

Einspruch Exklusiv

Das Recht muss verständlicher werden

Bürger wollen die Gesetze verstehen, scheitern aber daran: Was sind die Gründe? Wie geht es besser?

Von JENS BLÜGGEL



© dpa

Sprachliche und inhaltliche Komplexität machen Bürgern das Verständnis von Gesetzen schwer

Die Menschen wollen das Recht verstehen. In einer repräsentativen Umfrage im Jahr 2017 haben 95 Prozent der befragten Bürger der Aussage zugestimmt, dass die Bürger alle Gesetze verstehen sollten, jedenfalls aber die Gesetze, von denen sie direkt betroffen sind. Diese Befragung hatte eine Projektgruppe im Bundeskanzleramt im Auftrag des damaligen Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz durchgeführt. Nur 5 Prozent waren der Auffassung, dass es reicht, wenn Fachleute die Gesetze verstehen. Die eindeutige Erwartung der Bürger an das Recht lautet damit: Das Recht soll von ihnen verstanden werden.

Entspricht das Recht dieser Erwartung? Das ist nicht der Fall. Mit der Verständlichkeit des Rechts sind nur sehr wenige Menschen zufrieden. Auf die Frage, ob die Gesetze für Bürger im Allgemeinen verständlich sind, stimmten dem insgesamt 68 Prozent nicht oder überwiegend nicht zu.

Rund zwei Drittel der Bevölkerung versteht in Deutschland das Recht also nicht. Dabei bemühen sich die Bürger ja. Gesetzestexte werden viel gelesen, sie sind wie das Bürgerliche Gesetzbuch sogar in Bücher-Bestsellerlisten auf oberen Rängen vertreten. Aber: Die

deutliche Mehrheit versteht die Gesetze nicht. Entsprechendes gilt für manche Urteile deutscher Gerichte und die Entscheidungen deutscher Behörden. Auch hier lautet der Befund nicht selten: Kompliziert bis unverständlich, sowohl sprachlich als auch inhaltlich, manchmal unfreiwillig komisch.

Bisweilen sind schon die Titel der Rechtsvorschriften grotesk („Rindfleischetikettierungsüberwachungsaufgabenübertragungsgesetz“). Inhaltlich wird es dann auch nicht besser. Manche Gesetze erinnern auch gestandene Juristen an Denksportaufgaben. So formuliert das Bürgerliche Gesetzbuch – der Buchbestseller – zum Vertretungsrecht kryptisch: „Tritt der Wille, in fremdem Namen zu handeln, nicht erkennbar hervor, so kommt der Mangel des Willens, im eigenen Namen zu handeln, nicht in Betracht.“ Bisweilen entsteht der Eindruck, es würde für die Bürger keinen Unterschied machen, wären die Gesetzestexte statt in Deutsch in einer ihnen unbekannten Fremdsprache verfasst, wie es der frühere Verfassungsrichter Udo Steiner einmal pointiert formuliert hat.

Das Steuerrecht ist das Paradebeispiel für kompliziertes Recht. Rudolf Mellinghoff hat sich über Jahrzehnte mit dem Steuerrecht beschäftigt. Zuletzt war er Präsident des Bundesfinanzhofs und damit des höchsten Finanzgerichtes in Deutschland. Er ist also ein Fachmann auf diesem Gebiet. Auf die Frage, ob es etwas gibt, das ihn am Steuerrecht nervt, hat er geantwortet: „Was mich über die vielen Jahrzehnte immer gestört hat: Dass trotz aller Bemühungen das Steuerrecht immer komplizierter geworden ist. Man verzweifelt gelegentlich.“ Wenn schon der Präsident des höchsten deutschen Finanzgerichtes gelegentlich am Steuerrecht verzweifelt, wie geht es denn dann den Bürgern, die gar keine oder keine vertieften Kenntnisse im Steuerrecht haben?

