



dokumente *

VERÖFFENTLICHUNG DER SPD-BUNDESTAGSFRAKTION

www.spdfraktion.de

Nr. 16/09

* Kurz und gut
— vom Behördendeutsch
zur bürgernahen Sprache

Fachtagung der SPD-Bundestagsfraktion
am 27. Mai 2009 in Berlin

IMPRESSUM

HERAUSGEBERIN: FRAKTION DER SPD IM DEUTSCHEN BUNDESTAG
PETRA ERNSTBERGER MDB, PARLAMENTARISCHE GESCHÄFTSFÜHRERIN

REDAKTION: AGATHA RODRIGUEZ HERNANDEZ

PLATZ DER REPUBLIK 1, 11011 BERLIN

TELEFON: (030) 227-57133

TELEFAX: (030) 227-56800

WWW.SPDFRAKTION.DE

ERSCHIENEN IM NOVEMBER 2009

DIESE VERÖFFENTLICHUNG DER SPD-BUNDESTAGSFRAKTION DIENT AUSSCHLIESSLICH DER INFORMATION.
SIE DARF WÄHREND EINES WAHLKAMPFES NICHT ALS WAHLWERBUNG VERWENDET WERDEN.

Inhaltsverzeichnis

- 05 **Vorwort**
Gabriele Lösekrug-Möller MdB
Sprecherin der Arbeitsgruppe Petitionen
der SPD-Bundestagsfraktion
- 06 **Begrüßung**
Gabriele Lösekrug-Möller MdB
Sprecherin der Arbeitsgruppe Petitionen
der SPD-Bundestagsfraktion
- 08 **Wir können – wenn wir wollen – auch bürgernahe Sprache**
Franz Thönnies MdB
Parlamentarischer Staatssekretär
im Bundesministerium für Arbeit und Soziales
- 15 **Verständlichkeit und Vertrauen in der Sprache des Rechts
und der Verwaltung - Entfremdungstendenzen und Wege
zu ihrer Überwindung**
Helmut Reiner Ebert
Radboud Universiteit Nijmegen
- 27 **Möglichkeiten und Grenzen einer sprachlichen
Optimierung von Gesetzen**
- 27 Stephanie Thieme
Leiterin des Redaktionsstaabs der Gesellschaft für deutsche
Sprache beim Deutschen Bundestag
- 33 Elke Schade
Referatsleiterin im Bundesministerium der Justiz
- 35 **Amtsdeutsch a. D.?**
Wege zu einer verständlichen Sprache in der Verwaltung
Michaela Blaha
Projektleiterin der Forschungs- und Beratungsstelle
„Verständliche Sprache“ an der Ruhr-Universität Bochum

Vorwort

Gabriele Lösekrug-Möller MdB Sprecherin der Arbeitsgruppe Petitionen der SPD-Bundestagsfraktion



„Sprachmüllkartell“ nennt es der Journalist Thilo Baum. „Fachchinesisch“ denken viele Menschen, wenn sie Briefe von Behörden erhalten. Und dann beginnt die Suche nach dem Inhalt.

Wenn sich jemand an das Parlament mit einer Frage, mit einer Petition, mit einer Bitte wendet, sollten die Antworten verständlich und bürgernah formuliert sein. Aber

- Ist diese Qualität bereits heute gegeben?
- Was können wir tun, um dem „Sprachmüllkartell“ den Boden zu entziehen?
- Wie lässt sich „Fachchinesisch“ übersetzen?

Wir suchen Lösungen!

Die SPD-Bundestagsfraktion hat Spezialisten eingeladen, um diesen Lösungen auf die Spur zu kommen. Denn die SPD ist nah an den Menschen. Nähe wird auch über Sprache erreicht. Sprache ist das Werkzeug der Politik, sie wird strategisch gebraucht. Wir Sozialdemokraten wollen mit unserer Politik alle Menschen erreichen: die Wortgewandten wie die bildungsfernen Mitbürger, aber auch Menschen mit Behinderungen und diejenigen, die unsere Sprache erst erlernen, um in Deutschland zu leben.

Viele, die sich für einfache und bürgernahe Sprache einsetzen, betonen immer, dass dies ein wichtiges – leider noch unterschätztes Thema – ist. Hier wollen wir aktiv werden. Wir wollen keine Sprachpolitik, wir wollen, dass die Menschen in Deutschland sagen: Die SPD spricht unsere Sprache.

.....

Begrüßung

Gabriele Lösekrug-Möller MdB Sprecherin der Arbeitsgruppe Petitionen der SPD-Bundestagsfraktion

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen,

hiermit eröffne ich die Tagung „Kurz und gut – vom Behördendeutsch zur bürgernahen Sprache“. Ich begrüße Sie herzlich auch im Namen unseres Fraktionsvorsitzenden Peter Struck.

Ich heiße alle Kollegen und Kolleginnen aus dem Bundestag und aus den Landtagen willkommen. Ich weiß, dass ganz viele Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen verschiedenster Bundesministerien hier sind, das freut mich sehr. Ich weiß, dass sehr viele Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Ausschussdienstes des Petitionsausschusses des Bundestages hier sind. Auch sie heiße ich herzlich willkommen.

Wir haben alle ein gemeinsames Anliegen: bürgernahe verständliche Sprache in der (nicht nur) schriftlichen Kommunikation zwischen der Politik und den Menschen nach vorn zu bringen. Und dieses Anliegen ist wahrhaftig kein geringes. Wir wissen, es beginnt bei der Gesetzgebung und es hört damit nicht auf.

Ich zitiere den Präsidenten des Bundessozialgerichtes, Peter Masuch: „Ein Recht, das der Bürger nicht begreift, vermag kein Vertrauensverhältnis zur Rechtsordnung zu schaffen“.

Ganz sicher trifft dies nicht auf das Petitionsrecht zu. Unser Grundgesetz ist auch im Artikel 17 klar, kurz und gut. Das Petitionsrecht steht jedem und jeder zu. Es ist nicht nur ein Bürgerrecht, es ist ein Menschenrecht. Ich stelle das deswegen in den Vordergrund, weil es uns Sozialdemokraten sehr wichtig ist, dass ein „Jedermannrecht“ auch von allen genutzt werden sollte: von Wortgewandten und Gebildeten, von Bildungsfernen, von Menschen mit Behinderungen, von Jungen und Alten, und von Menschen mit Migrationshintergrund, die unsere Sprache erst erlernen, um in Deutschland zu leben.

Genau deshalb hat sich die Arbeitsgruppe Petitionen der SPD-Bundestagsfraktion vorgenommen, das Thema Sprache näher zu beleuchten.

Allein auf der Bundesebene erreichen uns zwischen 16.000 und 20.000 Eingaben jährlich. Menschen wenden sich mit Bitten, Beschwerden und Fragen an das Parlament und erwarten eine Antwort. Diese Antworten müssen selbstverständlich sachlich richtig sein aber darüber hinaus auch verständlich. Wir müssen also diejenigen, an die wir schreiben, immer im Blick haben. Wir müssen die Verständlichkeit aus Sicht des Adressaten anstreben: Ist das, was ich formuliere und schreibe klar, verständlich, bürgerfreundlich? Denn nichts ist schlimmer als eine gute Nachricht, deren positiver Inhalt nicht verstanden wird.

Ich schaue auf mehr als sieben Jahre engagierte Arbeit im Petitionsausschuss des Bundestages zurück, und ich stelle fest, dass in den Ministerien und Behörden viele kompetente und engagierte Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen arbeiten. Ihre Stellungnahmen sind häufig Grundlage für das, was wir im Ausschuss beraten und beschließen und was dann auch den Petenten mitgeteilt wird.

Gelegentlich sind einige Menschen überrascht, mit welcher Intensität ihr Anliegen bearbeitet wurde. Ja, wir investieren viel Zeit, viel Fachwissen und viel Energie in alle Eingaben.

Und jetzt kommt mein Aber: Nicht immer halten sich Aufwand und Arbeit die Waage mit dem Verstanden-werden-können des Ergebnisses durch unsere Petenten. Und das ist der Anlass für unsere Konferenz heute.

Der Petitionsausschuss verschickt jährlich ca. 60.000 Briefe. Das sind nicht nur einfache Mitteilungen. Das sind ausführliche Begründungen und Stellungnahmen. Ich stelle für den heutigen Tag die Frage: Ist das immer gelungene Kommunikation oder können wir an dem, was wir tun, einiges verbessern?

Ich will und kann nicht das Ergebnis unserer Tagung vorwegnehmen, aber ich behaupte: Ja, wir können besser werden. Und das steht heute im Mittelpunkt unserer Konferenz.

- „Wir können, wenn wir wollen, auch bürgernahe Sprache“ sagt Franz Thönnies, der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister für Arbeit und Soziales. – Franz, ich bin sehr gespannt.
- Die kommunikative Seite der Rechts- und Verwaltungssprache beleuchtet für uns, und das freut mich sehr, Prof. Dr. Helmut Ebert. Er hat sich diesen Fragestellungen intensiv gewidmet und ich freue mich sehr auf Ihren Vortrag.
- Dank Stefanie Thieme werden wir einen Blick auf sprachliche Optimierung von Gesetzen werfen.
- Mit Michaela Blaha kommen wir zu der Frage: Amtsdeutsch außer Dienst? – Mit Fragezeichen! Ich bin gespannt, ob wir das Satzzeichen ändern können, wenn wir das Referat gehört und wenn wir darüber diskutiert haben, denn die Zeit zu Wortbeiträgen und zur Debatte haben wir natürlich nach jedem Vortrag.

Anschließend will ich Ihnen eine Steilvorlage aus dem eigenen Haus geben. Für Sozialdemokraten ist das eigene Haus das Willy-Brandt-Haus. Letzte Woche schneite auf meinen Schreibtisch eine ganz neue Broschüre. Unsere Grundwertekommission hat sich zum bedingungslosen Grundeinkommen geäußert. Dazu zitiere ich eine These: „Weil das bedingungslose Grundeinkommen nur dann eingeführt werden wird, wenn es den Nettobeziehern realistischerweise nicht einen mit den Nettozahlern vergleichbaren Wohlstand gewährt, wird es das Versprechen auf Zugehörigkeit und gesellschaftliche Beteiligung gerade nicht erfüllen.“ – Alles klar?

.....

Wir können – wenn wir wollen – auch bürgernahe Sprache

Franz Thönnies MdB
Parlamentarischer Staatssekretär beim
Bundesminister für Arbeit und Soziales

Liebe Gabriele,

herzlichen Dank für die Einladung und die freundlichen Begrüßungsworte.

Werte Kolleginnen und Kollegen aus dem Deutschen Bundestag und aus anderen Parlamenten der Bundesrepublik Deutschland, werte Mitreferenten,

ich bin auch gespannt, weil ich kein Sprachwissenschaftler bin, sondern Politiker. Ich arbeite mit Sprache – im Bundestag, in den Ausschüssen, bei uns im Ministerium, im Wahlkreis, bei Veranstaltungen oder auch bei Diskussionsrunden.

Frau Lösekrug-Möller war der Meinung, ich sollte heute hier reden. Und zwar mit dem Erfahrungshintergrund eines Bundestagsabgeordneten. Natürlich arbeitet man auch mit Geschriebenem – Briefe, SMS, Vorträge, E-Mails usw. Aber natürlich eben nicht als Sprachwissenschaftler, sondern eher als Mensch, der auch Konsument von Sprache ist. Konsument ist von Vorlagen oder Briefentwürfen, die im Ministerium erstellt werden und von solchen schönen Druckerzeugnissen einer Partei, aus denen hier gerade zitiert wurde. Und so war ich ein bisschen überrascht, dass Frau Lösekrug-Möller meinte, ich könnte heute hier einen Beitrag leisten zu der Thematik: „Wir können, wenn wir wollen, auch bürgernahe Sprache“.

Ich habe „Ja“ gesagt, weil ich mir dachte, ich kann es mal versuchen und kann vielleicht einen Teil der Tagung auch als persönlichen Weiterbildungsabschnitt nutzen. Außerdem muss ich mich ja auch in Zukunft weiterhin mit dem Thema „bürgernahe Sprache“ befassen. Also will ich gerne meinen Beitrag dazu leisten und mit einem Auszug aus einem sehr empfehlenswerten Buch von Erhard Eppler beginnen. Es heißt „Kavalleriepferde beim Hornsignal. Die Krise der Politik im Spiegel der Sprache“. Es ist schon etwas älter, aber dennoch sehr lesenswert.

Erhard Eppler befasst sich in dem Buch, wie der Titel schon sagt, mit der kritischen Würdigung der Sprache in der Politik, der Politiker, vielfach basierend auf Texten aus der Ministerialbürokratie, der Semantik, der politischen Funktion von Worten, mit der Rolle von Sprache in der SED-Diktatur und natürlich auch der Sprachbilder. Es ist kein parteipolitisches Buch, was man vielleicht bei Erhard Eppler erst mal vermuten könnte, sondern ist eigentlich eine anschauliche Darstellung der deutschen Sprache und deswegen auch bar jeder politischen Zuordnung.

Zum Beginn ein Auszug aus einer Rede, die Bundeskanzler Helmut Kohl im Februar 1992 zur Unterzeichnung des Vertrages über die Europäische Union gehalten hat.

„Mit der Weichenstellung von Maastricht haben wir ein zentrales Ziel der deutschen Europapolitik in die Tat umgesetzt. Der Weg zur Europäischen Union ist damit unumkehrbar.“ Eppler dazu: „An solche Sätze haben wir uns längst gewöhnt. Trotzdem, ein Ziel kann man erreichen, ein Programm oder eine Gesetzesvorschrift kann man in Wirklichkeit umsetzen, aber lässt sich ein Ziel in die Tat umsetzen? Und was ist ein zentrales Ziel? Ein Ziel, das im Zentrum liegt? Einen Weg kann man gehen, ein Prozess kann unumkehrbar werden – kann auch ein Weg unumkehrbar sein? Wer kehrt den Weg um? Weichen. Weichen gibt es bei der Bahn. Durch die Stellung einer Weiche hat man noch kein Ziel erreicht. Kann eine Weichenstellung einen Weg unumkehrbar machen? Das ist alles schief. Da stimmt nichts. Und doch stößt sich niemand mehr daran. Weg, Ziel, Weichenstellung – das sind zwar alles immer noch Bilder, aber sie werden wie abstrakte Begriffe gebraucht.“

Ich denke, die Bewertung, die Eppler hier vornimmt und die Fragen, die er aufwirft, machen deutlich, wie sich die Metaphern auch entleeren. Wie sie sich entleeren und wie man auch da mit Bildern, mit denen man arbeitet, am Ende doch nicht bei den Menschen ankommt.

