

## **Moderner Staat – moderne Gesetzgebung?**

### Sieben Thesen für bessere Gesetze

**Ortlieb Fliedner**

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

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

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

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

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

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

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

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

### **These 1**

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

### **Vorbereitung und Erstellung von Gesetzentwürfen**

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

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

---

<sup>1</sup> Die GGO ist durch Beschluss der Bundesregierung vom 26.7.2000 neu gefasst worden.

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

dieser Anforderungen bleibt daher in vielen Fällen „ungerügt“ und regelmäßig ohne Folgen.<sup>1</sup>

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

### **Bemühungen in der Vergangenheit wenig erfolgreich**

In den 80er und 90er Jahren des 20. Jahrhunderts gab es verschiedene Anstrengungen zur Verbesserung der Rechtsetzung und des Vorschriftenbestandes. Kabinettsbeschlüsse wurden gefasst<sup>2</sup>. Hochrangige Kommissionen<sup>3</sup> wurden eingesetzt, die umfangreiche Berichte abliefern. **Wirksame und dauerhafte Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Rechtsetzung folgten daraus jedoch nicht.**

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

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

### **Quantitative Ansätze weitgehend wirkungslos**

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

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

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

---

<sup>1</sup> *Gesetzentwürfe müssen möglichst für jedermann verständlich gefasst sein, ist eine der wenigen Anforderungen der GGO. Anlässlich der Beratung des Zweiten Vermögensrechtsänderungsgesetz im Bundesrat führte ein Ministerpräsident aus: „Der Gesetzentwurf ist - ich sage das auch als Jurist - ungewöhnlich kompliziert.... Wir werden jetzt zum wiederholten Male mit einem neuen umfangreichen rechtlichen Instrumentarium konfrontiert, dessen hochkomplizierte Regelungen kaum von ausgebildeten juristischen Experten, geschweige denn von Laien verstanden werden können.“ (BR-Plenarprotokoll, 5.5.1992, S. 229). Zugestimmt wurde diesem Gesetz trotzdem.*

<sup>2</sup> *Z.B. Beschluss der Bundesregierung vom 11. Dezember 1984, mit dem die Blauen Prüffragen verbindlich in den Ministerien eingeführt wurden; Beschluss der Bundesregierung vom 20. Dezember 1989: „Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und von Verwaltungsvorschriften“.*

<sup>3</sup> *Z.B. die Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes (Waffenschmidt-Kommission) sowie der Sachverständigenrat Schlanker Staat.*

Bundes- und Landesregierungen haben in ihren Bilanzen zum Ende einer Regierungsperiode immer wieder stolz verkündet, dass sie x Gesetze und y Vorschriften ganz abgeschafft oder vereinfacht hätten.

Auch in der 2002 vorgelegten Bilanz des Programms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ wird z.B. die Modernisierung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien als eine wichtige Maßnahme hervorgehoben und an erster Stelle verkündet: „Über 100 Regelungen abgeschafft“.

In meinem für die Friedrich-Ebert-Stiftung erstellten Gutachten „Gute Gesetzgebung – Welche Möglichkeiten gibt es, bessere Gesetze zu machen?“<sup>1</sup>, wird an Hand der durch den Bundestag tatsächlich erlassenen Gesetze eindeutig nachgewiesen, dass die Metapher von der ständig steigenden Gesetzesflut mit der Wirklichkeit wenig zu tun hat. Die Gesetzgebungstätigkeit des Bundestages verläuft in deutlichen Wellenbewegungen, wobei Berge und Täler, also eine umfangreiche oder weniger umfangreiche Gesetzesproduktion durch Veränderungen der politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse weitgehend rational erklärt werden können.

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

Auch Bundesjustizministerin Brigitte Zypries sieht dies ähnlich. In ihrem Vorwort zu einem neuen Gutachten zur guten Gesetzgebung schreibt sie: „Eine rein quantitative Betrachtung, wie z.B. das beliebte Zählen der Gesetze und Rechtsverordnungen des Bundes und ihrer einzelnen Vorschriften, sagt (nur) etwas über den Umfang des Bundesrechts, nichts aber über die Qualität der Rechtsordnung aus.“<sup>2</sup>

## **These 2**

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

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

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

<sup>1</sup> FES-Analyse Verwaltungspolitik, Dezember 2001, [www.fes.de](http://www.fes.de) digitale Bibliothek

<sup>2</sup> Schuppert, Gute Gesetzgebung, Zeitschrift für Gesetzgebung, Sonderheft 2003, S. 1

