



Qualitätskriterien für die Bundesgesetzgebung und für Bundesgesetze

Ortlieb Fliedner

Staatsmodernisierung

Qualitätskriterien für die Bundesgesetzgebung und für Bundesgesetze

Ortlieb Fliedner

**Gutachten im Auftrag der
Friedrich-Ebert-Stiftung**

Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin

Redaktionelle Bearbeitung: Irina Mohr

Copyright 2006 by Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin
Hiroshimastr. 17, 10785 Berlin

Umschlaggestaltung: Pellens Kommunikationsdesign, Bonn
Satz und Druck: Wagemann Medien GmbH

ISBN 3-89892-443-2

Inhalt

Zusammenfassung	5
I. Einführung	10
1. Gute Gesetzgebung – viel diskutiert, wenig erreicht	10
2. Gute Gesetze sind notwendiger denn je!	14
II. Grundlagen eines qualitativen Ansatzes zur Verbesserung der Gesetzgebung	17
1. Grundgedanken anerkannter Qualitätssicherungssysteme fruchtbar machen.....	17
2. Die Grundprinzipien der Qualitätssicherung und Qualitätsoptimierung in Qualitätsmanagementsystemen	19
3. Zu berücksichtigende Wesensmerkmale des Gesetzgebungsverfahrens	20
4. Erfordernis eines Gesamtkonzepts für alle Aspekte des Gesetzgebungsverfahrens.....	22
III. Qualitätsanforderungen an Bundesgesetze	25
1. Gründe für das Fehlen von Qualitätsanforderungen an Bundesgesetze	25
2. Qualitätsanforderungen müssen von Bundestag und Bundesrat gemeinsam festgelegt werden.....	27
3. Drei Arten von Qualitätsanforderungen	29

3.1. Anforderungen an die redaktionelle Ausgestaltung	29
3.2. Anforderungen, die das Einfügen neuer Regelungen in das geltende Recht betreffen	34
3.3. Anforderungen, die sich auf die Wirkungen einer neuen Regelung beziehen	37
IV. Qualitätsanforderungen an den Prozess der Erarbeitung und Beratung neuer Gesetze	41
1. Herstellung eines Gesetzentwurfs durch die Bundesregierung	42
1.1. Instrumente einer guten Gesetzeserarbeitung	43
1.2. Führung, Personal, Kontrollmechanismen	47
2. Verfahrensanforderungen für Gesetzesinitiativen des Bundesrates	48
3. Verfahrensanforderungen für die Beratungen der Gesetzentwürfe im Bundestag	48
V. Inhalt einer Vereinbarung zwischen Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung zur Sicherung der Qualität von Bundesgesetzen	51
VI. Ausblick	53

Zusammenfassung

Trotz langjähriger Diskussionen und Bemühungen um eine bessere Gesetzgebung wächst die Kritik an der Qualität der Gesetze in Deutschland.

Gründe hierfür sind, dass die bisherigen Ansätze entweder untauglich waren oder nicht konsequent genug durchgeführt wurden.

Maßnahmen, die sich auf die Quantität der Gesetze und Vorschriften bezogen, konnten ebenso wenig einen erfolgreichen Beitrag zu besserer Rechtsetzung leisten wie der in der Rechtswissenschaft unternommene Versuch, eine Pflicht des Gesetzgebers zu guter Gesetzgebung aus dem Grundgesetz herzuleiten.

Maßnahmen, die eine bessere Erarbeitung der Gesetze zum Ziel hatten, wie die Verpflichtung zur Gesetzesfolgenabschätzung gemäß §§ 43, 44 GGO, brachten keine erkennbaren Erfolge, da sie weder in eine Gesamtkonzeption integriert waren noch konsequent umgesetzt wurden.

Gute Gesetzgebung ist jedoch notwendiger denn je!

Die fortschreitende Globalisierung führt dazu, dass nicht nur Unternehmen, sondern auch Staaten untereinander in einem Wettbewerb stehen und diesen Wettbewerb längerfristig nur bestehen können, wenn ihre Rechtsordnung und ihre Gesetze hohen Qualitätsansprüchen genügen.

Innerstaatlich erwarten auch die aktiven und mündigen Bürger, dass der Gesetzgeber diesen Ansprüchen gerecht wird. Außerdem können gute Gesetze dem Staat, den Verwaltungen, den Bürgern und den Unternehmen in erheblichem Umfang unnötige Kosten und Belastungen ersparen.

Die Grundgedanken und Prinzipien von Qualitätsmanagement- und Qualitätssicherungssystemen, die eine hohe Qualität von Produkten und Dienstleistungen gewährleisten können, lassen sich auch auf die Produktion von Gesetzen und Vorschriften anwenden. Wesentliches Prinzip dieser Systeme, die seit langem in Unternehmen

und Verwaltungen weltweit erfolgreich angewandt werden, ist, dass zur Gewährleistung einer hohen Produktqualität das gesamte Herstellungsverfahren in den Blick genommen werden muss und alle Aspekte dieses Verfahrens von einer Gesamtkonzeption erfasst sein müssen.

Die Erfahrung zeigt dabei, dass isolierte Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung weitgehend wirkungslos bleiben.

Zur Verbesserung der Rechtssetzung ist daher eine Gesamtkonzeption erforderlich, die alle Aspekte des gesamten Gesetzgebungsverfahrens umfasst.

Wesentlicher Bestandteil einer solchen Gesamtkonzeption ist die Festlegung von Qualitätsanforderungen und Qualitätskriterien. Wenn nicht beschrieben und festgelegt ist, wie gute Gesetze beschaffen sein sollen, können die Beteiligten am Gesetzgebungsprozess auch keine Qualitätsmaßstäbe einhalten.

Die in Deutschland vorhandene Scheu, Qualitätsanforderungen für Gesetze festzulegen, ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Gesetzgebungsdiskussion von rechtswissenschaftlicher Denkweise und Methodik geprägt ist. Für die qualitative Bewertung neuer Gesetze liefert die Rechtswissenschaft keine ausreichenden Maßstäbe. Insoweit muss auf die Erkenntnisse und Methoden anderer Disziplinen zurückgegriffen werden.

Da alle am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten auf die Qualitätsanforderungen verpflichtet sein müssen, die am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Verfassungsorgane Bundesregierung, Bundesrat und Bundestag aber im Hinblick auf die Aufgabenwahrnehmung bei der Gesetzgebung weitgehend unabhängig voneinander sind, muss die notwendige Festlegung der Anforderungen an gute Gesetze von Bundesregierung, Bundesrat und Bundestag gemeinsam erfolgen.

Für die Beurteilung der Qualität neuer Gesetze können drei Arten von Anforderungen und Kriterien unterschieden werden:

- Anforderungen, die sich auf die redaktionelle Ausgestaltung der Gesetze beziehen, insbesondere Verständlichkeit, Eindeutigkeit, systematischer Aufbau, übersichtliche Gliederung sowie Erkennbarkeit der Grundregelungen,
- Anforderungen, die das harmonische und widerspruchsfreie Einfügen neuer Gesetze in das geltende Recht gewährleisten sollen sowie
- Anforderungen an die voraussichtlichen Wirkungen neuer Gesetze, insbesondere

Praktikabilität, Vollzugstauglichkeit, Effizienz sowie Angemessenheit von Lasten und Kosten neuer Regelungen im Verhältnis zur gesetzlichen Zielsetzung.

Für die Merkmale Wirksamkeit und die Akzeptanz neuer Regelungen lassen sich kaum eindeutige und objektivierbare Kriterien finden. Sie sollten daher nicht als Qualitätsanforderungen in die gemeinsame Vereinbarung von Bundesregierung, Bundesrat und Bundestag aufgenommen werden.

Auch für den Prozess der Erarbeitung und Beratung neuer Gesetze können Qualitätskriterien benannt werden.

Da über 90 % der Gesetzentwürfe, die der Bundestag beschließt, von der Bundesregierung erarbeitet werden, ist die gute Vorbereitung der Gesetzentwürfe durch die Bundesministerien für die Qualität der Bundesgesetze von wesentlicher Bedeutung.

Instrumente guter Gesetzesvorbereitung sind eine systematische Gesetzesfolgenabschätzung, die Zusammenstellung eines Panels von Anwendern und Betroffenen, mit denen eine neue Regelung diskutiert werden kann, Grün- und Weißbücher sowie eine breite Beteiligung und Konsultation interessierter und betroffener Stellen und Organisationen.

Erfolgsbedingungen für gute Gesetzentwürfe der Bundesregierung sind außerdem eine starke Unterstützung aller Qualitätsbemühungen durch die politische Führung, genügend qualifiziertes Personal sowie Kontrollmechanismen, die gewährleisten können, dass allen genannten Qualitätsaspekten im Gesetzeserarbeitungsprozess Rechnung getragen wird.

Im Hinblick auf die Gesetzgebungsarbeit im Bundesrat ist es Aufgabe der Landesregierungen, dafür Sorge zu tragen, dass alle diese Qualitätsaspekte in den Länderministerien berücksichtigt werden.

Bei den Beratungen der Gesetzentwürfe im Bundestag stehen zwar die politischen Ziele und Inhalte im Vordergrund. Die Abgeordneten sind aber auch für die Qualität der Gesetze verantwortlich. Diese Verantwortung sollte mehr als bisher wahrgenommen werden.

Dementsprechend sollte auch in der Bundestagsverwaltung eine Organisationsein-

heit vorhanden sein, die Kenntnisse und Erfahrungen in guter Gesetzgebung hat und die auf Anforderung die Fachausschüsse des Bundestages beraten und die Gesetzesfolgen abschätzen kann.

Der Grundsatz, dass alle am Produktionsprozess Beteiligten auf gemeinsame Qualitätsanforderungen verpflichtet sein müssen, lässt sich für das Gesetzgebungsverfahren nur durch eine gemeinsame Vereinbarung von Bundesregierung, Bundesrat und Bundestag verwirklichen.

Folgende Punkte sollten Inhalt einer solchen Vereinbarung sein:

1. Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung verpflichten sich auf eine Gesamtkonzeption zur Sicherung und Verbesserung der Qualität der Bundesgesetze.
2. Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung legen gemeinsam Qualitätsanforderungen für Bundesgesetze fest. Im einzelnen sollten hier die unter III. 3. ausführlich beschriebenen Qualitätsanforderungen und Qualitätskriterien für die redaktionelle Ausgestaltung, für das Einfügen neuer Gesetze in die Gesamtrechtsordnung sowie für ihre Wirkungen vereinbart werden. Binnen einer bestimmten Frist sollten dann diese Anforderungen weiter konkretisierende Empfehlungen mit Beispielen ausgearbeitet werden, die denjenigen, die an der Erarbeitung von Gesetzentwürfen beteiligt sind, an die Hand gegeben werden können.
3. Die Bundesregierung verpflichtet sich, verstärkt die Instrumente zur Abschätzung der Wirkungen neuer Gesetze anzuwenden und in der Begründung zu ihren Gesetzentwürfen so umfassend wie nötig auf die Ergebnisse einzugehen. Bundesregierung, Bundesrat und Bundestag sollten sich außerdem gemeinsam dazu verpflichten, dass neue Gesetze systematisch beobachtet und evaluiert werden. Die Ergebnisse der Evaluierung müssen dem für gute Gesetzgebung zuständigen Personal in allen drei Verfassungsorganen zur Verfügung gestellt werden.
4. Bundesregierung, Bundesrat und Bundestag verpflichten sich, in ihrem Zuständigkeitsbereich dafür Sorge zu tragen, dass die nötigen Organisationsstrukturen geschaffen und Ressourcen, insbesondere Personal und Sachmittel, zur Verfügung gestellt werden, um die unter 1. - 3. genannten Aufgaben wahrnehmen zu können.

Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung, die Gesetzgeber zur gesamten Hand gewissermaßen, tragen gemeinsam die Verantwortung für die Qualität unserer Gesetze.

Es ist höchste Zeit, dass sie diese Verantwortung auch gemeinsam wahrnehmen.

I. Einführung

1. Gute Gesetzgebung – viel diskutiert, wenig erreicht

Seit Beginn der 80er Jahre des vorigen Jahrhunderts wird sehr intensiv über Möglichkeiten und Maßnahmen zur Verbesserung der Gesetzgebung diskutiert. Fast jede Bundesregierung kündigte in ihren Regierungserklärungen zu Beginn ihrer Amtszeit Aktivitäten zur Verbesserung der Gesetzgebung an, setzte Kommissionen ein¹ und beschloss Maßnahmen in diesem Bereich.²

Dennoch ist die Kritik an schlechten Gesetzen nicht verstummt, sondern eher größer geworden.

Bundestagspräsident Thierse konstatierte auf dem 65. Deutschen Juristentag 2004, der erstmalig in einer eigenen Abteilung Gesetzgebung „Wege zu besserer Gesetzgebung“ diskutierte, dass dem hohen Respekt gegenüber dem Grundgesetz deutliche Kritik an der Qualität der Gesetzgebung gegenüberstehe.

Alle Ansätze und Aktivitäten der letzten 25 Jahre haben letztlich nicht zu sichtbaren Erfolgen geführt.

Als Fazit könnte ein Satz von Professor Schulze-Fielitz aus seinem Beitrag zum Juristentagsthema dienen:

Ungeachtet des traditionsreichen Alarmismus professioneller Gesetzgebungskritiker wird es einstweilen wohl beim ‚Muddling Through‘ bei der Gesetzgebung bleiben.³

Für diesen wenig erfreulichen Befund können vor allem folgende Gründe genannt werden.

¹ Z.B. die Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes („Waffenschmidt-Kommission“) und der Sachverständigen Rat „Schlanker Staat“.

² Z.B. Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und von Verwaltungsvorschriften/ Beschluss der Bundesregierung vom 20. Dez. 1989, abgedruckt in: *Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften*, hrsg. vom Bundesministerium des Innern, 1992, S. 15ff.

Im Programm der jetzigen Bundesregierung Moderner Staat – moderne Verwaltung, www.staat-modern.de heißt es: Um die Wirksamkeit und Akzeptanz von Recht zu erhöhen, will die Bundesregierung alle Möglichkeiten ausschöpfen, den Prozess der Gesetzesentstehung und die Gesetzesfolgen zu verbessern.

³ „Wege, Umwege und Holzwege zu besserer Gesetzgebung“, *JZ* 2004, 862, 871.

Der Schwerpunkt der Aktivitäten aller bisherigen Bundesregierungen lag und liegt darin, die Zahl der Vorschriften zu verringern und zu vereinfachen⁴. Immer wieder wurde als Ziel formuliert, die Gesetzesflut einzudämmen und den Paragrafenschwungel zu lichten. Fragenkataloge wurden eingeführt, die eine umfangreiche Prüfung der Notwendigkeit neuer Gesetze vorsahen oder die aus den USA importierte „sun-set-legislation“, die Befristung von Gesetzen, wurde als Heilmittel gegen zu viele Gesetze empfohlen.⁵

Eine rein quantitative Betrachtungsweise wie z.B. das beliebte Zählen von Gesetzen oder der Seitenzahlen der Gesetzblätter sagt aber nur etwas über den Umfang des Bundesrechts, nichts über die Qualität der Rechtsordnung und ihre Gesetze aus.⁶

Alle jene Vorschläge und Maßnahmen, die in erster Linie die Reduzierung der Quantität der Gesetze und Vorschriften zum Ziel hatten, konnten deshalb keinen wirksamen Beitrag zur Verbesserung der Qualität der Rechtsetzung leisten.

