

SPIROS SIMITIS

## **Verständlichkeit des Rechts – Illusion oder konkrete Utopie?**

**Notizen zu einer end-, aber nicht sinnlosen Kontroverse**

### I.

Der Streit ist alt. Die Beispiele sind Legion. Doch selbst wer sich an die Kaskaden sich immer schneller ablösender, immer unverständlicherer Normen und die lautstarken, mit Reminiszenzen an die Zwölf Tafeln sowie die beispiellose Klarheit des römischen Rechts oder des Corpus Iuris gespickten Klagen über die verloren gegangene Verständlichkeit des Rechts gewöhnt hat, kann kaum umhin, die ständig neuen Höchstleistungen der Normenproduzenten ebenso zu bewundern wie die Beharrlichkeit der gar nicht so einsamen Rufer nach einer schlichten, genauso eindringlichen wie allgemein zugänglichen Sprache des Rechts.

So galt noch bis vor kurzem § 1587a BGB als singuläres, schwerlich zu überbietendes Beispiel einer Norm, von der wohl niemand ernsthaft behaupten kann, sie in einem Zug gelesen, geschweige denn sie wirklich verstanden zu haben. Die Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes hat den Wettbewerb einer kunst-, ja geradezu liebevoll kultivierten Unverständlichkeit neu belebt. § 28 BDSG ist nicht nur eine Vorschrift, die einem die Grenzen der eigenen Lese-, Gedächtnis- und Verständnisfähigkeit mindestens ebenso eindrucksvoll wie § 1587a BGB vorführt. Sie weist zudem den unschätzbaren Vorteil auf, Teil einer Regelung zu sein, für die das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil nachdrücklich und unmissverständlich „Normenklarheit“ gefordert hat<sup>1</sup>.

Aber auch die Gegenseite ist keineswegs inaktiv geblieben. Spätestens seit jenem Frühsommer des Jahres 1998, an dem der damalige Präsident der Vereinigten Staaten Clinton, trotz der bitteren Erfahrungen

---

<sup>1</sup> BVerfGE 65, 1 ff., 44.

Jimmy Carters<sup>2</sup>, die Bundesverwaltung aufforderte, nur noch eine allgemeinverständliche Sprache und möglichst kurze Sätze zu benutzen<sup>3</sup>, verwandelte sich die alte, immer wieder erhobene „Plain-Language“-Forderung<sup>4</sup> aus einer rhetorischen Floskel in das zentrale Element einer konkreten, auf baldige Erfolge bedachten Strategie. Mit dem „National Partnership for Reinventing Government“ (NPR) wurde eine „task force“ eingerichtet, die Behörden helfen sollte, ihre Sprache zu ändern, gleichviel im Übrigen, ob es sich um einen Gesetzesentwurf oder ein bloßes an eine Bürgerin oder einen Bürger gerichtetes Schreiben handelte<sup>5</sup>. Der Bundesverwaltung wurden zugleich Fristen gesetzt. Von 1999 an sollten alle Vorschriften in einer für die Betroffenen verständlichen Sprache formuliert sein und bis 2002 auch sämtliche Unterlagen der Behörden genau dieser Anforderung entsprechen. Doch damit nicht genug. Statt es wie bisher bei abstrakten, wenngleich präziser definierten Erwartungen zu belassen, wurde ein immer weiter ausgefeiltes Instrumentarium entwickelt, das die Verständlichkeit messen, aber auch gewährleisten soll. Im Unterschied zu dem für die siebziger Jahre typischen, mit den Mitteln einer neu entdeckten Logik geführten Disput über eindeutige und uneindeutige Regeln konzentrierten sich die Hoffnungen auf Klarheit und Genauigkeit ganz auf die gegen hermeneutische Malaisen und professionelle Deformationen immunen Computer-Analysen. Lesbarkeitsprogramme wurden zur Standardsoftware. Ihr wichtigstes Merkmal: Sie geben an, welchen Anforderungen ein Leser genügen muss, um einen bestimmten Text zu verstehen. Als Parameter dient der Bildungsgrad. So wird mittlerweile die Flesh Reading Ease Scale<sup>6</sup> von Behörden bei den Vorarbeiten für Vorschriften und Rundschreiben genauso genutzt wie von der Industrie für die Kontrolle ihrer Gebrauchsanweisungen oder von Autoren für die Überprüfung

