

Das Handbuch Gesetzgebung

Michael Kloepfer*

Rezension zu *Winfried Kluth, Günter Krings* (Hrsg.), *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*, C.F. Müller, Heidelberg 2014, VII, 1050 S., 199,99 €. ISBN 978-3-8114-5423-1

1. Konzept

In der rechtswissenschaftlichen Literatur nimmt die Beschäftigung mit der Gesetzgebungswissenschaft bzw. Gesetzgebungslehre bisher nur eine Nebenrolle ein. Ihre kurze Blüte – insbesondere in den 1970er und 1980er Jahren (z. B. mit den Schriften von *Noll*, *Rödig* und *H. Schneider*) – liegt nun schon einige Jahrzehnte zurück. Von daher beweisen Herausgeber und Verlag ein gutes Gespür dafür, dass aktuell ein umfassendes Buch über die Gesetzgebung in der sonst so reichhaltigen rechtswissenschaftlichen Literatur fehlte.

Laut Vorwort und Buchrückentext soll das Buch ein „Handbuch“ sein. Das setzt eigentlich eine kompendienhafte Vollständigkeit voraus, die im Buch allerdings nur teilweise erreicht wird. Zudem suggeriert das Wort „Handbuch“ gerade im Verlag C.F. Müller vielbändige, wirklich umfassende Publikationen, wie diese insbesondere mit dem Handbuch des Staatsrechts oder dem Handbuch der Grundrechte tatsächlich vorliegen.

Eine solche inhaltlich vollständige und umfassende Publikation über ein wichtiges Teilgebiet der Rechtswissenschaft kann indessen ein gut 1000-seitiges Buch über Gesetzgebung schwerlich sein, zumal es mit der umfangreichen Darstellung der verfassungsgerichtlichen- bzw. europarechtlichen Gesetzeskontrolle den eigentlichen Bereich der Gesetzgebungswissenschaft auch einmal verlässt. In dem vorgelegten Format werden nicht wenige wichtige Fragen der Gesetzgebungswissenschaft teilweise nur sehr kurz – auf ein oder zwei Seiten – oder gar nicht behandelt.

Trotzdem ist der thematische Umfang der Darstellung in der Gesetzgebung des Bundes weitgehend vollständig. Allerdings bleibt erklärungsbedürftig, warum die Verwaltungsvorschriften als solche praktisch überhaupt nicht behandelt werden, obwohl sie wegen ihrer tatsächlich steuernden Kraft in intensiver Funktionenkonkurrenz zum Gesetz und zur Rechtsverordnung stehen. Die fehlende Rechtsbindung des Bürgers an Verwaltungsvorschriften rechtfertigt jedenfalls nicht das Auslassen dieser Thematik im vorliegenden Band.

Ich hätte mir auch noch einige genauere Passagen über die Pflege der Gesetzgebungswissenschaften in den juristischen Fakultäten gewünscht. Es gibt glücklicherweise ja

* Prof. em. Dr. Michael Kloepfer, Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin.

inzwischen einige Lehrstühle (auch) für die Gesetzgebung (z. B. in Augsburg). In einigen Fakultäten (insbesondere der HU) gibt es unterdessen auch Schwerpunktgebiete im Studium zur Rechtspolitik und Rechtsgestaltung. An der HU gibt es zudem seit einigen Jahren auch ein Institut für Gesetzgebung und Verfassung (IGV), das eine eigene Schriftenreihe herausgibt und mehrere Tagungen zum Thema Gesetzgebung mit beachtlicher Resonanz veranstaltet hat.

Das Buch ist ein Viel-Autoren-Buch, wobei die beiden Herausgeber besonders wichtige Kapitel übernommen haben. Dabei stehen insgesamt vier Beiträgen von *Kluth* allerdings nur einer von *Krings* gegenüber. Die insgesamt gelungene Aufteilung der Beiträge zwischen Praktikern und Wissenschaftlern ist fast paritätisch erfolgt. Bei den Professoren überwiegen die Vertreter der mittleren Generation. Ob die Autorenauswahl politisch insgesamt ausgewogen erfolgt ist, vermag ich mangels hinreichender Kenntnis mancher der beteiligten Personen nicht wirklich zu sagen. Die Mehrzahl der Autoren dürfte aber wohl eher der Mitte (oftmals mit leicht konservativer Ausrichtung) zuzurechnen sein. Heute selten geworden ist der im vorliegenden Werk dominierende Männer-Anteil: Unter 36 Autoren gibt es nur zwei Frauen. Das ist nicht mehr *state of the art*.