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

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

So fördert die OECD seit vielen Jahren einen intensiven Gedankenaustausch unter ihren Mitgliedstaaten über Fragen der Verbesserung der Qualität der Rechtssetzung und gibt selbst Empfehlungen zur Verbesserung der Qualität staatlicher Rechtssetzung heraus.<sup>1</sup>

In jüngster Zeit untersuchte die OECD außerdem eine Reihe von Mitgliedstaaten unter dem Gesichtspunkt, welche Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Rechtssetzung und der Rechtsordnung getroffen wurden und welche Ergebnisse daraus resultierten. Zwar scheute die OECD davor, ein Ranking der untersuchten Staaten vorzunehmen. Die Berichte<sup>2</sup> ermöglichen jedoch schon einen Vergleich. Deutschland findet sich dabei sicher nicht in der Spitzengruppe wieder.

Auch der Europäische Rat hat die herausragende Bedeutung der Qualität der Rechtssetzung in den Mitgliedstaaten und in der EU für die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Wirtschaftsraums hervorgehoben und in Lissabon koordinierte Maßnahmen zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Regelwerks von der Kommission, dem Rat und den Mitgliedstaaten verlangt. Zur Umsetzung dieser Forderung wurde die Mandelkern-Gruppe eingesetzt, die Ende 2001 ihren Abschlußbericht „Der Mandelkern-Bericht – Auf dem Weg zu besseren Gesetzen“ vorlegte, der zahlreiche konkrete Vorschläge und Aktionen enthält.

### **These 3**

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

Wie in These 1 ausgeführt, haben die quantitativen Ansätze der Vergangenheit zu keinen wesentlichen Verbesserungen der Gesetzgebung geführt. Diese Erkenntnis wird durch die Erfahrungen, die auch in anderen Ländern bei deren Bemühungen um bessere Gesetze gemacht wurden und die in den Berichten der OECD und im Mandelkern-Bericht der EU dargestellt werden<sup>3</sup>, bestätigt:

**Wirkliche und dauerhafte Verbesserungen im Bereich der Rechtssetzung können nur solche Maßnahmen erreichen, die nicht auf die Quantität, sondern auf die**

---

<sup>1</sup> 1995 verabschiedete der Rat der OECD z.B. die „Recommendation on improving the Quality of Government Regulation“. Einen ausführlichen Überblick über die in verschiedenen Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen sowie den damit gemachten Erfahrungen enthält der 2002 erschienene OECD-Bericht „Regulatory Policies in OECD Countries, From Interventionism to Regulatory Governance“.

<sup>2</sup> Die einzelnen Länderberichte hat die OECD unter [www.oecd.org/regreform](http://www.oecd.org/regreform) ins Internet eingestellt.

<sup>3</sup> Z.B. OECD-Bericht Regulatory Policies in OECD Countries 2002, Der Mandelkern-Bericht, auf dem Weg zu besseren Gesetzen, hrsg. vom Bundesministerium des Innern 2002.

## **Sicherung und Verbesserung der Qualität der Gesetze und Vorschriften abstellen.**

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

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

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

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

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

Ein Gesetz, das von der Industrie verlangt, dass bestimmte Umweltschutzanforderungen erfüllt werden müssen, hat eine gute Qualität, wenn die Unternehmen auch nur in dem Umfang belastet werden, wie dies durch die - politisch bestimmten - Umweltziele notwendig ist. Es hätte eine schlechtere Qualität, wenn sich bei der Umsetzung des Gesetzes herausstellen würde, dass die Unternehmen durch die gesetzlichen Regelungen zusätzlich mit komplizierten und bürokratischen Verfahren, die unnötige Kosten verursachen, beschwert werden, ohne dass dies zur Erfüllung der Umweltziele notwendig wäre. Ein Gesetz, bei dem vorher eine gründliche Abschätzung der Folgen der neuen Regelungen in der Praxis durchgeführt wurde, ist sicher besser als ein Gesetz, das nur am Ministeriumsschreibtisch ohne ausreichende Erhebung der Lebenssachverhalte, in die die neuen Regelungen eingreifen, formuliert wurde.

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

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

**Konsequenz der weitgehend fehlenden Qualitätskriterien ist, dass in den gegenwärtigen Diskussionen während der Erarbeitung eines Gesetz- oder Verordnungsentwurfs Qualitätsgesichtspunkte eine untergeordnete oder gar keine Rolle spielen.** Selbst wenn doch einmal, z.B. in einer Ressortbesprechung, auf solche Gesichtspunkte hingewiesen wird und die Unverständlichkeit, die mangelnde Eindeutigkeit oder die Überflüssigkeit einer Regelung kritisiert wird, können und werden solche Einwände leicht mit „politischen Zwängen“ oder sogar mit Gesetz gewordenen schlech-

ten Beispielen („Der Gesetzgeber (d.h. der Bundestag) hat genau diese Ausgestaltung und Formulierung bereits im Gesetz xy gebilligt“) beiseite geschoben.

