständlichkeit für diese eine Zukunftsfrage sein sollte, dann wird es jedenfalls um diesen Teil unserer gemeinsamen Zukunft schlecht bestellt sein.