

Dr. Ortlieb Fliedner

**Antworten
zum vollständigen Fragenkatalog aller Fraktionen für die öffentliche
Anhörung im Innenausschuss „Bürokratieabbau“ am 28. Juni 2004**

1. Welche Ansatzpunkte bieten sich im Rahmen der Gesetzgebung, bürokratischen Aufwand zu vermindern oder zu verhindern?

1. Anmerkungen zum Begriff bürokratischer Aufwand

Der Vollzug gesetzlicher Regelungen ist in aller Regel mit einem Aufwand bei den Betroffenen und bei den die gesetzliche Regelung anwendenden oder ihre Einhaltung kontrollierenden Verwaltungen verbunden.

Das Industrieunternehmen, dessen Anlagen Umweltschutznormen erfüllen müssen, muss die entsprechenden Nachweise erbringen, die zuständige Verwaltung muss die Nachweise prüfen und ggf. vor Ort Kontrollen durchführen. Sowohl dem Unternehmen als auch der Verwaltung entsteht Aufwand, der z.T. beträchtliche Kosten verursachen kann.

„Bürokratisch“ wird dieser Aufwand genannt, wenn er nicht mehr zur Erfüllung des gesetzlichen Zweckes notwendig oder unverhältnismäßig ist. Bürokratischer Aufwand ist demnach ein Aufwand, der als unangemessen oder unnötig bezeichnet werden kann.

Beim Abbau von Bürokratie im Rahmen der Gesetzgebung geht es also im Kern darum, wie ein durch Vorschriften bedingter unnötiger Aufwand erkannt, beseitigt und - natürlich am Besten - von vornherein verhindert werden kann.

Ob ein durch Vorschriften bedingter Aufwand unnötig oder erforderlich ist, lässt sich nur teilweise objektiv ermitteln. Objektiv unnötig ist ein Aufwand dann, wenn z. B. ein für die Ziele des Gesetzes untaugliches Mittel vorgeschrieben wird. Im Beispielsfall würden von dem Industrieunternehmen durch die Vorschriften Nachweise verlangt, aus denen jedoch keine Schlüsse hinsichtlich einer Gefährdung der Umwelt gezogen werden könnten.

In vielen Fällen hängt die Beurteilung eines durch Vorschriften bedingten Aufwandes als notwendig oder unnötig davon ab, wie unterschiedliche Ziele und Zwecke bewertet und gegeneinander abgewogen werden. Ob im Beispielsfall die Kontrolle der Anlage, die für Unternehmen wie Verwaltung mit erheblichem Aufwand verbunden ist, alle zwei, drei oder fünf Jahre nötig ist, hängt u.a. davon ab, welches Sicherheitsniveau der Gesetzgeber gewährleisten möchte bzw., welche Risiken er bereit ist, in Kauf zu nehmen.

Solche Fragen lassen sich nicht vollständig objektiv beantworten, sondern müssen wegen der dabei vorzunehmenden Bewertungen in erster Linie politisch diskutiert und entschieden werden.

2. Ansätze zum Abbau von Bürokratie

Das Thema Bürokratieabbau ist seit etwa zwei Jahrzehnten ein Dauerthema auf der politischen Agenda.

Auf massive Kritik an einer „stetig steigenden Gesetzesflut und einem undurchdringlich gewordenen Paragraphendickicht“ folgen Initiativen zum „Abbau von Überbürokratisierung und Überreglementierung“, die teilweise mit beschwörenden Appellen („Es muss uns gelingen, das Recht zu vereinfachen und Überreglementierungen zu beseitigen“.

Regierungserklärung vom 4. Mai 1983) eingeleitet werden.

Überblickt man die Bemühungen der letzten zwei Jahrzehnte zum Abbau unnötiger Bürokratie lassen sich im Bereich der Gesetzgebung zwei Grundansätze für Aktivitäten und Maßnahmen erkennen.

Der eine Ansatz umfasst Maßnahmen, die vor allem darauf zielen, die Zahl der Gesetze und Vorschriften zu reduzieren. Ich möchte diesen - in erster Linie quantitativen - Ansatz

„Bekämpfung der Gesetzesflut“ nennen.

Der zweite Ansatz zielt vorwiegend darauf ab, den bestehenden Gesetzesbestand einer kritischen Überprüfung zu unterziehen, um unnötigen durch die Gesetze bedingten Aufwand zu erkennen und ihn zu beseitigen. Diesen Ansatz könnte man den „Bereinigungsansatz“ nennen.

2.1 „Bekämpfung der Gesetzesflut“

Ein typischer Vorschlag dieses Ansatzes ist die Forderung, dass der Bundestag nur noch dann ein Gesetz verabschieden solle, wenn er gleichzeitig ein anderes abschaffe. Eine andere Maßnahme war die Einführung der strengen Notwendigkeitsprüfung für neue Gesetze durch die Blauen Prüffragen, die 1984 von der Bundesregierung verabschiedet wurden. Von den zehn Prüffragen bezogen sich sechs Fragestellungen auf die Prüfung, ob das Gesetz als ganzes oder in seinem Umfang notwendig sei. Mit nur drei Fragen wurden auch qualitative Gesichtspunkte angesprochen.

Betrachtet man die Gesetzgebungstätigkeit des Deutschen Bundestages seit 1949 ist festzustellen, dass die diesem Ansatz zugrunde liegende Prämisse, dass die Zahl der Gesetze stetig steige, nicht zutrifft. (S. dazu ausführlich mein als Anlage 2 beigefügtes Gutachten „Gute Gesetzgebung Welche Möglichkeiten gibt es, bessere Gesetze zu machen?“, S. 4)

Die Gesetzgebungstätigkeit des Bundestages verläuft vielmehr in deutlichen Wellenbewegungen, wobei Berge und Täler, also eine umfangreiche oder weniger umfangreiche Gesetzesproduktion durch Veränderungen der politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse weitgehend rational erklärt werden können.

Darüber hinaus sagen die Zahl der Gesetze oder Vorschriften und der Seitenumfang der Gesetzblätter, auf den in diesem Zusammenhang immer wieder hingewiesen wird, nichts darüber aus, ob und in welchem Maße Gesetze Aufwand bedingen, der als unnötig angesehen werden könnte.

Dementsprechend haben sich alle Maßnahmen und Ansätze, die auf rein quantitativen Analysen der Gesetzgebung beruhten, in der Vergangenheit als weitgehend unwirksam erwiesen.

2.2. Bereinigungsansatz

Die systematische Überprüfung des geltenden Rechts ist ein bewährtes Instrument im Rahmen der Bemühungen um einen Abbau unnötiger Bürokratie.

Dementsprechend wird sowohl von der Europäischen Union wie auch von der OECD, die sich sehr intensiv mit dem Thema „better regulation“ befasst und einen regen Erfahrungsaustausch unter den Mitgliedstaaten befördert, den Mitgliedstaaten empfohlen, solche Überprüfungen regelmäßig vorzunehmen. (S. Der Mandelkern-Bericht – Auf dem Weg zu besseren Gesetzen, hrsg. vom Bundesministerium des Innern, 2002. Dieser Bericht wurde vom europäischen Rat Laeken im Dezember 2001 begrüßt und die Mitgliedstaaten wurden ersucht, die sich aus dem Bericht ergebenden operativen Maßnahmen zu ergreifen. OECD Reviews of Regulatory Reform , Regulatory Policies in OECD Countries, 2002.)

Die Bundesregierung hat mit ihrer in dieser Legislaturperiode begonnen Initiative „Bürokratieabbau“ fünf Handlungsfelder ausgesucht, in denen sie im Einzelfall prüft, „welche Regelungen einen unverhältnismäßigen bürokratischen Aufwand erzeugen oder welche schlicht unverständlich sind.“ (Initiative Bürokratieabbau - Zwischenbericht nach 12 Monaten, S. 4f..)

3. Qualitativer Ansatz zur Verhinderung unnötigen bürokratischen Aufwandes

So wichtig und notwendig die regelmäßige Überprüfung des geltenden Rechts ist, ein ganz wesentlicher Ansatzpunkt für Maßnahmen im Rahmen der Gesetzgebung muss es sein, von vornherein das Entstehen unnötigen bürokratischen Aufwandes durch den Erlass neuer Gesetze zu verhindern.

In dieser Hinsicht wurden bisher nur punktuelle Maßnahmen ergriffen. Ein Gesamtkonzept, das eine wirksame Verbesserung der Qualität neuer Gesetze zum Ziel hat, wurde bisher nicht in Angriff genommen. Um dauerhaft die Qualität neuer Gesetze zu gewährleisten, ist jedoch eine solche Gesamtkonzeption notwendig.

Hierfür schlage ich einen Ansatz vor, der in dem als Anlage 1 beigefügten Gutachten „Moderner Staat – moderne Gesetzgebung? Sieben Thesen für bessere Gesetze“ im einzelnen dargelegt ist.

Kernpunkte eines solchen Gesamtkonzepts, das die Qualität neuer Gesetze wirksam und dauerhaft sichern soll, sind:

Die an der Vorbereitung und Verabschiedung eines neuen Gesetzes beteiligten Organe, Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung legen gemeinsam Qualitätsanforderungen an neue Gesetze fest und stellen durch entsprechende Maßnahmen in ihrem Bereich sicher, dass diese Qualitätsanforderungen bei der Vorbereitung und Verabschiedung der Gesetze eingehalten werden.

Zu den Qualitätsanforderungen, die festzulegen sind, gehören u.a.

- allgemeine Grundsätze für gute Rechtsvorschriften mit Erläuterungen und konkretisierenden Beispielen sowie
- die Verwendung geeigneter Instrumente, die die Qualität neuer gesetzlicher Regelungen verbessern und gewährleisten können.

Die Vermeidung unnötigen Aufwandes bei Betroffenen und Anwendern durch neue Gesetze wäre in diesem Konzept eine eigenständige Qualitätsanforderung, die an typischen Beispielen konkretisiert und erläutert werden müsste. (S. Gutachten „Moderner Staat – moderne Gesetzgebung? Sieben Thesen für bessere Gesetze, Anlage 1, S. 9)

Darüber hinaus würde auch eine Reihe anderer Qualitätsanforderungen wie Verständlichkeit und Eindeutigkeit oder ein klarer Gesetzesaufbau dazu beitragen, dass unnötiger Aufwand bei Anwendern und Betroffenen vermieden werden kann.

Denn dass ein sprachlich kompliziertes, also wenig verständliches und im Aufbau unklar strukturiertes Gesetz bei Betroffenen wie anwendenden Verwaltungen mehr Aufwand (Auslegungsaufwand, Schulungsaufwand, Aufwand durch notwendig werdende Rechtsstreitigkeiten, mit denen erst der Inhalt des Gesetzes geklärt werden kann, usw.) verursacht als ein Gesetz, das für Betroffene und Anwender verständlich formuliert ist und Zweifelsfragen über den Inhalt nur in geringem Umfang zulässt, dürfte unbestritten sein.

Mit einem solchen Gesamtkonzept zur Sicherung der Qualität neuer Gesetze, das in Anlehnung an die Grundsätze und Prinzipien entwickelt wurde, die für das Qualitätsmanagement in Unternehmen und Verwaltungen gelten und seit langem weltweit erfolgreich angewandt werden, könnten im Hinblick auf die Vermeidung unnötigen Aufwandes durch Vorschriften im Rahmen der Gesetzgebung deutliche Verbesserungen erzielt werden.

2., 3., 5., und 8. In welchen Bereichen können Standards abgesenkt werden, um einen Bürokratieabbau zu erreichen? Kann insbesondere im Bau-, Planungs- und Umweltrecht ein Bürokratieabbau durch weitere Verfahrensvereinfachung erreicht werden? Welche Vorteile sind mit Bürokratieabbau durch Deregulierung für Bürgerinnen/Bürger und Unternehmen verbunden, welche Nachteile durch eine Absenkung von inhaltlichen Gesetzesstandards? Welche Rechtsbereiche sind bei der Bereinigung des Bundesrechts vorrangig zu berücksichtigen?

1. Gesetzliche Standards

Die Festsetzung von Standards in Rechtsvorschriften hängt wesentlich davon ab, wie viel Sicherheit und/oder wie viel Lebensqualität in dem geregelten Lebensbereich von Staats wegen gewährleistet werden soll.

Dies gilt für Standards im Baurecht, (z.B. die Dicke einer Brandschutzmauer oder die Höhe des Treppengeländers) ebenso wie für Standards im Umweltrecht oder im Arbeitsschutzrecht (z.B. Schutzkleidungsvorschriften, Raumgrößen oder die Anforderung, dass getrennte Toiletten für Männer und Frauen vorhanden sein müssen.)

In allen diesen beispielhaft angeführten Fällen hängt die Bewertung eines gesetzlich festgelegten Standards als erforderlich, unnötig oder zu hoch davon ab, welcher Stellenwert den der Regelung zugrunde liegenden Zielen - auch in Abwägung zu anderen Zielen wie Stärkung von Eigenverantwortung und individueller Freiheit - beigemessen wird. Insofern ist die Frage der Absenkung gesetzlicher Standards, wie in der Antwort zu Frage 1. unter 1. ausgeführt, in erster Linie politisch zu diskutieren und zu entscheiden.

Da sich die Anschauungen, in welchem Umfang Sicherheit und Lebensqualität von Gesetzes wegen gewährleistet werden sollte, allerdings immer wieder ändern, sollten die gesetzlichen Standards in jedem Fall in regelmäßigen Abständen überprüft werden.

2. Hilfsdienste/administrative Pflichten

Zum Vollzug der Gesetze werden im Gesetz selbst oder in den dazu erlassenen Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften häufig sog. Hilfsdienste oder administrative Pflichten festgelegt. Hierbei handelt es sich insbesondere um die Festlegung des Umfangs von Antragsunterlagen und Nachweisen, um die Ausstellung von Bescheinigungen oder um Melde- Berichts- und Aufbewahrungspflichten.

Die Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes hat in den 90er Jahren eine umfangreiche Überprüfung von administrativen Pflichten in Bundesgesetzen mit Hilfe eines öffentlichen Aufrufs vorgenommen und die Ergebnisse dieser Überprüfung in zwei Berichten „Unnötiger Aufwand durch Vorschriften“, herausgegeben vom Bundesministerium des Innern 1994 und 1996, veröffentlicht.

Fazit dieser Überprüfung war, dass in einer Reihe von Sachverhalten, die der Kommission auf Grund des Aufrufs mitgeteilt worden waren, der mit den administrativen Pflichten verbundene Aufwand als unnötig bewertet werden konnte. Entsprechende Rechtsänderungen wurden von der Kommission vorgeschlagen und umgesetzt.

Auch hier empfiehlt sich eine regelmäßige systematische Überprüfung.

Darüber hinaus lassen sich für den Umfang von Hilfsdiensten und administrativen Pflichten typische Fallgruppen entwickeln. Sie könnten als Qualitätsanforderung für neue Gesetze festgelegt werden, so dass im Rahmen des oben vorgeschlagenen Gesamtkonzepts zur Sicherung der Qualität neuer Gesetze nur solche Hilfsdienste und administrativen Pflichten in neue Gesetze aufgenommen werden dürften, die auch tatsächlich zur Erfüllung des Gesetzeszwecks erforderlich sind.

6. Inwieweit lässt sich Bürokratieabbau durch Vereinfachung und Zusammenlegung von Gesetzen und Verfahren erreichen? (Beispiel Personenstandswesen und Meldewesen).

1. Nebeneinander von Personenstands- und Meldewesen

Das Nebeneinander von Personenstandswesen und Meldewesen ist in der Tat ein Beispiel dafür, inwieweit im konkreten Fall ein durch Vorschriften bedingter Aufwand für Bürgerinnen und Bürger sowie für Verwaltungen reduziert werden könnte.

Auf Grund des Personenstandsgesetzes und des Melderechtsrahmengesetzes bestehen zwei personale Registriersysteme rechtlich und zumeist auch verwaltungsmäßig (Standesamt/Ordnungsamt) selbständig nebeneinander.

Im Personenstandswesen werden vier Personenstandsbücher (Heiratsbuch, Familienbuch, Geburtenbuch und Sterbepbuch) geführt, die die Geburt, den Tod und die Eheschließung von Personen beweiskräftig dokumentieren sollen.

Im Meldewesen werden Melderegister geführt, um die Identität und Wohnung einer Person feststellen und nachweisen zu können.

In beiden Registriersystemen werden eine Fülle personenbezogener Daten dokumentiert, die zum großen Teil identisch sind (vgl. z.B. § 2 MRRG und §§ 12 - 15 PStG).

Aus diesem Nebeneinander resultiert ein Bescheinigungs- und Meldeaufwand, der bei einer Zusammenführung beider Registriersysteme erheblich reduziert werden könnte.

Beispiel 1:

Geburt, Eheschließung und Tod werden sowohl in den Personenstandsbüchern wie auch im Melderegister registriert. Nach der Dienstanweisung für den Standesbeamten teilt der Standesbeamte der Meldebehörde die entsprechenden Eintragungen mit. Dies geschieht in der Regel schriftlich mittels eines Papierformulars.

Im Jahr 2000 wurden laut Statistischem Jahrbuch 418.550 Ehen geschlossen. Es gab 766.999 Geburten sowie 838.797 Sterbefälle.

Das bedeutete insgesamt über 2 Millionen schriftliche Mitteilungen der Standesämter an die Meldeämter.

Bei einer Zusammenführung von Personenstandsbüchern und Melderegister könnten diese über 2 Mio schriftliche Mitteilungen, die derzeit jährlich erstellt, verteilt und bearbeitet werden müssen, in den Kommunalverwaltungen entfallen.

Beispiel 2:

Für die Eheschließung wird von den Verlobten die Vorlage einer speziellen, nur zum Zwecke der Eheschließung verwendbaren Aufenthaltsbescheinigung verlangt, die von der Meldebehörde auf der Grundlage des Melderegisters ausgestellt wird. Hierfür müssen je Bescheinigung etwa 5 € Gebühr gezahlt werden.

Gäbe es nur ein Registriersystem, könnte diese Aufenthaltsbescheinigung ersatzlos entfallen. In Deutschland werden derzeit rund 400.000 Ehen jährlich geschlossen (2000: 418.550; 2002: 388.000).

Bei einem Wegfall dieser Aufenthaltsbescheinigung würden in den Meldebehörden rund 800.000 Bescheinigungen jährlich weniger ausgestellt. Die Bürger würden jährlich um ca. 4 Mio € Gebühren entlastet.

Ob die Zusammenführung der beiden personalen Registriersysteme dazu führen könnte, beide Rechtsbereiche in einem Gesetz zu regeln, müsste noch im einzelnen geprüft werden.

Hinzuweisen ist, dass auch in diesem Zusammenhang eine rein quantitative Betrachtungsweise („aus drei Gesetzen eines gemacht“) noch keine Aussage darüber erlaubt, ob der mit den in einem Gesetz zusammengeführten Regelungen verbundene Aufwand für Betroffene und Anwender tatsächlich verringert wurde.

2. Unnötiger Aufwand durch mangelnde Koordinierung und Abstimmung

In diesem Zusammenhang ist ein weiterer Ansatz für Entlastungen von unnötigem, durch Vorschriften bedingten Aufwand zu nennen.

Lebenssachverhalte und Regelungszuständigkeiten sind oft nicht deckungsgleich. Ein und derselbe Lebenssachverhalt wird häufig auch aus unterschiedlichen Zuständigkeiten heraus zum Gegenstand rechtlicher Regelungen werden. Im Hinblick auf die Aufteilung der Zuständigkeiten ist zum einen in diesem Zusammenhang die Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern von Bedeutung, zum anderen die Aufteilung nach fachlicher Zuständigkeit. Die Eigenständigkeit von Bund und Ländern, aber auch die im Grundgesetz garantierte Ressortverantwortlichkeit, die den Fachministerien im Hinblick auf ihre fachliche Zuständigkeit eine starke Stellung verleiht, führt immer wieder zu

einer nicht ausreichenden Abstimmung der Regelungsergebnisse im Hinblick auf denselben Lebenssachverhalt. Unterschiedliche, ja sogar widersprüchliche Vorschriften führen dann in der Praxis zu Auslegungs- und Anwendungsproblemen, die mit erheblichem Aufwand verbunden sein können.

Ein Beispiel hierfür ist der Begriff „in Verkehr bringen“. Der DIHT hat einmal ausgezählt, dass in der Gewerbeordnung und den dazu gehörenden Spezial- und Nebengesetzen dieser Tatbestand über 50 Mal definiert wurde, 20 Mal davon mit unterschiedlichem Inhalt.

Ein für die betroffenen Bürger und Unternehmen mit viel unnötigem Aufwand verbundener Sachverhalt ist die in fast jedem Zuständigkeitsbereich unterschiedlich geregelte Bestimmung des Einkommens einer Person.

Das Einkommen ist zum einen Grundlage der Besteuerung. Aber in vielen Bereichen werden Leistungen einkommensabhängig gewährt. Das reicht vom Wohngeld über den Elternbeitrag für den Kindergartenplatz, beim BAFÖG- Antrag für die Tochter bis hin zur Beihilfe für einen Existenzgründer.

In der Regel muss für jeden dieser Sachverhalte mit aufwendigen Formularen und Nachweisen das Einkommen in unterschiedlicher Form berechnet werden. Dass hier unnötiger Aufwand verursacht wird, der z.B. für die Unternehmen, die für die Arbeitnehmer zahlreiche unterschiedliche Entgeltbescheinigungen ausstellen müssen, auch mit erheblichen Kosten verbunden sein kann, liegt auf der Hand.

Weitere Beispiele finden sich in meinem als Anlage 2 beigefügten Gutachten „Gute Gesetzgebung“ S. 25ff..

Dieser Problematik mangelnder Abstimmung und Koordinierung unterschiedlicher Zuständigkeitsbereiche könnte dadurch begegnet werden, dass als Qualitätsanforderung für Gesetze festgelegt wird, dass gleiche und vergleichbare Lebenssachverhalte so weit wie möglich gleich, d.h. auch mit inhaltlich gleichen Rechtsbegriffen, geregelt werden müssen, auch wenn sich diese Regelungen in unterschiedlichen Gesetzen befinden.

9. - 13. Welche Maßnahmen zum Bürokratieabbau könnten bei der Vorbereitung von neuen Gesetzesvorhaben ergriffen werden? Wie beurteilen Sie die Effizienz der Gesetzesfolgenabschätzung (Kosten und bürokratischer Aufwand), wie sie in der Gesetzgebung derzeit durchgeführt wird? Wie könnte die Effizienz und Aussagekraft der Gesetzesfolgenabschätzung, insbesondere unter Berücksichtigung der Auswirkungen für die staatlichen Ebenen, die Unternehmen und die Privathaushalte, verbessert werden? Welche Kriterien sollten bei der Gesetzesfolgenabschätzung zwingend beachtet werden? Welche Wirkungen sind von einem „Bürokratie-TÜV“ (Parlament/Ministerialverwaltung/Kabinett) zu erwarten, durch den der bürokratische Mehraufwand eines Gesetzes vorher analysiert werden soll?

Die einzelnen Elemente des in der Antwort zu Frage 1 vorgeschlagenen Konzepts zur Sicherung der Qualität neuer Gesetze dienen fast alle direkt oder indirekt auch dem Ziel, unnötigen Aufwand bei Betroffenen und Anwendern zu vermeiden. Wesentlicher Bestandteil dieses Konzepts ist eine institutionalisierte systematische Gesetzesfolgenabschätzung (GFA).

Die GFA ist heute als wichtiges Instrument zur Verbesserung der Gesetzgebung allgemein anerkannt. Der Mandelkernbericht (hrsg. vom Bundesministerium des Innern, 2002, S. 28ff.) gibt einen ausführlichen Überblick über die unterschiedlichen Methoden und inhaltlichen Aspekte der GFA, wie sie in den Mitgliedstaaten der EU praktiziert werden. Der in der Antwort zu Frage 1 unter 2.2 angeführte Bericht der OECD gibt Auskunft darüber, in welchem Umfang und mit welchem Erfolg die GFA in den Mitgliedstaaten der OECD angewandt wird (S. 126ff.).

Für die GFA nach § 44 GO hat der Staatssekretärsausschuss Moderner Staat – Moderne Verwaltung nach einem Praxistest von acht Regelungsvorhaben das Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung von Böhret/Konzendorf sowie den dazu herausgegebenen Leitfaden Gesetzesfolgenabschätzung den Bundesministerien als Arbeitshilfe empfohlen. Inhalt dieser GFA ist u.a. auch die Belastungen und Nebenfolgen eines neuen Gesetzes herauszufinden.

Die Vermeidung unnötigen durch Vorschriften bedingten Aufwandes bei Betroffenen und Anwendern könnte im Rahmen dieser GFA jedoch noch stärker akzentuiert werden.

Die Abschätzung dieses Aufwandes sowie die Prüfung von Regelungsalternativen, die den geringsten Aufwand bewirken, sollte fester Bestandteil einer GFA sein und nicht eigenständig (gesonderte Abschätzung/Bürokratie-TÜV) vorgenommen werden.

Bei der eigenständigen Heraushebung eines Teilaspekts besteht die Gefahr, dass wichtige Zusammenhänge übersehen oder andere, für eine gute Gesetzgebung ebenfalls wichtige Gesichtspunkte vernachlässigt werden.

Hinsichtlich der Effizienz der GFA in der Praxis der Bundesgesetzgebung sehe ich vor allem folgende Probleme. Für eine systematische GFA, wie sie das zitierte Handbuch vorsieht, wird häufig weder die Zeit noch das Personal zur Verfügung stehen. (In dem erwähnten Praxistest wurde die Testphase auf ein Jahr begrenzt und *deshalb* nur punktuell, d.h. anhand einzelner Gesetzesausschnitte und mit einzelnen Instrumenten des Handbuchs die GFA durchgeführt. S. Abschlussbericht zum Praxistest S. 7 .)

Es sollten deshalb zur Abschätzung der Gesetzesfolgen auch Instrumente genutzt werden, die weniger zeit- und personalaufwändig, aber dennoch geeignet sind, insbesondere die mit neuen Regelungen verbundenen Belastungen zu identifizieren.

Ein solches Instrument wäre die Zusammenstellung eines Panels von Anwendern und Betroffenen, mit denen die geplanten Regelungen insbesondere unter den Gesichtspunkten Verständlichkeit, Praktikabilität und erforderlichem Aufwand diskutiert werden.

Voraussetzung für das Funktionieren dieses Instruments ist allerdings, dass die Mitglieder des Panels keinen Weisungen unterliegen, also ungeschminkt ihre Erfahrungen einbringen können. (Im einzelnen s. Gutachten Anlage 1 S. 10 sowie Gutachten Anlage 2 S. 37)

14. Wie bewerten Sie Überlegungen zu Befristungen dafür geeigneter Rechtsvorschriften?

Die Befristung von Gesetzen (sun-set-legislation) halte ich für kein geeignetes Mittel, durch Vorschriften bedingten unnötigen bürokratischen Aufwand zu vermeiden. Wegen der mit einer solchen Befristung verbundenen Rechtsunsicherheit können eher gegenteilige Effekte eintreten. (Im einzelnen s. Gutachten Anlage 2 S. 16)

Eine zeitliche Befristung von Gesetzen halte ich nur in den Fällen für sinnvoll, in denen der Gesetzgeber bewusst experimentieren möchte, sei es, dass er gesetzgeberisches Neuland betritt und die tatsächlichen Auswirkungen des neuen Gesetzes nicht verlässlich abschätzen kann, sei es dass er mit dem neuen Gesetz ein Angebot an die Betroffenen machen möchte und er die Regelung erst dann dauerhaft beschließen möchte, wenn feststeht, dass dieses Angebot auch angenommen wird.

20. und 21. Wie bewerten Sie Überlegungen zur Einführung einer institutionalisierten Normenkontrolle? Wie bewerten Sie Überlegungen zur Einführung eines Bundestagsausschusses mit dem Ziel, den nachhaltigen Bürokratieabbau beim Gesetzgeber fest zu verankern?

Ein wesentlicher Eckpunkt des in der Antwort zu Frage 1 vorgeschlagenen Konzepts zur Verbesserung der Qualität neuer Gesetze besteht darin, dass die am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe in ihrem Bereich sicherstellen, dass die gemeinsam festgelegten Qualitätsanforderungen auch eingehalten werden. Insoweit müssten in jedem Organ entsprechende strukturelle Vorkehrungen getroffen, also auch Kontrolleinrichtungen geschaffen werden. Die Einrichtung eines Bundestagsausschusses, der diese Aufgabe als Querschnittsaufgabe übernimmt, wäre sicher ein wertvoller Beitrag zum Funktionieren des vorgeschlagenen Konzepts.

22. – 24. Durch welche Vorgaben in der Gesetzgebung kann eine möglichst unbürokratische Gesetzesanwendung erreicht werden? Welche Wirkungen für Bürokratieabbau hat die Befristung oder die vollständige Aufhebung von Verwaltungsvorschriften? Inwieweit kann Bürokratieabbau durch verstärkte Eigenverantwortung der Verwaltung erreicht werden? Ist es sinnvoll, in neuen Gesetzesvorhaben mehr Entscheidungen in das Ermessen der Verwaltung zu stellen?

Der Erlass von klaren, eindeutigen und verständlichen Regelungen ist die beste Gewähr dafür, dass bei den Anwendern und Betroffenen nur der zum Gesetzesvollzug notwendige Aufwand entsteht. Diese eigentlich selbstverständliche Anforderung wird im Gesetzgebungsalltag allerdings eher selten erfüllt.

Zwei Tatbestände sind aus meiner Erfahrung dafür mitverantwortlich.

Das Gesetzgebungsverfahren ist in weiten Teilen praktisch ein „Konsensfindungsverfahren“. Zunächst muss das federführende Ministerium, das den Gesetzentwurf erarbeitet, das Einvernehmen mit allen anderen beteiligten Ministerien herbeiführen. Auch mit den Bundesländern wird in aller Regel der Konsens gesucht, da die Zustimmung des Bundesrates in vielen Fällen erforderlich ist. Aber auch sonst wird - wenn es sich nicht gerade um besondere politische Streitthemen handelt - in den Beratungsrunden des Gesetzgebungsverfahrens versucht, Konsens zwischen allen Beteiligten zu erzielen. Die Mehrzahl aller Gesetze wird nicht kontrovers, sondern mit großer Mehrheit oder einstimmig verabschiedet. Um den angestrebten Konsens zu erreichen, wird - bewusst oder unbewusst - für die Gesetzesformulierungen eine Sprache gewählt, die in erster Linie von den am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten, zumeist Juristen, verstanden wird. Dies ist aber oft nicht die Sprache der Anwender und Betroffenen, die das Gesetz verstehen sollen. Darüber hinaus finden die Beratungen in der Regel auf der Grundlage des ausformulierten Gesetzesentwurfes statt. Das bedeutet, dass der für die Herstellung eines Konsenses gefundene Kompromiss häufig direkt in den Gesetzentwurf hineinformuliert wird, was nicht selten zu schwer verständlichen Vorschriften führt.

