

Tagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer über aktuelle Probleme der Gesetzgebungslehre

HANS GEORG NUSSBAUM

Die Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer führte vom 24. bis 26. April 1996 eine Tagung über aktuelle Probleme der Gesetzgebungslehre durch. Die Tagung stand unter der wissenschaftlichen Leitung der Professoren Dr. Dr. DETLEF MERTEN und Dr. WALDEMAR SCHRECKENBERGER. Das Thema stiess auf grosses Interesse, nahmen doch rund 70 Personen aus Deutschland, Österreich, Luxemburg sowie der Verfasser dieses Beitrags aus der Schweiz an der Tagung teil.

Prof. Dr. ULRICH KARPEN, Hamburg, gab einen Überblick über den *Stand der Gesetzgebungswissenschaft in Europa*. Angesichts von einem durch die Gesetzgebung stark geprägten Sozialstaat redete er der Liberalisierung und der Deregulierung das Wort. Er plädierte deshalb für die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips und vertrat die Meinung, dass die Geltungsdauer der Gesetze in Zukunft flexibler gestaltet werden sollte. Weshalb nicht Gesetzgebung auf Zeit oder auf Probe? In Deutschland sei die Evaluation über die Weiterführung eines Gesetzes allerdings noch kein fester Bestandteil der Rechtsordnung. Zur Kunst der Gesetzgebung verwies der Referent auf die vielfältigen Bemühungen zahlreicher Staaten, u.a. auch der Schweiz, durch legistische Hilfsmittel die Qualität der Gesetzgebung zu verbessern. Die Gesetzgebungslehre verstand Prof. KARPEN als einen Beitrag zur Kritik an der staatlichen Aufgabenerfüllung. Mit einem methodischen Vorgehen sei die Gesetzgebungslehre unentbehrlich für die Verbesserung der Gesetze und deshalb eine Aufgabe der Zukunft!

Prof. Dr. WOLFGANG ZEH, Ministerialdirigent am Deutschen Bundestag, befasste sich mit *Impulsen und der Initiativen zur Gesetzgebung*. Zu den formellen Initianten zählte er die Bundesregierung (75 % der Anträge auf Gesetzgebung), den Bundestag (15 % der Anträge) und den Bundesrat

(10 % der Anträge). Die Folge der fehlenden Gewaltenteilung zwischen Bundesregierung und Bundestag in personeller Hinsicht sei, dass das Kabinett die Anliegen aus der Koalition bereits vor der Verabschiedung des Gesetzesentwurfs weitgehend berücksichtige. Ein Gesetzesentwurf werde deshalb vor allem von der Opposition unter die Lupe genommen. Neben den formellen gebe es noch weitere Initianten. Zu den wichtigsten zählte der Referent die Ministerien, die Koalitionspartner und die Parteien. Indessen erhalte die Gesetzgebung auch Impulse, so z.B. von Fachministerkonferenzen, Verbänden, Lehre und Rechtsprechung, von einzelnen wichtigen Politikern oder Experten sowie durch die Erkenntnisse aus der bisherigen Rechtsanwendung.

Prof. Dr. THOMAS WÜRTEMBERGER, Freiburg im Breisgau, sprach über *Probleme der Verfassungsreform*, insbesondere im Zusammenhang mit der Deutschen Wiedervereinigung. Er wies darauf hin, dass die Erstreckung des Geltungsbereichs des Grundgesetzes auf die neuen Bundesländer die Identifizierung mit demselben noch nicht verbürge, da die Menschen der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (DDR) weder auf das Grundgesetz noch auf die politische Kultur nach westlich-demokratischer Art konditioniert gewesen seien. Das Verfassungsbewusstsein und der Verfassungskonsens entstünden erst allmählich und müssten sich zuerst entwickeln. Bei der Verfassungsgebung seien in den neuen Bundesländern verschiedene Wege beschritten worden. In Brandenburg und Sachsen sei das plebiszitäre Verfahren angewandt worden, wonach sich die Bevölkerung an der Verfassungsgebung beteiligen konnte. In Thüringen hingegen sei der Verfassungsentwurf im repräsentativen Verfahren ausgearbeitet und erst in der parlamentarischen Beratung der öffentlichen Diskussion zugänglich geworden. Prof. WÜRTEMBERGER erwähnte ebenfalls die Rolle des Bundesverfassungsgerichts. Dieses habe in hohem Mass zur Konkretisierung der Verfassungsmassgeblichkeit beigetragen und das Verfassungsrecht weiterentwickelt.

