

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

---

**Band 528**

**Theorie und Praxis  
parlamentarischer Gesetzgebung**

— besonders des 9. Deutschen Bundestages (1980-1983) —

**Von**

**Helmuth Schulze-Fielitz**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**HELMUTH SCHULZE-FIELITZ**

**Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 528**

# Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung

— besonders des 9. Deutschen Bundestages (1980-1983) —

Von

Helmuth Schulze-Fielitz



**Duncker & Humblot · Berlin**



Als Habilitationsschrift auf Empfehlung  
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bayreuth  
gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Schulze-Fielitz, Helmuth:**

Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung: bes. d.  
9. Dt. Bundestages (1980-1983) / von Helmuth Schulze-Fielitz. —  
Berlin: Duncker u. Humblot, 1988

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 528)

Zugl.: Bayreuth, Univ., Habil.-Schr., 1986

ISBN 3-428-06376-7

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1988 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Hagedornsatz, Berlin 46

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-06376-7

*Für Christiane, Alexander,  
Friedemann und Maximilian*



## Vorwort

Wer Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung thematisch umfassend angehen wollte, der käme wohl kaum je zu einem Abschluß. Auch diese Arbeit kann nur einigen Perspektiven unter vielen nachgehen. Im Mittelpunkt steht eine empirisch orientierte Bestandsaufnahme der Gesetzgebungsarbeit des (9.) Deutschen Bundestages (bes. Kapitel IV und IX bis XI). Sie füllt den verfassungsrechtlichen Rahmen anders aus, als es ein allein an Normtexten orientierter Ansatz erarbeiten könnte. Eine solche Bestandsaufnahme ist nicht ohne theoretische Voraussetzungen möglich. Der reale Gesetzgebungsprozeß bestätigt und illustriert verfassungstheoretische Thesen (in Kapitel VIII), die das Verfahren parlamentarischer Gesetzgebung als einen Kommunikations-, Aushandlungs- und Entscheidungsprozeß und seine vertragsartigen Ergebnisse insoweit als immer wieder neue Konkretisierung und Fortschreibung der Verfassung als Vertrag interpretieren. Ein derartiger theoretischer Zugang ergänzt andere, hier nur bilanzierte Ansätze, die im Mittelpunkt der bisherigen verfassungsrechtlichen und -theoretischen Diskussion stehen. Alle zusammen mögen sich zu Bausteinen fügen, die einmal das Fundament für eine im Entstehen befindliche Gesetzgebungslehre bilden könnten. Es ist allerdings bislang kaum mehr als eine Hoffnung, daß die Gesetzgebungswissenschaft wirklich einen Ausweg aus dem Prozeß der Verrechtlichung unserer Alltagswelt weisen könnte.

Diese Arbeit lag im Sommersemester 1986 der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bayreuth als Habilitationsschrift vor. Literatur und Rechtsprechung aus der Zeit nach dem 1. 5. 1986 konnten nur gelegentlich nachgetragen werden.

Mein herzlicher Dank gilt an erster Stelle meinem verehrten Lehrer, Herrn Prof. Dr. Peter Häberle. Sein Vorbild und seine ständige Ermutigung und vertrauensvolle Förderung über viele Jahre haben mir und der Arbeit mehr geholfen, als ich an dieser Stelle ausdrücken könnte. Herrn Prof. Dr. Walter Schmitt Glaeser verdanke ich ein ebenso faires wie anregendes Zweitgutachten. Im übrigen bin ich vielen zu Dank verpflichtet, im Großen wie im Kleinen: der Deutschen Forschungsgemeinschaft (für ein Stipendium und einen Druckkostenzuschuß), meinen Eltern, der hilfreichen Patentante, den leselustigen Freunden oder den am alltäglichen Gesetzgebungsprozeß beteiligten Gesprächspartnern. Vor allem bin ich meiner Frau dankbar, die als Ehefrau und Mutter wie als Ministerialbeamtin wesentlich dazu beigetragen hat, daß ich bei der Arbeit an diesem Buch den Boden der Realität, wie ich hoffe, nicht verlassen habe.

