



Die  
Bundesregierung

wirksam.  
regieren

# Recht verständlich machen

Teil I: Befragungen von Bürgerinnen und Bürgern  
zur Verständlichkeit von Gesetzestexten

Referat *wirksam regieren* im Bundeskanzleramt im Auftrag des  
Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV)





# Recht verständlich machen

Teil I: Befragungen von Bürgerinnen und Bürgern  
zur Verständlichkeit von Gesetzestexten

Referat *wirksam regieren* im Bundeskanzleramt im Auftrag des  
Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV)



<b>Kurzfassung</b>	6
<b>I. Fragestellung</b>	9
<b>II. Untersuchung</b>	12
Psychologie des Textverstehens und der Textverarbeitung	12
Textverständlichkeit	12
Verstehen von Gesetzestexten	13
Wege zur Verbesserung der Verständlichkeit von Gesetzestexten	14
Befragungen	14
<b>III. Ergebnisse</b>	16
<b>IV. Zusammenfassung der Ergebnisse</b>	24
Endnoten	25
Abbildungsverzeichnis	26
<b>Verstehen, Entwickeln, Testen</b>	28

## Kurzfassung

---

Im Auftrag der Bundesregierung befragt das Statistische Bundesamt seit 2015 Bürgerinnen und Bürger zu ihrer Zufriedenheit mit behördlichen Dienstleistungen. Während die Bürgerinnen und Bürger grundsätzlich zufrieden sind mit der Qualität der behördlichen Dienstleistungen und der Fachkompetenz der Mitarbeiter, sind sie mit der Verständlichkeit des Rechts im Vergleich mit anderen Faktoren behördlicher Dienstleistungen am wenigsten zufrieden.<sup>1</sup> Ausgehend von diesem Ergebnis zielt dieses Projekt darauf ab, die Verständlichkeit des Rechts zu untersuchen und Möglichkeiten zur Verbesserung der Verständlichkeit aufzuzeigen.

In der ersten Phase dieses Projektes ging es darum, zu erfahren, wie Bürgerinnen und Bürger über die Verständlichkeit des Rechts denken, wie sie sich über das Recht informieren und in welchem Rechtsbereich konkrete Verbesserungen sinnvoll sind. Um Antworten auf diese Fragen zu erhalten, wurden insgesamt vier verschiedene Befragungen mit unterschiedlichen Zielgruppen (Allgemeinbevölkerung, Laien in juristischer Hinsicht und berufliche Rechtsanwender, Mieter und Vermieter) sowie verschiedenen thematischen Schwerpunkten (allgemeine Befragung zum Recht und spezifische zum Mietrecht) durchgeführt.

Die wichtigsten Ergebnisse dieser Befragungen sind in diesem Bericht zusammengefasst.

Die bevölkerungsrepräsentative Befragung ergab, dass nach eigenen Angaben 40% der befragten Bürgerinnen und Bürger beim Vorliegen einer Rechtsfrage den relevanten Gesetzestext lesen. Damit wird deutlich, dass Gesetze nicht nur von beruflichen Rechtsanwendern gelesen werden.

Allerdings gaben die Bürgerinnen und Bürgern an, dass die Gesetzestexte für sie eher unverständlich seien. Die Auffassung, dass „die Gesetze“ für die

Bürgerinnen und Bürger wenig verständlich sind, wurde von beruflichen Rechtsanwendern und Juristen geteilt.

Eine Mehrheit in allen befragten Gruppen fand, dass Bürgerinnen und Bürger zumindest die Gesetze verstehen sollten, von denen sie direkt betroffen sind. 95 Prozent der Bürger in einer repräsentativen Befragung stimmten entweder der Aussage zu, dass die Bürger „alle Gesetze verstehen“ oder „vor allem die Gesetze verstehen sollten, von denen sie direkt betroffen sind“. Nur 5 Prozent waren der Ansicht, dass „es reicht, wenn Fachleute die Gesetze verstehen“. Bei den juristisch Ausgebildeten, die auf juristischen Web-Plattformen befragt wurden, stimmten 10 Prozent der Aussage zu, dass „es reicht, wenn Fachleute die Gesetze verstehen“. Für beide Gruppen, rechtliche Laien und juristische Fachleute, ist die Verständlichkeit von Gesetzen kein Thema, das nur Juristen betrifft.

Verständnisschwierigkeiten wurden insbesondere auf zu lange und komplizierte Sätze, die Abstraktheit von Gesetzen, die verwendeten Fachwörter und die vielen Verweise in Gesetzestexten zurückgeführt.

Möglichkeiten, wie diese Verständnisschwierigkeiten verringert werden können, zeigen die Erkenntnisse der psychologische Verständlichkeits- und Verstehensforschung auf, deren zentralen Befunde im Bericht zusammengefasst werden. Sie demonstrieren einerseits, dass es grundsätzlich möglich ist, durch sprachliche Vereinfachungen die Verständlichkeit von Gesetzestexten zu verbessern. Andererseits verdeutlichen sie aber auch, dass das Vorwissen der Leser eine entscheidende Größe ist, die mitbestimmt, ob ein Text richtig verstanden wird oder nicht. Gesetzestexte sind in der Regel besonders komplexe Texte, die von Adressaten mit unterschiedlichem Vorwissen bezüglich des betroffenen Rechtsgebiets und der juristischen Fachsprache gelesen

werden (berufliche Rechtsanwender und Laien in juristischer Hinsicht). Mögliche Verständnisverbesserungen müssen dies berücksichtigen.

Am hilfreichsten für die Beantwortung ihrer Rechtsfragen wurden von den Befragten Rechtsanwälte und Rechtsanwältinnen beurteilt, gefolgt von nicht-staatlichen Beratungsstellen und Experten. Dagegen wurden staatliche Hilfsangebote, d. h. persönliche Nachfragen bei der Behörde sowie Informationsmaterial der zuständigen Behörde, als deutlich weniger hilfreich empfunden und sogar als weniger hilfreich als die relevanten Gesetzestexte.

Die Studie zeigte zudem, dass sich die Bürgerinnen und Bürger am häufigsten mit dem Mietrecht beschäftigen. Aus diesem Grunde soll in einer zweiten Projektphase exemplarisch dieser Rechtsbereich für die angezielte Verbesserung der Verständlichkeit herangezogen werden. Spezifische Befragungen von Mietern und Vermietern zeigten, dass auf Seiten der Mieter am häufigsten Rechtsfragen zu den Betriebskosten auftraten, während es auf Seiten der Vermieter Fragen zur Wohnungskündigung waren. Zu Schwierigkeiten kam es immer wieder bei Fragen zu Schönheitsreparaturen.







# I. Fragestellung

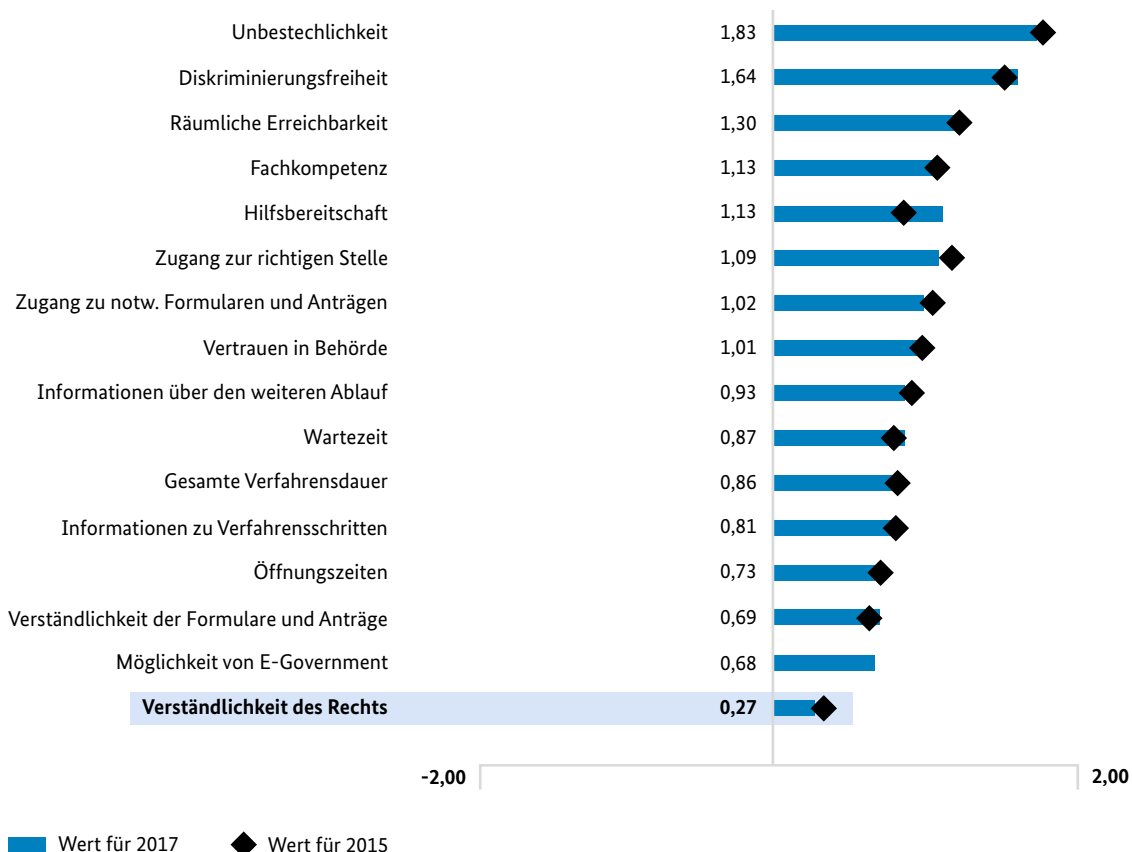
Den Anstoß für das vorliegende Projekt gab die Lebenslagenbefragung, die das Statistische Bundesamt im Auftrag der Bundesregierung seit 2015 durchführt. In dieser Befragung wird die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit behördlichen Dienstleistungen gemessen. Von den untersuchten Faktoren waren die Bürgerinnen und Bürger in den beiden letzten Erhebungen mit der „Verständlichkeit des Rechts“ am wenigsten zufrieden (siehe Abbildung 1).<sup>2</sup>

Vor dem Hintergrund dieses Ergebnisses hat das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucher-

schutz (BMJV) gemeinsam mit dem Referat *wirksam regieren* ein Projekt initiiert, um die Verständlichkeit des Rechts zu untersuchen und exemplarisch in einem für die Bürger wichtigen Rechtsbereich zu verbessern.