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

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

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

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

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

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

Qualitätsmanagement wird in dieser Weise weltweit in vielen Branchen der Wirtschaft aber auch schon in Verwaltungen erfolgreich praktiziert. In manchen Wirtschaftsbeziehungen ist der Nachweis eines solchen funktionierenden Qualitätsmanagements (z.B. durch Zertifizierung nach ISO 9000) unbedingte Voraussetzung dafür, dass z.B. ein Zulieferbetrieb überhaupt einen Auftrag des Hauptproduzenten erhält.

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

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

In den folgenden Thesen wird daher den Fragen nachgegangen, welche Qualitätsanforderungen für die Rechtsetzung festgelegt werden sollten (These 4), wer dies tun sollte

(These 5) und welche Strukturen geschaffen werden sollten, die gewährleisten können, dass die festgelegten Anforderungen und Standards auch eingehalten werden (These 6).

#### **These 4**

**Zur Verbesserung der Qualität neuer Gesetze und Rechtsvorschriften sind festzulegen:**

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

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

Allgemeine Qualitätsanforderungen beschreiben, welche Eigenschaften ein gutes Gesetz haben soll.

Weiter kann die Anwendung bestimmter Instrumente bei der Gesetzesvorbereitung zur Qualität der Rechtsvorschriften beitragen.

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

#### **Festlegung von allgemeinen Qualitätsanforderungen**

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

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

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

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

Hierzu drei Beispiele:

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

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

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

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

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

<sup>3</sup> Binnenmarktanzeiger 2001

<sup>4</sup> Beispiele aus der Rechtsetzungspraxis sind in meinem Gutachten Gute Gesetzgebung, FES-Analyse Verwaltungspolitik 2001, S. 25f. aufgeführt.

## **Verwendung von Instrumenten, die die Qualität neuer Regelungen verbessern können**

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

### *Gesetzesfolgenabschätzung*

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

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

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

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

### *Panel von Anwendern und Betroffenen*

Ein weiteres Instrument für eine bessere Gesetzesvorbereitung ist die Zusammenstellung eines „Panels“ von Anwendern und Betroffenen, mit dem die beabsichtigten Regelungen diskutiert werden<sup>1</sup>.

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

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

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

---

<sup>1</sup> Dieses Instrument wird beispielsweise in Großbritannien bei der Vorbereitung von Gesetzen erfolgreich angewandt.

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

In der Rechtsetzungspraxis des Bundes ist es üblich, dass das federführende Ministerium zunächst allein für sich einen vollständigen Gesetzentwurf erarbeitet (Referentenentwurf) und erst dann die vorgeschriebenen Beteiligungen durchführt. Dies hat zur Folge, dass auch die Diskussionen über die politisch gewollten Ziele und Inhalte des Gesetzes anhand des vorgelegten Gesetzentwurfs geführt werden. Dabei geschieht es nicht selten, dass die unterschiedlichen Auffassungen nicht im Klartext, sondern an der Ausgestaltung einzelner Vorschriften diskutiert werden und gefundene Kompromisse in den Gesetzentwurf unmittelbar hinein formuliert werden. Übersehen wird dann oft, dass der inhaltlich gefundene Kompromiss auch eine veränderte Ausgestaltung des Gesetzentwurfs im Ganzen erfordert. Außerdem vernachlässigen solche in den Gesetzentwurf hinein formulierten inhaltlichen Kompromisse nicht selten die allgemeinen Qualitätsanforderungen.

Wenn für das federführende Ministerium nicht klar absehbar ist, welcher Inhalt politisch konsensfähig ist, empfiehlt es sich, zunächst festzustellen, ob die vorgeschlagenen Regelungen grundsätzlich akzeptiert werden. Hierfür eignen sich Eckwerte-Papiere, die im Klartext und nicht in Vorschriftensprache, die beabsichtigten Regelungen beschreiben. Das gleiche gilt für Grün- und Weißbücher, die vor dem Vorliegen eines ausformulierten Gesetzentwurfs eine geplante Regelung zur Diskussion stellen.

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

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

### *Synoptische Darstellung der Änderungsgesetze*

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

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

## **Anforderungen an das Verfahren, in dem neue Gesetze vorbereitet werden**

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

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

Diese Beteiligungspflichten haben mehrere Funktionen.

