

Winfried Kluth und Günter Krings (Hrsg.), Gesetzgebung: Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, C. F. Müller, 2014, 1050 S.

Das über 1000 Seiten dicke Buch vermittelt einen umfassenden Einblick in die Rechtsetzung in Deutschland. Es besteht aus 37 Beiträgen von 2 Autorinnen und 34 Autoren, davon rund zwei Drittel Universitätsangehörige, der Rest Vertreter der Exekutivverwaltung, der Parlamentsverwaltung, der Gerichte, des Bundestags, des Bundesrats und der Europäischen Union.

Das Buch ist in acht Hauptkapitel gegliedert. Das erste befasst sich mit den *Grundlagen* der Rechtsetzung in Deutschland. Behandelt werden hier unter anderem die Entwicklung und Perspektiven der Gesetzgebungswissenschaft, die Bedeutung des Gesetzes im demokratischen Verfassungsstaat, die Gesetzgebungsmethodik und Gesetzgebungstypen, die Funktionen des allgemeinen Gesetzes (ein Plädoyer für das Allgemeinheitsgebot der Gesetze), die Sprache und der Stil der Gesetze sowie die Gesetzgebung im europäischen Rechtsvergleich.

Im nächsten Hauptkapitel geht es um die *Rolle der Gubernative bei der Gesetzgebung durch das Parlament*. Aus der Feder eines Praktikers erfahren wir, wie die Bundesverwaltung und die Bundesregierung Gesetzgebungsvorhaben initiieren, durchführen und im Parlament begleiten, bis hin zur Ausfertigung und Verkündung der Gesetze. Im nächsten Kapitel geht es um ein Problem, das in der Schweiz erst noch als solches zu entdecken wäre: die externe Beratung in der Gesetzgebung. Das folgende Kapitel stellt die Vorgaben über die äussere Gestaltung eines Gesetzes (Überschrift, Ausfertigungsdatum, Übergangsbestimmungen etc.) und die Regeln der Gesetzessprache (Schreibweisen, Zitieren von Rechtsvorschriften, Verweisungen etc.) dar. Bemerkenswert hier: Umfangreiche Gesetze bekommen in Deutschland ein Inhaltsverzeichnis (§ 10 Rz. 30), und das Datum des Inkrafttretens eines Gesetzes muss in diesem selbst festgelegt sein (§ 10 Rz. 47). Ein interessanter Werkstattbericht findet sich im Kapitel über «Computerbasierte Instrumente der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen». Es wird über die Erfahrungen mit einer datenbankbasierten Visualisierungssoftware berichtet, die bei der Erarbeitung eines neuen Gesetzes zum Einsatz kam. Die Software diente der Entwicklung der Regelungsstruktur für das Gesetz und erlaubte es, Zusatzinformationen wie z. B. Gerichtsentscheide oder Literatur am passenden Ort zu hinterlegen, die Kommunikation der an der Gesetzesentwicklung beteiligten Teammitglieder zu verbessern und nahtlos in die Entwicklung der Normtexte samt Begründung überzuleiten. § 12 stellt die Rolle des Nationalen Normenkontrollrats im Gesetzgebungsverfahren dar. Das zehnköpfige Gremium prüft, ob die Fol-

gen neuer Regelungen in der Gesetzesbegründung korrekt ermittelt und dargestellt werden, insbesondere die Kosten für Staat und Rechtsadressaten. Im folgenden § 13 werden zwei weitere Kontrollinstrumente präsentiert: die Gesetzesfolgenabschätzung und die Nachhaltigkeitsprüfung. Beide Instrumente führen offenbar ein Schattendasein. § 14 thematisiert die Begründung von Gesetzen. Eine verfassungsrechtliche Pflicht hierzu besteht nicht, aber sie verbessert die Kommunikation im Gesetzgebungsprozess, erleichtert die Kontrolle der Gesetzgebung und unterstützt die spätere Rechtsauslegung.

Im Hauptkapitel C geht es um die *Gesetzgebungsschritte im Parlament samt Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens*. Hier werden der Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens im Bundestag und dessen Zusammenwirken mit dem Bundesrat dargestellt. Das Verfahren im Bundestag ist erstaunlich schlank: Nach einer allfälligen allgemeinen Aussprache über den Gesetzesentwurf der Regierung wird das Geschäft einem Ausschuss überwiesen. Dieser berät die Vorlage im Detail, führt öffentliche Anhörungen von Sachverständigen und Interessenvertretern durch, beschliesst Änderungen am Gesetzestext und verabschiedet eine Beschlussempfehlung zuhanden des Bundestags. Auch die zweite Beratung des Bundestags ist in der Regel keine Detailberatung der einzelnen Gesetzesbestimmungen, sondern eine einheitliche Aussprache über den Gesetzesentwurf als Ganzes. Eine dritte Beratung findet nur statt, wenn anlässlich der zweiten Beratung Änderungen gegenüber der Beschlussempfehlung des Ausschusses beschlossen worden sind (§ 17 Rz. 52–85). Bemerkenswert hier: (1) Die Abstimmung im Bundestag erfolgt i. d. R. durch Handzeichen oder durch Erheben vom Sitz; es wird nicht elektronisch abgestimmt (§ 17 Rz. 80 und 92). (2) Die Protokolle der Ausschüsse können i. d. R. nach der Verkündung des Gesetzes eingesehen werden (§ 17 Rz. 157). Vor und nach der Beratung im Bundestag wirkt der Bundesrat mit. Da dieser aus Mitgliedern der Regierungen der Länder besteht (§ 18 Rz. 3), haben die späteren Vollzugsinstanzen eine sehr starke Position im Gesetzgebungsverfahren.

