

Die Gesetzgebung der Großen Koalition in der ersten Hälfte der Legislaturperiode des 16. Deutschen Bundestages (2005-2007)

Studie

November 2007

Professor Dr. Ulrich Karpen
Rechtsanwältin Dr. Iris Breutz
Rechtsanwältin Dr. Anja Nünke

I. Aufgabe, Untersuchungsgegenstand und Methode

1. Der Auftrag

Wir haben zu viele und qualitativ zu schlechte Gesetze. Dies ist ein unbestrittener Befund. Das gilt nicht nur für Deutschland, sondern im Grossen und Ganzen für alle hochentwickelten parlamentarischen Staaten. Allerdings ist auch richtig, dass die deutsche Rechtsordnung einige Vorschriften und Regelungsbereiche enthält, die in ihrem Umfang, ihrer Komplexität und sprachlichen Unverständlichkeit weltweit einmalig sind. Dazu gehört schon immer das Steuerrecht und neuerdings das Sozial- und Gesundheitsrecht.

Verständlich ist daher der Wunsch, in einer Detailuntersuchung einmal zu klären, wie viele Normen – Gesetze und Rechtsverordnungen – in einem bestimmten Zeitraum erlassen worden sind und woran es liegt, dass ihre sprachliche Einkleidung, die Gliederung, die normative Transparenz als mangelhaft und dringend verbesserungswürdig bezeichnet werden. Der Auftrag, der der Hamburger Arbeitsgruppe gestellt wurde, lautet, die gesamte Produktion der ersten Hälfte der laufenden 16. Legislaturperiode, also die vom Herbst 2005 bis zum Sommer erlassenen Vorschriften, nach Quantität und Qualität zu untersuchen. Die Quantität lässt sich leicht bestimmen: Es handelt sich um 698 Normenkomplexe, 198 formelle Gesetze und 500 Rechtsverordnungen. Die Arbeitsgruppe hat dabei auf alle formellen Gesetze und Rechtsverordnungen zurückgegriffen, die im Bundesgesetzblatt Teil I veröffentlicht worden sind. Nicht berücksichtigt wurden Verordnungen, die im elektronischen Bundesanzeiger publiziert wurden (etwa nach § 86 Tierseuchengesetz). Keine Berücksichtigung fanden auch Gesetze und Verordnungen, die der parlamentarischen Umsetzung völkerrechtlicher Verträge dienen oder durch Verordnungen in Kraft setzen. Die Analyse und Bewertung der Qualität der Normen bis hin zu einer Gesamtbewertung eines Gesetzes ist schwieriger. Die Gesetzgebungslehre hat im Laufe der letzten vierzig Jahre zwar einige Kriterien guter Gesetzgebung entwickelt, sie sind aber – zeit- und materieangepasst – noch niemals auf einen so umfangreichen Vorschriftenbestand angewandt worden. Den Versuch, das zu leisten, unternimmt die hier vorgelegte Studie.

Der Erfüllung des Auftrages kommt zugute, dass Normenflut und Qualitätseinbuße unserer Gesetze seit einiger Zeit besonderes Interesse finden. Der leistende und verteilende Sozialstaat scheint an einem Wendepunkt angekommen zu sein. Der Staat kann die enormen Lasten – finanziell und administrativ – einfach nicht mehr schultern. Die Kassen sind leer.

Die technische Entwicklung auf der einen Seite und die europäische und internationale Eingebundenheit unserer Rechtsordnung andererseits führen zu einer Detailliertheit und Feinheit der Vorschriften, der der Fachmann, geschweige denn der einfache Bürger, der letztlich betroffen ist, nicht selten einfach nicht mehr folgen kann. Ein liberales Grundgefühl verlangt Ent-Regelung und Ent-Bürokratisierung. Dazu trägt der Eindruck bei, dass viele Normen gar nicht wirksam sind, nicht effektiv umgesetzt werden und die Belastungen der Wirtschaft und des Bürgers gar nicht kostensparend, verhältnismäßig, effizient berechnet werden.

2. Quantität und Qualität- bessere Rechtsetzung!

Was die Quantität der Normen angeht, so ist das in erster Linie eine Frage der Staatsaufgabenkritik. Es muss immer wieder überlegt und abgewogen werden, was der moderne Staat der Industriegesellschaft sich an Aufgabenerledigung zutraut und was er leisten kann, ohne sich zu übernehmen, zu übersteuern und seine Aufgaben nicht mehr bezahlen zu können. Hier sind seit der grundlegenden Untersuchung des Sachverständigenrates "Schlanker Staat"(1997) viele Anstrengungen unternommen worden. Wie viele und welche Aufgaben der Staat übernehmen und wie er sie erfüllen soll, ist natürlich eine politische Frage, um die immer wieder gerungen wird und die die parlamentarische Auseinandersetzung wie den Ausgang von Wahlen bestimmt. Solche politischen Fragen will und kann diese Studie nicht behandeln und beantworten. Was hingegen die aus der politischen Entscheidung (good policy) folgenden, teilweise handwerklichen Fragen moderner Gesetzgebung und Regulierung angeht, sind eher neutrale Beurteilungen möglich. Das betrifft Probleme der Regulierungsqualität (better regulation), der Vollzugsqualität (good administration) und die Prozesse und Strukturen guten Regierens, effektiver Umsetzung akzeptierter Normen (good governance). Die Bewertung von Normen beobachtet also die Initiativphase, die Legislativ- und Exekutivphase wie die Stufe der Revision, Änderung, Verbesserung von Normen. Zu den wichtigsten Zielen dieser etwas breiter angelegten öffentlichen Diskussion über Zahl und Qualität unserer Gesetze zählen Ent-Regelung und Ent-bürokratisierung.