Ich will jetzt mit Beispielen fortfahren aus der eigenen Praxis als Politiker. Ein wenig muss ich aufpassen, weil viele Menschen einen umgeben, die einen stützen, die helfen, die in den Ministerien arbeiten und ausgewiesene gute Fachleute sind. Deswegen sind die kritischen Beispiele, die ich jetzt hier anbringe, nicht eine Kritik an der Arbeit dieser zuverlässigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, sondern der Versuch, gegenseitig im Dialog auch daran zu arbeiten, zu einer Sprache und zu einem Ausdruck zu kommen, der draußen verstanden wird. Und natürlich ist man bei der Komplexität vieler politischer Sachverhalte insbesondere in dem Themenfeld, in dem Frau Lösekrug-Möller und ich gemeinsam arbeiten – der Sozialpolitik, dem Sozialrecht – auch auf die Unterstützung der kompetenten Fachleute und der hervorragenden Juristen in der Verwaltung angewiesen. Das erfolgt in unterschiedlicher Form: Vermerken, Berichten, Reden oder Entwürfen von Presseerklärungen. Und deswegen einige Beispiele daraus.

Ein Thema, mit dem ein Sozialpolitiker relativ häufig zu tun hat, ist das sogenannte Nachrangigkeitsprinzip in der Sozialhilfe oder in der Grundsicherung. Also die Rolle, dass die Sozialhilfe das allerletzte Mittel ist und zum Einsatz kommen soll, wenn jemand nicht aus eigener Kraft für seine Existenz vorübergehend oder langfristig sorgen kann. Wenn nichts anderes mehr da ist. Und damit ist auch schon gesagt, dass, wenn etwas anderes da ist, es auch vorrangig genutzt werden muss. Und so wird eben auch das Kindergeld angerechnet, was manche Menschen nicht verstehen.

Und eine Antwort in einem Brief, in dem man das einem Bürger erläutert, kann so aussehen:

„Bei allen Beziehern von Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld werden Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nur in der Höhe erbracht, in der der Hilfebedürftige seinen Bedarf nicht aus eigenem Einkommen und Vermögen decken kann. Erhöht sich der Lohn eines Niedriglohnbeziehers, erhält er weniger Arbeitslosengeld II, weil er weniger staatlicher Unterstützung bedarf. Das Gleiche gilt für im Haushalt der Eltern lebende Kinder. Erhalten sie einen höheren Lohn, verringert sich ihre Abhängigkeit von staatlicher Fürsorgeleistung, erhöht sich ihr Kindergeld, ihre Halbwaisenrente oder der Unterhaltsanspruch gegen einen außerhalb des Haushalts lebenden Elternteil, sind sie im geringen Maße von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts abhängig und somit in geringerem Umfang hilfebedürftig. An der Anrechnung des Kindergeldes muss festgehalten werden, da andernfalls der gesamte Nachranggrundsatz des SGB II in Frage gestellt würde.“

Es würde in allen Fällen, in denen in irgendeiner Form Einkommen erzielt wird, die Forderung erhoben werden, dieses im Rahmen der Hilfebedürftigkeit nicht zu berücksichtigen. Kinder in Haushalten mit Arbeitslosengeld-II-Bezug profitieren von der Kindergelderhöhung durch die Verringerung ihrer Abhängigkeit von Fürsorgeleistung. Einige Kinder können aufgrund des erhöhten Kindergeldes ihre eigene Hilfebedürftigkeit überwinden und unabhängig von staatlichen Fürsorgeleistungen leben. Bei anderen kann die gesamte Familie die Voraussetzung für den Bezug von Kinderzuschlag und Wohngeld erfüllen und somit unabhängig von den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende werden.“

Vielleicht könnte man es auch so sagen:

„Die Sozialhilfe ist im Gefüge unserer sozialen Sicherungssysteme stets das letzte Mittel. Sie gewährleistet als unterstes soziales Netz Unterstützung und wird solidarisch durch alle, die Steuer zahlen, finanziert. Dabei hat sie die Aufgabe, das sozio-kulturelle Existenzminimum zu gewährleisten. Ihre Werte werden nicht willkürlich festgelegt, sondern folgen einer Entscheidung des Gesetzgebers. Danach ist das Existenzminimum aufgrund einer aller fünf Jahre zu erhebenden Einkommens- und Verbrauchsstichprobe festzusetzen. Sozialhilfeleistungen wie zum Beispiel die Hilfe zum Lebensunterhalt sind grundsätzlich nachrangig zu leisten, denn die Sozialhilfe soll erst dann in Anspruch genommen werden, wenn keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. Dazu gehören die eigenen Mittel der Leistungsbezieherinnen und -bezieher, dazu gehört ebenso die vorrangige Leistungspflicht anderer Träger, wie zum Beispiel die Zahlung des Kindergeldes. Aus diesem Nachrangigkeitsprinzip leitet sich deshalb eine weitreichende Einkommensanrechnung ab. Sie ist notwendig, um die Sozialhilfeleistung als letztmögliches Mittel gegenüber anderen Sozialleistungen abzugrenzen und um eine gerechte und genaue Verteilung zu gewährleisten. Deshalb müssen auch spezielle Sozialleistungen wie beispielsweise das Kindergeld oder der Unterhaltsvorschuss auf die Sozialhilfeleistung angerechnet werden. Sie decken wie die Sozialhilfe den Lebensunterhalt ab. Nur so lässt sich bei der Bedarfsermittlung und Bedarfsdeckung für die Sozialhilfeberechtigten ein nachvollziehbares Berechnungsmodell umsetzen. Entsprechend dieser Systematik muss auch die geplante Erhöhung des Kindergeldes in Höhe von 10 Euro bzw. 16 Euro in diese Einkommensanrechnung eingehen. Es ist ja gerade Sinn und Zweck gezielter Leistung wie dem Kindergeld oder dem Kinderzuschlag, die Hilfebedürftigkeit von Familien mit Kindern zu vermeiden, so dass ein Sozialhilfe- oder Grundsicherungsbezug gar nicht erst erforderlich wird.“

Vielleicht kann man es so formulieren. Das sind keine Patentbeispiele, aber – vielleicht.

Ich stelle immer wieder gerade in Diskussionsrunden, in Gesprächen, im Ausschuss oder auch in öffentlichen Veranstaltungen fest, dass dieses Nachrangigkeitsprinzip manchmal sehr schwer zu vermitteln ist. Und deswegen greife ich zu einem Bild, das eine gewisse Abstraktion erfordert, welches mir aber nachvollziehbar erscheint. Man kann nicht so schreiben, aber ich glauben, man kann es so sagen: Stellen wir uns vor, wir würden unsere Gesellschaft ganz von vorne organisieren und drehen die Uhr mal mehr als 1.000 Jahre zurück. Stellen wir uns vor, wir würden alle so siedeln und so leben, wie das in dieser Zeit der Fall war. In einer kleinen Siedlung, in unseren kleinen Hütten. Stellen wir uns weiter vor, wir hätten eine gute Ernte in diesem Jahr. Dann wäre für jeden gut gesorgt. Jeder hätte seine Säcke mit Getreide in der Speisekammer stehen und hätte die Schinken an der Decke hängen und es wäre ein gutes Leben. Im nächsten Jahr wird die Ernte aber ganz anders – sie reicht nicht aus. Was würden wir machen? Wir würden uns mit allen zusammensetzen und

würden sagen: All das, was wir geerntet haben, legen wir in die Mitte unserer Hütten und alle kriegen einen gleichen Anteil. So würden wir versuchen, übers Jahr hinwegzukommen. Wenn es aber dann jemanden gibt, von dem wir genau wissen, dass er noch in seiner Speisekammer zwei Säcke Getreide hat und vier Schinken unter der Decke hängen und derjenige sagt, ich möchte auch von dem weniger Gemeinsamen etwas haben, würden wir ihm wahrscheinlich alle sagen: Pass mal auf, wenn du die beiden Säcke und die vier Schinken aufgezehrt hast und du dann noch Hilfe brauchst, dann erst kommst du zu uns!

Das leuchtet ein, denke ich, auch wenn es ein wenig abstrakt und historisch formuliert ist. Manchmal aber muss man vielleicht solche Verständnisbrücken bauen.

Und wir haben vorhin in dem ersten Brief, den ich vorgelesen habe gehört, dass geschrieben wurde: „Davon profitieren die Kinder“. Dieser Begriff bei sozialen Rechtsansprüchen missfällt mir persönlich. Ich kriege das nicht auf die Reihe, wenn der Begriff des sozialen Rechtsanspruchs mit dem Wort „Profit“ in Verbindung gebracht wird. Ich glaube, dass es besser ist – wie in dem Fall, wo wir jetzt einen dritten Kinderregelsatz eingeführt haben, bei dem gut über 800.000 Kinder eine Erhöhung erhalten: „Dies kommt mehr als 800.000 Kindern zugute“. Zugute im wahrsten Sinne des Wortes, weil es gut tut, wenn es diese Leistungsverbesserung gibt.

Ich will ein anderes Beispiel nehmen. Manchmal erhalten wir Sprechzettel für die Ausschüsse. Denen, die in den Ausschüssen arbeiten, ist das bekannt. Regierungsvertreter müssen manchmal komplexe Sachverhalte vortragen, aber das Gleiche gilt für Verhandlungen oder für Pressegespräche. Und beispielhaft kann nach einem Gespräch mit Verbandsvertretern dies ausschnittsweise in einem Satz wie folgt aussehen – also, wenn vor Pressevertretern berichtet wird, wie das Treffen gelaufen ist –: „Im Rahmen des sehr konstruktiven und in angenehmer Atmosphäre geführten Gedankenaustausches habe ich die willkommene Gelegenheit ergriffen, mich über die Probleme und Anliegen aus der Praxis der Behindertenhilfe zu informieren und über Anliegen und Ziele der Politik des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für Menschen mit Behinderung zu berichten, in deren Mittelpunkt aktuell die Bemühungen der Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen stehen.“

Es kann aber auch so aussehen: „Wir hatten einen sehr guten Fachdialog. Meine Gesprächspartner haben über ihre Probleme bei der Behindertenhilfe berichtet. Das sind die unterschiedliche Umsetzung vor Ort, zu lange Bearbeitungszeiten und Finanzfragen. Ich berichtete über die Ziele, die wir im Ministerium bei der Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe haben – also mehr Teilhabe, mehr Selbstbestimmung und für den Einzelnen passgenaue Hilfen.“

Ich glaube, dass das auch für die Journalisten nachvollziehbarer ist, als eine schöne Beschreibung eines in einer angenehmen Atmosphäre stattgefundenen Gespräches.

Es gibt auch andere Themenfelder. Da sprechen wir über die Eingliederung von Arbeitslosen oder von Menschen, die Rehabilitation benötigen und wo sich viele darum kümmern, dass die Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit wieder hergestellt wird. Und in den Fachdialogen, die wir manchmal hier miteinander führen, gibt es häufig folgenden Satz: „Wir haben uns vom Defizitmodell verabschiedet und sind nun zum Kompetenzmodell übergegangen.“ Rums! Das ist eine tolle Veränderung. Was ist das aber jetzt?

Ich bevorzuge bei meinen Reden lieber folgenden Satz: „Wir ermitteln nicht mehr, was kannst du nicht, was fehlt dir, sondern fragen: Was bist du, was kannst du, was willst du?“ Kurz und knapp! Weil es darauf ankommt, die Kompetenzen der Einzelnen zu ergreifen, seine Interessen aufzugreifen, daran anzusetzen und zu sagen: „Du kannst was!“ Darauf aufzubauen, zu motivieren und nicht auf jemanden zuzugehen und zu fragen: „Sag mal, was fehlt dir denn? Und was kannst du nicht? Und nun wollen wir mal schauen, wie wir das auffüllen und dann helfen wir dir.“

Kommen wir nun zu einem weiteren Komplex: die Rentenversicherung. Auch ein sehr komplexes Thema. Ein Beispiel aus der unterschiedlichen Rentenberechnung Ost und West.

Um mittelfristig die Angleichung der Ost- an die Westrenten zu erreichen, wurde damals nach der deutschen Einheit im Rentenrecht geregelt, dass die Ostlöhne bei der Rentenberechnung höher bewertet werden als die Westlöhne. Dadurch sollten die Ost-Renten mit den West-Renten in einem überschaubaren Zeitraum zusammenwachsen. Und die Antwort auf einen Bürgerbrief im Anschluss an eine Fernsehsendung zu diesem Thema könnte so aussehen: „Richtig ist allerdings die Aussage der Sendung Plusminus, wonach ein Versicherter in den neuen Ländern bei einem nominal in gleicher Höhe versicherten Arbeitsentgelt im Allgemeinen einen höheren Rentenertrag erlangt als ein Versicherter in den alten Ländern. Wegen des im Vergleich zu den aktuellen Rentenwerten – der aktuelle Rentenwert West ist gegenwärtig 14 Prozent höher als der aktuelle Rentenwert Ost – größeren Abstands der Durchschnittsverdienste Ost und West – der Durchschnittsverdienst West ist gegenwärtig 18 Prozent höher als der Durchschnittsverdienst Ost – und der für die Rentenberechnung vorzunehmenden Höherwertung der in den neuen Ländern versicherten Arbeitsentgelte auf ein vergleichbares Arbeitsentgelt in den alten Ländern entsprechen dem Abschnitt des Durchschnittsverdienstes West zum Durchschnittsverdienst Ost, aktuell also Höherwertung des Arbeitsentgeltes um rund 18 Prozent, ergibt sich somit zurzeit ein Vorteil von rund 4 Prozent.“

Wie man spürt, haben das alle verstanden. Vielleicht ginge es aber auch so: „Richtig ist allerdings die Aussage der Sendung Plusminus, dass in den neuen Ländern ein Versicherter bei gleichem Verdienst wie ein Versicherter in den alten Ländern einen höheren Rentenertrag hat. Der Abstand des Durchschnittsverdienstes West zum Durchschnittsverdienst Ost beträgt zurzeit 18 Prozent. Dagegen ist der aktuelle Rentenwert West nur ca. 14 Prozent höher als der Rentenwert Ost. Das Gesetz regelt, dass der Verdienst im Osten entsprechend dem Abstand der Durchschnittsverdienste West/Ost hochgewertet wird, also um 18 Prozent. Damit ergibt sich für die Arbeitnehmer in den neuen Ländern derzeit ein Vorteil von 4 Prozent.“