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

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

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

### *Offene Beteiligung im Internet*

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

Da viele Bürger im Lesen (und Verstehen) von Gesetzentwürfen ungeübt sind, wäre es allerdings notwendig, neue Formen der Gesetzentwürfe (z.B. ausführlichere Begründungen, zusätzliche Erläuterungen<sup>1</sup>) auszuprobieren. Gut geeignet für eine solche offene Beteiligung sind auch Grün- und Weißbücher, die ein geplantes Gesetzesvorhaben in verständlicher Form und Sprache im Vorfeld eines förmlichen Gesetzentwurfes beschreiben.

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

---

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

## **These 5**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

## **These 6**

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

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

### **Erfahrungen mit den Blauen Prüffragen**

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

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

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

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

### **Strukturen zur Qualitätssicherung notwendig**

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

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

Weiter heißt es dort:

„Diejenigen, die die politische Verantwortung tragen, sehen sich oft einem enormen öffentlichen Druck ausgesetzt, Vorschriften zu einem ganz spezifischen Bereich innerhalb extrem kurzer Fristen zu konzipieren; ein Druck, der nur schwer abzuwehren ist. Dies birgt unweigerlich das hohe Risiko, dass dabei schlechte Gesetze herauskommen. Die Bedingungen einer Mediengesellschaft lassen sich kaum verändern. Geeignete Strukturen für bessere Rechtsetzung haben jedoch eine gute Chance, ein angemessenes Gegengewicht zu bilden, indem sie die politisch Verantwortlichen bei ihren Bemühun-

<sup>1</sup> S. im einzelnen die OECD-Berichte und den Mandelkern-Bericht

gen um eine Rechtsetzung von höherer Qualität unterstützten. Jene können dem öffentlichen Druck nachhaltig das ebenfalls im manifest öffentlichen Interesse liegende Postulat der Beachtung der Regeln zur Normqualität entgegensetzen. Die politischen Entscheidungsträger können auf Abläufe und Strukturen verweisen, an die sie selbst gebunden sind. Von der Systematik her handelt es sich dann um ein gezielt eingebautes Regulativ im Interesse des demokratischen Gesamtsystems. Dies braucht – wie funktionierende Systeme beweisen – keineswegs zu ernsthaften Verzögerungen im Rechtsetzungsprozess zu führen, sondern ist die Gewähr dafür, dass die Qualität der Rechtsetzung als unabhängiges öffentliches Gut gebührend berücksichtigt wird.“  
Diese Begründung ist auch für den Rechtsetzungsprozess in Deutschland in vollem Umfang zutreffend und bedarf keiner weiteren Kommentierung.

Für die Frage, welche Strukturen geschaffen werden sollten, gibt es sehr unterschiedliche Antworten, wie der Vergleich mit anderen Staaten zeigt. Wesentlich für die Wirksamkeit solcher Strukturen ist aber, dass die besonderen Gegebenheiten des nationalen Rechtsetzungsprozesses berücksichtigt werden.

Während in anderen Ländern z.T. mehr zentrale Einrichtungen favorisiert werden, die die Einhaltung der Qualitätsstandards gewährleisten sollen, empfiehlt sich für die Bundesrepublik Deutschland u.a. auch im Hinblick auf die verfassungsrechtlich garantierte Ressortverantwortung (Art. 65 GG) eine dezentrale Lösung.

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

### **Bewährtes Organisationsmodell auch zur Qualitätssicherung geeignet**

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

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

Zusammengefasst geschieht dies in folgender Weise:

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

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

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

**Ein oder zwei Ressorts, BMI und/oder BMJ sind letztendlich zuständig und verantwortlich für die Qualität neuer Vorschriften. Zu ihren Aufgaben würde es auch gehören, die Qualitätsstandards federführend zu formulieren, die gemeinsam von Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat verabschiedet werden sollten ( s. These 5 ). Darüber hinaus müsste es in jedem Fachministerium eine**

**Stelle geben, die das erforderliche Know-how für die gute Ausgestaltung von Gesetzentwürfen erwirbt und fortentwickelt. Sie berät das fachlich zuständige Referat bei der Erarbeitung neuer Vorschriften und überwacht gegebenenfalls die Einhaltung der festgelegten Qualitätsstandards.**

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

### ***These 7***

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

### **Evaluierung neuer Vorschriften**

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

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

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

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

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

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

## **Systematische Überprüfung des geltenden Rechts**

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

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

### **Zum Autor**

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