Um diesen Rechtsbereich zu identifizieren und um Transparenz zum Themenfeld „Bürger und Verständlichkeit des Rechts“ herzustellen, wurden mehrere aufeinander aufbauende Befragungen durchgeführt, die unter anderem folgende Fragen beantworten sollten:

Abbildung 1: Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit Faktoren behördlicher Dienstleistungen.<sup>3</sup>



- Inwiefern setzen sich Bürgerinnen und Bürger mit Rechtsfragen auseinander?
- In welchen Rechtsbereichen liegen die Fragen?
- Welche Informationsmöglichkeiten nutzen Bürgerinnen und Bürger zur Beantwortung ihrer Rechtsfragen? Werden auch Original-Gesetzestexte herangezogen?
- Wie hilfreich finden Bürgerinnen und Bürger die verschiedenen Informationsmöglichkeiten?
- Wie wird die Verständlichkeit von Gesetzestexten für Bürgerinnen und Bürger bewertet? Gibt es Unterschiede bei der Bewertung der Verständlichkeit zwischen Laien in juristischer Hinsicht und beruflichen Rechtsanwendern und wenn ja, welche?
- Inwieweit sind die Befragten der Meinung, dass auch Bürgerinnen und Bürger die Gesetze verstehen sollten und nicht nur berufliche Rechtsanwender?
- Welche Gründe werden für die Schwerverständlichkeit von Gesetzestexten genannt?
- Zu welchen Themen des Mietrechts haben Mieter und Vermieter am häufigsten Fragen?

Insgesamt wurden zur Beantwortung der aufgeworfenen Fragen vier Befragungen durchgeführt. Diese umfassten verschiedene Zielgruppen (Allgemeinbevölkerung, Laien in juristischer Hinsicht und berufliche Rechtsanwender, Mieter und Vermieter) und wiesen unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte auf (allgemeine Befragung zum Recht und spezifische Fragen zum Mietrecht). Diese Befragungen werden im Kapitel „Befragungen“ ausführlich erläutert.

SCHÖNFELDER

Deutsche  
Gesetze

*Beck'sche Kurz-Form*

Palandt

Bürgerliche  
Gesetzbuch

## II. Untersuchung

### Psychologie des Textverstehens und der Textverarbeitung

Grundsätzlich geht die Sprachpsychologie davon aus, dass das Lesen und Verstehen eines Textes ein aktiver Vorgang ist, bei dem der Leser versucht, den Sinn eines Textes zu rekonstruieren. Wie gut das gelingt, hängt von den Merkmalen des Lesers, des Textes und der Lesesituation ab. Wiederholt hat sich gezeigt, dass das Vorwissen des Lesers ein besonders wichtiger Faktor für den Verstehensprozess ist.<sup>4 5</sup>

### Textverständlichkeit

Die Textverständlichkeitsforschung untersucht die Merkmale von Texten, die für ein erleichterndes Verstehen von Texten wichtig sind. Hierzu wurden in den letzten Jahrzehnten verschiedene Verständlichkeitsmodelle entwickelt.<sup>6 7 8 9</sup> Folgende vier zentrale Textdimensionen hat diese Forschung identifiziert:<sup>10 11</sup>

- 1 **Kognitive Gliederung/Ordnung:** Diese Dimension wird als wichtigster Einflussfaktor für die Textverständlichkeit angesehen. Hierzu gehören Merkmale wie Vorstrukturierungen, hierarchische Gliederungen, Zusammenfassungen, Unterstreichungen, Überschriften oder Randbemerkungen.
- 2 **Sprachliche Einfachheit:** Diese Textdimension umfasst Merkmale wie kurze, geläufige, konkrete oder anschauliche Wörter, Veranschaulichung durch Bilder und Abbildungen, die grammatikalische Einfachheit von Hauptsätzen und die Einfachheit von Satzkombinationen.
- 3 **Inhaltlich semantische Redundanz:** Durch das Einfügen von umformulierten Wiederholungen wird die Behaltensleistung und die Verständlichkeit von Texten erhöht.
- 4 **Motivationale Stimulanz:** Um die Motivation des Lesers für die Auseinandersetzung mit einem Text aufrechtzuerhalten, hat sich eine mittlere Textschwierigkeit als am besten geeignet erwiesen. Ein zu leichter Text birgt

die Gefahr, dass Langeweile entsteht und eine Unterforderung mit einer unzureichenden Verarbeitungstiefe einhergeht. In einer neuen Studie konnte etwa gezeigt werden, dass mittelschwer formulierte Gerichtsurteile zu einer korrekteren Verarbeitung im Vergleich zu leicht oder schwer formulierten Gerichtsurteilen führten. Hierbei wurde die Textschwierigkeit über die Komplexität der Satzstrukturen (Syntax) gemessen (zum Beispiel Satzlänge, Nebensätze oder Nominalisierungen).<sup>12 13</sup>

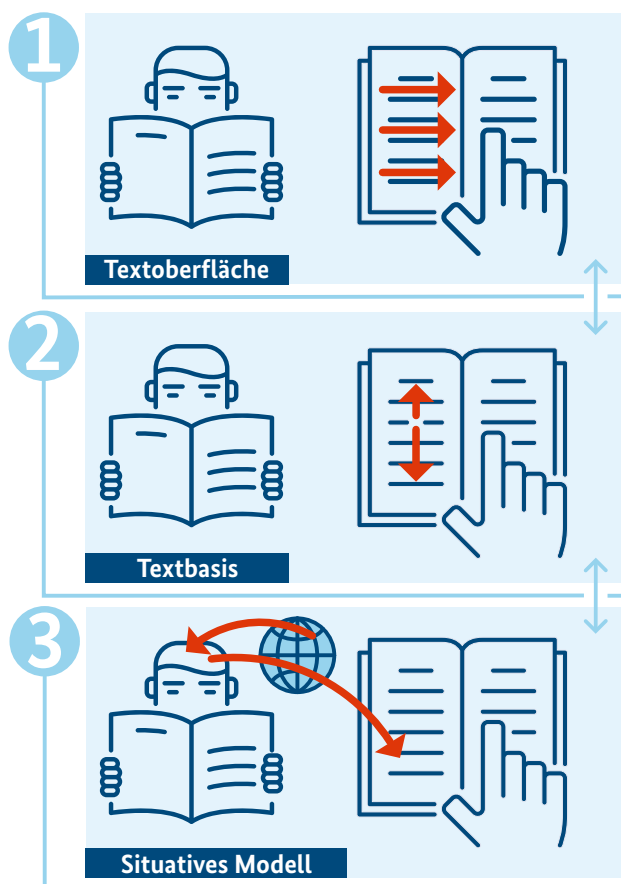
Die aktuelle Textverarbeitungspsychologie geht davon aus, dass ein Text vom Leser auf drei Ebenen verarbeitet wird (siehe Abbildung 2).<sup>14 15 16</sup>

- 1 **Textoberfläche:** Die erste Ebene betrifft die Verarbeitung auf der Textoberfläche. Hier bezieht sich die Informationsverarbeitung auf den genauen Wortlaut des Textes, auf die Wortarten und die Satzstruktur. Das Textverstehen kann auf dieser Ebene durch die Berücksichtigung der Dimension „sprachliche Einfachheit“ gefördert werden.
- 2 **Textbasis:** Dadurch wird das Verstehen des Textsinns auf einer zweiten Ebene, der sogenannten Textbasis, erleichtert. Auf dieser Ebene versucht der Leser einen sinnvollen Zusammenhang zwischen den Sätzen herzustellen (Kohärenz). Sinnverstehen und das Schließen von Kohärenzlücken erfolgt hier unter anderem über Inferenzen. Dabei werden diejenigen Textinformationen strukturiert, angereichert oder verdichtet, die der Autor des Textes nicht explizit genannt hat. Sie werden vom Rezipienten auf der Basis vorgegangener Textteile logisch geschlussfolgert (Rückwärtsinferenzen) und auf Grundlage seiner Erwartungen selbständig ergänzt (Vorwärtsinferenzen). Dabei löst er sich von der genauen Wortwahl des Textes oder der Satzstruktur. Der Verstehensprozess kann durch eine kohärente Inhaltsstruktur des Textes unterstützt werden, die unter anderen durch Textmerkmale der Dimensionen der kognitiven Gliederung/Ordnung und der inhaltlichen semantischen Redundanz hergestellt wird.



- 3 **Situatives Modell:** Auf einer dritten Verarbeitungsebene verknüpft der Leser den Inhalt des Textes mit seinem Vorwissen und gelangt so zu einem situativen Modell der im Text beschriebenen Sachverhalte und Situationen. Dadurch werden ein tieferes Verstehen und damit auch eine bessere Behaltensleistung möglich.<sup>17</sup> Besonders nützlich sind hierfür klar strukturierte Informationen sowie Metaphern und Analogien, die dem Leser helfen, Merkmale von bekannten auf unbekannte Sachverhalte zu übertragen.

Abbildung 2: Veranschaulichung der drei Ebenen, auf denen ein Text verarbeitet wird.