3. „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“

Die gegenwärtig laufende 16. Legislaturperiode wird von einem breit angelegten Programm zur Verbesserung der Rechtsordnung bestimmt. Die Bundesregierung hat mit

Kabinettsbeschluss vom 25. April 2006 die Koalitionsvereinbarung umgesetzt und beim Bundeskanzleramt die „Geschäftsstelle Bürokratieabbau“ eingerichtet. Mit ihr arbeitet der „Staatssekretärausschuss Bürokratieabbau“ zusammen. Dem Statistischen Bundesamt wurde die Aufgabe zugewiesen, bürokratische Lasten für die Wirtschaft durch Informations- und Meldepflichten für die gesamte Gesetzgebung seit 1949 zu erheben. Im Oktober 2007 hat die Geschäftsstelle Bürokratieabbau ihren ersten Bericht „Bürokratiekosten: Erkennen – Messen – Abbauen“ vorgelegt. Das Kabinett hat diesem Bericht am 24.10.2007 zugestimmt. Der Bericht informiert über die Messung von Bürokratiekosten, die durch gesetzliche Informationspflichten der Wirtschaft entstehen, und über die bereits erfolgten und weiter vorgesehenen Schritte zur Verringerung dieser Kosten. Durch Bundesgesetz vom 14.08.2006 (BGBl I,1866) wurde ein „Nationaler Normenkontrollrat“ eingerichtet, der – angegliedert an das Bundeskanzleramt – in persönlicher und sachlicher Unabhängigkeit seiner Mitglieder zunächst die neuen Gesetz- und Verordnungsentwürfe der Bundesregierung auf Einsparmöglichkeiten hinsichtlich der Bürokratie prüfen soll. Der NKR (Normenkontrollrat) hat seinen 1. Jahresbericht vorgelegt.

4. Zu dieser Studie

Die Studie kann und will selbstverständlich mit diesen großen und tiefreichend angelegten Untersuchungen nicht in Wettbewerb treten: Dies ist angesichts der großen Normenmasse und der äußerst begrenzten Zeit unmöglich und ist auch nicht der Sinn dieser Augenblicksbestandsaufnahme. Die Perspektive dieser Studie ist andererseits weiter als die des NKR und auch der Geschäftsstelle Bürokratieabbau, die sich auf Bürokratiekosten richten. Diese sind eine wichtige Folge von Rechtsetzung. Gesetze haben aber auch andere Wirkungen für die Wirtschaft, die Bürger, die Verwaltung. Die Evaluierung dieser Kosten ist selbstverständlich für die Entbürokratisierung unserer Verwaltung erforderlich, konnte aber weder durch Bundesregierung, Normenkontrollrat noch Statistisches Bundesamt bisher in Angriff genommen werden. Das Arbeitsprogramm der genannten Einrichtungen umfasst in der Zukunft auch diese Kosten. Diese Bürokratiekosten für Wirtschaft, den Bürger und die Verwaltung reglementieren früher selbst bestimmte Entscheidungen, engen Freiheitsspielraum ein, erfordern sonstigen Aufwand, provozieren Rechtsstreitigkeiten und Gerichtsverfahren usw.

5. Regelungsgegenstände – quantitative Gesichtspunkte

Die Untersuchung erstreckt sich auf alle Gesetze und Rechtsverordnungen vom Herbst 2005 bis zur Sommerpause des Bundestages 2007, insgesamt 698. Es handelt sich um 6250 Seiten des Bundesgesetzblattes.

6. Die Regelungsbereiche

Um die Schwerpunkte der Vorschriftenproduktion herauszuarbeiten und für den Leser sichtbar zu machen, also der Gesetzgebungsarbeit „ein Profil zu geben“, wurden mehrere Politikbereiche (Cluster) gebildet. Selbstverständlich ist die Ressortgliederung der Bundesregierung ein wichtiger Gesichtspunkt. Die gewählte Darstellung ist allerdings gelegentlich ressortüberschreitend. Die Studie orientiert sich bei diesem Verfahren an den mustergültigen Berichten des Sachverständigenrates für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Es wurden folgende Politikbereiche untersucht:

- Gesundheit, vor allem gesetzliche Krankenversicherung und Arzneimittel;
- Arbeit und Soziales, mit Rente, SGB II (Arbeitssuchende) zur SGB XII (früher Sozialhilfe);
- Wirtschaft und Steuern;
- Landwirtschaft, Tiere;
- Lebensmittel, Wein, Kosmetik;
- Umweltschutz;
- Transport, Straßen-, Eisenbahn-, Luft- und Seeverkehr;
- Justiz und Inneres mit Medien, Insolvenz, Strafrecht, Datenschutz;
- Verschiedenes mit Ausländerrecht, Rechtsbereinigung, Föderalismusreform.