*Helmuth Schulze-Fielitz*





# Gliederungsübersicht

<b>A. Ausgangspunkte für die Analyse der modernen Gesetzgebung</b>	<b>1</b>
I. Gesetzgebung als symptomatischer Wachstumsprozeß .....	1
1. Erscheinungsformen des Gesetzgebungswachstums .....	1
2. Erklärungsansätze .....	4
3. Kritik der „Gesetzesflut“ .....	9
4. Therapeutische Patentrezepte? .....	12
5. Anti-Kritik: „Gesetzesflut“ als Symptom .....	17
6. Zwischenbilanz .....	20
II. Auf der Suche nach Hilfen: Wege und Ansätze einer Gesetzgebungswissenschaft .....	22
1. Neuere Anstöße für eine Gesetzgebungswissenschaft .....	22
2. Widerstände gegen eine Gesetzgebungslehre .....	27
3. Die Heterogenität der Gesetzgebungslehren als Problem — Gesetzgebungslehre als Steinbruch .....	31
4. Die Anforderungen an eine verfassungsstaatliche Gesetzgebungslehre ..	35
5. Methodische Folgerungen für den Fortgang der Untersuchung .....	37
<b>B. Erscheinungsformen der Gesetze — am Beispiel der Praxis des 9. Deutschen Bundestages</b>	<b>39</b>
III. Probleme einer Typologie der Gesetze .....	39
1. Der Sinn einer typologischen Betrachtung der Gesetze .....	39
2. Begriffliche Vorgaben des Grundgesetzes .....	41
3. Begriffsprägungen in der wissenschaftlichen Diskussion .....	46
4. Spezielle Probleme einer Typologie der Gesetzgebungspraxis der 9. Wahlperiode .....	72
IV. Die Gesetze des 9. Deutschen Bundestages in typologisierendem Überblick	79
1. Die Vertragsgesetzgebung nach Art. 59 II 1 GG .....	79
2. Die international determinierte Kooperationsgesetzgebung .....	83
3. Die Kodifikationsgesetzgebung .....	88
4. Die Anpassungsgesetzgebung .....	94
5. Einige allgemeine Folgerungen .....	132
<b>C. Theorien zur parlamentarischen Gesetzgebung</b>	<b>135</b>
V. Parlamentsgesetzgebung und allgemeine Regelungstheorie .....	135
1. Das Gesetz und die Krise der Rechtsquellenlehre .....	135
2. Die Relativität des parlamentarischen Gesetzes .....	136

3. Das Gesetz im Prozeß arbeitsteiliger Rechtskonkretisierung .....	139
4. Das Gesetz und seine Anwendung .....	143
5. Abhilfe durch Reanimierung klassischer Modellvorstellungen? .....	149
6. Die Schlüsselstellung des Parlamentsgesetzes .....	152
<b>VI. Verfassungsrechtliche Bestimmungen der Parlamentsgesetze .....</b>	<b>156</b>
1. Verfassungsrechtlicher Begriff des Gesetzes .....	156
2. Der Vorbehalt des Gesetzes in der neueren Entwicklung .....	157
3. Eine Synthese: Die Wesentlichkeitsdoktrin .....	162
4. Gesetzgebung als Verfassungsverfahren .....	177
<b>VII. Funktionen der Gesetzgebung .....</b>	<b>184</b>
1. Rechtssetzung zwischen Anpassung und aktiver Gestaltung .....	184
2. Die Reichweite des gesetzlichen Gestaltungsanspruchs .....	188
3. Die Unvermeidbarkeit von Rechtssetzung .....	196
4. Einige zentrale Funktionen heutiger parlamentarischer Gesetzgebung ..	198
5. Die Unersetzbarkeit des Gesetzgebungsverfahrens .....	206
<b>VIII. Gesetzgebung als Konkretisierung der Verfassungsvertragsgerechtigkeit ...</b>	<b>213</b>
1. Verfassung als Vertrag .....	213
2. Zur Ergiebigkeit des vertragstheoretischen Modells .....	219
3. Verfassungs(vertrags)gerechtigkeit .....	227
4. Gesetzgebung als vertragliche Konkretisierung des Verfassungsvertrages	231
5. Realvertragliche Elemente in der Gesetzgebung .....	239
6. Reziprozität als Basis der Gesetzgebung .....	241
7. Gesetzgebung zwischen politisch-strategischem Handeln und diskursiver Rechtfertigung .....	246
<b>D. Die parlamentarische Gesetzgebungspraxis, besonders in der 9. Legislaturperiode</b>	<b>255</b>
<b>IX. Bundesgesetzgebung als abgestuft kontrollierter Kommunikations-, Verhand- lungs- und Entscheidungsprozeß .....</b>	<b>255</b>
1. Gesetzgebung als Prozeß .....	255
2. Das vorparlamentarische Verfahren als erste Strukturgebung des Gesetzes- entstehungsprozesses .....	280
3. Der Gesetzgebungsprozeß im Bundestag als diskursives Verfahren parla- mentarischer Kontrolle .....	292
4. Parlamentarische Kontrollinstanzen und rechtliche Verfahrensstationen .	301
5. Das informale Gesetzgebungsverfahren .....	354
6. Das nachparlamentarische Gesetzgebungsverfahren .....	361
7. Bilanz: Das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren als institutionalisi- erte Annäherung an Verfassungsgerechtigkeit durch Kontrolle .....	371
<b>X. Politik durch Gesetzgebung als Kompromiß- und Mehrheitsentscheidung .</b>	<b>375</b>
1. Gesetzgebung als Politik .....	375
2. Die Erforderlichkeit der Gesetzgebung als politische Grundsatzentschei- dung .....	379
3. Der politische Prozeß als Grenze für rationale Gesetzgebung .....	393
4. Gesetzgebung als institutionalisierte Kompromißbildung .....	404
5. Die Mehrheitsentscheidung .....	443