Im Rechtsstaat muss das Recht verstanden werden

Ist diese Unzufriedenheit der Bürger mit der Verständlichkeit des Rechts ein Problem oder nur eine bedauerliche Begleiterscheinung? Sie ist ein Problem. Denn wenn das Recht nicht mehr verstanden wird, sinkt seine Akzeptanz. Wird das Recht von den Bürgern nicht mehr akzeptiert, wird es weniger befolgt. Zwar kann der Rechtsstaat Gesetze notfalls mit Zwang durchsetzen. Gleichwohl lebt er davon, dass er von der Mehrheit der Bevölkerung akzeptiert wird. Diese Akzeptanz kann er aber nicht erzwingen. Es ist ein bekanntes Dilemma. In den vielzitierten Worten Ernst-Wolfgang Böckenfördes lautet es: „Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann.“

Der Nationale Normenkontrollrat sieht dies genauso. Er ist ein Beratungsgremium der Bundesregierung, das sich mit den Kosten und dem Erfüllungsaufwand von Gesetzen beschäftigt. In seinem Jahresbericht 2020 führt er aus: "Schlecht gemachtes und umständlich vollzogenes Recht belastet die Wirtschaft, hemmt Handlungsfähigkeit und Effizienz der Verwaltung und verringert die Zufriedenheit von Bürgern und Unternehmen mit der Politik. (...) Im Umkehrschluss heißt das: Gute Gesetzgebung ist eine entscheidende Voraussetzung für wirksames Regieren, gesellschaftliche und wirtschaftliche Prosperität und eine fortwährende Akzeptanz und Stabilität unseres politischen Systems."

Was sind die Gründe dafür, dass das Recht unverständlich ist? Die befragten Bürger haben hierzu in der Umfrage an erster Stelle „lange und verschachtelte Sätze“ angegeben. Berühmt-berüchtigt ist die Definition der Eisenbahn durch das Reichsgericht, dessen Entscheidungen Teil unserer Rechtsordnung waren und bisweilen noch sind: „Ein Eisenbahnunternehmen ist ein Unternehmen, gerichtet auf wiederholte Fortbewegung von Personen oder Sachen über nicht ganz unbedeutende Raumstrecken auf metallener Grundlage, welche durch ihre Konsistenz, Konstruktion und Glätte den Transport großer Gewichtsmassen, beziehungsweise die Erzielung einer verhältnismäßig bedeutenden Schnelligkeit der Transportbewegung zu ermöglichen bestimmt ist, ...“ An dieser Stelle möchte ich es beenden, der lange und verschachtelte Satz erstreckt sich noch über viele weitere Zeilen. In seiner gestelzten, aufgeblasenen Sprache und mit seinen vielen Substantiven ist er ein Beispiel für schlimmstes Juristendeutsch. Aus heutiger Sicht erscheint er wie eine Parodie juristischer Sprache.

Als weitere Gründe, warum sie das Recht nicht verstehen, haben die Bürger die abstrakte Formulierung von Gesetzen, den Gebrauch von Fach- und Fremdwörtern sowie Verweise auf andere Gesetze angeführt. Zusammengefasst sind für die Unverständlichkeit des Rechts also die Sprache und die Regelungstechnik verantwortlich, ferner aber auch der Inhalt der Rechtstexte selbst.

Wie wird das Recht verständlicher?

Was kann man konkret tun, damit das Recht wieder verstanden wird? An allen drei genannten Stellschrauben muss man ansetzen, wenn man das Recht verständlicher machen will. Die ersten beiden Stellschrauben – Sprache und Regelungstechnik – kann man sofort justieren, bei der dritten Stellschraube – Inhalt der Rechtstexte – ist der Ansatz ein mittel- bis langfristiger.

Bei der Sprache ist man eigentlich schon sehr weit ist. Leider nur eigentlich. Denn man weiß zwar in der Theorie, was man hier zu tun hat: Klar denken, klar sprechen, kurze, nicht verschachtelte Sätze, wenig Substantive. Diese Vorgaben sind seit Jahrzehnten bekannt. Der Redaktionsstab der Gesellschaft für deutsche Sprache beim Deutschen Bundestag existiert bereits seit dem Jahr 1966. Er prüft Gesetzentwürfe auf sprachliche Richtigkeit und Verständlichkeit. Dieser Aufgabe widmet sich auch der Redaktionsstab Rechtssprache beim Bundesjustizministerium, der seit dem Jahr 2009 existiert. Im Auftrag des Bundesministeriums fand bereits wiederholt ein Europäisches Symposium zur Verständlichkeit von Rechtsvorschriften statt. Das Ministerium gibt ferner das „Handbuch der Rechtsförmlichkeit“ heraus, das Empfehlungen zu Form und Gestaltung von Gesetzen und Rechtsverordnungen der Bundesministerien enthält. Aber leider fehlt es trotz dieser Bemühungen nicht selten an ihrer praktischen Umsetzung.