Grundsätzlich durchläuft die Verarbeitung von Sätzen eines Textes dabei jeweils eine Konstruktions- und Integrationsphase.<sup>18</sup>

- In einer Konstruktionsphase entwickelt der Leser auf Basis der konkreten Textinformationen (erste Ebene: Textoberfläche) eine noch unstrukturierte Vorstellung über die Bedeutung des Textinhalts (zweite Ebene: Textbasis).

- Durch die Einbeziehung von Informationen über den bereits gelesenen Text sowie über weiteres Vor- und Weltwissen wird dann in einer Integrationsphase die Interpretation der aktuell verarbeiteten Textinformation festgelegt (dritte Ebene: situatives Modell).

### Verstehen von Gesetzestexten

Gesetzestexte unterscheiden sich von anderen Textsorten (z. B. Erzählungen oder Sachtexte) darin, dass sie abstrakt, kontextlos und zukunfts offen formuliert sind. Sie beziehen sich nicht auf eine konkrete Situation, sondern sind für Rechtsanwender eine Entscheidungsanleitung des Gesetzgebers für nicht vollkommen vorhersehbare und unbestimmte Entscheidungssituationen in der Zukunft. Damit ist ein Gesetzestext als solcher zunächst nur abstrakt verständlich.<sup>19</sup> Damit ein Leser einen abstrakt formulierten Gesetzestext versteht, muss er konkrete Beispiele für die abstrakt formulierten Sachverhalte oder Situationen in seiner Vorstellung konstruieren. In der Psychologie spricht man dann davon, dass ein Leser aus einem Text ein situatives oder mentales Modell konstruiert,<sup>20</sup> im juristischen Bereich davon, dass der Leser seinen eigenen Sachverhalt unter den Gesetzestext subsumieren muss.

Für das Verstehen des Gesetzes gelten dieselben Bedingungen wie für das allgemeine Textverstehen. So werden konkrete Beispiele für die im Gesetz abstrakt angesprochenen Sachverhalte und Situationen über Inferenz- bzw. Subsumtionsprozesse gewonnen. Ebenfalls erfordert das Verstehen von Gesetzestexten, beispielsweise die in einem Gesetz gemachte Unterscheidung zwischen Eigentum und Besitz, spezifisches Sach- und Weltwissen. Denn oft decken sich das juristische Fachwissen und die Fachsprache nicht mit dem Alltagsverständnis der Laien.

Auch wenn das Vorwissen und die Bildung der Rezipienten beim Lesen eines normativen Textes für das Verständnis zentral sind, zeigen verschiedene Untersuchungen, dass eine Verbesserung der Verständlichkeit möglich ist, und zwar durch ein Umformulieren und Umstellen des Textes gemäß der oben genannten Verständlichkeitskriterien. So haben beispielsweise die Kürze der Sätze und die Vermeidung von Fachwörtern einen belegbar positiven Einfluss auf die Verständlichkeit von Gesetzestexten.<sup>21</sup>

## Wege zur Verbesserung der Verständlichkeit von Gesetzestexten

Um Gesetzestexte für Bürgerinnen und Bürger verständlicher zu machen, sind grundsätzlich zwei Optionen denkbar:

- Erstens könnten neue Gesetzestexte unter Berücksichtigung der genannten Verständlichkeitskriterien verfasst werden.
- Zweitens könnte den Bürgerinnen und Bürgern zu wichtigen Gesetzestexten Begleitmaterialien oder interaktive Webtools zur Verfügung gestellt werden, die spezifisches Vorwissen und die Erkenntnisse der Verständlichkeitsforschung berücksichtigen. Entscheidend ist hier, dass vor der Entwicklung solcher Maßnahmen zur besseren Verständlichkeit zunächst erfasst werden muss, welcher Wissenshorizont bei den Leserinnen und Lesern vorausgesetzt werden kann. Hierzu gehören auch die genauen Recherchestrategien und die Art, in der das Recht rezipiert wird (zum Beispiel Originalgesetz, Kommentar, Bescheid).

Die erstgenannte Option ist langfristig zu verfolgen, beispielsweise in der Ausbildung von Legisten (Juristen, die Gesetze schreiben).<sup>22</sup> Ein Schritt in diese Richtung ist das BMJV im Jahr 2009 mit der Schaffung einer Gesetzesredaktion gegangen, die Gesetz- und Verordnungsentwürfe der Bundesministerien bearbeitet und sie auf sprachliche Richtigkeit und Verständlichkeit prüft. Eine Arbeitseinheit, das Sprachbüro, ist für die hauseigenen Entwürfe des BMJV zuständig, eine andere Arbeitseinheit, der Redaktionsstab Rechtssprache, für die Entwürfe aller anderen Bundesministerien.<sup>23</sup> Beide Arbeitseinheiten arbeiten nach gemeinsam entwickelten sprachlichen Standards und beteiligen sich auch an der Ausbildung von Legisten.

Die zweitgenannte Option kann dagegen kurz- und mittelfristig verfolgt werden. Daher wird diese im vorliegenden Projekt an einem Beispiel aus dem Mietrecht verfolgt.

## Befragungen

In der ersten Projektphase, die in diesem Zwischenbericht dokumentiert ist, ging es darum, genauer zu erfahren, wie die Bürgerinnen und Bürger über die Verständlichkeit von Gesetzestexten denken und in welchen Rechtsbereichen am häufigsten Verständnisschwierigkeiten auftreten.

Für diese Projektphase wurden mehrere komplementäre Befragungen mit Laien in juristischer Hinsicht und beruflichen Rechtsanwendern durchgeführt. Im Einzelnen waren das:

- **A: Repräsentative Befragung** bei der 1.000 Bürgerinnen und Bürger in Deutschland befragt wurden. Die Stichprobe war hinsichtlich der Merkmale Geschlecht, Alter, Bildung und Wohnort repräsentativ. Sie wurde aus dem Online-Access-Pool eines Marktforschungsdienstleisters rekrutiert.
- **B: Onsite-Befragung** mit 6.366 Nutzern, die die Rechtsplattformen „gesetze-im-internet.de“ und „dejure.org“ besucht hatten. Auf diesen Plattformen konnten 3.295 berufliche Rechtsanwender befragt werden, hierzu gehörten 1.166 Volljuristen. Diese Befragung diente insbesondere dazu, einen Einblick darüber zu gewinnen, wie rechtliche Experten über die Verständlichkeit des Rechts denken und was sie diesbezüglich erwarten.

Zwei weitere Befragungen befassten sich spezifisch mit der Verständlichkeit des Mietrechts, da sich in der bevölkerungsrepräsentativen Befragung (A) zeigte, dass die Bürger am häufigsten eine Rechtsfrage zu diesem Rechtsgebiet hatten.

- **C: Verbändebefragung zum Mietrecht** mit 215 Mietern und 324 Vermietern. Diese wurden von Vermieter- und Mieterverbänden gewonnen, so dass die Befragten zu rund 80% als Mitglieder organisiert waren.
- **D: Ergänzende Online-Befragung zum Mietrecht**, bei denen zusätzlich 629 Mieter und 387 Vermieter durch einen Marktforschungsdienstleister rekrutiert wurden. Gemeinsam war allen Teilnehmern, dass nach eigenen Angaben in den letzten fünf Jahren ein Mietrechtsproblem vorgelegen hatte. In dieser Stichprobe waren 40% in Verbänden organisiert.





### III. Ergebnisse

Im Folgenden werden die oben aufgeworfenen Fragen beantwortet.

#### Inwiefern setzen sich Bürgerinnen und Bürger mit Rechtsfragen auseinander?

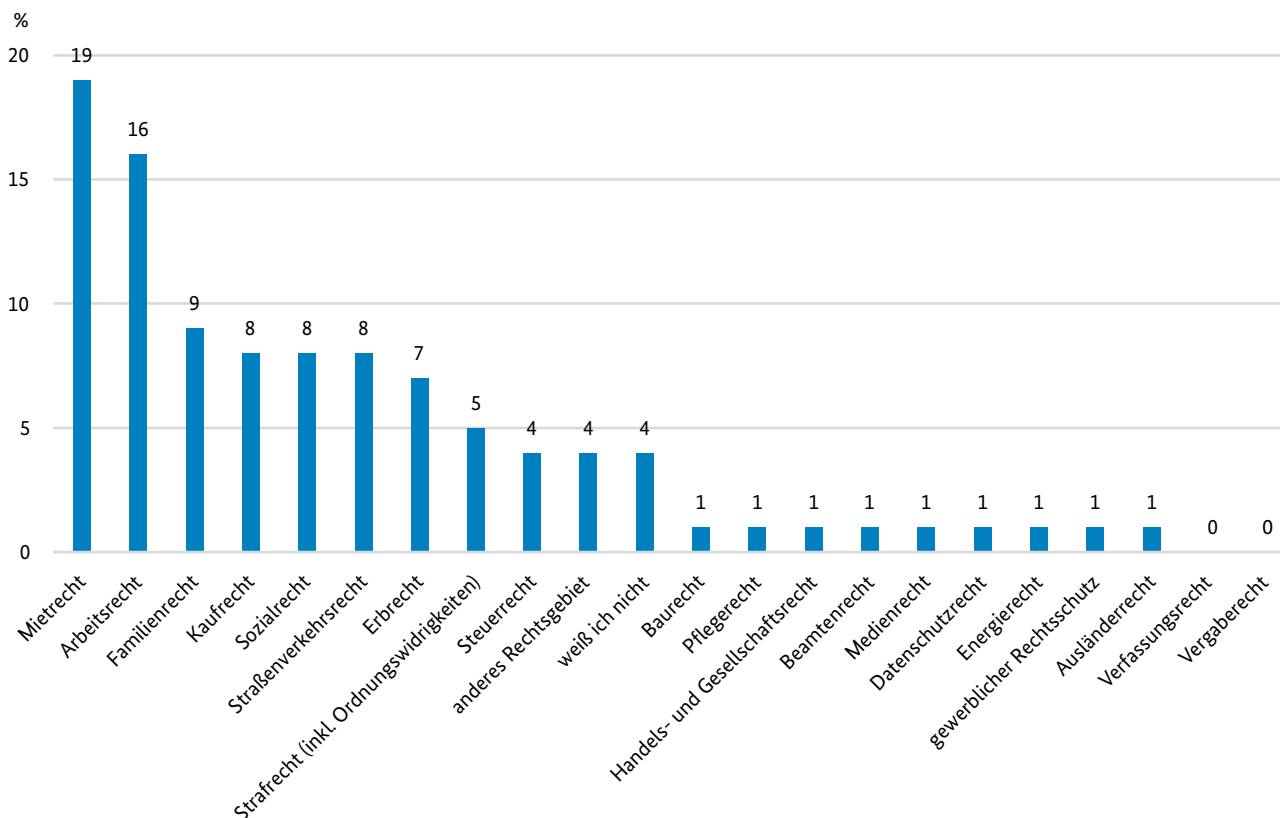
Die bevölkerungsrepräsentative Befragung A ergab, dass 57% der Bürgerinnen und Bürger in den letzten

fünf Jahren nach eigener Aussage mindestens eine Rechtsfrage hatten.