Der andere Tatbestand ist der, dass die Gesetzentwürfe in den Ministerien vorwiegend von Juristen formuliert werden, während die Gesetzesanwender in den Verwaltungen in der Regel keine Juristen sind, sondern die Ausbildung für den mittleren oder gehobenen Verwaltungsdienst oder eine vergleichbare Ausbildung besitzen. Der Jurist hat in seiner Ausbildung vor allem gelernt, die schwierigsten und „schrägsten“ Einzelfälle unter eine Norm zu subsumieren und versucht auch bei der Formulierung von Gesetzentwürfen alle erdenklichen Einzelfälle mit seiner Formulierung abzudecken. Dies führt leicht zu sehr komplizierten Formulierungen, die von den Anwendern in der Verwaltung nicht ohne weiteres verstanden werden können.

Der Anwender in der Verwaltung ist in seinem Alltag zumeist mit vielen Fällen konfrontiert. Für ihn wären die Gesetze leichter anwendbar, wenn er aus den Formulierungen unmittelbar ablesen könnte, wie der Gesetzgeber den „Normalfall“ behandelt wissen wollte.

Dies geschieht oft erst in den zu einem Gesetz erlassenen Verwaltungsvorschriften, die das Gesetz für den Anwender handhabbar machen. Für manche Gesetze ist daher der Erlass von Verwaltungsvorschriften für die tägliche Anwendung in Verwaltung nicht nur hilfreich, sondern sogar notwendig.

Eine Befristung von Verwaltungsvorschriften ist ein sehr sinnvolles Instrument, da auf diese Weise eine regelmäßige Überprüfung der Verwaltungsvorschrift stattfinden muss.

Ob mehr Ermessensvorschriften sinnvoll sind, kann nicht generell beantwortet, sondern muss im konkreten Einzelfall geprüft und entschieden werden.

Zwei Gesichtspunkte, die eher gegen zu viele Ermessensvorschriften sprechen, sind dabei zu berücksichtigen.

Für den Anwender in der Verwaltung ist es meist leichter, dem Betroffenen gegenüber die getroffene Verwaltungsentscheidung zu vertreten, wenn dieser das Ergebnis aus der Gesetzesformulierung nachvollziehen kann. Bei notwendigerweise sehr abstrakt formulierten Ermessensvorschriften ist dies eher nicht der Fall.

Der zweite Gesichtspunkt ist der, dass bei Ermessensvorschriften in den Verwaltungen auch eine unterschiedliche Verwaltungspraxis entstehen kann. Für Unternehmen, die überregional agieren und dadurch mit verschiedenen Verwaltungen zu tun haben, können dadurch zusätzliche Belastungen entstehen, wenn dieselbe Vorschrift in den einzelnen Verwaltungen auf Grund des zugebilligten Ermessens unterschiedlich gehandhabt wird.

38. Welche bürokratischen Hindernisse könnten bei der Stärkung von Zivilgesellschaften und Ehrenamt beseitigt werden?

In diesem Zusammenhang möchte ich auf einen Tatbestand aufmerksam machen, der zu erheblichen Behinderungen bürgerschaftlichen Engagements führen kann.

In den Kommunen werden infolge ihrer generellen Finanznot immer mehr Aufgaben und Leistungen auf den Prüfstand gestellt und abgebaut. In einer Reihe von Fällen finden sich Bürgerinnen und Bürger, die diese Aufgaben ganz oder teilweise übernehmen.

Beispiele aus der Stadt Marl:

Elterninitiativen verpflichten sich gegenüber der Stadt, einen Kinderspielplatz in ihrem Wohnumfeld zu betreuen. Ein Freibad, das die Stadt schließen will, wird von einer privaten Initiative übernommen und vorwiegend ehrenamtlich weiter betrieben.

In diesen Fällen gehen auch die Verkehrssicherungspflichten, die bisher bei der öffentlichen Verwaltung lagen, auf die privaten Initiativen über. Die Rechtsprechung hat für diese Verkehrssicherungspflichten teilweise sehr hohe Standards entwickelt, die bereits für die Verwaltungen mit hohem Personal- und Kostenaufwand verbunden sind.

(Ein Beispiel: Einem Friedhofsbesucher fällt ein Grabstein auf den Fuß. In dem Schadensersatzprozess gegen die den Friedhof betreibende Kommune urteilte das zuständige Oberwaltungsgericht, dass der Verkehrssicherungspflicht nur nachgekommen wird, wenn an allen Grabsteinen des Friedhofs zur Überprüfung der Standfestigkeit eine jährliche Rüttelprobe vorgenommen wird. Dies geschieht nun jedes Jahr auf den Friedhöfen.)

Diese von der Rechtsprechung geforderten hohen Standards bei den Verkehrssicherungspflichten sind von manchen privaten Initiativen kaum erfüllbar oder schrecken bereits von der Übernahme bisher öffentlich wahr genommener Aufgaben ab. Zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements wäre es wünschenswert, dass sich der Gesetzgeber dieser Problematik annähme.

Moderner Staat – moderne Gesetzgebung?

Sieben Thesen für bessere Gesetze

Ortlieb Fliedner

These 1 : In der Bundesrepublik Deutschland werden Gesetze im Prinzip seit Jahrzehnten unverändert vorbereitet, entworfen und beschlossen. Quantitative Ansätze in der Vergangenheit, die die Zahl der Gesetze und Vorschriften verringern sollten, führten zu keinen wesentlichen Verbesserungen der Gesetzgebung und der Rechtsordnung.

These 2: Im Zuge der fortschreitenden Globalisierung sind die nationalen Rechtsordnungen und Gesetzgebungsverfahren zunehmend einem internationalen Vergleich ausgesetzt. Ein Staat, der im globalen Wettbewerb bestehen will, muss deshalb dafür Sorge tragen, dass auch seine Gesetze und seine Gesetzgebung den Standards vergleichbarer Staaten entsprechen.

These 3: Wirksame und dauerhafte Verbesserungen im Bereich der Gesetzgebung lassen sich nur durch Maßnahmen erreichen, die die Qualität der Rechtsvorschriften im Blick haben. Aus den Erfahrungen anderer Länder und aus den für das Qualitätsmanagement in Unternehmen und Verwaltungen geltenden Prinzipien (ISO 9000 – Serie) können erfolgreiche Ansätze zur qualitativen Verbesserung der Gesetzgebung entwickelt werden. Grundsätzlich verlangt Qualitätssicherung verbindliche Qualitätsstandards sowie Strukturen und Verfahren, die die Einhaltung dieser Standards gewährleisten können.

These 4: Zur Verbesserung der Qualität neuer Gesetze und Rechtsvorschriften sind festzulegen:

1. allgemeine Grundsätze für gute Rechtsvorschriften mit Erläuterungen und konkretisierenden Beispielen,
2. die Verwendung geeigneter Instrumente, die die Qualität neuer gesetzlicher Regelungen verbessern und gewährleisten können,
3. Anforderungen an das Verfahren, in dem neue Gesetze vorbereitet und erarbeitet werden.

These 5: Die einzuhaltenden Qualitätsstandards für gute Gesetze sollten von der Bundesregierung, dem Bundesrat und dem Bundestag gemeinsam festgelegt werden.

These 6: Qualitätsverbesserungen bei der Rechtsetzung lassen sich wirksam und auf Dauer nur erreichen, wenn Strukturen geschaffen werden, die gewährleisten können, dass die definierten Qualitätsstandards auch eingehalten werden.

These 7: Ein Modernisierungsprogramm zur Verbesserung der Rechtsetzung muss auch die systematische Beobachtung und Überprüfung der geltenden Rechtsvorschriften enthalten.

These 1

In der Bundesrepublik Deutschland werden Gesetze im Prinzip seit Jahrzehnten unverändert vorbereitet, entworfen und beschlossen. Quantitative Ansätze in der Vergangenheit, die die Zahl der Gesetze und Vorschriften verringern sollten, führten zu keinen wesentlichen Verbesserungen der Gesetzgebung und der Rechtsordnung.

Vorbereitung und Erstellung von Gesetzentwürfen

Die Gesetzgebung des Bundes ist seit Jahrzehnten prinzipiell durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- Die Gesetzentwürfe, die vom Bundestag beschlossen und verbindliches Recht werden, werden zu annähernd 100 Prozent in den fachlich zuständigen Bundesministerien vorbereitet und formuliert. Änderungen an einem solchen Gesetzentwurf, die der Bundestag während seiner Beratungen wünscht, werden in der Regel ebenfalls vom Fachressort im Wege der sog. Formulierungshilfe ausgearbeitet. Die Vorbereitung und Ausgestaltung von neuem Bundesrecht (Gesetze und Verordnungen) liegt somit ganz wesentlich in der Hand der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Bundesministerien. Hervorzuheben ist dabei, dass es in den Bundesministerien keine speziellen Gesetzgebungseinheiten (Gesetzgebungsreferate) gibt, sondern dass das jeweils *fachlich* zuständige Referat für die Vorbereitung und Erarbeitung eines Gesetz- oder Verordnungsentwurfs verantwortlich ist. Da es nur wenige Fachmaterien gibt, in denen häufig Rechtsänderungen notwendig werden, ist die Erarbeitung eines Gesetzentwurfs für die Ministeriumsmitarbeiter eine eher seltene Aufgabe. Erhält ein Fachreferat in einem Ministerium den Auftrag, einen Gesetzentwurf vorzubereiten und zu erstellen, ist das Fachwissen zur Lösung der zu regelnden Probleme vorhanden, Erfahrungen mit der Erarbeitung von Gesetzen und spezielle Kenntnisse auf dem Gebiet der Gesetzgebung in der Regel jedoch nicht. Diese werden meist erst zeitgleich mit der Erarbeitung des Gesetzentwurfs erworben.
- In der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)¹ sind wenige inhaltliche Anforderungen an Gesetzentwürfe (z.B. § 42 GGO), bestimmte Begründungspflichten (§§ 43, 44 GGO) sowie eine Reihe von Beteiligungspflichten während der Entwurfserarbeitung vor Beschlussfassung im Kabinett (§§ 45ff. GGO) festgelegt. Darüber hinaus hat das Bundesministerium der Justiz Grundsätze zur rechtsförmlichen Gestaltung der Bundesgesetze herausgegeben.
- Die Beteiligungspflichten werden in der Praxis weitgehend eingehalten, da dies von den zu Beteiligten beobachtet und eingefordert wird. Die Begründungspflichten werden zum Teil nur formal oder formelhaft erfüllt.² Maßstäbe oder Standards, wie die wenigen inhaltlichen Anforderungen der GGO im konkreten Fall zu erfüllen sind, gibt es nicht. Die Nichterfüllung oder die Schlechterfüllung dieser Anforderungen bleibt daher in vielen Fällen „ungerügt“ und regelmäßig ohne Folgen.³

¹ Die GGO ist durch Beschluss der Bundesregierung vom 26.7.2000 neu gefasst worden.

² In den Vorblättern der Gesetzentwürfe hieß es z.B. jahrzehntelang: „Kosten: keine.“ „Alternativen: keine.“ Auf Grund der Neufassung der GGO werden jetzt die kostenmäßigen Auswirkungen eines Gesetzes etwas ausführlicher aufgeführt.

³ Gesetzentwürfe müssen möglichst für jedermann verständlich gefasst sein, ist eine der wenigen Anforderungen der GGO. Anlässlich der Beratung des Zweiten Vermögensrechtsänderungsgesetz im Bundesrat führte ein Ministerpräsident aus: „Der Gesetzentwurf ist - ich sage das auch als Jurist - ungewöhnlich kompliziert.... Wir werden jetzt zum wiederholten Male mit einem neuen umfangreichen rechtlichen Instrumentarium konfrontiert, dessen hochkomplizierte Regelungen kaum von ausgebildeten juristischen Experten, geschweige denn von Laien verstanden werden können.“ (BR-Plenarprotokoll, 5.5.1992, S. 229). Zugestimmt wurde diesem Gesetz trotzdem.

- Im Ergebnis bedeutet dies, dass jedes Ministerium, teilweise sogar das jeweilige Referat im Rahmen seiner Zuständigkeit „seine“ Gesetze nach seinen eigenen Vorstellungen gestaltet, da es weder Qualitätskriterien für gute Gesetze gibt, noch innerhalb der Bundesregierung Strukturen bestehen, die das Ziel haben, eine hohe Qualität der Gesetzentwürfe zu gewährleisten.

Bemühungen in der Vergangenheit wenig erfolgreich

In den 80er und 90er Jahren des 20. Jahrhunderts gab es verschiedene Anstrengungen zur Verbesserung der Rechtsetzung und des Vorschriftenbestandes. Kabinettsbeschlüsse wurden gefasst¹. Hochrangige Kommissionen² wurden eingesetzt, die umfangreiche Berichte abliefern. **Wirksame und dauerhafte Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Rechtsetzung folgten daraus jedoch nicht.**

Mit dem Regierungsprogramm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“, das 1998 begonnen und 2002 fortgeführt wurde, wurden einige Veränderungen im Hinblick auf den Rechtsetzungsprozess in Angriff genommen. Im Zusammenhang mit der Neufassung der GGO wurden insbesondere zur Nutzung des Instruments Gesetzesfolgenabschätzung Empfehlungen herausgegeben und deren Praktikabilität an verschiedenen Beispielen erprobt.

Der Schwerpunkt dieses Programms liegt allerdings erkennbar bei der Modernisierung der Bundesverwaltung und der Entbürokratisierung bestehender Vorschriften („Masterplan Bürokratieabbau“).

Quantitative Ansätze weitgehend wirkungslos

Die in den letzten zwanzig Jahren vorgenommenen Bemühungen, Gesetze und Gesetzgebung zu verbessern, hatten durchgängig die Zielvorstellung, „die Gesetzesflut einzudämmen und den Paragraphenschwungel zu roden“:

In der Regierungserklärung vom 4. Mai 1984 hieß es: „Es muss uns gelingen, das Recht zu vereinfachen und Überreglementierungen zu beseitigen.“

Und noch vor wenigen Jahren rief Bundesinnenminister Otto Schily vor der Friedrich-Ebert-Stiftung beschwörend aus: „Es darf nicht sein, dass die Zahl von Gesetzen und anderen Vorschriften ständig weiter anwächst. Das zu verhindern wäre schon ein schöner Erfolg. Darüber hinaus ist auch ein Abbau von Regelungen erforderlich.“

Bundes- und Landesregierungen haben in ihren Bilanzen zum Ende einer Regierungsperiode immer wieder stolz verkündet, dass sie x Gesetze und y Vorschriften ganz abgeschafft oder vereinfacht hätten. Auch in der 2002 vorgelegten Bilanz des Programms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ wird z.B. die Modernisierung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien als eine wichtige Maßnahme hervorgehoben und an erster Stelle verkündet: „Über 100 Regelungen abgeschafft“.

In meinem für die Friedrich-Ebert-Stiftung erstellten Gutachten „Gute Gesetzgebung – Welche Möglichkeiten gibt es, bessere Gesetze zu machen?“³, wird an Hand der durch den Bundestag tatsächlich erlassenen Gesetze eindeutig nachgewiesen, dass die Metapher von der ständig steigenden Gesetzesflut mit der Wirklichkeit wenig zu tun hat. Die Gesetzgebungstätigkeit des Bundestages verläuft in deutlichen Wellenbewegungen, wobei Berge und Täler, also eine umfangreiche oder weniger umfangreiche Gesetzesproduktion durch Veränderungen der politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse weitgehend rational erklärt werden können.

¹ Z.B. Beschluss der Bundesregierung vom 11. Dezember 1984, mit dem die Blauen Prüffragen verbindlich in den Ministerien eingeführt wurden; Beschluss der Bundesregierung vom 20. Dezember 1989: „Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und von Verwaltungsvorschriften“.

² Z.B. die Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes (Waffenschmidt-Kommission) sowie der Sachverständigenrat Schlanker Staat.

³ FES-Analyse Verwaltungspolitik, Dezember 2001, www.fes.de digitale Bibliothek

Alle Vorschläge und Ansätze, die auf quantitativen Analysen beruhen (Zahl der Gesetze und Vorschriften, Umfang der Gesetzesblätter) haben sich deshalb auch in der Vergangenheit als untauglich erwiesen, wirkliche Verbesserungen bei der Gesetzgebung zu erreichen.

Auch Bundesjustizministerin Brigitte Zypries sieht dies ähnlich. In ihrem Vorwort zu einem neuen Gutachten zur guten Gesetzgebung schreibt sie: „Eine rein quantitative Betrachtung, wie z.B. das beliebte Zählen der Gesetze und Rechtsverordnungen des Bundes und ihrer einzelnen Vorschriften, sagt (nur) etwas über den Umfang des Bundesrechts, nichts aber über die Qualität der Rechtsordnung aus.“¹

These 2

Im Zuge der fortschreitenden Globalisierung sind die nationalen Rechtsordnungen und Gesetzgebungsverfahren zunehmend einem internationalen Vergleich ausgesetzt. Ein Staat, der im globalen Wettbewerb bestehen will, muss deshalb dafür Sorge tragen, dass auch seine Gesetze und seine Gesetzgebung den Standards vergleichbarer Staaten entsprechen.

Die Rechtsetzung eines Staates war noch bis vor wenigen Jahrzehnten eine mehr oder weniger rein nationale Angelegenheit. Rechtsvergleichende Studien wurden zwar in Einzelfällen erstellt, aber für die nationale Gesetzgebung spielten sie keine entscheidende Rolle. Die Diskussion über neue Gesetze wurde in aller Regel mit innerstaatlichen Argumenten bestritten. Mit der fortschreitenden Globalisierung hat sich diese Situation ganz erheblich verändert.

In der öffentlichen politischen Diskussion nimmt die Standort-Debatte, d.h., ob die Bundesrepublik Deutschland mit anderen Ländern als Standort für nationale und internationale Investitionen noch wettbewerbsfähig ist, einen sehr breiten Raum ein. Dabei werden nicht nur Arbeits- und Produktionskosten in den miteinander konkurrierenden Ländern verglichen. Auch große Teile der nationalen Rechtsordnung, die den Handlungsrahmen für die Wirtschaft abstecken, werden vergleichend betrachtet.

Denn die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes sowohl als Standort für internationale Investitionen als auch hinsichtlich der Konkurrenzfähigkeit seiner Produkte auf dem Weltmarkt wird nicht unwesentlich von der Qualität dieses rechtlichen Handlungsrahmens mitbestimmt.

Auch die staatlichen Verfahren der Rechtsetzung werden in diesem Zusammenhang zunehmend Gegenstand vergleichender Untersuchungen.

So fördert die OECD seit vielen Jahren einen intensiven Gedankenaustausch unter ihren Mitgliedstaaten über Fragen der Verbesserung der Qualität der Rechtsetzung und gibt selbst Empfehlungen zur Verbesserung der Qualität staatlicher Rechtsetzung heraus.²

In jüngster Zeit untersuchte die OECD außerdem eine Reihe von Mitgliedstaaten unter dem Gesichtspunkt, welche Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Rechtsetzung und der Rechtsordnung getroffen wurden und welche Ergebnisse daraus resultierten. Zwar scheute die OECD davor, ein Ranking der untersuchten Staaten vorzunehmen. Die Berichte³ ermöglichen jedoch schon einen Vergleich. Deutschland findet sich dabei sicher nicht in der Spitzengruppe wieder.

Auch der Europäische Rat hat die herausragende Bedeutung der Qualität der Rechtsetzung in den Mitgliedstaaten und in der EU für die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Wirtschaftsraums hervorgehoben und in Lissabon koordinierte Maßnahmen zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Regelwerks von der Kommission, dem Rat und den Mitgliedstaaten verlangt. Zur Umsetzung dieser Forderung wurde die Mandelkern-Gruppe eingesetzt, die Ende 2001 ihren Abschlußbericht „Der Mandelkern-

¹ Schuppert, *Gute Gesetzgebung, Zeitschrift für Gesetzgebung, Sonderheft 2003, S. 1*

² 1995 verabschiedete der Rat der OECD z.B. die „*Recommandation on improving the Quality of Government Regulation*“. Einen ausführlichen Überblick über die in verschiedenen Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen sowie den damit gemachten Erfahrungen enthält der 2002 erschienene OECD-Bericht „*Regulatory Policies in OECD Countries, From Interventionism to Regulatory Governance*“.

³ Die einzelnen Länderberichte hat die OECD unter www.oecd.org/regreform ins Internet eingestellt.

Bericht – Auf dem Weg zu besseren Gesetzen“ vorlegte, der zahlreiche konkrete Vorschläge und Aktionen enthält.

These 3

Wirksame und dauerhafte Verbesserungen im Bereich der Gesetzgebung lassen sich nur durch Maßnahmen erreichen, die die Qualität der Rechtsvorschriften im Blick haben. Aus den Erfahrungen anderer Länder und aus den für das Qualitätsmanagement in Unternehmen geltenden Prinzipien (ISO 9000 – Serie), können erfolgreiche Ansätze zur qualitativen Verbesserung der Gesetzgebung entwickelt werden. Grundsätzlich verlangt Qualitätssicherung das Vorhandensein verbindlicher Qualitätsstandards sowie Strukturen und Verfahren, die die Einhaltung dieser Standards gewährleisten können.

Wie in These 1 ausgeführt, haben die quantitativen Ansätze der Vergangenheit zu keinen wesentlichen Verbesserungen der Gesetzgebung geführt. Diese Erkenntnis wird durch die Erfahrungen, die auch in anderen Ländern bei deren Bemühungen um bessere Gesetze gemacht wurden und die in den Berichten der OECD und im Mandelkern-Bericht der EU dargestellt werden¹, bestätigt:

Wirkliche und dauerhafte Verbesserungen im Bereich der Rechtsetzung können nur solche Maßnahmen erreichen, die nicht auf die Quantität, sondern auf die Sicherung und Verbesserung der Qualität der Gesetze und Vorschriften abstellen.

Damit stellt sich die Frage, wie Qualität bei Gesetzen und Rechtsvorschriften bestimmt und wie sie gewährleistet werden kann.

Soweit es um die politischen Zielvorstellungen und Inhalte lässt sich die Qualität eines Gesetzes in einer pluralistischen Demokratie nicht verbindlich feststellen. Die mit einem neuen Gesetz umgesetzte Politik muss sich der politischen Diskussion stellen. Ihre Qualität wird – je nach politischem Standort – unterschiedlich beurteilt werden.

Über die Qualität politischer Inhalte und Zielvorstellungen der verabschiedeten Gesetze entscheidet letztendlich allein der Wähler in den turnusmäßigen Wahlen.

Unabhängig von den mit einem Gesetz verwirklichten politischen Zielen und Inhalten gibt es jedoch eine Reihe von Kriterien, an Hand derer beurteilt werden kann, ob ein Gesetz von besserer oder schlechterer Qualität ist.

Ein Gesetz, das eine klare Struktur hat, von den Betroffenen und Anwendern verstanden und deshalb ohne größere Probleme in der Wirklichkeit umgesetzt wird, hat selbstverständlich eine bessere Qualität als ein schwer verständlich formuliertes Gesetz, dessen verbindlicher Inhalt erst im Wege vieler Rechtsstreitigkeiten und Gerichtsurteile geklärt werden muss und deshalb in der Realität nur sehr zögerlich umgesetzt wird.

Ein Gesetz, das von der Industrie verlangt, dass bestimmte Umweltschutzanforderungen erfüllt werden müssen, hat eine gute Qualität, wenn die Unternehmen auch nur in dem Umfang belastet werden, wie dies durch die - politisch bestimmten - Umweltziele notwendig ist. Es hätte eine schlechtere Qualität, wenn sich bei der Umsetzung des Gesetzes herausstellen würde, dass die Unternehmen durch die gesetzlichen Regelungen zusätzlich mit komplizierten und bürokratischen Verfahren, die unnötige Kosten verursachen, beschwert werden, ohne dass dies zur Erfüllung der Umweltziele notwendig wäre.

Ein Gesetz, bei dem vorher eine gründliche Abschätzung der Folgen der neuen Regelungen in der Praxis durchgeführt wurde, ist sicher besser als ein Gesetz, das nur am Ministeriumsschreibtisch ohne

¹Z.B. OECD-Bericht *Regulatory Policies in OECD Countries 2002*, *Der Mandelkern-Bericht, auf dem Weg zu besseren Gesetzen*, hrsg. vom Bundesministerium des Innern 2002.

ausreichende Erhebung der Lebenssachverhalte, in die die neuen Regelungen eingreifen, formuliert wurde.

Solche Vergleiche und Bewertungen bezüglich der Qualität sind in der derzeitigen Praxis der Erarbeitung von Gesetzentwürfen nur schwer möglich, da man auf Bundesebene bisher davon abgesehen hat, für die Mitarbeiter in den Bundesministerien verbindliche Kriterien für gute Gesetze und Rechtsvorschriften festzulegen.

In der neuen GGO, § 42 Abs. 5, ist u.a. noch bestimmt, dass Gesetzentwürfe sprachlich richtig und möglichst für jedermann verständlich gefasst sein müssen. Darüber hinaus können einige der in §§ 43ff. GGO enthaltenen Begründungs- und Beteiligungspflichten als Qualitätskriterien angesehen werden. Ansonsten werden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Bundesministerien jedoch allein gelassen, welche Anforderungen sie bei der Erarbeitung von Gesetzentwürfen erfüllen sollen.

Konsequenz der weitgehend fehlenden Qualitätskriterien ist, dass in den gegenwärtigen Diskussionen während der Erarbeitung eines Gesetz- oder Verordnungsentwurfs Qualitätsgesichtspunkte eine untergeordnete oder gar keine Rolle spielen. Selbst wenn doch einmal, z.B. in einer Ressortbesprechung, auf solche Gesichtspunkte hingewiesen wird und die Unverständlichkeit, die mangelnde Eindeutigkeit oder die Überflüssigkeit einer Regelung kritisiert wird, können und werden solche Einwände leicht mit „politischen Zwängen“ oder sogar mit Gesetz gewordenen schlechten Beispielen („Der Gesetzgeber (d.h. der Bundestag) hat genau diese Ausgestaltung und Formulierung bereits im Gesetz xy gebilligt.“) beiseite geschoben.

Hieraus lässt sich nur eine Schlussfolgerung ziehen: **Ohne die Festlegung, welche Qualitätsanforderungen ein Gesetz- oder ein Verordnungsentwurf erfüllen soll, lässt sich weder die Qualität von Gesetzentwürfen übereinstimmend bewerten noch auf Dauer gewährleisten. Qualitätsbewusstsein bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern lässt sich nur herstellen, wenn die Qualität durch festgelegte Kriterien diskutierbar, erfüllbar und kontrollierbar ist.**

Diese Schlussfolgerungen werden auch durch einen Blick auf die Regeln des Qualitätsmanagements in Unternehmen und Verwaltungen bestätigt.

Wenn in einem Unternehmen als Qualitätsanforderung allein festgelegt würde, die herzustellenden Produkte müssten kundenfreundlich und kostengünstig sein, Kriterien und Standards dafür, wie dies zu geschehen habe, aber nicht bestünden, wüssten kein Mitarbeiter und kein Vorgesetzter, wann diese Anforderung gut erfüllt wurde. Ebenso wenig wäre es möglich, die Einhaltung einer bestimmten Qualität gleich bleibend zu gewährleisten oder die eigenen Produkte unter Qualitätsgesichtspunkten mit anderen auf dem Markt befindlichen Produkten zu vergleichen.

In Unternehmen und teilweise auch schon in Verwaltungen werden deshalb seit längerem für die eigenen Produkte und Leistungen ausführliche Qualitätskriterien definiert, um sich im Wettbewerb vergleichen und bestehen zu können.

Durch die ISO-Normen 9000ff. ist dabei weltweit festgelegt, wie ein Qualitätsmanagement, d.h. wie die wirksame und dauerhafte Sicherung der Qualität von Produkten und Leistungen in einem Unternehmen erfolgen muss.

Ein Unternehmen, das sein Qualitätsmanagement den Normen der ISO 9000 Serie unterwirft, muss im einzelnen festlegen, was unter der Qualität seiner Produkte oder Leistungen verstanden werden soll. Weiter gehört zum Qualitätsmanagement, dass Anforderungen an Prozessabläufe definiert werden und dass die Einhaltung aller festgelegten Qualitätsstandards durch Kontrollmechanismen gewährleistet wird

Qualitätsmanagement wird in dieser Weise weltweit in vielen Branchen der Wirtschaft aber auch schon in Verwaltungen erfolgreich praktiziert. In manchen Wirtschaftsbeziehungen ist der Nachweis eines solchen funktionierenden Qualitätsmanagements (z.B. durch Zertifizierung nach ISO 9000) unbedingte

Voraussetzung dafür, dass z.B. ein Zulieferbetrieb überhaupt einen Auftrag des Hauptproduzenten erhält.

Auch die Rechtsetzung, der Erlass von Rechtsvorschriften, ist in diesem Sinn eine Leistung, die besser oder schlechter erbracht werden kann. Wie in These 2 ausgeführt, ist diese Leistung des Staates immer stärker einem Vergleich mit entsprechenden Rechtsetzungsleistungen in anderen Ländern ausgesetzt.

Will die Bundesrepublik Deutschland im Wettbewerb mit anderen Staaten bei der Verbesserung der Rechtsetzung nicht den Anschluss verlieren, muss sie ebenfalls festlegen, was unter Qualität bei Gesetzen und Rechtsvorschriften zu verstehen ist und muss Maßnahmen treffen, die die definierte Qualität sichern und weiterentwickeln können.

In den folgenden Thesen wird daher den Fragen nachgegangen, welche Qualitätsanforderungen für die Rechtsetzung festgelegt werden sollten (These 4), wer dies tun sollte (These 5) und welche Strukturen geschaffen werden sollten, die gewährleisten können, dass die festgelegten Anforderungen und Standards auch eingehalten werden (These 6).