In der Behindertenpolitik tätig zu sein, kann sehr hilfreich sein, wenn es um die einfache Sprache geht. Wenn man geradezu gehalten ist, einfach, klar und verständlich zu sprechen – eigentlich gilt das im Übrigen auch außerhalb der Behindertenarbeit, glaube ich. Wenn man eine Rede vor einer großen Versammlung von Werkstattträten hält, also den Interessenvertreterinnen und -vertretern von Menschen mit Behinderungen in den Werkstätten für Menschen mit Behinderung, kann das so aussehen:

„Ihrer Einladung zur Fachtagung der Landesarbeitsgemeinschaft der Werkstattträte der vier Hamburger Werkstätten für behinderte Menschen bin ich sehr gerne gefolgt. Ich überbringe Ihnen herzliche Grüße vom Bundesminister Olaf Scholz, der leider wegen anderer Terminverpflichtungen

am heutigen Tag nicht hier sein kann. ‚Die Zukunft der Werkstatt – unsere Werkstatt der Zukunft‘, so lautet das Motto, unter dem Sie heute und an den kommenden beiden Tagen gemeinsam über die Aufgaben der Werkstattträte, über das persönliche Budget und über Integrationsfirmen als Alternativen zu Werkstätten für behinderte Menschen sprechen wollen. Sie haben mich in ihrer Einladung gebeten, über diese Themen zu reden und die Position des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales hierzu darzustellen. Diese Fachtagung heute und in den kommenden zwei Tagen zeigt, dass wir gemeinsame Ziele haben, nämlich die Teilhabe behinderter Menschen weiter zu verbessern. Politik für behinderte Menschen zu gestalten, das ist nicht nur eine Aufgabe der Politiker. Hier ist jeder gefordert, der Verantwortung trägt. Verantwortung für die gleichberechtigte Teilhabe behinderter Menschen am Leben in der Gesellschaft und für die Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben. Wer gemeinsame Ziele hat, der soll gemeinsam miteinander reden, der sollte gemeinsam nach den besten Lösungen suchen. Und deshalb bin ich Ihrer Einladung gerne gefolgt.“

Vielleicht aber auch so mit der Anrede: „Herzlichen Dank für die Einladung zu ihrer Fachtagung. Herzliche Grüße auch von Bundesminister Olaf Scholz. Er kann leider wegen anderer Termine heute nicht hier sein. ‚Die Zukunft der Werkstatt – unsere Werkstatt der Zukunft‘, so lautet das Motto der Tagung. Das ist nach vorne gerichtet und macht deutlich, dass es Ihre Werkstätten sind und dass Sie Verantwortung übernehmen. Sprechen Sie über die Aufgaben der Werkstattträte, über das persönliche Budget und Integrationsfirmen. Das finde ich gut. Ihre Tagung und die Themen zeigen, dass wir ein gemeinsames Ziel haben. Wir wollen die Teilhabe behinderter Menschen verbessern. Deshalb stelle ich auch gerne die Position aus unserem Ministerium vor. Politik für behinderte Menschen zu gestalten, das ist nicht nur eine Aufgabe der Politiker. Hier ist jeder gefordert, der Verantwortung trägt. Es geht um Verantwortung für die gleichberechtigte Teilhabe behinderter Menschen in der Gesellschaft und am Arbeitsleben. Deshalb bin ich gerne gekommen.“

Manchmal ist es auch ganz hilfreich, sich der Kompetenzen von Fach- und von Selbsthilfeorganisationen in der Arbeit zu bedienen. So zum Beispiel bei unserer Broschüre zum Persönlichen Budget in leichter Sprache. Das kann auch weit über den Kreis von Menschen mit Behinderung hinausgehen. Und es ist ein gutes Beispiel, was ebenso zur Verständlichkeit in anderen Fachbereichen beitragen würde. Und so haben wir bei der Erstellung dieser Broschüre, die ich Ihnen mitgebracht habe, das Ganze mit der Unterstützung vom „Netzwerk People First Deutschland e. V.“ gestaltet. Die Broschüre beginnt auf der einen Seite mit der Version in leichter Sprache und ist auf der anderen Seite mit einer Version zu lesen, wie wir sie üblicherweise vorfinden. Und dann finden wir Sätze in der Einleitung wie: „Die Leistungsform des Persönlichen Budgets wurde mit dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch zum 1. Juli 2001 eingeführt. Dadurch können Leistungsempfänger oder Leistungsempfängerinnen von den Rehabilitationsträgern anstelle von Dienst- oder Sachleistungen zur Teilhabe ein Budget wählen.“ Usw. usw. Sie können es selbst nachlesen. Aber viel spannender ist, wie man das auch kurz formulieren kann: „Was ist ein Persönliches Budget? Budget ist ein schwieriges Wort für Geld. Damit Sie diesen Text besser verstehen können, nennen wir das Persönliche Budget hier ‚Persönliches Geld‘. Dieses Geld können Sie bekommen, wenn Sie eine Behinderung haben und Unterstützung brauchen. Mit dem Geld können Sie Ihre Hilfen und Unterstützung selbst bezahlen. So ist das ohne das Persönliche Geld: Sie wohnen zum Beispiel in einem Wohnheim, das Wohnheim bekommt Geld vom Sozialamt. Mit dem Geld bezahlt das Wohnheim zum Beispiel ihren Assistenten. So ist es mit dem Persönlichen Geld: Sie bekommen das Geld selbst. Mit dem Geld bezahlen Sie ihren Assistenten selbst.“

Ich glaube, das sind prägnante Beispiele dafür, wie man es auch anders formulieren kann. Vielleicht sind es nicht unbedingt die hundertprozentig besten Lösungen. Das wird es auch nie geben, weil Sprache ein ständiger Prozess vor dem Hintergrund einer sich entwickelnden Gesellschaft ist. Aber es sind Beispiele. Und so, wie ich Sie jetzt hier vor meinem Erfahrungshintergrund dargestellt habe, glaube ich, kann man das für nahezu alle behördlichen Einrichtungen darstellen kann. Somit ist das jetzt auch keine „Nestbeschmutzung“, wenn das hier skizziert wird. Sondern es zeigt die Sprache von guten Fachleuten. Eine Sprache, die auch teilweise aus rechtlichen Gründen so komplex formuliert ist. Darauf will ich durchaus hinweisen. Denn, wenn ich vorhin den Text zur Rentenberechnung vorgelesen habe, so würden wir jetzt hier oder am Kneipentisch sagen: „Na klar, die Rente wird nach deinem Verdienst berechnet.“ Aber die klare Aussage lautet eigentlich: „Die Rente wird nach deinem steuerlichen Einkommen berechnet, weil du Sozialversicherungsbeiträge davon zahlst. Und eine dementsprechende Vertextung steht dann halt auch in einem Bescheid oder Brief und wirkt für manche schwer verständlich.“

Bei Reden müssen wir sowieso Acht geben. Reden werden ja Gott sei Dank noch nicht so gehalten, wie Vermerke oder Bescheide geschrieben werden. Dann würden sich die Zuhörer wahrscheinlich auch während der Rede langsam verabschieden.

Deshalb zum Abschluss – weil Kurt Tucholsky häufig für Orientierung gut ist – ein Hinweis aus: „Ratschläge für einen guten Redner“: „Hauptsätze. Hauptsätze. Hauptsätze. Klare Disposition im Kopf – möglichst wenig auf dem Papier. Tatsachen oder Appelle an das Gefühl, Schleuder oder Harfe. Ein Redner sei kein Lexikon, das haben die Leute zu Hause. Der Ton einer einzelnen Sprechstimme ermüdet. Sprich nie länger als vierzig Minuten. Suche keine Effekte zu erzielen, die nicht in deinem Wesen liegen. Ein Podium ist eine unbarmherzige Sache – da steht der Mensch nackter als im Sonnenbad. Merk Otto Brahms' Spruch: Wat jestrichen is, kann nich durchfalln.“

Ob ich dem ein wenig gerecht werden konnte, müssen Sie entscheiden. Ich danke Ihnen auf jeden Fall für Ihre Aufmerksamkeit.

.....

Verständlichkeit und Vertrauen in der Sprache des Rechts und der Verwaltung - Entfremdungstendenzen und Wege zu ihrer Überwindung

Helmut Reiner Ebert
Radboud Universiteit Nijmegen

1. Eigenheiten der Rechts- und Verwaltungssprache

Unterschiedliches Publikum

Wenn wir uns die Textsorten der Rechts- und Verwaltungssprache anschauen, erkennen wir, dass sich Gesetzestexte wie auch Verwaltungstexte an ein unterschiedliches Publikum wenden. Es gibt Gesetze, die sich an alle Bürger richten, und es gibt Gesetze, die sich an Fachkreise wenden. Zu ersteren gehören beispielsweise das Bürgerliche Gesetzbuch und das Steuer-, Sozial- und Arbeitsrecht. Zu letzteren gehören u. a. das Arzneimittelgesetz und das Atomgesetz. Damit ist deutlich, dass die Anforderungen an verständliche Rechts- und Verwaltungstexte mit dem Grad an (Vor-)Wissen der Adressaten variieren. Zur Genauigkeit, Zweckmäßigkeit, Legitimität und Informativität kommt die adressatenangemessene Verständlichkeit als Merkmal für Textqualität hinzu.

Verstehensvoraussetzungen

Verstehen erfolgt auf der Basis des Textes und auf der Basis von Vorkenntnissen, Strategien, Routinen, Haltungen, Erwartungen (vgl. Nussbaumer 2004, S. 288) sowie Interessen (vgl. Busse 2004, S. 16). Texteigenschaften sind also nur eine von mehreren Verstehensvoraussetzungen. Auf juristischer Seite werden Gesetze nicht „gelesen“, sondern im Rahmen juristischer Textarbeit ausgelegt. Tatbestände und Rechtstexte sind juristische Wissensrahmen, die den Ausgangspunkt liefern, um Sachverhalte der Lebenswelt „zuzubereiten“ (Jeand'Heur 1998, S. 1292, zit. n. Felder 2008, S. 98).

Operationsmodus des Rechts ist das Entscheiden

Am Anfang der juristischen Auslegungsarbeit bzw. „Textarbeit“ (Felder 2008, S. 98) steht nicht das Wort, sondern ein Textgeflecht (vgl. Felder 2008, S. 98). Der dominante Operationsmodus des Rechts ist das Entscheiden (vgl. Busse 2004, S. 8). Gesetzestexte sollen „die Verlässlichkeit und Einheitlichkeit dieser Entscheidungen garantieren helfen“ (Busse 2004, S. 14) und „semantische Interpretationsspielräume in gewissen Grenzen“ eröffnen (ebda. S. 11). Verwaltungsfachleute müssen „vorhandenes Wissen verbalisieren, auf Gesetze verweisen, sie zitieren und [...] auf den einzelnen Sachverhalt anwenden“ (Fluck 2008, S. 123). Dies erfolgt nach Peter Heinrich unter dem „Prinzip der Rechenschaftspflicht gegenüber Vorgesetzten“ und nach dem „Prinzip der absoluten Bindung an Recht und Gesetz“ (vgl. ebda.).

2. (Text-)Verständlichkeit ist keine Illusion

2.1. Was bedeutet Verständlichkeit?

Verständlichkeit und Verstehen

Verständlichkeit ist ein schwieriger, aber kein sinnloser Begriff. Verständlichkeit ist eine Eigenschaft von Texten in Relation zu den jeweils Verstehenden, wobei Verstehen graduell und Verständlichkeit individuell, sozial und historisch relativ ist. Die Arbeit an der Verständlichkeit von Texten ist notwendig und lohnend. Es geht dabei um die Frage nach dem Konzept einer Norm, um die Frage nach dem Textkonzept und um die konkrete sprachliche Formulierung (vgl. Nussbaumer 2004).

Grenzen der Verständlichkeitsoptimierung

Allerdings gibt es Grenzen der Verständlichkeitsoptimierung: Auch beim klarsten Text liegt das Gemeinte nicht einfach vor uns.¹ Auch der klarste Text hat eine Geschichte. Auch der klarste Text kann inakzeptabel sein. Zurückzuweisen ist gleichwohl mit Nussbaumer (2004, S. 286) die Position der „Schwärmer“ („Das Gemeinte muss im Gesetz stehen – und zwar einfach und nicht verklau-suliert“) und die Position der „Skeptiker“ („Die Gesetze sind nicht dafür da, vom Volk gelesen und verstanden zu werden“). Fluck (2008, S. 118f.) hat die Schwachstellen der Verwaltungssprache zusammengestellt und nachgewiesen, dass die gängigen Textsorten der Verwaltung vor allem mit Blick auf die Kategorien Verständlichkeit, Beziehungsaspekt und Serviceorientierung zu optimieren sind. Gründe für die Schwerverständlichkeit der Rechts- und Verwaltungssprache gibt es viele.

2.2. Formulierungsbarrieren

Beispiel

Ein aktuelles Beispiel soll illustrieren, in welchem Ausmaß Verstehensvoraussetzungen der Bürger durch die Verwaltung ignoriert werden können. In einem Bürgerentscheid wurden die Bürger von Berlin-Charlottenburg im September 2007 wie folgt befragt:

„Stimmen Sie für die Aufforderung an das Bezirksamt, in Ablehnung der Drucksache 19911/2 der Bezirksverordnetenversammlung Charlottenburg-Wilmersdorf, die Parkraumbewirtschaftung nicht in und um die Wohnquartiere Kaiserdamm, Lietzensee, Amtsgerichtsplatz, Stuttgarter Platz, Halensee, Westfälische Straße und Berliner Straße auszuweiten?“

Die hier gewählte Form der Entscheidungsfrage ist problematisch, weil sie viel Verstehensarbeit und höchste Konzentration verlangt, um beantwortet zu werden. Aus einem einfachen Sachverhalt wurde eine komplizierte Denkaufgabe gemacht und die bürgerliche Teilhabe am Entscheidungsprozess erschwert. Da der Verstehenshintergrund allen Beteiligten bekannt war, hätte es genügt, einleitend auf den Sachverhalt (Bürgerentscheid zur Parkraumbewirtschaftung) hin-

¹ Artikel 22 des Grundgesetzes lautet: „Die Bundesflagge ist schwarz-rot-gold“. Verstehen kann das jeder, aber zeichnen kann die Flagge nach dieser Definition nur, wer sie zuvor schon einmal gesehen hat.

zuweisen und die vom Entscheid betroffenen Wohnquartiere aufzuzählen. Die Entscheidungsfrage kann dann kurz und klar formuliert werden.