Dr. VOLKER BUSSE, Ministerialdirigent im Bundeskanzleramt, äusserte sich zur *Gesetzgebungsarbeit der Bundesregierung* sowie zu *Politik und Planung*. Die Bundesregierung sei nicht nur eine starke Gesetzesinitiantin, sondern sie wirke u.a. auch mit, wenn ein Gesetzentwurf aus der Mitte des Bundestags vorgeschlagen werde. Trotz dieser bedeutsamen Stellung der Bundesregierung im Bereich der Gesetzgebung werde der Vorschlag für die Errichtung einer Normprüfstelle, wie sie beispiels-

weise in Bayern oder in Niedersachsen besteht, nicht weiterverfolgt. Zwar werde eine verstärkte Notwendigkeitsprüfung bejaht, doch im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten; dazu brauche es keine neuen Institutionen. Auch in Zukunft werde das Bundesministerium der Justiz zuständig sein für die Rechtsförmlichkeitsprüfung (inkl. Prüfung der Verfassungsmässigkeit [Grundrechte] und gesetzestechnischer Fragen), das Bundesministerium des Innern für die Verwaltungsförmlichkeitsprüfung (verfassungsorganisatorische Aspekte und Beziehung Bund - Bundesländer) sowie das Bundesministerium der Finanzen für die Finanzierungsprüfung. Notwendigkeitsüberprüfungen mit Abschätzungen der (finanziellen) Folgen nicht nur für den Staat, sondern auch für die Gesellschaft seien unabdingbar. Die sog. Blauen Prüffragen erhielten in der Praxis allerdings nicht mehr diejenige Aufmerksamkeit, wie sie sie verdienen. Sie befänden sich deshalb in Überarbeitung. Die Politik bedürfe der sachlichen Fundiertheit und der Rationalität. Die Planung sei deshalb ein unverzichtbares Element verantwortungsvoller Politik. Im Gegensatz zu den 70er und 80er Jahren habe sie heute allerdings nicht mehr einen so hohen Stellenwert. Die Planung werde nicht mehr als zielorientierter Vorgang betrachtet, sondern habe lediglich Unterstützungsfunktion und werde deshalb flexibel gehandhabt.

Prof. Dr. KLAUS MUDERSBACH, Heidelberg, vertrat im Zusammenhang mit *Methoden zur Herstellung von Gesetzestexten* die These, wonach der Jurist das Recht habe, seine Fachsprache zu benutzen, und bei der Gesetzgebung keine Rücksicht auf den Bürger nehmen müsse. Beim Gesetzestext handle es sich um einen Fachtext, der zur Informationsvermittlung zwischen Fachleuten diene. Die geringe Allgemeinverständlichkeit der Gesetzestexte lassen sich durch leicht verständliche Informationsblätter an den Bürger kompensieren. Ausgehend vom holistischen Denkprinzip plädierte Prof. MUDERSBACH dafür, dass die Gesetze einzelne Texttholeme (wie Titel, Zweck, Begriffsbestimmungen, Kernvorschriften, Sanktionen und Schlussbestimmungen) enthalten, die in einer Datenbank gespeichert und abgerufen werden können. Den Thesen von Prof. MUDERSBACH wurde in der Diskussion jedoch vehement widersprochen.

PD Dr. HEINO GARRN, Koblenz, ging in schwer verständlichen Worten auf die *Bestimmtheit und die Offenheit der Gesetzessprache* ein.

Dr. WOLFGANG BAYER, Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Koblenz, zeigte *Probleme der Gesetzesanwendung anhand von Beispielen aus der verwaltungsrichterlichen Praxis* auf und ging den Fragen nach, wie ein Erlass möglichst gerecht auf den konkreten Einzelfall angewandt werden könne und weshalb es vorkomme, dass ein Gericht erster Instanz und die Berufungsinstanz im gleichen Fall unterschiedliche Urteile fällten. Der Referent vertrat die Ansicht, dass die anzuwendenden Gesetze oft einen mehrdeutigen Wortlaut aufwiesen und dass auch die systematische Auslegung mehrere Lösungen zulasse. Weil auf unbestimmte Gesetzesbegriffe nicht verzichtet werden könne, rief Dr. BAYER den Gesetzgeber auf, diese so operabel zu formulieren, dass die Einzelfallentscheidung trotzdem akzeptiert werden könne.

