

# Verständlichkeit von Gesetzen als Problem der Gesetzgebung

---

WERNER HAUCK / ANDREAS LÖTSCHER

## 1. Die Notwendigkeit verständlicher Gesetze

Gesetze sollen verständlich sein. Wo immer über Gesetzgebung diskutiert wird, erscheint dies als selbstverständliche Forderung. Es gibt viele und gute Gründe dafür:

- Der Gedanke des Rechtsstaats impliziert, dass alle Betroffenen, denen vom Gesetz eine Verpflichtung auferlegt oder ein Recht zugestanden wird, dies direkt aus dem Gesetz erkennen können. (Erkennbarkeit des Rechts)
- Der demokratische Staat muss den Bürgern Rechtssicherheit gewähren; das ist nur möglich, wenn ein Gesetz von allen gleich und gleich eindeutig verstanden werden kann. (Rechtssicherheit)
- Ein Gemeinwesen kann nur funktionieren, wenn seine Bürgerinnen und Bürger vom Sinn und Nutzen der Gesetze überzeugt sind. Voraussetzung dafür ist aber, dass die Gesetze in einer Sprache abgefasst sind, die ihnen zugänglich ist und den Gesetzesgehalt in einer Form darbietet, die den sinnvollen Gehalt direkt erkennen lässt. ("Rechtsüberzeugung")
- Wer über Gesetze zu entscheiden hat, muss sie verstehen, um sinnvoll entscheiden zu können. In einer direkten Demokratie wie der schweizerischen hat der Stimmbürger und die Stimmbürgerin als Mitglied des Souveräns in Volksabstimmungen über den Erlass von Gesetzen oft direkt mitzubestimmen. Überdies kann jeder Bürger und jede Bürgerin auch in ein Gemeinde-, Kantons- oder in das eid-

genössische Parlament gewählt werden und so noch direkter am Entscheidungsprozess mitwirken.

## 2. Die Schwierigkeiten, verständliche Gesetze zu verfassen

Trotz allen Ermahnungen genügen allerdings Gesetze dem Anspruch auf Verständlichkeit offenbar sehr oft nicht. Sonst würde diese nicht so häufig als Problem thematisiert. Es gibt auch gute Gründe, warum Verständlichkeit eher als Idealziel erscheint, das im Einzelfall oft nur schwer erreichbar ist:

- Gesetze bilden eine spezielle Textsorte, die in vielem nicht dem üblichen Bild von Texten entspricht. Wer nicht speziell ausgebildet ist, hat deshalb oft Mühe, solche Texte zu verstehen. Diese besondere Form und die besondere Sprache ist aber dadurch bedingt, dass Gesetze ganz spezielle Anforderungen erfüllen müssen; ohne Verlust der Rechtssicherheit lässt sich von diesen Gestaltungsprinzipien nicht ohne weiteres abweichen.
- Eine dieser Anforderungen ist z.B. die Präzision. Gesetze müssen ihren Inhalt genau und unzweideutig formulieren. Präzision erfordert aber oft eine ausführliche Ausdrucksweise, in der sämtliche Bedingungen deutlich und vollständig angegeben sind. Präzision läuft damit oft der Verständlichkeit direkt entgegen.
- In der heutigen komplex gewordenen Lebenswelt müssen oft stark fachlich-technisch geprägte Sachverhalte geregelt werden, denken wir nur an das Kartellrecht, das Aktienrecht, das Bankenrecht oder den Strahlenschutz. Solche Bereiche sind für den Laien auch unabhängig von ihrer gesetzlichen Regelung nur schwer durchschaubar. Wie sollen hier Gesetze verständlicher formuliert werden können? - In einigen Fällen wie dem Patentrecht kann man einwenden, dass solche Gesetzesbestimmungen sich nur an einige fachlich hochspezialisierte Adressaten wenden. Andere Gesetzgebungsbereiche, z.B. das Sozialversicherungsrecht (AHV, berufliche Vorsorge), betreffen dagegen jeden einzelnen in direktester Weise. Man kann darüber hinaus aber auch argumentieren, dass viele Bereiche zwar in der

Regelung höchst technischer Art sind und auch nur einzelne hochspezialisierte Fachleute mit der Durchführung befasst sein können, dass aber das Problem und die Auswirkungen seiner Regelung auch hier jeden einzelnen in höchstem Masse direkt betreffen können, denken wir nur an die Sicherheit von Kernkraftwerken oder an die Luftreinhaltung.