#### In welchen Rechtsbereichen liegen die Fragen?

Bei 19% bezog sich diese Rechtsfrage auf das Mietrecht. Dies war das häufigste Thema. Das Arbeitsrecht wurde mit 16% am zweithäufigsten genannt (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3: Befragung A: Um welchen Rechtsbereich handelte es sich bei Ihrer letzten Rechtsfrage? Basis: Alle Befragte, die angaben, dass sie in den letzten fünf Jahren mindestens eine Rechtsfrage hatten, n=576.



### Welche Informationsmöglichkeiten nutzten Bürger zur Beantwortung ihrer Rechtsfragen? Werden auch Original-Gesetzestexte herangezogen?

Mehr als zwei Drittel der Bürger recherchierten zur Beantwortung ihrer letzten Rechtsfrage im Internet. Mehr als die Hälfte fragte bei Freunden, Bekannten oder der Familie um Rat oder wendete sich an einen Rechtsanwalt. 40% gaben an, dass sie den zur Rechtsfrage relevanten Gesetzestext gelesen hätten.

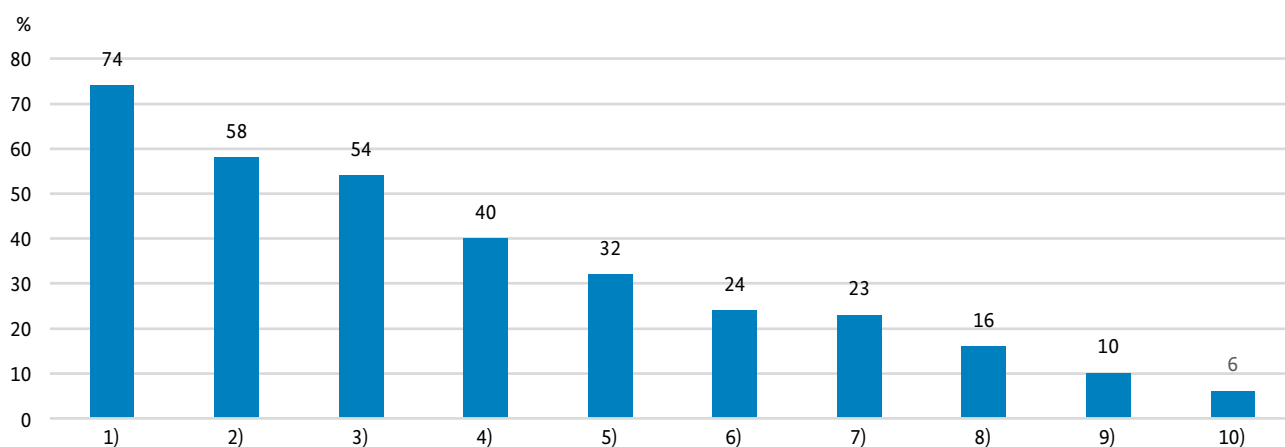
Hier ist allerdings nicht bekannt, in welcher Form oder aus welcher Quelle die Auseinandersetzung mit dem Originalgesetzestext stattfindet. Dies soll in der zweiten Phase des Projektes genauer untersucht werden.

Informationsbroschüren, die Behörden zur Verfügung stellten, wurden nur von 16% der Befragten, also deutlich seltener genutzt und nur halb so oft im

Vergleich zu persönlichen Nachfragen bei Behörden (siehe Abbildung 4).

Insgesamt zeigten die vier verschiedenen Untersuchungen zur Frage, ob Original-Gesetzestexte gelesen wurden, eine Schwankungsbreite zwischen 20% und 40%, d. h. zwischen 20% bis 40% der Befragten gaben in den Untersuchungen an, dass sie den Gesetzestext gelesen haben. Diese Unterschiede hingen, wie vertiefte statistische Analysen der Befragungen C und D zeigten, mit zwei Merkmalen zusammen: Personen, die eine höhere formale Bildung besaßen oder nicht in einem Verband organisiert waren, lasen den Gesetzestext eher als formal weniger Gebildete oder Personen, die eine Mitgliedschaft in einem Verband hatten. Möglicherweise nutzten die Letztgenannten ihre Mitgliedschaft, um ihre Rechtsfrage durch einen juristischen Experten beantworten zu lassen, so dass sie sich selbst nicht mit dem Gesetz auseinanderzusetzen brauchten.

Abbildung 4: Befragung A: Welche Informationsmöglichkeiten haben Sie bei Ihrer letzten Rechtsfrage genutzt? (in %); Basis: Alle Befragte, die angaben, dass sie in den letzten fünf Jahren mindestens eine Rechtsfrage hatten, n=576.



- 1) im Internet gesucht
- 2) Freunde, Bekannte oder Familie um Rat gefragt
- 3) mich an eine Rechtsanwältin oder einen Rechtsanwalt gewandt
- 4) den relevanten Gesetzestext gelesen
- 5) persönlich bei der zuständigen Behörde nachgefragt (schriftlich oder mündlich)
- 6) mich bei Beratungsstellen informiert (z. B. Mieterbund, Verbraucherschutz)

- 7) mich an Experten auf dem betreffenden Gebiet gewandt (z. B. einen Steuerberater bei Steuerrechtsfragen)
- 8) Informationsmaterial der zuständigen Behörde (z. B. Wohngeld-Broschüre des Bauministeriums) genutzt
- 9) ein Fachbuch gelesen
- 10) Sonstiges

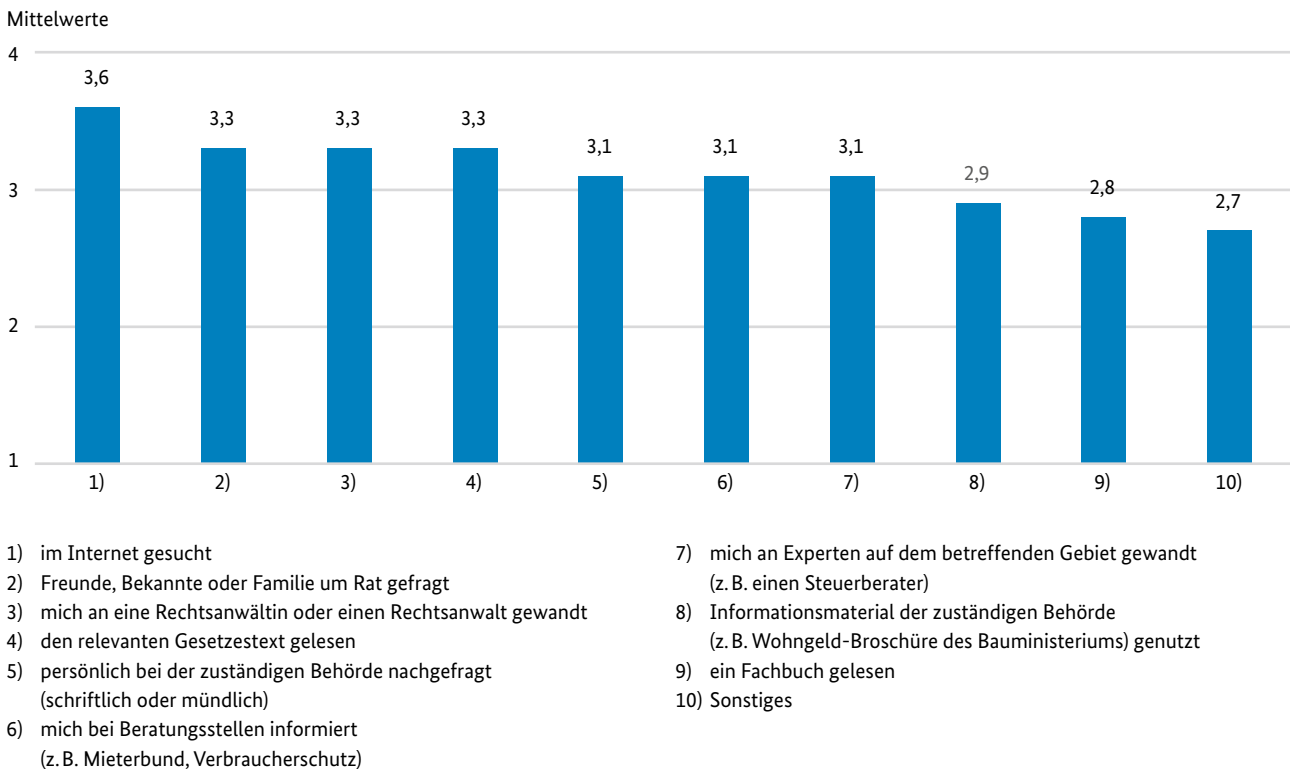
### Wie hilfreich fanden Bürger die verschiedenen Informationsmöglichkeiten?