Verständliche Fassung:

Soll der Parkraum in den betreffenden Quartieren mit Parkuhren bewirtschaftet werden?

ja nein

Diese Formulierung löst auch alle anderen Verstehensschwierigkeiten des Originaltextes:

- (1) die Verneinung – Wer gegen Parkuhren ist, muss mit „ja“ abstimmen;
- (2) die Satzlänge (30 Wörter);
- (3) die Nominalisierungen: Aufforderung, Ablehnung, Bewirtschaftung (Täterverschweigung);
- (4) die Satzklammer: Aufforderung nicht ... auszuweiten;
- (5) die Übergangigkeit: in und um die Wohnquartiere;
- (6) der abstrakte Stil: Parkraumbewirtschaftung.

Formulierungsbarrieren

Die wichtigsten Formulierungsbarrieren der Rechts- und Verwaltungssprache sind laut Fluck (2008, S. 118 f.):

- Überlange Hauptsätze
- Typenhaftigkeit: aufgrund ... gewähre ich die Wiedereinsetzung in ...
- Nominalisierungen: fehlende Glaubhaftmachung
- Funktionsverbgefüge: nehmen Sie die Zahlung auf
- Verfahrenstechnische Floskeln: ermessensfehlerfrei
- Juristische und technische Fachwörter: vermaßter Regelquerschnitt
- Vagheit: nach Zugang des Schreibens, innerhalb einer Woche
- Asymmetrische Kommunikation: Rechtsbehelfsbelehrung, zum gegebenen Zeitpunkt
- Komprimierter Stil: Zur Aufklärung der vorbezeichneten Ordnungswidrigkeit bitte ich Sie, nachfolgende Fragen möglichst eingehend zu beantworten ...

- Abkürzungen: i. d. F. v.
- Verweise auf Paragraphen mitten im Satz
- Hochabstrakte Formulierungen: Die Nachweise müssen von einer oder einem staatlich anerkannten Sachverständigen oder sachverständigen Stelle nach § 85 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 BauO NW aufgestellt und geprüft sein (§ 68 Abs. 5 a + b BauO NW)
- Unübersichtliche und unlogische Textgliederung

2.3. Historisch-kulturelle und aktuelle Ursachen der Entfremdung

Kanonisches und römisches Recht

Die wachsende und gewachsene Distanz zwischen Bürgern und der Rechtssprache hat auch historische und kulturelle Ursachen. Vermutlich ist bereits beim Übergang von den germanischen Volksrechten auf das unverständliche kanonische und römische Recht der Eindruck entstanden, dass man Recht kaufen könne. Lück (2008, S. 30) spricht mit Blick auf die Zeit von 1400 bis 1879 von einer doppelten Unverständlichkeit: „Die studierten Juristen verstanden die heimischen Rechte nicht oder kaum, weil sie nicht Gegenstand ihrer Ausbildung waren; die Laien verstanden die gelehrten Rechte nicht oder kaum, weil sie keine Ausbildung dafür besaßen“. Schließlich hat sich eine deutsche politisch-administrative Kultur entwickelt, die laut Werner Jann (zit. n. Schmidt 2007, S. 477) folgende Merkmale besitzt: Fragmentierung, detaillierte, immobile, am Status quo orientierte und formalisierte Vorgehensweise, Konflikt und Misstrauen (vgl. Schmidt 2007, S. 477). In der Summe wirkt diese Verwaltungskultur „eher als Bremse denn als Motor von Reformen“ (ebda.), weshalb das eingangs erwähnte Beispiel der „Parkraumbewirtschaftung“ eher symptomatisch als zufällig sein dürfte.

Zu den wichtigsten aktuellen Gründen der Entfremdung gehören sicherlich die folgenden:

- Der unverständliche Zugriff des Rechts: „Ein Recht, das der Bürger nicht begreift, vermag kein Vertrauensverhältnis zur Rechtsordnung zu schaffen“ (Peter Masuch, Präsident des Bundessozialgerichts, Süddeutsche Zeitung 28.01.2008).
- Die zu geringe Beachtung der „Integrationsfunktion von Recht“ (Nussbaumer 2008, S. 310).
- Der unter dem Einfluss der Rechtsetzung der EU sich geltend machende Trend zu immer mehr Legaldefinitionen, d. h. zu Definitionen, die von einem „tiefen Misstrauen in den Alltagssprachverstand“ (Nussbaumer 2008, S. 313) zeugen.
- Faktoren der Gesetzesgenese wie z. B. Lobbyarbeit (vgl. Antos 2008, S. 13).
- Handwerkliche Fehler auf der Ebene der Formulierungen und Überkomplexität und Regelungswut. Als Beispiel sei hier der sog. EU-Verfassungsvertrag genannt, der von Franzosen und Niederländern abgelehnt wurde. Komplexität schreckt ab, weil sie den Menschen über-

fordert. Es ist grundsätzlich zu erwägen, ob es richtig und klug war, das gesamte Werk „Verfassung“ zu nennen und in vollem Umfang (ca. 350 Seiten) zum Gegenstand eines Referendums zu machen. Ich beziehe mich auf den am 16.12.2004 im Amtsblatt der EU (Reihe C Nr. 310) veröffentlichten Text. Der Prozess der Europäischen Integration erlitt jedenfalls durch die Ablehnung der EU-Verfassung bei Volksabstimmungen in Frankreich am 29. Mai 2005 und in den Niederlanden am 1. Juni 2005 einen schweren Rückschlag.

- Schwierigkeiten der Juristen, sich in die Logik der Bürger hineinzudenken.
- Der als angemessen geltende dunkle Ton als Relikt des von Autokraten geprägten kontinentalen Rechts (vgl. Busse 2004, S. 9).
- Zeitdruck und Beschleunigung im Gesetzgebungsverfahren.
- Zu häufige Änderungen im Bereich fundamentaler und/oder alltagsrelevanter Normen.
- Die Tatsache, dass Regierung und Politik die Auslegungsproblematik den Verwaltungsfachleuten in die Schuhe schieben, obwohl viele Gesetze so komplex sind, dass man sie kaum noch auslegen kann.
- Ferner wird von den Textproduzenten nicht zur Kenntnis genommen, wie Menschen Texte lesen (vgl. Schwintowski 2008, S. 165).
- Als außersprachliche Verstehens- und Akzeptanzhemmnisse machen sich Imageprobleme („Bürokratendeutsch“), Fehleinschätzungen, Unwissen, Misstrauen und – wie im Falle der Einstellung zum Gesundheitsfonds – eine „klammheimliche Wut“² der Bevölkerung geltend.
- Zunehmende Entwertung von Fach- und Alltagswissen durch Dominanz allein juristischer Perspektiven (Verrechtlichung des Alltags und des politischen Personals).
- Versuche, politische Debatten zu juridifizieren (vgl. Wimmer 2008, S. 91).
- Eine Ethik, die Gefühle ausklammert.

² Laut Aussage des TNS-Emnid-Geschäftsführers K.-P. Schöppener (Quelle: www.welt.de vom 2.4.2009).

3. Vertrauen geht Recht und Gesetz (begrifflich) voraus

3.1. Bedeutung und Leistung von Vertrauen

Ohne Minimalvertrauen kein funktionsfähiges Rechtssystem

Vertrauen ist eine Tugend, eine Erwartung, Haltung und bewusste Entscheidung, d. h. eine „risikante Vorleistung“ (Luhmann 1989, S. 23f.) gegenüber einem Adressaten und dessen Kompetenz (vgl. Hubig/Simoneit 2007, S. 174). Vertrauen hat zu tun mit Fairness, Vertraulichkeit und Glaubwürdigkeit. Letzere wiederum ist bedingt durch Nachprüfbarkeit, Verständlichkeit, aktives, offenes und konkretes Informieren (Transparenz) einerseits und Konstanz, Konsistenz und Berechenbarkeit des Handelns andererseits. Vertrauen setzt Handlungsenergien frei, reduziert Komplexität und trägt zur Gemeinschaftsbildung bei. Tyler (1992) hat gezeigt, dass es ohne Minimalvertrauen kein funktionsfähiges Rechtssystem gibt. Mit dieser Position stimmt Moravcsik (2003, S. 183) überein, der Vertrauen für notwendig erachtet, um die „offenbaren Voraussetzungen für verschiedene Gesetze und Institutionen zu schaffen“. Zu einer „vollständigen Beschreibung dessen, wie das Recht funktioniert“, gehört auch Vertrauen. „Dieses Vertrauen wird jedoch nicht selbst durch Gesetze und Regeln erzeugt, sondern es geht aus einer angemessenen gemeinschaftlichen Dynamik hervor“ (ebda.). Die Ansicht, wie sie von den meisten Politologen und Philosophen vertreten wird, wonach „Gesetze und Institutionen nämlich sowohl begrifflich als auch praktisch Vorrang“ vor dem Vertrauen genießen sollten, wird von Moravcsik zurückgewiesen. Diese unzutreffende Annahme umschreibt Moravcsik so: „Sowie geeignete Gesetze erlassen und Institutionen eingerichtet sind, wird sich die Bevölkerung daran gewöhnen und genauso rasch eine gemeinschaftliche Dynamik entwickeln“ (Moravcsik 2003, S. 180).

3.2. Vertrauen im Recht

Verschiedene Arten von Vertrauen

Im Recht machen sich verschiedene Arten von Vertrauen geltend. Der Bürger vertraut nicht nur darauf, dass er das ihn betreffende Recht versteht, er vertraut auch darauf, dass seine Dispositionen beim Übergang vom alten zum neuen Recht Bestand haben und dass der Gesetzgeber den Überblick über die von ihm erlassenen Gesetze hat. Glaubwürdigkeit setzt ein Minimum an Konstanz der Regeln voraus. Misstrauen oder Vertrauensverluste sind bereits historisch angelegt. So ist das Recht obrigkeitsstaatlich geprägt (vgl. Busse 2004, S. 9). Die Abstraktheit des kontinentalen, d. h. des deutschen und französischen Rechtssystems, mit seiner Systematik von Sollenssätzen setzt mehr auf die Kunst des formalistischen Ableitens und weniger auf Aushandlungen und Selbstverständigung. Welche Bedeutung Vertrauen für ein Gemeinwesen hat, unterstreicht Putnam, der davon ausgeht, dass „ein positiver Zusammenhang zwischen der Performance eines demokratischen Systems und dem in der Gesellschaft vorhandenen Ausmaß an Sozialkapital besteht“ (Putnam 1993, zit. n. Hubig/Simoneit 2007, S. 179).

3.3. Sprachstilistische Gründe für Vertrauensverlust

Stil zu einer strategischen Orientierungsgröße

Angesichts des Vertrauensverlustes nicht nur im Recht, sondern auch in Wirtschaft und Politik³ gewinnt die Kategorie des Stils eine neue Qualität. In unübersichtlichen Situationen wird Stil zu einer Orientierungsgröße. Daher seien im Folgenden einige typische sprachlich-stilistische Erscheinungen genannt, die Vertrauensverluste verursachen.

Aktionistischer Stil

Aktionsprädikate (Handlungsverben) können als Symptom für Aktionismus aufgefasst werden. Besonders auffällig ist die Diskrepanz zwischen Form und Inhalt im ersten Beispiel:

- Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz
- Gesetzliche Krankenversicherung-Wettbewerbsstärkungsgesetz
- Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetz
- Pflegeleistungsergänzungsgesetz / Pflege-Weiterentwicklungsgesetz

Der Aktionismus geht einher mit einer Scheu vor Entscheidungen. Das folgende Beispiel aus dem Bereich der Pflegeversicherung belegt den inflationären Ausbau einer Wortfamilie, wobei der Gesetzgeber den Begriff der „Pflegebedürftigkeit“ nicht definiert hat (vgl. Arend 2008, S. 273, 276 u. 277). Aus dem Gesetzestext der Pflegeversicherung in der Fassung vom 08.06.2006 (BGBl. I S. 1530) stammen u. a.: Pflegepflichtversicherung, Pflegezusatzversicherung, Pflegekasse, Pflegeperson, Pflegekraft, Pflegestatistik, Pflegehilfsmittelverzeichnis, Pflegeplan, Pflegevergütung, Pflegeversicherungsnnummer, Pflegeversicherungsvertrag, Pflegesatzkommission, Pflegevertrag, Pflegebuchführungsverordnung, Pflegeetagebuch, Pflegeeinrichtung, Pflegegeld, Pflegegeldeinkünfte, Pflegesachleistungen, Pflegewohngeld, Pflegevergütung, Pflegestufen, Pflegekonferenzen, Pflegekurse, Kurzzeitpflege, Kurzzeitpflegeeinrichtung, Nachtpflege, Tagespflege und viele andere Bezeichnungen mehr.

Missmutiger Stil

Die politisch-administrative Sprache in Deutschland ist Lord Ralf Dahrendorf zufolge voller Missmut. Wörter wie Mini-Job, Ein-Euro-Job, erziehungsgeldunschädliche Teilzeitbeschäftigung, Hartz IV (für Grundsicherung für Arbeitsuchende), Verwendung von Mitarbeitern, um nur einige Beispiele zu nennen, würden sich in England keine vier Wochen halten.

³ Laut Eurobarometer-Umfrage in 2008 gelten die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften als die glaubwürdigsten Regierungs- und Verwaltungsebenen in Europa. Ihrer jeweiligen nationalen Regierung schenkt nur ein Drittel (34 Prozent) der Unionsbürger Glauben (Quelle: Deutscher Städte- und Gemeindebund, 3. März 2009 – www.dstgb.de).