Bei den punktuellen Maßnahmen, die ergriffen wurden und die die Verbesserung der Qualität der Gesetze zum Ziel hatten, wie die Verpflichtung zur Gesetzesfolgenabschätzung, §§ 43 Abs. 1 Nr. 5, 44 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), wurden bisher nicht die erforderlichen Konsequenzen gezogen. Weder wurde für das dafür erforderliche Personal Sorge getragen noch wurden Strukturen geschaffen, die gewährleisten können, dass dieser Verpflichtung im Gesetzgebungsalltag nachgekommen wird.⁷

Ein weiterer Grund für die relative Erfolglosigkeit aller bisherigen Bemühungen um eine bessere Rechtsetzung ist darin zu suchen, dass die Diskussion, die sich in Deutschland mit guter Gesetzgebung befasst, stark von rechtswissenschaftlichen Denkweisen geprägt ist.

⁴ Im 2004 vorgelegten Deutschland-Bericht der OECD „Government capacity to assure high quality regulation“, S. 49, heißt es: „Regulatory management and reform at the federal level has been and remains primarily driven by efforts to de-bureaucratise and reduce administrative burdens imposed on business...“ Der Deutschland-Bericht und die anderen Länderberichte der OECD sind unter www.oecd.org/regreform abrufbar.

⁵ Vgl. § 43 Abs. 1 Nr. 6 GGO, früher Nr. 7 der Blauen Prüffragen, GMBI. 1990, S. 42ff.

⁶ Ausführlich dazu meine beiden FES-Gutachten „Gute Gesetzgebung – Welche Möglichkeiten gibt es, bessere Gesetze zu machen?“ 2001 und „Moderner Staat – moderne Gesetzgebung? Sieben Thesen für bessere Gesetze, 2004 www.fes.de digitale Bibliothek.

⁷ Im Deutschland-Bericht der OECD (Fn. 4), S. 51, heißt es dazu sehr deutlich: “The current criteria, sanctions, and staff resources available to enforce RIA obligations are insufficient.” (RIA: Regulatory Impact Assessment).

Erörtert werden vor allem Fragen, die mit dem Handwerkszeug der Rechtswissenschaft gelöst werden können.

So wird z.B. ausführlich die Frage diskutiert, ob aus der Verfassung eine „Verpflichtung zu optimaler Methodik der Gesetzgebung“ hergeleitet werden könne.⁸ Während die einen aus Furcht davor, dass das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber noch stärker kontrollieren und einschränken könnte, diese Frage verneinen⁹, wird von anderen vertreten, dass sich Maßstäbe für die Qualität von Gesetzen sehr wohl aus dem Grundgesetz ableiten ließen.¹⁰

Symptomatisch für diese Diskussionslage ist das umfangreiche Lehrbuch von Hans Schneider¹¹ zur Gesetzgebung. Das Kapitel, das Anforderungen an die Ausgestaltung von Gesetzen erörtert, befasst sich im wesentlichen nur mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das einige wenige Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren aus dem Grundgesetz abgeleitet und vorgeschrieben hat.

So spannend die Frage ist, wo die Grenzlinie zwischen bundesverfassungsgerichtlicher Kontrolle und Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers verläuft¹², zur Beantwortung der Frage, wie die Qualität der Gesetze verbessert werden kann, kann diese Debatte wenig beitragen. Denn lassen sich Maßstäbe für den Gesetzgeber aus der Verfassung ableiten, ist er auch zur Einhaltung dieser Maßstäbe verpflichtet. Eine Nichtbeachtung hätte die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes zur Folge. Solange jedoch diese Grenzlinie vom Gesetzgeber nicht überschritten wird, er sich also im Rahmen des verfassungsmäßig Zulässigen bewegt, können Maßstäbe und Kriterien für gute Gesetze mit diesem Ansatz nicht mehr benannt werden. Bei der Qualität von Gesetzen geht es aber gerade um solche Maßstäbe und Kriterien, die es ermöglichen, ein verfassungsgemäßes Gesetz als besser oder schlechter zu bewerten.¹³

⁸ So Schwerdtfeger „Optimale Methodik der Gesetzgebung als Verfassungspflicht in: Festschrift für Hans Peter Ipsen, hrsg. von Stödtet/Thieme, 1977, S. 173ff; Merten, „Optimale Methodik der Gesetzgebung als sorgfalts- oder Verfassungspflicht?“, in: Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung, hrsg. von H. Hill, 1989, S. 81ff.

⁹ Z.B. Ennuschat, DVBl 2004, 986ff., 994 m.w.N.

¹⁰ Z.B. Bundesverfassungsrichter di Fabio auf dem 65. Deutschen Juristentag, S. Keller ZG 2004, 400.

¹¹ H. Schneider, Gesetzgebung, 3. Auflage 2002.

¹² S. die 2000 erschienene und über 1000 Seiten umfassende Habilitationsschrift von K. Messerschmidt, „Gesetzgebungsermessen“.

¹³ Für die Bestimmung solcher Kriterien muss zumeist auf andere Wissenschaftsdisziplinen zurückgegriffen werden. S. unten unter III. 1.

Praktische Handreichungen für gute Gesetzgebung in diesem Sinn findet man auf Grund der Dominanz der juristischen Sichtweise daher in den Lehrbüchern und Beiträgen zur Gesetzgebungslehre auch eher selten.¹⁴

Ein weiterer Ansatz in der deutschen Diskussion besteht darin, bessere Gesetze durch Verbesserungen im Gesetzgebungsverfahren zu erreichen. Beispielhaft hierfür ist die Diskussion des 65. Juristentages in der Abteilung Gesetzgebung: „Wege zu besserer Gesetzgebung – sachverständige Beratung, Begründung, Folgeabschätzung und Wirkungskontrolle“. Grundgedanke dieses Ansatzes ist die Hoffnung, „dass ein strukturiertes Verfahren auch die Chancen für die Normqualität erhöht“.¹⁵

Auch dieser rein verfahrensmäßige Ansatz zur Verbesserung der Gesetzgebung hat bisher keine erkennbaren Erfolge gezeitigt.

Die Einführung der systematischen Gesetzesfolgenabschätzung wird z.B. seit Jahrzehnten für die Bundesgesetzgebung gefordert¹⁶. In der 2000 neu gefassten Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, GGO, wurde sie sogar, wie schon erwähnt, für Gesetzentwürfe der Bundesregierung zur Pflicht gemacht. Im realen Gesetzgebungsalltag in den Bundesministerien ist sie jedoch noch immer ein mehr oder weniger unbekanntes Instrument.¹⁷

Als Bilanz der bisherigen Bemühungen um eine bessere Gesetzgebung in Deutschland muss daher - etwas zugespitzt - festgehalten werden:

Die rechtswissenschaftlich orientierte Gesetzgebungsliteratur kümmert sich nur wenig um handhabbare Maßstäbe für die Qualität von Gesetzen. Von den bisherigen Bundesregierungen wurden zur Verbesserung der Rechtsetzung nur Maßnahmen ergriffen, die entweder wegen ihres quantitativen Ansatzes oder wegen mangelnder Konsequenz und fehlender Einbettung in eine Gesamtkonzeption weitgehend wirkungslos bleiben mussten.

¹⁴ S. z.B. Schuppert *Gute Gesetzgebung, Sonderheft 2003 der ZG, der in seinem Gutachten für das Bundesministerium der Justiz vor allem gesetzgebungstheoretische Ausführungen macht. Bezeichnend für die juristische Sichtweise der Gesetzgebung in Deutschland ist auch, dass die dem Bundesministerium der Justiz obliegende rechtssystematische und rechtsförmliche Prüfung aller Gesetzentwürfe als Rechtsprüfung bezeichnet wird, § 46 Abs. 1 GGO; Handbuch der Rechtsförmlichkeit Rdnr. 7.*

¹⁵ So Blum in seinem Gutachten zum Juristentag *Wege zu besserer Gesetzgebung – sachverständige Beratung, Begründung, Folgeabschätzung und Wirkungskontrolle, 2004, S. I 29 m.w.N.. Er meint allerdings, dass es dafür eine „Erfahrung“ gäbe, die aber nicht weiter nachgewiesen wird.*

¹⁶ Für die deutsche Diskussionslage typisch ist dabei, dass die Frage, bei wem die Gesetzesfolgenabschätzung institutionell angesiedelt werden sollte, beim Bundestag oder bei der Bundesregierung, fast den breitesten Raum einnimmt. S. Karpen/Hof (Hrsg.) *Wirkungsforschung im Recht IV, 2003.*

¹⁷ Vgl. Schneider *ZG 2004, 105ff., 111; ebenso Deutschland-Bericht der OECD (Fn. 7) S. 51.*

2. Gute Gesetze sind notwendiger denn je!

Die anhaltende und wachsende Kritik an der Gesetzgebung betont jedoch die Notwendigkeit, bessere Gesetze zu machen.

Drei Gründe sind es vor allem, die diese Notwendigkeit unterstreichen.

Der Wettbewerb der Staaten untereinander wächst

Die fortschreitende Globalisierung führt dazu, dass sich die rechtlichen Rahmenbedingungen, die für die Produktion von Waren und Dienstleistungen in einem Land gelten, immer mehr dem – qualitativen – Vergleich stellen müssen.

Unternehmen, die weltweit agieren und in den verschiedensten Ländern Produktionsstandorte haben, konfrontieren diese Staaten mit „besseren rechtlichen Regelungen“ aus anderen Staaten und stoßen so eine Diskussion über die Qualität der Gesetze im eigenen Land an.

Darüber hinaus hat die Globalisierung bewirkt, dass sich Staaten, Gesellschaften und Volkswirtschaften immer mehr als Konkurrenten sehen, die insbesondere im Hinblick auf Zukunftsinvestitionen in einem harten globalen Wettbewerb stehen.¹⁸ Auch dieser Wettbewerb macht es erforderlich, die Gesamtheit der rechtlichen Regelungen, die in weitestem Sinne die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes beeinflussen können, unter Qualitätsgesichtspunkten auf den Prüfstand zu stellen.

Mündige Bürger wollen gute Gesetze

Der zweite Grund für die zunehmende Bedeutung des Themas „gute Gesetzgebung“ hat mit dem mündigen Bürger in der Demokratie zu tun.

Zwar kann der Staat über Sanktionen die Befolgung seiner Gesetze erzwingen. Aber die hierfür notwendigen personellen und sächlichen Ressourcen werden knapper und kosten immer mehr. Es wächst daher die Notwendigkeit, die Akzeptanz der Gesetze durch die Bürger dadurch zu erreichen, dass sie von höchster Qualität sind.

Hinzu kommt, dass solche Gesetze, die mit Befehl und durch Sanktionsandrohungen erzwungenen Gehorsam operieren, nur einen kleinen Teil der gesamten Rechtsordnung ausmachen.

¹⁸ Auch Gesetze und rechtliche Regelungen werden „exportiert“, z.B. in weniger entwickelte Staaten, und stehen insoweit in einem unmittelbaren Wettbewerb mit vergleichbaren Gesetzen und Regelungen konkurrierender Staaten.

Im allgemeinen Bewusstsein müssen zwar Gesetze „befolgt“ werden. In Wirklichkeit regelt der größere Teil unserer Gesetze Ansprüche gegenüber dem Staat - so z.B. das Wohngeldgesetz und das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) - oder ermöglicht den Menschen die Gestaltung von Lebensverhältnissen. Beispiele hierfür sind in weiten Teilen das Bürgerliche Gesetzbuch, das Betriebsverfassungsgesetz, die Bildungsurlaubsgesetze oder das Gesetz zur Beendigung der Diskriminierung gleichgeschlechtlicher Gemeinschaften: Lebenspartnerschaften.

Alle diese Gesetze sind Angebote der Politik an die Menschen, die angenommen werden können, die man aber auch ausschlagen kann. Die Vorschriften des BGB zum Vertragsrecht können von den Vertragsparteien weitgehend abbedungen werden, da grundsätzlich Vertragsfreiheit gilt. In zahlreichen Betrieben, in denen auf Grund der Regelungen des Betriebsverfassungsgesetzes ein Betriebsrat gebildet werden könnte, ist dies nicht geschehen. Bildungsurlaub wird nur von sehr wenigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern genommen und kein gleichgeschlechtliches Paar muss sich verpartnern. Für die staatlichen Leistungsgesetze gilt dasselbe. Niemand wird gezwungen, Wohngeld oder BAföG zu beantragen.

Unser Recht beinhaltet in großem Umfang Angebote, die von den Adressaten des entsprechenden Gesetzes in Anspruch genommen werden können oder nicht. Solche Gesetze müssen weder „befolgt“ werden noch enthalten sie Sanktionen, wenn diese Angebote ignoriert werden.

Es liegt auf der Hand, dass die von der Politik gewünschte Akzeptanz dieser staatlichen Angebote bei den Bürgern auch davon abhängt, in welcher Qualität diese Angebote rechtlich ausgestaltet und wie sie innerhalb des Staats durch Verwaltung und Gerichte umgesetzt werden.

Schließlich sind die Bürger in der Demokratie keine passiven Wesen, sondern sie sollen sich möglichst aktiv am staatlichen und gesellschaftlichen Leben beteiligen. Die Aktivierung der Bürger, ihre Identifikation mit dem Staat, kann aber auch dadurch gefördert werden, dass die Leistungen, die der Staat in Form von Gesetzen erbringt, von hoher Qualität sind.

***Gute Gesetze können dem Staat, der Wirtschaft
und den Bürgern erhebliche Kosten ersparen***

Die ökonomischen Auswirkungen neuer Regelungen werden bei der Erarbeitung von Gesetzen noch immer weitgehend vernachlässigt. Zwar heißt es heute in der Begründung

der Gesetze nicht mehr nur wie früher „Kosten: keine“. Stärker als bisher wird ansatzweise versucht, die durch neue Regelungen entstehenden Kosten zu beschreiben und zu quantifizieren. Dennoch spielen ökonomische Aspekte bei der Rechtsetzung gegenüber rechtlichen Aspekten noch immer eine untergeordnete Rolle.¹⁹

Dabei sind es gerade die ökonomischen Auswirkungen von Gesetzen, die im Hinblick auf die oben erwähnten Gesichtspunkte – Globalisierung und Wettbewerb zwischen den Staaten sowie die höhere Ansprüche der Bürger – immer bedeutsamer werden.

Vor allem zwei Aspekte sind es, denen deutlich mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden müsste als dies derzeit immer noch der Fall ist.

Zum einen sind dies die Kosten der Justiz und des gesamten Rechtswesens in Deutschland. Sie könnten erheblich verringert werden, wenn die Gesetze so klar und eindeutig abgefasst würden, dass weniger Prozesse zur Klärung der Rechtsinhalte neuer Gesetze geführt werden müssten. Trotz höchster Richterdichte in der ganzen Welt sind unsere Gerichte permanent überlastet, so dass in unregelmäßigen Abständen immer wieder neue Gerichtsentlastungsgesetze notwendig werden. Dies kann nicht nur darauf zurückgeführt werden, dass die Deutschen besonders gerne Prozesse führten. Als Ursache kommen auch missverständliche und mit vielen Auslegungsproblemen behaftete Gesetze in Betracht.

Der zweite Aspekt sind unnötige kostenträchtige Belastungen der Bürger und der Wirtschaft, die durch neue Gesetze erfolgen. Exakte Zahlen hierüber liegen zwar nicht vor. Es gibt jedoch seriöse Schätzungen, die die Größenordnung des Problems durchaus kennzeichnen.²⁰

Diese ökonomischen Aspekte von Gesetzgebung müssen viel stärker als dies bisher geschieht bei der Vorbereitung von Gesetzen berücksichtigt werden und müssen auch in den Qualitätsanforderungen an Gesetze ihren Niederschlag finden.