Viel-Autoren-Bücher haben allemal den Vorteil erleichterter Realisierbarkeit. Handbücher mit so vielen Autoren laufen aber umgekehrt stets die Gefahr der Redundanzen (hier z. B. bei der Gesetzesberichtigung und bei der Gesetzesbegründung), aber auch der inhaltlichen Friktionen zwischen den einzelnen Beiträgen. Eine großzügige Gesamtregie der Herausgeber hat im Übrigen auch sehr unterschiedliche Bearbeitungsformen zugelassen: So bringen es etwa *Breidenbach/Schmid* auf circa sieben Randnummern pro Seite, während *Boehl* bisweilen mit einer Randnummer pro Seite auskommt. Obwohl der Landesgesetzgebung ein eigener Abschnitt vorbehalten ist, wird auch in anderen Abschnitten auf das Landesrecht eingegangen. Der europäischen Gesetzgebung ist im Übrigen kein eigener Abschnitt vorbehalten worden. Obgleich in manchen Beiträgen das Erfordernis einer interdisziplinären Ausrichtung der Gesetzgebungswissenschaft empfohlen wird, handelt es sich beim vorliegenden Band insgesamt (auch nach der Terminologie von *Kluth*) im Wesentlichen um eine „juristische Gesetzgebungslehre“. Dies zeigt sich zunächst an dem von Juristen dominierten Autorenkreis und führt dazu, dass viele Teile des Buches faktisch aus (teilweise recht umfänglichen) juristischen Kommentierungen wichtiger Rechtsprobleme der Gesetzgebung bestehen, z. B. auch zum materiellen Prüfungsrecht des Bundespräsidenten bezüglich von Gesetzen, das *Pieper* in seinem Beitrag „Ausfertigungsprüfung“ nennt (S. 490 ff.). Dabei kann das vorliegende Werk schon aus Umfangsgründen nicht mit den Großdarstellungen des Staatsrechts, insbesondere nicht mit Handbuch des Staatsrechts, mithalten. Das wird etwa besonders deutlich bei den zwei Kapiteln zur Haushaltsgesetzgebung (von *Gröpl*) einerseits, sowie zur Steuer- und Finanzge-

setzung (von *Seiler*) andererseits, die sich zudem noch inhaltlich überschneiden. Das Finanzverfassungsrecht lässt sich eben nicht sinnvoll auf gut zwei Seiten abhandeln (wie auf S. 808 ff. geschehen). Hier wird ersichtlich der Handbuch-Anspruch inhaltlich verfehlt.

Die Entscheidung für ein – im Kern von Juristen für Juristen – geschriebenes Buch führt dazu, dass die politik- und sozialwissenschaftlichen Erkenntnisse zur Gesetzgebung häufig kaum verarbeitet werden und dass die Rechtsausführungen deutlich die Fragen nach der Verbesserung der Gesetzesqualität und des Gesetzgebungsverfahrens in den Hintergrund schieben, obwohl diese Fragen durchaus ausschnittsweise in einzelnen Passagen der Abschnitte A und B angesprochen werden. Die weitgehende Verdrängung der Problematik einer „besseren Gesetzgebung“ bedeutet insgesamt, dass der kritische Impetus des Buches und die Kritik am Inhalt und am Verfahren der heutigen Gesetzgebung insgesamt doch eher relativ verhalten ausfallen. Dies hätte sich wohl bei einer Aufnahme von Politik- und Sozialwissenschaftlern in den Autorenkreis vermeiden lassen.

2. Inhalt

Das Buch ist in acht Abschnitte (A–H) eingeteilt, die hier skizzenhaft dargestellt werden sollen:

Im ersten Abschnitt A (*Grundlagen*) schildert *Kluth* zunächst die Entwicklung und die Perspektiven der Gesetzgebungswissenschaft. *Krings* behandelt das Gesetz im demokratischen Verfassungsstaat, *Smeddinck* die Gesetzesmethodik und die Gesetzestypen und *G. Kirchhof* die Funktion des allgemeinen Gesetzes. *H. Lang* erörtert die Gesetzgebung zwischen Objektivität und Befangenheit und *Deppenheuer* befasst sich mit der Sprache und dem Stil der Gesetze. Schließlich untersucht *Karpen* in einem recht komplexen Beitrag die Gesetzgebung im Rechtsvergleich. Insgesamt gelingt es den Autoren des ersten Abschnitts wichtige prinzipielle Gedanken der Gesetzgebungswissenschaft auszubreiten.

Der zweite Abschnitt befasst sich mit der *Rolle der Gubernative in der Parlamentsgesetzgebung* und behandelt dabei bis auf den glänzenden Beitrag von *Maaßen* (Gesetzesinitiativen der Bundesregierung) wichtige allgemeine Fragen vor allem des sogenannten inneren Gesetzgebungsverfahrens, die mit der Gubernative nicht zwingend verbunden sind (z. B. *Heintzen*, Externe Beratung in der Gesetzgebung, *Breidenbach/Schmid*, Computerbasierte Instrumente der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen, *H. Hofmann/Birkenmaier*, Die Aufgaben des Normkontrollrates im Gesetzgebungsverfahren sowie *Kluth*, Die Begründung von Gesetzen). Herausragend ist hier meines Erachtens der Beitrag von *Weckerling-Wilhelm* zu den Anforderungen der Rechtsförmlichkeit.