Ausdrücklich sei hervorgehoben, dass die Clustereinteilung nicht streng der Ressortenteilung der Bundesregierung folgt, wenngleich diese natürlich die Aufgabenverteilung in Regierung und Parlament prägt. Viele Gesetze und Verordnungen werden von mehreren Ressorts, nicht nur dem federführenden verantwortet. Was die Regelungsgegenstände im Einzelnen angeht, ist auf die Gliederung zu verweisen.

7. Qualität der Normen – Kriterien der Bewertung und Beurteilung.

Es gibt natürlich sehr viele Bewertungskriterien für die Einteilung in „gute“, „neutrale“ und „schlechte“ Gesetze. Die Bearbeiter haben sich – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – für die folgenden Kategorien entschieden (siehe im Einzelnen die Gliederung): es geht um die Regelungsakteure und Kompetenzebenen, das Normierungsverfahren, die formale und die materielle, inhaltliche Qualität sowie die Kosten, die die Norm verursacht.

Bevor die Frage behandelt wird, auf welcher Ebene die Regelung des Bundes veranlasst wird oder Wirkung entfaltet – sei es EU –Ebene, sei es Bundes- oder Landesebene – ist die Überlegung notwendig und sinnvoll, ob überhaupt eine Rechtsregelung erforderlich ist. Der Freiheitsgedanke der Grundrechte und des Rechtsstaates gebietet es, solche Lebensbereiche von hoheitlichem Eingriff freizulassen, die gesellschaftlich, also durch den Einzelnen und seine Verbände ohne gesetzliche Vorgaben, genauso gut oder besser erledigt werden können. Manche Regelung erweist sich unter diesem Gesichtspunkt schlechterdings als unnötig. Ferner ist das Subsidiaritätsprinzip anzuwenden, das nach deutschem und europäischem Recht Verfassungsrang beansprucht. Die Regelung eines Sachverhaltes durch europäische Richtlinien oder Verordnungen ist nur dann geboten und rechtlich zulässig, wenn die mitgliedstaatliche deutsche oder gar eine landesrechtliche nicht ausreicht. Vielfach werden Rechtsregeln „zu hoch“ angesetzt.

Eine zweite Qualitätskategorie liegt im Gesetzgebungsverfahren. Es ist verfassungsrechtlich bis ins Einzelne geregelt. Innerhalb dieser Struktur kann das Verfahren allerdings sehr unterschiedliche Formen annehmen. Ein neues Stammgesetz kann sorgfältig beraten werden und in guter Gliederung und Form das Parlament verlassen. Umfangreiche Normenpakete – Schily I, II, Hartz I bis IV – können unter dem Druck der politischen Entwicklung in großer Hast durch das Parlament und seine Ausschüsse gejagt werden und unvollständig, schlecht formuliert oder fehlerhaft sein. Änderungs-, Berichtigungs-, Reparaturgesetze sind an der Tagesordnung. Je hektischer der Gesetzgeber arbeitet, je unübersichtlicher das Recht wird, desto notwendiger ist eine periodische oder ständige Rechtsbereinigung. Häufig genug sind Verständlichkeit und Transparenz des ganzen Gesetzes beeinträchtigt.

Sodann geht es um die inhaltliche Qualität: Ein wesentliches inhaltliches Qualitätsmerkmal ist die Bestandskraft. Ein Gesetz mit geringer Halbwertszeit, das ständigen Änderungen unterliegt, welche Planungssicherheit und Rechtsvertrauen untergraben, nützt niemandem

etwas. Ein “schlechtes“ Beispiel dafür sind die Steuergesetze. Das gilt auch für Gesetze, die voraussehbar der Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht nicht standhalten.

8. Methode der Untersuchung

Bei der Ausarbeitung der Studie wurden, soweit wie möglich, belastbare Daten ermittelt. Das ist bei Bewertungen nicht immer möglich. Allerdings müssen der Nutzen eines Gesetzes, seine Notwendigkeit, die Beurteilung der Regelungselemente nicht immer detailliert quantitativ nachgewiesen werden, weil sie häufig evident oder plausibel qualitativ dargestellt werden können. Für beides, die quantitative und die über subjektive qualitative Beurteilung, wurden fremde Informationen und Meinungen herangezogen. Sie wurden durch Interviews vor Ort oder am Telefon, schriftliche und mündliche Expertenbefragungen – z.T. auf der Grundlage von Fragebögen – erhoben. Diese Quellen werden – so weit wie möglich – zitiert. Es sei gesagt, dass die wenigsten Daten und Werturteile allein auf der Einschätzung der Bearbeiter beruhen. Ohne Vollständigkeit anstreben zu wollen, sollen folgende Institutionen genannt werden, ohne deren Mithilfe die Untersuchung sich nicht hätte realisieren lassen:

- BDI, DIHK, Berlin;
- Hamburgisches Weltwirtschafts-Archiv (HWWA), Hamburg;
- Professor Dr. Andreas Hoffjan, Universität Dortmund;
- Bund der Steuerzahler, Berlin;
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung;
- DGB, Berlin;
- Techniker-Krankenkasse, Hamburg;
- Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkontrolle (BLL), Bonn;

II. Gesamtbewertung der Normenproduktion der ersten Hälfte der 16. Legislaturperiode (2005-2007)

1. Gesetzgebungsaktivität der Ressorts

Die Untersuchung hat ergeben, dass die Gesetzgebungsaktivität in den Politikbereichen Wirtschaft, Steuern, Finanzen sowie Landwirtschaft und Lebensmittel besonders hoch ist. Eine steigende Normenflut ist auch im Bereich Transport und Verkehr zu verzeichnen. Das Sozialrecht bleibt aufgrund der ständigen Reformen eine „Dauerbaustelle“.

In den Politikbereichen Justiz und Inneres liegt ein Schwerpunkt der gesetzgeberischen Aktivität bei den Sicherheitsgesetzen und der Reformierung der Justiz.

Negativ zu erwähnen sind die ständigen Änderungen im Bereich der Steuergesetzgebung. Die „Fiebrigkeit des Steuerrechts“ hält an. Die zunehmende Beeinflussung der nationalen Gesetzgebung durch Brüssel spiegelt sich vor allem in der zahlenmäßig hohen Normenproduktion im Bereich Landwirtschaft und Lebensmittel. Positiv zu erwähnen ist allerdings, dass es auch im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Entbürokratisierungsbemühungen gegeben hat.

Ohnehin sind die Rechtsbereinigungsgesetze verschiedener Ministerien als positiver Schritt hin zu einer „Entschlackung“ des Gesetzesbestandes zu werten. Die Bemühungen müssen fortgeführt werden.

Eine enorme Entlastung könnte im Bereich der Berufsbilder geschaffen werden. Allein 81 Normen befassten sich im Untersuchungszeitraum mit der tief gestaffelten, detailfreudigen Regelung von Berufsbildern vom Sonnenschutzmeister über das Keramikhandwerk bis hin zum Fachmann/Fachfrau für Marktforschung. Diese Regelungen spiegeln zum einen den immer flexibleren und dynamischen Arbeitsmarkt wieder, werden aber durch die starke Fragmentierung eben jener Dynamik nicht gerecht. Bei den Berufsbildern sollte der Gesetzgeber Zurückhaltung an den Tag legen und nicht so detailliert regeln.

Lobenswert sind das Wasserstraßengesetz und das Luftverkehrsgesetz. Hervorzuheben ist aus gesetzestechnischer Sicht insbesondere die klassische Darstellung der internationalen und supranationalen Vorschriften für den Seeverkehr (Schutz vor Meeresverunreinigung und

Sicherheit auf See). Positiv ist sind auch die Bemühungen des Gesetzgebers, das E-Government weiter zu etablieren.

2. Einfluss des Europäischen Rechts

Schätzungen zufolge sind inzwischen 70% der neuen Gesetze und Verordnungen auf Bundesebene durch EU-Recht veranlasst.¹ Dies hat sich während der vorliegenden Untersuchung nicht für die Gesamtheit aller 698 untersuchten Gesetze bestätigt, die nur 26 Prozent Beeinflussung durch EU-Gesetzgebung ausmachen. Allerdings sind die Bereiche Arzneimittel- und Veterinärrecht zu ca. 50% und Umwelt und Gefahrguttransporte zu ca. 70% von EU-Recht beeinflusst. In Einzelbereichen wie der Lebensmittelkennzeichnung, den Vorschriften über Zusatzstoffe, den Rückstandshöchstmengen, der Lebensmittelhygiene und den Direktzahlungen liegt sogar eine Beeinflussung von über 90% vor. Hier verbleibt dem nationalen Gesetzgeber so gut wie kein Entscheidungsspielraum mehr.

3. Mangelhaftes Gesetzgebungsverfahren

Die Qualität von Gesetzen leidet oftmals unter einem mangelhaften Gesetzgebungsverfahren. Dies ist zunächst darin begründet, dass eine große Anzahl von Gesetzen und Verordnungen durch das Parlament „geschleust“ werden müssen. Im vorliegenden Berichtszeitraum von ungefähr zwei Jahren (Ende Oktober bis Ende August 2007) hatten 698 Gesetze und Verordnungen das Parlament zu passieren. Gesetzesentwürfe werden unter politischem Zeitdruck und dem berechtigten Anliegen, noch Änderungen vorzunehmen, in großer Hektik durch das Plenum und die Ausschüsse gejagt. Die Konsequenz ist, dass manche Gesetze schon fehlerhaft, änderungs- und reparaturbedürftig das Parlament verlassen und die inhaltlichen und formalen Mängel gelegentlich auch im weiteren Gesetzgebungsverfahren nicht ausgemerzt werden. Die bereits erwähnte Umsetzung von EU-Recht „in letzter Minute“ führt wiederum zu hektisch erlassenen Gesetzen, die besonders anfällig für inhaltliche und redaktionelle Fehler sind.