¹⁹ S. OECD Länderbericht Deutschland (Fn. 4) S. 50: „... , the German government should aim to complement the legal quality perspectives already covered in the regulatory process with stronger emphasis on economically based justifications and assessments“.

²⁰ Die EU-Kommission hat die möglichen Einsparungen durch bessere Gesetze allein für die Wirtschaft auf ca. 50 Mrd. Euro geschätzt, Binnenmarktanzeiger 2001. Für Deutschland wird folgende Rechnung aufgemacht: Die Bürokratielasten der Wirtschaft betragen etwa 4 – 6% des Brutto-Inlandsprodukts (BIP). Davon seien etwa 16 % durch bessere Gesetze vermeidbar. Allein für die Wirtschaft wären dies zwischen 12 und 17 Mrd. Euro jährlich unnötige Kosten.

II. Grundlagen eines qualitativen Ansatzes zur Verbesserung der Gesetzgebung

Während in Deutschland die drei aufgezeigten Ansätze, der quantitative, der verfassungstheoretische und der verfahrensbezogene, die Debatte um bessere Gesetze noch immer bestimmen, ist in der internationalen Diskussion mittlerweile weitgehend anerkannt, dass nur durch einen qualitativen Ansatz wirksame und dauerhafte Verbesserungen bei der Gesetzgebung zu erreichen sind.²¹ Maßnahmen mit diesem Ziel müssen die Qualität der Gesetze und die Qualität des gesamten Herstellungsprozesses in den Blick nehmen.

1. Für Qualitätsanforderungen an die Gesetzgebung und die Gesetze können die Grundgedanken anerkannter Qualitätssicherungssysteme fruchtbar gemacht werden

Gesetze sind – je nach Sichtweise – Produkte oder Dienstleistungen des Gesetzgebers. Stellt man auf das Gesetzgebungsverfahren ab, kann das letztlich vom Parlament verabschiedete Gesetz als Produkt eines Herstellungsverfahrens betrachtet werden²², an dem vor allem die drei Verfassungsorgane, Bundesregierung, Bundesrat und Bundestag beteiligt sind.

Stellt man mehr auf den Inhalt des Gesetzes ab, kann in vielen Gesetzen eine Dienstleistung des Staates gesehen werden. Beispielsweise wird durch ein Gesetz ein Ordnungsrahmen zur Verfügung gestellt, innerhalb dessen die Bürger sich frei und sicher entfalten können. Die Baugesetze legen z.B. den Rahmen fest, innerhalb dessen die Bürger Grundstücke nach ihren Vorstellungen und mit der nötigen Rechtssicherheit bebauen können.

²¹ Siehe z.B. den *OECD-Bericht Regulatory Policies in OECD Countries, 2002*, sowie den innerhalb der EU erstellten Bericht der Mandelkern-Gruppe „Auf dem Weg zu besseren Gesetzen“, hrsg. vom Bundesinnenministerium 2002.

²² S. z.B. Smeddink ZG 2004, 382 ff, der den Begriff der Gesetzesproduktion als Mittel für eine stärker interdisziplinär ausgerichtete Gesetzgebungslehre untersucht.

Zur Sicherung und Verbesserung der Qualität von Produkten und Dienstleistungen wurden Qualitätsmanagementsysteme entwickelt, die seit langem weltweit in Unternehmen und Verwaltungen erfolgreich praktiziert werden.

Ihren Ursprung haben die ersten Qualitätsmanagementsysteme in der Industrie. Ein zunehmender Wettbewerb führte dazu, dass die Kunden bei ihrer Kaufentscheidung stärker qualitätsorientierte Aspekte in den Vordergrund rückten. Dementsprechend waren nur solche Unternehmen dauerhaft wettbewerbsfähig, die eine gleich bleibende Qualität ihrer Produkte sicherstellen konnten und außerdem die Qualität ständig optimierten.

Mit der Einführung eines Qualitätsmanagements konnte dieses Ziel erreicht werden.

Die Praktikabilität und Wirksamkeit von Qualitätsmanagementsystemen ist mittlerweile weltweit erprobt. In den Normen der ISO 9000 Serie sind die Grundsätze und Prinzipien des Qualitätsmanagements umfangreich konkretisiert. In vielen Unternehmen ist die Zertifizierung, d.h., dass von entsprechenden Zertifizierungsorganisationen objektiv bestätigt wird, dass das Unternehmen seine Produkte oder Dienstleistungen nach ISO 9000ff herstellt, bereits unbedingte Voraussetzung dafür, dass sie überhaupt im Wettbewerb mithalten können.

Wie schon eingangs erwähnt, nimmt infolge der Globalisierung der Wettbewerb zwischen den Staaten zu, so dass die nationale Gesetzgebung immer mehr auf den Prüfstand internationaler Vergleiche gestellt wird. Um im Wettbewerb der Staaten bestehen zu können, muss daher auch bei der Gesetzgebung Qualitätsverbesserung und Qualitätssicherung betrieben werden.

Diese Vergleichbarkeit der Situation zwischen Unternehmen, die im Wettbewerb stehen und die Qualität ihre Produkte sicherstellen müssen und dem Staat, dessen Gesetze eine hohe Qualität aufweisen müssen, um im globalen Wettbewerb der Länder zu bestehen und den gewachsenen Ansprüchen der Bürger zu genügen, rechtfertigt es, die Grundgedanken der Qualitätssicherung und Qualitätsverbesserung aus den seit langem weltweit erfolgreich praktizierten Qualitätsmanagementsystemen auch auf die Gesetzgebung anzuwenden.

Dabei ist zu betonen, dass die Besonderheiten und speziellen Rahmenbedingungen der Herstellung von Gesetzen, die unter 3. erörtert werden, selbstverständlich keine direkte

Anwendung der für Qualitätsmanagementsysteme entwickelten Normen zulassen. Einer „ISO-Norm für gute Gesetzgebung“ wird immer entgegenstehen, dass politische Prozesse wie die Aushandlung von Gesetzesinhalten nicht in vollem Umfang rational bestimmt sind. Die Grundgedanken und Grunderkenntnisse der Qualitätssicherungssysteme lassen sich jedoch sehr wohl auch für die Produktion von Gesetzen fruchtbar machen.

Ausgehend von den Grundsätzen und Grundgedanken der Qualitätsmanagement- und Qualitätssicherungssysteme wird daher im folgenden erörtert, welche Qualitätsanforderungen und Qualitätsmaßstäbe für Gesetze und die Gesetzgebung formuliert werden können und wie eine Gesamtkonzeption aussehen sollte. Im Hinblick auf die Anforderungen und Kriterien an gute Gesetze werden insbesondere die Richtlinien und Leitfäden für die Gesetzgebung in Österreich, der Schweiz und der Europäischen Union ausgewertet.²³

2. Die Grundprinzipien der Qualitätssicherung und Qualitätsoptimierung in Qualitätsmanagementsystemen

Ziel von Qualitätsmanagementsystemen ist es, sowohl eine gleich bleibende, den Ansprüchen der Kunden genügende Qualität der herzustellenden Produkte oder der zu erbringenden Dienstleistungen sicherzustellen als auch die Qualität immer wieder zu optimieren.

Dieses Ziel soll vor allem durch die Anwendung folgender Grundsätze erreicht werden:²⁴

²³ In **Österreich** gelten derzeit die legislativen Richtlinien von 1990, die die Richtlinien von 1979 zum größten Teil ersetzen. 1998 wurde ein EU-Addendum herausgegeben, mit dem die legislativen Richtlinien ergänzt wurden, um die notwendige Einheitlichkeit und Übereinstimmung der Rechtsvorschriften des Bundes mit dem Recht der EU sowie mit den in diesem Zusammenhang zu beachtenden bundesverfassungsrechtlichen Vorschriften zu gewährleisten.

In der **Schweiz** wurde 2002 die fast 500 Seiten umfassende 2. Auflage des Gesetzgebungsleitfadens herausgegeben. Gesetzgebungsleitfaden, Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, BJ, 2. überarbeitete Auflage, 2002. Abrufbar unter www.ofj.admin.ch/d/index.html.

In der **Europäischen Union** haben 1998 die drei an der Erstellung der Gemeinschaftsrechtsakte beteiligten Organe, das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission in einer interinstitutionellen Vereinbarung gemeinsame Leitlinien für die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften festgelegt. Die juristischen Dienste der drei genannten Organe haben diese Leitlinien dann in einem Gemeinsamen Leitfaden für Personen, die in den Gemeinschaftsorganen an der Abfassung von Rechtstexten mitwirken, konkretisiert.

²⁴ Aus den zahlreichen und leicht variierenden Darstellungen wurden die wesentlichen Grundsätze eigenständig formuliert. Vgl. etwa Informationen zur DIN EN ISO 9001:2000, www.hvbg.de/print.php, Dunkhorst, Handbuch Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung 1999, Ahr Qualitätsmanagement als Führungsaufgabe, KommunalPraxis spezial 2004, 37ff.

Qualitätsanforderungen werden nicht nur an das Produkt oder die Dienstleistung gestellt, sondern der gesamte Herstellungsprozess muss unter Qualitätsaspekten betrachtet werden.

Notwendig ist deshalb ein Gesamtprogramm zur Qualitätssicherung und Qualitätsoptimierung, das alle Aspekte des Herstellungsprozesses umfasst.

Qualitätssicherungssysteme sind daher gleichermaßen produkt- und prozessorientiert.

Hinsichtlich des Produktes oder der Dienstleistung ist es unverzichtbar, dass die einzuhaltenden Qualitätsanforderungen definiert sind und dass die Erfüllung dieser Anforderungen für alle, die am Herstellungsprozess beteiligt sind, im konkreten Fall anhand festgelegter Kriterien auch feststellbar ist.

Ein wichtiger Gesichtspunkt der Produktqualität ist dabei die Kundenorientierung.

Hinsichtlich der Prozessorientierung sind es vor allem folgende Aspekte, die die Qualität des Herstellungsprozesses ausmachen.

Zum einen sind die Instrumente, die zur Herstellung verwendet werden, für die Qualität des Produkts bedeutsam.

Zum zweiten muss bei den Mitarbeitern ein Qualitätsbewusstsein erzeugt und gestärkt werden.

Ganz wesentlich ist ferner, dass die Führung voll hinter dem Qualitätssicherungssystem steht und es aktiv unterstützt.

Außerdem müssen Kontrollmechanismen eingerichtet sein, die gewährleisten können, dass die festgelegten Qualitätsanforderungen auch eingehalten werden.

Ein letzter Aspekt ist die ständige Optimierung der Produkt- oder Dienstleistungsqualität. Das bedeutet, dass Informationen darüber, wie Produkte und Dienstleistungen beim Kunden ankommen, erhoben und mit dem Herstellungsprozess rückgekoppelt werden müssen.

3. Zu berücksichtigende Wesensmerkmale des Gesetzgebungsverfahrens

Eine Übertragung dieser Grundprinzipien von Qualitätssicherungssystemen auf die Gesetzgebung muss folgenden Wesensmerkmalen des Gesetzgebungsverfahrens Rechnung tragen.

Gesetzgebung ist in der Demokratie in erster Linie durch politisches Handeln und durch politische Diskussionen bestimmt. Die politischen Akteure, insbesondere die sich zur Wahl stellenden politischen Parteien, greifen Themen auf, die sie für regelungsbedürftig halten. Sie erarbeiten Lösungsvorschläge, die sie in Gesetze umsetzen, wenn ihnen die erforderliche Mehrheit hierfür zur Verfügung steht.

Auch das einzelne Gesetzgebungsverfahren ist zumeist von politischen Diskussionen beherrscht. Mehrheit und Opposition streiten um Lösungsalternativen, die vom jeweiligen politischen Standort geprägt sind.

Für diese Seite des Gesetzgebungsverfahrens, die Formulierung der politischen Ziele und Inhalte, gibt es keine objektivierbaren Qualitätsmaßstäbe. Über politische Ziele und Gesetzesinhalte, also über die Qualität von Politik, kann in einer pluralistischen Demokratie nur im öffentlichen Diskurs gestritten und mit einer politischen Mehrheit entschieden werden.

Eine (individuelle) Qualitätsbewertung der Politik wird allenfalls vom Wähler am Wahltag bei der Stimmabgabe vorgenommen.

Neben dieser politischen Seite des Gesetzgebungsverfahrens gibt es jedoch auch eine fachlich-professionelle Seite, die objektivierbaren Maßstäben zugänglich ist.

Unabhängig von politisch gewollten und gegebenenfalls zwischen Opposition und Mehrheit umstrittenen Inhalten eines Gesetzes ist ein Gesetz, das für die Betroffenen und Anwender verständlich formuliert ist und eindeutige und unmissverständliche Regelungen enthält, unbestritten besser als ein Gesetz, das nur schwer verständlich ist und viele mehrdeutige Formulierungen enthält. Insoweit sind also durchaus Maßstäbe und Kriterien vorhanden, die eine Bewertung der Qualität von Gesetzen und Vorschriften zulassen.

Auch bei der Betrachtung des Herstellungsprozesses von Gesetzen muss zwischen politischen Gesichtspunkten, die sich einer objektiven Qualitätsbewertung entziehen und professionellen Aspekten, die objektiven Qualitätskriterien zugänglich sind, unterschieden werden.

Objektiv bewertet werden können z.B. die Art und der Umfang der Sachaufklärung und Informationsgewinnung zur Lösung der gesetzlich zu regelnden Probleme.

Politisch geprägt ist dagegen der Prozess der Konsensfindung, der die Verabschiedung eines Gesetzes erst möglich macht.

Sachaufklärung und Konsensfindung finden dabei innerhalb desselben Verfahrens statt.

Die Beteiligung der Länder bei der Erarbeitung eines Gesetzentwurfes durch ein Bundesministerium dient z.B. zum einen der Sachaufklärung und Informationsgewinnung für eine gute Lösung. Gleichzeitig dient sie aber auch dazu, einen möglichst breiten Konsens für das Gesetzgebungsvorhaben zu erreichen, um die Verabschiedung zu erleichtern oder – im Falle der Zustimmungsbedürftigkeit durch den Bundesrat – überhaupt zu ermöglichen.

Von Bedeutung ist außerdem, dass politische und fachlich-professionelle Aspekte des Gesetzgebungsverfahrens nicht einfach nebeneinander bestehen, sondern nicht selten miteinander in Konflikt geraten.

Der durch eine aufgeregte öffentliche Debatte erzeugte politische Druck legt z.B. politisch eine rasche Verabschiedung eines Gesetzes nahe. Die gründliche Sachaufklärung zur Lösung der zu regelnden Probleme benötigt dagegen Zeit, die einer schnellen Verabschiedung entgegensteht.

Ein weiterer bei der Übertragung der Grundgedanken von Qualitätssicherungssystemen zu berücksichtigender Aspekt ist der Umstand, dass in der Regel an der Herstellung eines Gesetzes drei organisatorisch von einander unabhängige Verfassungsorgane, Bundesregierung, Bundesrat und Bundestag, beteiligt sind. Das bedeutet, dass Qualitätsanforderungen, insbesondere an die Gesetzentwürfe, teilweise aber auch an das Verfahren, gemeinsam von allen drei Verfassungsorganen festgelegt werden müssen.