Der dritte Abschnitt C widmet sich den *parlamentarischen Gesetzgebungsschritten* und dem *Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens*. In diesem Abschnitt behandelt *Boehl* die Gesetzesinitiativen aus der Mitte des Bundestages und *Schwarz* die Gesetzesinitiativen des Bundesrates. Wie erwähnt werden die Initiativen der Bundesregierung bereits im zweiten Abschnitt (von *Maaßen*) erörtert. Hier zeigt sich, dass die Systematik jedenfalls nicht die stärkste Seite des Buches ist. Sehr informativ sind die durchweg von Praktikern geschriebenen Beiträge zur Gesetzesberatung im Bundestag und seinen Ausschüssen (*Hadamek*) bzw. Bundesrat und seinen Ausschüssen (*Rissel/Wisser*) bzw. zum Vermittlungsverfahren (*Koggel*). Der Beitrag von *Pieper* befasst sich mit der Ausfertigung und der Verkündung von Gesetzen.

Der vierte Abschnitt D behandelt die *Gesetzgebung im Kontext supra- und internationalrechtlicher Verflechtung*. Dabei behandelt *Kluth* die deutsche Umsetzungsgesetzgebung sowie die Einwirkung von Bundestag, Bundesrat und Landesparlamenten auf die Rechtsetzung der EU. Dem schließt sich ein eher monolithischer Beitrag von *Calliess* zur Subsidiaritätskontrolle durch Bundestag, Bundesrat und Landesparlamente an. Bedauerlicherweise bleibt die Rechtsetzung im EU-Bereich sowie auf internationaler Ebene als solche weitgehend unerörtert.

Im fünften Abschnitt E wird die *exekutive Rechtsetzung* eher in Form eines Kurzlehrbuchs behandelt und zwar von *Uhle* zur Rechtsverordnung und von *Geiss* zum Erlass von Satzungen. Eine spezifisch gesetzgebungswissenschaftliche Analyse dieser Instrumente fehlt dabei leider ebenso wie eine Stellungnahme z. B. zur Frage der Selbstlähmung der Gesetzgebung durch Nichterlass von Rechtsverordnungen. Das fast völlige Fehlen von Erörterungen zu den Verwaltungsvorschriften wurde oben bereits kritisiert.

Der sechste Abschnitt F widmet sich der *Landesgesetzgebung* und enthält Aufzählungen zu den Besonderheiten der Gesetzgebungsverfahren in den Ländern (*Ennuschat*) sowie einen Überblick zu den Rechtsproblemen der Volksgesetzgebung in den Ländern (wiederum *Ennuschat*). Gesetzgebungswissenschaftliche Kritik fehlt dabei weitgehend.

Im siebten Abschnitt G werden *Besondere Probleme der Gesetzgebung* untersucht. Dabei erfolgen eher konventionelle Betrachtungen zu verfassungsändernden Gesetzen (*Augsberg*) und zur Abweichungsgesetzgebung (*P. M. Huber*). Dabei verteidigt *Huber* die Abweichungsgesetzgebung, versteigt sich dann aber zum wohl überzogenen Lob, die Abweichungsgesetzgebung sei ein „geradezu genialer Kompromiss“.

Die bestenfalls grundrissartigen Darstellungen zur Haushaltsgesetzgebung (*Gröpl*) und zur Steuer- und Finanzgesetzgebung (*Seiler*) sowie zur Umwelt- und Technikgesetzgebung (*Smeddinck*) entspringen dem richtigen Gespür, dass die allgemeinen Gesetzgebungsmöglichkeiten und -üblichkeiten in den einzelnen Sachmaterien even-

tuell unterschiedlich sein können, was der Sache oder Spezialvorschriften sowie aber auch der Gesetzgebungskultur des jeweiligen Ressorts geschuldet sein mag. Hier hätten gewiss auch noch viele andere Gesetzesgruppen erörtert werden können. Schließlich erörtert *Kluth* die Rechtsetzungsdelegation auf Private und die kooperative Rechtsetzung, wobei die einschlägigen Rechtsprobleme teilweise nur unvollkommen ausgeschöpft werden können.