These 4

Zur Verbesserung der Qualität neuer Gesetze und Rechtsvorschriften sind festzulegen:

1. **allgemeine Grundsätze für gute Rechtsvorschriften mit Erläuterungen und konkretisierenden Beispielen,**
2. **die Verwendung geeigneter Instrumente, die die Qualität neuer gesetzlicher Regelungen verbessern und gewährleisten können,**
3. **Anforderungen an das Verfahren, in dem neue Gesetze vorbereitet und erarbeitet werden.**

Qualitätsanforderungen an Gesetze und Rechtsvorschriften können vor allem in drei Bereichen festgelegt werden.

Allgemeine Qualitätsanforderungen beschreiben, welche Eigenschaften ein gutes Gesetz haben soll. Weiter kann die Anwendung bestimmter Instrumente bei der Gesetzesvorbereitung zur Qualität der Rechtsvorschriften beitragen.

Schließlich kann durch Vorgaben an das Verfahren, in dem ein Gesetzentwurf erarbeitet wird, z.B. wer bei der Erarbeitung zu beteiligen ist, ebenfalls die Qualität eines Gesetzentwurfs beeinflusst werden.

Festlegung von allgemeinen Qualitätsanforderungen

Wie schon mehrfach hervorgehoben, hat die GGO auf die Festlegung von Qualitätsanforderungen weitgehend verzichtet. In den Lehrbüchern und Beiträgen zur Gesetzgebungslehre findet man allerdings umfangreiche Kataloge von allgemeinen Anforderungen, wie ein gutes Gesetz aussehen soll.

Gerne zitiert wird ein Dekret Gratians, das die Anforderungen an ein gutes Gesetz so zusammenfasst: *Ein Gesetz sollte ehrenhaft, gerecht, möglich, naturgemäß, den Landesgewohnheiten angemessen, Ort und Zeit entsprechend, notwendig, zweckmäßig, deutlich, und nicht für den privaten, sondern für den gemeinen Nutzen der Bürger erlassen sein.*

Der Mangel solcher Anforderungskataloge besteht jedoch in ihrer Abstraktheit und Beliebigkeit. Unklar bleibt, wie die abstrakten Anforderungen im konkreten Fall besser oder schlechter erfüllt werden können. Außerdem lassen solche Anforderungskataloge offen, wie zu verfahren ist, wenn unterschiedliche Anforderungen miteinander in Widerstreit treten, was im konkreten Fall relativ häufig vorkommt.

Notwendig ist daher, damit die Qualitätsanforderung in der Praxis handhabbar ist - und ihre Einhaltung auch kontrollierbar ist -, dass die Anforderung so konkret wie möglich ausgestaltet und durch gute und schlechte Beispiele verdeutlicht wird.

Hierzu drei Beispiele:

- Mangelnde **Verständlichkeit** unserer Gesetze und Rechtsvorschriften ist eine häufig geübte Kritik.¹ Diesem Mangel kann jedoch nicht dadurch abgeholfen werden, dass nur postuliert wird, Gesetzentwürfe müssten möglichst für jedermann verständlich gefasst sein, wie dies die GGO in § 42 Abs. 5 S. 1 vorschreibt. Verständlich sollten die Gesetze für diejenigen sein, die betroffen sind, d.h., die auf Grund der Vorschriften Pflichten und Rechte haben, sowie für diejenigen, die die Gesetze anwenden und vollziehen müssen. Für die gute Erfüllung der Qualitätsanforderung Verständlichkeit ist es daher wesentlich, bei der Formulierung der Vorschriften den Verständnishorizont der Anwender und Betroffenen zu berücksichtigen. Dies muss außerdem an guten und schlechten Vorschriftenbeispielen verdeutlicht werden.
- Untersuchungen der Unabhängigen Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes haben ergeben, dass Gesetze nicht selten **„unnötigen Aufwand“ für die Betroffenen und Anwender** erzeugen.² Als unnötiger Aufwand wird dabei solcher Aufwand bezeichnet, der nicht zwingend durch die mit dem Gesetz verfolgten Ziele bedingt ist. D.h., den Betroffenen und/oder Anwendern des Gesetzes hätte erheblicher mit Kosten verbundener Aufwand erspart werden können, wenn das Gesetz die tatsächlichen Abläufe und Gegebenheiten der Lebenssachverhalte, in die eingegriffen wurde, besser berücksichtigt hätte. **Die EU-Kommission hat die möglichen Einsparungen durch bessere Gesetze in diesem Sinne auf 50 Mrd. Euro geschätzt.**³ Auch dieser Qualitätsstandard, dass Gesetze keinen unnötigen Aufwand für Betroffene und Anwender erzeugen dürfen, muss mit plastischen Beispielen verdeutlicht werden.
- Das in den Ministerien ausgeprägt vorhandene Zuständigkeitsdenken führt immer wieder dazu, dass Gesetze allein aus dem Blickwinkel von Zuständigkeiten, nicht aber aus dem Blickwinkel der zu regelnden Lebenssachverhalte formuliert werden. Das Ergebnis sind dann sich widersprechende Regelungen oder ungerechtfertigte, weil unnötigen Aufwand erzeugende, Spezial- und Sonderregelungen.⁴ **Zu den festzulegenden Qualitätsstandards sollte daher auch gehören, dass sich Regelungen bei der praktischen Anwendung nicht widersprechen und dass vergleichbare Sachverhalte auch gleich geregelt werden.**

Die Erarbeitung und Festlegung solcher Qualitätsanforderungen sollte auf keinen Fall abstrakt und theoretisch erfolgen. Grundlage sollte vor allem eine genaue Analyse der Mängel der gegenwärtigen Rechtssetzungspraxis sein.

Außerdem empfiehlt es sich, **zunächst nur wenige, besonders wichtige Anforderungen in einer Richtlinie „Grundsätze für gute Gesetz- und Verordnungsentwürfe“ mit Erläuterungen und Beispielen festzulegen.** Auf Grund der Erfahrungen im Umgang mit diesen Qualitätsstandards können in einem späteren Stadium diese Grundsätze nach erneuter Mängelanalyse erweitert und vertieft werden.

¹ Ein Bundestagsabgeordneter in der Bild am Sonntag vom 29.4.2001: „Seit elf Jahren gehöre ich dem Bundestag an. Ich muss gestehen: auch ich verstehe manche Gesetze nicht mehr. Und so wie mir geht es vielen meiner Abgeordnetenkollegen, wenn sie über Gesetze außerhalb ihres Fachbereiches abstimmen.“

² Siehe die zwei umfangreichen Berichte der Kommission „Unnötiger Aufwand durch Vorschriften“, hrsg. vom Bundesministerium der Innern

³ Binnenmarktanzeiger 2001

⁴ Beispiele aus der Rechtssetzungspraxis sind in meinem Gutachten Gute Gesetzgebung, FES-Analyse Verwaltungspolitik 2001, S. 25f. aufgeführt.

Verwendung von Instrumenten, die die Qualität neuer Regelungen verbessern können

Zur Qualität der Gesetze kann auch beitragen, dass zur Vorbereitung eines Gesetzentwurfs die Verwendung bestimmter Instrumente verbindlich gemacht wird.

Gesetzesfolgenabschätzung

Als ein wesentliches Instrument zur Gewährleistung besserer Gesetze ist die Gesetzesfolgenabschätzung (regulatory impact assessment, RIA) mittlerweile fast überall anerkannt.

Die neue GGO schreibt die Gesetzesfolgenabschätzung ausdrücklich vor (§ 44) und beschreibt eine Reihe von Aspekten, die bei der Vorbereitung von Gesetzentwürfen geprüft und in der Begründung dargestellt werden sollen. Ein Handbuch der Gesetzesfolgenabschätzung soll dabei die Durchführung der Gesetzesfolgenabschätzung erleichtern.

Für die Zukunft wird es aber sehr darauf ankommen, ob das Instrument der Gesetzesfolgenabschätzung im Alltag der Gesetzgebungspraxis auch wirklich verwandt wird und wie durch die auf diese Weise gewonnenen Erfahrungen die Methoden zur Abschätzung der Gesetzesauswirkungen weiter entwickelt werden.

Von anderen Ländern, insbesondere von der Schweiz, die die Gesetzesfolgenabschätzung schon seit langem systematisch betreibt, kann gelernt werden, wie durch die Praxis die Gesetzesfolgenabschätzung ständig verbessert werden kann.

Panel von Anwendern und Betroffenen

Ein weiteres Instrument für eine bessere Gesetzesvorbereitung ist die Zusammenstellung eines „Panels“ von Anwendern und Betroffenen, mit dem die beabsichtigten Regelungen diskutiert werden¹.

Da die meisten Gesetze auf der Länder- oder Gemeindeebene vollzogen werden, fehlt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Bundesministerien häufig die praktische Anschauung der Lebenssachverhalte, die durch ein Gesetz geregelt und berührt werden. Die Beteiligung der Länder, der kommunalen Spitzenverbände und betroffener Interessenverbände gleicht dies nur zum Teil aus. Deren Vertreter haben in der Regel selbst auch keine praktische Anschauung und nicht immer wird bei den Vollzeugschichten oder bei den Mitgliedern ausreichend recherchiert, welche Probleme in der Wirklichkeit bestehen.

Diesem Mangel kann ein solches Panel entgegenwirken. Bedingung für das Funktionieren dieses Instruments ist allerdings, dass die Mitglieder des Panels weisungsfrei sind, d.h., auch wirklich ihre Erfahrungen ungeschminkt einbringen können. Außerdem ist ein solches Instrument nicht so aufwändig wie eine Gesetzesfolgenabschätzung. Im Regelfall genügt es, das Panel für ein oder zwei Tage zusammenzurufen, um die Fragen einer praxismgerechten Ausgestaltung des Gesetzes zu diskutieren.

Damit nicht in jedem Einzelfall die Zustimmung der Länder eingeholt werden muss, sollten Bund und Länder in einem Rahmenabkommen regeln, dass die Bundesministerien befugt sind, zur Vorbereitung von Gesetzentwürfen sich ein solches unabhängiges Panel zusammenzustellen.

Verstärkte Nutzung von Grün- und Weißbüchern, sowie von Eckwerte-Papieren

In der Rechtsetzungspraxis des Bundes ist es üblich, dass das federführende Ministerium zunächst allein für sich einen vollständigen Gesetzentwurf erarbeitet (Referentenentwurf) und erst dann die vorgeschriebenen Beteiligungen durchführt. Dies hat zur Folge, dass auch die Diskussionen über die politisch gewollten Ziele und Inhalte des Gesetzes anhand des vorgelegten Gesetzentwurfs geführt werden. Dabei geschieht es nicht selten, dass die unterschiedlichen Auffassungen nicht im Klartext, sondern an der Ausgestaltung einzelner Vorschriften diskutiert werden und gefundene Kompromisse in den Ge-

¹ Dieses Instrument wird beispielsweise in Großbritannien bei der Vorbereitung von Gesetzen erfolgreich angewandt.

setzentwurf unmittelbar hineinformuliert werden. Übersehen wird dann oft, dass der inhaltlich gefundene Kompromiss auch eine veränderte Ausgestaltung des Gesetzentwurfs im Ganzen erfordert. Außerdem vernachlässigen solche in den Gesetzentwurf hineinformulierten inhaltlichen Kompromisse nicht selten die allgemeinen Qualitätsanforderungen.

Wenn für das federführende Ministerium nicht klar absehbar ist, welcher Inhalt politisch konsensfähig ist, empfiehlt es sich, zunächst festzustellen, ob die vorgeschlagenen Regelungen grundsätzlich akzeptiert werden. Hierfür eignen sich Eckwerte-Papiere, die im Klartext und nicht in Vorschriftensprache, die beabsichtigten Regelungen beschreiben.

Das gleiche gilt für Grün- und Weißbücher, die vor dem Vorliegen eines ausformulierten Gesetzentwurfs eine geplante Regelung zur Diskussion stellen.

Ist auf diese Weise der konsensfähige Inhalt eines Gesetzes geklärt, kann mit deutlich besserem Erfolg ein den Qualitätsanforderungen genügender Gesetzentwurf hergestellt werden.

Auch in der deutschen Rechtsetzungspraxis sollte daher zur Vorbereitung von Gesetzen verstärkt mit Eckwerte-Papieren, Grün- und Weißbüchern gearbeitet werden.

Synoptische Darstellung der Änderungsgesetze

Viele Gesetze sind Änderungsgesetze, d.h., sie ändern bereits in Kraft befindliche Gesetze. Diese Änderungsgesetze werden in einer speziellen Sprache geschrieben, die zumeist nicht aus sich heraus verständlich ist. Typisches Beispiel: In § 2 Abs. 3 wird der erste Halbsatz des zweiten Satzes gestrichen und durch folgenden Halbsatz ersetzt: „...“. Die Begründung dieser Änderung, die zudem noch Seiten weiter steht, ist meist sehr kurz, so dass die neue Regelung nur verstanden werden kann, wenn der geltende Gesetzestext hinzugezogen wird. Im Alltag der Rechtsetzungspraxis liegt jedoch oft nur der Entwurf des Änderungsgesetzes vor, so dass es bei Veränderungen des Entwurfs dazu kommen kann, dass die neue Formulierung nicht in das bestehende Gesetz passt. Die Folge sind schwierige Berichtigungsverfahren bis hin zu einem neuen Änderungsgesetz.

Durch die synoptische Darstellung kann dieser Gefahr begegnet und die Qualität der Änderungsgesetze verbessert werden. Die synoptische Darstellung arbeitet mit vier parallelen Spalten. In der ersten Spalte werden die neuen Vorschriften in der üblichen Änderungssprache wiedergegeben. Die dazu gehörige Begründung kommt in die zweite Spalte. In der dritten Spalte steht der bisher geltende Gesetzestext und in der vierten Spalte steht der Text, der zukünftig gelten soll. Mit dieser Darstellung sind auch Änderungsgesetze aus sich heraus verständlich. Außerdem kann auf diese Weise besser vermieden werden, dass das Änderungsgesetz nicht mit dem zu ändernden Gesetz kompatibel ist.

Anforderungen an das Verfahren, in dem neue Gesetze vorbereitet werden

Auch durch Anforderungen an das Verfahren, in dem Gesetzentwürfe vorbereitet werden, kann auf die Qualität der Gesetze eingewirkt werden.

Das Verfahren, wie ein Gesetzentwurf bis zur Beschlussfassung im Kabinett zu erarbeiten ist, ist in der GGO sehr ausführlich geregelt. Insbesondere ist im einzelnen festgelegt, welche Stelle in welchem Stadium an der Erarbeitung zu beteiligen ist. Kurz gefasst sind diejenigen zu beteiligen, deren Zustimmung erforderlich ist, denen später der Vollzug des Gesetzes anvertraut ist sowie organisierte Interessen, also insbesondere Verbände und Gewerkschaften.

Diese Beteiligungspflichten haben mehrere Funktionen.

Zum einen sollen sie gewährleisten, dass die zu beteiligenden Stellen ihr Sachwissen in die Gesetzesvorbereitung einbringen. Insoweit dienen sie auch dem Ziel, ein gutes Gesetz zu erarbeiten.

In der Praxis haben sie aber vor allem das Ziel, durch die Beteiligung - wenn möglich - einen Konsens über die neue Regelung herzustellen, um so ihre Verabschiedung zu erleichtern. Außerdem soll

durch die Beteiligung insbesondere der Verbände und Gewerkschaften die Akzeptanz der neuen Regelung verbessert werden.

In der Praxis des Gesetzgebungsalltags ist dabei immer wieder festzustellen, dass im Konfliktfall, d.h., wenn beide Ziele im Widerspruch zueinander stehen, der Konsenserzielung der Vorrang gegenüber Qualitäts Gesichtspunkten gegeben wird. Auch von daher ist es wichtig, dass sich alle am Verfahren Beteiligte auf gemeinsame Qualitätsstandards verpflichten. (S. These 5).

Offene Beteiligung im Internet

Eine Verbesserung der Qualität neuer Gesetze durch Verfahrensbeteiligungen könnte möglicherweise dadurch erreicht werden, dass Gesetzentwürfe in einem bestimmten Stadium der Vorbereitung veröffentlicht und insbesondere ins Internet gestellt werden mit dem Ziel, dass auch die Bürgerinnen und Bürger ihr Sachwissen und ihre Vorstellungen in die Gesetzesvorbereitung einbringen können.

Da viele Bürger im Lesen (und Verstehen) von Gesetzentwürfen ungeübt sind, wäre es allerdings notwendig, neue Formen der Gesetzentwürfe (z.B. ausführlichere Begründungen, zusätzliche Erläuterungen¹) auszuprobieren. Gut geeignet für eine solche offene Beteiligung sind auch Grün- und Weißbücher, die ein geplantes Gesetzesvorhaben in verständlicher Form und Sprache im Vorfeld eines förmlichen Gesetzentwurfes beschreiben.

Die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Erarbeitung von Gesetzentwürfen ist sicher nicht in jedem Fall möglich und geeignet. An geeigneten Gesetzentwürfen sollte die Öffentlichkeitsbeteiligung jedoch auch bei uns in Deutschland erprobt werden. In anderen Ländern ist die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Vorbereitung von Rechtsvorschriften in gewissem Umfang durchaus schon üblich.

¹ Hier käme auch ein Gesetzesvorschlag, der in verständlicher Sprache die Ziele und wesentlichen Inhalte des Gesetzentwurfs umschreibt, in Betracht. Siehe ausführlich Hermann Hill (Hrsg.) Gesetzesvorschlag, Verbesserter Zugang des Bürgers zum Recht

These 5

Die einzuhaltenden Qualitätsstandards für gute Gesetze sollten von der Bundesregierung, dem Bundesrat und dem Bundestag gemeinsam festgelegt werden.

Wie bereits in der Begründung zu These 1 ausgeführt, tragen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Bundesministerien einen ganz wesentlichen Teil der Verantwortung für die Ausgestaltung der Gesetze.

Die Gesetzentwürfe, die vom Bundestag verabschiedet werden und in Kraft treten, sind zu annähernd 100 Prozent in den Ministerien vorbereitet und erarbeitet worden. Denn auch die Gesetzentwürfe, die durch die Regierungsfractionen initiativ in den Bundestag eingebracht und beschlossen werden, werden in den Ministerien erarbeitet und formuliert. Schließlich werden die Änderungen, die in den Beratungen im Bundestag an dem Gesetzentwurf vorgenommen werden, in aller Regel durch sog. Formulierungshilfen von dem zuständigen Fachministerium gestaltet.

Auf Grund dieser Gesetzgebungspraxis können und müssen Qualitätsverbesserungen in erster Linie bei der Gesetzgebungsarbeit in den Ministerien ansetzen. Zuallererst müssen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ministerien bei der Vorbereitung und Erarbeitung eines Gesetzentwurfs die definierten Qualitätsstandards einhalten.

Es liegt auf der Hand, dass, wenn ein Gesetzentwurf erst einmal ausformuliert vorliegt, im Nachhinein Qualitätsverbesserungen erheblich schwieriger sind, als wenn die Qualitätsanforderungen bereits während der Erarbeitung in vollem Umfang berücksichtigt werden.

Dennoch sollten auch der Bundesrat und der Bundestag die einzuhaltenden Qualitätsstandards mitbeschließen und auf ihre Einhaltung achten.

Die Bundesländer sind bereits bei der Vorbereitung der Gesetzentwürfe von dem federführenden Fachministerium zu beteiligen (§ 47 Abs. 1 GGO). Im Hinblick auf eine möglicherweise notwendige Bundesratszustimmung und der damit verbundenen politischen Kompromisse ist es für die Qualitätssicherung besonders wichtig, dass auch die Vertreter der Länder denselben Qualitätsstandards wie die Mitarbeiter in den Bundesministerien verpflichtet sind.

Der Bundestag ist grundsätzlich völlig frei, einen Gesetzentwurf der Bundesregierung beliebig zu verändern. In der Praxis werden die Regierungsentwürfe aber von der Regierungsmehrheit oft ohne wesentliche Änderungen im Bundestag verabschiedet.

Der Bundestag und - bei Zustimmungsgesetzen - auch der Bundesrat tragen aber die volle Verantwortung für ein Gesetz, das verabschiedet wird und in Kraft tritt. Dieser Verantwortung würde der Bundestag aber nicht gerecht, wenn er die Diskussion über die Qualität der Gesetze faktisch den Bundesministerien, die für ihn die Gesetze vorbereiten und formulieren, überlässt. Auch bei den Beratungen im Bundestag sollten nicht nur die politischen Zielvorstellungen und ihre Umsetzung, sondern auch die Fragen der Qualität dieser Umsetzung eine wichtige Rolle spielen. Dies ist aber nur möglich, wenn sich auch der Bundestag zusammen mit der Bundesregierung und dem Bundesrat auf gemeinsame Qualitätsstandards verpflichtet.¹

These 6

Qualitätsverbesserungen bei der Rechtsetzung lassen sich wirksam und auf Dauer nur erreichen, wenn Strukturen geschaffen werden, die gewährleisten können, dass die definierten Qualitätsstandards auch eingehalten werden.

¹ Auf EU-Ebene haben die drei an der Rechtsetzung beteiligten Organe, das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission, eine Interinstitutionelle Vereinbarung getroffen und gemeinsame Leitlinien für die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften festgelegt. Die Juristischen Dienste der drei Organe haben auf dieser Grundlage einen Leitfaden ausgearbeitet, der die einzelnen Leitlinien erläutert und mit Beispielen handhabbar macht.

Alle bisherigen Erfahrungen mit Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung haben deutlich gemacht, dass die Formulierung von inhaltlichen Anforderungen an Gesetzentwürfe allein nicht ausreicht, um wirkliche Qualitätsverbesserungen bei der Rechtssetzung zu erreichen.

Erfahrungen mit den Blauen Prüffragen

Insbesondere die Erfahrungen mit den Blauen Prüffragen, die durch Beschluss der Bundesregierung 1984 in den Bundesministerien verbindlich eingeführt wurden und die jeder, der an einem Regelungsvorhaben beteiligt war, anwenden sollte, haben dies gezeigt. Dieser Prüffragenkatalog enthielt die wichtigsten Gesichtspunkte, die bei der Erarbeitung neuer Vorschriften berücksichtigt werden sollten, in Form von Fragen, die gestellt und beantwortet werden sollten.

Der geringe Erfolg dieses Prüffragenkatalogs, der mit der Neufassung der GGO für gegenstandslos erklärt wurde, hatte vor allem drei Gründe:

Zum einen waren die zu berücksichtigenden Gesichtspunkte (Notwendigkeit, Wirksamkeit, Verständlichkeit) so abstrakt geblieben, dass sie im konkreten Fall eines zu erarbeitenden Gesetzes oft keine klaren Maßstäbe für die Gesetzesausgestaltung liefern konnten.

Zum anderen fehlte es an organisatorischen Strukturen, die sicherstellten, dass der Prüffragenkatalog auch wirklich abgearbeitet wurde. Schließlich war es nicht erforderlich, dass die Antworten auf die Prüffragen dokumentiert wurden. Deshalb konnten sich in der Praxis auch keine gültigen Standards herausbilden, die zu einer Konkretisierung der zu berücksichtigen Gesichtspunkte und zu einer dauerhaften Qualitätsverbesserung geführt hätten.

Strukturen zur Qualitätssicherung notwendig

Ähnliche Erfahrungen wie die mit den Blauen Prüffragen haben auch andere Staaten bei ihren Bemühungen um eine bessere Rechtsetzung gemacht.¹

Für den Mandelkern-Bericht ist die Frage der Strukturen deshalb „der absolut **vorrangige Dreh- und Angelpunkt**, der letztendlich für den Erfolg der Bemühungen um eine bessere Rechtsetzung (oder deren Scheitern) ausschlaggebend ist.“ (Hervorhebung im Original)

Weiter heißt es dort:

„Diejenigen, die die politische Verantwortung tragen, sehen sich oft einem enormen öffentlichen Druck ausgesetzt, Vorschriften zu einem ganz spezifischen Bereich innerhalb extrem kurzer Fristen zu konzipieren; ein Druck, der nur schwer abzuwehren ist. Dies birgt unweigerlich das hohe Risiko, dass dabei schlechte Gesetze herauskommen. Die Bedingungen einer Mediengesellschaft lassen sich kaum verändern. Geeignete Strukturen für bessere Rechtsetzung haben jedoch eine gute Chance, ein angemessenes Gegengewicht zu bilden, indem sie die politisch Verantwortlichen bei ihren Bemühungen um eine Rechtsetzung von höherer Qualität unterstützten. Jene können dem öffentlichen Druck nachhaltig das ebenfalls im manifest öffentlichen Interesse liegende Postulat der Beachtung der Regeln zur Normqualität entgegensetzen. Die politischen Entscheidungsträger können auf Abläufe und Strukturen verweisen, an die sie selbst gebunden sind. Von der Systematik her handelt es sich dann um ein gezielt eingebautes Regulativ im Interesse des demokratischen Gesamtsystems. Dies braucht – wie funktionierende Systeme beweisen – keineswegs zu ernsthaften Verzögerungen im Rechtsetzungsprozess zu führen, sondern ist die Gewähr dafür, dass die Qualität der Rechtsetzung als unabhängiges öffentliches Gut gebührend berücksichtigt wird.“

Diese Begründung ist auch für den Rechtsetzungsprozess in Deutschland in vollem Umfang zutreffend und bedarf keiner weiteren Kommentierung.

¹ S. im einzelnen die OECD-Berichte und den Mandelkern-Bericht

Für die Frage, welche Strukturen geschaffen werden sollten, gibt es sehr unterschiedliche Antworten, wie der Vergleich mit anderen Staaten zeigt. Wesentlich für die Wirksamkeit solcher Strukturen ist aber, dass die besonderen Gegebenheiten des nationalen Rechtsetzungsprozesses berücksichtigt werden. Während in anderen Ländern z.T. mehr zentrale Einrichtungen favorisiert werden, die die Einhaltung der Qualitätsstandards gewährleisten sollen, empfiehlt sich für die Bundesrepublik Deutschland u.a. auch im Hinblick auf die verfassungsrechtlich garantierte Ressortverantwortung (Art. 65 GG) eine dezentrale Lösung.

Für die Gewährleistung einer dauerhaften Qualität der Rechtsetzung auf Bundesebene wird deshalb eine Struktur vorgeschlagen, die sich bereits in anderem Zusammenhang gut bewährt hat.

Bewährtes Organisationsmodell auch zur Qualitätssicherung geeignet

Da die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ministerien eine ganz wesentliche Verantwortung für die Ausgestaltung der Gesetzentwürfe haben (s. These 1), müssen vor allem in den Ministerien Strukturen geschaffen werden, die die Einhaltung der festgelegten Qualitätsstandards gewährleisten.

Vorbild für eine solche Struktur könnte dabei das Organisationsmodell sein, mit dem innerhalb der Bundesministerien sichergestellt wird, dass ein Gesetzentwurf mit der Verfassung in Einklang steht.

Zusammengefasst geschieht dies in folgender Weise:

Die Bundesministerien des Innern und der Justiz sind fachlich für die Auslegung des Grundgesetzes zuständig. Sie sind daher von einem Fachministerium, das einen Gesetzentwurf zu erarbeiten hat, immer zu beteiligen, wenn die Verfassungsmäßigkeit einer zukünftigen Rechtsnorm in Frage steht.

Jedes Fachressort hat aber in der Regel auch intern eine Stelle, die über ein besonderes verfassungsrechtliches Know-how verfügt, und dem zuständigen Fachreferat, das für die Erarbeitung des Gesetzentwurfs federführend zuständig ist, bei der (Vor-)Prüfung der Verfassungsmäßigkeit behilflich sein kann. Denn jedes Ministerium ist selbstverständlich bestrebt, einen Gesetzentwurf erst dann in die allgemeine Abstimmung zu geben, wenn er den Erfordernissen der Verfassungsmäßigkeit genügt.

Dieses Organisationsmodell eignet sich auch als eine Struktur, die eine bessere Rechtsetzung gewährleisten könnte.

Ein oder zwei Ressorts, BMI und/oder BMJ sind letztendlich zuständig und verantwortlich für die Qualität neuer Vorschriften. Zu ihren Aufgaben würde es auch gehören, die Qualitätsstandards federführend zu formulieren, die gemeinsam von Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat verabschiedet werden sollten (s. These 5). Darüber hinaus müsste es in jedem Fachministerium eine Stelle geben, die das erforderliche Know-how für die gute Ausgestaltung von Gesetzentwürfen erwirbt und fortentwickelt. Sie berät das fachlich zuständige Referat bei der Erarbeitung neuer Vorschriften und überwacht gegebenenfalls die Einhaltung der festgelegten Qualitätsstandards.

Ergänzt werden sollte diese Struktur in den Bundesministerien dadurch, dass auch im Bundestag und im Bundesrat Stellen mit der Aufgabe betraut werden, besonderes Know-how hinsichtlich der gemeinsam mit der Bundesregierung festgelegten Qualitätsstandards zu erwerben und im Dialog mit dieser weiter zu entwickeln.

These 7

Ein Modernisierungsprogramm zur Verbesserung der Rechtsetzung muss auch die systematische Beobachtung und Überprüfung der geltenden Rechtsvorschriften enthalten.

Evaluierung neuer Vorschriften

Derzeit findet eine systematische Beobachtung und Überprüfung neu in Kraft getretener Gesetze nicht statt. In Einzelfällen fordert das Parlament von der Regierung Berichte an, wie sich neue Gesetze in der Praxis auswirken. Teilweise wird eine Berichtspflicht bereits in das neue Gesetz selbst aufgenommen. In den meisten Fällen wird ein neues Gesetz jedoch der Praxis ohne eine begleitende und systematisierte Beobachtung „ausgeliefert“.

Die tatsächlichen Auswirkungen des neuen Gesetzes erfährt das zuständige Bundesministerium, das den Gesetzentwurf vorbereitet und erarbeitet hat, eher „zufällig“, indem Vollzugsbehörden, Anwender oder Betroffene – zumeist nur negative und punktuelle – Rückmeldungen geben.

Bei fast jedem neuen Gesetz gibt es jedoch Ungewissheiten, wie die Regelungen sich in der Wirklichkeit auswirken werden. Selbst eine gute Gesetzesfolgenabschätzung wird immer eine Prognose bleiben, die im Einzelfall durch die Realität falsifiziert werden kann. Da das Instrument der Gesetzesfolgenabschätzung (s. These 4) bisher noch zögerlich in der Praxis der Gesetzgebung angewandt wird, sind derzeit die Ungewissheiten über die Auswirkungen neuer Gesetze eher groß.