4. Erfordernis eines Gesamtkonzepts für alle Aspekte des Gesetzgebungsverfahrens

Einer der wesentlichen Erkenntnisse aus der Entwicklung der Qualitätsmanagementsysteme ist es, dass nicht nur einzelne Aspekte wie z.B. die Fehlerkontrolle und Fehlerbehebung betrachtet werden dürfen, sondern dass die Sicherung und Verbesserung der Qualität der Produkte als ein Gesamtsystem betrachtet werden muss, in dem alle Aspekte, die Organisationsstruktur, die Verfahren, die verwandten Instrumente ebenso wie die Mitarbeiter und die Führung, eine Rolle spielen und ineinander greifen. Konsequenz dieser Erkenntnis ist, dass eine wirksame und dauerhafte Qualitätsverbesserung nur durch

einen Gesamtansatz erreicht werden kann, der den gesamten Herstellungsprozess erfasst, die Durchführung kontrolliert und aus den Ergebnissen wiederum Konsequenzen für die Herstellung zieht.

Diese Grunderkenntnis gilt auch für das Gesetzgebungsverfahren. Die Erarbeitung, Beratung und Verabschiedung eines Gesetzes durch Bundesregierung, Bundesrat und Bundestag muss als ein Gesamtsystem betrachtet werden. Eine wirksame Verbesserung der Qualität der Gesetze lässt sich deshalb nur mit einer Gesamtkonzeption erreichen, die alle Aspekte des gesamten Gesetzgebungsverfahrens erfasst.

Der Bericht der Mandelkern-Gruppe „Auf dem Weg zu besseren Gesetzen“ sieht dies ebenso. Es heißt dort:

„Für jedes erfolgreiche System besserer Rechtsetzung sind eine hochrangige, die gesamte jeweilige Regierung umspannende politische Unterstützung sowie angemessene Ressourcen erforderlich. Ein derartiges System muss alle Phasen von Gesetzen (erste Überlegungen, Konzeption, Gesetzgebung, Umsetzung und ex-post-Prüfung) erfassen, und das in allen Politikbereichen. Jeder Teilansatz läuft von vornherein die Gefahr, ineffektiv zu sein. Von entscheidender Bedeutung ist der strategische Gesamtansatz.“²⁵

Für die Bundesgesetzgebung fehlt bisher ein solcher Gesamtansatz. Im Deutschland-Bericht der OECD „Government capacity to assure high quality regulation“ wird dies im Rahmen der gebotenen Höflichkeit sehr klar festgestellt:

„Germany should strengthen regulatory policies as a permanent, high priority for the government, with an integrated approach to the use of regulatory tools, procedures and institutions. Several programmes and policy commitments address different aspects of a regulatory policy in Germany, but with a notable emphasis on *ad hoc* projects focussing on *ex post* reviews and the reduction of administrative burdens. Germany does not have a single explicit or published policy promoting a government-wide regulatory policy.“²⁶

²⁵ aaO. (Fn. 21) S. 9; ähnlich auch der OECD-Bericht „Regulatory Policies in OECD Countries“, 2002, S. 28ff., 39f.

²⁶ aaO. (Fn. 4) S. 50.

Das Fehlen eines solchen Gesamtkonzepts zur Verbesserung der Gesetzgebung ist eine der Ursachen dafür, dass in Deutschland die bisher ergriffenen Maßnahmen ohne erkennbare Wirkungen waren und die Kritik an der Gesetzgebung weiter zunimmt.

III. Qualitätsanforderungen an Bundesgesetze

Ein wesentlicher Bestandteil von Qualitätssicherungssystemen ist, dass bestimmt sein muss, welchen Anforderungen das herzustellende Produkt zu genügen hat. Denn wenn nicht beschrieben und festgelegt ist, welche Eigenschaften das Produkt haben soll, was also die Qualität eines Produkts ausmacht, kann von den Beteiligten am Herstellungsprozess selbstverständlich auch keine bestimmte Qualität eingehalten und gewährleistet werden.

Ein wichtiger Bestandteil eines Gesamtkonzepts zur Verbesserung der Qualität der Bundesgesetze ist daher die Bestimmung, wie die Qualität der Gesetze beschaffen sein soll.

1. Gründe für das Fehlen von Qualitätsanforderungen an Bundesgesetze

Während anderswo in Richtlinien oder Leitfäden beschrieben wird, welchen Qualitätsanforderungen Gesetze genügen sollen, ist in Deutschland geradezu eine Scheu festzustellen, überhaupt Anforderungen an Gesetze festzulegen.²⁷

Mit den Blauen Prüffragen²⁸, die 1984 durch Kabinettsbeschluss in den Bundesministerien eingeführt wurden, wurde zwar der Versuch unternommen, einige Qualitätsmaßstäbe festzulegen und zu konkretisieren.²⁹ Bei der Neufassung der GGO wurden die Prüffragen jedoch aufgelöst, weil sie in der Praxis keine Rolle gespielt hätten - so die damalige Staatssekretärin und jetzige Justizministerin Zypries.³⁰

Die Wirkungslosigkeit der Blauen Prüffragen hatte allerdings nichts mit den dort formulierten Qualitätskriterien zu tun. Zum einen war der Fragenkatalog ungeschickt aufgebaut und wenig praktikabel. Der Schwerpunkt der ersten fünf Fragen lag auf der Prüfung der Notwendigkeit des Gesetzesvorhabens insgesamt. Über die Notwendigkeit von Geset-

²⁷ Vgl. z.B. das Gutachten von Blum (Fn. 15) S. I 28.

²⁸ GMBL 1990, S. 42ff.

²⁹ Gemäß Frage 8 sollten die Regelungen in neuen Gesetzen bürgernah und verständlich, gemäß Frage 9 praktikabel sein. Außerdem sollte geprüft werden, ob Kosten und Nutzen in angemessenem Verhältnis stehen, Frage 10. Durch eine Reihe von Unterfragen wurden diese Anforderungen noch konkretisiert.

³⁰ Zypries/ Peters, ZG 2000, 316, 324; zu den Möglichkeiten und Grenzen der Normprüfung mittels der Blauen Prüffragen s. Flidner, ZG 1991, 40ff. und ZG 1993, 347ff.

zen wird aber in der Regel nicht von den Mitarbeitern in den Ministerien, sondern von der politischen Führung entschieden. Die Mitarbeiter mussten sich also zunächst Fragen stellen, die für sie keinerlei Relevanz hatten. Die meisten legten daher den Fragenkatalog beiseite, bevor sie überhaupt zu den relevanten Fragen gekommen waren. Darüber hinaus wurde bei der Einführung des Fragenkatalogs weder das notwendige Personal zur Verfügung gestellt noch wurde von der Führungsebene auf die Einhaltung der dort formulierten Kriterien geachtet.

Im Konfliktfall erhielten in der Regel die politischen Erwägungen Vorrang vor den Qualitätsargumenten. Auf diese Weise konnte das Instrument der Blauen Prüffragen in der Praxis keinen Erfolg haben.

Die 2000 neu gefasste GGO enthält von einzelnen Ausnahmen abgesehen keine Anforderungen, die sich auf die Qualität der Gesetze beziehen. Sie beschränkt sich im wesentlichen darauf, das Verfahren für die Erarbeitung von Gesetzen zu regeln. Die Geschäftsordnungen von Bundesrat und Bundestag regeln ausschließlich Verfahrensaspekte.

Für diese in Deutschland vorhandene Zurückhaltung, ja Scheu vor der Formulierung von Qualitätsanforderungen an Gesetze ist m.E. ausschlaggebend, dass die Diskussion über gute Gesetzgebung, wie schon erwähnt, vor allem von rechtswissenschaftlicher Denkweise und Methodik geprägt ist. Ausgangspunkt und Basis juristischen Denkens sind Vorschriften.

Dementsprechend wird in der Gesetzgebungsdiskussion eingehend erörtert, ob und gegebenenfalls welche - aus der Verfassung abgeleiteten - Vorschriften für Gesetze und das Gesetzgebungsverfahren gelten könnten.³¹ Solche verfassungsrechtlichen Verpflichtungen wären aber für den Gesetzgeber bindend. Ihre Einhaltung könnte vom Bundesverfassungsgericht kontrolliert werden und ihre Nichtbeachtung hätte zur Folge, dass das Gesetz nicht verfassungsgemäß zustande gekommen wäre.

In Wahrheit geht es bei dieser Diskussion also gar nicht um die Qualität der Gesetze, sondern um ihre Verfassungsmäßigkeit oder ihre Verfassungswidrigkeit.

Qualitätsfragen, also ob ein Gesetz von besserer oder schlechterer Qualität ist, stellen sich aber erst dann, wenn sich der Gesetzgeber mit seinem neuen Gesetz innerhalb des von der Verfassung eingeräumten Gestaltungsspielraums bewegt.

³¹ S. die Nachweise in Fn. 8 und 9.

Qualitätsanforderungen sollten deshalb nicht als Vorschriften erlassen, sondern als gute Eigenschaften formuliert werden, die ein Gesetz haben sollte.³² Ob ein Gesetz diese guten Eigenschaften hat, wird zudem nicht im Wege der üblichen juristischen Subsumtion ermittelt, d.h., ein Sachverhalt erfüllt entweder den Tatbestand einer Vorschrift oder die Vorschrift findet keine Anwendung. Bei den Anforderungen an ein gutes Gesetz geht es vielmehr um eine Bewertung an Hand objektivierbarer Kriterien und Maßstäbe. Ergebnis dieser Bewertung kann dabei in der Regel nur sein, dass der Gesetzentwurf die Qualitätsanforderungen besser oder schlechter erfüllt.

Darüber hinaus sind die Maßstäbe und Kriterien, mit deren Hilfe diese Bewertung vorgenommen wird, zumeist keine juristischen. Auf die Frage, ob ein Gesetz praktikabel und verständlich ist oder ob Kosten und Nutzen der Regelung in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, kann nicht die Rechtswissenschaft Antworten geben, sondern es muss auf die Erkenntnisse und Methoden anderer Disziplinen zurückgegriffen werden.³³

Für die hier gegebene Begründung der in Deutschland bestehenden Scheu vor Qualitätsanforderungen an Gesetze spricht im übrigen, dass Länder, in denen die Gesetzgebungsdiskussion stärker interdisziplinär geführt wird, sich erheblich leichter tun, Qualitätsanforderungen für Gesetze zu beschreiben und Kriterien und Maßstäbe dafür festzulegen.³⁴

2. Qualitätsanforderungen müssen von Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung gemeinsam festgelegt werden

Ein weiterer Grundsatz der Qualitätssicherungssysteme ist, dass die Qualität eines Produktes nur dann gewährleistet werden kann, wenn alle am Herstellungsprozess Beteiligten den festgelegten Qualitätsanforderungen verpflichtet sind.

Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Verfahrensvorschriften ist jedoch jedes der drei an der Herstellung von Bundesgesetzen beteiligten Verfassungsorgane, Bundesregierung, Bundesrat und Bundestag, grundsätzlich frei, wie es diese Beteiligung an der Gesetzeser-

³² Vereinzelt hat es Versuche gegeben, gesetzliche Vorschriften für gute Gesetze zu formulieren. Es dürfte heute aber anerkannt sein, dass dies nicht sinnvoll ist. Vgl. *OECD Regulatory Policies in OECD Countries*, 2002, S. 29ff.; s. auch Ennuschat (Fn.9) DVBl 2004, 994.

³³ Vgl. Smeddinck, ZG 2004, 382: „Gesetzgebungslehre ist per se interdisziplinär“.

³⁴ S. die OECD-Länderberichte (Fn. 4) sowie den in Fn. 21 zitierten OECD-Bericht.

arbeitung organisiert und nach welchen Maßstäben es diese Aufgabe wahrnimmt. Kein Verfassungsorgan kann insoweit den anderen Vorschriften machen.³⁵

Das bedeutet aber, dass die notwendige Festlegung von Qualitätsanforderungen nur von den drei Verfassungsorganen gemeinsam vorgenommen werden kann. Bundesregierung, Bundesrat und Bundestag müssen sich also gemeinsam darauf verständigen, welche Qualitätsanforderungen neue Gesetze erfüllen sollen.

Eine solche gemeinsame Vereinbarung von Bundesregierung, Bundesrat und Bundestag ist für die deutsche Gesetzgebungspraxis zwar eher ungewöhnlich. Auf der europäischen Ebene gibt es aber für eine solche Vereinbarung ein nachahmenswertes Vorbild.

1998 haben die drei an der Erstellung der Gemeinschaftsrechtsakte beteiligten Organe der EU, das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission in einer interinstitutionellen Vereinbarung gemeinsame Leitlinien für die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften festgelegt.³⁶ In dieser Vereinbarung werden allgemeine Anforderungen und Grundsätze formuliert. Die juristischen Dienste der drei genannten Organe, die dafür in der Vereinbarung beauftragt wurden, haben diese Leitlinien dann in einem Gemeinsamen Leitfaden für Personen, die in den Gemeinschaftsorganen an der Abfassung von Rechtstexten mitwirken, konkretisiert.³⁷

Bei der Vereinbarung zwischen Bundesregierung, Bundesrat und Bundestag könnte in vergleichbarer Weise vorgegangen werden. In der gemeinsamen Vereinbarung würden die allgemeinen Qualitätsanforderungen beschrieben und festgelegt. In einem dann noch auszuarbeitenden Leitfaden würden diese Anforderungen durch Kriterien, Standards und insbesondere gute und schlechte Beispiele konkretisiert.

Denn je mehr durch konkrete Beispiele deutlich wird, wie eine Anforderung besser oder schlechter erfüllt werden kann, umso eher kann es gelingen, die durch die Festlegung von Qualitätsanforderungen gewünschte Qualität zu erzielen.³⁸

³⁵ Die Möglichkeit, dass das Parlament durch Gesetz Qualitätsanforderungen an Gesetze regelt, kann hier außer Betracht bleiben. S. Fn. 32.

³⁶ ABL C 73 vom 17.3.1999 S. 1; abgedruckt im Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Anhang ,4 S. 231ff.

³⁷ Gemeinsamer Leitfaden für die Abfassung von Rechtstexten, Amt für amtliche Veröffentlichungen der EU, Luxemburg 2003.

³⁸ So auch Th. Fleiner-Gerster, *Wie soll man Gesetze schreiben?* S. 7.

3. Drei Arten von Qualitätsanforderungen

Für die Beurteilung der Qualität neuer Gesetze können drei Arten von Anforderungen und Kriterien unterschieden werden.

Eine Gruppe von Anforderungen bezieht sich auf die redaktionelle Ausgestaltung der Gesetze. Gliederung, Aufbau und Systematik sind hier wichtige Gesichtspunkte für die Qualität einer Regelung.

Eine zweite Gruppe von Anforderungen bezieht sich darauf, wie sich die neue Regelung in die bestehende Rechtsordnung einpasst. Hier geht es darum, dass sich neue Regelungen widerspruchsfrei und harmonisch in das geltende Recht einfügen.

Die dritte Gruppe von Anforderungen bezieht sich vor allem auf die tatsächlichen Wirkungen, die die neuen Regelungen entfalten werden. Hier geht es um die Praktikabilität oder die Vollzugstauglichkeit der Vorschriften, aber auch um die Angemessenheit der Kosten und Belastungen, die eine neue Regelung verursacht.

3.1 Anforderungen an die redaktionelle Ausgestaltung

Systematik, Gliederung, Aufbau

Systematik, Gliederung und Aufbau tragen wesentlich zur Qualität eines Gesetzes bei. Denn die Gliederung und der Aufbau eines Gesetzes sowie die Anordnung der einzelnen Vorschriften sind nicht nur für die Verständlichkeit und Übersichtlichkeit von Bedeutung, sondern teilweise auch für die Auslegung und Anwendung der einzelnen Bestimmungen. So manche Vorschrift erschließt sich in ihrem Gehalt nämlich erst aus dem systematischen Regelungszusammenhang.