Schönfärberischer Stil

„Viele Bezeichnungen werden gewählt, um einen bestimmten Sachverhalt in ein für die jeweiligen politischen Interessen besseres Licht zu rücken. Hierzu gehören Öko-Steuer (Umwelt-/Rentensteuer?), Arbeitgeberanteil (am Sozialbeitrag verschleiert die wahre Belastung der Arbeitnehmer, die mehrheitlich glauben, der Arbeitgeberanteil würde aus dem Gewinn bezahlt), Friedenswahl (Wahl bei nur einem einzigen Kandidaten) und Freisetzung (Entlassung von Mitarbeitern). Letzteres kann so weit gehen, dass davon gesprochen wird, dass ‚60 Mitarbeiter die Warenhauskette Hertie verlassen‘, so der Direktor einer örtlichen Agentur für Arbeit in einem Radiobeitrag.“

Bevormundungsstil

„Aus einem Obrigkeitsdenken heraus wird oft verkannt, dass es in der professionellen Beziehungskommunikation wichtig ist, dass der Kommunikationspartner sein Gesicht wahren kann. Der Bevormundungsstil ist daher oft Ursache von Konflikteskalation: Ich habe ... leider festgestellt, dass Sie tatsächlich Ihre Pflichten zur Reinigung der Straßenfront vor Ihrem Grundstück nicht hinreichend erfüllen ... Ich hoffe, dass ich mit meinen Erläuterungen Ihr Verständnis und Ihre Bereitschaft geweckt habe, künftig auch vor Ihrem Grundstück Ihren Beitrag im notwendigen Umfang zu leisten. Schließlich tragen ... ordentlich gereinigte Straßen zu einem positiven Gesamteindruck unserer Stadt bei und dies sollte uns allen ein Anliegen sein.“

Obrigkeitsstil

„Die Einwendung wirtschaftlicher Nachteile ist unbegründet, da die beabsichtigte Unterschutzstellung nicht in eigentumsrechtlich geschützte Rechtspositionen eingreift. Gemäß dem Beschluss des Bundesverwaltungsgerichtes vom 10.5.1995 spiegeln Ge- und Verbotsregelungen, die sich darin erschöpfen, die vorhandene Nutzung festzuschreiben, lediglich die Sozialgebundenheit des Eigentums wider. Sie sind grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmende Inhaltsbestimmungen des Eigentums, die die Sozialbindung konkretisieren (Quelle: Bescheid einer Kreisverwaltung 2006).“

Technokratischer Stil

„Nach der Hessischen Bauordnung (HBO 2002) handelt es sich entsprechend der Anlage 2 über baugenehmigungsfreie Vorhaben nach § 55 HBO Ziffer 1.16 bei Dachaufbauten auf bestehenden Gebäuden um baugenehmigungsfreie Vorhaben, die allerdings den Vorbehalten des Abschnitts V Nr. 1 und 3 unterliegen.“

Der technokratische Stil kann auch bewusst dazu verwendet werden, um Kritiker mundtot zu machen, wie die nachfolgende Reaktion einer Schulleitung auf Elternkritik zeigt: „Wie auch in der Vergangenheit nehmen wir konstruktive und angemessene Kritik und Anregungen, die im Wissen um die schulischen, entwicklungspsychologischen, curricularen und unterrichtlichen Voraussetzungen und Bedingungen erfolgen, gerne auf und sind in diesem Rahmen selbstverständlich zu einer sachlichen Diskussion von Meinungsverschiedenheiten bereit. Dabei gehen wir davon aus, dass dem Vertrauen, das wir in die Erziehungsleistungen der Eltern setzen, von deren Seite mit entsprechendem Vertrauen in die Kompetenz der von ihnen gewählten Schule begegnet wird.“

Stil der Domestikation

„Ich bin bereit, Sie zum ... als ... einzustellen ... Die Arbeitsaufnahme vor Unterzeichnung des Arbeitsvertrages untersage ich hiermit. Bei Nichtbeachtung dieses Verbotes besteht kein Gehaltsanspruch (Tappe 2006).“

Misstrauensstil

„Die Festsetzung des Beitrages erfolgte auf der Grundlage Ihrer Einkommensangaben. Sollten sich Einkommensänderungen ergeben, die zur Neufestsetzung des Beitrages führen können, bitte ich um umgehende Benachrichtigung. Sollte ich bei einer späteren Überprüfung feststellen, dass Ihre Einkommensangaben unvollständig oder fehlerhaft waren oder dass Sie Einkommensänderungen nicht gemeldet haben, bin ich auch zur nachträglichen Neufestsetzung des Beitrages verpflichtet.“

4. Fiktionen und Illusionen im Recht

Von der Vertrauensfrage führt ein Weg zur Frage, ob Bürgern, Politikern und Juristen bewusst ist, mit welchen Fiktionen und geistig-sprachlichen Konstruktionen sie es auf dem Gebiet des Rechts zu tun haben?

Formalismus

Der Gedanke ist der, dass im Falle eines in Form gebrachten Rechts, einer in Form gebrachten Rechtsfrage die Antwort durch „Folgerungsbeziehungen zwischen dieser Form und anderen Formen des Systems gegeben“ werde könne (Fish 2004, S. 87).

Akzeptanz bedeute Übereinstimmung

„Mit der Akzeptanz des Rechts wird eine weitgehende Übereinstimmung in der Weltsicht und der Wirklichkeitsinterpretation der Beteiligten unterstellt“ (Wimmer 2008, S. 83). Diese Unterstellung begegnet im rechtspositivistischen Denken.

Theorie der drei Fiktionen

Dieser Theorie entsprechen drei Forderungen, denen man im positivistischen Rechtsdenken begegnet: „Der Fiktion, der Gesetzgeber könne ein perfektes (und damit perfekt verständliches) Gesetz erlassen, der Fiktion, der Richter könne das verständliche Gesetz gesetzestreu anwenden und der Fiktion, der Bürger könne das Gesetz vollständig verstehen“ (Lassere-Kiesow 2004, S. 213).

Das Absolute und einzig Wahre

Es ist eine Konstruktion des deutschen Rechts, dass es sich eher von der Vorstellung des Absoluten und Wahren leiten lässt und weniger Spielraum für den flexiblen Umgang mit Normen hat.

Was Sprache leisten kann

Dass eine sprachliche Formulierung es leisten könne, die Einheitlichkeit von Rechtsentscheidungen in sehr vielen Entscheidungssituationen mit ganz unterschiedlichen Detailmerkmalen zu gewährleisten, entspricht einer Wunschvorstellung (vgl. Busse 2004, S. 10).

Verfasser von Rechtstexten sind auch Nutznießer

„Es gibt die Vorstellung, Gesetze könnten durch Ausmerzungen sprachlicher Fehler und Verbesserungen in ihrem Stil verständlicher gemacht werden“ (Nussbaumer 2008, S. 305). Diese Vorstellung greift zu kurz, da sie andere Nutznießer als den Leser übersieht, wie die Verfasser von Rechtstexten selbst (vgl. ebda.). Bevor ein Text Lesern verständlich ist, muss er den Verfassern verständlich sein. Formulieren ist also immer auch ein Prozess der Selbstverständigung.

Recht wird nicht allein durch Worte vermittelt

„Die Vermittlungsproblematik zwischen Recht und Alltag ist [...] in anderem Licht zu sehen: Es handelt sich weniger um ein Problem auf der Wortebene oder der Gesetzesformulierung, als vielmehr um Schwierigkeiten aufgrund divergierender Sprachhandlungsmuster beim Prozess der textbasierten Normkonkretisierung in Bezug auf alltagsweltliche und juristische Sachverhalte“ (Felder 2008, S. 115).

Illusion einer uni-moralistischen Welt

Viele Moralmaßstäbe würden viele Rechte bedeuten (vgl. Fish 2004, S. 87). Daher legt das Recht die Illusion einer uni-moralistischen Welt nahe. Wie wir im Rahmen von Integrationsprozessen mit diesem Problem umgehen, wird eine zentrale Frage sein.

Das Recht begründe Vertrauen

Wie wir oben gezeigt haben, ist es genau andersherum. Ohne Minimalvertrauen keine funktionierende Rechtsordnung.

Recht ist das geschriebene Gesetz

Wir übersehen, dass Recht gesprochen wird. Schriftlichkeit ist kein Wesensmerkmal des Rechts (vgl. Lück 2008, S. 22).

Inhalt-Form-Problem

„Gesetzesredaktion geht nicht ohne Eingriffe ins Materielle“ (Nussbaumer 2004, S. 292). Form und Inhalt sind nicht trennbar. Wer Formen verändert, verändert Inhalte. Sprachliche Unschärfen deuten häufig auf inhaltliche Unklarheiten (vgl. Lerch 2008, S. 77).

Präzision erzwingt Unverständlichkeit

Die Begründung der Unverständlichkeit von Gesetzen für die Laien mit dem Erfordernis von Präzision – das sanktioniert die „Entmündigung der Bürger“ (Iluk 2008, S. 137).

Fiktion der ausschließlich rechtsetzenden Funktion von Rechtstexten

Gesetzestexte und Verwaltungstexte haben nicht nur rechtsetzende Funktion, sondern auch mitteilende Funktion (vgl. Fluck 2008, S. 133) sowie eine Integrationsfunktion (vgl. Nussbaumer 2008, S. 310).

Rationalität der Rechtssprache

Die Gesetzessprache müsse allein rational sein, auch dies leuchtet nur auf den ersten Blick ein. Wir übersehen Emotionalität und Kreativität. Symbole und andere rationale und emotionale Konsensquellen des Verfassungsstaates (vgl. Häberle 2004, 159). „Emotionale Konsensquellen sind kultur-anthropologisch ebenso unverzichtbar wie Offenheit, Pluralismus und Toleranz, heute auch Umweltbewusstsein als Erziehungsziele“ (Häberle 2004, S. 159 f.). Ohne Kreativität des Sprachsystems und ohne Kreativität von Sprachbenutzern bleiben Gesetze ungenau, unvertraut und ungeliebt: Anschauen (Zugang über Bilder, Gesten des Vertrauens wie Handschlag), Behalten (Sprichwort, Zwillingsformeln, Reim: Hab u. Gut, Schalten u. Walten) Fühlen (Empathie/Sympathie – Antipathie: „Narrenschiff“ (S. Brant, 1494), Entdecken (Wortbildung, pointiertes Sprechen, Aphorismen u. a.), Akzeptieren (z. B. auf Grund von Identifikation mit kollektiven Werten). Ein Beispiel, das einen Wertekern expliziert, das konkret, prägnant und merkbar ist, und das auch unter dem Aspekt der Wortbildung („un-an-tast-bar“) interessant ist, liefert Artikel 1 des Grundgesetzes: „Die Würde des Menschen ist unantastbar“.

5. Empfehlungen zur Überwindung der Entfremdung

- Die Erforschung von „Textmerkmalen“ intensivieren (vgl. Antos 2008, S. 13, Iluk 2008). Textverstehen als Lernprozess begreifen.
- Sprachausbildung in die juristische Fachausbildung integrieren. Dokumente systematisch testen.
- Den Blick auf die ganze Vielfalt funktionsverschiedener Textsorten im Bereich von Recht und Verwaltung richten.
- Den Rechtsanwendern eine andere Haltung zur Sprache vermitteln: Ein Bewusstsein für die Bedeutung von Sprache schaffen.
- Die durch das Denken in Falltypen bewirkte Fachblindheit überwinden helfen (vgl. Nussbaumer 2008, S. 319).
- Der Weltsicht der natürlichen Sprache mehr Aufmerksamkeit widmen (vgl. Wimmer 2008, S. 94).

- Reflexionen über Reichweite von Normen verstärken (vgl. ebda.).
- Kulturanthropologische Aspekte (Häberle 2004, S. 159) stärker berücksichtigen und nach Anschließbarkeiten in der Genderforschung suchen.
- Die aus den USA kommende Bewegung „Barrierefreie Kommunikation“, als Recht bestimmter Nutzergruppen auf adressatenangemessene Kommunikation aufmerksam verfolgen (vgl. Antos 2008, S. 16).
- Intensivierung der Diskussion um die Implikationen des Transparenzgebotes, das in der Rechtswissenschaft Europas die Frage nach den Kriterien für Klarheit und Verständlichkeit aufwirft (vgl. Schwintowski 2004, S. 377).
- Ein spielerisches Element wie zum Beispiel einen Wettbewerb um das verständlichste Antwortschreiben auf eine Bürgereingabe einführen (vgl. Ebert 2008).
- Erkunden, was die Leser erwarten, was und wie sie verstehen.
- Gesetzes- und Verwaltungssprache auf drei Ebenen optimieren: Verständlichkeit, Beziehungsförderung und Serviceorientierung (vgl. Fluck 2008, S. 131).
- Rechtslinguistische Kooperationen intensivieren (vgl. Wimmer 2008, S. 94).
- Die Bemühungen intensivieren, Verständlichkeit und Textwirkungen zu messen (vgl. Iluk 2008, Schwintowski 2008, Schendera 2004).
- Kosten und Nutzen von Verständlichkeit und Vertrauen berechnen.
- Vor allem: Den Vorfeldern mehr Beachtung schenken. Mit Vorfeldern sind gemeint prälegislative Konsultationsverfahren und die frühen Stadien der Gesetzesformulierung (vgl. Nussbaumer 2008, S. 306).

Abschließend wollen wir noch einmal den Geist in Erinnerung rufen, der die Redaktionskommission der schweizerischen Bundesverwaltung und ihre Arbeit an der Gesetzessprache beflügelt: „Sie (...) lässt nicht locker, bis auch Gesetzestexte Texte werden, das heißt Mittel der Kommunikation, Mittel der Verständigung, der Verständigung der Verfasserinnen und Verfasser mit sich selber über das, was sie sagen wollen und schließlich Mittel der Verständigung für die vielfältigen Adressatinnen und Adressaten dieser Texte, auch die Bürgerinnen und Bürger“ (Nussbaumer 2008, S. 321).

.....

Möglichkeiten und Grenzen einer sprachlichen Optimierung von Gesetzen

Stephanie Thieme
Leiterin des Redaktionsstaabs der Gesellschaft für
deutsche Sprache beim Deutschen Bundestag

I. Skeptiker

Ich möchte meinen Vortrag mit Argumenten von Skeptikern beginnen, die auf Forderungen nach verständlichen Gesetzen sinngemäß antworteten:

- Laien lesen keine Gesetze.
- Sprachlich besser formulierte Gesetze geben dem Laien höchstens die Illusion, sie verstehen etwas, dabei verstehen sie nichts.
- Laien können Gesetze nicht verstehen, weil sie eine Form der Fachkommunikation sind, die nur Fachleute beherrschen.
- Laien müssen Gesetze nicht verstehen, denn sie sind nicht an sie gerichtet.
- Laien glauben, Rechtstexten eindeutige Antworten auf eindeutige Rechtsfragen entnehmen zu können. Das zeigt, dass sie das „Sprachspiel“ der juristischen Fachkommunikation nicht verstanden haben.