Am hilfreichsten für die Beantwortung ihrer Rechtsfragen wurden von den Befragten Rechtsanwälte und Rechtsanwältinnen beurteilt, gefolgt von nicht-staatlichen Beratungsstellen und Experten. Dagegen wurden staatliche Hilfsangebote, d.h. persönliche Nachfragen bei der Behörde sowie Informationsmaterial der zuständigen Behörde, als deutlich weniger hilfreich empfunden und sogar als weniger hilfreich als die relevanten Gesetzestexte. Die Original-Gesetzestexte wurden als „eher hilfreich“ bewertet und nahmen insgesamt eine mittlere Position im Vergleich zu den anderen Informationsmöglichkeiten ein (siehe Abbildung 5).

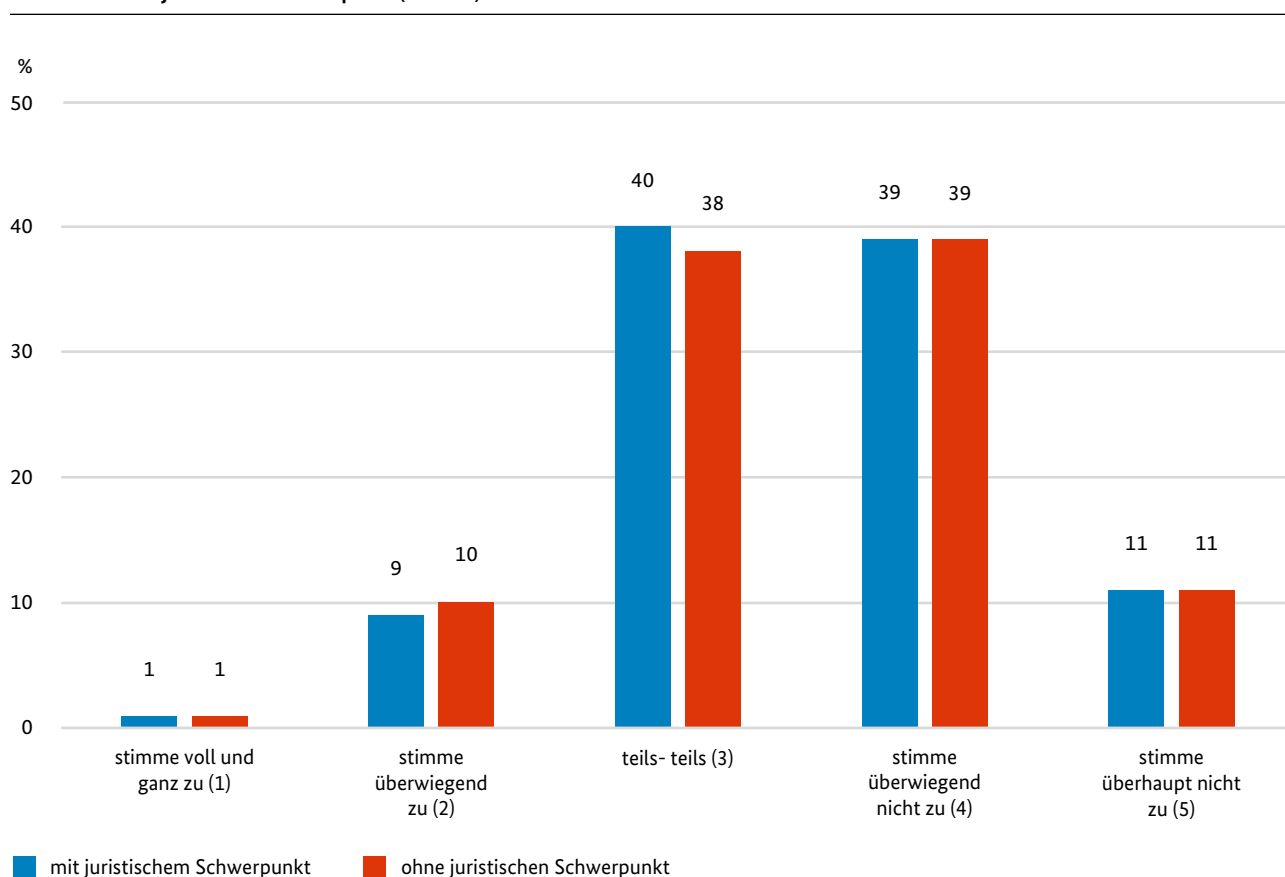
### Wie wurde die Verständlichkeit von Gesetzestexten für Bürgerinnen und Bürgern bewertet?

Die meisten Bürgerinnen und Bürger halten „die Gesetze“ eher für unverständlich. Diese Meinung wurde auch von beruflichen Rechtsanwendern geteilt, wie die Befragungen auf den juristischen Plattformen zeigten (siehe Abbildung 6). Hier gibt es in der Bewertung zwischen den Befragten mit und ohne juristische Ausbildung keine Unterschiede. Diese Einschätzung findet man auch in der Gruppe der Volljuristen (n=1.161); hier stimmten 48% der Juristen der Aussage, dass die Gesetze für Bürgerinnen und Bürger verständlich seien, entweder überwiegend nicht oder überhaupt nicht zu.

Abbildung 5: Befragung A: Bitte bewerten Sie jeweils, wie hilfreich Sie diese Informationsmöglichkeiten für die Beantwortung Ihrer Frage fanden. (Mittelwerte; 1 = überhaupt nicht hilfreich, 2 = kaum hilfreich, 3 = eher hilfreich, 4 = sehr hilfreich). Basis: Alle Befragte, die angaben, dass sie in den letzten fünf Jahren mindestens eine Rechtsfrage hatten, n=576.



**Abbildung 6: Befragung B: Zustimmung zur Frage: Die Gesetze in Deutschland sind für Bürgerinnen und Bürger im Allgemeinen verständlich (in %). Basis: Befragte der juristischen Plattformen mit Ausbildung mit juristischem Schwerpunkt (n=3.295) und ohne Ausbildung mit juristischem Schwerpunkt (n=3.071).**



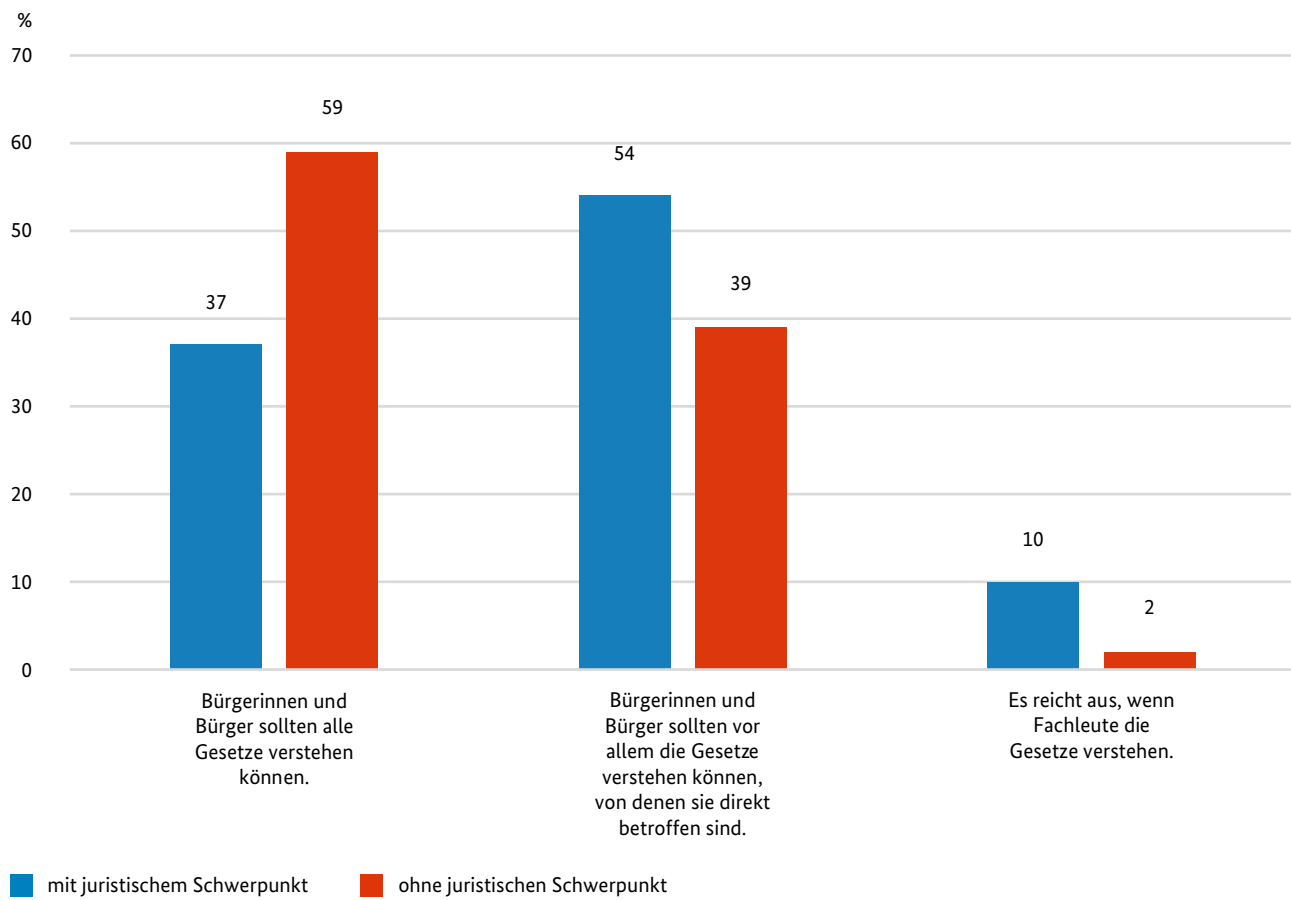
### Inwieweit waren die Befragten der Meinung, dass auch Bürgerinnen und Bürger die Gesetze verstehen sollten?