Die Erkennbarkeit der Gliederungsprinzipien, der Systematik und des Aufbaus ist daher ein wichtiges Qualitätskriterium für ein Gesetz.³⁹

Der Schweizer Gesetzgebungsleitfaden nennt eine Reihe von Kriterien und Grundsätzen für Aufbau, Gliederung und Systematik, die es ermöglichen, eine qualitätsmäßige Bewertung im konkreten Fall vorzunehmen.⁴⁰ Neben gesetzestechnischen Gliederungskriterien werden sachliche (z.B. Chronologie, Kausalzusammenhänge) und logische Gliederungs-

³⁹ So auch *Legistische Richtlinien*. Österreich Nr. 11,12; Schweizer Gesetzgebungsleitfaden Nr. 8233.

⁴⁰ *Gesetzgebungsleitfaden* Nrn. 823 ff.

kriterien (der Grundsatz vor dem Detail, der Regelfall vor der Ausnahme) konkretisiert.⁴¹ Sowohl im Schweizer Gesetzgebungsleitfaden wie auch in den österreichischen Richtlinien werden Empfehlungen zur Übersichtlichkeit der Gliederungseinheiten gegeben.⁴² Alle diese Bewertungskriterien könnten auch für die Bundesgesetze übernommen werden.

Für eine gute innere Systematik ist bedeutsam, dass die einzelnen Regelungen kohärent sind.⁴³ Der Schweizer Gesetzgebungsleitfaden erläutert im einzelnen fünf verschiedene Möglichkeiten fehlender Widerspruchsfreiheit: Wertungswidersprüche, Prinzipienwidersprüche, Norm-Widersprüche und begriffliche Widersprüche.⁴⁴

Ein Qualitätskriterium soll in diesem Zusammenhang noch besonders hervorgehoben werden: die Erkennbarkeit des normalen oder üblichen Sachverhalts, der in erster Linie durch das Gesetz geregelt wird.

In der Praxis der Gesetzgebung lassen sich zwei Tendenzen feststellen, die die Erkennbarkeit der Grundregelung erschweren und deshalb zu erheblichen Auslegungs- und Anwendungsproblemen führen können.⁴⁵

Anlass für die Änderung eines bestehenden Gesetzes ist oft nur ein problematischer Einzelfall, der von und in den Medien heftig diskutiert wird. Wegen dieser Diskussion und des dadurch entstehenden öffentlichen Drucks reagiert der Gesetzgeber mit einer entsprechenden Einzelfallregelung. Prägnantes Beispiel eines solchen Sachverhalts aus jüngster Zeit ist der Fall des sog. „Florida-Rolfs“, der auf Kosten der Sozialhilfe in Florida lebte. Der konkrete Einzelfall wurde in den Medien so heftig diskutiert, dass sich der Gesetzgeber genötigt sah, das Bundessozialhilfegesetz für diesen Einzelfall zu ändern.

Eine weitere Tendenz zu Einzelfallregelungen liegt in der Dominanz der Juristen bei der Formulierung der Gesetzentwürfe begründet. Juristen werden in ihrer Ausbildung darin geschult, die schwierigsten Einzelfälle durch Subsumtion unter das geltende Recht zu lösen. Sie lernen in der Regel jedoch nicht, Kriterien für die Regelung eines „Normalfalles“ herauszuarbeiten. Bei der Formulierung von Gesetzen wird daher oft der Frage, welche

⁴¹ Gesetzgebungsleitfaden Nrn. 8231ff.

⁴² Gesetzgebungsleitfaden Nr. 8325: *Höchstens drei Absätze pro Artikel, ein Satz pro Absatz, ein Gedankengang pro Satz. Österreichische Richtlinien Nr. 13: Nicht mehr als 8 Absätze pro Paragraph.*

⁴³ *Gemeinsamer Leitfaden EU Nr. 6.*

⁴⁴ *Im einzelnen s. Gesetzgebungsleitfaden Nr. 822.*

⁴⁵ *Ausführlich dazu mein Gutachten 2001 (Fn. 6), S. 27f.*

theoretisch denkbaren Ausnahmefälle im einzelnen geregelt werden müssen, mehr Aufmerksamkeit gewidmet als der Frage, wie die Grundregelung des gewöhnlichen Sachverhaltes, des „Normalfalls“, erkennbar und unmissverständlich zu formulieren ist.

Diese zweifache Tendenz zu Einzelfallregelungen kann dazu führen, dass die Einzelfall- und Ausnahmeregelungen die eigentlichen Grundregelungen verdecken, das Gesetz unübersichtlich wird und erhebliche Auslegungs- und Anwendungsprobleme entstehen.

Die viel beklagte Undurchschaubarkeit unseres Steuerrechts hat eine Ursache auch in dieser Tendenz zu Einzelfall- und Ausnahmeregelungen.

Die Erkennbarkeit der eigentlichen Grundregelung für den zu regelnden „Normalfall“ ist daher ein wichtiges Kriterium für ein gutes Gesetz.

Gesetzessprache

Gute Gesetze sollen verständlich sein.

Kriterien für die Verständlichkeit sind zum einen der Textaufbau, also die eben erörterten Merkmale Gliederung und Systematik. Für die Verständlichkeit bedeutsam sind ferner Satzbau und Wortwahl.⁴⁶ Außerdem ist die Textverständlichkeit abhängig von den Adressaten, d.h. von denen, die den Text verstehen sollen oder müssen.

Die GGO bestimmt in § 42 Abs. 5 S. 1, dass Gesetzentwürfe möglichst für jedermann verständlich gefasst sein müssen.

Nur einige Gesetze des Gesamtrechtsbestandes richten sich jedoch an „jedermann“. Die pluralistische und arbeitsteilige Gesellschaft verlangt Spezial- und Fachgesetze, die sich nur an einen bestimmten Adressatenkreis richten. Sie dürften den größeren Teil des geltenden Rechts ausmachen. Diese Gesetze müssen und sollen aber nicht für jedermann, sondern für die Anwender und Betroffenen verständlich sein.

Zurecht verlangen daher die Richtlinien und Leitfäden von Österreich, der Schweiz und der EU, dass bei dem Bemühen um eine verständliche Gesetzesformulierung auf die Adressaten der Regelung Bedacht zu nehmen ist.⁴⁷

⁴⁶ Schweizer Gesetzgebungsleitfaden Nr. 8311; s. auch Handbuch der Rechtsförmlichkeit Rdnr. 43.

⁴⁷ S. Schweizer Gesetzgebungsleitfaden Nr. 8311, Legistische Richtlinien Österreich Nr. 9, Gemeinsamer Leitfaden EU Nr. 3.

Die Benutzung der (Fach-)Sprache der Adressaten ermöglicht zudem oft, dass die Regelungen eindeutiger formuliert und Auslegungs- und Anwendungsprobleme minimiert werden können.

Die Eindeutigkeit der gesetzlichen Formulierungen ist eine weitere wichtige Anforderung in diesem Zusammenhang. Mehrdeutige Regelungen führen dazu, dass zur endgültigen Klärung des Rechtsgehalts das Rechtswesen, also Anwälte und Gerichte, in Anspruch genommen werden müssen, vermeidbare Kosten für die Bürger und Unternehmen verursacht werden und die Gerichte zusätzlich belastet werden.⁴⁸

In manchen Fällen werden allerdings unbestimmte Rechtsbegriffe gewählt oder Generalklauseln formuliert, um bei der Rechtsanwendung Spielräume zu lassen. Die Unbestimmtheit und Mehrdeutigkeit ist in diesen Fällen also gewollt. In der deutschen Diskussion wird bei den Stichworten Deregulierung und Selbstregulierung teilweise sogar gefordert, dass der Gesetzgeber nicht alles selber regeln, sondern mehr Spielräume für die Anwender zulassen solle.⁴⁹

In diesen Fällen verlagert der Gesetzgeber allerdings die letzte Entscheidung über den Rechtsinhalt des Gesetzes auf die Gerichte und verursacht damit für Betroffene und Anwender in vielen Fällen nicht unerhebliche Kosten.

Dieser ökonomische Aspekt wird in der Gesetzgebungsdiskussion ebenso wie bei der Formulierung neuer Gesetze weitgehend vernachlässigt.

Hier wird deshalb vorgeschlagen, bei den Qualitätsanforderungen dem Kriterium der Eindeutigkeit den Vorrang zu geben. Unbestimmte Rechtsbegriffe und Generalklauseln sollten nur dann verwandt werden, wenn die voraussichtlichen Kosten für die erforderlichen Klärungen durch Betroffene, Verwaltungen und Gerichte in einem angemessenen Verhältnis zu dem Nutzen stehen, der durch die eröffneten Spielräume beabsichtigt ist. In der Begründung eines Gesetzentwurfs sollte daher immer dargestellt werden, aus welchen Gründen keine eindeutige Regelung getroffen, sondern unbestimmte Rechtsbegriffe oder Generalklauseln verwandt werden.

⁴⁸ Bundesjustizministerin Zypries in ihrem Vortrag vor der FES am 24.6.2004: „Ein gutes Gesetz erkennt man z.B. daran, dass es – obgleich häufig oder massenhaft – angewendet, in der Praxis lange Zeit reibungslos funktioniert, ohne die Gerichte zu beschäftigen.“

⁴⁹ S. z.B. BM Zypries in ihrem Vortrag (Fn. 48).

Der Schweizer Gesetzgebungsleitfaden konkretisiert noch eine Reihe weiterer Kriterien für die Gesetzessprache wie z.B. Beschränkung auf das Normative⁵⁰, Klarheit und Präzision⁵¹, Kohärenz⁵² u.a., die auch für unsere Gesetze übernommen werden könnten.⁵³

Zur Kohärenz gehört auch, dass für vergleichbare Sachverhalte gleiche Begriffe benutzt werden.⁵⁴

In diesem Zusammenhang geht der Schweizer Gesetzgebungsleitfaden auch auf die Frage ein, ob Gesetzestexte elegant sein sollten. Die Antwort ist so überzeugend, dass sie hier in vollem Wortlaut wiedergegeben wird:

Sprachliche Eleganz und rhetorische Glanzlichter sind sicher nicht das, was man beim Verfassen von Gesetzestexten als Ziel in erster Linie im Auge haben sollte. Auf der anderen Seite ist ein gewisser ästhetischer Mehrwert von Gesetzestexten in seiner Funktion nicht zu unterschätzen: Die formal auffällige, bestechende, „schöne“ Formulierung prägt sich besser ein und ist ein „Verkaufsargument“ für den materiellen Gehalt. Man hüte sich davor, solchen Formulierungen nachzujagen. Bei einer sorgfältigen und intensiven Arbeit am Text stellen sie sich ab und zu von selber ein. Dann sollte man sie auch in einem Gesetzestext freudig willkommen heißen.

Formelle Gestaltung

Für die formelle Gestaltung der Gesetzentwürfe hat das Bundesministerium der Justiz im Handbuch der Rechtsförmlichkeit⁵⁵ umfangreiche Empfehlungen herausgegeben. Die Einhaltung dieser Empfehlungen sollte ebenfalls zu den Anforderungen an gute Gesetze gehören.⁵⁶

⁵⁰ Nr. 832.

⁵¹ Nr. 833.

⁵² Nr. 834.

⁵³ Vgl. auch *Gemeinsamer Leitfaden der EU: Ein Gesetz soll wie folgt abgefasst sein: klar, leicht verständlich, eindeutig; einfach, prägnant, ohne überflüssige Elemente; genau, so dass dem Leser kein Zweifel bleibt.*

⁵⁴ So auch Schweizer Leitfaden Nr. 834.

⁵⁵ 2. Auflage 1999.

⁵⁶ In der Schweiz gibt es neben dem Gesetzgebungsleitfaden noch umfangreiche Gesetzestechnische Richtlinien, die dem Handbuch der Rechtsförmlichkeit vergleichbare Empfehlungen enthalten.

3.2 Anforderungen, die das Einfügen neuer Regelungen in das geltende Recht betreffen

Notwendigkeit

Als Anforderung an eine gute Gesetzgebung wird häufig an erster Stelle genannt, dass Gesetze nur dann erlassen werden sollen, wenn sie notwendig sind.⁵⁷ Die GGO schreibt deshalb in § 43 Abs. 1 Nr. 1 vor, dass in der Begründung die Notwendigkeit des Gesetzesentwurfs und seiner Einzelvorschriften darzustellen ist.

Bei dieser Anforderung bleibt jedoch oft unklar, nach welchen Kriterien festgestellt werden soll, ob ein neues Gesetz notwendig oder überflüssig ist.

In der politischen Auseinandersetzung wird häufig die Notwendigkeit einer Regelung bestritten, wenn sie in Wahrheit nur politisch nicht gewollt und deshalb abgelehnt wird. Die jüngste Änderung des Versammlungsrechts wurde beispielsweise von einer großen Mehrheit für notwendig gehalten und daher vom Bundestag beschlossen. Eine kleine Fraktion war anderer Ansicht. Ihr Sprecher führte in der Plenardebatte aus, dass die Änderung nicht notwendig sei und zitierte Montesquieu: Ist es nicht notwendig, ein Gesetz zu erlassen, ist es unbedingt notwendig, es nicht zu erlassen.

Wie schon unter II. 3. festgestellt, eignen sich politische Bewertungen jedoch nicht als Anforderungen an die Gesetzgebung. Ob eine neue Regelung politisch notwendig ist, lässt sich nicht mit objektiven Kriterien feststellen, sondern wird von der gewählten Mehrheit im Parlament entschieden.

Objektiv feststellbar ist allerdings, ob ein Problem, zu dessen Lösung eine neue gesetzliche Regelung gefordert wird, mit weniger einschneidenden Mitteln als durch ein neues Gesetz gelöst werden kann, z.B. durch eine Änderung der Vollzugspraxis oder durch intensive Aufklärung über das geltende Recht. In diesen Fällen wäre ein neues Gesetz in der Tat überflüssig und sollte nicht erlassen werden. Nur in diesem Sinne kann die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung als eine Anforderung an gute Gesetzgebung gefordert werden.

⁵⁷ S. z.B. die ersten 5 Fragen der Blauen Prüffragen, die sich ausschließlich auf die Notwendigkeit des Gesetzesvorhabens bezogen.

***Widerspruchsfreiheit zu anderen Regelungen,
harmonische Einpassung in das geltende Recht***

Eine wesentliche Anforderung an neue Gesetze sollte sein, dass sie sich widerspruchsfrei und harmonisch in das geltende Recht einfügen.⁵⁸

Zwar können widersprüchliche Regelungen⁵⁹ mit Hilfe der juristischen Auslegungskünste durch die Gerichte zumeist „passend“ gemacht werden. Bis dies verbindlich geschehen ist, sind aber durch die erforderliche Inanspruchnahme von Anwälten und Gerichten Kosten in meist größerem Umfang verursacht worden, die vermeidbar gewesen wären.

Dass widersprüchliche Regelungen zudem den notwendigen Respekt der Bürger vor den Gesetzen gefährden, sei ergänzend erwähnt.

Eine Ursache dafür, dass neue Gesetze sich oft nicht harmonisch und widerspruchsfrei in die bestehende Rechtsordnung einfügen, ist die verbreitete Praxis der „negativen Koordination“.⁶⁰

Damit ein Gesetzentwurf von der Bundesregierung verabschiedet und im Bundestag eingebracht werden kann, ist die Zustimmung aller Fachressorts erforderlich. Diese wird häufig dadurch erreicht, dass ein Fachministerium, das einen Gesetzentwurf federführend erarbeitet, nur Regelungen in seinem Zuständigkeitsbereich trifft und ausdrücklich den anderen Ressorts versichert, dass deren Zuständigkeitsbereiche nicht betroffen sind.