---

<sup>2</sup> Präsident Carter hatte 1978 die Bundesverwaltung ebenfalls angewiesen, rechtliche Regelungen „as simple and clear as possible“ zu formulieren, Executive Order No. 12,044, 43 *Fed. Reg.* 12, 661 (1978). Seine Anordnung wurde allerdings drei Jahre später widerrufen, obgleich sie weniger weit reichend war, als die Clintons, Executive Order 12,291, 46 *Fed. Reg.* 13, 193 (181).

<sup>3</sup> Dazu ANNETTA L. CHEEK, Plain Language in the Federal Government, in: *Michigan Bar Journal* 79 (2000), 44 ff.; GREGORY J. ODORIZZI, Plain Language – Incentives and Recent Developments in the Federal Government, in: *Michigan Bar Journal* 79 (2000), 1210 ff.

<sup>4</sup> Zu ihrer Geschichte vgl. vor allem GEORGE HATHAWAY, An Overview of the Plain English Movement for Lawyers, in: *Michigan Bar Journal* 62 (1983), 945 ff.; JOSEPH KIMBLE, Plain English: A Charter for Clear Writing, in: *Thomas Cooley Law Review* 9 (1992), 1 ff.

<sup>5</sup> Dazu insb. ODORIZZI, Plain Language (Fn. 3), 1210 f.

<sup>6</sup> Dazu RUDOLPH FLESCHE, *How to write Plain English*. New York 1979, insb. 20 ff.

und Korrektur ihrer Manuskripte<sup>7</sup>. Nur auf diesem Weg kann es nach einer offensichtlich weit verbreiteten Meinung in einer „post-alphabetisierten“ Gesellschaft gerade dem Gesetzgeber gelingen, Normen der Sprach- und Verständnisfähigkeit ihrer Adressaten anzupassen.<sup>8</sup>

Anders und schärfer ausgedrückt: Wo E-Mail und SMS, Online-Banking und automatisierte Steuererklärungen Kommunikationsformen und Sprachschatz bestimmen, ist „plain language“ in den Augen all derer, die sich dafür einsetzen, weit mehr als nur eine Alternative zur eingefahrenen Sprache der Gerichte und des Gesetzgebers. Vom Sprachwandel hängt vielmehr für sie auch die Geltungschance des Rechts ab. Kaum verwunderlich, wenn deshalb Microsoft bereits ein neues, entschieden effizienteres Programm angekündigt hat, das nicht nur die Verwendung einfacherer und kürzerer Wörter sichern, sondern vor allem die für Gesetze und Urteile typischen überlangen Sätze auf ein akzeptables Maß reduzieren soll.<sup>9</sup>

## II.

Die Versuchung ist sicherlich groß, solche Bestrebungen in jenes Kabinett amerikanischer Skurrilitäten aufzunehmen, das in der Regel dazu dient, die Vorurteile europäischer Beobachter zu bestätigen und ihr Selbstbewusstsein zu stärken. Allzu gründlicher Recherchen bedarf es zudem nicht, um festzustellen, dass die Clinton-Initiative, allen deutlichen Worten und klaren Fristen zum Trotz, nicht allzu viel gebracht hat. „Inching ... not racing“ ist die Lieblingsbemerkung vorsichtig wohlwollender Kommentatoren<sup>10</sup>. Kurzum, Änderungen vollziehen sich nur millimeterweise. In der Tat, wirklich eindrucksvolle Beispiele gibt es kaum. Vorschläge wie etwa die Anregung des Handelsministeriums, die neu verfassten Regeln darüber, wann Fischer Schellen an ihren Netzen anbringen müssen, mit dem Plain-Language-Preis zu prämiieren, sind nicht gerade dazu angetan, die Ernsthaftigkeit der Anstrengungen zu illustrieren, andere und bessere Wege bei der Formulierung rechtlicher Regelungen einzuschlagen. Sie bestätigen im Gegen-

---

<sup>7</sup> Vgl. zuletzt den Bericht von CYNTHIA CROSSEN, im *Wall Street Journal* vom 1. Dezember 2000, A 1 und A 11.