Die Argumente der Zweifler ließen sich fortsetzen. Was also kann eine sprachliche Bearbeitung von Gesetzen überhaupt bewirken? Es wurde heute schon mehrmals von meinen Vorrednern die Frage gestellt: Können Gesetze verständlich sein? Und wenn ja: Wer soll sie eigentlich verstehen?

II. Der Redaktionsstab der Gesellschaft für deutsche Sprache beim Deutschen Bundestag

Die Einladung zu dieser Tagung verdanke ich sicher meiner langjährigen Tätigkeit im Redaktionsstab der Gesellschaft für deutsche Sprache beim Deutschen Bundestag.

Dieser Redaktionsstab wurde 1966 vom damaligen Bundestagspräsidenten Dr. Eugen Gerstenmeier beim Bundestag eingerichtet und existiert seit dieser Zeit im Deutschen Bundestag und – man sollte es nicht glauben – er ist hier im Haus noch immer relativ wenig bekannt, auch unter den Abgeordneten.

Der Redaktionsstab wird betrieben von der Gesellschaft für deutsche Sprache (GfdS), einem Verein, der sich der Pflege und Entwicklung der deutschen Sprache widmet und der von der Bundesregierung und den Regierungen der Bundesländer gefördert wird. Der Redaktionsstab genießt im Bundestag Gaststatus, ist also nicht institutionell angebunden an die Bundestagsverwaltung. Der Redaktionsstab ist seit jeher nur eine sehr kleine Arbeitseinheit, was in keinem Verhältnis zu

seinem Auftrag steht, der bislang in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) wie folgt verankert ist:

„Gesetzentwürfe müssen sprachlich richtig und möglichst für jedermann verständlich gefasst sein. [...] Gesetzentwürfe sind grundsätzlich dem Redaktionsstab der Gesellschaft für deutsche Sprache beim Deutschen Bundestag zur Prüfung auf ihre sprachliche Richtigkeit und Verständlichkeit zuzuleiten.“ (§ 42 Absatz 5 GGO)

Es handelt sich bei der zitierten Vorschrift in der GGO nicht um eine Ermessensvorschrift, sondern die Beteiligung des Redaktionsstabs ist verbindlich vorgeschrieben. Diese „Gebrauchsanweisung“ zur Schaffung sprachlich guter Gesetze steht im Widerspruch zur Realität. Keiner von Ihnen würde wohl sagen, dass die sprachliche Qualität von Gesetzen in den letzten Jahren sichtbar verbessert wurde. Woran liegt das?

Tatsache ist, dass nur gut 15 Prozent der Entwürfe auf den Tisch des Redaktionsstabs kommen. Die Beteiligung der Sprachprüfung durch den Redaktionsstab wird von niemandem eingefordert oder bei fehlender Inanspruchnahme gar sanktioniert. Die sprachlichen Korrekturvorschläge des Redaktionsstabes haben empfehlenden Charakter – nicht mehr und nicht weniger.

Hinzu kommt noch ein organisatorisches wie strukturelles Problem. Der Redaktionsstab arbeitet zwar unter dem Dach des Bundestages, dort aber vorrangig für die Bundesministerien, wo aufgrund der Fachkompetenz die Gesetze in aller Regel entstehen und geschrieben werden. Diese „Zwitterstellung“ des Redaktionsstabs hinsichtlich seiner Zuständigkeit mag auch ein Grund dafür sein, dass manche nicht wissen, wann und in welcher Form sie ihn beteiligen können. Darüber hinaus setzt die Arbeit des Redaktionsstabs oftmals viel zu spät an. Die genannte Rechtsgrundlage in der GGO nennt gerade keinen Zeitpunkt, wann der Redaktionsstab zu beteiligen ist. Bei einem uns übermittelten Gesetzentwurf, der bereits abgestimmt ist und kurz vor Kabinetttreife steht, können wir sprachlich kaum noch Einfluss nehmen. Das heißt, eine vertiefte Sprachprüfung ist dann nicht mehr möglich, eventuell auch nicht erwünscht und die Kommunikation mit der Fachebene zu sprachlichen Änderungsvorschlägen ist so gut wie ausgeschlossen. Das war und ist nicht zuletzt Grund vieler nach wie vor verbesserungswürdiger Entwürfe, die ohne weitere Sprachprüfung das Gesetzgebungsverfahren durchlaufen. Die Frage ist deshalb berechtigt, wie dieser Zustand geändert werden kann.

III. Erfahrungen aus der Arbeitsweise im Projekt Verständliche Gesetze

Der Anstoß kam aus dem Parlament. Das Projekt Verständliche Gesetze geht auf die Initiative Große Koalition für verständliche Gesetze der Abgeordneten Lothar Binding (SPD) und Dr. Ole Schröder (CDU) zurück. Damit griffen die Parlamentarier häufig beklagte Defizite bei der Formulierung von Gesetzen auf, die angesichts beschleunigter Rechtsetzungsaktivitäten immer öfter deutlich zutage treten. Auf Regierungsebene erprobte eine von der Gesellschaft für deutsche Sprache (GfDS) beim Bundesministerium der Justiz (BMJ) eingerichtete Arbeitsgruppe zwei Jahre lang, wie Rechtstexte sprachlich optimiert werden können und testete Möglichkeiten, eine Sprachberatung sinnvoll und effektiv in den Gesetzgebungsprozess einzubinden. Das gemeinsame Projekt des BMJ und der GfDS beruhte auf Zuwendungsmitteln des BMJ. Es war zunächst nur für das Jahr 2007

angelegt. Weil die ersten Erfolge schnell sichtbar wurden, gelang es, die Finanzierung bis Ende 2008 zu verlängern.

Die GfdS hat ein Team aus vier teilzeitbeschäftigten Sprachwissenschaftlerinnen zusammengestellt. Erfahrungen bei der Bearbeitung mit Rechtstexten waren bei diesem Team bereits vorhanden.

Ziel war ein sowohl sprachlich als auch inhaltlich optimaler Gesetzentwurf. Die Texte sollten nach der Bearbeitung sprachlich unmissverständlich, kohärent und zeitgemäß sein sowie einen hohen Grad an Allgemeinverständlichkeit aufweisen. Sofern Kompromisse zwischen Allgemeinverständlichkeit und juristischer Terminologie gefunden werden mussten, sollten diese begründet werden. Der erforderliche Grad an Allgemeinverständlichkeit wurde durch Konsultationen mit den entsprechenden Fachreferaten ermittelt. Dabei wurden auch sogenannte Verständlichkeitshürden wie Verweisungen und Bezugnahmen auf andere Regelungen sowie systematische Schwächen eines Textes berücksichtigt.

Bei den verantwortlichen Verfasserinnen und Verfassern der zu bearbeitenden Gesetze sollten darüber hinaus Lerneffekte im Umgang mit Sprache im Allgemeinen und mit der Gesetzessprache im Besonderen erzielt werden. Sie sollten für sprachliche Probleme sensibilisiert werden und Fertigkeiten entwickeln, sprachlich richtige und allgemein verständliche Formulierungen bei Rechtsvorschriften zu finden.

Gegenstand dieses Projektes waren mehrere Gesetze. Ich will hier nur zwei nennen: Die Strukturreform des Versorgungsausgleichs und das Gesetz zur Neuregelung des Wohngeldrechts. Die Beurteilung beider Gesetze fiel einheitlich positiv aus.

In der Regierungspressekonferenz zur Strukturreform des Versorgungsausgleichs beispielsweise wies die Bundesjustizministerin auf Verständlichkeit und Klarheit des Gesetzes hin.

Die sprachliche Qualität des Wohngeldgesetzes fand ebenfalls große Beachtung. Auf der Regierungspressekonferenz nach dem Kabinettsbeschluss zum Wohngeldgesetz sprach Regierungssprecher Thomas Steg von „signifikanten Fortschritten“.

Sprachliche Hinweise und Empfehlungen wurden also dankbar aufgegriffen.

Ziel des damaligen Projekts war es, die Diskussion und sachliche Klärung von etwaigen inhaltlichen sowie strukturellen Fragen zu fördern und zu beschleunigen. Nicht selten billigte das Fachreferat der Sprachgruppe zunächst nur relativ kurze Besprechungen zu. Daraus entwickelten sich dann jedoch oft mehrere Arbeitssitzungen, weil schnell erkannt wurde, welchen Erkenntnisgewinn eine intensive Erörterung von inhaltlichen und sprachlichen Problemen der Fachebene brachte. Anfängliche Vorbehalte gegen eine im Rechtssetzungsverfahren als störend empfundene Fremdbeteiligung durch die Sprachwissenschaftlerinnen wurden schnell abgebaut. Dies beruhte auf der praktischen Erfahrung, dass die im Projekt behandelten Entwürfe durch die Spracharbeit nicht nur eine höhere Textqualität aufwiesen, sondern auch hinsichtlich ihrer Regelungsziele überzeugender waren.

IV. Arbeitsweise in der zweijährigen Projektphase

Ziel der Sprachbearbeitung von Gesetzentwürfen war es, die vorgelegten Gesetze für einen möglichst breiten Adressatenkreis verständlich zu formulieren, ohne dabei die Eigenheiten der Fachsprache und die juristische Präzision aus den Augen zu verlieren. Es sollten verstärkt sprachliche Einflüsse aus der Beteiligung externer Fachleute erkannt und bewertet werden. Die Sprachgruppe sollte Sorge dafür tragen, dass die von den beteiligten Fachleuten geforderten Inhalte in sprachlich richtiger und verständlicher Form in den jeweiligen Entwurf einfließen. Dabei wurde insbesondere beachtet, ob:

- der Inhalt der Regelung zur Überschrift passt,
- Gleiches gleich und Ungleiches ungleich formuliert wird (das gilt für Wörter, Sätze, Textteile),
- gebräuchliche Wörter in ihrem gebräuchlichen Sinn verwendet werden,
- komplexe Sachverhalte so strukturiert werden, dass die Sätze Teil für Teil „abgearbeitet“ werden können (auch hier helfen Gliederungseinheiten),
- allgemeine Ordnungsprinzipien berücksichtigt worden sind (das Allgemeine vor dem Besonderen; die Regel vor der Ausnahme),
- Verweise vermieden werden können,
- die formalen Mittel der Gliederung und Gestaltung (Gesetzestechnik) genutzt werden und ob die äußerliche Gliederung mit der inhaltlichen übereinstimmt,
- der Folgesatz optimal an den Vordersatz anknüpft.

V. Grenzen linguistischer Arbeit am Gesetz

Der linguistischen Arbeit sind – dies ist eine Erfahrung aus unserer Arbeit – Grenzen gesetzt. Das Sprachteam musste im Laufe seiner Arbeit erkennen, wann sprachliche Bearbeitung sinnvoll ist und wann sie ins Leere läuft, weil aus rechtlichen Gründen nicht alles möglich bzw. korrekt ist, was sprachlich oder stilistisch besser klingt: Manche fachsprachliche Formulierung blieb zwar für den Laien kaum verständlich, war aber nicht durch Alltagssprachliche Formulierungen zu ersetzen. Änderungen am Text sind im Gesetzgebungsverfahren von einem bestimmten Zeitpunkt an nicht mehr durchsetzbar. Außerdem finden sich im Gesetz nicht selten Sprachregelungen, die Ausdruck politischer Konsensfindung und politischer Kompromisse sind und deshalb nicht immer besser formuliert werden konnten oder sollten.

VI. Darstellung der Ergebnisse

Die Arbeit der Sprachgruppe war erfolgreich: Alle Beteiligten bestätigten, dass die bearbeiteten Texte besser lesbar sind und so einen schnelleren Zugang zum Gesetz ermöglichen.

Die Projektmitarbeiterinnen der GfdS haben wichtige Erkenntnisse aus der gemeinsamen Bearbeitung der Vorhaben gewonnen und waren so in der Lage, schnell zu allgemeingültigen Standards bei der sprachlichen Beratung zu finden. In der Gruppe bildeten sich im Projektzeitraum eine erprobte Herangehensweise bei der Textbearbeitung und/oder eine übereinstimmende Sicht auf wiederkehrende und besondere Probleme heraus. Lerneffekte aus der Arbeit an allen Gesetzen ergaben sich zum einen durch ständige Kommunikation der Sprachgruppe untereinander, zum anderen aus der Diskussion der Sprachgruppe mit den jeweiligen Vertretern des Fachreferats.

Die Erkenntnisse in Kurzform:

- Ein sprachlich gut formulierter Entwurf findet auf Arbeitsebene eine größere Akzeptanz.
- Spracharbeit ist eine sinnvolle Dienstleistung für bessere Rechtsetzung und keine Einmischung in fremde Zuständigkeiten.
- Spracharbeit ist keine Inhaltskontrolle und verursacht – rechtzeitig begonnen – keine Mehrarbeit, sondern bringt zunächst zwar zusätzlichen Aufwand, insgesamt aber Arbeits- und Zeitersparnis.
- Die Arbeit an der Verständlichkeit muss einen festen Platz im Gesetzgebungsverfahren haben.
- Kontinuität der sprachlichen Begleitung im Rechtsetzungsverfahren sollte der Regelfall werden und keine projektgebundene Ausnahme bleiben.
- Nicht zuletzt verstärkt eine bessere sprachliche Qualität der Rechtssetzung bei den Bürgerinnen und Bürgern die Akzeptanz und das Vertrauen in die Gesetzgebung.

Will man die Verständlichkeit von Rechtstexten ernsthaft verbessern, muss sprachliche Begleitung in der Tat sehr früh ansetzen und kontinuierlich angeboten werden. Das erfordert eine feste Einrichtung der Sprachberatung mit klaren Befugnissen und organisatorischen Festlegungen, zumindest aber die Fortsetzung der Projektarbeit in erweiterter Form.

VII. Schlussfolgerungen für eine Fortführung der Sprachberatung

Beim BMJ wird es ab dem 1. April 2009 den Redaktionsstab Rechtssprache geben. Das BMJ hat mit der GfdS einen Sprachberatungsvertrag geschlossen, der bis Ende 2012 läuft. Ein Team von insgesamt sieben Sprachwissenschaftlern und Sprachwissenschaftlerinnen wird künftig Gesetz- und Verordnungsentwürfe im Rahmen der dem BMJ obliegenden rechtlichen Endkontrolle sprachlich prüfen, andererseits wird der Redaktionsstab Rechtssprache unabhängig von dieser Rechtsprüfung alle anderen Ministerien bei ihren Gesetzentwürfen sprachlich beraten. Die Gesetzentwürfe

anderer Ministerien (Ressortentwürfe) sollen dem Redaktionsstab Rechtssprache – wenn möglich – frühzeitig zur sprachlichen Prüfung übermittelt werden. Die vertrauliche Behandlung dieser Entwürfe wird zugesichert. Die Spracharbeit soll so strukturiert werden, dass sie als Dienstleistungsangebot eine Hilfe und ein fester Bestandteil im Gesetzgebungsverfahren wird. Aufgrund der positiven Erfahrungen, „sprachwissenschaftliches Know-how“ in den Gesetzgebungsprozess einzubinden, soll eine leistungsstarke Sprachberatung im BMJ dauerhaft verankert und im Interesse aller Ressorts ausgebaut werden. Gleichwohl möchte ich davor warnen, Wunder zu erwarten. Es liegt eine mühevoll Arbeit vor uns.