Die Studie hat 34 relevante Gesetzesvorhaben im Hinblick auf das Gesetzgebungsverfahren besonders geprüft. Davon war in 18 Fällen das Gesetzgebungsverfahren zu bemängeln. Hervorzuheben ist hier insbesondere das GKV-WSG (Gesetzliche Krankenversicherungs-Wettbewerbsstärkungsgesetz), welches auf 96 Seiten 43 Gesetze und Verordnungen ändert.

¹ Klaus-Heiner Röhl, Bürokratieabbau - Analysen und Handlungsempfehlungen, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin, 2006

Dem Bundtagssausschuss für Gesundheit wurden erst am Abend des 30.1.2007 (er beriet am darauffolgenden 31.1.2007 abschließend die Gesundheitsreform) die als Änderungsanträge ausgestalteten Modifikationen des Gesetzesentwurfs übergeben. Diese umfassten in der elektronischen Vorabfassung 266 Seiten mit über 80 Änderungsanträgen. Es ist höchst zweifelhaft, ob sich die Ausschussmitglieder in der Kürze der Zeit mit der komplizierten Materie überhaupt befassen konnten, geschweige denn in der gebotenen Gründlichkeit. Es ist zu fragen, wie viele der Abgeordneten angesichts des Zeitablaufs tatsächlich wussten, worüber sie abstimmten und dabei über die erforderlichen Detailkenntnisse verfügten. Am 02.02.2007 fand bereits die dritte und letzte Lesung im Plenum des Deutschen Bundestages statt. Ähnlich verhielt es sich mit dem 2. Justizmodernisierungsgesetz. Dieses änderte 27 Gesetze und damit die verschiedensten Rechtsgebiete. Zwischen Vorstellung des Referentenentwurfs durch die zuständige Bundesjustizministerin und Inkrafttreten des Gesetzes verging nur knapp ein halbes Jahr. Die Frist zur Stellungnahme, mit der das Bundesjustizministerium (BMJ) im Mai 2006 den Entwurf an den Deutschen Richterbund, die Bundesrechtsanwaltskammer und andere Verbände und Betroffenen weiterleitete, war so kurz, dass eine vernünftige Beteiligung der Betroffenen kaum möglich war.

4. Unnötige Gesetzgebung

Die Beantwortung der Frage, ob eine Norm nötig oder unnötig ist, beinhaltet in den meisten Fällen eine politische Entscheidung, die mit der Studie gerade nicht vorgenommen werden sollte. Es entstand jedoch der deutliche Eindruck, dass bei den insgesamt 80 Normen zur Regelung von Berufsbildern eine zahlenmäßige deutliche Reduktionsmöglichkeit durch Entregelung besteht.

Bei 19 Vorschriften handelt es sich ausschließlich um Berichtigungen und Reparaturen fehlerhafter Gesetze. Diese sind daher als unnötig zu bezeichnen. Die Zahl darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass Reparaturen oftmals auch im Rahmen anderer Rechtsetzungsvorhaben vorgenommen werden („Huckepackgesetze“).

Die Frage nach der Erforderlichkeit stellt sich auch bei der „Verordnung über das Inverkehrbringen kindergesicherter Feuerzeuge“. Hierbei handelte es sich zwar um die Umsetzung einer Entscheidung der Europäischen Kommission, so dass der nationale Gesetzgeber handeln musste. Dennoch bleibt diese Verordnung ein Beispiel für unnötige Überregulierung.

5. Viele Änderungsgesetze, Zeitgesetz

Von den 698 untersuchten Normen sind 467 Änderungsgesetze (mit zum Teil minimalen Änderungen), 19 Berichtigungsgesetze und 164 Stammgesetze. Teilweise beinhalteten einzelne Normen sowohl eine Stammregelung als auch Änderungen. – Zeitgesetze/Evaluierungspflichten: 35 Gesetze sind sog. Zeitgesetze, die nach einem bestimmten Zeitpunkt außer Kraft treten, es sei denn, das Parlament verlängere sie ausdrücklich, und in 11 Fällen sehen die Normen sog. Berichts- oder Evaluierungspflichten vor. Die Zahlen zeigen, dass von dem Instrument der Zeitgesetze und der Berichts-/Evaluierungspflichten noch zu wenig Gebrauch gemacht wird, da der Gesetzgeber geneigt ist, seine Gesetze aus den Augen zu verlieren, wenn er nicht durch Zeitablauf oder regelmäßige Berichte der Bundesregierung über die Effektivität des Gesetzes oder Änderungs- bzw. Anpassungsbedarf unterrichtet wird.