<sup>8</sup> KIMBLE, Plain Language (Fn. 4), 5 f., mit weiteren Angaben.

<sup>9</sup> Vgl. freilich auch JOSEPH KIMBLE, Answering the Critics of Plain Language, in: *Scribes Journal of Legal Writing* 5 (1994–95), 52 f.; DERS., Writing for Dollars, Writing to Please, in: *Scribes Journal of Legal Writing* 6 (1996–1997), 2 ff., der sich ausdrücklich gegen die Annahme wendet, die Vereinfachung der Sprache komme zwangsläufig ihrer Primitivierung gleich.

<sup>10</sup> Statt aller CHEEK, Plain Language (Fn. 3), 44.

teil weit mehr die lapidare Reaktion eines der unmittelbar zuständigen Ministerialbeamten auf die Forderung nach einer Sprachrevision: „This is a serious initiative, but we have a sense of humor about it.“<sup>11</sup>

Und doch gilt es, sich vor voreiligen Schlüssen zu hüten. Nicht etwa deshalb, weil es durchaus Gegenbeispiele gibt, wie etwa die inzwischen weit gediehenen Bemühungen der Food and Drug Administration oder der Securities and Exchange Commission<sup>12</sup>. Die Vorlagen zur Information Minderjähriger über die Gefahren des Tabakkonsums oder zu den Vorsorgeuntersuchungen für Krebs sind ebenso bemerkenswert einfach und verständlich formuliert wie die Anforderungen an die Angaben zur Unternehmenssituation und besonders zu den unternehmensspezifischen Risiken. Weit wichtiger sind die beharrlich immer wieder vorgebrachten Argumente der Plain-Language-Anhänger<sup>13</sup>. Wohlgemerkt, gemeint sind nicht jene regelmäßigen, auch für die Clinton-Initiative typischen, populistischen Perorationen, die spätestens bei der nächsten parlamentarischen Gesetzesberatung schnell und nachhaltig verdrängt werden. Gemeint ist vielmehr zunächst und vor allem der eingeforderte Respekt vor den Bürgerinnen und Bürgern. Sie sind die primären Gesetzesadressaten, sie müssen deshalb auch zuvörderst in der Lage sein zu verstehen, welche Konsequenzen das Gesetz für sie hat. Wo daher allein schon die Sprache den Zugang zum Gesetz verschließt, werden Bürgerinnen und Bürger vollends zu Rechtsunterworfenen und ihre so häufig beschworene Kommunikations- und Partizipationsfähigkeit droht einmal mehr sich als Gegenstand eines realitätsfremden wissenschaftlichen Diskurses zu erweisen.

Deutlich wird aber auch: Mit dem üblichen Hinweis auf die wachsende Komplexität legislativer Entscheidungen ist es keineswegs getan. Der Streit um die Sprache dreht sich eben primär nicht um das Komplexitäts-, sondern um das Demokratieargument. Die Schwierigkeit, sich anders auszudrücken, entbindet, so gesehen, noch lange nicht von der Verpflichtung, auch und gerade nach den Folgen für die demokratische Struktur eines Staates und einer Gesellschaft zu fragen und sich ihnen offen zu stellen.

Im Übrigen: Das Komplexitätsargument täuscht, zumal in seiner verbreitet verkürzt-apodiktischen Form, einen Zwang vor, der jedenfalls so nicht besteht. Über die Auswirkungen zunehmend komplexerer Re-

---

<sup>11</sup> Vgl. CHEEK, Plain Language (Fn. 3), 45.

<sup>12</sup> Dazu SERAFIN, Kicking the Legalese Habit: The SEC's „Plain English Disclosure“ Proposal, in: *Loyola University Chicago Law Journal* 29 (1998), 681 ff.; CHEEK, Plain Language (Fn. 3), 44 ff.