Für die Regelungstechnik gilt dasselbe. Noch immer gibt es in Gesetzen die gefürchteten Kettenverweisungen, die von einem Gesetz in das nächste und von dort in das übernächste Gesetz führen. Noch immer gibt es Redaktionsfehler, also offensichtliche Fehler und Nachlässigkeiten des Gesetzgebers in den Gesetzestexten wie zum Beispiel vergessene Wörter oder versehentliche Verweise auf falsche Gesetze. So hat der Gesetzgeber zum Beispiel im wichtigen Existenzsicherungsrecht („Hartz IV“) ins Gesetz hineingeschrieben,

dass erwerbsunfähig derjenige ist, der wegen einer Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit nicht auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt arbeiten kann. Gemeint hat er aber auf nicht absehbare Zeit. Dies ist ein ganz erheblicher Unterschied.

Noch immer kommt es vor, dass die Neuregelung eines einheitlichen Lebenssachverhaltes auf mehrere Vorschriften verteilt wird, und diese bisweilen an völlig unterschiedlichen Stellen im Gesetz platziert werden. Auch dies gehört zum Thema Regelungstechnik. Die neue „Grundrente“ verdeutlicht dies anschaulich. Sie wurde im Jahr 2021 eingeführt. Sie soll die Rente derjenigen Menschen verbessern, also erhöhen, die unterdurchschnittlich verdient, aber lange gearbeitet haben. Das gesetzliche Rentenversicherungsrecht ist im Sechsten Buch des Sozialgesetzbuchs geregelt. Das Wort Grundrente ist als Überschrift leider in keiner einzigen Vorschrift dieses Gesetzbuches enthalten. Für die Bürger, die sich durch Lektüre des Gesetzes informieren wollen, ist das schlecht. Wie sollen sie die neue Grundrente denn dort finden? Sie werden sie aller Voraussicht nach gar nicht finden. Die neue Grundrente kann man nur dann im Gesetz finden, wenn man weiß, dass die Grundrente – anders als ihr Name suggeriert - keine neue oder eigene Rente ist, sondern ein bloßer Zuschlag zu einer Rente. Überdies gibt es nicht nur eine einzige Vorschrift, in der die neue Grundrente geregelt ist, sondern es sind – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – dreizehn. Der Gesetzgeber hat die Neuregelung eines einheitlichen Lebenssachverhaltes – wer hat Anspruch auf Grundrente? - also auf viele Vorschriften verteilt und diese zudem an völlig unterschiedlichen Stellen im Gesetz platziert. Ich wage einmal die These: Selbst ein Fachmann auf dem Gebiet des Sozialrechts wird sich aus diesem Rechtsmosaik die Eigenheiten der „Grundrente“ ohne weitergehende Erläuterungen nicht vollständig erschließen können.

Unmögliche Rechtsvereinfachung?

Bei der Stellschraube „Inhalt der Rechtstexte“ wird es nun deutlich anspruchsvoller und schwieriger. An dieser Stellschraube wird man nur mittel- bis langfristig drehen können. Wenn man das Recht inhaltlich verständlicher machen will, wäre es zweifelsohne sinnvoll, es inhaltlich einfacher und weniger komplex zu gestalten. Dazu gehört auch, überflüssige Gesetze aufzuheben. Für einfacheres, unkompliziertes Recht sind nach öffentlichen Bekundungen eigentlich alle. Es sei alles viel zu kompliziert geregelt, hört man allerorten. So beschwert sich etwa der Mittelstand seit vielen Jahren darüber, dass der Verwaltungsaufwand für Selbständige und Unternehmen angesichts immer weitergehender und differenzierter rechtlicher Vorgaben immer größer werde. Wertvolle Zeit gehe so verloren, die eigentlich für das Unternehmen selbst da sein sollte. Bürokratieabbau, Stopp des „Bürokratie-Wahnsinns“ und Deregulierung sind Forderungen, die seit vielen Jahren an die Politik gerichtet werden. Wenn alle doch dasselbe wollen, warum passiert dann in Sachen Rechtsvereinfachung trotzdem so wenig?

Ist es vielleicht unvermeidlich, dass das Recht immer komplizierter wird? Schließlich wird das Leben ja auch immer komplexer. Ist es da nicht unausweichlich, dass das Recht, das diese Lebenswirklichkeit abbilden und regeln soll, auch immer komplexer wird? Ist der Versuch, das Recht verständlicher zu machen, also ein Kampf gegen Windmühlen, ein von Anfang an aussichtsloses Unterfangen?