In der folgenden Formulierung, die sich tatsächlich in dem Gesetzentwurf eines Fachministeriums fand⁶¹, wird diese negative Koordination auf die Spitze getrieben:

„Im übrigen stehen Bestimmungen anderer Gesetze der Anwendung dieses Gesetzes nicht entgegen und werden ihrerseits von diesem Gesetz nicht berührt.“

Ein anschauliches Beispiel negativer Koordination in der Gesetzgebung sind die zahlreichen und unterschiedlichen Regelungen zur Bestimmung des Einkommens.

In vielen Bereichen des Lebens werden Leistungen einkommensabhängig gewährt. Das Wohngeld, der Elternbeitrag für den Kindergartenplatz, die Studienförderung nach BA-

⁵⁸ Schweizer Gesetzgebungsleitfaden Nr. 834, Gemeinsamer Leitfaden EU 4.3, Handbuch der Rechtsformlichkeit S. 119.

⁵⁹ Beispiele für widersprüchliche Regelungen in meinem Gutachten 2001 (Fn.6), S. 25f.

⁶⁰ S. Fritz W. Scharpf Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen in: A. Héritier (Hrsg.) Policy Analyse Kritik und Neuorientierung. PVS, Sonderheft 24 S. 57 ff.

⁶¹ S. Fliedner, Zeitschrift für Gesetzgebung 1991, 40, 52.

FöG, die Existenzgründerbeihilfe, in allen diesen und vielen anderen Fällen müssen Nachweise über das Einkommen vorgelegt werden, um die gesetzlichen Leistungen zu beziehen.

Für alle diese Fälle muss in der Regel das anrechenbare Einkommen unterschiedlich berechnet und mit unterschiedlichen Formularen und Bescheinigungen nachgewiesen werden.⁶²

Es bedarf keiner näheren Begründung, dass für die Betroffenen hierdurch mit Kosten verbundene Belastungen verursacht werden, die hätten vermieden werden können, wenn jenseits von Zuständigkeiten vergleichbare Sachverhalte gleich geregelt werden.

Um den negativen Auswirkungen eines zu starken Zuständigkeitsdenkens entgegenzuwirken, sollte deshalb als Qualitätsanforderung festgelegt werden, dass nicht nur formal widersprüchliche Regelungen vermieden werden sollten, sondern dass trotz unterschiedlicher Zuständigkeiten durch positive Koordination vergleichbare Lebenssachverhalte auch gleich geregelt werden.

Ein Beispiel mag verdeutlichen, worum es hierbei geht:

Geländer an Treppen, Terrassen oder Galerien sollen die Menschen, die sich dort bewegen, davor bewahren, dass sie in die darunter liegende Tiefe stürzen. Wenn die für das Baurecht Zuständigen regeln, dass solche Geländer 90 cm hoch sein müssen, diejenigen aber, die arbeitsschutzrechtliche Regelungen erlassen können, für Geländer in Räumen, in denen Arbeitnehmer tätig sind, 100 cm vorschreiben, dann widersprechen sich rein formal die beiden Regelungen nicht. Im wirklichen Leben können die unterschiedlichen Regelungen jedoch erhebliche Komplikationen erzeugen.⁶³ Außerdem ist auch nicht einsichtig, dass Arbeitnehmer, die ihre Arbeitsstätte ständig aufsuchen und gut kennen, besser geschützt werden als Besucher, denen die mit Geländer versehenen Örtlichkeiten oft nicht vertraut sind.

⁶² Vgl. hierzu die vom BDA durchgeführte Umfrage zur Praxis der Verdienstbescheinigungen, abgedruckt in: *Unnötiger Aufwand durch Vorschriften (II)* hrsg. vom Bundesministerium des Innern, 1995, S. 135 ff. Insgesamt 65 verschiedene Verdienstbescheinigungen wurden von den befragten Betrieben benannt.

⁶³ Beim Neubau eines Museums in Bremerhaven wurden z.B. nur 90 cm hohe Geländer eingebaut, die von der Baubehörde abgenommen wurden. Nach Eröffnung des Museums verlangte der Gemeindeunfallversicherungsverband, dass die Geländer auf 100 cm erhöht werden müssten, da das Museum auch eine Arbeitsstätte sei. Das Museum musste schließen und für mehrere hunderttausend Euro umgerüstet werden.

Die Anforderung, vergleichbare Lebenssachverhalte auch gleich zu regeln, bedeutet, dass bei der Erarbeitung von Gesetzen Ausgangspunkt der Regelungsüberlegungen der Lebenssachverhalt sein muss. Erst wenn eine dem Sachverhalt angemessene Lösung, die auch die Ausstrahlungen bereits bestehender Regelungen auf diesen Lebenssachverhalt berücksichtigt, gefunden wurde, sollte die Frage, welche Zuständigkeiten insgesamt betroffen sind, d.h., wer alles für diese Regelung zusammenwirken muss, näher geprüft werden. Durch „positive Koordination“ der verschiedenen Zuständigkeiten muss dann versucht werden, diese Lösung auch in dem neuen Gesetz umzusetzen.

Einer solchen Qualitätsanforderung, die „vorrangige Regelung nach Lebenssachverhalten und nicht nach Zuständigkeiten“ genannt werden könnte, sind in einem föderalen Staat mit mehreren Zuständigkeitsebenen sicher Grenzen gesetzt. Durch Aufnahme dieser Anforderung in die gemeinsame Vereinbarung von Bundesregierung, Bundesrat und Bundestag könnte aber das positive Zusammenwirken unterschiedlicher Zuständigkeiten mit dem Ziel, vergleichbare Lebenssachverhalte einheitlich zu regeln, erheblich gefördert werden.

3.3 Anforderungen, die sich auf die Wirkungen einer neuen Regelung beziehen

Effizienz, Praktikabilität, Vollzugstauglichkeit

Von entscheidender Bedeutung für die Qualität eines neuen Gesetzes sind seine Wirkungen. In Hinblick auf die Wirkungen soll ein gutes Gesetz vor allem folgende Kriterien erfüllen.⁶⁴

Zum einen soll die Regelung effizient sein, d.h., die Wirkungen, die mit ihr erzielt werden sollen, sollen mit möglichst geringen Ressourcen (Personal, Sachmittel, usw.) erreicht werden.

Außerdem soll eine gute Regelung praktikabel und vollzugstauglich sein. Kriterien für die Bewertung einer Regelung sind dabei vor allem der personelle und administrative Aufwand, der bei der Umsetzung entstehen wird. Dabei darf nicht nur der Vollzugaufwand bei den Verwaltungen gesehen werden, sondern auch der Aufwand, der den betroffenen Bürgern und Unternehmen entsteht.

⁶⁴ Vgl. Schweizer Gesetzgebungsleitfaden Nr. 2453.

Um beurteilen zu können, ob ein Gesetzentwurf diesen Anforderungen genügt, ist eine umfassende und systematische Gesetzesfolgenabschätzung notwendig. Die Anwendung geeigneter Instrumente zur Abschätzung der Folgen eines neuen Gesetzes gehört daher zu den wesentlichen Elementen eines Gesamtkonzepts zur Gewährleistung der Qualität der Gesetzgebung.⁶⁵

Darauf wird später unter IV. 1.1 eingegangen.

Kein unnötiger Aufwand durch neue Vorschriften

Ein im Alltag der Gesetzgebung kaum beachteter Aspekt⁶⁶ soll als Qualitätskriterium in diesem Zusammenhang besonders betont werden:

Die Kosten und Lasten, die Betroffenen und Anwendern durch ein neues Gesetz entstehen, müssen im Verhältnis zur gesetzlichen Zielsetzung notwendig und angemessen sein.

Zwei Regelungsbeispiele, die dieser Anforderung nicht genügen würden, mögen diesen Aspekt verdeutlichen.

Ein Gesetz regelt, dass bei einem bestimmten Sachverhalt geringfügige Subventionen gewährt werden. Die Gewährung der staatlichen Leistung wird aber an Nachweise geknüpft, die zu erbringen mit einem Aufwand für die potentiellen Leistungsempfänger verbunden ist, der nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsgewährung steht.

Ein weiteres Beispiel betrifft eine übermäßige Kontrollverpflichtung:

Ein Gesetz bestimmt zum Zwecke der Luftreinhaltung, in welchem Umfang bei Industrieanlagen Emissionen erlaubt sind. Geregelt wird eine generelle Betriebserlaubnis, damit in dem Erlaubnisverfahren der Umfang der Emissionen geprüft und gegebenenfalls bestimmte Emissionen untersagt werden können. Darüber hinaus wird dem Anlagenbetreiber die Pflicht auferlegt, alle zwei Jahre umfangreiche und kostenträchtige Messungen an der Anlage vorzunehmen und der Aufsichtsbehörde entsprechende Berichte vorzulegen. Ob dieser hohe Kosten verursachende Mess- und Berichtsaufwand noch in einem angemessenen Verhältnis zur gesetzlichen Zielsetzung der Luftreinhaltung steht, hängt davon ab, welche (schädlichen) Veränderungen an der Anlage durch einen ordnungsgemäßen

⁶⁵ OECD-Bericht (Fn. 21) S. 44ff., Mandelkern-Bericht (Fn. 21) unter 3.

⁶⁶ Vgl. *Unnötiger Aufwand durch Vorschriften I und II*, hrsg. vom Bundesministerium des Innern. In diesen Berichten der Unabhängigen Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes werden zahlreiche Fälle dargestellt, in denen gesetzlich bedingt unnötiger Aufwand für die Anwender und Betroffenen verursacht wurde.

Betrieb erwartet werden können. Ist die Technik der Anlage so ausgereift, dass Veränderungen in der Regel erst nach 5 Jahren auftreten, ist eine alle zwei Jahre bestehende Mess- und Berichtspflicht im Sinne des angeführten Qualitätskriteriums unangemessen. Eine vierjährige Berichtspflicht wäre für das Gesetzesziel ausreichend und würde den Betreiber nicht mit unnötigen Kosten belasten. Außerdem würde die Aufsichtsbehörde von unnötigem Prüfaufwand entlastet.⁶⁷

Eine strikte Einhaltung dieses Qualitätskriteriums bei neuen Gesetzen würde daher im Ergebnis bedeuten, dass in vielen Fällen Überbürokratisierungstendenzen von vornherein vermieden werden könnten.⁶⁸

Wirksamkeit und Akzeptanz als Qualitätskriterien?

Häufig wird als Anforderung an eine gute Gesetzgebung genannt, dass Gesetze wirksam sein und von den Bürgern akzeptiert werden sollen.⁶⁹

Als Qualitätsanforderungen eignen sich jedoch nur solche Gesichtspunkte, für die objektivierte Bewertungskriterien vorhanden sind.

Insoweit werfen die Aspekte Wirksamkeit und Akzeptanz erhebliche Probleme auf.

Die Wirksamkeit eines neuen Gesetzes hängt in der Regel nicht nur von einem Faktor, sondern von verschiedenen Faktoren ab. Missverständliche Formulierungen können ebenso die gewünschte Wirksamkeit behindern wie zu geringe Sanktionierung eines nicht gesetzeskonformen Verhaltens.

Bei den vielen Gesetzen, die Angebote an die Menschen beinhalten, dürfte es sehr schwierig sein, objektivierte Kriterien zu finden, mit deren Hilfe die Wirksamkeit einer Regelung festgestellt werden könnte.

⁶⁷ *Selbstverständlich besteht zusätzlich die Verpflichtung, nicht von den zugelassenen Werten der Betriebs-erlaubnis abzuweichen und eventuelle Abweichungen sofort anzuzeigen. Vgl. auch den 2. Bericht Unnötiger Aufwand durch Vorschriften (II) S. 45ff. Dort wird sehr plastisch am Beispiel der Emmissionserklärung aufgezeigt, wie wenig diesem Aspekt des angemessenen und notwendigen Aufwandes wirklich Rechnung getragen wird.*

⁶⁸ *Die regelmäßige Durchforstung des geltenden Rechts mit dem Ziel einer Entbürokratisierung bleibt allerdings sinnvoll und notwendig, da auch die vollziehende Verwaltung und die Rechtsprechung Verursacher von zuviel Bürokratie sein können. Vgl. FES-Gutachten 2001 (Fn. 6) S. 21f.*

⁶⁹ *Das Regierungsprogramm Moderner Staat – Moderne Verwaltung nennt in seiner Bilanz 2002 einen Reformbereich „ Höhere Wirksamkeit und Akzeptanz von Recht“*

Die Bildungsurlaubsgesetze beispielsweise eröffnen Arbeitnehmern die Möglichkeit, sich unter Fortzahlung ihres Arbeitsentgeltes eine im Gesetz bestimmte Zeitspanne fortzubilden. Ist ein solches Gesetz erst wirksam, wenn mindestens 100 000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dieses Angebot in Anspruch nehmen oder ist die Anforderung, dass Gesetze wirksam sein sollen, schon erfüllt, wenn nur 10 000 Arbeitnehmer sich jährlich auf Grund dieser Regelung fortbilden lassen?

Ein anderes Beispiel für die bestehenden Schwierigkeiten, sichere Prognosen über die Wirksamkeit neuer Regelungen zu erstellen, ist der bekannte Kobra-Fall. In einer Zeit der britischen Kolonialverwaltung in Indien gab es so viele Kobras, dass etwas unternommen werden musste. Der damalige Gouverneur setzte eine Geldprämie für jeden abgelieferten Kobra-Kopf aus in der Annahme, so des Problems Herr zu werden. Der Effekt dieser Regelung war jedoch ein völlig unerwarteter. Die Inder züchteten extra Kobras, um noch mehr Prämien zu kassieren.

Auch für die Akzeptanz einer Regelung lassen sich kaum objektivierbare Bewertungskriterien finden.

Zum einen kann es nicht um die Akzeptanz der politischen Inhalte und Ziele eines Gesetzes gehen. Diese hängt wesentlich vom jeweiligen politischen Standort ab. Ein neues Gesetz, das die regierende Mehrheit beschließt, das aber von der Opposition heftig bekämpft wird, u.a. mit der Ankündigung, es im Fall eines Wahlsieges sofort wieder aufzuheben, wird kaum eine große Akzeptanz bei den Anhängern der Opposition finden.

Zum anderen gilt auch hier, dass die Akzeptanz einer neuen Regelung von vielen verschiedenen Faktoren abhängen kann.

Sowohl die Wirksamkeit wie auch die Akzeptanz eines Gesetzes sollten daher nicht als Qualitätsanforderungen an neue Gesetze in die gemeinsame Vereinbarung von Bundesregierung, Bundesrat und Bundestag aufgenommen werden, da ihr begrifflicher Inhalt kaum präzise genug festgelegt werden könnte.

IV. Qualitätsanforderungen an den Prozess der Erarbeitung und Beratung neuer Gesetze

Eine wichtige Erkenntnis, die den Qualitätsmanagementsystemen zugrunde liegt, besteht darin, dass die Qualität der Produkte und Dienstleistungen nicht isoliert gesehen werden darf, sondern dass die gesamte Organisation des Herstellungsprozesses in die Qualitätssicherung und –optimierung einbezogen werden muss. Dementsprechend benennen und beschreiben die Qualitätsmanagementsysteme eine Reihe von Prinzipien, die verwirklicht sein müssen, um dem Standard eines anerkannten Qualitätssicherungssystems zu genügen.