<sup>13</sup> Vgl. etwa DAVID MELLINKOFF, *The Language of the Law*. Boston 1963, insb. 290 ff.; KIMBLE, Answering the Critics (Fn. 9), 62 ff.

gelungszusammenhänge auf den legislativen Prozess lässt sich gewiss nicht ernsthaft kontrovers debattieren. Weder die zwei dem „louage des domestiques et ouvriers“ gewidmeten Artikel des Code civil (1780 und 1781) noch die neunzehn Paragraphen des BGB (611-630) zum „Dienstverhältnis“ reichen aus, um heute noch halbwegs akzeptable Antworten auf die zentralen Fragen des Arbeitsverhältnisses zu geben. Und ebenso wenig ist es in einem Versorgungssystem, an dem neben Patienten nicht nur unterschiedliche Heilberufe, sondern auch Krankenkassen beteiligt sind (§§ 69 ff. SGB V), möglich, sich mit den generell für kontraktuelle Beziehungen geltenden, bestenfalls mit einigen Variationen versehenen Vorschriften zufrieden zu geben.

Die Komplexität der Regelungen lässt sich allerdings beim besten Willen nicht auf die Komplexität der Regelungsgegenstände reduzieren. Im Gegenteil: In der Komplexität spiegeln sich nicht zuletzt Maß und Schärfe der Konflikte wider, die den Entstehungsprozess der jeweiligen Normen begleitet haben. Widerwillig, nachgerade in letzter Minute hingenommene Kompromisse befördern sie genauso wie Strategien einer präventiven Vermeidung missliebiger Interpretationen. So sind Vorschriften wie die §§ 3 Abs. 3, 13 und 28 Abs. 1 BDSG nur darauf zurückzuführen, dass sich die Bundesregierung bei der ersten, in den achtziger Jahren begonnenen und 1990 abgeschlossenen Revision des BDSG zunächst, ganz im Sinne der öffentlichen Verwaltung und der Privatwirtschaft, hartnäckig weigerte, die Erhebung personenbezogener Daten überhaupt zu regeln, sich dann unter dem Eindruck der Kritik der Datenschutzbeauftragten und der Mehrheit der Bundesländer im Bundestags-Innenausschuss doch noch bereit fand, einzulassen, es aber unverändert ablehnte, die Erhebung als Teil der Verarbeitung anzusehen. Bei der Sonderregelung der Erhebung ist es auch nach der Novellierung vom Mai 2001 geblieben, obwohl die EG-Datenschutzrichtlinie von 1995 (Art. 2)<sup>14</sup> nicht den leisesten Zweifel daran lässt, dass sie genauso wie die Speicherung oder die Übermittlung zur Verarbeitung gehört. Die eigentlich durch nichts zu begründende Entscheidung des Gesetzgebers wurde diesmal mit dem Hinweis gerechtfertigt, die 1990 erfolgte Aufspaltung sei zwischenzeitlich in einer Vielzahl weiterer Gesetze aufgenommen worden, die aufzufinden viel zu aufwendig wäre, zudem die ohnehin reichlich verspätete Novellierung nur noch mehr verzögern würde.<sup>15</sup> Kurzum, am überaus komplizierten, Missver-

---

<sup>14</sup> Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, *ABl. EG* Nr. L 281, 31 ff.

<sup>15</sup> Dazu SPIROS SIMITIS, Auf dem Weg zu einem neuen Datenschutzkonzept, in: *Datenschutz und Datensicherung* 2000, 714 ff.

ständnisse und Fehlinterpretationen förmlich herausfordernden Aufbau des Gesetzes hat sich nichts geändert. Behörden und Privatwirtschaft können die mangelnde Transparenz nach wie vor nutzen, um die Einschränkungen der Verarbeitung auf Kosten der Betroffenen zu lockern.