Ein eklatantes Beispiel aus diesem Jahr ist das sog. Hartz-IV-Gesetz, durch das Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum 1. Januar 2005 zusammengelegt werden:

Während der Bund auf Grund der neuen Regelungen eine **Entlastung** der Kommunen um 2,5 Mrd. Euro prognostizierte, rechneten die kommunalen Spitzenverbände dem Bund vor, dass im Gegenteil die Kommunen hierdurch mit 2,4 Mrd. Euro **belastet** würden.

Durch eine systematisierte Beobachtung neuer Gesetze können systematisch Erfahrungen mit ihren Auswirkungen gesammelt werden. Diese Erfahrungen, die dann in die Ausgestaltung neuer Gesetze einfließen können, werden längerfristig zu einer deutlichen Qualitätsverbesserung der Rechtsetzung führen.

Systematische Überprüfung des geltenden Rechts

Auch Gesetze unterliegen einem Alterungsprozess. Die Lebenssachverhalte, z.T. auch die Werte, die einst den Regelungen zugrunde lagen, können sich im Lauf der Zeit erheblich verändern. Diese Veränderungen werden derzeit weder systematisch beobachtet noch wird ihnen immer rechtzeitig Rechnung getragen. **Zu einem Modernisierungsprogramm im Bereich der Gesetzgebung muss daher auch die systematische Überprüfung des geltenden Rechts gehören.**

Zielsetzung einer solchen Überprüfung sollte vor allem sein, das Recht zu vereinfachen, vergleichbare Sachverhalte mit möglichst gleichen Regelungen zu versehen, Widersprüche in der Rechtsordnung zu beseitigen und zersplitterte Rechtsgebiete ggf. in einer Kodifizierung zusammenzuführen. Als Instrument bietet sich insoweit eine unabhängige Kommission an, die die notwendigen Vorarbeiten leistet und den Gesetzgebungsorganen, Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat, entsprechende Vorschläge unterbreitet.

Zum Autor

Rechtsanwalt Dr. Ortlieb Fliedner war viele Jahre im Bundesministerium des Innern für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung zuständig sowie Sekretär der Unabhängigen Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes (Waffenschmidt-Kommission). Von 1995 bis 1999 war er erster hauptamtlicher Bürgermeister in Marl. Er ist Mitglied im Vorstand der Deutschen Gesellschaft für Gesetzgebung. Mail: Fliedner-hadamik@t-online.de

Gute Gesetzgebung

Welche Möglichkeiten gibt es, bessere Gesetze zu machen?

Ortlieb Fliedner

Dezember 2001

- ◆ Unsere Gesetzgebung ist einer z.T. heftigen Kritik ausgesetzt. Ein Teil der Kritik, insbesondere der Vorwurf der ständig steigenden Gesetzesflut und der mangelnden Steuerungsfähigkeit des Rechts, verkennt jedoch die Wirklichkeit, ist eher populistisch und nicht zielführend.
- ◆ Das Gesetz ist und bleibt im demokratischen Rechtsstaat das wesentliche und hauptsächliche Instrument, um Politik praktisch zu gestalten. Beschwörungsformeln, dass die Zahl unserer Gesetze nicht ständig weiter wachsen dürfe, verkennen, dass ein Verzicht auf den Erlass eines Gesetzes in der Regel gleichbedeutend mit dem Verzicht wäre, auf einem bestimmten Gebiet Politik zu machen und diese umzusetzen.
- ◆ Ansatzpunkte für bessere Gesetze liegen u.a. in einer Trennung der Diskussion über die politischen Ziele und Inhalte eines Gesetzes von der über ihre gesetzgebungsfachliche Umsetzung. Die politischen Ziele und Inhalte eines neuen Gesetzes werden im politischen Diskussions- und Meinungsbildungsprozess bewertet. Kriterien sind hier u.a. die Notwendigkeit, ein neues Gesetz zu erlassen, seine Akzeptanz bei den Betroffenen oder ob sein Inhalt den jeweiligen Vorstellungen von Gerechtigkeit entspricht. Ihre Bewertung hängt wesentlich vom jeweiligen politischen Standort ab. Allgemein gültige Standards lassen sich für diese Fragen nicht formulieren. Letztlich entscheidet allein der Wähler, ob die mit neuen Gesetzen verwirklichte Politik als gut oder schlecht bewertet wird.
- ◆ Für die gesetzgebungsfachliche Umsetzung der gewollten politischen Inhalte eines neuen Gesetzes lassen sich dagegen allgemein gültige Standards entwickeln und festlegen. Sie sollen sicherstellen, dass die politischen Ziele und Inhalte eines Gesetzes effizient und ökonomisch umgesetzt werden.
- ◆ Gesetzgebungsfachliche Anforderungen an ein gutes Gesetz beziehen sich vor allem auf eine verständliche Sprache, auf klaren Aufbau, Logik, Widerspruchsfreiheit und Eindeutigkeit, auf Wirksamkeit, Praktikabilität, Vollzugstauglichkeit und Vollzugsaufwand, auf die Vermeidung überflüssiger Vorschriften und Einzelregelungen sowie auf eine angemessene Aufbereitung des Sachverhalts, der dem zu regelnden Problem zugrunde liegt.
- ◆ Eine bessere oder schlechtere gesetzgebungsfachliche Ausgestaltung eines Gesetzes führt zu mehr oder zu weniger Zweifelsfragen und mithin zu mehr oder weniger Problemen und vor allem Kosten bei der Anwendung und der Inanspruchnahme der Gerichte. Kosten verursacht auch der mit der Anwendung neuer gesetzlicher Regelungen verbundene Aufwand. Sie sind daher ein wichtiger Gesichtspunkt für die gesetzgebungsfachliche Qualität eines Gesetzes.

Gefördert von der Henry und Frieda Jacoby-Stiftung

Herausgeber und Redaktion: Albrecht Koschützke, Stabsabteilung der Friedrich-Ebert-Stiftung
53170 Bonn, Tel.: 0228 – 883375, Fax: 883432, E-Mail: albrecht.koschuetzke@fes.de

- ◆ Die strukturellen und tatsächlichen Abläufe des Gesetzgebungsverfahrens und typische Verhaltensweisen der Akteure führen tendenziell zu folgenden Mängeln bei neuen Gesetzen:
 - mangelnde Verständlichkeit, weil die Formulierungen nicht am Verständnishorizont der Anwender, sondern an dem der am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten ausgerichtet werden,
 - Perpetuierung von Gesetzesmängeln und nicht erforderlichen fachgesetzlichen Besonderheiten, weil von alten Vorbildern „abgeschrieben“ wird
 - Widersprüchlichkeiten, unnötige Spezialregelungen oder das Nebeneinander unterschiedlicher Regelungen, die denselben Lebenssachverhalt betreffen, aufgrund mangelnder Koordinierung der Zuständigkeitsbereiche,
 - geringe Praxistauglichkeit aufgrund der „Praxisferne“ des Bundesgesetzgebers,
 - Einzelfallregelungen, die die Grundgedanken eines Gesetzes verdecken,
 - überflüssige Regelungen, die aber schädlich sein können,
 - schwammige und unklare Regelungen, weil der politische Kompromiss in den bereits vorliegenden Gesetzentwurf unmittelbar hineinformuliert wurde.
- ◆ Bei der Vorbereitung und Erstellung eines neuen Gesetzes vermischen sich gesetzgebungsfachliche Gesichtspunkte und die politischen Ziele und Inhalte auch, weil die politische Diskussion um die neuen gesetzlichen Regelungen oft erst mit der Vorlage des ausformulierten Gesetzentwurfes beginnt. Nicht selten werden zudem gesetzgebungsfachliche Argumente vorgeschoben, um die politischen Ziele und Inhalte eines neuen Gesetzes zu bekämpfen. Ist der Inhalt eines neuen Gesetzes erkennbar politisch umstritten, sollte deshalb der politische Diskussionsprozess des neuen Gesetzes vorgezogen werden und erst, wenn die wesentlichen Fragen ausdiskutiert sind, die gesetzgebungsfachliche Ausgestaltung erfolgen. Eckwerte-Papiere, Grün- und Weißbücher sind geeignete Instrumente, die Klärung der politischen Fragen vorzuziehen.
- ◆ Mit der Einführung eines Gesetzesvorspruchs können die politisch gewollten Ziele und Inhalte eines neuen Gesetzes besser und authentisch verdeutlicht werden. Außerdem würden das Verständnis, die Anwendung und die Auslegung des neuen Gesetzes erleichtert.
- ◆ „Gute Gesetze“ benötigen moderne gesetzgebungsfachliche Standards, die für die Ministerien durch Beschluss der Bundesregierung verbindlich zu machen sind. In einer „Richtlinie für gute Gesetzentwürfe“ müssen diese Standards durch Beispiele erläutert werden. Auch der Bundestag und der Bundesrat sollten in diese Entscheidung einbezogen werden.
- ◆ Um die Anwendung dieser Standards sicherzustellen, muss in jedem Ministerium eine eigenständige Organisationseinheit (Referat, Prüf- und Beratungsstelle) für die Einhaltung dieser Richtlinie zuständig sein. Sie hat hausinterne Gesetzentwürfe zu prüfen und die Fachreferate bei Vorbereitung und Formulierung von Gesetzentwürfen gesetzgebungsfachlich zu beraten.
- ◆ Für die Vorbereitung neuer Gesetze, z.B. für die Abschätzung der Gesetzesfolgen und der Gesetzeskosten, müssen einfache und praktikable Instrumente entwickelt und zur Verfügung gestellt werden, die auch im Arbeitsalltag der Ministerien zur Anwendung kommen können. Halbwissenschaftliche Anleitungen z.B. für die Berechnung von Gesetzeskosten oder für die Abschätzung der Gesetzesfolgen sind für den Gesetzgebungsalltag wenig hilfreich.
- ◆ Die auf der Struktur des Gesetzgebungsverfahrens beruhende „Praxisferne“ des Bundesgesetzgebers ist durch Panels von Anwendern und Betroffenen zu verringern. Durch Vereinbarung mit den Bundesländern und den kommunalen Spitzenverbänden sollte jedem bei einem Gesetzentwurf federführenden Ministerium die Möglichkeit eröffnet werden, Personen, die Erfahrung mit den gesetzlich zu regelnden Sachverhalten haben, zusammenzuholen und mit ihnen die beabsichtigten Regelungen zu diskutieren. Die Teilnehmer einer solchen Diskussionsrunde dürfen insoweit keinen Weisungen unterliegen.
- ◆ Die synoptische Darstellung eines Gesetzentwurfs erleichtert die Beratung des Entwurfs und vermeidet bei Änderungsgesetzen Formulierungsfehler.
- ◆ Die systematische Beobachtung der Gesetzesanwendung und eine regelmäßige Rechtsbereinigung sollten sicherstellen, dass auch den in Kraft getretenen Gesetzen keine Zöpfe wachsen, die Anwendern und Betroffenen Ärger und Verdruss bereiten.

Das Gesetz ist im demokratischen Rechtsstaat das wesentliche und hauptsächliche Instrument, um die Politik der gewählten und regierenden Mehrheit in die Tat umzusetzen. Mit anderen Worten: **Das Gesetz ist ein wesentliches Handlungsinstrument von Regierung und Parlament.**

Eine Regierung, die die notwendige Modernisierung des Staates in Angriff nehmen will und zu einem Hauptziel ihrer Politik erklärt, muss deshalb auch darauf achten, dass dieses wesentliche Handlungsinstrument, die Gesetzgebung, den Erfordernissen eines modernen Staates genügt.

Unsere Gesetzgebung ist jedoch einer breiten und z.T. heftigen Kritik ausgesetzt.

„Der Vorschriftenbestand des geltenden Rechts ist insgesamt zu umfangreich, teilweise zu detailliert und oft nur sehr schwer verständlich.“ Mit dieser Feststellung begann z.B. der Sach-

verständigenrat „Schlanker Staat“ seine Vorschläge zur „Reduzierung der Normenflut“.

Und der Vorsitzende der Deutschen Gesellschaft für Gesetzgebung, Professor Karpen, konstatiert in einem aktuellen Beitrag „Zum Stand der Gesetzgebungswissenschaft in Europa“: „Das Recht ist oft weder notwendig noch geistig beherrschbar, weder systematisch noch wirklich bekannt.“

Die breite und z.T. sehr heftige Kritik an der Gesetzgebung, die hier nur beispielhaft angeführt ist und sich beliebig vermehren ließe, begründet die Vermutung, dass unsere Gesetzgebung den Erfordernissen eines modernen Staates nicht vollständig genügt. Im folgenden soll daher der Frage nachgegangen werden, welche Möglichkeiten es gibt, bessere Gesetze zu machen. Dabei sollen keine theoretischen Möglichkeiten dargestellt und erörtert, sondern ganz konkrete und praktische Verbesserungsvorschläge aufgezeigt werden.¹

1. Vorherrschende Kritik: Gesetzesflut und Steuerungsversagen

1.1 Die unberechtigte Klage über steigende Gesetzesfluten

Eine der Hauptkritiken an der Gesetzgebung bezieht sich auf die **Zahl der Gesetze**. Es gebe zu viele Gesetze, die Flut der Gesetze steige ständig, ist eine weit verbreitete und immer wieder erhobene Klage.

Zweifel an der Berechtigung dieser Klage kommen jedoch auf, wenn als Antwort vor allem beschwörende Appelle formuliert werden. In der

Regierungserklärung vom 4. Mai 1983 heißt es z.B.: „In der Vergangenheit hat der Staat im Übermaß Aufgaben an sich gezogen. Umkehr ist dringend geboten. Es muss uns gelingen, das Recht zu vereinfachen und Überreglementierungen zu beseitigen.“

Dieser Regierungserklärung folgten zwar auch eine Reihe von Maßnahmen: Einsetzung der Unabhängigen Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes, kurz

¹ Die Analyse unserer derzeitigen Gesetzgebungstätigkeit sowie die im 7. Kapitel aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten beruhen wesentlich auf den langjährigen Erfahrungen des Autors mit der Gesetzgebungspraxis, die er als Mitarbeiter im Bundesinnenministerium, als Sekretär der Unabhängigen Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes, als Mitarbeiter einer Bundestagsfraktion, als Mitglied eines Kommunalparlaments sowie als Leiter einer Stadtverwaltung gewonnen hat.

Waffenschmidt-Kommission genannt, sowie später der Kommission „Schlanker Staat“, die beide umfangreiche Berichte und Empfehlungen vorlegten. Es wurden eine Reihe von Rechtsbereinigungsgesetzen erlassen, mit denen „zahlreiche Gesetze und Vorschriften aufgehoben wurden“. Mit den „Blauen Prüffragen“ wurde die strenge Notwendigkeitsprüfung für Gesetzentwürfe eingeführt.

Fast zwei Jahrzehnte später, im Mai 2000, äußerte sich Bundesinnenminister Otto Schily dennoch ähnlich beschwörend vor der Friedrich-Ebert-Stiftung: „Es darf nicht sein, dass die Zahl von Gesetzen und anderen Vorschriften ständig weiter anwächst. Das zu verhindern wäre schon ein schöner Erfolg. Darüber hinaus ist auch ein Abbau von Regelungen notwendig.“

Alle jene Maßnahmen konnten also nicht verhindern, dass heute ebenso wie eh und je eine Gesetzesflut beklagt und ihre Eindämmung gefordert wird. Dies legt den Verdacht nahe, dass es sich bei der Gesetzesflut eher um ein gern behauptetes (Vor-)Urteil denn um ein mit Fakten belegbares Sachurteil handeln könnte.

Betrachtet man die Gesetzgebungstatistik der letzten 50 Jahre, zeigt sich, dass sich die Gesetzgebungstätigkeit des Deutschen Bundestages keineswegs ständig ausweitet, sondern in deutlichen Wellenbewegungen verläuft. Für die jeweiligen Spitzen dieser Wellenlinie lassen sich dabei unschwer plausible Erklärungen finden.

In den ersten beiden Wahlperioden (WP) war die Zahl der verabschiedeten Gesetze besonders hoch: 1. WP 545, 2. WP 507 Gesetze. Zu Beginn der Bundesrepublik Deutschland mussten die rechtlichen Grundlagen für die neue Republik gelegt und das Recht der Nazizeit und der

Kontrollratsgesetzgebung abgelöst werden. In den nächsten drei Wahlperioden (3. WP 424, 4. WP 427, 5. WP 453 Gesetze) spiegelt sich dann der „normale“ politische Alltag eines demokratischen Parlaments wieder. Die 6. WP (1969 – 1972) mit dem gescheiterten Misstrauensvotum gegen Bundeskanzler Brandt und der vorzeitigen Parlamentsauflösung weist folgerichtig eine deutlich geringere Zahl von verabschiedeten Gesetzen, nämlich 335, auf.

Eine deutliche Spitze mit 516 Gesetzen hat die 7. WP von 1972 bis 1976. Die Umsetzung der zahlreichen Reformvorhaben der sozial-liberalen Koalition war nur durch eine erweiterte Gesetzgebungstätigkeit möglich.

Die nächsten Wahlperioden mit Ausnahme der 9. WP (in der 9. WP wurde im Anschluss an das erfolgreiche Misstrauensvotum gegen Bundeskanzler Schmidt der Bundestag bereits nach zweieinhalb Jahren aufgelöst und neu gewählt) zeigen wieder den „normalen“ Gesetzgebungsalltag (8. WP 354, 9. WP 139, 10. WP 320, 11. WP 369 Gesetze).

Mit der Vereinigung Deutschlands wächst der Bedarf an rechtlichen Regelungen ganz erheblich: In der 12. WP (1990 – 1994) werden 507 Gesetze und in der 13. WP (1994 – 1998) 566 Gesetze verabschiedet. Die 13. WP übertrifft damit zum ersten Mal die Zahl der Gesetze die der Deutsche Bundestag in seiner ersten Wahlperiode verabschiedet hatte!

Dieser Überblick über die Gesetzgebungstätigkeit des Deutschen Bundestages seit 1949 macht sehr deutlich, dass die Metapher von der ständig steigenden Gesetzesflut mit der Wirklichkeit wenig zu tun hat.

Es kommt ein weiteres hinzu: **Die reine Zahl der Gesetze hat nur einen sehr geringen Aus-**

sagewert. Der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ begründete seine Behauptung, dass die Flut der Gesetzgebung steige, u.a. mit dem Satz: „Der Bestand des geltenden Bundesrechts beläuft sich mittlerweile auf 1.928 Gesetze und 2.946 Rechtsverordnungen mit insgesamt über 84.900 Vorschriften.“ Da eine Vergleichszahl fehlt, stellt sich unweigerlich die Frage, wie denn festgestellt werden soll, welche Gesetze, Verordnungen und Vorschriften „zuviel“ sind. Und ist unsere Rechtsordnung dann übersichtlicher, wenn es zwanzig, vierzig oder einhundert Gesetze weniger gibt?

Auch im Hinblick auf den Inhalt und die Bedeutung eines Gesetzes ist Gesetz nicht gleich Gesetz. Während das Sozialgesetzbuch *ein* Gesetz ist, das weit über tausend Vorschriften hat, gibt es viele andere Gesetze, die nur aus wenigen Vorschriften bestehen.

Darüber hinaus muss zwischen dem Bestand an Gesetzen und den vom Bundestag jeweils verabschiedeten Gesetzen unterschieden werden. Ganz neue Gesetze, die im Gesamtbestand des geltenden Rechts noch nicht vorhanden sind, werden in einer Legislaturperiode in nur sehr geringer Anzahl vom Bundestag verabschiedet. **Bei den meisten Gesetzen, die vom Bundestag im Laufe einer Wahlperiode verabschiedet werden, handelt es sich um Änderungsgesetze, die ein bestehendes Gesetz an veränderte Verhältnisse anpassen und oft nur alte Vorschriften durch neue ersetzen.**

Dabei lässt es die Gesetzgebungstechnik zu, in Sammelgesetzen, oft Omnibusgesetze oder Mantelgesetze genannt, eine Vielzahl von Änderungsgesetzen in einem einzigen Gesetz zusammenzufassen. Haushaltsicherungsgesetze oder Rechtsbereinigungsgesetze sind bekannte Beispiele hierfür. *Ein* Gesetz in der Statistik kann also in

Wirklichkeit mehrere, z.T. sogar viele Gesetze beinhalten.

Alle diese Sachverhalte machen deutlich, dass der reinen Anzahl der Gesetze kein Aussagewert zukommt und daher die Forderung nach Reduzierung der Zahl der Gesetze für sich allein keinen Sinn macht. Ganz offensichtlich wird dies z.B. bei dem gerne in Sonntagsreden verpackten Vorschlag, dass der Bundestag nur noch dann ein Gesetz verabschieden dürfe, wenn er zuvor zwei bestehende Gesetze aufgehoben habe.

Vorschläge zur Verbesserung der Gesetzgebung, die allein darauf abzielen, unabhängig von ihrem Inhalt die Zahl der Gesetze zu reduzieren, haben daher keinerlei praktischen Wert.

1.2 Fehlende Nachweise für ein generelles Steuerungsversagen der Gesetze

Im Zusammenhang mit dem Vorwurf der Gesetzesflut wird häufig behauptet, dass wegen der Masse der Gesetze das Recht immer mehr seine Steuerungsfunktion verliere und seine Wirksamkeit und Akzeptanz stetig abnehme. Der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Wolfgang Clement wird nicht müde öffentlich zu betonen: „Es hat keinen Zweck, sich etwas vorzumachen: Die Regelungsmöglichkeiten sind reduziert, die Bedeutung des Rechts nimmt ab, und zwar die rechtlichen Regelungs- und Kontrollmöglichkeiten.“

Im Hinblick auf die zunehmende Globalisierung kann sicher festgestellt werden, dass es leichter geworden ist, sich den nationalen gesetzlichen Regelungen in bestimmten Fällen zu entziehen. Dies hat allerdings wenig mit mangelnder Steuerungsfähigkeit des Rechts

zu tun. Vielmehr haben sich die realen Bedingungen der Rechtsunterworfenheit verändert. Bei bestimmten „grenzüberschreitenden Sachverhalten“ kann ein Nationalstaat allein keine wirksamen Regelungen mehr treffen. Dies kann nur noch im Zusammenwirken der betroffenen Staaten erfolgen. Dass hier die internationale Zusammenarbeit hinter der realen Entwicklung in der Welt zurückgeblieben ist, ist aber kein Beleg für mangelnde Steuerungsfähigkeit des Rechts, sondern macht vor allem die Schwierigkeiten deutlich, das Denken in nationalstaatlichen Kategorien zu überwinden.

Überzeugende Beweise für die These, dass die Gesetze als Steuerungsinstrument versagen, wurden bisher nicht vorgelegt. Empirische Untersuchungen über die Wirksamkeit von Gesetzen sind singulär und eher zufällig, denn systematisch. In einer 1999 erschienenen Studie „Wirkungsforschung zum Recht I“, in der zwanzig verschiedene Beiträge zur Wirkungsforschung zusammengefasst sind und die damit einen guten Überblick über den aktuellen Stand der Wirkungsforschung bietet, sind sowohl positive Beispiele erfolgreicher Gesetzgebung als auch eher problematische Fälle enthalten. Das vorliegende Material zur Wirkung und zur Akzeptanz von Gesetzen lässt jedenfalls nicht den Schluss zu, dass das Gesetz als staatliches Steuerungsinstrument ausgedient habe.

Ganz im Gegenteil: Unsere Verfassung schreibt dem Staat vor, ein Gesetz zu verabschieden, wenn er Regelungen treffen möchte, die den Grundrechtsbereich der Menschen berühren. Darüber hinaus muss der Gesetzgeber die wesentlichen Regelungen selbst treffen, wenn er seine Regelungsbefugnis auf die Regierung delegieren

will. Praktisch bedeutet diese vom Bundesverfassungsgericht maßgeblich entwickelte Wesentlichkeitstheorie, dass das Gesetz auch in Zukunft das wichtigste und hauptsächliche Handlungsinstrument des demokratischen Rechtsstaates bleiben wird.

Hinzu kommt, dass in erster Linie das vom Volk gewählte Parlament die demokratische Legitimation hat, für alle Bürgerinnen und Bürger verbindliche Anordnungen in Form von Gesetzen zu treffen. Jede Verlagerung der Regelsetzung auf die Regierung und Verwaltung oder auf gesellschaftliche Gruppen oder die Wirtschaft ist immer mit einem Verlust von demokratischer Legitimation verbunden oder entbehrt überhaupt der demokratischen Legitimation.

Da es im demokratischen Rechtsstaat zum Gesetz keine Handlungsalternative für die gewählte Regierung und die sie tragende parlamentarische Mehrheit gibt, ist es ziemlich müßig, allgemein Steuerungsverluste des Rechts zu beklagen. Vielmehr muss eine Regierung, die den Staat fit für die Zukunft machen möchte, alles daran setzen, dass das Handlungsinstrument Gesetz unter den Bedingungen und Gesetzmäßigkeiten eines demokratischen Rechtsstaates so optimal wie möglich einsetzbar ist. Hier sind aber noch längst nicht alle Möglichkeiten der Verbesserung unserer Gesetzgebung ausgeschöpft, wie im folgenden aufzuzeigen sein wird.

Fazit: Steigende Gesetzesfluten und ein generelles Steuerungsversagen der Gesetze, zwei Hauptkritikpunkte an der Gesetzgebung, sind in der Wirklichkeit nicht nachweisbar und bieten deshalb auch keine Ansatzpunkte für bessere Gesetze.

2. Zwei grundlegend unterschiedliche Anforderungen an gute Gesetze: politische Maßstäbe und gesetzgebungsfachliche Standards

Da es für unsere Fragestellung darum geht, das Handlungsinstrument Gesetzgebung zu verbessern, beziehen sich die nachfolgenden Erörterungen, wenn von Gesetzen gesprochen wird, auf die Gesetzentwürfe und Gesetze, wie sie vom Parlament verabschiedet und im Bundesgesetzblatt veröffentlicht werden.

Um konkrete Ansatzpunkte für bessere Gesetze zu erhalten, muss Klarheit darüber bestehen, nach welchen Maßstäben zu beurteilen ist, ob ein Gesetz „besser“ oder „schlechter“, „gut“ oder „schlecht“ ist.

In Lehrbüchern und Beiträgen, die sich mit dem Thema Gesetzgebung befassen, findet man oft eine mehr oder weniger ausführliche Aufzählung von Gesichtspunkten, die berücksichtigt sein müssen, damit ein „gutes“ Gesetz vorliegt. In diesem Zusammenhang wird gerne ein Dekret Gratians zitiert, das folgende Anforderungen an das Gesetz zusammenfasst: *Ein Gesetz sollte ehrenhaft, gerecht, möglich, naturgemäß, den Landesgewohnheiten angemessen, Ort und Zeit entsprechend, notwendig, zweckmäßig, deutlich, und nicht für den privaten, sondern für den gemeinen Nutzen der Bürger erlassen sein.*

Der entscheidende Mangel solcher Aufzählungen von Anforderungen an „gute Gesetze“ liegt darin, dass nicht zwischen Maßstäben, an denen die gewollten politischen Inhalte und Ziele des Gesetzes gemessen werden, und den Maßstäben, nach denen die „handwerkliche“ Qualität eines Gesetzes zu beurteilen ist, unterschieden wird. Eine solche Unterscheidung ist aber zwingend erforderlich, da sich nur für letztere allgemein

gültige Standards entwickeln und verbindlich machen lassen.

Der politische Inhalt eines Gesetzes, die gewollte Politik, die die Regierungsmehrheit mit dem Gesetz in die Tat umsetzen will, lässt sich im wesentlichen auch nur politisch bewerten. In der öffentlichen politischen Auseinandersetzung wird z.B. darum gestritten, ob eine durch ein neues Gesetz angestrebte Veränderung des bisherigen Rechtszustandes überhaupt notwendig ist, ob sie dem Willen der Bevölkerung entspricht und von ihr akzeptiert würde und insbesondere, ob die mit dem neuen Gesetz verwirklichten politischen Vorstellungen „gerecht“ sind. In Wahrheit geht es bei diesen Diskussionen um die Frage, ob mit einem Gesetz gute oder schlechte Politik gemacht wird.

Objektivierbare Maßstäbe und allgemein gültige Standards für gute oder schlechte Politik gibt es in einer pluralistischen Demokratie nicht. In der Demokratie entscheidet allein der Wähler darüber, ob die Politik, die mit den Gesetzen einer Wahlperiode in die Tat umgesetzt wurde, gut oder schlecht war.

Bei den Maßstäben für eine gute „handwerkliche“ Vorbereitung und Ausgestaltung der Gesetze geht es dagegen um Standards, die unabhängig vom gewollten politischen Inhalt immer eingehalten werden können. Sie sollen im folgenden als *gesetzgebungsfachliche Standards* bezeichnet werden. **Aufgabe der gesetzgebungsfachlichen Standards ist es, zu gewährleisten, dass die mit einem neuen Gesetz gewollten politischen Ziele und Inhalte sowohl für den Staat als auch für die Betroffenen**

effizient und ökonomisch in die Wirklichkeit umgesetzt werden.

Bei ihnen geht es z.B. um die Frage, ob die gewählten Formulierungen für die Anwender und Betroffenen verständlich sind, ob das Gesetz einen klaren Aufbau hat, ob die Gesetze der Logik eingehalten wurden und ob die getroffenen Regelung nicht zu anderen Regelungen im Widerspruch stehen. Ferner ist die Praktikabilität und Vollzugstauglichkeit der Vorschriften von Bedeutung sowie der Umstand, dass kein unnötiger Aufwand für die Anwender und Betroffenen entsteht. Zu den gesetzgebungsfachlichen Standards gehört u.a. auch, dass der Sachverhalt, für den eine Problemlösung erfolgen soll, ausreichend aufgeklärt wurde.

Hervorzuheben ist, dass es bei den gesetzgebungsfachlichen Standards nicht um „die Kunst, Gesetze zu schreiben“, um *l'art pour l'art* geht, sondern dass sie sowohl erhebliche ökonomische Bedeutung haben als auch für das Vertrauen der Bürger in den demokratischen Rechtsstaat wichtig sind.

