Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung 11

Abschnitt 1 Wesen, Funktion und Erscheinungsformen des Rechts 13

Kapitel 1 Recht in der Demokratie 13

Bedeutung und Funktionen des Rechts 13
Die Ableitung des Rechts von Gott oder der Natur 14
Recht in der Demokratie ist ausschließlich Menschenwerk. 15
Gesetze sind verbindlich gewordene Politik. 16
Recht und Politik sind keine Gegensätze. 18
Recht als Beurteilungsmaßstab von Politik 19
Recht als zentrales Gestaltungselement in der Demokratie 20
Ordnungsrecht contra Gestaltungsrecht? 21
Die meisten Gesetze enthalten Angebote zur Lebensgestaltung. 22
Grenzen der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers 25

Kapitel 2 Erscheinungsformen des Rechts in der Bundesrepublik Deutschland 28

Die Verfassung, das Grundgesetz 28
Gesetze, Rechtsverordnungen 28
Satzungen 29
Recht der Europäischen Union (EU) 30
Allgemeine Regeln des Völkerrechts 31
Geltungsregeln bei widersprüchlichen Rechtsnormen, Normenhierarchie 31
Das Verhältnis von Bundsrecht und Landesrecht 32
Gesetzestypologien 33
Verwaltungsvorschriften 34

Abschnitt 2 Ansätze zu einer besseren Gesetzgebung 37

Kapitel 3 Gesetzgebung als Gegenstand von Wissenschaft und Politik 37

Gesetzgebungslehre 37
Maßnahmen der Bundesregierung 40

Better regulation als Thema in der EU und der OECD 43

Kapitel 4 Die angebliche, zu reduzierende Flut der Gesetze 45

Die lange Tradition der Klage über zu viele Gesetze 45
Die Mär von der steigenden Gesetzesflut 46
Die Zahl der Gesetze hat keine Aussagekraft 47
Strenge Notwendigkeitsprüfung 48
Befristung von Gesetzen 50
Vereinbarungen, Selbstverpflichtungen, regulierte Selbstregulierung 51
Klagen über und Maßnahmen gegen die angebliche Gesetzesflut ignorieren oft die Fakten. 52
Niemand muss die Gesamtheit unserer Gesetze kennen. 53
Umfangreiche Gesetzgebungstätigkeit ist einem demokratischen Rechtsstaat wesensgemäß. 54

Abschnitt 3 Gestaltungsaspekte guter Gesetze 55

Kapitel 5 Was bedeutet Qualität bei der Gesetzgebung? 55

Gründe für eine qualitative Gesetzgebung 56
Der Inhalt des Qualitätsbegriffs 58
Qualitätssicherungssysteme gewährleisten die Qualität von Produkten. 59
Gesetze sind Produkte, die im Gesetzgebungsverfahren hergestellt werden 59
Politische Aspekte, gesetzgebungsfachliche Standards, fachliche Kriterien 60

Kapitel 6 Die förmliche Ausgestaltung der Gesetze 63

Unterschiedliche Gesetzgebungskultur 63
Drei Arten von Gesetzen 64
Rechtsförmliche Gestaltung der Gesetze 66

Kapitel 7 Qualitätskriterien für Gesetze 67

Fließender Übergang zwischen Rechtsförmlichkeitsgesichtspunkten und Qualitätsaspekten 67
Prüffragen, Prüfkataloge 67
Unterschiedliche Qualitätsaspekte 69
Gesetzgebungsfachliche Anforderungen an die Ausgestaltung der Gesetze 70
Leichte Erkennbarkeit der Gliederungsgesichtspunkte 71

Erkennbarkeit der Grundregelungen des Gesetzes 72
Gesetzessprache 73
Sprachliche Eleganz? 74
Eindeutigkeit der Regelung 74
Gesetzgebungsfachliche Anforderungen bezüglich der Anwendung des Gesetzes 75
Effizienz, Praktikabilität, Vollzugstauglichkeit 75
Prüfung der Anforderungen durch systematische Gesetzesfolgenabschätzung 76
Gesetzgebungsfachliche Anforderungen bezüglich der Einpassung des neuen Gesetzes in die bestehende Rechtsordnung 77
Widerspruchsfreiheit zu bestehendem Recht 77
Vorrangige Regelung nach Lebenssachverhalten statt nach Zuständigkeiten 80
Kodifikationen 81
Vollständige Zitierung aufgehobener und geänderter Vorschriften 82
Gute Auffindbarkeit gesetzlicher Regelungen 82
Ungeeignete Kriterien 83
Gerechtigkeit 83
Wirksamkeit 84
Akzeptanz 85
Formulierung und Festlegung gesetzgebungsfachlicher Anforderungen 85
Qualitätsaspekte bei Rechtsverordnungen 86