Das ist nicht der Fall. Die Welt wird immer komplexer, dem muss das Recht zwangsläufig Rechnung tragen. Unverständliches Recht ist aber nicht die notwendige Folge.

Für die Verständlichkeit von Gesetzen ist der Gesetzgeber verantwortlich. Wenn der Gesetzgeber etwas vereinfachen möchte, steht ihm dies frei. Er hat Gestaltungsfreiheit.

Es gibt aber Grenzen, die der Gesetzgeber beachten muss. Diese Grenzen setzt ihm unser Grundgesetz. So muss der Gesetzgeber nicht nur im wesentlichen Gleiches gleich, sondern auch Ungleiches ungleich behandeln. Dies fordert der allgemeine Gleichheitssatz in Artikel 3 des Grundgesetzes. Er führt zu einem Differenzierungsgebot für den Gesetzgeber. Er muss insoweit also differenzieren, ob er will oder nicht. Wesentlich unterschiedliche Sachverhalte im Steuerrecht zum Beispiel muss der Gesetzgeber auch unterschiedlich regeln, ansonsten verstieße er gegen den Grundsatz der Belastungsgleichheit im Steuerrecht. Der Gesetzgeber darf es sich bisweilen aus verfassungsrechtlichen Gründen also nicht zu einfach machen.

Begrenzte Möglichkeiten des Gesetzgebers, für Rechtsvereinfachung zu sorgen, bestehen auch im Sozialrecht. Mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende („Hartz IV“) wollte der Gesetzgeber das Recht der Existenzsicherung vereinfachen. Die Bedarfe für das tägliche Leben (etwa Einkaufen, Kleidung, Haushaltsstrom) sollten nun durch eine Geldleistung in fester Höhe und damit als Pauschale abgedeckt werden. Extrageld, zum Beispiel für einen Wintermantel, sollte es nicht mehr geben. Dadurch sollte die Leistungsgewährung vereinfacht werden. Diesen Vereinfachungsansatz hat das Bundesverfassungsgericht im Ergebnis begrenzt. Der Gesetzgeber dürfe im Existenzsicherungsrecht grundsätzlich schon Bedarfe typisieren und Leistungen pauschalisieren. Er müsse aber sicherstellen, dass im Einzelfall nicht die Situation entsteht, dass existenznotwendige Bedarfe nicht gedeckt werden können. Dies folge aus der Menschenwürde in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes. In der Folge musste der Gesetzgeber auf Geheiß des Bundesverfassungsgerichtes eine Regelung in das Gesetz aufnehmen, wonach „unabweisbare Bedarfe“ im Einzelfall extra zu zahlen sind. Damit ist der pauschale Leistungsansatz löchrig geworden. Unter „unabweisbare Bedarfe“ fallen zum Beispiel hohe Fahrtkosten, die voneinander getrenntlebende Partner haben, um ihr Kind für die Ausübung des Umgangsrechts zu besuchen, und für die die Pauschale nicht ausreicht. Würde man dem Gesetzgeber hier den Vorwurf machen, das Recht sei zu kompliziert, träfe man mit diesem Vorwurf den falschen. Einer Vereinfachung steht hier das Grundgesetz in seiner Interpretation durch das Bundesverfassungsgericht entgegen.

Bei dem Versuch der Rechtsvereinfachung stößt man aber auch noch auf eine andere Grenze. Diese zieht nicht das Grundgesetz, sondern unsere Rechtskultur. Denn wir neigen in Deutschland dazu, Rechtsvorschriften im Zweifel lieber kompliziert als einfach zu machen. Diese Aussage ist natürlich eine Pauschalierung. Unsere Rechtskultur ist aber jedenfalls für eine Vereinfachung nicht gerade aufgeschlossen. Im Sozialrecht etwa achten viele mit Argusaugen darauf, dass die Leistungen an die richtigen und – für manche noch wichtiger – bloß nicht an die falschen Menschen ausgezahlt werden. Der frühere Bundesverfassungsrichter Udo Steiner, der dort für Verfahren aus dem Sozialrecht zuständig war, hat sich nicht uneingeschränkt beliebt gemacht, als er in einem Zeitungsartikel den Deutschen attestierte, gleichheitskrank zu sein. Mit gleichheitskrank

meinte er einen übersteigerten Differenzierungseifer.