Prof. Dr. CARL BÖHRET, Speyer, berichtete in anregender Weise über *Tests von Rechtsvorschriften und Gesetzesfolgenabschätzungen*. Je differenzierter die Gesellschaft sei, desto spezieller seien ihre Gesetze und desto unsicherer deren Wirkungen. Deshalb sei die Wirksamkeit der Gesetze zu überprüfen. Bei einem Praxistest werde ein Gesetzesentwurf durch rechtsanwendende Behörden während einer normalen, allerdings zeitlich beschränkten Dauer (z.B. drei Monate) im üblichen Arbeitsfeld anhand realer Fälle auf Vollziehbarkeit, Tauglichkeit, Lücken, Verständlichkeit usw. hin geprüft. Ein Praxistest sei sehr zeitintensiv, denn er bedürfe einer seriösen Vorbereitung und einer aufwendigen Auswertung. In der Praxis würden deshalb solche Tests nicht sehr oft durchgeführt. Einfachere Textformen böten Planspiele und Gesetzesfolgenabschätzungen. Ein Planspiel unterscheide sich von einem Praxistest vor allem durch die Simulation der Gesetzesanwendung. Beim Verwaltungsplanspiel testeten rechtsanwendende Behörden den Gesetzesentwurf während einer zeitlich verkürzten Dauer in einem simulierten Arbeitsfeld. Bei der Planspielsimulation würden nicht nur das Arbeitsfeld, sondern auch die rechtsanwendenden Behörden simuliert. Die Erkenntnisse seien deshalb nicht so aussagekräftig wie bei einem Praxistest. Im Gegensatz zu Praxistests und Planspielen, bei denen ein Gesetzesentwurf vorliegt, bezögen sich Gesetzesfolgenabschätzungen lediglich auf Konzepte, Modelle, Optionen im Sinne einer Notwendigkeitsüberprüfung. Es gehe dabei vor allem darum, die Vernetzung der Folgen zu erfassen. Gesicherte Erkenntnisse über die Erfahrungen von Gesetzesfolgenabschätzungen lägen allerdings noch nicht vor. Der politische Druck und die zeitlichen Verhältnisse verhinderten Tests. Der Redner wünschte sich aber, dass sich

die Politik Praxistests und Gesetzesfolgenabschätzungen zu Nutzen machen werde.

Aufschlussreich war das Referat von Prof. Dr. KLAUS LETZGUS, Staatssekretär im Innenministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern, über die *Transformation der Rechtsordnung von den alten in die neuen Bundesländer*. Bei der Wiedervereinigung von Deutschland sei es aus rechtlicher Sicht um die Wiederbelebung deutscher Rechtstradition im Osten Deutschlands gegangen, die während der nationalsozialistischen und kommunistischen Herrschaft verdrängt worden war. Das Verfahren zur Transformation der Rechtsordnung sei im äusserst komplizierten Einigungsvertrag von 1990 - vereinfacht dargestellt - wie folgt geregelt worden:

- Ein Teil des Bundesrechts galt unmittelbar ab Inkrafttreten der Wiedervereinigung;
- gewisse DDR-Gesetze wurden auf den gleichen Zeitpunkt aufgehoben;
- ein Teil des Bundesrechts gilt als provisorisches Landesrecht bis zum Erlass eigener Gesetze durch die neuen Bundesländer;
- gewisse DDR-Gesetze gelten weiter als provisorisches Landesrecht bis zum Erlass eigener Gesetze durch die neuen Bundesländer;
- gewisse DDR-Gesetze gelten weiter als Bundesrecht im Sinne von Übergangsbestimmungen.

Die Wiedervereinigung Deutschlands sei ein absolut einmaliger Vorgang gewesen. Nach fünf Jahren sei die Rechtsvereinheitlichung weitestgehend abgeschlossen. Allerdings könne die Transformation erst dann als erfolgreich betrachtet werden, wenn das neue Recht auch tatsächlich akzeptiert werde. Der Referent schloss mit der Feststellung, dass bisher die Transformation der Rechtsordnung von Westdeutschland nach Ostdeutschland erfolgte. Er gab jedoch seiner Hoffnung Ausdruck, dass in Zukunft auch die neuen Bundesländer gesetzgeberische Impulse geben.

Das Programm der Tagung war abwechslungsreich und berücksichtigte die verschiedenen an der Gesetzgebung beteiligten Seiten. Bei den Vorträgen handelte es sich um interessante Ausführungen, die allerdings eher eine Bestandesaufnahme teilweise bekannter Erfahrungen waren als die

Weitergabe neuer Erkenntnisse, die von den Teilnehmenden in ihrer Gesetzgebungstätigkeit gewinnbringend genutzt werden könnten. Die Veranstaltung bot Gelegenheit zu einem intensiven Erfahrungs- und Gedankenaustausch. Aus den Referaten, Diskussionsbeiträgen und auch aus privaten Gesprächen zeigte sich das Bemühen aller Beteiligten, einen Beitrag zur Verbesserung der Gesetzgebung zu leisten. Die Tagung darf deshalb als Erfolg bewertet werden. Es ist das Verdienst der Professoren MERTEN und SCHRECKENBERGER, dass sie sich der Gesetzgebungslehre und der Organisation einer diesem Thema gewidmeten Veranstaltung angenommen haben.