6. Rechtsbereinigung

Rechtsbereinigung/Neufassung/Neubekanntmachung: Bei 84 Vorschriften handelt es sich um Rechtsbereinigungsgesetze, Neufassungen oder Neubekanntmachungen. Angesichts der großen Zahl von Gesetzen und Verordnungen und der Häufigkeit von Änderungsgesetzen sind Rechtsbereinigungen, Neufassungen und Neubekanntmachungen unentbehrliche Hilfsmittel des Gesetzgebers. In allen Bereichen kann die Regierung entscheidende Vorarbeiten leisten. Dieser hohen Bedeutung der ständigen Modernisierung der Rechtsordnung wird die Zahl von 84 Gesetzen und Verordnungen nicht gerecht. Das gilt insbesondere im Hinblick auf den Umstand, dass die Instrumente von E-Government es erlauben, die gesamte Rechtsordnung zu überschauen, Zusammengehöriges zusammenzufassen, Widersprüche auszuräumen und Vorschriftenkomplexe, die keinerlei Wirkung mehr haben können, aufzuheben.

7. Unverständliche Gesetze

Bei 565 von 698 Normen wurde besonderes Augenmerk auf die Sprache und die Verständlichkeit gerichtet. 277 von 565 wurden hier negativ bewertet, was bedeutet, dass die entsprechenden Vorschriften für den Anwender entweder unverständlich oder zu technisch sind. Nur insgesamt sechs Normen konnten als sprachlich gelungen bezeichnet werden. Hierzu gehört etwa die Neufassung des Bundeswasserstraßengesetz.

Immerhin lassen sich über die Gliederung auch der sprachlich missratenen Gesetze bessere Aussagen machen. Bei immerhin 290 Vorschriften ist die Gliederung übersichtlich, was zur Verständlichkeit eines Gesetzes beiträgt.

Über 100 Gesetze und Verordnungen gehen soweit ins Detail, dass der Gesetzgeber sich nur durch umfangreiche Anlagen zu helfen weiß. Diese enthalten u.a. mathematische oder chemische Formeln, Formulare und Grafiken, die sich zumeist nur dem Fachmann erschließen.

Die Verweisung ist eines der wichtigsten Hilfsmittel des Gesetzgebers, den Umfang des Stoffes gering zu halten - allerdings häufig um den Preis der Verständlichkeit der Normen aus sich selbst heraus. Solche Verweisungen fanden sich in 350 von 698 untersuchten Gesetzen und Verordnungen. Rund 25% der in den Normen enthaltenen Verweisungstechnik musste negativ bewertet werden.

8. Bestandskraft

Bestandskraft: Bei 698 Normen konnten Aussagen zur Bestandskraft vorgenommen werden. Die oben genannte Vielzahl der Änderungsgesetze lässt bereits erkennen, dass weitere Änderungen erfolgen werden. Die Änderung der Lebensverhältnisse und eine dynamisch reformierende Politik führen dazu, dass die meisten Gesetze keinen wirklich dauerhaften Bestand haben.

Von den 698 Normen sind 401 änderungsanfällig, zum größeren Teil erwiesenermaßen, weil in der Legislaturperiode bereits Änderungen erfolgt sind, zum Teil in sicher einschätzbarer Weise, weil die Materie im Fluss ist. Beispielhaft zu nennen sind Gesetzespakete wie die Gesundheitsreform, die „Dauerbaustelle“ Sozialgesetzbuch, die stark europarechtlich beeinflussten Bereiche Landwirtschaft, Lebensmittel, Wein, die Steuergesetzgebung und die ansteigende Gesetzesaktivität im Bereich Verkehr und Transport.

Die Zahl verfassungsrechtlich bedenklicher Normen mag mit 11 gering erscheinen. Allerdings wurde das Urteil „verfassungsrechtlich bedenklich“ mit besonderer Vorsicht behandelt. Man kann dem Gesetzgeber ohne gründliche gutachterliche Überprüfung durch Sachverständige nicht unterstellen, er gehe leichtfertig über die Verfassung hinweg. Gleichwohl gibt die Zahl 11 Anlass zur Besorgnis, weil es sich bei diesen Normenkomplexen nicht um „unwichtige“ Regelungen handelt, sondern um solche, die von erheblichem Gewicht

sind und vor allem möglicherweise in (Grund-)Rechte des Bürgers eingreifen. Dies gilt etwa für die grundrechtsrelevanten Sicherheitsgesetze wie das „Gesetz zur Änderung des Zollfahndungsdienstgesetzes und anderer Gesetze“, das „Gesetz zur Ergänzung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes“ und das „Gesetz zur Errichtung gemeinsamer Dateien von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder“ (Gemeinsame-Dateien-Gesetz).