Nicht anders ist es beim Auskunftsrecht. Der Gesetzgeber hat es, aller Kritik zum Trotz, bei der bereits im BDSG 77 (§§ 13 Abs. 3 Nr. 3 und 27 Abs. 4 Nr. 3) enthaltenen Regelung belassen, die es öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen gleichermaßen erlaubt, den Betroffenen jede Auskunft über die Verwendung ihrer Daten immer dann zu verweigern, wenn die Daten ihrem „Wesen“ nach geheim gehalten werden müssen (§§ 19 Abs. 4 Nr. 3 und 34 Abs. 4 i.V.m. 33 Abs. 2 Nr. 3). Genau genommen wird damit nur eine lange, überaus umständliche Regelung, die Schritt für Schritt die scheinbar kategorische Affirmation des Auskunftsrechts abbaut, um eine Ausnahme ergänzt, die den Betroffenen vorsorglich jeden Einblick in den Verarbeitungsprozess selbst dann versperrt, wenn alle übrigen Zugangsbarrieren versagen.

Die Unverständlichkeit ist zudem keineswegs das unausweichliche, gleichsam schicksalhafte Korrelat steigender Komplexität der Regelungsgegenstände. Zugegeben, zunehmende Komplexität stellt auch höhere Anforderungen an die Verständlichkeit rechtlicher Vorgaben. Doch kann der Ausweg nicht im Rückzug in die Scheinverständlichkeit von Generalklauseln bestehen. Sie mögen sich durchaus dazu eignen, lange und umständliche Gesetzestexte auf wenige knappe Formeln zu verkürzen, und überdies, gleichviel, ob es sich um „öffentliche“ oder überhaupt „schutzwürdige Interessen“, „Treu und Glauben“ oder die „öffentliche Ordnung“ handelt, den Eindruck einer zumindest zugänglichen Sprache suggerieren. Nur, schärfer kann die Exklusion der Normadressaten nicht ausfallen. Besser lässt sich zudem das Verständnismonopol der Juristen und ihre Interpretationsherrschaft nicht sichern. Nicht von ungefähr ist der Vorwurf mangelnder Verständlichkeit wieder und wieder mit der genauso lapidaren wie dekuvierenden Bemerkung abgeschmettert worden, benutzt würden durchweg althergebrachte, in Rechtsprechung und Lehre oft und ausgiebig präzierte Formulierungen.

Die Unverständlichkeit ist aber auch nicht das unvermeidliche Beiprodukt einer komplexitätsbedingten Professionalisierung der Sprache. Mit den neuen Regelungsfeldern hat sich ohne Zweifel auch das juristische Begriffsarsenal ausgeweitet. Umwelt-, Konsumenten- und Datenschutz bieten genauso wie die Produkthaftung genügend Beispiele dafür. Anhand der vor allem in den Vereinigten Staaten durchgeführten

Untersuchungen lässt sich freilich nachweisen<sup>16</sup>, dass die Anzahl der jeweils verwendeten, rein juristischen Formulierungen, trotz aller Ausdifferenzierung der rechtlichen Regelungen, nur geringfügig zugenommen hat. „Juristisch“ ist, so gesehen, in erster Linie nicht die Wortwahl, sondern der Sprachduktus. In der Art und Weise, in der die einzelnen Tatbestände umschrieben werden, manifestiert sich genauso wie im Satzbau oder der kunstvollen Verknüpfung noch verständlicher Grundregeln und der Kumulation kaum durchschaubarer Ausnahmen die Aneignung und Instrumentalisierung der Sprache. Mit dieser Verfremdung vollzieht sich jedoch zugleich die Entfremdung gegenüber den Normadressaten. Wer allerdings meint, dass es sich dabei um eine unumkehrbare Entwicklung handelt, sanktioniert zwar die Verhaltensweisen der juristischen Akteure, bleibt aber die Antwort auf die Frage schuldig, warum etwa der Verständlichkeitsgrad zentraler Normen des Familienrechts, wie beispielsweise der einleitenden Vorschriften zur elterlichen Sorge (§§ 1626 ff. BGB), nicht auch wenige Paragraphen später, bei der Haftungsbeschränkung (§ 1629a BGB), durchgehalten werden kann.