Während die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger die Auffassung vertraten, dass sie alle Gesetze verstehen sollten, meinte die Mehrheit der Befragten mit juristischer Ausbildung, dass die Bürgerinnen und Bürgerinnen die Gesetze verstehen sollten, von denen sie direkt betroffen sind. 95 Prozent der Bürger in einer repräsentativen Befragung stimmten entweder der Aussage zu, dass die Bürger „alle Gesetze verstehen“ oder „vor allem die Gesetze ver-

stehen sollten, von denen sie direkt betroffen sind“. 5 Prozent wählten die Aussage, dass „es reicht, wenn Fachleute die Gesetze verstehen“. Bei den juristisch Ausgebildeten, die auf juristische Web-Plattformen befragt wurden, stimmten 10 Prozent der Aussage zu, dass „es reicht, wenn Fachleute die Gesetze verstehen“. Für beide Gruppen ist die Verständlichkeit von Gesetzen folglich wichtig und kein Thema, das nur Juristen betrifft.

Abbildung 7 zeigt die Ergebnisse für die Befragung B auf den beiden juristischen Web-Plattformen.

Abbildung 7: Befragung B: Auswahl einer Aussage zur Verständlichkeit, die der eigenen Auffassung entspricht (in %). Basis: Befragte der juristischen Plattformen mit Ausbildung mit juristischem Schwerpunkt (n=3.295) und ohne Ausbildung mit juristischem Schwerpunkt (n=3.071).



### Welche Gründe werden für die Unverständlichkeit von Gesetztestexten genannt?

Die mangelnde Verständlichkeit von Gesetztestexten erklären Bürger am häufigsten damit, dass die Texte zu lang sind und viele verschachtelte Sätze beinhalten (siehe Abbildung 8). Zudem werden der abstrakte Charakter der Gesetze, Verweise auf andere Gesetze und viele Fachwörter benannt.

Kritisch könnte hier hinterfragt werden, ob die Beurteilung der Rechtssprache als unverständlich und auch die genannten Gründe für die Unverständlichkeit zumindest zum Teil auf Stereotypen<sup>24</sup> zurückführbar

sind, die nicht auf individuelle Erfahrungen mit Gesetzen beruhen.<sup>25</sup> Das Vorliegen eines Schwerverständlichkeit-Stereotyps kann die Bewertung möglicherweise verstärken. Gegen die Stereotypenannahme als Hauptgrund für die Bewertung spricht jedoch, dass in den Befragungen C und D mehr als 70% derjenigen mit juristischer Ausbildung als häufigsten Grund für Unverständlichkeit „lange und verschachtelte Sätze“ nannten. In der bevölkerungsrepräsentativen Befragung nannten dies 68% der Befragten, die Gesetztestexte gelesen und nur 57% derjenigen, die keine gelesen hatten. Die Differenz deutet auf tatsächliche individuelle Erfahrungen hin.

Abbildung 8: Befragung A: Manche Leute meinen, Gesetze seien schwer zu verstehen: Was denken Sie – welche Eigenschaften von Gesetztestexten führen zu dieser Meinung? Basis: Alle Befragte (N=1.002).

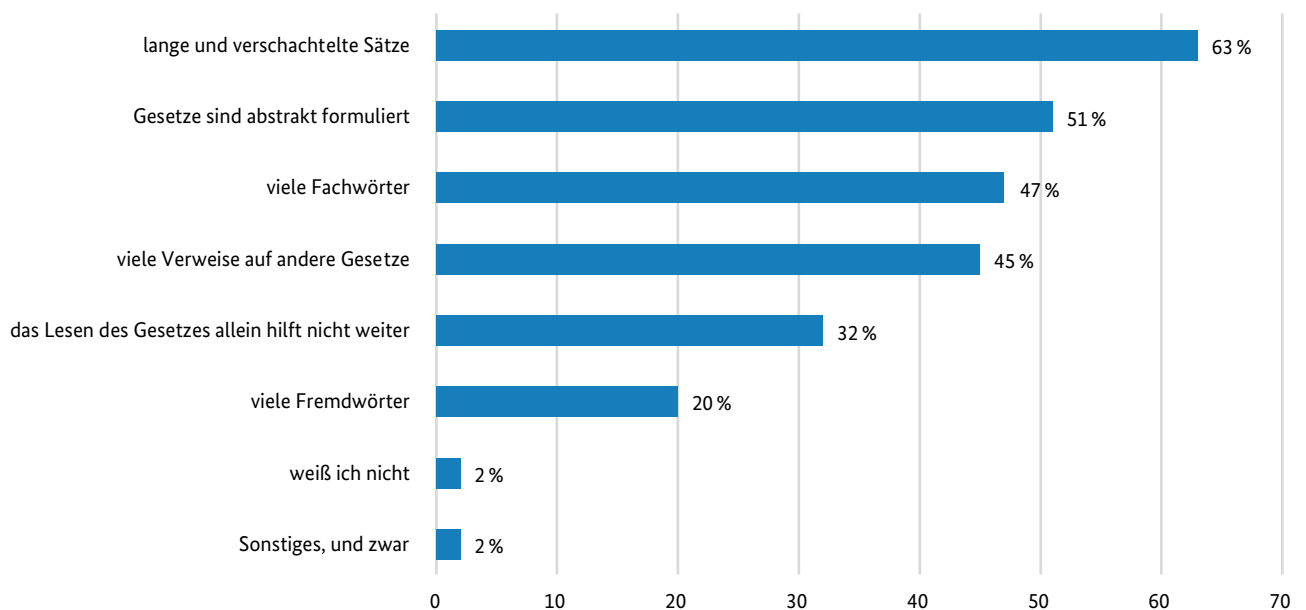
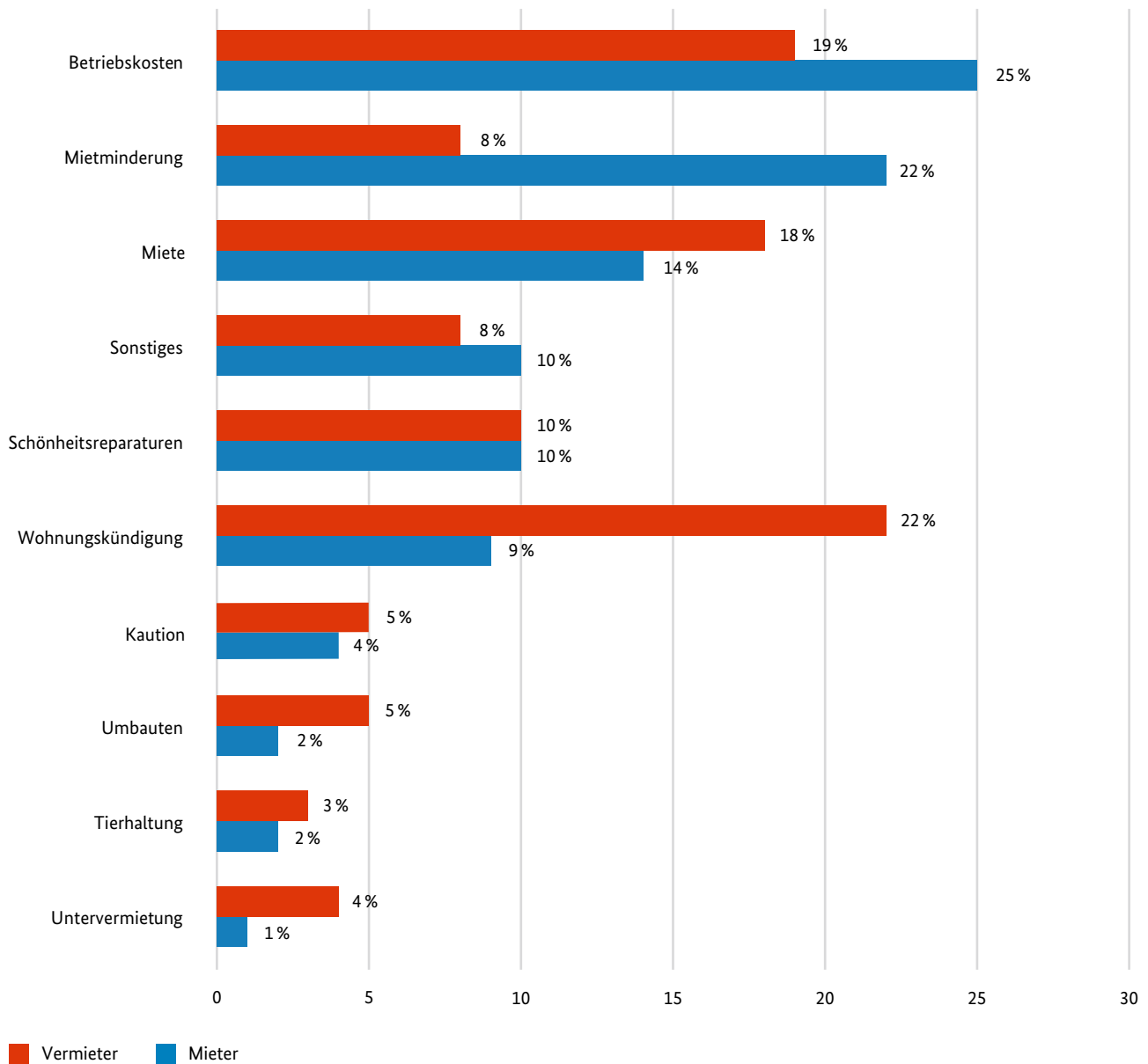


Abbildung 9: Befragung D: Um welchen Bereich des Mietrechts handelte es sich bei Ihrer letzten Rechtsfrage? (in %); Basis: Alle Befragte, die angaben, in den letzten 5 Jahren eine Mietrechtsfrage gehabt zu haben, n= 629 Mieter und n= 386 Vermieter.