Abschnitt 4 Das Gesetzgebungsverfahren 89

Kapitel 8 Die rechtlichen Regelungen des Gesetzgebungsverfahrens im Grundgesetz 89
Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder durch Föderalismusreform I neu geregelt 89
Nur wenige Vorschriften zum Gesetzgebungsverfahren im Grundgesetz 90
Initiativrecht 90
Das Verfahren bei Gesetzesvorlagen der Bundesregierung und des Bundesrates 91
Das Beratungsverfahren im Bundestag 92

Die Beteiligung des Bundesrates nach Beschlussfassung durch den Bundestag 93
Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes 93
Keine weiteren rechtlichen Bindungen im Gesetzgebungsverfahren 94

Kapitel 9 Überblick über den Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens in der Praxis 98

Ministerien tragen in der Praxis die Hauptlast der Gesetzesvorbereitung und -formulierung. 98
Anlässe für die Erarbeitung eines Gesetzentwurfs 102
Die Erarbeitung des Gesetzentwurfs im Ministerium 104
Outsourcing von Gesetzentwürfen 104
Beteiligungen 105
Die Ressortabstimmung 106
Beteiligung der Länder, kommunalen Spitzenverbände, Fachkreise und Verbände 107
Abstimmungen und Beteiligungen erfolgen am ausformulierten Referentenentwurf. 107
Informelle Abstimmung zwischen Regierung und Regierungsfraktionen 108
Beratungen der Gesetzentwürfe im Bundestag 109
Beratungsverfahren im Bundesrat 111

Kapitel 10 Erarbeitung und Ausgestaltung der Gesetzentwürfe in den Bundesministerien 112

Vorgaben der GGO für den Gesetzentwurf und seine Begründung. 112
Die Instrumente zur Erfüllung der GGO-Vorgaben und gesetzgebungsfachlicher Anforderungen 114
Beteiligungen 114
Beteiligung der Bürger über das Internet? 115
Systematische Gesetzesfolgenabschätzung 116
Nutzung von Eckwerte-Papieren, Grünbüchern und Weißbüchern 119
Synoptische Darstellung bei Änderungsgesetzen 119
Organisation/Personal 120
Eigenständige Gesetzgebungseinheiten in den Ministerien 120
Gesetzgebungsamt? 122

Kapitel 11 Politische Aspekte und Mechanismen des Gesetzgebungsverfahrens 124
Kompromissbildung 124
Zeitdruck 125
Verstecken unpopulärer Regelungen 126
Lobbyismus, Fachbruderschaften 127
Beschränkung auf das Machbare? 129

Kapitel 12 Gesamtkonzeption zur Sicherung der Qualität der Gesetze 130
Gesamtansatz erforderlich 130
Politische Vereinbarung 131

Abschnitt 5 Weitere Aspekte der Rechtsetzung 133

Kapitel 13 Gesetzgebung in den Bundesländern 133
Die Zuständigkeit der Länder für die Gesetzgebung 133
Die inhaltliche Koordinierung der Ländergesetzgebung 134
Die verfassungsrechtlichen Regelungen zur Gesetzgebung in den Ländern 135
Die Praxis der Gesetzgebung in den Ländern 135
Satzungsrecht 137

Kapitel 14 Nach dem Inkrafttreten eines Gesetzes ist die Diskussion noch nicht zu Ende. 139
Die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts 139
Weiterer Klärungs- und Diskussionsbedarf 139
Die Verengung der Interpretationsspielräume 140
Bedingungen für die Anwendung von Gesetzen 141
Evaluierung 142
Rechtsbereinigung 143

Kapitel 15 Gesetzgebung zwischen Politik und Recht 145

Literaturverzeichnis 149

Geschäftsordnungen 153