Ebenso wenig geht es schließlich an, die Arkanisierung der Sprache freizugeben, dafür aber den Normadressaten, sei es kostenlose Berater, wie etwa die Datenschutzbeauftragten, sei es Konsulenten, deren Honorare, wie bei den Steuerberatern, dem Staat angelastet werden können, zur Verfügung zu stellen. Solche Lösungen schreiben den Verzicht auf die Verständlichkeit nur noch weiter fest. Der Gesetzgeber gibt es genau genommen auf, sich direkt an die Bürgerinnen und Bürger zu wenden, und spricht sie stattdessen über ausgewählte Interpreten an. Ihre Institutionalisierung ist die Kompensation der widerspruchslos hingenommenen Unverständlichkeit.

### III.

Die Plain-Language-Debatte zwingt freilich keineswegs nur dazu, die Forderung nach einer anderen, entschieden verständlicheren Sprache nicht vorschnell als blanke Illusion auszugeben. Geschichte und Verlauf der Auseinandersetzung um eine Revision der Sprache juristischer Dokumente lassen auch erkennen, wo die abstrakten Erwartungen durchaus realistische Züge annehmen können. Die möglichen Ansatzpunkte zeichneten sich übrigens gleich zu Beginn der Plain-Language-

---

<sup>16</sup> Statt aller BRYAN A. GARNER, *The Elements of Legal Style*. New York 1991, 7; KIMBLE, *Plain English* (Fn. 4), 20 f.

Diskussion ab, genauer, in den 1974 vorgelegten Versicherungspolicen der Nationwide Mutual Insurance Company und mehr noch in dem ein Jahr später eingeführten Wechselformular der Citibank in New York<sup>17</sup>. In beiden Fällen fällt eines sofort auf: der radikale, auf Vereinfachung und Verständlichkeit bedachte Wandel der Sprache. Beide Unternehmen brechen bewusst mit der eigenen, branchenüblichen Tradition. Sie wollen ihre Dokumente in einer Sprache verfassen, die auch die ihrer aktuellen und potentiellen Kunden ist.

Beider Reaktion ist freilich alles andere als zufällig. Sowohl die Nationwide Mutual Insurance als auch die Citibank haben ihre Entscheidung zu einem Zeitpunkt getroffen, zu dem die nur wenige Jahre zuvor begonnene Kontroverse um die Rechte der Verbraucher einen vorläufigen Höhepunkt erreichte. Die Konsumenten reklamierten für sich eine neue Rolle. Sie wollten nicht mehr nur passive Adressaten der von den Unternehmen formulierten, an den eigenen Interessen orientierten Regeln sein, und forderten neben einem gesetzlich garantierten Konsumentenschutz eine breite Palette von Rechten ein, die von einer besseren Information über eine den modifizierten, am Massenkonsum ausgerichteten Produktionsverhältnissen angepasste Haftung bis hin zur Respektierung ihrer Privatsphäre reichten. Die ersten regulativen Interventionen des Gesetzgebers, die Einführung der Verbandsklage und die Konstituierung der Verbraucherverbände waren für die Unternehmen Warnung und Aufforderung zugleich, ihre Handlungsprämisen zu überdenken.

In genau dieser Situation gewinnt die Revision der Sprache eine besondere Bedeutung. Sie signalisiert die Bereitschaft, die Kommunikationsbedingungen zu ändern. Die vereinfachte und deshalb zugänglichere Sprache soll den Konsumenten die Chance geben, besser zu verstehen, was sie erwarten können und welche Risiken sie eingehen, aber auch die Unternehmen vor der Gefahr bewahren, für die Folgen einer unklaren oder missverständlichen Umschreibung der eigenen Leistungen sowie der jeweils damit verbundenen Konsequenzen für die Konsumenten in Anspruch genommen zu werden. In dem Maße, in dem die Unternehmen auf ihre Sprache achten und die Verständlichkeit ihrer Aussagen zum Formulierungsmaßstab machen, tragen sie, mit anderen Worten, einer der wichtigsten Forderungen des Konsumentenschutzes Rechnung: die Einwilligung nicht mehr nach rein formalen Kriterien zu beurteilen, vielmehr als informierten Konsens zu definieren und zu behandeln.