Das Hauptkapitel D befasst sich mit der *Gesetzgebung im Kontext supra- und internationalrechtlicher Verpflichtungen*. Es geht hier um die Ratifikations- und Umsetzungsgesetzgebung, die Einwirkung von Bundestag, Bundesrat und Landesparlamenten auf die gemeinschaftsrechtliche Rechtsetzung und um die Subsidiaritätskontrolle durch Bundestag, Bundesrat und Landesparlament.

Hauptkapitel E ist der *Rechtsetzung durch die Exekutive* gewidmet. Umfassend werden hier die historische Entwicklung, die dogmatische Einordnung, die Voraussetzungen und die Zulässigkeitsgrenzen von Rechtsverordnungen dargestellt. Auch in Deutschland sind Rechtsverordnungen nur mit gesetzlicher Er-

mächtigung zulässig, die Inhalt, Zweck und Ausmass der Verordnung zu definieren hat. Die Ausführungen zeigen eine gewisse Tendenz der Vermischung der Rechtsformen und Zuständigkeiten auf: Die Exekutive kann durch Gesetz ermächtigt werden, gesetzesändernde oder -ergänzende Rechtsverordnungen zu erlassen (§ 24 Rz. 26), der Bundesrat kann den Erlass zustimmungsbedürftiger Rechtsverordnungen initiieren (§ 24 Rz. 16) und der Bundestag kann Verordnungsentwürfe und bestehendes Verordnungsrecht abändern (§ 24 Rz. 86 und 101).

Das Hauptkapitel F befasst sich mit der *Gesetzgebung in den Ländern*. Zunächst werden diese Gesetzgebungsverfahren untereinander wie auch mit der Gesetzgebung auf Bundesebene verglichen. Verfassungsänderungen erfordern in allen Landesparlamenten eine Zweidrittelmehrheit. Zum Teil ist auch eine Volksabstimmung erforderlich (§ 26 Rz. 9). Es erstaunt, wie einheitlich die Rechtsetzungsverfahren in den Ländern sind. § 27 behandelt die Volksgesetzgebung. Während auf Bundesebene plebiszitäre Elemente nur für die Schaffung eines neuen Grundgesetzes und die Neugliederung des Bundesgebiets bestehen (§ 27 Rz. 1), können in den Ländern zwischen 4 % und 20 % der Stimmberechtigten einen ausformulierten Gesetzesentwurf einbringen, der zur Volksabstimmung gelangt, falls das Landesparlament ihm nicht zustimmt.

Hauptkapitel G geht auf *besondere Probleme der Gesetzgebung* ein, so die Änderung des Grundgesetzes (§ 28), die Steuer- und Finanzgesetzgebung (§ 31), die Umwelt- und Technikgesetzgebung (§ 32) und die Rechtsetzungsdelegation auf Private und die kooperative Rechtsetzung (§ 33). Aus föderalistischer Sicht interessant ist die Abweichungsgesetzgebung: In einigen Rechtsbereichen sind die Länder befugt, Gesetze zu erlassen, die von den Vorgaben des Bundesrechts abweichen (§ 29). Die jährliche Festsetzung des Budgets erfolgt in Deutschland in Form eines Gesetzes: des Haushaltsgesetzes (§ 30).

Das letzte Hauptkapitel behandelt die *Gesetzeskontrolle*, nämlich die parlamentarische Eigenkontrolle (§ 34), die fachgerichtliche (§ 35), die verfassungsgerichtliche (§ 35) und die europarechtliche Gesetzeskontrolle (§ 36).

Das Buch vermittelt einen ausgezeichneten, anschaulichen Zugang zur Rechtsetzung in Deutschland. Auf konzise Weise wird dargestellt, wie unser Nachbarland mit Problemen umgeht, die oft auch uns umtreiben. Die Beiträge geben einen guten Überblick über den Meinungsstand in Literatur und Rechtsprechung zu den einzelnen Themen. Wer fortan über Rechtsetzung (in Deutschland) nachdenkt, kommt an diesem Werk nicht vorbei. Es hat das Potenzial, zu einem Standardwerk zu werden.

*Christian Schuhmacher, Leiter Recht, Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich;
E-Mail: christian.schuhmacher@gd.zh.ch*