Wie unter II. 2. ausgeführt, sind dabei vor allem die Kundenorientierung, die verwendeten Instrumente, das Qualitätsbewusstsein der Mitarbeiter, die Haltung der Führung und die Kontrollstrukturen, die gewährleisten sollen, dass die festgelegten Produkthanforderungen auch eingehalten werden, angesprochen.

Wie eingangs erwähnt hat die Diskussion auf dem Juristentag und in seinem Umfeld den Schwerpunkt der Vorschläge für bessere Gesetze in der Verbesserung des Herstellungsprozesses und der Anwendung besserer Instrumente gesehen. Insoweit entsprechen die dort gemachten Vorschläge teilweise durchaus einigen Qualitätsanforderungen, die für Qualitätsmanagementsysteme gelten. Allerdings wurden die einzelnen Vorschläge weitgehend isoliert betrachtet und nicht im Kontext des gesamten Gesetzgebungsverfahrens gesehen.

Wie schon mehrfach betont, hängt aber die Wirksamkeit der einzelnen Maßnahme entscheidend davon ab, wie sie im Gesamtsystem eingeordnet ist und wie sie mit den anderen Maßnahmen und Verfahrensaspekten korrespondiert. Erst das Zusammenspiel aller Qualitätsanforderungen, dem das gesamte Verfahren genügen muss, kann die Qualität der Produkte wirklich sicherstellen.

Für das Gesetzgebungsverfahren des Bundes, an dem drei weitgehend voneinander unabhängige Verfassungsorgane, Bundesregierung, Bundesrat und Bundestag beteiligt sind,

wirft dies die Frage auf, ob die notwendige gemeinsame Vereinbarung über die Qualitätsanforderungen an Bundesgesetze darüber hinaus auch die Einhaltung von Verfahrensanforderungen enthalten sollte.

Bevor hierauf eingegangen wird, sind zunächst die Verfahrensanforderungen für jedes Verfassungsorgan gesondert zu erörtern.

1. Herstellung eines Gesetzentwurfs durch die Bundesregierung

Nach dem Grundgesetz haben Bundesregierung, Bundesrat und Bundestag gleichermaßen das Initiativrecht, Gesetzentwürfe in das Parlament einzubringen. In der Praxis liegt das Hauptgewicht der Gesetzeserarbeitung aber bei der Bundesregierung und den Bundesministerien. Ca. 90 % aller Gesetzentwürfe, die der Bundestag verabschiedet, werden in den jeweils zuständigen Bundesministerien erarbeitet.⁷⁰

Es liegt auf der Hand, dass mit der Vorlage eines fertigen Gesetzentwurfs durch die Bundesregierung die Qualität des späteren Gesetzes entscheidend geprägt ist.

Zum einen konzentrieren sich die Beratungen im Bundesrat und im Bundestag vor allem auf die politischen Ziele und Inhalte des Gesetzentwurfs. Die gesetzgeberische Qualität ist nur selten Gegenstand dieser Diskussionen.⁷¹

Zum anderen werden Bundesregierung und Regierungsfractionen in der Öffentlichkeit als eine Einheit angesehen. Differenzen zwischen ihnen werden in der veröffentlichten Meinung in der Regel negativ bewertet und von der Opposition als Munition gegen die Regierung verwandt. Das führt tendenziell dazu, dass die Regierungsfractionen bei den Beratungen eines Gesetzentwurfs der Bundesregierung diesen weitgehend unverändert lassen wollen, da zu starke Abweichungen als Uneinigkeit zwischen Regierung und Regierungsfractionen ausgelegt werden könnte.

Für die Qualität der Bundesgesetze ist die Qualität der Gesetzeserarbeitung durch die Bundesregierung und die Bundesministerien daher von entscheidender Bedeutung.⁷²

⁷⁰ In den Statistiken des Bundestages werden auch zahlreiche Gesetze, die aus der Mitte des Bundestages initiiert und vom Bundestag angenommen wurden, aufgeführt. Bei genauem Hinsehen sind dies aber Gesetzentwürfe der Regierungsfractionen, die in aller Regel auch in den Ministerien erarbeitet werden. Ausführlich dazu Fließner, *Ministerialbürokratie und Gesetzgebung in: Jahresschrift für Rechtspolitik* Bd. 3 1989, S. 165ff.

⁷¹ Anlässlich der Beratung des Zweiten Vermögensrechtsänderungsgesetzes im Bundesrat wurde zwar einmal von einigen Ministerpräsidenten heftige Kritik an der Verständlichkeit des Gesetzes geübt, zugestimmt wurde dem Gesetz aber dennoch. S. Bundesrat, *Plenarprotokoll der 642. Sitzung* S. 229.

⁷² Darüber hinaus erarbeiten die Bundesministerien auch die auf Bundesgesetzen beruhenden Rechtsverordnungen, die einen wesentlichen Bestandteil der Rechtsordnung insgesamt bilden. Hierfür gelten die für die Bundesgesetze gemachten Ausführungen entsprechend.

1.1 Instrumente einer guten Gesetzeserarbeitung

Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)

Anerkanntes Instrument für eine gute Gesetzgebung ist die systematische Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Drei Arten der GFA werden unterschieden:⁷³

Die prospektive Gesetzesfolgenabschätzung dient dazu, verschiedene mögliche Regelungsalternativen in ihren Folgen abzuschätzen und zu bewerten.

Die begleitende Gesetzesfolgenabschätzung dient vor allem der Prüfung, ob ein konkretes Regelungsvorhaben den Qualitätsanforderungen wie z.B. Vollzugstauglichkeit, Praktikabilität oder einer angemessenen Kosten/Nutzen Relation genügt.

Mit der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung wird ein in Kraft befindliches Gesetz evaluiert. Die Überprüfung der Praxis soll Aufschluss geben, ob die Prognosen der begleitenden GFA sich bewahrheitet haben oder ob sich ein Änderungsbedarf ergeben hat.

In der 2000 neu gefassten GGO ist die GFA in §§ 43 Abs. 1 Nr.5, 44 verankert worden. Außerdem wurde ein Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung erstellt und vom Bundesinnenministerium ein Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung herausgegeben. Eine Arbeitshilfe wird derzeit noch vom Bundesinnenministerium erarbeitet.

In der Gesetzgebungspraxis der Bundesministerien hat sich die systematische GFA allerdings noch nicht durchgesetzt. Gründe hierfür sind u.a. fehlendes Know-how, mangelnde Personalausstattung und unzureichende Unterstützung durch die politische Führung.⁷⁴

Unter dem Gesichtspunkt, dass die Qualität der Gesetze nicht nur gesichert, sondern auch ständig verbessert werden soll, kommt der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung, also der Evaluierung geltender Gesetze, besondere Bedeutung zu.

Durch die Evaluierung wird zum einen frühzeitig festgestellt, ob mit einem neuen Gesetz Probleme entstanden sind, die eine Novellierung des Gesetzes erforderlich machen.

Zum anderen werden aber auch die Kenntnisse über die Wirkungsweisen von Gesetzen durch jede Evaluierung erweitert, so dass auch das Instrument GFA ständig verbessert werden kann.

⁷³ Ausführlich dazu Böhret/Konzendorf *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)*, 2001.

⁷⁴ So der *Deutschland-Bericht der OECD (Fn. 4)*, S. 36.

Die Evaluierung neuer Gesetze ist daher ein wichtiges Element einer Gesamtkonzeption zur Sicherung der Qualität der Bundesgesetze.

Panel von Anwendern und Betroffenen

Eine systematische Gesetzesfolgenabschätzung, für die Zeit und Geld benötigt werden, kommt nicht für jedes Gesetzesvorhaben in Betracht. Sie sollte vor allem bei größeren Gesetzesvorhaben angewandt werden. Für einfachere Gesetzesvorhaben sollte dennoch nicht auf eine verlässliche Abschätzung der Auswirkungen verzichtet werden. Hier bietet sich als Instrument die Zusammenstellung eines Panels von Anwendern und Betroffenen an, mit denen die beabsichtigten Regelungen diskutiert werden können.⁷⁵

Beteiligungen

Eine breite Beteiligung Interessierter und von der künftigen Regelung Betroffener wird allgemein als ein Instrument angesehen, die Qualität neuer Vorschriften zu verbessern.

„Im Hinblick auf eine qualitative Verbesserung der Rechtsetzungsqualität und um effektiver sonst unvorhergesehene Auswirkungen einer Maßnahme erkennen sowie die Berücksichtigung der Standpunkte aller direkt beteiligten Parteien in Betracht ziehen zu können, sollte sich der Prozess der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften nicht allein innerhalb der engen Grenzen der öffentlichen Stellen abspielen. Die Einbeziehung und Konsultation aller betroffenen und interessierten Parteien bereits vor der Entwurfsphase ist das oberste Gebot des Transparenzprinzips.“⁷⁶

Die GGO schreibt in §§ 45 ff. die „klassischen“ Beteiligungen vor:

Die Ressorts sind zu beteiligen, wenn ihre Geschäftsbereiche berührt sind, § 45 Abs. 1 mit Anlage 8.

Die Länder und kommunalen Spitzenverbände sind einzubeziehen, wenn ihre Belange berührt sind, § 47 Abs. 1 GGO. Das gleiche gilt für die Beteiligung von Zentral- und Gesamtverbänden sowie Fachkreisen auf Bundesebene, § 47 Abs. 3 GGO.

Die Einbeziehung anderer Stellen sowie der Öffentlichkeit mittels Einstellung des Vorhabens ins Internet ist nur als Möglichkeit vorgesehen, § 48 Abs. 1 und 3 GGO.

⁷⁵ Zu den Einzelheiten und Erfolgsbedingungen dieses Instruments s. mein Gutachten 2004 (Fn. 6), S. 10.

⁷⁶ Mandelkern-Bericht (Fn. 21) unter 3. Allgemeine Grundsätze 3.4 Transparenz.

Mit diesen Beteiligungsvorschriften werden zwei unterschiedliche Ziele verfolgt. Zum einen soll durch die Beteiligung sichergestellt werden, dass möglichst viele sachliche und fachliche Informationen in den Gesetzentwurf einfließen. Insoweit dienen Beteiligungsvorschriften auch dem Ziel einer besseren Rechtsetzungsqualität.⁷⁷

Auf der anderen Seite haben sie den Zweck, die Auffassung der Beteiligten zu dem Gesetzentwurf zu erfahren und soweit wie möglich zu berücksichtigen, um einen möglichst breiten Konsens für das Gesetzesvorhaben zu bekommen.

Hinsichtlich der vorgeschriebenen Beteiligung der Bundesministerien, die in ihrem Zuständigkeitsbereich berührt sind, ist die Herbeiführung eines Konsenses zwingend erforderlich, da im Kabinett alle Ressorts dem Gesetzentwurf zustimmen müssen.

Im Hinblick auf die starke Stellung des Bundesrates, dessen Zustimmung bei sehr vielen Gesetzen erforderlich ist, spielt auch bei der Beteiligung der Länder der Gesichtspunkt der Konsenserzielung eine wesentliche Rolle.

Die zu beteiligenden Verbände können zwar den Erlass eines Gesetzes nicht verhindern. Ihre Zustimmung erleichtert aber die spätere Umsetzung eines neuen Gesetzes, so dass auch hier der Aspekt der Konsenserzielung neben dem Aspekt der Informationsgewinnung nicht ohne Bedeutung ist.

Informationsgewinnung und Konsenserzielung sind die Zwecke der Beteiligung aber nur aus der Sicht des Ministeriums, das den Gesetzentwurf erarbeitet.

Aus der Sicht der zu Beteiligten stellt sich die Situation anders dar. Ihnen geht es in erster Linie darum, die Beteiligung dazu zu nutzen, ihre politischen und fachlichen Interessen soweit wie möglich in den Gesetzentwurf einzubringen. Diese Zielrichtung wird insbesondere für die zu beteiligenden Interessenvertreter in aller Regel Vorrang haben. In der Praxis bedeutet dies tendenziell, dass die Beteiligten oft nur die Informationen liefern, die die Berücksichtigung ihrer eingebrachten Interessen befördern.

Soweit ein Konsens mit den zu Beteiligten notwendig ist, kann die Berücksichtigung der eigenen Interessen sogar zur Bedingung des Konsenses gemacht werden.

Es liegt auf der Hand, dass bei dieser Sachlage im Konfliktfall zwischen Gesetzesqualität und Berücksichtigung der verfolgten Interessen zumeist letztere obsiegen würden, wenn

⁷⁷ So Blum in seinem Gutachten zum 65. Dt. Juristentag (Fn. 15) für die Verfahrensanforderungen generell S. I 29.

es keine gemeinsamen Qualitätsanforderungen gibt. Die Beteiligung allein kann daher noch nicht als geeignetes Instrument zur Qualitätssicherung von Gesetzen angesehen werden.

Erst im Zusammenspiel mit gemeinsamen Qualitätsanforderungen und -kriterien, die im Rahmen der Beteiligungen abgefragt werden können und die auch eine Bewertung der von den Beteiligten eingebrachten Interessen ermöglichen, können Beteiligungsvorschriften auch der Qualitätssicherung dienen.

Nutzung von Eckwerte-Papieren, Grünbüchern und Weißbüchern

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

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

Ist auf diese Weise der konsensfähige Inhalt eines Gesetzes geklärt, kann mit deutlich besserem Erfolg ein den Qualitätsanforderungen genügender Gesetzentwurf hergestellt werden. Auch in der deutschen Gesetzgebungspraxis sollte daher zur Vorbereitung von Gesetzen verstärkt mit Eckwerte-Papieren, Grün- und Weißbüchern gearbeitet werden.

1.2 Führung, Personal, Kontrollmechanismen

Ein Grundprinzip der Qualitätsmanagementsysteme ist, dass Qualitätssicherung eine zentrale Führungsaufgabe ist. Ohne die ständige und sichtbare Unterstützung der politischen Führung kann sich bei den Mitarbeitern in den Ministerien ein aktives Engagement für Qualität kaum durchsetzen. Notwendig sind dabei auch Organisationsstrukturen, die für die Mitarbeiter erkennen lassen, dass die Führung uneingeschränkt hinter einem Qualitätssicherungskonzept steht.⁷⁸ Darüber hinaus sollte mindestens ein Ministerium⁷⁹ für die Qualitätsanforderungen federführend zuständig sein, sie betreuen und weiter entwickeln.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist, dass geschultes Personal in ausreichendem Umfang für die Aufgabe der Qualitätssicherung zur Verfügung steht.

In den Bundesministerien gibt es keine speziellen Organisationseinheiten (Referate) für Gesetzgebung. Gesetzentwürfe werden in den jeweils für die Fachmaterie zuständigen Fachreferaten erarbeitet. Die Mitarbeiter in diesen Fachreferaten sind in der Regel hervorragende Kenner der Fachmaterie. Da gesetzgeberische Aufgaben aber eher selten anfallen - in einer Legislaturperiode höchstens einmal, meist seltener - ist spezielles gesetzgeberisches Know-how bei den Mitarbeitern zumeist nicht vorhanden. Wenn eine gesetzgeberische Aufgabe anfällt, steht in der Regel auch nicht so viel Zeit zur Verfügung, um noch das nötige Know-how für gute Gesetzgebung zu erwerben.