---

<sup>17</sup> Dazu HATHAWAY, *An Overview of the Plain English Movement for Lawyers* (Fn. 4), 946; GERTRUDE BLOCK, *Plain Language Laws: Promise and Performance*, in: *Michigan Bar Journal* 62 (1983), 950 f.

So überrascht es nicht weiter, dass, soweit überhaupt Erfolge zu vermelden sind, sie nicht etwa Gesetzestexte betreffen, sondern die von öffentlichen oder nicht-öffentlichen Stellen verwendeten Formulare. Kurzum, die Plain-Language-Debatte mag unverändert jede rechtliche Regelung einbeziehen, ohne Rücksicht also darauf, ob es um den Wortlaut gesetzlicher Vorschriften oder vertraglicher Vereinbarungen geht. Der Gesetzgeber ist dennoch bei seinen Gewohnheiten geblieben<sup>18</sup>. Die Aufmerksamkeit richtet sich deshalb nahezu ausschließlich auf Dokumente, die entweder bei der Ausführung einzelner Gesetze oder im Rahmen vertraglicher Abmachungen eine Rolle spielen<sup>19</sup>.

Mit ein Grund dafür sind wohl die unterschiedlichen Sanktionsmechanismen. Über Normenklarheit lässt sich trefflich streiten. Selbst gerichtliche Entscheidungen haben, wie die Erfahrung nur allzu gut zeigt, den Gesetzgeber bestenfalls zu punktuellen Reaktionen veranlasst. Schadenersatz wirkt dagegen schnell und nachhaltig. *Diaz v. Hillsborough County Hospital Authority*<sup>20</sup> ist das jüngste Beispiel dafür. Flora Diaz war eine von mehreren Patientinnen, die sich dem Tampa General Hospital gegenüber schriftlich einverstanden erklärt hatten, sich im Rahmen eines von der Universität von South Florida durchgeführten Forschungsprojekts medizinischen Experimenten zu unterziehen. Die Klägerinnen machten später geltend, dass die Einwilligungformulare nicht zu verstehen gewesen wären und zudem nicht klar genug auf mögliche Folgen für schwangere Frauen hingewiesen hätten. Die Universität fand sich schließlich zu einem Vergleich bereit, in dem sie sich verpflichtete, 3,8 Millionen US-Dollar an die Klägerinnen zu zahlen. Der United States District Court für den Middle District von Florida beschränkte sich in seiner bemerkenswerten Entscheidung vom 7. August 2000 keineswegs darauf, den Vergleich zu billigen. Das Gericht hob vielmehr zugleich ausdrücklich hervor, dass die Klägerinnen zwar keinen Schaden erlitten hätten, aber durch die mangelnde Verständlichkeit der Formulare sowie die unzureichenden Hinweise auf die mit den Experimenten verbundenen Gefahren in ihrer persönlichen Würde und

---

<sup>18</sup> Gelegentliche Ausnahmen, wie etwa die anhaltenden Bemühungen Michigans, sich auch bei der Gesetzgebung um „Plain English“ zu bemühen, vgl. etwa GEORGE HATHAWAY, *An Overview of the Plain English Movement in The Law – 15 Years Later*, in: *Michigan Bar Journal* 79 (2000), 30 ff.; CAROL COUSINEAU/ROGER PETERS, *Plain English in Michigan Statutes and Rules*, in: *Michigan Bar Journal* 79, 40 ff., ändern daran nichts.

<sup>19</sup> Vgl. auch ANDREW R. SARAPAS, *Amending Maine’s Plain Language Law to Ensure Complete Disclosure to Consumers Signing Arbitration Contracts*, in: *Maine Law Review* 50 (1998), 83 ff.; DAVID M. LAPRAIRIE, *Taking the „Plain Language“ Movement too far: The Michigan Legislature’s Unnecessary Application of the Plain Language Doctrine to Consumer Contracts*, Note, in: *Wayne Law Review* 45 (2000), 1927 ff.