### Zu welchen Themen des Mietrechts haben Mieter und Vermieter am häufigsten Fragen?

Zum Mietrecht hatten die Bürgerinnen und Bürger in den letzten fünf Jahren am häufigsten eine Rechtsfrage. Aus diesem Grunde befassten sich die Befragungen C und D spezifisch mit diesem Rechtsbereich. Hier wurden Mieter und Vermieter befragt.

Während sich beide Gruppen gleichermaßen mit Rechtsfragen zu den Betriebskosten, und hier insbesondere zu den Nebenkosten befassten, hatten Mieter häufiger Fragen zur Mietminderung und die Vermieter zur Wohnungskündigung.

Abbildung 9 zeigt für die Befragung D, dass auf Seiten der Mieter am häufigsten Rechtsfragen zu den Betriebskosten auftraten, während es auf Seiten der Vermieter Fragen zur Wohnungskündigung waren.

Als Themenfeld, das öfters zu Schwierigkeiten führt, werden einstimmig in beiden Befragungen mit Mietern und Vermietern „Schönheitsreparaturen“ genannt. Abbildung 10 zeigt die Schlagwortwolke mit den häufigsten Begriffen in den freien Antworten der Befragten. Je größer das Schlagwort ist, desto häufiger wurde der Begriff in der frei zu beantwortenden Frage genannt.

Abbildung 10: Befragungen C und D zusammengefasst: Ist Ihnen aus Ihrer Tätigkeit eine Rechtsvorschrift oder eine Frage aus dem Mietrecht bekannt, die öfter zu Schwierigkeiten führt? Basis: Alle Befragten, die angaben, den relevanten Gesetzestext gelesen zu haben (n=390).



## IV. Zusammenfassung der Ergebnisse

---

Die vorgestellten Befragungen der im Bericht dokumentierten ersten Phase des Projektes sollten Aufschluss darüber geben, wie Bürgerinnen und Bürger über die Verständlichkeit des Rechts denken, mit welchen Rechtsbereichen sie sich am häufigsten beschäftigen und bei welchen Themen Schwierigkeiten auftreten.

Die Befragungsergebnisse belegen, dass sich nicht nur berufliche Rechtsanwender, sondern auch 40% der Bürgerinnen und Bürger mit den Original-Gesetztexten auseinandersetzen, wenn sie eine Rechtsfrage hatten.

95 Prozent der Bürgerinnen und Bürger in einer repräsentativen Befragung stimmten entweder der Aussage zu, dass die Bürger „alle Gesetze verstehen“ oder „vor allem die Gesetze verstehen sollten, von denen sie direkt betroffen sind“. 5 Prozent wählten die Aussage, dass „es reicht, wenn Fachleute die Gesetze verstehen“. Bei den juristisch Ausgebildeten, die auf juristische Web-Plattformen befragt wurden, stimmten 10 Prozent der Aussage zu, dass „es reicht, wenn Fachleute die Gesetze verstehen“. Sowohl die Bürgerinnen und Bürger als auch die befragten juristischen Fachleute auf den juristischen Plattformen stimmen also darin überein, dass, Verständlichkeit kein Thema nur für Juristen ist.

Schwierigkeiten beim Verständnis von Gesetzestexten wurden am häufigsten auf zu lange und komplizierte Sätze, die Abstraktheit der Formulierungen, auf unbekannte Fachwörter und auf die oftmals vielen Verweise auf andere Gesetzestexte zurückgeführt.

Am hilfreichsten für die Beantwortung ihrer Rechtsfragen wurden von den Befragten Rechtsanwälte

und Rechtsanwältinnen beurteilt, gefolgt von nicht-staatlichen Beratungsstellen und Experten. Dagegen wurden staatliche Hilfsangebote, d. h. persönliche Nachfragen bei der Behörde sowie Informationsmaterial der zuständigen Behörde, als deutlich weniger hilfreich empfunden und sogar als weniger hilfreich als die relevanten Gesetzestexte.

Zur besseren Verständlichkeit von Recht gibt es verschiedene Ansätze: Erstens zeigt die Textverständlichkeitsforschung diverse Möglichkeiten auf, wie durch Gliederungen, syntaktische Vereinfachungen und Beispiele die Verständlichkeit von Gesetzestexten erhöht werden kann. Zweitens müssen Maßnahmen das Vorwissen der Leserinnen und Leser als wichtige Größe im Verstehensprozess von Texten nutzen. Das bedeutet, vor der Entwicklung von Maßnahmen zur besseren Verständlichkeit – ob Broschüre oder interaktive Webtools – muss zunächst eruiert werden, welcher Wissenshorizont bei den Leserinnen und Lesern vorausgesetzt werden kann. Hierzu gehören auch die verwendeten Recherchestrategien und die Art, in der das Recht rezipiert wird (zum Beispiel Originalgesetz, Kommentar, Bescheid). Im Sinne einer langfristigen und nachhaltigen Strategie zur besseren Verständlichkeit von Recht kann drittens an der Ausbildung der Legisten und viertens an bestehenden Institutionen und Strukturen angesetzt werden, wie zum Beispiel am Sprachbüro und Redaktionsstab Rechtssprache und seiner Inanspruchnahme beziehungsweise Rolle.

Bürgerinnen und Bürger hatten am häufigsten Rechtsfragen, die das Mietrecht betrafen. In der zweiten Projektphase wird daher exemplarisch eine Verbesserung der Verständlichkeit im Bereich des Mietrechts angestrebt.

### Danksagung

Wir danken dejure.org, Haus- und Grund e.V., Mieterbund e.V. und die Wohnungswirtschaft (GdW) für ihre Unterstützung bei der Durchführung der Online-Befragungen.

## Endnoten

- 1 Bundesregierung (2018). Ergebnisse zur Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger 2017. URL: [https://www.amtlich-einfach.de/DE/Ergebnisse/Buerger/Ergebnisse\\_node.html](https://www.amtlich-einfach.de/DE/Ergebnisse/Buerger/Ergebnisse_node.html), Abruf am 31.01.2019.
- 2 Bundesregierung (2018). Ergebnisse zur Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger 2017. URL: [https://www.amtlich-einfach.de/DE/Ergebnisse/Buerger/Ergebnisse\\_node.html](https://www.amtlich-einfach.de/DE/Ergebnisse/Buerger/Ergebnisse_node.html), Abruf am 31.01.2019.
- 3 Bundesregierung (2018). Ergebnisse zur Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger 2017. URL: [https://www.amtlich-einfach.de/DE/Ergebnisse/Buerger/Ergebnisse\\_node.html](https://www.amtlich-einfach.de/DE/Ergebnisse/Buerger/Ergebnisse_node.html), Abruf am 31.01.2019.
- 4 Dietrich, R. & Kühn, K. (2000). Transparent oder verständlich oder wie was verstanden wird – Eine empirische Untersuchung zum Verstehen eines juristischen Textes, in: Zeitschrift für Literaturwissenschaft und Linguistik 118 (2000), 67–95.
- 5 Richter, T. & Schnotz, W. (2018). Textverstehen. In S. Buch, D. Rost & J. Sparfeldt (Hrsg.), Handwörterbuch Pädagogische Psychologie (4. Aufl., S. 826–837). Weinheim: Beltz.
- 6 Langer, Inghard; Friedemann Schulz von Thun, Reinhard Tausch (1974): Verständlichkeit in Schule, Verwaltung, Politik, Wissenschaft. 10. Aufl. 2015 unter dem Titel: Sich verständlich ausdrücken. München/Basel: Reinhardt.
- 7 Groeben, N. (1982). Leserspsychologie I: Textverständnis – Textverständlichkeit. Münster: Aschendorff.
- 8 Göpferich, S. (2001). Von Hamburg nach Karlsruhe. Ein kommunikationsorientierter Bezugsrahmen zur Bewertung der Verständlichkeit von Texten. Fachsprache 23 [3–4]: 117–138
- 9 Lutz, B. (2017). Modelle für die verständliche Fachkommunikation. Das Spannungsfeld zwischen wissenschaftlichem Anspruch und praktischer Anwendbarkeit. Trans-kom 10(2017), 284–314.
- 10 Groeben, N. (1982). Leserspsychologie I: Textverständnis – Textverständlichkeit. Münster: Aschendorff.
- 11 Groeben, N. & Christmann, U. (2013). Textverständlichkeit. In M. A. Wirtz (Hrsg.), Dorsch– Lexikon der Psychologie (16. Aufl., S. 1549–1550). Bern: Verlag Hans Huber.
- 12 Hansen, S, Dirksen, R., Küchler, M, Kunz, K. & Neumann, S. (2006). Comprehensible legal texts – utopia or question of wording? On processing rephrased German court decisions. In Hermes – Journal of Language and Communication Studies no 36–2006
- 13 Einen Überblick über die Methoden der Verstehens- und Verständlichkeitsmessung gibt folgender Beitrag: Christmann, U. (2004). Verstehens- und Verständlichkeitsmessung. Methodische Ansätze in der Anwendungsforschung. In K. D. Lerch (Hrsg.), Recht verstehen. Verständlichkeit, Missverständlichkeit und Unverständlichkeit von Recht (S. 33–62). Berlin: de Gruyter.
- 14 Zum Prozess des Textverstehens wurden in den letzten Jahrzehnten unterschiedliche Modelle entwickelt. Eine Übersicht gibt folgender Beitrag: McNamara, D.S. & Magliano, J. (2009). Towards a comprehensive model of comprehension. Psychology of Learning and Motivation, 51, 297–384. Im vorliegenden Bericht wird auf die Modellvorstellungen von Walter Kintsch Bezug genommen.
- 15 Kintsch, W. (1998). Comprehension: A paradigm for cognition. New York: Cambridge University Press.
- 16 Christmann, U. (2008). Rhetorisch-stilistische Aspekte moderner Verstehens- und Verständlichkeitsforschung. In U. Fix, A. Gardt & J. Knappe (Hrsg.), Rhetorik und Stilistik. Ein internationales Handbuch historischer und systematischer Forschung. (S.1092–1106). Berlin und New York: de Gruyter.
- 17 Kintsch, W., Welsch, D., Schmalhofer, F. & Zimny, S. (1990). Sentence memory: A theoretical analysis. In: Journal of memory and language 29, 133–159.
- 18 Kintsch, W. (1998). Comprehension: A paradigm for cognition. New York: Cambridge University Press.
- 19 Scherz, A. (2015). Die Sprache der Verwaltung ... ist nicht die Sprache des Rechts. In Scherz, A. (Hrsg.). Gute Verwaltung durch besseres Verstehen – Chancen und Grenzen einer bürgerfreundlichen Behördensprache: Tagungsband. Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verlag.
- 20 Lötscher, A. (2016): Die (Un-)Verständlichkeit von Gesetzen – eine Herausforderung für die Gesetzesredaktion, Zeitschrift für Europäische Rechtslinguistik (ZERL). URL: [www.zerl.uni-koeln.de/andreas-loetscher/2016/verstaendlichkeit-von-gesetzen](http://www.zerl.uni-koeln.de/andreas-loetscher/2016/verstaendlichkeit-von-gesetzen), Abruf am 13.12.2018.
- 21 Schendera, C. (2004). Die Verständlichkeit von Rechtstexten. Eine kritische Darstellung der Forschungslage. In K. D. Lerch (Hrsg.), Recht verstehen. Verständlichkeit, Missverständlichkeit und Unverständlichkeit von Recht (S. 321–372). Berlin: de Gruyter.
- 22 Bundesministerium der Justiz (2008). Handbuch der Rechtsförmlichkeit. Empfehlungen zur Gestaltung und Gesetzen und Rechtsverordnungen. Köln: Bundesanzeiger Verlag.
- 23 Siehe hierzu die Informationen zur Gesetzesredaktion und Sprachberatung auf der Website des BMJV. [https://www.bmjbv.de/DE/Themen/RechtssetzungBuerokratieabbau/Sprachberatung/Sprachberatung\\_node.html](https://www.bmjbv.de/DE/Themen/RechtssetzungBuerokratieabbau/Sprachberatung/Sprachberatung_node.html), Abruf am 22.02.2019.
- 24 Ein Stereotyp ist hier eine automatisch aktivierte Überzeugung, Einstellung oder Erwartung, dass Gesetze schwer verständlich sind, ohne dass dies objektiv zutreffen muss. Stereotype beziehen sich häufig auf Gruppen von anderen Menschen. Zum Beispiel aktiviert der negative Altersstereotyp Gedanken wie krank, abhängig, wenig leistungsfähig, langsam etc.
- 25 Warnke, I.H. (2004). Schwerverständlichkeitsannahme als Stereotyp. Die Differenz von Kenntnis und Beurteilung der deutschen Gesetzessprache. In K. D. Lerch (Hrsg.), Recht verstehen. Verständlichkeit, Missverständlichkeit und Unverständlichkeit von Recht (S. 441–454). Berlin: de Gruyter.