Jeder Fehler, jede Zweideutigkeit, jede Rechtsunklarheit, jeder Widerspruch, jede Unlogik in einem neuen Gesetz führt zu Auslegungsproblemen und Konflikten, die für die Betroffenen Rechtsunsicherheit bedeuten. Diese können dann erst durch die Rechtsprechung – oft nach vielen Jahren – beseitigt werden. Die Inanspruchnahme professionellen Rechtsbeistandes und das Führen von Prozessen ist aber mit erheblichen Kosten verbunden. Würde bei der Vorbereitung und Ausgestaltung der Gesetze dieser Aspekt stärker berücksichtigt, könnten zahlreiche Prozesse vermieden und erhebliche Kosten eingespart werden. Gerade auch im Hinblick darauf, dass unsere Gerichte immer wieder

über eine zu hohe Belastung klagen und regelmäßig Gerichtsentlastungsgesetze verabschiedet werden müssen, obwohl Deutschland das Land mit der höchsten Richterdichte in der Welt ist, ist diesem Gesichtspunkt künftig erheblich mehr Bedeutung zuzumessen.

Einem weiteren, ökonomisch bedeutsamen Gesichtspunkt wird ebenfalls zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet. **Mit einem neuen Gesetz sollte für Anwender und Betroffene nicht mehr Aufwand verbunden sein, als es der gewollte politische Inhalt zwingend erforderlich macht.** Die gesetzgebungsfachlichen Standards dienen auch dieser Anforderung. Werden sie nicht eingehalten, z.B. weil der dem Problem zugrunde liegende Sachverhalt nicht ausreichend aufgeklärt wurde, führt dies häufig dazu, dass den Anwendern und Betroffenen ein höherer Aufwand auferlegt wird als dies aufgrund der politischen Zielvorstellungen und des politisch gewollten Gesetzesinhalts notwendig gewesen wäre. Die Einhaltung moderner gesetzgebungsfachlicher Standards kann daher sowohl für die Vollzugsverwaltungen als auch für die Betroffenen erhebliche (positive) ökonomische Auswirkungen haben.

Schließlich leidet auch das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den demokratischen Rechtsstaat, wenn die von den gewählten Volksvertretern erlassenen Gesetze mit erheblicher Rechtsunsicherheit und unnötigen Kosten verbunden sind, die vermieden werden könnten.

Die **Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes** ist zwar eine wichtige Anforderung für neue Gesetze, kann aber hier außer Betracht bleiben: Die Normen unseres Grundgesetzes sind von ganz wesentlicher Bedeutung für neue Gesetze. Jede Vorschrift eines neuen Gesetzes muss mit den Regelungen und Grundwerten der Verfassung

vereinbar sein. Für die Feststellung, ob dies der Fall ist, hat das Bundesverfassungsgericht das Entscheidungsmonopol. Von dieser Anforderung zu trennen ist **die Frage nach der Qualität neuer Gesetze. Wenn ein neues Gesetz gegen Normen des Grundgesetzes verstößt, ist es nicht schlecht, sondern verfassungswidrig.** Unsere Fragestellung, nach welchen Maßstäben zu beurteilen ist, ob ein Gesetz als besser oder schlechter anzusehen ist und wie Gesetze besser gemacht werden können, setzt daher voraus, dass es sich um ein Gesetz handelt, das mit dem Grundgesetz im Einklang steht.

Erfolgt die politische Bewertung eines Gesetzes also nach Maßstäben, deren Inhalt mit politischen Werten ausgefüllt wird, über die in einer pluralistisch verfassten Demokratie letztlich nur der Wähler entscheiden kann, können für die gesetzgebungsfachliche Vorbereitung und Ausgestaltung eines Gesetzes unabhängig von seinen politischen Zielvorstellungen und seinem politischen Inhalt allgemeine Standards entwickelt und Vorkehrungen getroffen werden, die die Einhaltung dieser Standards gewährleisten.

In der Praxis des Gesetzgebungsverfahrens ist es allerdings nicht immer leicht zu erkennen, auf welcher Ebene und mit welcher Art von Argumenten die Diskussion über die Qualität eines neuen Gesetzes geführt wird. Politische und ge-

setzungsfachliche Argumente fließen ineinander und **nicht selten werden gesetzgebungsfachliche Argumente vorgeschoben, um den politisch nicht gewollten Inhalt eines Gesetzes zu verhindern.** Wirtschaftsverbände wehren sich z.B. immer wieder gegen Pflichten, die der Gesetzgeber zum Schutz von Schwächeren oder der Umwelt gesetzlich anordnet, mit dem Argument, dass hierdurch unnötige bürokratische Hemmnisse entstünden, die den Unternehmer in der Entfaltung seiner unternehmerischen Kreativität behindern würden.

Um wirksame und praktikable Verbesserungen bei der Gesetzgebung zu erreichen, ist es aber zwingend erforderlich, zwischen den politischen und gesetzgebungsfachlichen Beurteilungsmaßstäben zu unterscheiden.

Vor einer Erörterung, in welchen Bereichen gesetzgebungsfachliche Standards möglich und nötig sind, ist daher zunächst klarzustellen, welche von den insbesondere in der Gesetzgebungslehre immer wieder genannten Anforderungen an eine gute Gesetzgebung sich in erster Linie auf die politische Bewertung eines neuen Gesetzes beziehen. Der Inhalt dieser Anforderungen hängt so wesentlich vom jeweiligen politischen Standpunkt des Beurteilers ab, dass sich aus ihnen keine allgemein gültigen Gesichtspunkte für gute Gesetze entwickeln lassen.

3. Politische Bewertungsmaßstäbe

Vor allem drei Anforderungen, die immer wieder als Kriterien für eine gute Gesetzgebung genannt werden, unterliegen in erster Linie der politischen Bewertung: Die Notwendigkeit, gesetzgeberisch tätig zu werden, d.h.,

eine bestimmte Politik in die Tat umzusetzen, die Akzeptanz der neuen Regelung in der Bevölkerung und damit eng verbunden die Frage, ob der Inhalt des neuen Gesetzes als gerecht oder ungerecht empfunden wird.

Jeder Versuch, für diese Aspekte verbindliche Standards aufzustellen, muss scheitern. Denn die Beantwortung dieser Fragen hängt vor allem von dem jeweiligen politischen Standort ab. Ist ein Gesetz zwischen Regierungsmehrheit und Opposition umstritten, werden die einen das neue Gesetz, nämlich ihre Politik, als notwendig und gerecht „verkaufen“ und mit allen möglichen Mitteln für die Akzeptanz in der Bevölkerung werben. Die anderen werden versuchen, das Gesetz als nicht notwendig und/oder als ungerecht darzustellen. Wenn die Opposition glaubt, dass das Gesetz bei der Mehrheit der Bevölkerung keine Akzeptanz finden wird, kündigt sie manchmal auch an, sie werde das Gesetz wieder aufheben, wenn sie bei den nächsten Wahlen die Mehrheit erhalten wird.

Bei diesen Aspekten handelt es sich um Maßstäbe und Argumente, die für die politische Diskussion bestimmend sind und für die es keine verbindlichen Standards gibt. Allein die Wähler sind aufgerufen, durch ihre Wahlentscheidung das Urteil zu fällen, ob die mit den Gesetzen einer Wahlperiode in die Tat umgesetzte Politik „gut“ oder „schlecht“ war.

3.1 Die Notwendigkeit eines Gesetzes

Neue Gesetze strenger als bisher daraufhin zu prüfen, ob sie auch wirklich notwendig sind, wird als Maßnahme für eine bessere Gesetzgebung immer wieder gefordert. Von den Blauen Prüffragen, die die Bundesregierung 1984 einführte, bezogen sich allein fünf Fragen auf die Notwendigkeit des neuen Gesetzes insgesamt und nur ebenso viele auf alle weiteren Gesichtspunkte und die Prüfung der Einzelvorschriften. Auch die im Jahr 2000 neu erlassene Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) verlangt, in der Begründung eines Ge-

setzentwurfs die Notwendigkeit darzustellen (§ 43 Abs. 1 Nr. 1 GGO).

Die Notwendigkeit eines Gesetzesvorhabens wird jedoch in aller Regel auf der politischen Ebene und in der politischen Diskussion entschieden. Im Normalfall legen die Wahlprogramme und Koalitionsvereinbarungen den größten Teil des Gesetzgebungsprogramms einer Wahlperiode fest. Auch wenn auf Entwicklungen reagiert werden muss, die am Beginn einer Wahlperiode nicht vorhersehbar waren, wird in aller Regel von der Regierung und den Regierungsparteien auf der politischen Ebene entschieden, ob und wie reagiert werden soll. **Ist die politische Entscheidung gefallen, in einem bestimmten Bereich gesetzgeberisch tätig zu werden und die verabredete (Fach-)Politik in die Tat (mittels Gesetz) umzusetzen, bleibt für eine „strenge Notwendigkeitsprüfung“ des Gesetzesvorhabens, z.B. durch die Ministerialbürokratie, kein Raum mehr.**

In der Praxis werden sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ministerien hüten, ein von der politischen Spitze des Hauses in Auftrag gegebenes Gesetzesvorhaben als nicht notwendig in Zweifel zu ziehen, da sie sich sehr leicht dem Vorwurf der Illoyalität ausgesetzt sehen könnten. Könnten doch solche Zweifel von der politischen Führung dahin verstanden werden, dass der Beamte oder die Beamtin vielleicht noch der früheren Regierung nahe steht und die politischen Vorstellungen der neuen Regierung konterkarieren will.

Auch in den Fällen, in denen z.B. durch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts oder durch Rechtsakte der EU, die in nationales Recht transferiert werden müssen, gesetzgeberisches Handeln notwendig wird, läuft eine „strenge Notwendigkeitsprüfung“ ins Leere. Hier handelt

es sich um Fragen der Rechtsanwendung, die nicht streng, sondern richtig i.S. von rechtmäßig beantwortet werden sollten.

Sofern gesetzgeberisches Handeln nicht vorgegeben ist (z.B. durch Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Verpflichtung aus internationalen Verträgen) wird in der Regel auf der politischen Ebene entschieden, welche Politik mittels Gesetz in die Tat umgesetzt werden soll. Ob diese Entscheidung als gut oder schlecht anzusehen ist, unterliegt vor allem dem politischen Diskussionsprozess.

3.2 Die Akzeptanz eines Gesetzes

Ein Teil der Kritik an der Gesetzgebung bezieht sich auf die Behauptung, dass es neuen Gesetzen vielfach an Akzeptanz mangle. Die Bundesregierung hat sich diese Kritik zu eigen gemacht und in ihrem Modernisierungsprogramm als ein Ziel formuliert, „die Wirksamkeit und Akzeptanz von Recht zu erhöhen“. Auch der Vorsitzende der Deutschen Gesellschaft für Gesetzgebung, Professor Karpen, stellt in seinem Beitrag „Zum Stand der Gesetzgebungswissenschaft in Europa“ fest, dass die Akzeptanz von Normen zunehmend in den Vordergrund der Gesetzgebungslehre gerückt sei.

In manchen Diskussionsbeiträgen werden **Akzeptanz und Wirksamkeit** gleichgesetzt. Beide Aspekte müssen aber deutlich voneinander getrennt werden. Bei der Wirksamkeit geht es darum, in welchem Umfang das neue Gesetz befolgt wird, welches die Wirkungsbedingungen für Rechtsgehorsam sind. Bei der Akzeptanz geht es dagegen mehr um die inhaltliche Zustimmung zu den getroffenen Regelungen. Beispielsweise wird ein Steuergesetz, das sehr hohe

Steuern auferlegt, kaum große Akzeptanz finden, aufgrund strenger Sanktionen und einer effizienten Steuerverwaltung ist es möglicherweise aber sehr wirksam. Die Bedeutung des Akzeptanzgesichtspunktes verändert sich auch im Laufe der Zeit, während die Wirksamkeit immer nach den gleichen Kriterien zu beurteilen ist.

In der Entstehungsphase wird über den Inhalt eines neuen Gesetzes politisch diskutiert. Seine Akzeptanz ist in erster Linie politisch motiviert und begründet. Ist der Inhalt des Gesetzes politisch umstritten, wird der politische Gegner das Gesetzesvorhaben kritisieren und damit bei seinen Anhängern mangelnde Akzeptanz der beabsichtigten Regelungen hervorrufen. In Wahlkampfnahe wird die Opposition im Einzelfall auch ankündigen, dass sie das Gesetz wieder aufheben werde, wenn sie bei der nächsten Wahl die Mehrheit bekommen werde. In diesen Fällen wird die vermutete mangelnde Akzeptanz dazu genutzt, die in die Tat umgesetzte Politik der Mehrheit zu kritisieren und für die eigenen politischen Vorstellungen zu werben. Die Mehrheit wird demgegenüber die Vorzüge des neuen Gesetzes herausstellen und versuchen, so Akzeptanz zu erreichen. In dieser Phase herrscht also die politische Betrachtungsweise vor.

Ist das neue Gesetz in Kraft getreten, sind im Hinblick auf die Akzeptanz zwei unterschiedliche Sachverhalte zu beobachten.

Die Regierung und die Regierungsparteien versuchen, durch Begleitmaßnahmen die Akzeptanz des neuen Gesetzes, also ihrer Politik, zu erhöhen. Dazu gehören z.B. Broschüren oder Anzeigen, aber auch eine gezielte Förderung der Anwendung. Aufgrund der föderalistischen Struktur der Bundesrepublik, in der die Gesetzesanwendung in aller Regel den Ländern obliegt, sind hier allerdings dem Bund enge Gren-

zen gesetzt. Zum anderen kann, soweit die Gesetzesauslegung und -anwendung Spielräume zulässt, von denen, die in weiterem Sinne an der Anwendung des neuen Gesetzes beteiligt sind, der – politische oder interessengeleitete – Kampf für oder gegen die mit dem Gesetz verfolgten politischen Vorstellungen fortgeführt werden (dazu s. u. 5.2).

Je länger der Alltag der Gesetzesanwendung dauert, insbesondere wenn eine gefestigte Rechtsprechung vorliegt und der Inhalt des Gesetzes endgültig feststeht, desto mehr löst sich die inhaltlich Bewertung des Gesetzes von den politischen Zielvorstellungen bei seiner Entstehung. Die Akzeptanz der rechtlichen Regelungen wird dann davon bestimmt, wie sich die Gesetzesanwendung bei den Betroffenen auswirkt, insbesondere wie zufrieden sie mit den konkreten Anwendungsergebnissen sind. Veränderte Verhältnisse können dazu führen, dass eine bereits erreichte Akzeptanz wieder schwindet, weil die gesetzlichen Lösungen als nicht mehr sach- und zeitgemäß empfunden werden.

In unserem Zusammenhang, in dem es darum geht, die Möglichkeiten der Verbesserung der Gesetzgebung während der Erarbeitung eines neuen Gesetzes aufzuzeigen, unterliegt die Akzeptanz eines Gesetzes noch in vollem Umfang der politischen Bewertung. **Ob der Inhalt eines neuen Gesetzes „gute“ oder „schlechte“ Politik bedeutet und damit mehr oder weniger Akzeptanz findet, wird, wie gesagt, letztlich vom Wähler beantwortet. Objektivierbare Maßstäbe dafür gibt es nicht.**

3.3 Der gerechte Inhalt eines Gesetzes

Als Beurteilungsmaßstab für eine gute Gesetzgebung wird auch genannt, dass die Gesetze

„gerecht“ sein müssten. Gerechtigkeit ist aber in unserer pluralistisch verfassten Demokratie, in der nur das Grundgesetz verbindliche Werte vorgibt und im übrigen die verschiedensten politischen Überzeugungen und Wertvorstellungen miteinander konkurrieren, kein Maßstab, der einen verbindlichen Inhalt hätte. Wegen des hohen Sympathiewertes des Begriffs berufen sich zwar fast alle politischen Parteien darauf, dass die Gerechtigkeit Leitmaßstab ihrer Politik sei. Allerdings verstehen sie jeweils etwas anderes darunter.

In einem Interview (Die ZEIT vom 21.6.2000) brachte Ministerpräsident Kurt Biedenkopf dies auf den Punkt. Auf die Frage „Würden Sie Schröders berühmtem Gedanken zustimmen, dass es keine linke oder rechte, keine sozialdemokratische oder christdemokratische Politik mehr gibt, sondern nur moderne oder unmoderne?“ lautete Biedenkopfs Antwort: „Mit modern oder unmodern kann ich nichts anfangen. Es geht um richtig oder weniger richtig. Dazu brauche ich Maßstäbe, politische Maßstäbe. Beide Volksparteien nehmen dafür dieselben Begriffe, Freiheit, Gerechtigkeit, Solidarität, in Anspruch. Die Interpretation dieser Begriffe aber ist höchst unterschiedlich.“

Bezogen auf neue Gesetze lässt sich der Maßstab „gerecht“ oder „ungerecht“ nur der politischen Diskussion zuordnen. Das Bundesverfassungsgerichts interpretiert allerdings das Rechtsstaatsprinzip, eine der Leitideen des Grundgesetzes, auch als Forderung nach materieller Gerechtigkeit. Angewendet hat das Bundesverfassungsgericht diesen Grundsatz jedoch nur in Extremfällen, insbesondere bei Unrechtsgesetzen der Nazidiktatur, weil einer Norm wegen unerträglichen Widerspruchs zur Gerechtigkeit von Anfang an der Gehorsam zu versagen sei. Ob

es für das gewünschte Ergebnis erforderlich war, die Gerechtigkeit zu bemühen, mag dahinstehen. Diese Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht gibt jedenfalls keine Anhaltspunkte dafür, wie der Maßstab der Gerechtigkeit im Alltagsgeschäft eines demokratischen Gesetzgebers anwendbar sein könnte.

Ob ein Gesetz als gerecht oder ungerecht empfunden wird, hängt vor allem vom jeweiligen politischen Standpunkt des Betrachters und seiner Interessen ab. Objektivierbare Kriterien für die Anforderung, dass ein Gesetz gerecht sein soll, gibt es in einer pluralistischen Demokratie nicht.

4. Gesetzgebungsfachliche Standards für gute Gesetzgebung

Wie in Kapitel 2 aufgezeigt, gibt es unabhängig von den politischen Zielen und Inhalten eines Gesetzes Kriterien für die bessere oder schlechtere Vorbereitung und Ausgestaltung eines neuen Gesetzes, die als gesetzgebungsfachliche Aspekte bezeichnet wurden. Aufgabe dieser Standards ist es, zu gewährleisten, dass die politischen Ziele und Inhalte des neuen Gesetzes sowohl für den Staat als auch für die Betroffenen effizient und ökonomisch umgesetzt werden und keine vermeidbaren Lasten und Kosten entstehen.

Derzeit gibt es nur ganz wenige solcher Standards, die für diejenigen, die die Gesetzentwürfe vorbereiten und formulieren, verbindlich sind (§§ 42 ff. GGO).

Für die Gesetzestechnik im engeren Sinn hat das Bundesministerium der Justiz ein Handbuch der Rechtsförmlichkeit erstellt. Darüber hinaus versuchten die Blauen Prüffragen (Kabinettsbeschluss vom 11.12.1984, GMBI 1990, 42 ff.), in Frageform wesentliche Aspekte abzugreifen, die bei der Erstellung eines Gesetzentwurfs eine Rolle spielen. Bei der Beantwortung der einzelnen Fragen wurde der Entwurfsverfasser aber allein gelassen.

Mit dem Erlass der neuen GGO wurden die Blauen Prüffragen z.T. in den neuen Text integriert und damit gegenstandslos (Fußnote 3

bei der Überschrift zu Abschnitt 2 GGO). Insgesamt finden sich in den Vorschriften der §§ 40 ff. GGO (Kapitel 6 Rechtsetzung) und den dazu gehörigen Anlagen nur punktuelle und überwiegend auf das Verfahren bezogene Anforderungen an Gesetzentwürfe. **Moderne gesetzgebungsfachliche Standards, die eine effiziente und ökonomische Umsetzung der politischen Ziele und Inhalte eines neuen Gesetzes gewährleisten sollen und können, werden auch in der neuen Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien aus dem Jahre 2000 nicht formuliert.**

Im folgenden soll daher ein Überblick über die wesentlichen Bereiche gegeben werden, für die gesetzgebungsfachliche Standards möglich sind und festgelegt werden sollten, sowie welche Gesichtspunkte dabei eine Rolle spielen.

4.1 Gesetzessprache, Logik, Widerspruchsfreiheit, Eindeutigkeit

Eine wichtige Anforderung an gute Gesetze ist die **Verständlichkeit**. Die Vorschriften eines Gesetzes sollen für Anwender und Betroffene verständlich sein. Die Verständlichkeit bezieht sich dabei sowohl auf die Sprache als auch auf den Regelungsinhalt.

Immer wieder werden Gesetze kritisiert, weil sie „Sprachmonster“ hervorbrächten, das Deutsch bis zur Karikatur entstellen würden, eine Herrschafts- und Geheimsprache enthielten und damit „stacheldrahtbewehrte Barrikaden“ vor den Bürgern aufbauten. (Die ZEIT 12.10.2000)

Diese Kritik verkennt zumeist, dass nicht jeder jedes Gesetz verstehen muss, sondern dass es für die Betroffenen und Anwender verständlich sein soll. Darüber hinaus geht es nicht darum, dass sprachlich schöne Formulierungen gewählt werden, sondern dass der Inhalt einer Regelung so „eindeutig“ wie möglich ist. Jede Zweideutigkeit, jede Unbestimmtheit, schafft Auslegungsprobleme und möglicherweise Konflikte, die für die Betroffenen nicht nur Rechtsunsicherheit bedeuten, sondern, wie aufgezeigt, auch mit erhöhtem Kostenaufwand verbunden sein können.

Die gerne geübte Kritik an der Gesetzessprache ist daher in vielen Fällen unberechtigt.

Berechtigt ist sie immer dann, wenn komplizierte sprachliche Formulierungen ohne Verlust an Eindeutigkeit und Bestimmtheit durch einfache Formulierungen ersetzt werden können oder wenn eine Sprache gewählt wurde, die nicht dem Verständnishorizont derjenigen entspricht, die die Vorschriften verstehen sollen (vgl. 6.1).

Zwei weitere Aspekte sind in diesem Zusammenhang ebenfalls zu erwähnen: Gesetze und Vorschriften sollen logisch und widerspruchsfrei zu anderen Regelungen sein (vgl. 6.3). Gute Gesetze sollen erkennen lassen, von welchen Grundregelungen der Gesetzgeber ausgegangen ist, wie er im Normalfall den Interessenwiderstreit gelöst hat und welche Ausnahmeregelungen er für nötig erachtet hat (vgl. 6.5).

4.2 Wirksamkeit, Praktikabilität, Vollzugstauglichkeit und Vollzugaufwand

Gesetze und Vorschriften sollen wirksam, praktikabel und vollzugstauglich sein. Bei dieser Anforderung geht es darum, dass der Gesetzesinhalt rechts- und verfahrenstechnisch so ausgestaltet wird, dass die Probleme bei der Anwendung, die bei neuen Gesetzen immer gegeben sind, minimiert werden. Hier sind etliche Aspekte zu beachten.

Beispielsweise gibt es umständliche und weniger umständliche Verfahren. Die im Gesetz gewählten Mittel und Instrumente müssen tauglich sein, um den beabsichtigten Zweck auch erfüllen zu können. Ein Verfahren kann mehr oder weniger Aufwand für die Betroffenen bedeuten. Durch mehr oder weniger praktikable Regelungen können sowohl bei den Betroffenen als auch bei den Vollzugsbehörden mehr oder weniger Kosten entstehen. Gerade diesem Gesichtspunkt wird in der Gesetzgebungspraxis oft zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt (Vgl. auch 6.4). Bezeichnenderweise heißt es in den allermeisten Gesetzentwürfen im Vorblatt unter der Rubrik „Kosten“: **Keine. Dabei verursacht annähernd jedes neue Gesetz im Vollzug Kosten. Allein die Vermittlung und das Erlernen der neuen Vorschriften verursachen schon Kosten. Beträchtlicher Aufwand kann auch durch die Umstellung von der alten auf die neue Rechtslage entstehen.**

4.3 Überflüssigkeit von Vorschriften

Häufig wird kritisiert, dass unsere Gesetze viele überflüssige Vorschriften enthalten. In Politikerreden wird beispielsweise oft das – Franz-Josef Strauß zugeschriebene – Zitat als Beleg für diese Kritik verwandt: Die 10 Gebote seien

mit rund 100 Wörtern ausgekommen, die amerikanische Verfassung mit etwas über tausend, aber die EU-Verordnung über Karamellbonbons umfasse ca. 20.000 Worte.

Populistisch ließe sich hierauf antworten: Gegen die 10 Gebote wird täglich auf der Welt millionenfach verstoßen, die amerikanische Verfassung wird täglich tausendfach verletzt, aber die EU-Verordnung über Karamellbonbons wird hundertprozentig eingehalten.

Ernsthaft geht es um die Frage, wie eindeutig eine Regelung ist und in welchem Maße eine Regelung so schnell wie möglich rechtssicher ist. Auch kann es hierbei um die Verständlichkeit gehen, da manchmal eine ausführlichere Beschreibung verständlicher als eine kurze Beschreibung sein kann.

Je abstrakter eine Regelung gehalten ist, um so größer ist der Auslegungsspielraum und umso mehr Sachverhalte werden von der Regelung erfasst. Damit fehlt es einer solchen Regelung aber an Eindeutigkeit und an Rechtssicherheit. Es bedarf dann zumeist jahrzehntelanger Rechtsprechung bis der Inhalt der Regelung eindeutig geworden ist.

Eine der bekanntesten Regelungen aus dem Bürgerlichen Gesetzbuch, § 242, macht dies anschaulich. § 242 BGB lautet: „Der Schuldner ist verpflichtet, die Leistung so zu bewirken, wie Treu und Glauben mit Rücksicht auf die Verkehrssitte es erfordern.“ Welcher Inhalt dieser Regelung zukommt, hat die Rechtsprechung in mittlerweile einhundert Jahren festgelegt. Der rechtsverbindliche Inhalt dieser Vorschrift umfasst daher je nach Ausführlichkeit des Kommentars bis zu mehreren hundert Seiten.

Alle durch die Rechtsprechung unter diese Generalklausel subsumierten Sachverhalte könnten

auch in Einzelvorschriften geregelt werden und wurden auch zum Teil geregelt. Bekanntes Beispiel ist das Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen. Weil in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen häufig einseitige, auch gegen Treu und Glauben verstößende Regelungen zu Lasten der anderen Vertragspartei enthalten waren, formulierte der Gesetzgeber 1976 einige Grundregeln für Allgemeine Geschäftsbedingungen, die im wesentlichen den Grundsatz von Treu und Glauben konkretisieren.

Auch die ausführliche Regelung eines Sachverhaltes muss also keine überflüssigen Vorschriften enthalten.

Manchmal verbirgt sich hinter der Kritik, dass eine Vorschrift überflüssig sei, auch die inhaltliche Ablehnung der Regelung. Interessenverbände der Wirtschaft rügen gerne den Gesetzgeber in dieser Weise. Sieht man aber genauer hin, geht es oft um – aus der Sicht des Unternehmers – „lästige“ Pflichten, die zum Schutz von Schwächeren oder der Umwelt aufgestellt wurden. Überflüssig sind Vorschriften vor allem dann, wenn sie bereits vorhandene Regelungen wiederholen und dadurch Auslegungsprobleme aufwerfen (6.7).

4.4 Angemessene Sachverhaltsaufbereitung

Ein wichtiger Bereich gesetzgebungsfachlicher Standards bezieht sich auf die angemessene Aufbereitung des Sachverhalts, der dem Problem zugrunde liegt, das mit dem neuen Gesetz geregelt werden soll. §§ 43, 44 GGO schreiben hier zwar vor, dass eine Reihe von Gesichtspunkten, die den Sachverhalt betreffen, in der Begründung eines Gesetzentwurfs darzustellen sind. In der Gesetzgebungspraxis wird diesen

Anforderung aber nicht immer die erforderliche Aufmerksamkeit gewidmet. Insbesondere fehlt es auch an angemessenen Instrumenten für eine umfassende Sachverhaltsaufklärung sowie an Vorkehrungen, die die Einhaltung der entsprechenden gesetzgebungsfachlichen Standards gewährleisten (vgl. auch 6.4).

4.5 Zeitliche Begrenzung von Gesetzen (*sun-set-legislation*)?

Neue Gesetze für eine begrenzte Zeit, also mit einem Verfallsdatum zu beschließen, wird immer wieder als guter Ansatz zur Verbesserung der Gesetzgebung genannt. (So z.B. Bundesinnenminister Otto Schily im März 2000 vor der Friedrich-Ebert-Stiftung.) Häufig wird dieser Vorschlag allerdings als Maßnahme gegen die ständig steigende Gesetzesflut genannt.

Bereits unter 1.1 wurde aufgezeigt, dass es eine ständig steigende Gesetzesflut nicht gibt und die Forderung nach einer reinen Reduzierung der Zahl der Gesetze keinen Sinn macht. Gegen eine zeitliche Begrenzung von Gesetzen als generelles gesetzgebungsfachliches Gestaltungsmittel spricht aber vor allem das folgende Argument.

Eine wesentliche Funktion des Gesetzes im Rechtsstaat ist es, für die Menschen Rechtssicherheit und Rechtsfrieden herzustellen. Diese Funktion wird jedoch erheblich geschmälert, wenn der Gesetzgeber von vornherein bestimmt, dass ein neues Gesetz nur von begrenzter Dauer sein soll. Da nicht vorhersehbar ist, ob das Parlament später einer Verlängerung der Geltung zustimmen wird, besteht für die Betroffe-

nen erhebliche Rechtsunsicherheit. Eine Folge davon kann sein, dass sich die Betroffenen nicht auf die neue Rechtslage einrichten und sich abwartend verhalten, so dass das neue Gesetz möglicherweise nicht die Wirkungen entfaltet, die mit ihm beabsichtigt waren.

Eine andere Folge kann darin bestehen, dass diejenigen, die die politischen Ziele und Inhalte des neuen Gesetzes ablehnen, geradezu ermuntert werden, das neue Gesetz weiter zu bekämpfen, um zu verhindern, dass das Parlament später eine Verlängerung beschließt.