Bei der Frage, wie viel Vereinfachung gewollt ist, ist neben der Rechtskultur auch der Einfluss von Lobbygruppen in den Blick nehmen. Steuerberater zum Beispiel würden möglicherweise nicht uneingeschränkt begrüßen, wäre das Steuerrecht tatsächlich so einfach, dass eine Steuererklärung auf einen Bierdeckel passt. Mit anderen Worten: Im Wald des Rechts gibt es manche Aktivisten, die seine Auslichtung kategorisch ablehnen. Steuerrecht ist nicht selten Klientelpolitik. Will man hier vereinfachen und den Urwald steuerrechtlicher Normen ausdünnen, fallen gegebenenfalls auch Ausnahmen für bestimmte Personengruppen weg.

Wenn man über Rechtsvereinfachung spricht, muss man neben dem Normgeber auch die Rechtsanwender in den Blick nehmen. Im Bereich der Verwaltung wird seit langem moniert, dass Verwaltungs- und insbesondere Genehmigungsverfahren, wie etwa im Baurecht oder im Umweltrecht, zu bürokratisch, zu komplex und zu langwierig organisiert sind. Zuletzt hatten auf diese bremsende „Komplexitätsfalle“ im Gesetzesvollzug Bundestagsabgeordnete und Verwaltungsexperten in ihrem Buch „Neustaat“ hingewiesen.

Für die Komplexität des Rechts trägt auch die Rechtsprechung Verantwortung. Wenn das Recht zu kompliziert ist, liegt das zwar sehr häufig daran, dass die Gesetze zu kompliziert sind. Manchmal ist aber auch nicht der Hersteller das Problem, sondern der Anwender. Eine Rechtslage kann also auch deshalb so kompliziert sein, weil die Anwender sie so kompliziert gemacht haben. Als Beispiel hierfür aus dem bereits genannten Existenzsicherungsrecht: Für hilfebedürftige Menschen bezahlt das Jobcenter die Wohnung, soweit diese – so das Gesetz – „angemessen“ ist. Aus diesem einen Wort, dem unbestimmten Rechtsbegriff der „Angemessenheit“, hat die Rechtsprechung sehr viele Worte gemacht. Den Jobcentern wurde nämlich aufgegeben, ein „schlüssiges Konzept“ zu erstellen, mit dem die Angemessenheit der Miete zu bestimmen ist. Ein solches Konzept muss nach der Rechtsprechung kumulativ sieben Kriterien erfüllen, um auch wirklich schlüssig zu sein. Dazu gehören, ich beschränke mich auf zwei dieser sieben Kriterien, eine „Repräsentativität und Validität der Datenerhebung“ sowie die „Einhaltung anerkannter mathematisch-statistischer Grundsätze bei der Datenauswertung“. Diese Kriterien mögen beim ersten Lesen präzise klingen, sie sind es aber keineswegs: Wann ist eine Datenerhebung „repräsentativ“ und „valide“, welche „mathematisch-statistischen Grundsätze“ bei der Datenauswertung sind „anerkannt“? Konsequenz dieser hohen Anforderungen waren und sind eine hohe Komplexität sowie – für die hilfebedürftigen Menschen besonders nachteilig – eine erhebliche Rechtsunsicherheit.

Auch gegenüber dem Bundesverfassungsgericht wird in der juristischen Literatur die Forderung erhoben, es solle sich auf die großen Linien beschränken und von kleinteiligeren Ausdifferenzierungen sowie „Durch- und Überdogmatisierungen“ absehen, um eine „Überkomplexität des Verfassungsrechts“ zu vermeiden. Als Beispiele für solche Überdogmatisierungen werden etwa der allgemeine Gleichheitssatz sowie die Glaubensfreiheit in ihren jeweils komplexen Ausdifferenzierungen durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung genannt.

Diese Schwierigkeiten bei dem Versuch, das Recht zu vereinfachen, sind aber kein Grund

zum Verzweifeln. Die Preise für gute Gesetzgebung, welche die Deutsche Gesellschaft für gute Gesetzgebung seit Jahren verleiht, zeigen praktische Beispiele für gelungene und verständliche Gesetze. Rechtsvereinfachung ist also möglich. Sie ist auch sinnvoll und in einigen Rechtsbereichen wie dem Existenzsicherungsrecht dringend geboten.

Dr. Jens Blüggel ist Vizepräsident des Landessozialgerichtes Nordrhein-Westfalen.

Quelle: FAZ.

© Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH 2001–2022
Alle Rechte vorbehalten.