10. Bürokratiekosten

Bürokratiekosten: Die Bürokratiekosten für die Wirtschaft sind - wie bekannt – von der Geschäftsstelle Bürokratieabbau beim Bundeskanzleramt und vom nationalen Normenkontrollrat auf der Grundlage der vom Statistischen Bundesamt erhobenen Daten überprüft worden. Diese Arbeit konnte und musste hier nicht wiederholt werden, so dass die Ergebnisse wurde ohne weitere Prüfung zu übernehmen waren. Hingegen wurden die Bürokratiekosten für den Bürger und die Verwaltung selbst bisher noch nicht erhoben. Eine Prüfung des Gesetzesmaterials der ersten Hälfte der Legislaturperiode zeigt aber sehr deutlich, dass Bürokratielasten für alle drei Bereiche – Wirtschaft, Bürger, Verwaltung – anfallen oder zu erwarten sind. Diese gesamten Bürokratiekosten hat die vorliegende Untersuchung ins Auge gefasst. Die Studie hat allerdings nur ans Licht gebracht, dass Bürokratiekosten anfallen. Wie hoch diese im Einzelnen sind, ließ sich angesichts der Kürze der Untersuchungszeit und des Mangels an verwertbaren Daten nicht ermitteln. Wenn der Normenkontrollrat in beinahe einjähriger Arbeit die für die Wirtschaft anfallenden Bürokratiekosten lediglich für 190 Gesetze geprüft hat, liegt es auf der Hand, dass diese Untersuchung es nicht für 698 Normen leisten kann. Gleichwohl bleibt festzustellen, dass die Bürokratiekosten erheblich sind. Bei 400 von 525 bewerteten Normen wurde festgestellt, dass – teilweise erhebliche - Bürokratiekosten für Wirtschaft, Bürger und Verwaltung als anfallen.

11. E-Government

35 Vorschriftenkomplexe erwähnen ausdrücklich die Instrumente von E-Government zur Erleichterung von Regierung und Verwaltung. Dies zeigt, dass der Gesetzgeber auf dem richtigen Weg ist, hier aber noch bedeutende Rationalisierungsressourcen liegen. Organisatorische Maßnahmen haben in 23 Fällen eine positive Bewertung gefunden.

Ein wichtiges organisatorisches Instrument zur Erleichterung des Kontaktes der Bürger mit der Verwaltung, der one-stop-shop, hat allein aus dem Grunde keine Befunde erbracht, dass der Bürger mit der Verwaltung auf Landes-und Gemeindeebene zu tun hat.

12. Regelung und Entregelung

Entregelung: Nicht überraschend ist der abschließende Befund bezüglich der Entregelung. Entregelung und Entbürokratisierung ist Gegenstand des Koalitionsvertrages aus dem Jahre 2005 und zweier Kabinettsbeschlüsse vom 25.04.2006 und 28.02.2007. Gleichwohl ist die Gesetzgebung dem Ziel kaum näher gekommen.

Bei 336 der untersuchten Vorschriften mussten für den Bereich der Entregelung negative oder zumindest keine förderlichen Auswirkungen festgestellt werden. 89 Vorschriften enthielten eine positive Bewertung im Hinblick auf die Entregelung. Zu diesen positiven Beispielen haben insbesondere die Neuregelungen, Neufassungen und Neubekanntmachungen von Normen geführt. Zudem schlagen hier insbesondere die Rechtsbereinigungen zu Buche.

III. Zusammenfassung und Empfehlungen

1. Die Studie empfiehlt eine stufenweise Ausweitung der Rechte des Normenkontrollrates, zunächst durch Erstreckung der Prüfung auf die Entwürfe des Deutschen Bundestages, sodann durch Messung der Bürokratiekosten, die beim Bürger und in der Verwaltung entstehen.
2. Die Studie empfiehlt eine deutlich stärkere vorherige Evaluation (ex-ante), die nicht nur die Bürokratiekosten misst, sondern weitergehend den Zielverwirklichungsgrad, die Effektivität und die Effizienz der geplanten Regelungen.
3. Die Studie hat ergeben, dass ein großer Teil der Über-Regelung auf EU-Recht zurückzuführen ist. Die Fortführung und Vertiefung des Bürokratieabbaus in den europäischen Organen und die Einflussnahme der Mitgliedstaaten auf den Entwurfsprozess ist also zu empfehlen.
4. Die Vielzahl der Änderungs-, Berichtigungs- und Reparaturvorschriften lässt es geboten erscheinen, von den Instrumenten der Konsolidierung, Neufassung und der Neubekanntmachung von Regelungsmaterien im Sinne einer Transparenzsteigerung Gebrauch zu machen.
5. Im Allgemeinen hat die Studie festgestellt, dass die permanente Reformtätigkeit mancher Ressorts – wie etwa des Justiz- oder Gesundheitsministeriums – dazu führt, dass die Auswirkungen neuer Regelungen überhaupt nicht mehr festgestellt werden können. Die Neuregelungsdynamik überrollt die Wirkungsanalyse.
6. Licht und Schatten: Es gibt Beispiele insgesamt verunglückter Gesetzgebung und klarer gut gegliederter Gesetze. Beispiele für ersteres sind das GKV-WSG und in weiten Teilen die Unternehmenssteuerreform, Gesetz zur Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltungen, Beispiele für gute Gesetze sind das reformierte Versicherungsvertragsgesetz, das Finanzverwaltungsgesetz, das Gesetz zur Reform des Personenstandsrechts und das Bundeswasserstraßengesetz.
7. Der Gesetzgeber könnte die Geschwindigkeit für Änderungsgesetze bedeutend reduzieren, wenn er seine Produkte besser unter Kontrolle hielte. Dies geschieht durch Zeitgesetze und regelhafte Berichtspflichten der Bundesregierung. Beides setzt eine nachträgliche Evaluation (ex-post) durch Parlament und Regierung voraus.