Eine zeitliche Begrenzung der Gesetzesgeltung sollte daher nur in solchen Fällen erfolgen, in denen der Gesetzgeber bewusst experimentieren will, sei es, dass er gesetzgeberisches Neuland betritt und die Auswirkungen des neuen Gesetzes nicht abschätzen kann, sei es, dass er mit dem neuen Gesetz ein Angebot an die Betroffenen machen möchte und er die Regelung erst dann dauerhaft beschließen möchte, wenn feststeht, dass dieses Angebot auch angenommen wird.

Ein Beispiel für den ersten Fall sind Pilotgesetze zur Einführung neuer Techniken. Das Gesetz, das den Tarifparteien ermöglichte, tarifliche Vorruhestandsregelungen zu treffen und die Rahmenbedingungen dafür festlegte, war ein Beispiel für die zweite Fallgruppe.

Die zeitliche Befristung von Gesetzen (*sun-set-legislation*) ist kein generelles Mittel für eine bessere Gesetzgebung, sondern nur für bestimmte Fälle geeignet, in denen der Gesetzgeber bewusst experimentieren will oder muss.

5. Der Entstehungsprozess des Rechts

Im folgenden wird zunächst ein knapper Überblick darüber gegeben, unter welchen Bedingungen und Gesetzmäßigkeiten im demokratischen Rechtsstaat Gesetze entstehen, wer die wesentlichen Akteure sind und wie der Inhalt eines Gesetzes endgültig festgelegt wird. Dieser Überblick ist zum einen wichtig für die Frage, in welchen Bereichen tendenziell Probleme im Hinblick auf die Qualität unserer Gesetze entstehen. Zum anderen soll der Überblick über die Entstehung des Rechts deutlich machen, wie die Verantwortlichkeiten für den Gesetzesinhalt zwischen den Akteuren im gesamten Prozess der Entstehung neuen Rechts faktisch verteilt sind und an welchen Stellen deshalb angesetzt werden kann, um den in der Praxis immer wieder festzustellenden Mängeln neuer Gesetze zu begegnen.

Im Anschluss an diesen Überblick werden dann aus der langjährigen Erfahrung mit der Gesetzgebungspraxis immer wieder festzustellende Mängel dargestellt, aus denen sich ergibt, welchen Standards besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden muss (Kapitel 6).

Bis der Inhalt eines neuen Gesetzes wirklich feststeht, vergeht in einem Rechtsstaat zumeist eine längere Zeit. Dabei handelt es sich um einen Prozess, der sich in drei Phasen unterteilen lässt.

Die erste und natürlich wichtigste Phase umfasst die Entscheidung über den politischen Handlungsbedarf, die Konzipierung des zur Umsetzung der gewollten Politik notwendigen Gesetzentwurfes, seine Beratung innerhalb der Regierung und im Parlament sowie seine Verabschiedung durch das Parlament und den Bundesrat.

In der zweiten Phase geht es um die erste praktische Anwendung des neuen Gesetzes durch die Betroffenen und die Vollzugsbehörden.

In der dritten Phase werden dann die bei der praktischen Anwendung auftauchenden Interpretationsfragen, die von den Anwendern und Betroffenen des Gesetzes nicht einvernehmlich gelöst werden, vor die Gerichte gebracht. Diese entscheiden schließlich durch höchstrichterliche Rechtsprechung endgültig, welcher Inhalt einem neuen Gesetz zukommt. Am Ende dieses oft sehr langen Prozesses kann dann nur noch der Gesetzgeber selbst wieder den durch die höchstrichterliche Rechtsprechung festgelegten Gesetzesinhalt verändern oder die obersten Gerichte können ihre Rechtsprechung weiterentwickeln.

5.1 Die erste Phase: der politisch-parlamentarische Entstehungsprozess

Da das Gesetz das wesentliche und hauptsächliche Instrument ist, um die Politik einer gewählten Regierungsmehrheit auch wirklich in die Tat umzusetzen, sind die Wahlprogramme, mit denen die Parteien um die Stimmen der Wähler kämpfen, wenn man sie auf ihren Kern reduziert, nichts anderes als Vorschläge für künftige Gesetzgebungsprogramme.

Wird nach der Wahl zur Regierungsbildung eine Koalition erforderlich, wird regelmäßig im Koalitionsvertrag festgelegt, welche Gesetzesvorhaben in der gemeinsamen Legislaturperiode verabschiedet oder in Angriff genommen werden sollen.

Die für die gemeinsame Legislaturperiode verabredeten Gesetzesvorhaben, die in der Regie-

rungerklärung der Öffentlichkeit vorgestellt werden, werden dann entsprechend der politischen Prioritäten „abgearbeitet“. Dabei ergibt es sich regelmäßig, dass, **je weiter die Legislaturperiode voranschreitet, das Gesetzgebungsprogramm des Koalitionsvertrages an Verbindlichkeit abnimmt, da die Regierungsmehrheit auf neue politische Anforderungen, die zu Beginn der Legislaturperiode nicht erkennbar waren, reagieren muss.**

Es gibt allerdings auch Gesetze, deren Erlass rechtlich geboten ist: Die Umsetzung von Rechtsakten der EU oder die Erfüllung der vom Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung formulierten Anforderungen an ein konkretes Gesetz sind Beispiele hierfür. In diesen Fällen wird „nur“ der Spielraum, den der Gesetzgeber noch hat, „politisch“ ausgefüllt.

Ein großer Teil der Gesetze, die in einer Wahlperiode verabschiedet werden, ist „politischen Ursprungs“, d.h., er soll die Politik der Regierungsmehrheit in die Tat umsetzen. Soweit die Gesetzgebungstätigkeit von Regierung und Parlament öffentlich diskutiert wird, was regelmäßig der Fall ist, wenn Regierungsmehrheit und Opposition unterschiedliche politische Vorstellungen haben, steht die politische Bewertung des geplanten Gesetzes im Vordergrund. **Nur selten wird über die gesetzgebungsfachliche Ausgestaltung der mit dem Gesetzentwurf verbundenen politischen Ziele und Vorstellungen öffentlich diskutiert.** Bisweilen werden in der öffentlichen Diskussion zwar auch Argumente verwandt, die wörtlich genommen auf die handwerkliche Qualität eines Gesetzentwurfs Bezug nehmen, – die Regelung sei viel zu bürokratisch oder das Gesetz sei ein Schnellschuss, nicht durchdacht oder Flickschusterei. In den allermeisten Fällen werden

diese Argumente aber politisch verwandt, nämlich um das mit dem Gesetz in die Tat umzusetzende politische Vorhaben generell zu kritisieren, als schlechte Politik zu kennzeichnen und es, wenn möglich, zu verhindern.

Im Hinblick auf Ansatzpunkte für eine Verbesserung der Gesetzgebung ist von wesentlicher Bedeutung, dass – von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen – faktisch alle Gesetzentwürfe, die vom Parlament verabschiedet werden und in Kraft treten, von der Regierung oder vom Bundesrat stammen und damit in den Ministerien vorbereitet und formuliert wurden.

Zwar werden teilweise Gesetzentwürfe auch von den Regierungsfractionen unmittelbar im Parlament eingebracht. Der Grund hierfür ist aber meistens die Tatsache, dass nur auf diese Weise der Gesetzentwurf sofort im Parlament beraten werden kann. Gesetzentwürfe der Regierung müssen nach der Verfassung zunächst dem Bundesrat zugeleitet werden. Erst nachdem dieser seine Stellungnahme abgegeben hat, gelangt der Gesetzentwurf ins Parlament. Bei wichtigen politischen Vorhaben hat sich daher eine Praxis eingebürgert, dass der Regierungsentwurf von den die Regierung tragenden Fraktionen unmittelbar im Parlament eingebracht wird, damit das Parlament sich sofort an der öffentlichen Debatte beteiligen kann. Auch diese Gesetzentwürfe sind aber in den Ministerien vorbereitet und formuliert worden.

In welchem Umfang die in den Ministerien formulierten Gesetzentwürfe im Laufe der Beratungen im Parlament und seinen Ausschüssen verändert werden, lässt sich generalisierend nicht sagen. Umfassende Untersuchungen hierzu liegen nicht vor. Aus der eigenen Erfahrung kann jedoch gesagt werden, dass in aller

Regel die Grundstruktur eines von der Regierung vorgelegten Gesetzentwurfs in den parlamentarischen Beratungen nicht verändert wird. **Änderungen werden an den einzelnen Vorschriften vorgenommen oder es werden weitere hinzugefügt. Das bedeutet aber, dass durch die Vorgabe der Grundstruktur des vorgelegten Gesetzentwurfs oft wesentliche Vorentscheidungen bei der Formulierung des Gesetzentwurfs in den Ministerien getroffen werden, die im weiteren Parlamentsverfahren kaum noch rückgängig gemacht werden können.**

Darüber hinaus überlassen die Abgeordneten in den Ausschussberatungen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Ministerien weitgehend auch die Formulierung ihrer beabsichtigten Änderungen. Dies geschieht durch sogenannte „Formulierungshilfen“, die während der Ausschussberatung von den Abgeordneten bei dem federführenden Ministerium in Auftrag gegeben werden.

In der Praxis des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens hat sich eine faktische Arbeitsteilung ergeben, die der Ministerialbürokratie die Verantwortung für die gesetzgebungsfachliche Ausgestaltung der mit dem Gesetzentwurf verfolgten politischen Ziele und Inhalte auferlegt, während die Abgeordneten sich um die politischen Inhalte des Gesetzentwurfs kümmern und sich oft „nur“ hierfür verantwortlich fühlen.

Eine in den Ausschussberatungen des Deutschen Bundestages immer wieder vorkommende Begebenheit mag dies illustrieren: Während der Beratungen eines Gesetzentwurfs fragt ein Abgeordneter nach dem Sinn einer bestimmten Gesetzesformulierung. Der Ministerialbeamte des federführenden Ministeriums versucht eine Er-

klärung, die nicht verstanden wird. Auch Nachfragen helfen nicht. Das Ergebnis des Dialogs zwischen dem Abgeordneten und dem Ministerialbeamten ist dann die Aufforderung des Abgeordneten an den Protokollführer, doch bitte im Protokoll festzuhalten, dass das politisch gewünschte Ergebnis auch tatsächlich durch die im Gesetzentwurf gewählte Formulierung gewährleistet sei, wie dies der Vertreter des zuständigen Ministeriums versichert habe.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass in der deutschen Gesetzgebungspraxis in aller Regel die Diskussion über ein Gesetzesvorhaben erst beginnt, wenn die Regierung ihren Gesetzentwurf voll ausformuliert vorgelegt hat. **Die z.B. in England oder in der EU häufig verwandte Praxis, beabsichtigte Gesetzesvorhaben durch Grün- oder Weißbücher vorzubereiten, in denen Regelungsnotwendigkeit und die Grundlinien beabsichtigter Regelungen im Klartext dargestellt werden, ist bei uns nicht üblich. Dies hat zur Folge, dass in den Beratungen in den Ministerien und im Bundestag die Diskussion um die politischen Ziele und Inhalte an den Vorschriften des konkreten Gesetzentwurfs erfolgt und es deshalb besonders schwierig ist, die Fragen der politischen Inhalte von den Fragen ihrer gesetzgebungsfachlichen Ausgestaltung zu trennen.** In der Praxis werden die politischen Argumente und die Aspekte der gesetzgebungsfachlichen Ausgestaltung ständig miteinander vermischt. Wie schon an anderer Stelle hervorgehoben, werden gesetzgebungsfachliche Argumente nicht selten dazu benutzt, einen Gesetzentwurf, der aufgrund anderer politischer Vorstellungen nicht gewollt wird, schlecht zu machen.

Wesentliche Akteure des Gesetzgebungsverfahrens sind also die Politikerinnen und Politiker

und die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in den Ministerien, denen die Vorbereitung und Formulierung der Gesetzentwürfe, d.h., die gesetzgebungsfachliche Ausgestaltung weitgehend überlassen wird.

Eine wichtige Rolle spielen aber auch die **Bundesländer mit ihren Regierungen und ihrer Ministerialbürokratie**. Zum einen werden sie bereits bei der Vorbereitung eines Gesetzentwurfs in den Bundesministerien einbezogen (§ 41 GGO). Später sind sie dann noch einmal bei der verfassungsrechtlich erforderlichen Beteiligung des Bundesrates an der Bundesgesetzgebung in den Beratungsprozess integriert.

In der Rolle der Vertreter der Bundesländer vermischen sich in besonderem Maße politische und gesetzgebungsfachliche Aspekte. Da der Vollzug der Bundesgesetze gemäß unserer Verfassung in der Regel den Ländern obliegt, sind sie hinsichtlich einer Reihe von gesetzgebungsfachlichen Ausgestaltungsaspekten, insbesondere der Praktikabilität und Vollzugstauglichkeit sowie des Anwendungsaufwandes und der Anwendungskosten der beabsichtigten Vorschriften, besonders gefragt. Auf der anderen Seite versuchen die Länder selbstverständlich auch, ihre politischen Vorstellungen in die Beratungen einzubringen. Beide Aspekte, die im konkreten Fall durchaus in Gegensatz zueinander geraten können, müssen oft genug auch noch von derselben Person, die das Bundesland bei den Gesetzesberatungen vertritt, eingebracht werden.

Auch **die organisierten Interessen, Fachverbände, Gewerkschaften und Interessengruppen**, sind wichtige Akteure im Gesetzgebungsprozess. Auch sie werden regelmäßig schon bei der Vorbereitung der Gesetze durch die Ministerien angehört und können sich schon in einem

frühen Stadium äußern (§ 47 GGO). Im parlamentarischen Beratungsverfahren werden sie dann nicht selten in öffentlichen Anhörungen noch einmal beteiligt. Verbände, die im Gesetzgebungsvorhaben angehört werden, versuchen beispielsweise ihre Interessen nicht so sehr mit „politischen“ Argumenten, sondern mit „Sachargumenten“ durchzusetzen. In Wahrheit lehnen sie z.T. auch die politischen Inhalte ab.

Ein aktuelles Beispiel hierfür ist die Diskussion, die von den Industrie- und Arbeitgeberverbänden gegen die jüngst erfolgte Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes geführt wurde. In öffentlichen Diskussion vertraten die Repräsentanten der Wirtschaft immer wieder die Auffassung, dass durch das neue Gesetz neue „bürokratische Hemmnisse“ für die Unternehmen errichtet würden und die Novellierung insgesamt überflüssig sei. In manchen Diskussionen wurde allerdings auch zugegeben, dass in Wahrheit das politische Ziel des Gesetzentwurfs, die Mitbestimmungsinstrumente für die Arbeitnehmerseite zu verbessern, abgelehnt wurde.

Im Hinblick auf praktikable Vorschläge für bessere Gesetze sind vor allem zwei Merkmale des politisch-parlamentarischen Entstehungsprozesses der Gesetze festzuhalten:

Bei der Diskussion eines beabsichtigten Gesetzes werden in der Praxis die politischen und die gesetzgebungsfachlichen Aspekte sehr stark miteinander vermischt. Dazu trägt wesentlich bei, dass in den meisten Fällen die politische Diskussion um die neuen gesetzlichen Regelungen erst mit der Vorlage des vollständig ausformulierten Gesetzentwurfes beginnt.

Zwischen den für die Politik Verantwortlichen und den Arbeitsstäben in den Ministe-

rien hat sich eine faktische Aufteilung der Verantwortung insoweit herausgebildet, dass die Ministerialbürokratie für die gesetzgebungsfachliche Ausgestaltung verantwortlich ist, während sich jene nur für die politischen Inhalte der Gesetze verantwortlich fühlen.

5.2 Die praktische Anwendung des neuen Gesetzes

Nach Inkrafttreten eines neuen Gesetzes geht es um die erste praktische Anwendung des neuen Gesetzes durch die Betroffenen sowie die (Vollzugs-)Behörden. Jetzt muss im Einzelfall entschieden werden, ob das Gesetz auf einen bestimmten Sachverhalt Anwendung findet und wie es anzuwenden ist.

Die notwendigerweise generell-abstrakte Formulierung der Gesetze lässt regelmäßig Auslegungs- und Anwendungsspielräume zu, die ausgefüllt werden müssen.

Beispielsweise müssen unbestimmte Rechtsbegriffe konkretisiert werden. Wenn ein Gesetz nur bestimmt, dass zur Aufnahme einer Tätigkeit Zuverlässigkeit gegeben sein muss, muss von den Behörden festgelegt werden, welche Nachweise erforderlich sind, damit diese gesetzliche Anforderung als erfüllt angesehen werden kann. Ist die Behörde übervorsichtig und verlangt viele Nachweise, wird sich der Betroffene in der Regel über die bürokratischen Auswüchse des Gesetzes ärgern, obwohl tatsächlich die Behörde durch ihre Gesetzesanwendung Verursacherin des hohen Nachweisaufwandes ist.

In dieser Phase geht es auch nicht nur um eine rationale Anwendung der professionellen Auslegungsregeln der Jurisprudenz. In diesem ersten Stadium der Anwendung des neuen Gesetzes wird durchaus noch versucht, die Auslegungs-

spielräume im Sinne der eigenen (politischen) Interessen auszufüllen. Dass beispielsweise Bundesgesetze in den Bundesländern zunächst unterschiedlich angewandt werden, ist durchaus keine Seltenheit.

Auch andere Akteure des Gesetzgebungsprozesses, wie z.B. die Verbände, versuchen, entsprechenden Einfluss auf die Auslegung und Anwendung des neuen Gesetzes zu nehmen.

Ein eher harmloses Beispiel sind die interessen geleiteten Kommentare, die bald nach der Verabschiedung des Gesetzes auf den Markt kommen. Für das Arbeitsrecht wissen die Kundigen sehr genau zwischen dem „Arbeitgeberkommentar“ und dem „Gewerkschaftskommentar“ zu unterscheiden. Es gibt aber auch ganz handfeste Einflussnahmen, durch die verhindert werden soll, dass bestimmte gesetzliche Ansprüche auch genutzt werden. Die Bildungsurlaubsgesetze der Länder sind ein Beispiel dafür. Noch Jahre nach Inkrafttreten eines entsprechenden Gesetzes, das den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern eine Woche Bildungsurlaub im Jahr zubilligt, nutzten z.B. in Nordrhein-Westfalen nur 0,7 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer diese Regelung.

Auch in der Phase der ersten Anwendung des neuen Gesetzes geht daher „der Kampf um das Recht“, d.h. um den verbindlichen Inhalt eines Gesetzes, weiter.

5.3 Die Festlegung des gesetzlichen Inhalts durch die Gerichte

In der dritten Phase werden schließlich die Gerichte bemüht, um den Inhalt eines Gesetzes in Streitfragen endgültig festzulegen. Da nur die obersten Gerichte diese Entscheidungen treffen können, dauert es oft viele Jahre, bis eine für

alle verbindliche höchstrichterliche Rechtsprechung zu einem neuen Gesetz vorliegt. **Auch die Gerichte tragen erheblich dazu bei, wie ein Gesetz von den Betroffenen und der Öffentlichkeit empfunden wird.**

Ein Gesetz regelt beispielsweise, dass der Eigentümer eines Grundstückes, die Pflicht hat, Vorsorge zu treffen, dass von diesem Grundstück keine Gefahren für Dritte ausgehen. Die rechtsverbindlichen Kriterien für die Beurteilung, ob der Eigentümer diese Pflicht erfüllt hat, werden, wenn im Gesetz keine weiteren Konkretisierungen erfolgt sind, letztendlich von den Gerichten festgelegt. So muss z.B. eine Gemeinde, die Eigentümer eines Friedhofes ist, nach höchstrichterlicher Rechtsprechung jener Verkehrssicherungspflicht dadurch nachkommen, dass sie einmal jährlich an allen Grabsteinen rütteln lässt, um deren Standfestigkeit zu überprüfen und um sicherzustellen, dass keinem Friedhofsbesucher ein Grabstein auf die Füße fällt. Die gemeindlichen Rüttler müssen zudem noch bestimmte Kenntnisse erworben haben, damit sie dieser *Rüttelpflicht* auch nachkommen können. Dieses

Beispiel macht zugleich deutlich, **dass nicht alles, was als Überregulierung kritisiert wird, dem Gesetzgeber anzulasten ist.**

Die Darstellung der Möglichkeiten, Grenzen und Instrumente zur Verbesserung unserer Gesetze befasst sich vor allem mit dem politisch-parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren. Die aufgezeigten Sachverhalte, dass auch nach dem Inkrafttreten eines neuen Gesetzes noch weitere inhaltliche Festlegungen erfolgen, für die der Gesetzgeber nicht mehr die Verantwortung trägt, dürfen aber nicht aus den Augen verloren werden. So manche Kritik an unseren Vorschriften bezieht sich nämlich, wie die angeführten Beispiele belegen, gar nicht auf den eigentlichen Gesetzgeber, sondern auf die nachfolgende tatsächliche Anwendung durch die Vollzugsbehörden oder auch auf die tatsächlichen Ergebnisse, die eine unabhängige und eigenständige Rechtsprechung der Gerichte hervorbringt.

Hinsichtlich dieser Kritikpunkte sind daher Abhilfemöglichkeiten nicht beim Gesetzgeber, sondern im Anwendungs- und Vollzugsbereich oder bei der Rechtsprechung zu suchen.

6. Typische Mängel und defizitäre Tendenzen der Gesetzgebungspraxis

Aufgrund der in Kapitel 5 geschilderten strukturellen und tatsächlichen Abläufe unseres Gesetzgebungsverfahrens und der typischen Verhaltensweisen der Akteure können tendenziell bestimmte Mängel bei der Ausgestaltung eines Gesetzes in der Praxis immer wieder beobachtet werden. Einige solcher typischen Mängel und defizitärer Tendenzen der Gesetzgebungspraxis werden nachfolgend beschrieben. Bei den Vorschlägen zur Verbesserung der Gesetzgebung werden diese Sachverhalte besonders zu berücksichtigen sein.

6.1 Mangelnde Verständlichkeit von Vorschriften

„Seit elf Jahren gehöre ich dem Bundestag an. Ich muss gestehen: Auch ich verstehe manche Gesetze nicht mehr. Und so wie mir geht es vielen meiner Abgeordnetenkollegen, wenn sie über Gesetze außerhalb ihres Fachbereiches abstimmen. In den Texten wimmelt es von Wortungetümen, unverständlichen Abkürzungen, Fachausdrücken und Verweisen auf andere

Paragraphen. ... Unsere Gesetze müssen endlich verständlicher werden. Wir brauchen Paragraphen in Jedermann-Sprache statt Beamten-Kauderwelsch, schlicht und schnörkellos. ...“ (Bundestagsabgeordneter Jürgen Türk in Bild am Sonntag vom 29. April 2001)

Bereits unter 4.1 wurde daraufhin gewiesen, dass so manche Kritik an der Sprache unserer Gesetze neben der Sache liegt. **Populistische Forderungen nach „Paragraphen in Jedermann-Sprache“ sind nicht nur nicht erfüllbar, sondern widersprechen den Anforderungen an gute Gesetze.** Wichtig ist es vielmehr, die wirklichen Ursachen zu erkennen, die zu unverständlichen Gesetzesformulierungen führen und aus dieser Analyse sinnvolle Gegenmaßnahmen zu entwickeln.

Die Forderung nach verständlicher Gesetzes-sprache hat zum Inhalt, dass bei den Formulierungen der Gesetzesvorschriften der Verständnishorizont der Anwender und Betroffenen, die das Gesetz verstehen sollen, berücksichtigt wird.

Bei der Erfüllung dieses gesetzgebungsfachlichen Standards bestehen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ministerien, die – wie unter 5.1 dargestellt – faktisch alle Gesetzentwürfe formulieren, die das Parlament verabschiedet, vor allem folgende Schwierigkeiten:

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ministerien sind zumeist hervorragende Experten auf ihrem Fachgebiet. Anwender und Betroffene, die den Gesetzesinhalt verstehen sollen, sind dagegen in der Regel eher „Laien“ auf dem entsprechenden Gebiet. Für den Experten ist es aber immer schwer, sich in die Lage des Nichtfachmannes zu versetzen und für ihn verständlich zu formulieren. Häufig wird auch verkannt, dass in den Verwaltungen nicht geschulte Juristen

die Gesetze anwenden, sondern Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die „nur“ eine allgemeine oder spezielle Verwaltungsausbildung haben.

Anwender und Betroffene werden am Gesetzgebungsverfahren in der Regel nicht beteiligt, so dass sie nicht gefragt werden können, ob die Formulierungen für sie verständlich sind. Verbände und Institutionen, die zwar auch als künftige Anwender und Betroffene angehört werden, widmen dem Thema Verständlichkeit der Vorschriften zumeist keine größere Aufmerksamkeit. Für sie steht bei den Anhörungen in der Regel im Vordergrund, dass die von ihnen vertretenen Interessen im Gesetz berücksichtigt werden. Darüber hinaus schicken die Verbände auf Bundesebene in der Regel Berufsfunktionäre in diese Anhörungen, die die zu regelnden Sachverhalte aus eigener Anschauung nicht kennen, sondern, wie die Ministerialbeamten, eher Fachexperten sind und deren Sprache sprechen und verstehen.

Hinzu kommt noch folgender Aspekt, der tendenziell ebenfalls dazu führt, dass der Verständnishorizont der Anwender und Betroffenen bei der sprachlichen Ausgestaltung der Gesetze vernachlässigt wird: **Das Gesetzgebungsverfahren ist in weiten Teilen praktisch ein „Konsensfindungsverfahren“.** Zunächst muss das federführende Ministerium, das den Gesetzentwurf erarbeitet, das Einvernehmen mit allen anderen beteiligten Ministerien herbeiführen. Auch mit den Bundesländern wird in aller Regel der Konsens gesucht, da die Zustimmung des Bundesrates in vielen Fällen erforderlich ist. Aber auch sonst wird – wenn es sich nicht gerade um besondere politische Streitthemen handelt – in den Beratungsrunden des Gesetzgebungsverfahrens versucht, Konsens zwischen allen Beteiligten zu erzielen. Die Mehrzahl aller Gesetze

wird bekanntlich nicht kontrovers, sondern mit großer Mehrheit oder einstimmig verabschiedet.

Um den angestrebten Konsens zu erreichen, wird – bewusst oder unbewusst – für die Gesetzesformulierungen eine Sprache gewählt, die in erster Linie von den am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten, also den Experten, verstanden wird.

Tendenziell ist daher die Sprache unserer Gesetze die Sprache der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Experten und nicht die der Anwender und Betroffenen, die das Gesetz verstehen sollen.

Auch die politisch Verantwortlichen, die gewählten Regierungen und die Abgeordneten, die das Gesetz beschließen, nehmen sprachliche Korrekturen in der Regel nicht vor.

Der typische Sachverhalt aus Ausschusssitzungen des Deutschen Bundestages, dass der Abgeordnete trotz mehrfacher Erklärungsversuche des zuständigen Ministeriumsbeamten die Gesetzesformulierung nicht nachvollziehen kann und dann bittet, im Protokoll festzuhalten, dass das politisch gewünschte Ergebnis auch tatsächlich durch die im Gesetzentwurf gewählte Formulierung gewährleistet sei, wurde oben dargestellt. Noch deutlicher belegt das folgende Zitat aus einer Plenarsitzung des Bundesrates, in welchem Maße den Ministerialexperten die sprachliche Ausgestaltung der Gesetze überlassen wird, auch wenn sie erkennbar für die Praxis große Verständnisprobleme aufwerfen wird.

Anlässlich der Beratung des Zweiten Vermögensrechtsänderungsgesetz im Bundesrat sagte der Ministerpräsident von Sachsen: „Der Gesetzentwurf ist – ich sage das auch als Jurist – ungewöhnlich kompliziert. Die hohe Komplexität, die der Stoff inzwischen angenommen hat,

bedeutet insbesondere für diejenigen, die diese Gesetze in Zukunft auch weiterhin anwenden sollen, eine ungewöhnliche Herausforderung, häufig eine Überforderung... Wir werden jetzt zum wiederholten Male mit einem neuen umfangreichen rechtlichen Instrumentarium konfrontiert, dessen hochkomplizierte Regelungen kaum von ausgebildeten juristischen Experten, geschweige denn von Laien verstanden werden können.“ (Bundesrat, Plenarprotokoll der 642. Sitzung vom 5. Mai 1992, S. 229). Dennoch stimmten sowohl Sachsen als auch die anderen Länder, deren Vertreter z.T. ähnliche Kritik geübt hatten, dem Gesetzentwurf zu.

6.2 Perpetuierung von Gesetzesmängeln und nicht erforderlichen fachgesetzlichen Besonderheiten

Aufgrund der Organisationsstruktur in den Ministerien werden Gesetzentwürfe nicht in „Gesetzgebungsreferaten“ entworfen, sondern das jeweilige Fachreferat ist auch dafür zuständig, gesetzliche Regelungen vorzubereiten und Gesetzentwürfe zu erstellen. Da es nur wenige Fachmaterien gibt, in denen häufig gesetzliche Änderungen notwendig werden, ein Fachgesetz üblicherweise höchstens einmal in einer Legislaturperiode – meist seltener – novelliert wird, gehört das Erstellen von Gesetzentwürfen nicht zu den Alltagstätigkeiten eines Ministeriumsmitarbeiters. Umfassendes gesetzgebungsfachliches Know-how ist in einem solchen Fachreferat daher in der Regel nicht vorhanden.

Bekommt ein Fachreferat von der politischen Leitung des Ministeriums den Auftrag, die Novellierung eines in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Fachgesetzes vorzubereiten, muss sich der mit der Vorbereitung und Formulierung des Gesetzentwurfs betraute Mitarbeiter das gesetz-

gebungsfachliche Wissen oft erst aneignen. **Verbindliche Richtlinien, wie ein gutes Gesetz beschaffen sein soll und was bei der Erstellung von Entwürfen alles beachtet werden muss, gibt es aber nicht.** Wie bereits erwähnt (Kapitel 4), enthält die GGO nur wenige punktuelle gesetzgebungsfachliche Standards.

In dieser Situation sucht man üblicherweise nach Vorbildern, an denen man sich orientieren kann. Als erstes wird in den Akten nachgesehen, ob das fachlich betreute Gesetz schon einmal novelliert wurde. Ist dies der Fall, wird soweit wie möglich, insbesondere was die gesetzgebungsfachliche Seite anbelangt, das damalige Änderungsgesetz als Vorbild genommen. Denn der Entwurfsverfasser hat dann immer ein sehr starkes Argument für sich: Der Gesetzgeber habe sich dieser Form und dieser Methode schon einmal bedient und sie damit für gut befunden. Außerdem ist es auch zweckmäßig, so zu verfahren. Bei den Beratungen im Parlament kann der Vertreter des Ministeriums bei Nachfragen, bei Kritik oder Einwänden immer antworten, dass das Parlament bei der letzten Novellierung die gleiche Form gewählt hat und deshalb auch jetzt wieder ein entsprechender Vorschlag gemacht wurde. Was kann ein Abgeordneter hiergegen noch einwenden?