- Es ist wahrscheinlich unvermeidlich, dass Juristen und Verwaltungsbeamte bei ihrer Tätigkeit eine Fachsprache entwickeln, die von jener des Alltags abweicht. Fachsprachliche Elemente wie Fachwortschatz können die Formulierung komplizierter Probleme vereinfachen und erleichtern. Die Fachsprache wird deshalb gerne auch bei der Formulierung von Erlassen verwendet. Die Differenzen dieses Sprachgebrauchs zur Alltagssprache erschwert aber wiederum den Zugang zum Recht.
- Gesetze sind für den Aussenstehenden oft nicht wegen eines einzelnen Artikels schwerverständlich, sondern weil ein Sachbereich in mehreren verschiedenen Erlassen geregelt wird. (Der Nichtjurist bemerkt diese Komplikation allerdings u.U. zunächst gar nicht.) Das Mietrecht z.B. ist einerseits im OR, andererseits in der Verordnung vom 9. Mai 1990 über Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen und schliesslich u.U. zusätzlich in kantonalen Gesetzen und Verordnungen geregelt. Erschwerend kommt dazu, dass in heissumstrittenen Bereichen wie dem Mietrecht zur Interpretation der einzelnen Artikel auch die dazu gefällten Bundesgerichtsentscheide hinzugezogen werden müssen. Eine Formulierung kann somit oft gar nicht so gelesen werden, wie sie der Laie auf den ersten Blick verstehen würde, sondern sie bekommt durch Einschränkungen durch andere Gesetze und Auslegung eine andere Bedeutung.

### **3. Wie kann man die Schwierigkeiten überwinden?**

Was kann in dieser zwiespältigen Situation für die Verständlichkeit von Gesetzen getan werden?

### **3.1 Allgemeine Strategien**

#### **3.1.1 Ignorieren**

Zuweilen wird die Relevanz der Forderung nach Verständlichkeit überhaupt angezweifelt: Gesetze werden danach ohnehin nur von einem eingeschränkten Kreis von Fachleuten, vor allem Juristen und Verwaltungsbeamten, gelesen und benutzt. Der Laie kommt nie in die Lage, ein Gesetz selbst direkt anwenden zu müssen, und wenn er mit dem Gesetz in Berührung kommt, z.B. bei einem Strafverfahren oder in einem Zivilprozess, dann benötigt er ohnehin eine fachjuristische Person, die ihm zur Seite steht.

#### **3.1.2 Adressatenorientiertheit**

Etwas differenzierter lässt sich argumentieren, dass Gesetze selbstverständlich adressatengerecht zu formulieren sind. Wieweit ein Text verständlich ist, hängt u.a. auch vom jeweiligen Adressaten ab. Dementsprechend muss bei der Beurteilung der Verständlichkeit eines Gesetzestextes mit berücksichtigt werden, an wen er sich richtet, wessen Handeln vom Gesetz betroffen ist. Deshalb können durchaus verschiedene Messlatten der Verständlichkeit etwa an eine Verordnung über die Konzessionierung von Luftseilbahnen oder an Regelungen im Strassenverkehrs- oder im Familienrecht gelegt werden.

Das Problem ist dabei nicht aus der Welt geschafft, dass die einzelne Bürgerin und der einzelne Bürger auch direkt von Gesetzen betroffen sein kann, die sich auf technische Bereiche jenseits des durchschnittlichen Sachwissens des Einzelnen beziehen.

#### **3.1.3 Vermeidbare - unvermeidliche Verstehensprobleme**

Man kann zum Schluss kommen, dass wohl gewisse Verständlichkeitsprobleme bei Gesetzen nicht aus der Welt zu schaffen sind, aus Gründen, die nicht in der Sprache, sondern in der Sache liegen. Das entbindet nicht von der Aufgabe, Gesetzestexte soweit wie möglich verständlich zu for-

mulieren und jedenfalls vermeidbare Verständnisbarrieren abzubauen. Auch wenn man die Schwierigkeiten, verständliche Gesetzestexte zu verfassen, grundsätzlich anerkennt, steht jeder Verfasser vor der Frage, wie er aus der schwierigen Situation das Beste herausholen kann. So betrachtet geht es nicht darum, ein unmögliches Ideal erreichen zu wollen, sondern um eine Optimierungsaufgabe unter je wechselnden spezifischen Randbedingungen.

Damit ist auch die Kreativität der Gesetzesredaktorinnen und -redaktoren gefordert. Es kann sich nicht darum handeln, schematische Lösungen zu entwickeln, sondern es muss über allgemeine Strategien nachgedacht werden, die der jeweiligen Situation anzupassen sind.