8. Insgesamt sollte der Gesetzgeber nicht so viel regeln - was oft gesagt worden ist - und ein besseres Augenmaß dafür finden, was „wesentlich“ ist, also durch das Parlament selbst geregelt werden muss, und was als Detailregelung in eine Verordnung oder sogar subdelegierte Regelungsetzung abgedrängt werden kann.

9. Alle Bemühungen von Ministerien und Parlament zur Evaluierung und Kosten und Bürokratielasten können nur dann wirksam werden, wenn dahinter ein starker politischer Wille steht.

10. Die Vorstellung vom paternalistischen Staat sollte mehr und mehr liberalen Gedanken weichen. Der Staat auf allen Ebenen muss etwas nur dann regeln, wenn die Gesellschaft zur Selbstregulierung außer Stande ist. Manche Rechtsbereiche – wie die Berufsbildregelung, die Regelung der Subventionen, der Agrarmarkt und das AGG – lassen eine hinreichende Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips vermissen.

11. Subsidiarität heißt Regelung auf der richtigen Ebene. Die Kompetenzbereiche der EU, des Bundes, der Länder und der Kommunen sollten deutlicher getrennt werden, Doppelzuständigkeiten wie im Medienrecht müssen unbedingt vermieden werden.

12. Gesetzgebung braucht oft mehr Zeit! Wer im Bundestag und Bundesrat abstimmt, muss wissen worüber er abstimmt. Unüberschaubare Gesetzespakete wie die Schilyschen Sicherheitspakete, das GKV-WSG und die Ausländergesetzgebung, die durch das Verfahren „gejagt“ werden, können nicht konsistent, verständlich und fehlerfrei sein!

13. Die Verständlichkeit und Transparenz erschwerende Teilung von Gesetzen in zustimmungs- und nicht zustimmungsbedürftige Teile sowie „Huckepackgesetze“ sind zu unterlassen.

14. Die Grenze zwischen allgemein verständlicher Sprache und Fachsprache wird in sehr vielen Normen nicht beachtet. An Fachadressaten gerichtete Normen können und müssen sich einer Spezialsprache bedienen, dürfen aber nicht in für Nichtfachleute völlig unzugängliche Formulierungen abgleiten.

15. Das Dilemma der Verweisungstechnik ist bekannt: Kürze oder Verständlichkeit der Norm? Die Studie hat ergeben, dass das Verständlichkeitsproblem durch sich häufende Verweisungen auf Europäisches Recht verschärft wird.

16. Von Legaldefinitionen muss vernünftiger Gebrauch gemacht werden. Eine Definition, was ein „Gefahrgut“ im Sinne von Transportvorschriften ist, ist hilfreich; eine Definition, was ein Feuerzeug oder Fahrrad ist, ist entbehrlich.

17. Rechtssicherheit und Rechtsvertrauen werden erheblich beschädigt, wenn Vorschriften keine Bestandskraft haben. Das ist bei einer hohen Frequenz von Änderungsgesetzen ebenso der Fall wie bei Normen, die der Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht nicht standhalten.

18. Kostenschätzungen ist der Beginn jeder Wirkungsprüfung einer Norm. Wer keine Kosten misst, kann keine Prognose über die Gesetzeswirkung abgeben und keine kostengünstigere – effizientere – Alternative wählen.

19. Ein qualitativ gutes Gesetz ist geeignet, das vom Gesetzgeber gesetzte Ziel zu erreichen. Das Ziel muss in der Gesetzesbegründung mehr als bisher präzisiert und treffend dargestellt werden, damit sich die Norm am Ziel messen lassen kann. Eine unklare, verschleierte und nur scheinlegitimierende Darstellung des gesetzgeberischen Zieles in der Begründung ist zu unterlassen.

20. Je mehr Normen erlassen werden, je häufiger sie geändert werden und je komplexer die Inhalte sind, desto wichtiger ist eine periodische oder permanente Rechtsbereinigung. Rechtsbereinigung trägt zur Ent-Regelung und beginnt beim EU-Recht.

21. Bei allen Bemühungen um „bessere Gesetzgebung“ ist eine enge Kooperation der Europäischen Instanz, von Bund, Ländern und Kommunen zwingend geboten.

22. Die Vernetzungsinstrumente des e-Government und der organisatorischen Zusammenarbeit (etwas one-stop-shop) bieten noch nicht ausgeschöpfte Möglichkeiten für die Entbürokratisierung.