## Abbildungsverzeichnis

- Abb. 1: Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit Faktoren behördlicher Dienstleistungen.
- Abb. 2: Veranschaulichung der drei Ebenen, auf denen ein Text verarbeitet wird.
- Abb. 3: Befragung A: Um welchen Rechtsbereich handelte es sich bei Ihrer letzten Rechtsfrage?
- Abb. 4: Befragung A: Welche Informationsmöglichkeiten haben Sie bei Ihrer letzten Rechtsfrage genutzt?
- Abb. 5: Befragung A: Bitte bewerten Sie jeweils wie hilfreich Sie diese Informationsmöglichkeiten für die Beantwortung Ihrer Frage fanden?
- Abb. 6: Befragung B: Zustimmung zur Frage: Die Gesetze in Deutschland sind für Bürgerinnen und Bürger im Allgemeinen verständlich?
- Abb. 7: Befragung B: Auswahl einer Aussage zur Verständlichkeit, die der eigenen Auffassung entspricht.
- Abb. 8: Befragung A: Gründe für die Schwerverständlichkeit von Gesetzestexten
- Abb. 9: Befragung D: Bereiche des Mietrechts, zu denen am häufigsten Rechtsfragen bestehen.
- Abb. 10: Befragung C+D: Schlagwortwolke zu Mietrechtsfragen, zu denen es öfter zu Schwierigkeiten kommt.
- Abb. 11: Arbeitsweise von *wirksam regieren*

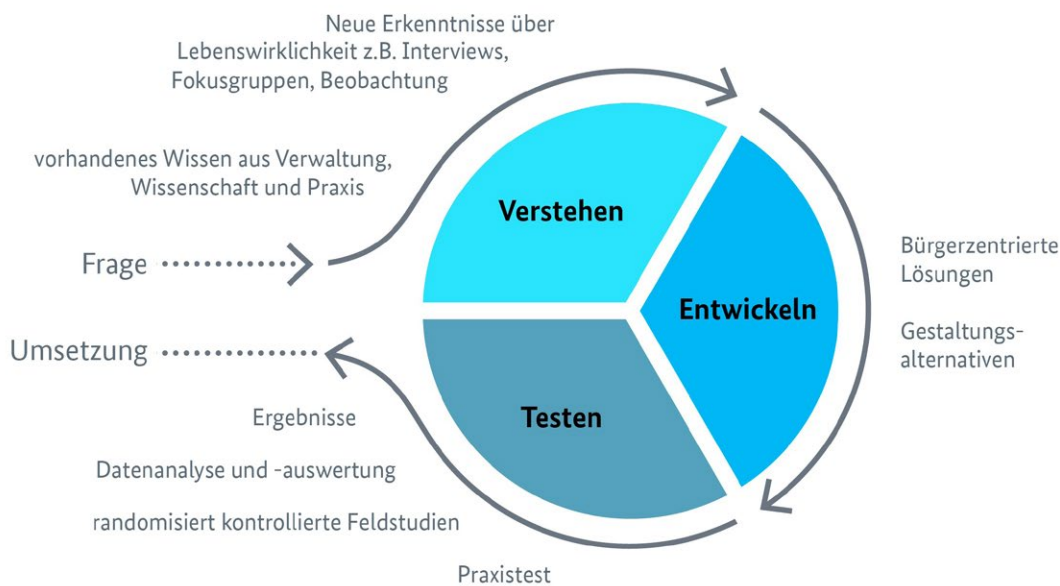


# Verstehen, Entwickeln, Testen

Wirksam regieren übersetzt seit 2015 als erstes Politiklabor in der Bundesregierung wissenschaftliche Erkenntnisse in praktische Politik. Das Referat setzt sich zusammen aus Implementationsexperten und Wissenschaftlern verschiedener Disziplinen wie Psychologie, Bildungsforschung, Wirtschafts- und Rechtswissenschaften. Mit empirischen Methoden

werden Lösungen entwickelt und unter realistischen Bedingungen praktisch getestet. Wirksam regieren arbeitet dabei eng und partnerschaftlich mit Experten und Fachleuten aus Wissenschaft, Ministerien und Behörden sowie mit Bürgerinnen und Bürgern zusammen.

Abbildung 11: Arbeitsweise von *wirksam regieren*



## Verstehen.

Am Anfang steht das Verstehen. Dazu werden – je nach Projekt – Bürger, Verbraucher, Nutzer und andere beteiligte Personengruppen befragt: Profitieren die Betroffenen in beabsichtigter Weise von einem geplanten Vorhaben? Wie erleben Bürgerinnen und Bürger behördliche Dienstleistungen und wo sehen sie Verbesserungspotential? Sind Formulare, Anträge und Rechtssprache verständlich? Sind Informationen für Verbraucher hilfreich? Wirksam regieren arbeitet interdisziplinär auf Basis aktueller Erkenntnisse der empirischen Sozialwissenschaften. Beispielsweise helfen Verhaltens- und Entscheidungswissenschaften besser zu verstehen, wie Menschen mit Informationen umgehen oder Prozessabläufe wahrnehmen.

## Entwickeln.

Nach dem Verstehen folgt das Entwickeln von Gestaltungsalternativen für ein politisches Vorhaben. Wo immer möglich, werden Bürgerinnen und Bürger bereits in dieser Phase der Entwicklung oder der Verbesserung politischer Vorhaben einbezogen. Erfahrungen und Sichtweisen der Bürger werden so unmittelbar berücksichtigt.

## Testen.

Die verschiedenen Gestaltungsmöglichkeiten werden mit Blick auf ihre tatsächliche Wirkung, Nutzerfreundlichkeit oder Verständlichkeit für Bürgerinnen und Bürger empirisch und unter realistischen Bedingungen getestet. Probleme und Hindernisse können erkannt und Verbesserungspotential ausgeschöpft werden.

**Impressum**

**Herausgeber**

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung  
11044 Berlin

**Autoren**

Dr. Sabrina Artinger, Susanne Baltes,  
Dr. Christian Jarchow, Dr. Malte Petersen

**Stand**

Juni 2019

**Gestaltung**

A Vitamin Kreativagentur GmbH, 12203 Berlin

**Bildnachweis**

Kirch / EyeEm / Getty Images: Titel  
Drury / Getty Images: S. 8  
Stutterheim / Bundesregierung: S. 11  
Geber86 / E+ / Getty Images: S. 15