Der letzte und achte Abschnitt H befasst sich mit der *Gesetzeskontrolle*. Dabei leuchtet die Erörterung zu parlamentarischen Pflichten zur Beobachtung und Nachbesserung von Gesetzen im lesenswerten Beitrag von *Höfling/Engels* ein. Dies gilt nicht in gleichem Maße für die Beiträge zur gerichtlichen Gesetzeskontrolle (*Burkiczak*) und zur verfassungsgerichtlichen Kontrolle (*Heusch*), die lediglich den Charakter juristischer Basislehrbücher haben. Diese Beiträge wären in einem Handbuch zur Gesetzgebung eigentlich eher entbehrlich gewesen ebenso wie der Beitrag über die Kontrolle von EU-Recht bzw. von mitgliedstaatlichem Recht auf EU-Basis (*Stotz/Škvařilová-Pelzl*). Es wäre wahrscheinlich besser gewesen, auf die Beiträge zur gerichtlichen bzw. verfassungsgerichtlichen Gesetzeskontrolle weitgehend zu verzichten und den so gewonnenen Raum für die intensivere Erörterung des inneren Gesetzgebungsverfahrens und der Fragen der Gesetzesqualität (wie sie etwa von *Smeddinck* durchaus angesprochen werden) zu nutzen.

3. Gesamturteil

Insgesamt wird nicht klar, von welchem zeitlichen Rechtsstand das Buch ausgeht. Ich gehe davon aus, dass dies in etwa 2013 war. Die mannigfaltigen Fragen und Ungewissheiten, die von der bisherigen großen Koalition (z. B. Sicherheitsgesetze und Rentengesetze) ausgehen, konnten in dem Handbuch noch nicht berücksichtigt werden. Die Literatur zur Gesetzgebungswissenschaft wird in mehreren Beiträgen des Buches nicht ausgeschöpft. Manche Darlegung ist über eine skizzenhafte oder lernbuchhafte Darstellung nicht hinaus gekommen. Die Beiträge der Praktiker sind bisweilen ausgereifter als die mancher Wissenschaftler. Die schon erwähnten einzelnen inhaltlichen Lücken – insbesondere bei den Verwaltungsvorschriften und bei der Rechtsetzung der EU – sind schon beklagt worden. Die Gesetzgebungstheorie und die Qualitätsfragen der Gesetzgebung kommen zu kurz. Auch die Gründe für die fehlende Gesetzesqualität (Zeitnot, Überfrachtung des Bundestags, etc.) bleiben im Dunkeln. Überhaupt hätte man sich bei dem hohen Praktiker-Anteil unter den Autoren mehr Details über das tatsächliche Gesetzgebungsverfahren gewünscht.

Das grundlegende Problem des Buches liegt vor allem darin, dass bei dem gewählten Umfang von 1050 Seiten einerseits und der thematischen Vielgestaltigkeit andererseits viele Probleme nur angerissen werden konnten und genügend Platz für eigene Ideen einfach nicht vorhanden war. Was die Anzahl der Beiträge betrifft, wäre bisweilen weniger wohl mehr gewesen.

Preis und Umfang des Buches werden sich als kontraproduktiv für die studentische Rezeption erweisen. Dabei wäre es doch so wichtig, die Studierenden für die prospektive Rechtswissenschaft und für die Probleme der Rechtspolitik sowie der Rechtsgestaltung zu interessieren (und entsprechende Studienangebote bereit zu halten). Wer kennt nicht die jungen Juristen, die ihren Berufsanfang in einem Ministerium erleben und ohne jede Vorkenntnis bei der Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen praktisch bei Null anfangen müssen. Auch bei der Erarbeitung von Universitäts-satzungen und Prüfungsordnungen durch Professoren kann man ja manches blaue Wunder der Rechtsetzung erleben. Vielleicht gelingt es dem Verlag, eine Taschenbuchausgabe mit einem studentenfreundlicheren Preis auf dem Markt zu bringen.

Trotz der genannten Kritikpunkte, die hier nicht abschließend aufgezählt werden können, ist den Herausgebern, den Autoren, der Gesellschaft für Gesetzgebung und auch dem Verlag insgesamt zum Erscheinen des Buchs und zu den dabei ausgebreiteten Erkenntnissen zu gratulieren. Es handelt sich bei dem Buch um einen Meilenstein der gesetzgebungswissenschaftlichen Literatur.

Das Verfassen eines Buches vom Anspruch des vorliegenden ist im Übrigen prozesshaft zu sehen: Die erste Auflage eines Buches ist – verglichen mit einer Theaterpremiere – häufig so etwas wie eine Voraufführung. Die zweite Auflage ist dann die eigentliche Premiere und in der dritten Auflage stellt sich schließlich regelmäßig ein routinierter Rundlauf ein. Dabei nehmen solche Bücher freilich regelmäßig mit den Neuauflagen an Umfang zu, was im vorliegenden Fall allerdings nicht schädlich wäre. Jetzt ist erstmal der Stapellauf eines wichtigen Buches zu begrüßen. Näheres dann spätestens in fünf Jahren, wenn eine bis dahin vielleicht zweibändige zweite Auflage vorliegt. Dafür ist den Herausgebern und den Autoren viel Erfolg zu wünschen.