Gesetze regeln sehr komplexe Sachverhalte und werden oftmals aus der engen Verwaltungsperspektive hochqualifizierter Fachleute ohne Blick auf die Adressaten geschrieben. Teilweise verhindern auch politische Kompromisse und Rücksichtnahmen, dass Texte bestimmt genug und klar sind. Hinzu kommen dann noch Schwächen gesetzgeberischer und sprachlicher Art wie mangelnde Gliederung und Struktur, terminologische Unklarheiten, irreführende Satzperspektiven, sprachliche Umständlichkeit, monströse Sätze und Fachbegriffe. Die Verfasser und Verfasserinnen von Gesetzen und Verordnungen sind selten speziell sprachlich geschult. Die Hinzuziehung sprachlichen Sachverständigen ist bisher jedoch nie ernsthaft in Erwägung gezogen worden. Woran liegt das? Einmal ist es sicher ein Mangel an Erfahrung oder aber es sind Vorbehalte gegen die Beteiligung Fremder. Denn Tatsache ist: Eine sprachliche Qualitätskontrolle von Gesetzentwürfen setzt voraus:

- Zeit für gründliche Textanalysen und Textüberarbeitungen,
- interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen der Fachebene der verschiedenen Ressorts mit den Sprachwissenschaftlern,
- intensive Kommunikation zwischen der Sprach- und Fachebene während des Entstehungsprozesses eines Gesetzes,
- Vertrauen der Fachleute in unsere Arbeit und die wachsende Erkenntnis, dass ein gut formuliertes Gesetz die Akzeptanz eines Gesetz erleichtert.

Je früher ein Gesetz- oder Verordnungsentwurf einer sprachlichen Qualitätskontrolle unterzogen wird, umso eher lassen sich im Dialog mit der jeweiligen Fachebene sprachliche Verbesserungen finden, die eine inhaltliche Diskussion auch auf der Arbeitsebene erleichtern helfen. Die Hinzuziehung sprachlicher Hilfestellung kann innerhalb des Gesetzgebungsprozesses an verschiedenen Stellen viele Bedürfnisse abdecken. Sie sollte in manchen Verfahrensabschnitten fakultativ, in bestimmten jedoch obligatorisch sein:

Nicht zuletzt wird eine bessere sprachliche Qualität der zukünftigen Rechtssetzung bei den Bürgerinnen und Bürgern die Akzeptanz verbessern und das Vertrauen in die Gesetzgebung stärken.

Elke Schade Referatsleiterin im Bundesministerium der Justiz (BMJ)

Ich freue mich sehr, dass die Sprachberatung als Einrichtung beim Bundesministerium der Justiz zustande gekommen ist. Wir gehen am 1. April mit frischem Mut an die Arbeit. Sie interessiert vielleicht, warum diese Stelle gerade beim BMJ angesiedelt wurde.

Das Bundesjustizministerium hat seit fast 60 Jahren eine besondere Rolle bei der Vorbereitung der Gesetzentwürfe der Bundesregierung. Bereits im Oktober 1949 hatte die Bundesregierung die Notwendigkeit gesehen, etwas für die Qualität der Gesetzgebung zu tun: Es müsse innerhalb der Bundesregierung eine Stelle geben, die auf die Einheitlichkeit der Rechtssprache und auf einheitliche formale Vorgaben achtet. Frei von fachspezifischen Interessen sei nur das Justizministerium geeignet, auf die Einheit der Rechtsordnung in diesem Sinne zu achten. Seitdem hat das Bundesjustizministerium die Aufgabe, bei den Gesetzentwürfen der Bundesregierung und den Verordnungsentwürfen aus den Bundesministerien unter diesem Blickwinkel auf Einheitlichkeit zu achten. Lange gab es keine formalen Vorgaben, wie diese Prüfung durchzuführen ist, wie sie zu organisieren ist. Inzwischen ist sie ein fester Bestandteil der Arbeit des Bundesjustizministeriums. Viele Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sind ausschließlich damit befasst, die Entwürfe anderer Bundesministerien zu prüfen.

Schriftlich fixierte Vorgaben, wie ein Gesetz förmlich zu gestalten ist, gab es erst in den 70er-Jahren – mehr oder weniger ausführlich aufgeschrieben und als Lose-Blatt-Sammlung zusammengeheftet, mehrfach kopiert und wie heiße Ware unter den Rechtsprüfern und -prüferinnen gehandelt. Darin stand, wie die Vorschriften aufgebaut sein sollen, dass ein Paragraph eine Überschrift haben soll, wie man die Bezeichnung eines Gesetzes bildet usw. Alle diese Regeln waren auf ungefähr 20 Seiten zusammengeheftet. Später gab es Ministerialbeamte, die diese Vorgaben kritisch überprüft haben und daraus das Handbuch der Rechtsförmlichkeit gemacht haben, das es seit kurzem in der dritten überarbeiteten Auflage gibt. Es enthält Empfehlungen zur Gestaltung von Gesetzestexten, die manchmal sehr detailliert, manchmal offener gehalten sind. Das Handbuch befasst sich in einem Teil auch mit der Sprache der Gesetze. Diesen Teil haben wir für die Neuauflage in Zusammenarbeit mit der Gesellschaft für deutsche Sprache besonders überarbeitet. Die Kernbotschaft ist: Das Schreiben eines Gesetzes ist eine harte Textarbeit. Wir müssen zuerst wissen, was wir regeln wollen und wie wir es regeln wollen. Danach muss am Text gefeilt werden: Wie sagen wir es besser?

Zurück zu unserem Projekt. Auch bisher sind Gesetze im Bundesjustizministerium nicht nur auf rechtliche, rechtssystematische und rechtsförmliche, sondern auch schon auf sprachliche Qualität geprüft worden. Diese Prüfung ist allerdings von Juristen durchgeführt worden, die bekanntlich ihre eigene Sprache haben, die nicht immer allgemein verständlich ist. Deshalb wollen wir in unserem Projekt juristischen und fachlich neutralen sprachlichen Sachverstand zusammenführen. In dem zweijährigen Pilotprojekt „Verständliche Gesetze“ hat das sehr gut geklappt. Nunmehr will das Justizministerium einen Stab von ca. sechs Sprachwissenschaftlern und Sprachwissenschaftlerinnen regelmäßig in die Rechtsprüfung der Gesetze einbeziehen. Das ist der späteste Zeitpunkt. Somit hat Frau Thieme ganz zu Recht darauf hingewiesen: Der sprachliche Sachverstand des Redaktionsstabs im BMJ muss allen Bundesministerien zur Verfügung stehen und so früh wie möglich hinzugezogen werden.

Vorbild für dieses Zusammenwirken von Sprachwissenschaftlern, Juristen und Fachleuten ist die Schweiz. Dort gibt es eine sogenannte verwaltungsinterne Redaktionskommission, die vor der Kabinetttbefassung sprachlich prüft und verbessert und es gibt eine parlamentarische Redaktionskommission, die am Ende der Arbeit der Abgeordneten in einer abschließenden Redaktionssitzung die Entwürfe abschließend redigiert. Die verwaltungsinterne Redaktionskommission ist eine Einrichtung beim Schweizerischen Kanzleramt. Sie setzt sich zusammen aus einem Vertreter des Sprachendienstes beim Kanzleramt und einem Juristen aus dem Justizamt der Schweiz, das unserem Bundesjustizministerium entspricht. Ein Ressort muss diese Redaktionskommission spätestens im Rahmen der Ressortbeteiligung einbeziehen.

So ähnlich stellen wir uns die Arbeit mit unserem Redaktionsstab ebenfalls vor. Wir wollen, dass sich die Fachleute künftig ausdrücklich mit Fragen der sprachlichen Gestaltung auseinandersetzen müssen. Das wird nicht leicht, weil die Zeitvorgaben meist sehr eng sind. Unsere Gesetzgebung ist überaus schnell geworden. Deshalb ist es umso wichtiger, so früh wie möglich Einfluss auf die sprachliche Gestaltung zu nehmen. Wir hoffen, dass der Ausklang dieser Legislaturperiode ein günstiger Zeitpunkt für die Einrichtung dieses Redaktionsstabes ist, um zu informieren und zu kommunizieren, was wir leisten möchten und was wir zu leisten in der Lage sind.

.....

Amtsdeutsch a. D.?

Wege zu einer verständlichen Sprache in der Verwaltung

Michaela Blaha

Projektleiterin der Forschungs- und Beratungsstelle
„Verständliche Sprache“ an der Ruhr-Universität
Bochum

„Amtsdeutsch a. D.“ Das Fragezeichen ist bewusst gesetzt – denn es ist eine Illusion zu glauben, dass alle Verwaltungstexte verständlich sein könnten, wenn es deren Verfasser nur wollten. Und dennoch gibt es viele Möglichkeiten, wie man Verwaltungstexte insgesamt verständlicher gestalten kann.

In Bochum führen wir hierzu seit rund 10 Jahren Projekte mit Partnern aus Bund, Ländern und Kommunen durch, aber auch mit Partnern aus der Justiz und aus verschiedenen Branchen der freien Wirtschaft. Denn überall, wo es eine Form von Verwaltung gibt, ist auch eine Verwaltungssprache zu finden. Und deswegen ist Verwaltungssprache ein Thema, das fast alle angeht – insbesondere in Bereichen, in denen Fachleute mit der Öffentlichkeit kommunizieren.

In den letzten Jahren hat es viele Bemühungen gegeben, die Verwaltung zu modernisieren, zum Beispiel durch effizientere Arbeitsabläufe, eine größere Transparenz oder weitgehende Barrierefreiheit. Doch leider erstrecken sich diese Bemühungen nur selten auch auf die Sprache, obwohl gerade die Sprache das wichtigste Handlungsinstrument der Verwaltung ist. Immer mehr Internet-Auftritte werben damit, dass sie (weitgehend) barrierefrei sind. Doch betrifft dies oft nur die Technik. Die Sprache bleibt eine Barriere. Der Sinn vieler moderner Angebote, dem Bürger Wege zu ersparen, wird aber ad absurdum geführt, wenn man nicht darauf achtet, ob die Inhalte sprachlich verständlich dargestellt werden.

Bei der Diskussion um Möglichkeiten und Grenzen einer verständlichen Sprache muss man zwei Bereiche klar unterscheiden: Inhalt und Form. Manche Sachverhalte sind kompliziert. Auch wenn man versucht, sie einfacher darzustellen, werden sie oft nicht für jedermann verständlich sein. Und das ist auch nicht weiter dramatisch. Manchmal ist es aber nicht der Inhalt, sondern die Form, die Probleme bereitet. Einfaches einfach ausdrücken, das sollte das Ziel sein, wenn die Verwaltung Texte verfasst. Doch die Praxis sieht meist anders aus.

Bochumer Textkorpus zur Verwaltungssprache

An der Forschungsstelle „Verständliche Sprache“ des Germanistischen Instituts der Ruhr-Universität Bochum haben wir seit dem Jahr 1999 ein sogenanntes Textkorpus aufgebaut, also eine Textsammlung mit zur Zeit über 2.200 authentischen Verwaltungstexten. Dies ist unser Referenzmaterial, wenn wir über Verwaltungssprache sprechen. Denn wir haben festgestellt, dass in der Öffentlichkeit Aussagen über die Verwaltungssprache weit verbreitet sind, aber das Material, auf das sich diese Aussagen stützen, ist oft dürftig. Und deswegen sind die Aussagen manchmal nicht zutreffend.

Von den uns vorliegenden Texten haben wir bisher insgesamt 400 überarbeitet. Mit „überarbeitet“ meine ich nicht: in eine Form gebracht, die uns persönlich sehr gut gefällt. Vielmehr wurden diese Texte im Dialog mit den Autoren und Autorinnen gemeinsam überarbeitet. Bei diesem Vorgehen lernen beide Seiten viel darüber, was man verändern kann – und darüber, was man nicht verändern kann.

Die Texte stammen überwiegend aus dem kommunalen Bereich, aber auch aus Bund und Ländern. Darunter sind Bescheide und Merkblätter, aber auch umfassende Broschüren und Texte für das Internet. Die Adressaten dieser Texte sind unterschiedlich: Bürger und Gewerbetreibende, aber auch Kanzleien oder andere Behörden.

Aufgrund der Vielfältigkeit dieser Texte wissen wir, dass sich die oft gestellte Frage danach, was ein typischer Verwaltungstext ist, nicht in einem Atemzug beantworten lässt. Es gibt viele unterschiedliche Aspekte, die als Einzelercheinung möglicherweise unproblematisch sind, in der Kombination einen Text jedoch unverständlich, unhöflich oder gar unverschämt wirken lassen. Und auch die Frage nach den Lösungsmöglichkeiten lässt sich nicht mit einem Patentrezept beantworten. Viele verschiedene Maßnahmen tragen dazu bei, einem Text ein modernes Antlitz zu geben.

Eine kleine Auswahl:

Zeitgemäße Ausdrücke verwenden

Viele Verwaltungstexte zeichnen sich durch einen überholten Sprachgebrauch aus. Es kommen Wörter zum Einsatz, die in der heutigen Alltagssprache unüblich sind, wie etwa das Wort Abschrift. Es mag Zusammenhänge geben, in denen Abschrift der passende Ausdruck ist – in fast allen Fällen, die uns vorliegen, ist mit Abschrift jedoch Kopie gemeint.