Darüber, wie solche Optimierungsmassnahmen aussehen könnten, bestehen unterschiedliche Vorstellungen:

### **3.1.4 Vereinfachung durch Abbau unnötiger Regelungsdichte**

Oft wird die Auffassung vertreten, dass Erlasse - vor allem unterer Stufe - deshalb so kompliziert sind, weil die Normen zu detailliert ausformuliert werden. Teils werden unnötige Präzisierungen eingefügt, die schon an anderer Stelle geregelt sind oder die sich aus der Sachstruktur von selbst ergeben, oder es werden Fälle geregelt, die nie eintreten können. Oft werden in Verordnungen Details festgelegt, die besser in Weisungen geregelt würden oder die man ohne weiteres dem Ermessen der zuständigen Behörde überlassen könnte. Der Grund für die Übergenaugigkeit liegt zum Beispiel in einer gewissen Ängstlichkeit und einem übertriebenen Absicherungsbedürfnis der Verwaltung, die den Erlass ausarbeitet, eventuell auch im Profilierungsbedürfnis von Amtsstellen und Interessengruppen, die in einer Expertengruppe am Erlassentwurf mitarbeiten. Wenn man auf solche Bedürfnisse weniger Rücksicht nähme und in Erlassen nur das wirklich Relevante regeln würde, könnten diese inhaltlich und damit auch sprachlich einfacher und verständlicher werden.

### 3.1.5 Stufengerechtigkeit der Gesetze

Verwandt mit der Forderung nach angemessener Regelungsdichte ist die Forderung, dass Erlasse stufengerecht konzipiert und ausformuliert werden müssen. Je tiefer die Stufe eines Erlasses ist, desto detaillierter kann er sein; er soll aber die grundsätzlichen und allgemeineren Festlegungen der übergeordneten Erlasses nicht mehr wiederholen. Verwirrend sind auch Inkonsistenzen des Detaillierungsgrades: Der Abstraktionsgrad der Normen in einem Erlass soll so weit wie möglich durch den ganzen Erlass auf dem gleichen Niveau bleiben. Damit wird auch, wenn ein Bereich in mehreren, hierarchisch geordneten Stufen von Erlassen geregelt wird, das gegenseitige grundsätzliche Verhältnis der Erlasse zueinander durchschaubar.

### 3.1.6 Verbesserung der Herstellungsbedingungen

Wer komplexe Texte verfasst hat, weiss, dass ein Text mehrmals umgegossen werden muss, bis er aus einem Guss ist. Er oder sie hat auch erfahren, dass ein Text, der von einer Mehrzahl von Personen verfasst wird, zwar u.U. mehr Gedanken enthält und mehr Aspekte berücksichtigt als ein Text eines einzelnen, dass aber die Gruppendiskussion die Herstellung einer kohärenten Textstruktur sehr erschwert. Vorgegebene Entwürfe werden durch eine Gruppendiskussion in der Regel komplizierter und weniger konsistent.

Problematisch ist es oft auch, wenn Experten selbst einen Erlass zu ihrem Fachgebiet verfassen. Experten haben meist zuwenig Distanz zu ihrem Fachgebiet, um erkennen zu können, was vom Standpunkt der Gesetzgebung aus ein wichtiger Normierungsgegenstand ist und was Detailprobleme sind; was man zusammenfassen und was man trennen kann. Ferner ist es für sie schwierig, zu erkennen, wo Aussenstehende Verständnisprobleme bei der Formulierung eines Sachverhalts haben. Und schliesslich sind Fachexperten meist keine Gesetzgebungsexperten. (Gerade Gesetzgebungsexperten haben aber ebenfalls oft Mühe, einen sie direkt betreffenden Problembereich zufriedenstellend zu regeln.)

Daraus lässt sich die Forderung ableiten: Wenn man verständlichere Gesetze erhalten will, müssen auch die Herstellungsbedingungen optimiert

werden. Frühzeitig müssen z.B. Gesetzgebungsexperten in die Arbeit mit einbezogen werden; wenn anhand einer Formulierung ein Sachentscheid gefällt worden ist, muss die Formulierung anschliessend von einem einzelnen nochmals auf ihre strukturelle und sprachliche Qualität hin überprüft und optimiert werden.

### **3.1.7 Klare Zielvorgaben, klare Konzeption**

Ein Text kann nicht klarer sein als die Gedanken, die er ausdrücken soll. Unklare Texte sind auch schwer verständlich. Bevor ein Gesetz formuliert wird, muss klar sein, was sein Zweck und sein Ziel ist, mit welchen Mitteln das Ziel erreicht und wessen Handeln geregelt werden soll. Der zu regelnde Bereich soll gedanklich so klar und übersichtlich strukturiert sein, dass die Strukturierung und Ausformulierung des Textes sich direkt an die Sachkonzeption anschliessen kann. Bekanntlich ergeben sich allerdings gerade bei der grundsätzlichen Konzeption von Gesetzen oft auch politische Probleme. Unterschiedliche Philosophien und Interessen treffen aufeinander, zwischen denen ein Kompromiss gefunden werden muss, um ein Gesetz politisch durchsetzen zu können. Kompromisse müssen oft mehrere Ansätze miteinander kombinieren und sind deshalb nicht optimal kohärent. Ja, man trifft hin und wieder auf die Situation, dass die entscheidenden Punkte unpräzise ausgedrückt werden müssen, damit alle Beteiligten sich mit einer Formulierung einverstanden erklären können.