<sup>20</sup> 2000 U.S. Dist. LEXIS 14061.

Integrität verletzt worden wären. Mit dem Vergleich sei deshalb ihr Ersatzanspruch anerkannt und ausgeglichen und nicht etwa eine aus welchen Gründen immer erbrachte freiwillige Leistung der Beklagten sanktioniert worden.

#### IV.

Der Kreis schließt sich. Wie in den Vereinigten Staaten ist auch in der Bundesrepublik Lesbarkeit primär eine im Interesse der Verbraucher entdeckte und mittlerweile im BGB (§ 305 Abs. 2 Nr. 2) verankerte Wirksamkeitsbedingung rechtlicher Regelungen. Und nicht anders als in den USA entzündet sich auch in Deutschland der Streit um die Verständlichkeit und die Verpflichtung, sich am „Laienhorizont“ zu orientieren, an den von Versicherungen, Banken oder Krankenhäusern verwendeten Dokumenten. Die von den Verbraucherschutzzentralen entfachte Kontroverse darüber, ob die vor dem Hintergrund der jüngsten Rentenreform angebotenen Altersvorsorgepolicen als „Förderrente“ bezeichnet werden dürfen, ist symptomatisch dafür. Genauso wie in den Vereinigten Staaten hat schließlich die Forderung nach einer möglichst klaren Sprache überall dort an realer Bedeutung gewonnen, wo die Unverständlichkeit vor allem gesetzlich garantierte Informationsprozesse zu unterlaufen droht.

Wie beträchtlich der Widerstand jedoch nach wie vor ist, zeigt sich allein schon an der Umsetzung der EG-Datenschutzrichtlinie von 1995<sup>21</sup>. Sie begnügt sich, anders als die traditionellen Datenschutzregelungen, nicht damit, das Auskunftsrecht der Betroffenen ausdrücklich zu garantieren. Die Richtlinie (Art. 12) verlangt vielmehr von jeder öffentlichen oder nichtöffentlichen Stelle, die Betroffenen „in verständlicher Form“ über ihre jeweils verarbeiteten Daten ebenso zu informieren wie über deren Herkunft. Der Bundesgesetzgeber hat in der Novellierung des BDSG vom Mai 2001 (§§ 19 und 34) genau diese Forderung nicht übernommen, dafür aber die Gelegenheit genutzt, um manche Einschränkung des Auskunftsrechts noch deutlicher zu formulieren. Überhaupt stößt das ansonsten so gepriesene Transparenzgebot dann sehr schnell auf Grenzen, wenn der Umgang mit personenbezogenen Daten offengelegt werden soll.

Die Zeichen haben sich dennoch geändert. Verständlichkeit ist, wie sich am Konsumenten- genauso wie am Datenschutz zeigt, Mittelpunkt

---

<sup>21</sup> Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 (Fn. 14).

und Ziel eines rechtspolitischen Programms, das sich, trotz aller Hindernisse und Rückfälle, nur schwer rückgängig machen lässt. Nationale wie supranationale Erfahrungen mahnen freilich zur Bescheidenheit. Von den weitgesteckten Zielen der Forderung nach Verständlichkeit des Rechts ist wenig übrig geblieben. Der eigentliche Adressat der Kontroverse, der Gesetzgeber, schreibt zwar mehr denn je anderen vor, sich einfach und verständlich auszudrücken, nimmt sich aber um so deutlicher von dieser Verpflichtung aus. Erst recht kommt es deshalb darauf an, noch schärfer und nachhaltiger als bisher zu fragen, wann fehlende Klarheit wirklich ein Sprachproblem ist und wann Unverständlichkeit nur Regelungsunwilligkeit verhüllt und rationalisiert. Genau dies offen zu legen und sich nicht in eine ebenso verfehlt wie müßige Debatte über die Sprache des Rechts abdrängen zu lassen, ist daher mit die wichtigste Aufgabe einer Verständlichkeitsdiskussion.