

Verständlichkeit von Gesetzen als rechtsstaatliches Erfordernis

Verfassungsrechtliche Grenzen überkomplexer und praktisch kaum handhabbarer Normen

Vorwort

Gesetze sollen das Verhalten der Menschen ordnen, Pflichten festlegen, Rechte sichern und der Verwaltung wie den Gerichten eine verlässliche Grundlage für ihr Handeln geben. Diese Funktion können Gesetze jedoch nur erfüllen, wenn ihr Inhalt für jene, die ihnen unterworfen sind, in zumutbarer Weise erkennbar ist.

In der Praxis zeigt sich zunehmend, dass gesetzliche Regelungen, Verordnungen und Vollzugsvorschriften eine Komplexität erreichen können, die für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen, Gemeinden, Vereine oder selbst für rechtskundige Personen kaum noch beherrschbar ist. Wenn eine Norm nur mehr mithilfe umfangreicher Handbücher, Spezialkommentare, behördlicher Auslegungshilfen oder komplexer Rechtsgutachten verstanden werden kann, stellt sich nicht bloß eine Frage guter Gesetzestechnik. Es stellt sich eine verfassungsrechtliche Frage.

Der Verfassungsgerichtshof hat in mehreren Entscheidungen ausgesprochen, dass aus dem rechtsstaatlichen Prinzip ein Mindestmaß an Verständlichkeit von Rechtsnormen folgt. Der Normunterworfenen muss die reale Möglichkeit haben, sich normgemäß zu verhalten. Wo diese Möglichkeit durch unklare, verschachtelte oder nur mit außergewöhnlichem Aufwand erschließbare Regelungen vereitelt wird, verliert die Norm ihre rechtsstaatliche Qualität.

Dieses Konzept stellt die einschlägigen Aussagen des Verfassungsgerichtshofes dar und zeigt, weshalb übermäßig komplizierte Gesetze nicht bloß unzweckmäßig, sondern verfassungsrechtlich bedenklich sein können.

1. Ausgangspunkt: Der Rechtsstaat verlangt verstehbares Recht

Der Rechtsstaat erschöpft sich nicht darin, dass Gesetze formal beschlossen und kundgemacht werden. Rechtsstaatlichkeit bedeutet auch, dass staatliche Normen Orientierung ermöglichen. Der Bürger soll nicht raten müssen, was der Staat von ihm verlangt. Er soll erkennen können, welches Verhalten erlaubt, geboten oder verboten ist.

Der Verfassungsgerichtshof leitet daraus ab, dass der Inhalt eines Gesetzes der breiten Öffentlichkeit in klarer und erschöpfender Weise zur Kenntnis gebracht werden muss. Der Grund dafür ist einfach und grundlegend: Nur wer den Inhalt einer Norm erfassen kann, kann sein Verhalten danach ausrichten.

Damit wird die Verständlichkeit von Gesetzen zu einem Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips. Eine Norm, die zwar formal existiert, deren Inhalt aber praktisch nicht mehr nachvollziehbar ist, erfüllt ihre rechtsstaatliche Funktion nicht.

Kernaussage des Verfassungsgerichtshofes

Der Verfassungsgerichtshof formuliert den Maßstab besonders prägnant: Eine Vorschrift genügt dem rechtsstaatlichen Erfordernis nicht, wenn zu ihrer Sinnermittlung

subtile verfassungsrechtliche Kenntnisse, qualifizierte juristische Befähigung und Erfahrung sowie geradezu archivarischer Fleiß

erforderlich sind. Ebenso verfassungsrechtlich bedenklich ist eine Regelung, die nur mit

außerordentlichen methodischen Fähigkeiten und einer gewissen Lust zum Lösen von Denksport-Aufgaben verstanden werden kann.

Diese Aussagen sind bemerkenswert deutlich. Der Verfassungsgerichtshof stellt damit klar: Der Gesetzgeber darf die Verständlichkeit einer Norm nicht in einen intellektuellen Ausnahmezustand verlagern. Recht darf nicht erst durch Spezialwissen, Sucharbeit, Kombinationskunst und juristische Hochleistungsinterpretation zugänglich werden.

3. Juristische Erklärung

Ein Gesetz ist nicht schon deshalb rechtsstaatlich unbedenklich, weil es im Bundesgesetzblatt steht. Entscheidend ist, ob sein normativer Inhalt für die Betroffenen mit zumutbarem Aufwand erkennbar ist.

Wenn eine Regelung derart kompliziert ist, dass Bürger, Unternehmer, Gemeinden oder Vollzugsorgane erst umfangreiche Erläuterungen, Handbücher oder Expertenwissen benötigen, um überhaupt zu verstehen, welche Pflichten bestehen, verschiebt sich die Normbindung in unzulässiger Weise: Nicht mehr das Gesetz selbst gibt Orientierung, sondern erst ein nachgelagertes System von Kommentaren, Auslegungshilfen und Spezialwissen.

Das ist rechtsstaatlich problematisch. Denn der Normunterworfenen ist nicht verpflichtet, ein juristisches Rätsel zu lösen, um gesetzesstreu handeln zu können. Der Staat muss seine Gebote und Verbote so formulieren, dass sie als Normen erkennbar, verständlich und handhabbar sind.

Kurz gesagt:

Der Bürger schuldet Gesetzestreue, aber keine detektivische Rekonstruktion des Gesetzesinhaltes.

4. Bedeutung für komplizierte Gesetze und Verordnungen

Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes betrifft nicht nur die äußere Kundmachung einer Norm, sondern auch deren inhaltliche und sprachliche Gestaltung. Im vorliegenden Material wird ausdrücklich hervorgehoben, dass rechtsstaatliche Anforderungen nicht nur an die Kundmachung, sondern auch an die Formulierung des Normtextes zu stellen sind. Diese Anforderungen gelten nicht nur für Gesetze, sondern auch für Verordnungen.