Findet der Ministeriumsmitarbeiter in seinen Akten kein Vorbild für einen Gesetzesentwurf wird er sich einen vergleichbaren Gesetzesentwurf suchen, der bereits vom Parlament verabschiedet wurde und diesen, soweit dies möglich ist, zum Vorbild nehmen. Auch in diesem Fall kann er ja in den Beratungen das Argument verwenden, dass der Gesetzgeber dieser Form und dieser Methode schon zugestimmt habe.

Diese durchaus übliche Arbeitsweise führt aber dazu, dass gesetzgebungsfachliche Män-

gel in bereits verabschiedeten Gesetzen perpetuiert werden. Außerdem werden so fachgesetzliche Besonderheiten, die aber nicht erforderlich sind und die Rechtsordnung unnötig komplizieren, wiederholt und verfestigt (vgl. die Beispiele unten unter 6.7: unterschiedliche Einkommensbegriffe, unterschiedliche Definitionen des Begriffs „In Verkehr bringen“).

6.3 Gesetzesmängel, die auf Zuständigkeitsdenken und nicht ausreichenden Koordinierungsmechanismen beruhen

Lebenssachverhalte und Regelungszuständigkeiten sind oft nicht deckungsgleich. Ein und derselbe Lebenssachverhalt wird häufig auch aus unterschiedlichen Zuständigkeiten heraus zum Gegenstand rechtlicher Regelungen werden. Im Hinblick auf die Aufteilung der Zuständigkeiten ist zum einen in diesem Zusammenhang die Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern von Bedeutung, zum anderen die Aufteilung nach fachlicher Zuständigkeit. **Die Eigenständigkeit von Bund und Ländern, aber auch die im Grundgesetz garantierte Ressortverantwortlichkeit, die den Fachministerien im Hinblick auf ihre fachliche Zuständigkeit eine starke Stellung verleiht, führt immer wieder zu einer nicht ausreichenden Abstimmung der Regelungsergebnisse im Hinblick auf denselben Lebenssachverhalt. Unterschiedliche, ja sogar widersprüchliche Vorschriften führen dann in der Praxis zu erheblichen Auslegungs- und Anwendungsproblemen.**

Einige Beispiele mögen diese Probleme verdeutlichen:

In den Landesbauordnungen ist vorgeschrieben, dass Treppengeländer und andere Geländer, z.B.

an Galerien, eine Höhe von 90 cm haben müssen. Das **Baurecht** sieht diese Höhe als ausreichende Sicherung an. Im **Arbeitsschutzrecht** wird dagegen für Geländer in Gebäuden, in denen sich Arbeitsstätten befinden, eine Geländerhöhe von 100 cm vorgeschrieben.

Bei dem Neubau eines Museums geschah es nun, dass die Baubehörde die Geländer an den Galerien in Höhe von 90 cm genehmigte und auch abnahm. Da im Museum aber auch Menschen arbeiten, verlangte der Gemeindeunfallversicherungsverband nach Eröffnung des Museums, dass die Geländerhöhe 100 cm betragen müsse. Das Museum musste zeitweise geschlossen und für mehrer hunderttausend DM umgerüstet werden. Formal könnte selbstverständlich eingewandt werden, dass der Architekt die Arbeitsschutzbestimmungen hätte kennen und berücksichtigen müssen. Inhaltlich bleibt aber die Frage, aus welchen Gründen die Besucher des Museums mit 90 cm Geländerhöhe ausreichend geschützt sind, während die Mitarbeiter des Museums, die täglich in dieses Gebäude kommen und es daher viel besser als die Besucher kennen, durch diese Geländerhöhe nicht ausreichend geschützt sein sollen.

Ein anderes Beispiel: Die hygienerechtlichen Anforderungen an einen Schlachthof werden in der fachlichen Zuständigkeit der **Gesundheitspolitik** formuliert. Danach wird bestimmt, dass der Schlachtraum gefliest sein soll und diese *Fliesen glatt und fugenlos* sein sollen, damit eine vollständige Reinigung nach getaner Schlachterarbeit optimal ermöglicht wird. In dem Schlachtraum arbeiten aber auch Menschen. Damit diese Menschen nicht ausrutschen, bestimmt das **Arbeitsschutzrecht**, dass Arbeitsräume nur dann gefliest sein dürfen, wenn diese *Fliesen genoppt*, d.h. rutschfest sind. Aus der jeweils fachlichen

Sicht haben die Zuständigen eine optimale Regelung getroffen. Nicht bedacht wurde, dass es Lebenssachverhalte gibt, in denen sich diese Regelungen widersprechen. Alleingelassen werden die Anwender vor Ort, der Architekt und die Abnahmebehörden, wie sie dieses Problem lösen sollen.

Ein für die betroffenen Bürger besonders ärgerlicher und mit viel unnötigem Aufwand verbundener Sachverhalt ist **die in jedem Zuständigkeitsbereich unterschiedliche geregelte Frage, wie das Einkommen zu bestimmen ist.**

Das Einkommen ist zum einen Grundlage der Besteuerung. Aber in vielen Bereichen werden Leistungen einkommensabhängig gewährt. Das reicht vom Wohngeld über den Elternbeitrag für den Kindergartenplatz, beim BAFöG-Antrag für die Tochter bis hin zur Beihilfe für einen Existenzgründer. In der Regel muss für jeden dieser Sachverhalte mit aufwendigen Formularen und Nachweisen das Einkommen in unterschiedlicher Form berechnet werden. Dass hier unnötiger, mit zusätzlichen Kosten verbundener Aufwand verursacht wird, liegt auf der Hand. Darüber hinaus wird bei den Betroffenen ein erheblicher Verdruss hervorgerufen, die nicht verstehen können, dass sie immer wieder neue Formulare ausfüllen und andere Nachweise erbringen müssen, obwohl ihr Einkommen unverändert geblieben ist.

Ein aktuelles Beispiel aus der unterschiedlichen Zuständigkeit von Bund und Ländern ist die **Regelung von Telediensten und Mediendiensten. Während für Teledienste z.B. das Jugendschutzrecht des Bundes gilt, hat der Mediendienstestaatsvertrag der Länder für Mediendienste eigene Jugendschutzregelungen getroffen. Die Folge ist, dass vergleichbare und ähnliche Sachverhalte unterschiedlichen**

Rechtsregimen unterliegen und für die Anbieter von Medien- oder Telediensten eine ganz erhebliche Rechtsunsicherheit besteht.

Ein weiteres Beispiel ist das **Umweltrecht**. Die einzelnen Fachgesetze sind im Rahmen der jeweiligen Abteilungs-, ja sogar Referatszuständigkeit immer weiter entwickelt worden, ohne dass eine ausreichende Koordinierung mit vergleichbaren Regelungen aus den benachbarten Gebieten erfolgte. Das Ergebnis ist, dass **Ungleichbehandlungen vergleichbarer Sachverhalte** vorliegen sowie unterschiedliche Instrumente die Anwendung des Umweltrechts erschweren. Das Einfangen solchen „Wildwuchses“ ist später eine äußerst schwierige Aufgabe, wie die Bemühungen um ein einheitliches Umweltgesetzbuch zeigen.

6.4 Praxisferne des Bundesgesetzgebers

Bei der Erarbeitung von Bundesgesetzen ist der gesetzgebungsfachliche Standard der Praktikabilität und der Vollzugstauglichkeit einer neuen Regelung oft nur schwer zu erfüllen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ministerien, die den Gesetzentwurf vorzubereiten und zu formulieren haben, haben oft keine eigene Anschauung von den realen Sachverhalte, denen das Problem zugrunde liegt, das zur Regelung ansteht.

Informationen über diese Sachverhalte werden auch von den Länderministerien oder den Verbänden in der Regel nur aus zweiter Hand geliefert. Wie aufgezeigt, stehen zudem der Konsensfindungsprozess sowie die inhaltliche Interessenvertretung bei den Erörterungen des Gesetzentwurfs im Vordergrund. Anwender und Betroffene, die später die praktischen Probleme haben und diese am ehesten voraussehen kön-

nen, haben am Vorbereitungstisch unserer Gesetze derzeit keinen Platz. Dies alles hat zur Folge, dass immer wieder Gesetze verabschiedet werden, die unter den Gesichtspunkten von Praktikabilität und Vollzugstauglichkeit Mängel aufweisen.

Zu kurze Fristen zwischen Verabschiedung und Inkrafttreten eines Gesetzes sind ein besonders häufiges Beispiel für Vollzugsprobleme, die durch den Gesetzgeber verursacht sind. Steueränderungsgesetze z.B. werden oft erst spät im Dezember verabschiedet, treten aber bereits am 1. Januar in Kraft. Für Behörden, Anwender und Betroffene bleibt keine Zeit, sich rechtzeitig auf die Gesetzesänderung einzustellen. Verdruss und Ärger auf allen Seiten ist vorprogrammiert. Als die Smog-Plakette eingeführt wurde, mit der man auch bei Smog-Alarm hätte Auto fahren dürfen, standen Tausende von Menschen vor den Ämtern unnötig Schlange. Die Regelung trat so kurzfristig in Kraft, dass die Plakette bei Inkrafttreten der neuen Regelung noch nicht ausgegeben werden konnte.

6.5 Einzelfallregelungen

Anlass einer Gesetzesnovellierung ist immer wieder ein Problemfall, der in der Öffentlichkeit diskutiert wurde und auf den wegen dieser Öffentlichkeit von Seiten des Gesetzgebers reagiert wird. In diesen Fällen wird selten ausreichend erörtert, ob der Fall nicht auch mit den geltenden Vorschriften und Instrumentarien gelöst werden kann. Die Öffentlichkeit und die Journalisten fragen die Politiker, was sie denn tun wollen. Da der Bund zumeist in dem entsprechenden Fachgebiet nur Gesetze erlassen, nicht aber behördlich handeln kann, werden die fragten Bundespolitiker antworten, dass sie das

Problem mit einem Gesetzentwurf regeln werden, obwohl möglicherweise es sich um einen Einzelfall handelt, der auf der Ebene der Anwendung des geltenden Rechts durchaus gelöst werden könnte.

Diese – politisch intendierte – Tendenz zu gesetzlichen Einzelfallregelungen trifft zusammen mit einer Tendenz in den Fachministerien, jeden theoretisch denkbaren Fall in dem neuen Gesetz oft noch durch eine eigenständige Vorschrift zu erfassen. Denn die Entwurfsverfasser in deutschen Ministerien sind in der Regel Juristen, die in der Ausbildung geschult wurden, die schwierigsten Einzelfälle zu lösen, nicht aber in einem Gesetzentwurf deutlich zu machen, nach welchen Vorstellungen der Gesetzgeber im „Normalfall“ den zu regelnden Konflikt lösen oder den erforderlichen Interessenausgleich vornehmen möchte.

Die für erforderlich gehaltene Regelung zur Abdeckung eines theoretisch denkbaren (Einzel-)Falles wird dann an mehr oder weniger passender Stelle dem bestehenden Gesetz hinzugefügt. Die Folge ist, dass die Grundgedanken des Gesetzes, wie der Interessenausgleich, die Konfliktlösung im Normalfall erfolgen soll, immer weniger erkennbar werden. Einer späteren „willkürlichen“ Auslegung, z.B. dass eine solche gesetzliche Einzelfallregelung „analog“ oder „e contrario“ angewendet wird, ist dadurch Tor und Tür geöffnet. Solche Gesetze lassen sich mit einem Baum vergleichen, dem jedes Jahr ein Ast eines anderen Baumes aufgepfropft wurde. Nach wenigen Jahren wird man kaum noch erkennen können, wie der Baum aussieht, der ursprünglich gepflanzt worden war.

6.6 Missverständliche und unklare Formulierungen aufgrund politischer Kompromisse

Ein häufig anzutreffender Mangel neuer Gesetze sind missverständliche und unklare Formulierungen, die dadurch verursacht werden, dass in den Beratungen über den Gesetzentwurf die politischen Kompromisse unmittelbar in das Gesetz hineinformuliert werden. Diese Vorgehensweise führt nicht selten auch zu Widersprüchen zu anderen Gesetzesteilen, da bei umfangreicheren Gesetzen nicht immer gleich übersehen werden kann, welche Konsequenz die Änderung einer Vorschrift auf andere Vorschriften des Entwurfs hat. Da bei den Beratungen eines Gesetzentwurfs die Konsensfindung unter den Beteiligten tendenziell Vorrang vor der guten gesetzgebungsfachlichen Ausgestaltung hat, werden solche Mängel und Ungereimtheiten z.T. durchaus bewusst in Kauf genommen.

6.7 Überflüssige Vorschriften

In Spezialgesetzen werden immer wieder Regelungen, die in einem allgemeinen Gesetz enthalten sind, wortgleich übernommen. Dies gilt z.B. für bereichsspezifische Datenschutzgesetze, die teilweise die allgemeinen Regelungen des Bundesdatenschutzgesetzes wiederholen. Ähnliches gilt für Regelungen zum Verwaltungsverfahren in Spezialgesetzen, die Vorschriften aus dem allgemeinen Verwaltungsverfahrenrecht wortgleich übernehmen. Begründet werden diese Wiederholungen z.B. damit, dass die Adressaten des speziellen Gesetzes alle wichtigen Regelungen in „ihrem“ Gesetz finden sollen.

Diese Vorstellung, „dem Bürger einen in sich geschlossenen Gesetzestext in die Hand zu

geben und ihm das Suchen in anderen Gesetzen zu ersparen“ – so z.B. die Begründung des Referentenentwurfs eines 2. Gesetzes zur Änderung des Sozialgesetzbuches –, ist jedoch in Wirklichkeit gar nicht realisierbar. Auch bei der Auslegung und Anwendung von Vorschriften in speziellen Fachgesetzen muss auf Vorschriften anderer Gesetze, insbesondere der allgemeinen Gesetze, auf höherrangiges Recht wie z.B. das Grundgesetz oder auf allgemeine Rechtsgrundsätze zurückgegriffen werden. Ein „geschlossenes“ Gesetz, das alle Fragen eines bestimmten Regelungsbereiches abdeckt und ohne Hinzuziehung anderer Gesetze auskommt, ist kaum noch vorstellbar.

Die Nachteile und Risiken, die mit einer solchen Wiederholung von Regelungen allgemeiner Gesetze in speziellen Fachgesetzen verbunden sind, sind dagegen erheblich.

Zum einen bieten sie Anlass zu unnötigen und vom Gesetzgeber nicht gewollten Interpretationsproblemen. Was hat es zu bedeuten, dass in einem bereichsspezifischen Datenschutzgesetz Regelungen des allgemeinen Datenschutzgesetzes wiederholt werden und in einem anderen diese Regelungen nicht enthalten sind? Findige Juristen werden leicht hierfür Begründungen und Interpretationsmöglichkeiten anbieten, die gar nicht beabsichtigt waren. Zudem bergen solche Wiederholungen die Gefahr in sich, dass längerfristig die allgemeinen Regelungen ausgehöhlt werden.

Eine weitere Gefahr besteht darin, dass bei Novellierungen des Spezialgesetzes die Herkunft der aus dem allgemeinen Gesetz wiederholten Regelung vergessen und sie ohne Rücksicht auf vergleichbare Fälle in anderen Fachgesetzen verändert wird. Dies kann zu einer Vielzahl von Sonderregelungen führen,

die sachlich nicht gerechtfertigt sind und die die Rechtsordnung nicht nur unübersichtlich machen, sondern für die Betroffenen, die zwei für sie vergleichbare Sachverhalte ungleich geregelt sehen, auch nicht einsehbar sind.

Ein Beispiel dafür, dass es sich hierbei um sehr reale Nachteile und Gefahren handelt, mag der Begriff „in Verkehr bringen“ sein. In der Gewerbeordnung und dazu gehörenden Spezial- und Nebengesetzen ist dieser eigentlich eindeutige Tatbestand, eine Ware, ein Gut in den Verkehr zu bringen, mehr als 50-mal definiert, 20-mal davon mit unterschiedlichem Inhalt (so hat es einmal der DIHT ausgezählt).

Eine eigenständige Spielart überflüssiger und in dem aufgezeigten Sinne risikobehafteter Wiederholungen bildet die Übernahme höherrangigen Rechts in eine niedrigere Rangstufe des Rechts. In Rechtsverordnungen finden sich nicht selten längere „Zitate“ aus dem ermächtigenden Gesetz als „eigenständige“ Regelungen. Aber auch die Wiederholung von Grundgesetzregelungen in einfachen Bundesgesetzen kommen in der Gesetzgebungspraxis vor. Ein Beispiel hierfür ist § 3 Abs. 3 des Bundesverfassungsschutzgesetz: „Die Verfassungsschutzbehörden sind an die allgemeinen Rechtsvorschriften gebunden (Art. 20 des Grundgesetzes).“ Das Misstrauen des Parlaments gegenüber der Verfassungsschutzbehörde stand Pate, als diese Vorschrift eingefügt wurde. Allerdings gilt die Bindung an die allgemeinen Rechtsvorschriften für alle Behörden. Schädlich ist diese Wiederholung möglicherweise deshalb, weil ein findiger Jurist vielleicht doch noch einen Unterschied zwischen solchen Behörden, in denen das (einfache) Gesetz die Bindung an die allgemeinen Rechtsvorschriften wiederholt und solchen Behörden, in denen dies nicht der Fall ist, herausfindet.

Ein anderes Beispiel findet sich in § 1 Abs. 1 des Gesetzes über den Auswärtigen Dienst. Dort werden einzelne Passagen des Grundgesetzes zitiert, denen der Auswärtige Dienst zu dienen habe. Bei der Anwendung des Gesetzes stellt sich dem Juristen allerdings sofort die Frage, was mit den vielen anderen Verpflichtungen des Grundgesetzes ist, die im Gesetz über den Auswärtigen Dienst nicht zitiert werden. Rechtlich gilt das Grundgesetz selbstverständlich auch für den Auswärtigen Dienst. Aber warum hat der Gesetzgeber bei der Zweckbestimmung des Auswärtigen Dienstes nur einige Grundsätze aus dem Grundgesetz wiederholt? Das muss doch eine Bedeutung haben...

Überflüssig im Sinne eines Standards für gute Gesetzgebung ist eine Vorschrift dann, wenn sie Regelungen oder Grundsätze wiederholt, die bereits rechtliche Geltung haben und deren Wiederholung zu Auslegungsproblemen führen können.

6.8 Unterschiedliche Ursachen für Gesetzesmängel

So wie bei den Maßstäben für die Beurteilung neuer Gesetze politische Maßstäbe und gesetzgebungsfachliche Standards unterschieden wurden, kann auch bei den Ursachen für Gesetzesmängel unterschieden werden, ob der Mangel aus bewussten politischen Entscheidungen resultiert oder ob er z.B. darauf beruht, dass keine verbindlichen gesetzgebungsfachlichen Standards vorlagen oder dass solche Standards nicht beachtet wurden.

Soweit der Mangel eines Gesetzes durch eine politische Entscheidung herbeigeführt wird, ist es besonders schwierig, Vorkehrungen zur Vermeidung solcher „Fehler“ treffen. Sofern das be-

absichtigte Gesetz nicht gegen die Verfassung verstößt, sind Regierung und Parlament frei, nicht nur politisch, sondern auch handwerklich schlechte Gesetze zu erlassen.

Einige Beispiele: Aufgrund der gestiegenen Zahl von Unfällen im Straßenverkehr wurde lange Zeit über die Notwendigkeit diskutiert, das Anschnallen im Auto zur Pflicht zu machen. Eine solche gesetzliche Verpflichtung, beim Autofahren einen Sicherheitsgurt anzulegen, war in der Öffentlichkeit zunächst sehr umstritten. Von vielen wurde die Einführung einer solchen Pflicht heftig und sehr emotional abgelehnt. Wegen dieser mangelnden Akzeptanz entschloss sich der Gesetzgeber in einem ersten Schritt, eine Gurtanschnallpflicht in das Straßenverkehrsrecht hineinzuschreiben, belegte die Nichteinhaltung dieser Verpflichtung aber mit keiner Sanktion. Der Verstoß war also zunächst nicht bußgeldbewehrt. Das Ergebnis war, dass diese Vorschrift nicht „wirksam“ war. Die Zahl derer, die jetzt einen Gurt anlegten, erhöhte sich nicht wesentlich. Erst als die Verpflichtung mit einer Sanktion belegt wurde, schnallten sich erheblich mehr Autofahrer an.

Da ein gutes Gesetz auch wirksam sein soll, war die zuerst getroffene – unwirksame – Regelung im gesetzgebungsfachlichen Sinne schlecht. **In Wahrheit hatten die politisch Verantwortlichen im ersten Schritt wegen der mangelnden Akzeptanz in der Bevölkerung nicht den Mut, eine wirksame Vorschrift zu erlassen.** Sie wollten aber auch nicht tatenlos sein, da Unfälle und Verletzungen nicht angeschnallter Autofahrer erheblich zunahmen. **Die Unwirksamkeit des ersten Regelung lag also allein an ihrem politischen Inhalt und nicht an der gesetzgebungsfachlichen Ausgestaltung.**

Ein anderes Beispiel: Die mangelnde Verständlichkeit von Vorschriften kann darauf beruhen, dass die Experten in ihrer Fachsprache formuliert und Anwender und Betroffene außer acht gelassen haben. Sie kann aber auch dadurch verursacht sein, dass ein aus der Sicht der Politik unangenehmes oder unpopuläres, aber notwendiges Ergebnis „verschleiert“ werden soll. So wurde z.B. die Privilegierung von Flugbenzin einmal in einem Artikelgesetz regelrecht „versteckt“, weil man den Zorn der Öffentlichkeit fürchtete. Als diese Steuersubvention dann doch öffentlich wurde, hätte dies beinahe zu einer Regierungskrise geführt, da eine Reihe Abgeordneter aus dem Regierungslager dieses Gesetz im Nachhinein nicht mehr mittragen wollte, obwohl sie vorher in den Fraktionen noch zugestimmt hatten.

Fehler, die auf mangelnder Koordination der verschiedenen Zuständigkeitsbereiche beruhen, können ebenfalls einmal von der Ministerialbürokratie verursacht sein, wenn diese bei der Vorbereitung des Gesetzentwurfs den Sachverhalt nicht genügend aufgeklärt hat oder bewusst andere Zuständigkeitsbereiche ignoriert, die denselben Sachverhalt, der geregelt werden soll, berühren. Der Mangel kann aber auch dadurch verursacht sein, dass von der Politik bewusst

entschieden wird, nur innerhalb eines Zuständigkeitsbereiches neue Regelungen zu treffen.

Ein Beispiel für eine solche bewusste politische Entscheidung erlebte ich einmal bei der anstehenden Novellierung des Naturschutzgesetzes und des Erlasses dazugehöriger Ausführungsverordnungen. Bei diesen Regelungen waren eine Reihe von Vorschriften des Bundesjagdgesetzes betroffen. Das Fachressort, das für den Naturschutz zuständig war, musste aber diese Regelungen ignorieren, da vorher entschieden worden war, dass das Bundesjagdgesetz, das beim Landwirtschaftsministerium ressortierte, nicht novelliert werden sollte. Das Ergebnis waren erhebliche Unklarheiten und Überschneidungen in bestimmten Regelungsbereichen.

Es wäre sicher weltfremd zu meinen, dass Gesetzesmängel, die auf bewussten politischen Entscheidungen beruhen, vollständig verhindert werden könnten. **Allerdings, wenn verbindliche gesetzgebungsfachliche Standards vorliegen (s. 7.3), dürfte es auch für die politisch Verantwortlichen schwieriger sein, diese im Gesetzgebungsverfahren zu missachten. Zudem möchte sich auch ein Politiker ungern dem Vorwurf ausgesetzt sehen, dass ein von ihm zu verantwortendes Gesetz gegen anerkannte gesetzgebungsfachliche Standards verstößt.**

7. Vorschläge für eine bessere Gesetzgebung

Aus dem Überblick über die Grundstruktur unseres Gesetzgebungsverfahrens und der Darstellung der tendenziell immer wieder vorkommenden Gesetzesmängel gilt es nun, Schlussfolgerungen für eine bessere Gesetzgebung zu ziehen.

Zunächst ist noch einmal festzuhalten, dass es für die Beurteilung der politischen Ziele und Inhalte eines neuen Gesetzes keine allgemein gültigen Maßstäbe geben kann (s. Kapitel 2). Einen neutralen Schiedsrichter, der ein verbindliches Urteil über die Qualität einer mit einem neuen

Gesetz in die Tat umgesetzten Politik fällen könnte, gibt es nicht. Allein der Wähler entscheidet darüber, ob die Gesetze einer Wahlperiode „gut“ oder „schlecht“ waren und er deshalb bei der turnusmäßigen Wahl der bisherigen Mehrheit die Legitimation, ihre Politik durch Gesetze in die Tat umzusetzen, verlängert oder entzieht.

Jede Kritik, jeder Verbesserungsvorschlag, der sich auf die politischen Ziele und Inhalte der Gesetze bezieht, gehört daher in den Bereich der politischen Diskussion. Wirksame Ansätze für bessere Gesetze können aus solcher Kritik oder aus solchen Vorschlägen nicht hergeleitet werden.

Eine Verbesserung der Gesetzgebung kann jedoch bei der gesetzgebungsfachlichen Umsetzung der mit einem neuen Gesetz gewollten politischen Ziele und Inhalte erreicht werden (s. Kapitel 2 und 4). Für die gesetzgebungsfachliche Vorbereitung und Ausgestaltung können allgemein gültige Standards verbindlich festgelegt werden. Sie sollen gewährleisten, dass die gewollten politischen Ziele und Inhalte eines neuen Gesetzes für den Staat und die Betroffenen so effizient und so ökonomisch wie möglich in die Wirklichkeit umgesetzt werden.

Allerdings werden derzeit im gesamten politisch-parlamentarischen Entstehungsprozess eines Gesetzes die politischen und die gesetzgebungsfachlichen Aspekte ständig miteinander vermischt. Ganz wesentlich trägt dazu bei, dass die Diskussion um ein neues Gesetz häufig erst dann beginnt, wenn ein ausformulierter Gesetzentwurf vorgelegt wurde (s. Kapitel 5). Das hat beispielweise zur Folge, dass politische Kompromisse unmittelbar in den vorgelegten Gesetzestext hineinformuliert werden,

statt sich zunächst über den mehrheitsfähigen politischen Inhalt zu verständigen und erst danach die gesetzgebungsfachliche Umsetzung dieses Inhalts vorzunehmen. Gedankliche Unklarheiten, Systembrüche oder sogar gesetzliche Widersprüche sind auf diese Weise vorprogrammiert.

Die mangelnde Unterscheidung von politischen und gesetzgebungsfachlichen Gesichtspunkten im Beratungsprozess begünstigt zudem die Möglichkeit, mit vorgeschobenen gesetzgebungsfachlichen Argumenten den nicht gewollten politischen Inhalt des Gesetzes zu bekämpfen. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die ständige Vermischung politischer und gesetzgebungsfachlicher Argumente tendenziell dazu führt, dass der guten gesetzgebungsfachlichen Umsetzung der gewollten politischen Inhalte nicht die erforderliche Aufmerksamkeit gewidmet wird.

Ein wichtiger Ansatzpunkt für bessere Gesetze ist daher, die Diskussion um die politischen Inhalte eines neuen Gesetzes stärker von der Diskussion um die beste gesetzgebungsfachliche Umsetzung dieser Inhalte zu trennen (7.1, 7.2).

Eine solche stärkere Trennung setzt zum einen voraus, dass **gesetzgebungsfachliche Standards** festgelegt wurden und über sie grundsätzlich Konsens besteht. Zum anderen können **verfahrenmäßige Vorkehrungen** getroffen werden, dass zunächst die notwendige Klarheit über die politischen Inhalte eines Gesetzes hergestellt wird, bevor deren gesetzgebungsfachliche Ausgestaltung erfolgt. **Weiß- und Grünbücher oder politische Eckwerte-Papiere, in denen die politischen Ziele und Inhalte eines geplanten Gesetzes im Klartext und noch nicht in der Vorschriftenprache formuliert sind, sind entsprechende Instrumente hierfür (7.1).**

Ein weiterer Ansatzpunkt für bessere Gesetze ergibt sich aus dem Sachverhalt, dass die Gesetze, die das Parlament verabschiedet, zu annähernd 100 Prozent in den Ministerien vorbereitet und formuliert werden. Diese im 5. Kapitel dargestellte faktische Aufgabenverteilung zwischen den Ministerien und dem Parlament bei der Entstehung der Gesetze macht es notwendig, **Verbesserungsmaßnahmen vor allem auf die Vorbereitung und die gesetzgebungsfachliche Ausgestaltung der Gesetzentwürfe zu beziehen**. Mit der verbindlichen Festlegung moderner gesetzgebungsfachlicher Standards können im Hinblick auf die im 6. Kapitel aufgezeigten Mängel und Tendenzen der derzeitigen Gesetzgebung erhebliche Verbesserungen erzielt werden (7.3). Außerdem müssen Vorkehrungen getroffen werden, dass diese Standards auch eingehalten werden (7.4).

Wünschenswert ist allerdings, dass sich auch das Parlament und der Bundesrat an der Festlegung moderner gesetzgebungsfachlicher Standards beteiligen. Nach der Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens durch das Grundgesetz trägt das Parlament die Gesamtverantwortung für ein neues Gesetz. Mit der derzeitigen Praxis, dass das Parlament seine Verantwortung für die gesetzgebungsfachliche Ausgestaltung eines neuen Gesetzes faktisch an die Ministerialbürokratie abgetreten hat, wird das Parlament dieser Gesamtverantwortung nicht in vollem Umfang gerecht. **Würde sich das Parlament an der Formulierung gesetzgebungsfachlicher Standards beteiligen und einer „Richtlinie für gute Gesetzentwürfe“ zustimmen, würde das Parlament seiner Gesamtverantwortung stärker Rechnung tragen.**

Weitere konkrete Verbesserungsvorschläge ergeben sich aus den strukturellen Tendenzen des

Gesetzgebungsverfahrens und den aufgezeigten, immer wieder feststellbaren Gesetzesmängeln (7.5 – 7.7).