Fachwörter erklären

Verwaltungstexte sind Fachtexte, die meist eine spezielle Terminologie enthalten, wie etwa juristische Fachausdrücke. Ein Beispiel ist die Formulierung befreiende Wirkung. Wohl die meisten Deutschsprachigen wissen, was befreiend bedeutet, und auch, was Wirkung bedeutet. Doch für Nichtjuristen dürfte die Kombination dieser beiden Ausdrücke unverständlich sein, denn ohne fachliches Hintergrundwissen lässt sich die Formulierung befreiende Wirkung nicht mit Leben füllen. Die Gefahr ist dann, dass der Empfänger entweder nicht versteht, was er verstehen soll, oder er versteht es falsch. Wer mit Nichtjuristen kommuniziert und verstanden werden will, muss solche Formulierungen erklären.

Auf Fachjargon verzichten

Der in der Verwaltung verbreitete Fachjargon enthält oft Wörter, die auf Nicht-Fachleute merkwürdig oder gar abschreckend wirken können, wie etwa das Wort Zwangstonne. Wer schreibt: Die gelbe Tonne ist keine Zwangstonne, der meint: Sie können die gelbe Tonne freiwillig aufstellen. Die Formulierung eine Tonne freiwillig aufstellen hat jedoch auf der Beziehungsebene eine ganz

andere Wirkung als die Formulierung „keine Zwangstonne“, denn der Ausdruck freiwillig ist positiv besetzt, wohingegen der Ausdruck Zwang negativ besetzt ist.

Klare Sätze formulieren

Verlassen wir die Wortebene, betrachten wir die Satzebene. In vielen Verwaltungstexten finden sich neben für den Laien schwer verständlichen Wörtern auch ganze Sätze, die das Verständnis erschweren. Hierbei sind nicht nur die Länge des Satzes von Bedeutung, sondern auch die Wahl der Wörter und die Satzkonstruktion. Ein typischer Satz lautet etwa:

Hinsichtlich der Abfalltrennung und Entsorgung der bei Ihnen anfallenden Abfälle haben Sie die Möglichkeit, die Getrennthaltung am Entstehungsort besser zu organisieren und umzusetzen. Viele Substantive, dazu eine nicht klar durchdachte Satzstruktur – erfahrungsgemäß gelingt es selbst Fachleuten aus dem Bereich Entsorgung nicht, den Inhalt dieses Satzes auf den ersten Blick zu entschlüsseln. Dabei könnte man sich auch viel kürzer fassen, wie die umformulierte Variante zeigt: Sie haben unterschiedliche Möglichkeiten, die Abfälle, die bei Ihnen anfallen, zu trennen.

Der Autor des ursprünglichen Satzes hat diesen selbst umformuliert. Andere würden vielleicht andere Worte wählen, denn vieles ist Geschmackssache. Doch kann man festhalten, dass die umformulierte Variante in jedem Fall besser zu verstehen ist als das Original.

Schreiben optisch ansprechend gestalten

Einen Text im Hinblick auf eine bessere Verständlichkeit zu überarbeiten bedeutet nicht nur, bewusster zu formulieren. Auch die äußere Gestaltung muss bedacht werden. Trotz der vielen Möglichkeiten, die moderne Computerprogramme bieten, erscheinen viele Texte immer noch wie auf der guten alten Schreibmaschine getippt. Wenn ein Brief zum Beispiel über drei oder vier Seiten geht, in keiner Weise strukturiert ist und weder Absätze noch Hervorhebungen enthält, ist es kein Wunder, dass der Leser Mühe hat, den Inhalt zu verstehen. Allerdings: Übertreiben sollte man es nicht. Wenn Großbuchstaben, Kapitälchen, Kursiv- und Fettdruck sich abwechseln und manches zusätzlich noch unterstrichen und eingerahmt wird, verliert man leicht den Überblick. Hier ist Maßhalten die Devise.

Noch einmal: für sich genommen, führen in der Regel weder einzelne Wörter noch einzelne Sätze zu großen Schwierigkeiten. Auch kann ein optisch wenig ansprechender Brief dennoch verständlich sein. Doch kommen mehrere solcher Phänomene zusammen, ist die Chance nicht gering, dass manch ein Empfänger nur noch „Bahnhof“ versteht und sich denkt: Typisch Verwaltung!

Wege zu einer verständlichen Verwaltungssprache

So stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten es gibt, der Herausforderung „Verwaltungssprache“ zu begegnen. Wir in Bochum sind nach vielen Jahren praktischer Erfahrungen mit verschiedenen Kooperationsprojekten zu dem Schluss gekommen: Viel zu oft wird das Rad immer wieder neu erfunden. So schön es ist, dass in Deutschland seit einigen Jahren verschiedene Einzelprojekte durchgeführt werden, als effizienter und wirtschaftlicher hat sich erwiesen, sich zusammenzuschließen und Arbeitsergebnisse gemeinsam zu nutzen.

Deswegen haben wir das Netzwerk IDEMA – Internet-Dienst für eine moderne Amtssprache gegründet (www.rub.de/idema).

- Das Herz des Netzwerks ist die IDEMA-Datenbank: Sie enthält die Endfassungen aller Texte und Textbausteine, die im Rahmen von IDEMA überarbeitet worden sind: Bescheide, Mahnungen, Merkblätter ... Diese können von allen Beschäftigten der beteiligten Verwaltungen abgerufen und verwendet werden. So kann eine Verwaltung einen einmal überarbeiteten Text allen anderen teilnehmenden Verwaltungen zur Verfügung stellen. Im Gegenzug kann sie die Texte aller anderen Verwaltungen nutzen.
- In Informationsveranstaltungen vor Ort geben wir unsere Erkenntnisse weiter, in Schreibwerkstätten unterstützen wir Beschäftigte dabei, verständlich und trotzdem rechtssicher zu formulieren.
- Bei speziellen Formulierungsfragen sind wir nur einen Anruf oder eine E-Mail entfernt, fachliche Fragen können IDEMA-Mitglieder im kollegialen Austausch klären.

Derzeit beteiligen sich zahlreiche Kommunalverwaltungen aus ganz Deutschland sowie die gesamte Bundesverwaltung an IDEMA; das Netzwerk wurde von der Bundesregierung und der Deutschen Wirtschaft als „Ort im Land der Ideen“ ausgezeichnet.

Verständliche Texte durch den IDEMA-Dialog

Ein wichtiger Aspekt von IDEMA ist der Dialog zwischen Sprachexperten und Experten der jeweils betroffenen Fachrichtung. Wir machen Vorschläge für verständlichere Formulierungen und diskutieren diese mit der fachverantwortlichen Person. Erst wenn beide Seiten der Auffassung sind, dass der Text gelungen ist, kommt er in die Datenbank. Der Überarbeitungsprozess ist immer ein Balanceakt zwischen inhaltlicher Richtigkeit, dem bestmöglichen Grad an Verständlichkeit und einzelnen Geschmacksfragen. Das bedeutet, dass hinter jedem fertig gestellten Text viele Stunden Textarbeit und Kommunikation stecken. Ein solches Verfahren ist aufwendig, wir haben damit jedoch gute Erfahrungen gemacht. Denn es gewährleistet, dass die in der Datenbank enthaltenen Texte tatsächlich praxistauglich sind.

Praxisbeispiel „Im Profil – Das Bundesministerium des Innern stellt sich vor“

Im Rahmen von IDEMA wurde auch die Broschüre „Im Profil“ überarbeitet. Sie stellt auf etwa 100 Seiten das Bundesministerium des Innern mit allen Abteilungen und Tätigkeiten vor. Zielgruppe ist in erster Linie die Öffentlichkeit. Aus diesem Grund soll die Broschüre so verständlich wie möglich sein.

In einem ersten Schritt nahm die IDEMA-Redaktion die Broschüre unter die Lupe und prüfte zahlreiche Faktoren, wie etwa:

- Ist die Gliederung übersichtlich?
- Haben die einzelnen Kapitel einen angemessenen Umfang?

- Wird auf unnötige Fachwörter verzichtet? Werden notwendige Fachwörter erklärt?
- Sind die einzelnen Abschnitte sinnvoll miteinander verknüpft?
- Ist der Text insgesamt optisch ansprechend?

In einem zweiten Schritt fertigte die Redaktion – zu der auch eine Juristin gehört – einen alternativen Entwurf an.

Anschließend wurde jeder einzelne Abschnitt mit der zuständigen fachverantwortlichen Person diskutiert; falls erforderlich, wurde der Text erneut angepasst. Bei 50 beteiligten Personen war der Abstimmungsprozess genauso aufwendig wie die Anfertigung des ersten Entwurfs.

Ein kleiner Ausschnitt soll illustrieren, wie aus teilweise schwerfälligen Passagen leichter lesbare Abschnitte wurden:

Ursprüngliche Version

Der Bericht fasst aktuelle Erkenntnisse aus amtlichen Datensammlungen – insbesondere der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) und den Strafrechtspflegestatistiken – zusammen, verknüpft diese mit den Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen zu Erscheinungsformen, zum Dunkelfeld und zu Ursachen von Kriminalität und ergänzt sie um Erkenntnisse aus der Opferperspektive.

Ein sehr langer Satz, verschiedene Einschübe und zahlreiche Fachausdrücke – wie eingangs beschrieben, beeinträchtigen auch hier gleich mehrere Merkmale die Verständlichkeit. Was ist zum Beispiel ein Dunkelfeld? Wer bei einer Polizeibehörde beschäftigt ist, kann diese Frage leicht beantworten. Doch außerhalb wirft dieser Ausdruck Fragen auf:

- Wahrigs Deutsches Wörterbuch (8. Auflage 2008) kennt nur die Dunkelfeldbeleuchtung (seitliche Beleuchtung der Objekte in einem Mikroskop, so dass diese hell auf dunklem Grund erscheinen).
- Google liefert zunächst die Dunkelfeld-Diagnostik und die Dunkelfeld-Vitalblutuntersuchung – bevor dann ein Wikipedia-Verweis erläutert: die Differenz zwischen den amtlich registrierten Straftaten – dem so genannten Hellfeld [sic!] – und der vermutlich begangenen Kriminalität.

Hier bietet es sich also unter anderem an, den Fachausdruck Dunkelfeld zu erklären. So sieht der betreffende Abschnitt nach der Überarbeitung aus:

Überarbeitete Version

Der Bericht [...]

- fasst aktuelle Erkenntnisse aus amtlichen Datensammlungen zusammen, insbesondere aus der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) und den Strafrechtspflegestatistiken,

- verknüpft diese mit den Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen zu den Erscheinungsformen und Ursachen von Kriminalität sowie zum sogenannten Dunkelfeld – Straftaten, die polizeilich noch nicht bekannt geworden sind – und
- ergänzt sie um Erkenntnisse aus der Perspektive der Opfer von Kriminalität.

Die Einschübe wurden aufgelöst, die Aufzählung verdeutlicht, dass der Bericht sich besonders mit drei Aspekten befasst, und das Wort Dunkelfeld wird erklärt. Die Maßnahmen zusammen bewirken, dass die Passage leichter zu erfassen und dadurch besser verständlich wird.

Die gesamte Broschüre steht nun in der Datenbank zum Abruf bereit und kann anderen Behörden als Beispiel dafür dienen, wie sie ihre eigenen Broschüren verständlicher gestalten können.

Zudem haben wir einzelne Ausdrücke und Formulierungen aus überarbeiteten Broschüren und anderen Texten herausgegriffen und in ein Register gestellt, das ebenfalls von anderen Behörden genutzt werden kann. Die Erläuterung für das Wort Dunkelfeld findet sich dort ebenso wie die Alternative Passfotos statt Lichtbilder oder Voraussetzung für einen Unterhaltsanspruch statt Unterhaltstatbestand.

Die IDEMA-Datenbank enthält zudem viele weitere praktische Hilfen rund um zeitgemäße Textgestaltung, wie etwa Schreibeipps mit authentischen Textbeispielen und ein Gender-Glossar, um den Anforderungen der sprachlichen Gleichstellung gerecht zu werden.

Ausblick

Was kann man tun, wenn man sich für eine verständliche Sprache einsetzen möchte? Auf Grundlage unserer Erfahrungen erscheinen drei Dinge besonders wichtig:

1. Gemeinsam ist man stärker. Versuchen Sie, Veränderungen im Rahmen Ihrer Möglichkeiten zu erzielen – und wenn dies nur heißt, „verständliche Sprache“ immer mal wieder zu thematisieren. So wecken Sie das Sprachbewusstsein anderer und finden zudem Verbündete innerhalb und außerhalb Ihrer Behörde. Auf lange Sicht wird dies Ihre Chance vergrößern, etwas bewegen zu können.
2. Schreiben ist eine Kompetenz, die man erlernen und trainieren kann. Wenn Sie für die Bereiche Aus- oder Weiterbildung zuständig sind, können Sie möglicherweise auch bei der Gestaltung der Bildungsprogramme mitwirken. Nehmen Sie in diese Programme auch Seminare zur verständlichen Textgestaltung auf. Und wenn zu Ihrem Berufsbild das Schreiben gehört, fragen Sie intern nach Angeboten, die Sie beim verständlichen Schreiben unterstützen. Gibt es solche nicht, regen Sie an, dass sich dies ändert.
3. Verständliche Sprache muss als elementarer Bestandteil von Bürokratieabbau begriffen werden. Die besten Fortschritte werden erzielt, wenn Sprache – losgelöst von einzelnen Personen – als Bestandteil des Bürokratieabbaus definiert und bei sämtlichen Planungen mit berücksichtigt wird. Engagieren Sie sich daher, wenn es in Ihrer Verwaltung Bestrebungen

zum Bürokratieabbau gibt, und machen Sie dabei die Bedeutung einer verständlichen Sprache zum Thema.

Wer sich für eine verständliche Sprache stark macht, muss derzeit Durchhaltevermögen, Kreativität und manchmal auch Leidenschaft beweisen. Umso begrüßenswerter ist es, dass sich in deutschen Behörden viele Menschen hierfür engagieren. Im Vergleich zu anderen europäischen Staaten, die auf dem Weg zur Institutionalisierung von verständlicher Sprache in Recht und Verwaltung wesentlich weiter sind, fallen unsere diesbezüglichen Anstrengungen aber insgesamt noch zu bescheiden aus. Dennoch bin ich davon überzeugt, dass Deutschland eines Tages den Anschluss an andere Länder finden und verständliche Sprache dann zur Selbstverständlichkeit werden wird. Wer sich im Rahmen seiner Möglichkeiten hierfür einsetzt, trägt dazu bei, dass aus dem Wunsch nach verständlicher Sprache Wirklichkeit wird und dass Deutschland auch in sprachlicher Hinsicht zu einem modernen Staat wird, in dem die Kommunikation zwischen Bürger und Behörde ohne Sprachbarrieren gelingt.

.....