Damit ist entscheidend:

Eine Norm kann verfassungsrechtlich bedenklich sein, wenn sie zwar ordnungsgemäß kundgemacht wurde, aber in ihrer Struktur, Sprache oder Verweisungstechnik so unverständlich ist, dass ihr Inhalt nur mehr unter außergewöhnlichem Aufwand erschlossen werden kann.

Das betrifft insbesondere Regelungen mit:

- mehrfachen Verweisungen auf andere Gesetze oder Verordnungen,
- verschachtelten Ausnahmen und Gegenausnahmen,
- unklaren Tatbestandsmerkmalen,
- schwer nachvollziehbaren Berechnungssystemen,
- fehlender Systematik,
- widersprüchlicher Terminologie,
- Abhängigkeit von externen Handbüchern oder Vollzugserlässen.

Solche Regelungen gefährden Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit. Sie erschweren nicht nur die Befolgung, sondern auch die rechtsgleiche Vollziehung.⁵ Verfassungsgerichtshof – maßgebliche Ausschnitte

VfSlg. 3130/1956

Der Verfassungsgerichtshof hat aus dem rechtsstaatlichen Prinzip abgeleitet, dass der Gesetzgeber den Inhalt eines Gesetzes der breiten Öffentlichkeit klar und erschöpfend zur Kenntnis bringen

muss. Andernfalls hat der Normunterworfene nicht die Möglichkeit, sich der Norm gemäß zu verhalten.

Besonders wesentlich ist die Aussage, dass eine Vorschrift diesem Erfordernis nicht entspricht, wenn zu ihrer Sinnermittlung subtile verfassungsrechtliche Kenntnisse, qualifizierte juristische Befähigung, Erfahrung und geradezu archivarischer Fleiß notwendig sind.

VfSlg. 12421/1990

In dieser Entscheidung wurde die Unverständlichkeit einer Verordnungsbestimmung besonders scharf formuliert. Der Verfassungsgerichtshof hielt fest, dass nur mit subtiler Sachkenntnis, außerordentlichen methodischen Fähigkeiten und einer gewissen Lust zum Lösen von Denksport-Aufgaben überhaupt verstanden werden könne, welche Anordnungen getroffen werden sollten. Aus diesem Grund wurde die Verordnung aufgehoben.

Diese Formulierung zeigt, dass der Verfassungsgerichtshof nicht bloß formale Unklarheiten beanstandet, sondern eine echte Grenze dort zieht, wo die Normadressaten praktisch nicht mehr zuverlässig erkennen können, was die Rechtsordnung von ihnen verlangt.

VfSlg. 13740/1994

Der Verfassungsgerichtshof hat die frühere Rechtsprechung bestätigt und erneut betont, dass weder eine Vorschrift zulässig ist, deren Sinn nur mit besonderer verfassungsrechtlicher und juristischer Qualifikation ermittelt werden kann, noch eine solche, deren Verständnis außerordentliche methodische Fähigkeiten und eine Art Denksportbereitschaft erfordert.

Damit wurde der Maßstab gefestigt: Verständlichkeit ist kein bloßes Stilideal, sondern ein rechtsstaatliches Mindestgebot.

6. Rechtliche Schlussfolgerung

Aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes ergibt sich folgender Grundsatz:

Eine Rechtsnorm muss so beschaffen sein, dass der Normunterworfene mit zumutbarem Aufwand erkennen kann, was von ihm verlangt wird.

Wird dieses Mindestmaß unterschritten, liegt nicht bloß schlechte Gesetzgebung vor. Vielmehr kann ein Verstoß gegen das rechtsstaatliche Prinzip gegeben sein.

Besonders bedenklich sind daher Gesetze, die in der praktischen Anwendung nur mehr durch Handbücher, Verwaltungserlässe, Schulungsunterlagen oder Spezialgutachten verständlich gemacht werden können. Solche Hilfsmittel können eine klare gesetzliche Regelung unterstützen, aber sie dürfen diese nicht ersetzen.

Der Gesetzgeber darf die eigentliche Normklarheit nicht aus dem Gesetzestext auslagern.

7. Zusammenfassung

Der Verfassungsgerichtshof verlangt vom Gesetzgeber nicht absolute Einfachheit, wohl aber ein rechtsstaatliches Mindestmaß an Verständlichkeit.

Komplexe Sachverhalte dürfen komplex geregelt werden. Aber die Regelung darf nicht so gestaltet sein, dass ihr Inhalt erst durch juristische Spezialarbeit, systematische Detektivarbeit oder methodischen Denksport erkennbar wird.

Recht muss erkennbar sein, bevor es befolgt werden kann.

Ein Gesetz, das seine Adressaten überfordert, verliert seine Orientierungsfunktion. Ein Gesetz, das nur Experten nach erheblichem Aufwand verstehen, kann für den Bürger keine verlässliche

Verhaltensanleitung sein. Und ein Gesetz, das nicht mehr verständlich vermittelt, was geboten, verboten oder erlaubt ist, gerät in Konflikt mit dem Rechtsstaatsprinzip.

Stellungnahme

Vor diesem Hintergrund bestehen gegen übermäßig komplizierte, nur mit erheblichem Spezialwissen oder umfangreichen Hilfsmitteln verständliche gesetzliche Regelungen erhebliche rechtsstaatliche Bedenken. Die einschlägige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zeigt klar, dass Normen ein Mindestmaß an Verständlichkeit aufweisen müssen. Wird dieses Mindestmaß unterschritten, ist nicht bloß die Qualität der Gesetzgebung mangelhaft; vielmehr steht die verfassungsrechtliche Tragfähigkeit der Norm selbst in Frage.