7.1 Verstärkte Nutzung von Grün- und Weißbüchern sowie Eckwerte-Papieren

Wie beschrieben, werden im politisch-parlamentarischen Entstehungsprozess eines neuen Gesetzes derzeit politische und gesetzgebungsfachliche Gesichtspunkte ständig miteinander vermischt. Mitursächlich hierfür ist der Tatbestand, dass in der Regel die Beratungen über ein neues Gesetzgebungsvorhaben erst beginnen, wenn ein ausformulierter Gesetzentwurf vom zuständigen Fachministerium vorgelegt wurde. Diese Vermischung führt, wie aufgezeigt, tendenziell zu einer Reihe von Gesetzgebungsmängeln und zu einer Vernachlässigung der gesetzgebungsfachlichen Aspekte.

Sofern nicht absehbar ist, welche (politischen) Inhalte eines neuen Gesetzesvorhabens konsensfähig sein werden, sollte deshalb die Diskussion um die (politischen) Ziele und Inhalte noch nicht anhand eines ausformulierten Gesetzentwurfs erfolgen. Geeignete Instrumente zur Klärung der Frage, welche Inhalte konsens- oder mehrheitsfähig sein werden, sind die z.B. in England, aber auch von der EU erfolgreich verwendeten Grün- und Weißbücher. In ihnen wird im Klartext und nicht in der Vorschriftenprache dargestellt, welche Ziele und Inhalte mit einem neuen Gesetzesvorhaben beabsichtigt sind. Die gesetzgebungsfachliche Umsetzung erfolgt erst, nachdem in den notwendigen Diskussionen ein konsensfähiger Inhalt für das beabsichtigte Gesetz festgestellt wurde. Eckwerte- oder Eckpunkte-Papiere arbeiten ebenfalls, allerdings in verkürzter Form, im Klartext den beabsichtigten (politischen) Inhalt eines

neuen Gesetzes heraus und dienen als geeignete Grundlage für die Klärung der Frage, welche Inhalte konsens- oder mehrheitsfähig sein können.

Dass die gesetzgebungsfachliche Ausgestaltung eines Gesetzes besser erfolgen kann, wenn der beabsichtigte (politische) Inhalt feststeht und nicht ständig während der Gesetzesberatungen verändert wird, liegt auf der Hand. Durch eine verstärkte Nutzung der Instrumente Grünbuch, Weißbuch und Eckwerte-Papier kann deshalb eine deutliche Verbesserung der Gesetzgebung erreicht werden.

7.2 Gesetzesvorspruch

Eine stärkere Trennung der Diskussion über die (politischen) Ziele und Inhalte eines Gesetzes von der Diskussion um die beste gesetzgebungsfachliche Umsetzung dieser Inhalte würde auch dadurch ermöglicht, dass den Gesetzen ein Vorspruch vorangestellt wird. In einem Vorspruch beschreibt der Gesetzgeber in einfacher und allgemein verständlicher Sprache, warum er das Gesetz erlässt, welche Ziele und Zwecke er mit dem Gesetz erfüllen möchte und welchen wesentlichen Inhalt das Gesetz hat. Anhand eines solchen Gesetzesvorspruchs könnte im Gesetzgebungsverfahren leichter diskutiert und geklärt werden, inwieweit der (politische) Inhalt des Gesetzes konsens- oder mehrheitsfähig ist.

Darüber hinaus würde die Einführung eines Vorspruchs als Teil eines neuen Gesetzes zu einer ganzen Reihe von Verbesserungen führen. **Mit einem solchen Vorspruch würde generell ein besserer Zugang zu den Gesetzen ermöglicht, da ein authentischer und für alle verständlicher Text vorläge, der den wesentlichen In-**

halt des neuen Gesetzes umschreibt. Dies würde sowohl den Bürgern als auch den Medien dienen, die leichter über die Gesetzgebungstätigkeit berichten könnten. Die große Distanz, die heute zwischen dem Bürger und „seinem Recht“ besteht und die oft nur noch durch die professionelle Hilfe eines Juristen überbrückt werden kann, könnte durch einen solchen Gesetzesvorspruch erheblich verringert werden.

Ein weiterer Vorteil eines Vorspruchs ist es, dass mit ihm eine authentische Interpretation der gesetzlichen Zielvorstellungen vorläge. Dies würde auch der Verwirklichung der nach dem Grundgesetz normierten Bindung des Richters an das Gesetz dienen. Wird der Gesetzgeber doch immer wieder überrascht, was Richter alles aus Gesetzen herauslesen können, das nicht immer vom Gesetzgeber intendiert war.

Festzustellen ist im übrigen, dass offensichtlich ein immer stärkeres Bedürfnis vorhanden ist, dass der Gesetzgeber den Zweck des Gesetzes selbst formuliert. Immer häufiger finden sich nämlich in der Praxis Gesetze, deren erste Vorschrift mit „Zweck des Gesetzes“ überschrieben ist. Tatsächlich können solche Anfangsparagraphen bereits als rudimentäre Vorsprüche bezeichnet werden.

Einwände gegenüber einem solchen Vorspruch in unseren Gesetzen werden vor allem mit folgender Begründung erhoben: Wie in den Präambeln völkerrechtlicher Verträge könnte der Vorspruch dazu missbraucht werden, hehre politische Ziele zu beschreiben, die nur wenig mit dem Inhalt des Gesetzes zu tun haben. Während der Naziherrschaft wurden die Gesetze ebenfalls mit einer Präambel versehen, in der sich dann häufig die Ideologie der Nazis wiederfand. Selbstverständlich kann jedes Instrument missbraucht werden. Die Vorteile eines Vorspruchs über-

wiegen m.E. aber die beschriebene Gefahr ganz erheblich. Im übrigen wäre es dann auch Aufgabe der öffentlichen politischen Diskussion, während des Gesetzgebungsverfahrens sicherzustellen, dass mit dem Vorspruch wirklich nur der Zugang zum neuen Recht erleichtert wird und keine „Märchen“ in den Vorspruch hineingeschrieben werden.

7.3 Richtlinie für gute Gesetzentwürfe

Wie im 4. Kapitel dargestellt, gibt es für die Bundesgesetzgebung keine Richtlinien für die Erstellung von Gesetzentwürfen, die moderne gesetzgebungsfachliche Standards verbindlich machen. Lediglich in den Vorschriften der §§ 40 ff. (Kapitel 6 Rechtsetzung) und den dazu gehörigen Anlagen finden sich einzelne punktuelle gesetzgebungsfachliche Aspekte, die bei der Erstellung von Gesetzentwürfen beachtet werden sollten. Wirksame Vorkehrungen hierfür trifft die GGO allerdings nicht.

Um den derzeit feststellbaren Mängeln unserer Gesetzgebung, die im 6. Kapitel beispielhaft dargestellt wurden, wirksam zu begegnen, sind aber verbindliche gesetzgebungsfachliche Standards, die in einer „Richtlinie für gute Gesetzentwürfe“ zusammengefasst werden sollten, zwingend erforderlich.

Die wesentlichen Gründe hierfür sind:

Gesetzentwürfe werden in dem zuständigen Fachministerium und dort in einem zuständigen Fachreferat vorbereitet und formuliert. In dem Fachreferat ist zwar das fachliche Wissen im Hinblick auf die beabsichtigte gesetzliche Problemlösung vorhanden. Gesetzgebungsfachliches Wissen kann dort aber in der Regel nicht vorausgesetzt werden, da die Vorbereitung eines Gesetzentwurfs höchstens einmal in einer Legis-

laturperiode, meist noch seltener erfolgt. Eine Richtlinie für gute Gesetzentwürfe, die die modernen gesetzgebungsfachlichen Standards enthält und sie mit guten Beispielen anschaulich macht, kann das fehlende gesetzgebungsfachliche Know-how im Bedarfsfall liefern.

Das Vorliegen einer Richtlinie für gute Gesetzentwürfe ermöglicht es, im gesamten Gesetzgebungsverfahren anhand der dort festgelegten Standards auch eine Diskussion über die beste gesetzgebungsfachliche Umsetzung der gewollten politischen Inhalte zu diskutieren. Solange diese Standards nicht feststehen, kann bereits über die im Einzelfall einzuhaltenden gesetzgebungsfachlichen Standards oft keine Einigung erzielt werden. Insbesondere die Erfahrungen mit den Blauen Prüffragen, die nur Fragen formulierten, aber keine Antworten gaben, haben dies immer wieder deutlich gemacht.

Auch der dargestellten Tendenz, dass Gesetzesmängel durch falsche Vorbilder perpetuiert werden (s. 6.2), lässt sich nur mit verbindlich festgelegten gesetzgebungsfachlichen Standards begegnen. Schließlich kann auch der Tendenz, dass bei der Vorbereitung von Gesetzentwürfen durch das Fachreferat die Konsensfindung mit den Beteiligten (beteiligte Ressorts, Bundesländer, Spitzenverbände und Gewerkschaften) Priorität hat und deshalb oft um des Konsenses willen gesetzgebungsfachliche Aspekte hintangestellt werden, durch verbindlich vorgegebene gesetzgebungsfachliche Standards entgegengewirkt werden.

Für den Bereich der Ministerien kann die Richtlinie für gute Gesetzentwürfe durch einen Kabinettsbeschluss verbindlich gemacht werden. Es sollte versucht werden, dass auch das Parlament und der Bundesrat diese Richtlinie beschließen und sich auf diese Weise selbst verpflichten, mehr als bisher einer guten gesetzgebungsfach-

lichen Ausgestaltung neuer Gesetze Rechnung zu tragen.

Zu erörtern ist noch, ob ein Verstoß gegen verbindlich festgelegte gesetzgebungsfachliche Standards verfassungsrechtlich sanktioniert werden könnte. Nach der Verfassungsordnung des Grundgesetzes ist allein der Verstoß des Gesetzgebers gegen die Verfassung sanktioniert, indem das Bundesverfassungsgericht solche Vorschriften aufheben kann. Die Verfassungsmäßigkeit oder Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes oder einzelner Vorschriften in einem Gesetz ist aber, wie ausgeführt, keine Frage guter oder schlechter Gesetzgebung. Verstößt ein Gesetz gegen die Verfassung, ist es verfassungswidrig. Die Frage nach besserer oder schlechterer Gesetzgebung setzt verfassungsmäßige Gesetze voraus. Andere Bindungen als die Verfassung und internationale Verpflichtungen bestehen für den Gesetzgeber nicht.

Die **Frage, ob gesetzgebungsfachliche Standards in die Verfassung hineininterpretiert werden könnten** (z.B. in Art 2 oder in das Rechtsstaatsprinzip), wird zwar vereinzelt diskutiert. Das Bundesverfassungsgericht hat aber insoweit nur entschieden, dass dem Gesetzgeber eine gewisse Sorgfaltspflicht bei Prognoseentscheidungen obliegt. M.E. wird eine solche Frage aber erst aktuell, wenn verbindliche Standards für gute Gesetzgebung aufgestellt wurden und die Einhaltung in der Praxis auch üblich geworden ist. Dann könnte in der Tat überlegt werden, ob der einzelne gegenüber dem Gesetzgeber einen Anspruch auf Einhaltung dieser Standards hätte, die er auch vor dem Bundesverfassungsgericht geltend machen könnte. In Ermangelung verbindlicher Standards für eine gute Gesetzgebung ist derzeit eine solche Fragestellung verfrüht.

7.4 Eigenständige Vertretung der Standards für eine gute Gesetzgebung

Wie aufgezeigt, werden Gesetzentwürfe in den Ministerien federführend vom jeweils zuständigen Fachreferat vorbereitet und formuliert. Für das Fachreferat steht zumeist im Vordergrund, dass der Gesetzentwurf so schnell wie möglich verabschiedet wird. Denn für die politische Leitung eines Ministeriums ist ein ganz wesentliches Erfolgskriterium, dass die angekündigten politischen Ziele und Inhalte auch tatsächlich umgesetzt, d.h. durch Gesetz Wirklichkeit werden. Um dies zu erreichen, muss das zuständige Fachreferat, das die Beratungen über den Gesetzentwurf betreut, bestrebt sein, den Konsens mit den Beteiligten, den beteiligten Referaten im eigenen Hause, den anderen Ressorts, den Bundesländern sowie den zu beteiligenden Fachverbänden herzustellen. Da diese am Vorbereitungsprozess Beteiligten jedoch oft sehr unterschiedliche Interessen verfolgen, wird das Fachreferat sich vor allem darum bemühen, diese unterschiedlichen Interessen auszugleichen und auf einen Nenner zu bringen.

Das bedeutet häufig, dass das Fachreferat im Konfliktfall zwischen einer guten gesetzgebungsfachlichen Ausgestaltung eines Gesetzentwurfes und der Konsenserzielung mit den Beteiligten im Interesse eines Konsenses handeln wird. Beispielweise wird er eine verständliche und klare Gesetzesformulierung, die von den Beteiligten strikt abgelehnt wird, nicht verteidigen, wenn eine etwas „schwammigere“ und weniger verständliche Formulierung von allen Beteiligten als Kompromiss akzeptiert würde. Kann z.B. ein Konsens dadurch erzielt werden, dass „zur Klarstellung“ eine überflüssige Vorschrift in den Gesetzestext aufgenommen wird, dann wird dies geschehen.

Dieser Gefahr kann wirksam dadurch begegnet werden, dass die gesetzgebungsfachlichen Standards in diesem Vorbereitungsprozess eigenständig vertreten werden. Denn das bedeutet, dass das Fachreferat, um im Sinne der Ministeriumsleitung erfolgreich zu sein, auch mit diesem Beteiligten, der die gesetzgebungsfachlichen Interessen vertritt, einen Konsens erzielen muss.

Die eigenständige Vertretung gesetzgebungsfachlicher Aspekte kann organisatorisch dadurch erreicht werden, dass in jedem Ministerium ein Referat hierfür zuständig ist und alle Gesetzentwürfe des Hauses gesetzgebungsfachlich überprüft. Wesentliche Aufgabe eines solchen Referats (gesetzgebungsfachliche Prüf- und Beratungsstelle) ist auch, dass es die Fachreferate bei der Erstellung ihrer Gesetzentwürfe berät, da diese in der Regel nicht über ein umfassendes gesetzgebungsfachliches Know-how verfügen, wenn sie den Auftrag bekommen, einen Gesetzentwurf vorzubereiten (s. 6.2)

7.5 Praktikable Instrumente für die Sachverhaltsaufklärung

Im Gesetzgebungsalltag des Bundes fehlen weitgehend praktikable Instrumente, um die Gesetzesfolgen und die Gesetzeskosten abzuschätzen. Der bisher vorgelegte Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung und das Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) lassen nicht erwarten, dass sie in die Praxis der Entwurfsverfassung in den Ministerien in größerem Umfang Eingang finden. In der Regel wird das Zeitkorsett so eng sein, dass aufwendige Untersuchungen nicht angestellt werden können. Die „schulmäßige“ Abschätzung der Gesetzesfolgen und Gesetzeskosten wird daher nur in seltenen Fällen möglich sein. Für den Alltag der Gesetzgebungsarbeit in den Ministerien sind daher handhabbare

Anleitungen notwendig, die aber auch als Standard dann nicht unterschritten werden dürfen.

7.6 Panel von Anwendern und Betroffenen

Ein Instrument, das auch schon vor den eigentlichen Entwurfsarbeiten angewandt werden kann, ist die Zusammenstellung eines „Panels“ von Anwendern und Betroffenen, die die Praxisferne der Bundesebene ausgleichen können.

Derzeit werden bei Gesetzen, die die Länder vollziehen, die Aspekte der Praktikabilität und des Vollzugsaufwandes als Bringschuld der Länder angesehen. Die Ländervertreter sollen in ihren Beteiligungsrounds diese Aspekte einbringen. **Für eine gute Gesetzgebung ist es aber erforderlich, dass vor Beginn der Entwurfsformulierung zunächst der Sachverhalt, der dem gesetzlich zu lösenden Problem zugrunde liegt, vollständig aufgeklärt wird.** Das zuständige Bundesministerium ist aber derzeit gehindert, eine solche Sachverhaltsaufklärung „vor Ort“ zu betreiben, da grundsätzlich eine Kommunikation nur mit den Kolleginnen und Kollegen aus der Ministerialverwaltung der Länder, nicht aber mit Mitarbeitern aus der Vollzugsverwaltung zulässig ist. Sachverhaltsschilderungen, die möglicherweise von den Ländern angefordert werden, sind z.T. „gefiltert“ oder nicht entsprechend den Bedürfnissen einer guten Gesetzgebung ausreichend recherchiert.

Eine umfassende Darstellung der den zu lösenden Problemen zugrunde liegenden Sachverhalte kann der Entwurfsverfasser aber dadurch erhalten, dass er sich eine Gruppe von Anwendern und Betroffenen zusammenstellt, die mit ihm ungeschminkt die Probleme der Praxis erörtert. Weisungsfreiheit dieser Panelangehörigen ist daher unabdingbare Voraussetzung dafür, dass ein

solches Instrument funktioniert. Ein solches Panel ist zusätzlich geeignet, die Verständlichkeit der beabsichtigten neuen Vorschriften zu testen.

Die Modalitäten einer solchen Befugnis eines Ministeriums, zur Vorbereitung von Gesetzentwürfen sich ein Panel von Anwendern und Betroffenen eigenständig zusammenzustellen, sollten Bund und Länder in einem Rahmenabkommen regeln, da es zu schwerfällig wäre, in jedem Einzelfall die Zustimmung der betroffenen Länder herbeizuführen.

7.7 Synoptische Darstellung der Gesetzentwürfe

Die Mehrzahl der während einer Legislaturperiode erlassenen Gesetze sind Änderungsgesetze, d.h., sie ändern bereits bestehende Gesetze, zumeist um sie veränderten Verhältnissen oder Wertvorstellungen anzupassen. Diese Änderungsgesetze werden in einer speziellen Änderungssprache geschrieben, die in der Regel nicht aus sich heraus verständlich ist.

Typisches Beispiel: *In § 2 Absatz 3 wird der erste Halbsatz des zweiten Satzes gestrichen und durch folgenden Halbsatz ersetzt: „ ..., “. Dem Bundestagsabgeordneten oder denen, die am Gesetzgebungsverfahren beteiligt sind, erschließt sich diese Aussage nur dadurch, dass sie in die Begründung des Gesetzentwurfs hineinschauen. Oft ist aber auch die Begründung so wenig aussagekräftig, dass nur die Hinzuziehung des Ursprungstextes, also des noch geltenden Gesetzes, es ermöglicht, die beabsichtigte Gesetzesänderung zu verstehen.*

Die synoptische Darstellung eines Gesetzentwurfes macht es möglich, Änderungsgesetze aus sich heraus verständlich zu machen.

Derzeit werden auch bei Änderungsgesetzen zunächst die neuen Vorschriften in der angegebenen Änderungssprache hintereinander aufgeführt. Danach wird dann die Begründung angehängt. Die synoptische Darstellung arbeitet dagegen mit vier parallelen Spalten. In der ersten Spalte werden die neuen Vorschriften in der üblichen Änderungssprache wiedergegeben. In der zweiten Spalte steht die Begründung zu dem in der ersten Spalte stehenden Änderungsbefehl. Die dritte Spalte enthält den zur Zeit (noch) geltenden Vorschriftentext. Die vierte Spalte enthält dann den vollständigen Vorschriftentext, der zukünftig gilt, wenn das Parlament das Änderungsgesetz beschlossen hat und es in Kraft getreten ist.

Diese Darstellungsweise hat mehrere Vorteile. Zum einen erleichtert sie den am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten und den Abgeordneten ganz erheblich die Arbeit. Wer die Gesetzgebungsarbeit in den Ministerien und im Parlament kennt, weiß, dass das geltende Recht, das geändert werden soll, während der Beratungen oft nicht vorliegt, da entweder gerade die aktuelle Gesetzessammlung nicht parat ist oder das geltende Recht erst mühsam im Bundesgesetzblatt hätte zusammengesucht werden müssen. Man verlässt sich also auf die im vorgelegten Gesetzentwurf gegebene Begründung. Dies kann aber zur Folge haben, dass nicht immer alle Auswirkungen und Verästelungen der neuen Vorschriften verstanden werden. **Mit der synoptischen Darstellung hat der Abgeordnete dagegen alle Informationen zusammen, die ihm eine angemessene Beratung des Gesetzentwurfes ermöglichen.**

Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass in der vierten Spalte der Änderungsbefehl des Änderungsgesetzes bereits ausgeführt ist und damit

sichergestellt ist, dass der Änderungsbefehl auch richtig formuliert wurde. **Gerade dieser Fehler, dass ein Änderungsbefehl in einem Änderungsgesetz bei der Einfügung in das geltende Recht Probleme bereitet, ja sogar in einem weiteren Änderungsgesetz geändert werden muss, kommt im Alltag der Gesetzgebungsarbeit immer wieder vor.**

Mit den heutigen Software-Programmen ist es auch nicht mehr schwierig, vierspaltig zu schreiben, so dass Änderungsgesetze aus den dargestellten Gründen nur noch in synoptischer Form in das Parlament eingebracht werden sollten.

7.8 Systematische Rechtsbereinigung

Wie in Kapitel 5 dargestellt, wird der Inhalt eines Gesetzes auch noch nach der Verabschiedung durch das Parlament durch die Anwender und durch die Rechtsprechung weiter festgelegt, unser Recht entwickelt sich also. Darüber hinaus verändern sich die tatsächlichen Lebensverhältnisse, von denen der Gesetzgeber bei der Verabschiedung eines Gesetzes ausging. **Die ständige Überprüfung des geltenden Rechts gehört daher auch zu den Aufgaben, die ein Staat wahrnehmen muss, der seine Rechtsordnung auf einem modernen Stand halten will. Diese Aufgabe wird in der Bundesrepublik Deutschland allerdings eher beiläufig und unsystematisch wahrgenommen. In den Bundesministerien wird ein Änderungsbedarf in der Regel als Bringschuld der Betroffenen angesehen. Eine systematische Abfrage und Beobachtung der Praxis findet üblicherweise nicht statt.**

Als die Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes in einer umfangreichen Aktion unsere Gesetze un-

ter dem Aspekt des unnötigen Aufwandes durch bestehende Gesetze überprüfte, machte sie erstaunliche Funde.

Zum bis vor kurzem bestehenden Aufgebot bei einer Eheschließung gehörte es, dass der Standesbeamte oder die Standesbeamtin die Personalien des Brautpaares im Rathaus für einen bestimmten Zeitraum aushing. Zweck dieser Vorschrift war es, die beabsichtigte Eheschließung öffentlich zu machen, damit jemand, dem gegebenenfalls ein Eehindernis bekannt war, dies kundtun könne. Dieser öffentliche Aushang der Verlobten geschah in unseren Rathäusern Jahr für Jahr unzählige Male, ohne dass jemals überprüft worden war, ob diese Vorschrift überhaupt noch ihren Zweck erfüllt. Eine Überprüfung im Rahmen der Kommissionsarbeit ergab dann, dass keiner der Standesbeamten, die stichprobenartig befragt worden waren, sich jemals an einen Fall erinnern konnte, in dem tatsächlich aufgrund des ausgehängten Aufgebots ein Eehindernis gemeldet worden war. Aufgrund dieses Befundes konnte dieser gesetzlich bedingte überflüssige Aufwand abgeschafft werden.

Ein weiteres Beispiel: Unternehmen können nach den Vorschriften des Güterkraftgesetzes ohne Genehmigung Güter für eigene Zwecke befördern. Für statistische, steuerliche sowie für Kontrollzwecke mussten die Unternehmen jeden Monat eine Übersicht über alle durchgeführten Beförderungen im Werkfernverkehr vorlegen. Als die Unabhängige Kommission diese gesetzliche Meldepflicht überprüfte, gab es 41.480 Unternehmen, die Werksfernverkehr mit 130.395 Kraftfahrzeugen durchführten. Pro Jahr wurden also ca. 1,56 Millionen Monatsübersichten beim Bundesamt für Güterverkehr vorgelegt. 12 Mitarbeiter waren damit beschäftigt, diese Papierflut auszuwerten.

Bei der Überprüfung ergab sich, dass durch Gesetzesänderungen die steuerlichen und statistischen Zwecke entfallen waren. Geblieben war nur noch der Kontrollzweck. Bei genauerem Hinsehen wurde jedoch festgestellt, dass diese Monatsmeldungen für Kontrollzwecke überhaupt nicht tauglich waren. Zum einen wurden die Monatsmeldungen erst am Ende des Monats ausgefüllt und abgeschickt. Es widerspricht aber der Lebenserfahrung, dass ein Unternehmen, das gegen die Vorschriften des Güterkraftverkehrsgesetz verstoßen hätte und vorschriftenwidrig fremde Güter befördert hätte, dies auch noch in der (nachträglichen) Monatsmeldung dokumentieren würde. Darüber hinaus verglichen – so die Auskunft bei der Sachverhaltsüberprüfung – die 12 Mitarbeiter die Monatsmeldungen mit einer Karteikarte des Werkfernverkehrsregister. Die Angaben auf dieser Karteikarte waren jedoch so grob (nur Wirtschaftszweig des Unternehmens sowie nicht mehr als vier Güterarten), dass sich aus dem Vergleich der Angaben auf der Registerkarte mit den Angaben bei der Monatsmeldung Anhaltspunkte

für einen Verstoß gegen die Vorschriften des Güterkraftverkehrsgesetzes im Regelfall gar nicht ergeben konnten.

Beide Beispiele zeigen deutlich die Notwendigkeit, systematisch und regelmäßig die Gesetze zu überprüfen.

Eine Schwierigkeit besteht auch hier in der schon oben beschriebenen Praxisferne des (Bundes-)Gesetzgebers. **Soweit die Länder für den Vollzug der Gesetze zuständig sind, müssen sich Bund und Länder über eine solche regelmäßige und systematische Überprüfung verständigen.**

Eine Regierung, die ihre Verwaltung mit der Begründung modernisiert, dass die Bürgerinnen und Bürger einen Anspruch auf moderne Dienstleistungen haben, muss auch dafür Sorge tragen, dass die Vorschriften, nach denen diese modernen Verwaltungen arbeiten, sich auf dem neuesten Stand befinden und nicht alte Zöpfe mit sich tragen, die die Betroffenen oft ärgern und verdrossen machen.

Schlussbemerkung

Der hier gewählte Ansatz und die daraus resultierenden Vorschläge zur Verbesserung unserer Gesetzgebung werden **mit Widerständen rechnen** müssen.

Widerstände sind von Seiten der **Ministerialbürokratie** zu erwarten. Würde ihr doch mit verbindlichen Standards generell ein Stück ihrer fast absoluten Herrschaft über die Vorbereitung und Formulierung der Gesetze genommen. Eine stärkere Trennung der politischen Inhalte neuer Gesetze von ihrer gesetzgebungsfachlichen Umsetzung wird darüber hinaus erhebliche Verän-

derungen der Arbeitsweise in den Ministerien erforderlich machen.

Widerstände sind auch aus der **Juristenzunft** zu erwarten. Mit dem Satz, das Gesetz sei klüger als der Gesetzgeber, haben sie sich eine erhebliche Interpretationsmacht über die Gesetze erobert, die durch den deutlicher und für sie bindend formulierten politischen Willen geschmälert würde.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen bieten jedoch die große Chance, die Diskussion über die poli-

tischen Ziele und Inhalte neuer Gesetze ebenso wie die Diskussion über ihre beste gesetzgebungsfachliche Ausgestaltung ehrlicher, transparenter und verständlicher zu führen. Dennoch wird diese Chance auch nicht bei allen Politikern Freude auslösen. Hat man sich doch – zumal in der Regierungsverantwortung – nicht ungern daran gewöhnt, dass hinter rechtstechnischen Klauseln und angeblich notwendigen juristischen Formulierungen so manche unpopuläre Regelung versteckt werden kann.

Die Überwindung dieser absehbaren Widerstände wird sich jedoch lohnen. Denn der Gewinn ist für alle beträchtlich. Für Anwender und Betroffene, die einen besseren Zugang zum Recht erhalten und denen unnötige Kosten und unnötiger Aufwand bei der Anwendung der Gesetze erspart bleibt. Für die gewählten Politiker, die ihre politischen Ziele und Inhalte klarer und verständlicher formulieren und damit auch besser für sie werben können. Für die Demokratie, weil das Handeln des auf Zeit gewählten Gesetzgebers verständlicher, transparenter und damit auch besser für die Öffentlichkeit diskutierbar wird, und für den Staat, weil sein wichtigstes Handlungsinstrument, die Gesetzgebung, effizienter und ökonomischer als bisher eingesetzt werden kann.

Literaturhinweise

- Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Unnötiger Aufwand durch Vorschriften I und II
- Ortlieb Fliedner, Ministerialbürokratie und Gesetzgebung, in: Jahresschrift für Rechtspolitik, Band 3 1989, S. 165 ff.
- Ortlieb Fliedner, Vorprüfung von Gesetzentwürfen, Zeitschrift für Gesetzgebung 1991, 40 ff.
- Ortlieb Fliedner, Notwendigkeit, Verständlichkeit und Praktikabilität von Rechtsvorschriften, Zeitschrift für Gesetzgebung 1993, 347 ff.
- Hermann Hill (Hrsg.), Gesetzesvorspruch, Verbesserter Zugang des Bürgers zum Recht, 1988
- Hermann Hill (Hrsg.), Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung, 1989
- Hagen Hof/Gertrude Lübke-Wolff (Hrsg.), Wirkungsforschung zum Recht I, 1999
- Rainer Holtschneider, Normenflut und Rechtsversagen, 1991
- Ulrich Karpen (Hrsg.), Zum gegenwärtigen Stand der Gesetzgebungslehre in der Bundesrepublik Deutschland, 1998
- Ulrich Karpen, Zum Stand der Gesetzgebungswissenschaft in Europa, in: Grundfragen der Gesetzgebungslehre, hrsg. von Schreckenberger/Merten, 2000, S. 11 ff.
- Peter Noll, Gesetzgebungslehre, 1973
- Peter Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des deutschen Bundestages 1949 – 1999
- Helmuth Schulze-Fielitz, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, 1988
- Waldemar Schreckenberger (Hrsg.) Gesetzgebungslehre, 1986
- Rüdiger Voigt, Recht – Spielball der Politik?, 2000