Diesen strukturellen Gegebenheiten kann im Hinblick auf die Qualitätssicherung bei der Gesetzeserarbeitung in der Weise Rechnung getragen werden, dass in jedem Ministerium mindestens eine Einheit (Referat) eingerichtet wird, in der für das ganze Ministerium Kenntnisse und Erfahrungen auf dem Gebiet guter Gesetzgebung konzentriert werden. Aufgabe dieser Einheit wäre es, bei allen Gesetzentwürfen des Ministeriums das zuständige Fachreferat hinsichtlich der Anforderungen an gute Gesetze zu beraten und auch bei der Verwendung der Instrumente für gute Gesetzgebung behilflich zu sein.

⁷⁸ Vgl. ausführlich dazu den Mandelkern-Bericht (Fn. 21) unter 7. Wirksame Strukturen und eine neue Rechtssetzungskultur.

⁷⁹ Ähnlich wie bei der Verfassungszuständigkeit könnten aber auch die Bundesministerien der Justiz und des Innern zusammen zuständig sein. Dies würde die Bedeutung der Qualitätssicherung unterstreichen.

Die OECD hat in ihrem Deutschland-Bericht, S. 51, vorgeschlagen, eine zentrale Einheit einzurichten. Eine solche zentrale Einheit passt jedoch nicht in das Organisationsgefüge der Bundesregierung mit der grundgesetzlich garantierten Ressortverantwortlichkeit der Fachminister.

Die Anbindung dieser Einheit sollte auf der Führungsebene erfolgen, damit deutlich wird, dass die Führung der Aufgabe der Qualitätssicherung der Gesetzentwürfe einen hohen Stellenwert beimisst.

Schließlich sind zur Qualitätssicherung auch Kontrollmechanismen erforderlich, die gewährleisten, dass die Qualitätsanforderungen eingehalten werden.⁸⁰ Hier bietet sich an, der Organisationseinheit, in der das Know-how für gute Gesetzgebung konzentriert ist, auch die Aufgabe zu übertragen, die Erfüllung der Qualitätsanforderungen durch Mitprüfung eines Gesetzentwurfs zu überwachen.

2. Verfahrensorderungen für Gesetzesinitiativen des Bundesrates

Die Gesetzentwürfe, die der Bundesrat initiiert, werden in den Fachministerien der Landesregierungen erstellt. Diese bestreiten in der Regel auch die Beratungen der Gesetzentwürfe der Bundesregierung im Bundesrat.

Dementsprechend ist es Aufgabe der Landesregierungen dafür Sorge zu tragen, dass die Qualitätsaspekte, die für die Erarbeitung der Gesetzentwürfe der Bundesregierung erörtert wurden, auch in den Länderministerien berücksichtigt werden. Dies gilt insbesondere für die Anwendung der Instrumente einer guten Gesetzeserarbeitung, für das Vorhandensein ausreichenden Personals mit Kenntnissen und Erfahrungen in guter Gesetzgebung und für die auch organisatorisch erkennbare notwendige Unterstützung durch die politische Führung.

3. Verfahrensorderungen für die Beratungen der Gesetzentwürfe im Bundestag

Auch die Gesetzentwürfe aus der Mitte des Bundestages, die verabschiedet und verbindliches Recht werden, werden zu fast 100 % in den Fachministerien der Bundesregierung erarbeitet.⁸¹ Andere Gesetzesinitiativen aus der Mitte des Bundestages sind vor allem po-

⁸⁰ S. Deutschland-Bericht der OECD (Fn. 4), S. 36.

⁸¹ Gesetzentwürfe der Bundesregierung müssen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG zunächst dem Bundesrat zugeleitet werden. Sie gelangen daher erst nach Abgabe einer Stellungnahme durch den Bundesrat und einer entsprechenden Gegenäußerung der Bundesregierung hierzu in den Bundestag. Bei wichtigen politischen Vorhaben hat sich daher eine Praxis eingebürgert, dass der Gesetzentwurf der Bundesregierung zeitgleich mit dem Kabinettsbeschluss von den die Regierung tragenden Fraktionen unmittelbar im Bundestag eingebracht wird, damit sich das Parlament sofort an der öffentlichen Debatte über den Gesetzentwurf beteiligen kann.

litische Diskussionsbeiträge, die in den jeweiligen Fraktionsstäben erarbeitet werden. Im Hinblick auf die Sicherung der Qualität neuer Gesetze sind deshalb in erster Linie die Beratungen der Gesetzentwürfe in den Bundestagsausschüssen und den internen Fraktionsgremien bedeutsam.

In der Praxis stehen im Vordergrund dieser Beratungen die politischen Ziele und Inhalte eines Gesetzentwurfs. Die Gesetzesausgestaltung wird weitgehend dem zuständigen Fachministerium überlassen. Bei Änderungen, die sich während der Beratungen ergeben, wird in der Regel das zuständige Ministerium beauftragt, die entsprechende Formulierungshilfe⁸² dafür zu liefern und die Auswirkungen der Änderung zu prüfen.

Zu den Prinzipien der Qualitätsmanagementsysteme gehört, dass alle an der Herstellung eines Produkts Beteiligten den Qualitätssicherungsprozess unterstützen müssen. Auch die Abgeordneten sind deshalb dazu aufgerufen, auf die Einhaltung der Qualitätsanforderungen für gute Gesetze zu achten. Im übrigen tragen sie als die Letztentscheider auch die Verantwortung für die Qualität der Gesetze insgesamt und nicht nur für die politischen Inhalte.

Aus diesem Grund sollte dem Bundestag auch die Möglichkeit zur Verfügung gestellt werden, eine eigene Gesetzesfolgenabschätzung vorzunehmen. Damit wird nicht die Auffassung vertreten, dass die Gesetzesfolgenabschätzung institutionell beim Bundestag angesiedelt werden sollte.⁸³

Die faktische Arbeitsteilung zwischen Bundesregierung und Bundestag, dass die Bundesregierung die Gesetze im wesentlichen erarbeitet und der Bundestag mit den

Beratungen und der Verabschiedung die politische Entscheidung trifft, gehört zur deutschen Gesetzgebungspraxis und wird sich grundsätzlich nicht ändern. Von daher kann auf eine Gesetzesfolgenabschätzung im Rahmen der Gesetzeserarbeitung durch die Bundesregierung im Hinblick auf die Sicherung der Qualität der Gesetze nicht verzichtet werden. Im Regelfall kann und sollte sich das Parlament auch auf die Ergebnisse dieser GFA verlassen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass in der Begründung des Gesetzentwurfes diese Ergebnisse umfassend und nachvollziehbar dargestellt werden.

⁸² S. § 52 Abs. 2 GGO.

⁸³ Zu dieser Frage ausführlich Karpen/Hof (Hrsg.) *Wirkungsforschung im Recht IV*, 2003.

Aber so wie der Bundestag im Einzelfall Anhörungen durchführt, um sich selbst ein Bild von der Meinung der Interessierten und Betroffenen zu machen, sollte er auch im Einzelfall eine Gesetzesfolgenabschätzung vornehmen können. Eine solche Möglichkeit des Parlaments hätte zudem aller Voraussicht nach die positive Wirkung, dass die Gesetzesfolgenabschätzung in den Ministerien bei der Vorbereitung der Gesetze ernster als bisher genommen würde.

Dementsprechend sollte auch in der Bundestagsverwaltung eine Organisationseinheit vorhanden sein, die Kenntnisse und Erfahrungen in guter Gesetzgebung hat und die auf Anforderung die Fachausschüsse des Bundestages beraten und ggfls. auch die Gesetzesfolgen abschätzen kann.

V. Inhalt einer Vereinbarung zwischen Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung zur Sicherung der Qualität von Bundesgesetzen

Wie ausführlich dargelegt, lässt sich das Prinzip, dass zur Qualitätssicherung alle am Herstellungsprozess Beteiligten auf gemeinsame Qualitätsanforderungen und Qualitätskriterien verpflichtet sein müssen, bei den drei weitgehend voneinander unabhängigen am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Verfassungsorganen Bundesregierung, Bundesrat und Bundestag nur durch eine gemeinsame Vereinbarung zwischen ihnen verwirklichen.

Wesentlicher Bestandteil einer solchen Vereinbarung ist dabei die Festlegung, was unter Gesetzesqualität verstanden werden soll, d.h., welche Anforderungen neue Gesetze erfüllen sollen und mit welchen Maßstäben und Kriterien dies gemessen werden sollte, - unabhängig davon, ob die politischen Inhalte des Gesetzes zwischen Regierungsmehrheit und Opposition umstritten sind oder nicht.

Im Hinblick auf die faktische Dominanz der Bundesministerien bei der Gesetzeserarbeitung sollte Gegenstand der Vereinbarung auch sein, dass in der Begründung eines Gesetzentwurfs der Bundesregierung oder des Bundesrates alle Prüfergebnisse im Hinblick auf die vereinbarten Qualitätsanforderungen ausführlich dargestellt werden.

Schließlich sollte vereinbart werden, dass alle drei Verfassungsorgane in ihrem Verantwortungsbereich sicherstellen, dass ausreichend qualifiziertes Personal vorhanden ist, damit bei der Erarbeitung und Beratung der Gesetze die dargestellten Qualitätsanforderungen auch berücksichtigt werden.

Folgende Punkte kommen demnach als Inhalt einer Vereinbarung zwischen Bundesregierung, Bundesrat und Bundestag in Betracht:

1. Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung verpflichten sich auf eine Gesamtkonzeption zur Sicherung und Verbesserung der Qualität der Bundesgesetze.

2. Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung legen gemeinsam Qualitätsanforderungen für Bundesgesetze fest. Im einzelnen sollten hier die unter III. 3. ausführlich beschriebenen Qualitätsanforderungen und Qualitätskriterien für die redaktionelle Ausgestaltung, für das Einfügen neuer Gesetze in die Gesamtrechtsordnung sowie für ihre Wirkungen vereinbart werden. Binnen einer bestimmten Frist sollten dann diese Anforderungen weiter konkretisierende Empfehlungen mit Beispielen ausgearbeitet werden, die denjenigen, die an der Erarbeitung von Gesetzentwürfen beteiligt sind, an die Hand gegeben werden können.
3. Die Bundesregierung verpflichtet sich, verstärkt die Instrumente zur Abschätzung der Wirkungen neuer Gesetze anzuwenden und in der Begründung zu ihren Gesetzentwürfen so umfassend wie nötig auf die Ergebnisse einzugehen. Bundesregierung, Bundesrat und Bundestag sollten sich außerdem gemeinsam dazu verpflichten, dass neue Gesetze systematisch beobachtet und evaluiert werden. Die Ergebnisse der Evaluierung müssen dem für gute Gesetzgebung zuständigen Personal in allen drei Verfassungsorganen zur Verfügung gestellt werden.
4. Bundesregierung, Bundesrat und Bundestag verpflichten sich, in ihrem Zuständigkeitsbereich dafür Sorge zu tragen, dass die nötigen Organisationsstrukturen geschaffen und Ressourcen, insbesondere Personal und Sachmittel, zur Verfügung gestellt werden, um die unter 1. - 3. genannten Aufgaben wahrnehmen zu können.

VI. Ausblick

Die vorgeschlagene Vereinbarung zwischen Bundesregierung, Bundesrat und Bundestag zur Sicherung der Qualität unserer Gesetze mag auf den ersten Blick ungewöhnlich erscheinen.

Die von juristischem Zuständigkeitsdenken geprägten Diskussionen in Deutschland haben eher die gegenseitige Abgrenzung im Auge und betrachten die Rechte und Pflichten des einen Organs in Abgrenzung zum anderen.

Der Gedanke einer Kooperation der Verfassungsorgane mit dem Ziel einer besseren Gesetzgebung ist diesen Diskussionen eher fremd.

Gesetze sind und bleiben jedoch ein ganz wesentliches Steuerungs- und Ordnungsmittel des Staates. Sie legen den Rahmen fest, innerhalb dessen sich der einzelne, aber auch die Unternehmen entfalten können.

Der moderne Staat, der im immer stärker werdenden globalen Wettbewerb der Staaten wettbewerbsfähig bleiben will, muss deshalb eine hohe Qualität seiner Gesetze sicherstellen.

Eine hohe Qualität der Gesetze ist aber nur erreichbar, wenn alle am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten dabei mitmachen und sich verständigen, welche Qualität erreicht und gewährleistet werden soll.

Wesentliche Erkenntnis aus den Erfahrungen mit Qualitätssicherungssystemen ist außerdem, dass ohne eine solche gemeinsame Vereinbarung, der eine Gesamtkonzeption zur Verbesserung der Gesetzgebung zugrunde liegen muss, jede Einzelmaßnahme weitgehend wirkungslos bleiben wird.

Die gegenläufigen Interessen in der politischen Auseinandersetzung ebenso wie die Wirkungsweisen des schwierigen Konsensfindungsprozesses bei der Gesetzgebung sind so übermächtig, dass jede Bemühung um Gesetzgebungsqualität erfolglos bleiben wird, wenn nicht alle Beteiligten sich auf gemeinsame Qualitätsanforderungen verständigen und diese Anforderungen so weit wie möglich aus dem politischen Meinungskampf heraushalten.

Allerdings dürfen die Erwartungen an die Wirkung einer solchen Vereinbarung zwischen Bundesregierung, Bundesrat und Bundestag nicht zu hoch geschraubt werden. Bei politisch sehr umstrittenen Gesetzen wird die intensive kontroverse Debatte und der schwierige Konsensfindungsprozess Kompromisse im Gesetz notwendig machen, bei denen nicht immer alle vereinbarten Qualitätskriterien erfüllt sein werden.

Hier sollte jedoch ganz pragmatisch gesehen werden, dass viele Gesetze politisch nicht sehr umstritten sind. Wenn in einem ersten Schritt bei allen diesen Gesetzen die vereinbarten Qualitätsanforderungen eingehalten würden, wäre dies schon ein sehr großer Erfolg.

Eine längere Praxis mit den vereinbarten Qualitätsanforderungen hätte zudem zur Folge, dass sich ein Fachwissen für Qualitätsstandards entwickeln würde, das dann auch in umstrittenen Gesetzen kaum noch unterschritten werden könnte.

So wie ein neues technisches Produkt nicht mehr marktfähig ist, wenn es die anerkannten Regeln der Technik unterschreiten würde, könnte ein Gesetzentwurf nicht mehr verabschiedungsfähig sein, wenn die vereinbarten und praktizierten Qualitätsstandards nicht eingehalten wurden.

Denn wenn erst einmal ein Bewusstsein für Qualität geweckt worden ist und entsprechende Qualitätserzeugnisse über längere Zeit produziert wurden und als Vergleichsmaßstab dienen können, wachsen auch die Ansprüche an neue Produkte.

Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung, die Gesetzgeber zur gesamten Hand gewissermaßen, tragen gemeinsam die Verantwortung für die Qualität unserer Gesetze.

Es ist höchste Zeit, dass sie diese Verantwortung auch gemeinsam wahrnehmen.

Zum Autor

Rechtsanwalt Dr. Ortlieb Fliedner war viele Jahre im Bundesministerium des Inneren tätig und dort u.a. für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung sowie für die Prüfung von Gesetzentwürfen zuständig.

Von 1995 – 1999 war er erster hauptamtlicher Bürgermeister der Stadt Marl und brachte hier u.a. ein breit angelegtes Programm zur Modernisierung der Stadtverwaltung auf den Weg.

Im Rahmen der OECD berät er derzeit neue potentielle Mitgliedstaaten der Europäischen Union insbesondere im Hinblick auf gute Gesetzgebung.

Verschiedene Veröffentlichungen zu Theorie und Praxis der Gesetzgebung.

Fliedner ist Mitglied im Vorstand der Deutschen Gesellschaft für Gesetzgebung (DGG).