## **3.2 Vorschläge auf Textebene**

### **3.2.1 Vorspann - Inhaltsverzeichnis**

Auf Textebene lässt sich denken, dass der Gehalt und die Struktur eines Gesetzes durch einen Vorspann, durch zusammenfassende Erläuterungen, durch ein Inhaltsverzeichnis usw. verständlicher gemacht werden können. Während Erlasse schon heute da und dort mit Inhaltsverzeichnissen versehen werden (z.B. im Kanton Basel-Stadt bei umfänglicheren Gesetzen), dürften inhaltliche Erläuterungen oder sonstwie vorangestellte allgemeine Ausführungen im Schweizer Rechtssystem ungewohnt sein und auch juristische Fragen aufwerfen.

### 3.2.2 Grafische Darstellungen

Es ist auch schon vorgeschlagen worden<sup>1</sup>, in Gesetzen vermehrt von Grafiken Gebrauch zu machen. Grafiken können ein nützliches Mittel sein, Strukturen darzustellen, die rein sprachlich nur mit grossem Aufwand und relativ schwer verständlich beschreibbar sind.

### 3.3 Zusätzliche "popularisierende" Vermittlung

Zu bedenken ist, dass Gesetze, die für ein breiteres Publikum aus irgendwelchen Gründen relevant werden, in aller Regel nicht isoliert für sich allein rezipiert werden, sondern dass es vielerlei zusätzliche Vermittlungsarten gibt, welche einen Gesetzestext erläutern und den Betroffenen nahezubringen versuchen. Vor Volksabstimmungen nehmen hier die Medien - vor allem die Presse - eine wichtige Vermittlerrolle ein. In Bereichen wie z.B. dem Sozialversicherungswesen oder dem Verkehr gibt es Weisungen, Merkblätter oder sonstige zusammenfassende und beratende Informationsschriften. Man könnte sich denken, dass der Staat dem Bürger vermehrt auf diese Weise den Zugang zu Gesetzen erleichtert. Auf der anderen Seite stellt sich hier die Frage, ob in solchen Schriften nicht u.U. der Gehalt von Normen absichtlich oder unabsichtlich verfälscht wird und diese Schriften sozusagen Ersatzfunktion für den Gesetzestext bekommen können in einer Weise, wie es der Gesetzgeber oder der Verfasser eines Merkblatts nicht beabsichtigt haben.

## 4. Fragen zur Diskussion

Im Anschluss an diese Überlegungen möchten wir folgende Fragen zur Diskussion stellen:

1. Ist die Allgemeinverständlichkeit von Gesetzen überhaupt erreichbar? Oder ist sie eine schöne Utopie, die ohnehin nie realisierbar ist?

---

<sup>1</sup> MAX BAUMANN, Grafik in der Gesetzgebung. *Gesetzgebung heute* 1991/3, S. 41-50.



2. Ist die Allgemeinverständlichkeit von Gesetzen überhaupt ein sinnvolles Ziel? Wer liest und gebraucht Gesetze ausser Fachleute, die darauf spezialisiert sind, Gesetze anzuwenden oder zu vollziehen?
3. Wieweit ist die Unverständlichkeit von Gesetzestexten durch die Herstellungsbedingungen verursacht? Wie könnte man die Herstellungsbedingungen verändern, um bessere Gesetzestexte zu erhalten?
4. Wäre es nicht der einfachere Weg, zur Informationsvermittlung über die ohnehin schwerverständlichen Gesetze andere Wege zu erstreben und zu institutionalisieren, z.B. über "popularisierende" Texte wie Weisungen, Richtlinien, Wegleitungen, Anleitungen aller Art?
5. Wieweit können Gesetzestexte dadurch sprachlich vereinfacht werden, dass der Regelungsgehalt vereinfacht und entschlackt wird? Wieweit ist die Forderung vertretbar, ein Gesetz müsse einen Sachbereich möglichst einfach regeln, damit die Regelung überhaupt verständlich ist?
6. Welche zusätzlichen Textgestaltungsmittel könnten eingesetzt werden, um Gesetze verständlicher zu machen?
7. Auf welche Weise soll internationales Recht - dieses zeichnet sich oft durch ausserordentlich schwer verständliche Texte aus - in Landesrecht umgesetzt werden?

---

Senden Sie Ihre Antwort bis spätestens 10. November 1994 an die Redaktion von "Gesetzgebung heute" (c/o Schweizerische Bundeskanzlei, Zentrale Sprachdienste, Deutsche Sektion, Bundeshaus West, CH-3003 Bern).

Wir werden Ihren Beitrag in Heft 1994/3 unserer Zeitschrift abdrucken.

---