

# 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.<sup>1</sup>

## 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

<sup>1</sup> 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 interessen geleitete – 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 Gesetzssprache, 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 verstoßende 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 Regulationsergebnisse 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 Bundesverfassungsschutzgesetzes: „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