Gliederungsübersicht	XI
XI. Rationalität als Maßstab der Gesetzgebung	454
1. Gesetzgebung zwischen Rationalität und Politik	454
2. Instanzen distanzierender Rationalisierung	461
3. Gesichtspunkte materieller Rationalität	480
4. Die formale Qualität von Gesetzen	514
5. Rationalität durch Verfassungsrecht	541
6. Grenzen gesetzgeberischer Rationalität	553
<b>E. Zusammenfassung in Thesen</b>	562
<b>Literaturverzeichnis</b>	576
<b>Sachregister</b>	646

# Inhaltsverzeichnis

<b>A. Ausgangspunkte für die Analyse der modernen Gesetzgebung</b>	<b>1</b>
I. Gesetzgebung als symptomatischer Wachstumsprozeß	1
1. Erscheinungsformen des Gesetzgebungswachstums	1
a) Gesetzgebung als Teilelement der Verrechtlichung in Staat und Gesellschaft?	1
b) Intensive und extensive Wachstumsprozesse	2
c) Quantitative und qualitative Indikatoren	3
2. Erklärungsansätze	4
3. Kritik der „Gesetzesflut“	9
a) Legistische Ebene	9
b) Verfahrensebene	10
c) Politische Ebene	10
d) Die Kritik an zu zahlreichen Gesetzen	11
e) Die Freiheit des Bürgers als juristischer Fixpunkt	12
4. Therapeutische Patentrezepte?	12
a) Vereinfachungsstrategien	13
b) Abschichtungsstrategien	14
c) Organisatorische Verbesserung des Gesetzgebungsverfahrens	15
d) Appelle an den guten Willen der Gesetzesmacher	16
e) Passiv-resignative Strategien	17
5. Anti-Kritik: „Gesetzesflut“ als Symptom	17
a) Die lange Tradition der Gesetzeskritik	17
b) Die internationale Ubiquität der Verrechtlichung	18
c) Differenzierungsnotwendigkeiten	19
d) Die empirischen Defizite der Juristen-Diskussion	20
6. Zwischenbilanz	20
II. Auf der Suche nach Hilfen: Wege und Ansätze einer Gesetzgebungswissenschaft	22
1. Neuere Anstöße für eine Gesetzgebungswissenschaft	22
a) Fünf zentrale Impulse	22
b) Der ungeklärte Status der Gesetzgebungslehre(n)	26

2. Widerstände gegen eine Gesetzgebungslehre .....	27
3. Die Heterogenität der Gesetzgebungslehren als Problem — Gesetzgebungslehre als Steinbruch .....	31
a) Gesetzgebungslehre als methodisch-wissenschaftstheoretisches Problem .....	31
b) Gesetzgebungslehre als Theorie-Praxis-Problem .....	32
c) Folgerungen: Gesetzgebungswissenschaft als Integrationswissenschaft .....	34
4. Die Anforderungen an eine verfassungsstaatliche Gesetzgebungslehre ..	35
a) Verfassungsstaatliche Gesetzgebungslehre als Rahmenprogramm ....	35
b) Politische Neutralität der Gesetzgebungslehre .....	36
5. Methodische Folgerungen für den Fortgang der Untersuchung .....	37
<b>B. Erscheinungsformen der Gesetze —</b>	
<b>am Beispiel der Praxis des 9. Deutschen Bundestages</b>	
	39
III. Probleme einer Typologie der Gesetze .....	39
1. Der Sinn einer typologischen Betrachtung der Gesetze .....	39
2. Begriffliche Vorgaben des Grundgesetzes .....	41
a) Einzelbereichsgesetze .....	41
b) Sachliche Regelungsgebiete .....	43
c) Vom Grundgesetz vorausgesetzte Gesetzestypen .....	43
3. Begriffsprägungen in der wissenschaftlichen Diskussion .....	46
a) Rechtstheoretische Betrachtungsweisen .....	46
aa) Begrenzung auf Rechtsgesetze .....	46
bb) Semantisch geschönte Gesetze .....	47
cc) Normlogische Verallgemeinerungen .....	48
b) Gesetzgebungspragmatische Betrachtungsweise .....	49
c) Verfassungsrechtliche Ebene .....	53
aa) Gesetzgebung im Bundesstaat .....	53
(1) Die Verteilung der Gesetzgebungsbefugnisse .....	53
(2) Abschichtungen im Gesetzgebungsverfahren .....	57
bb) Gesetze als „klassische“ Form des Rechtsstaates .....	58
cc) Sozialstaatlich-leistungsstaatliche Schwerpunkte .....	61
dd) Demokratische Gesetzgebung .....	64
Inkurs: Das steuernde Entwicklungsgesetz .....	65
d) Gesellschaftstheoretische Ebene .....	65
aa) Makrotheoretische Perspektive .....	65
bb) Politisch-mikrosoziologischer Ansatz über Gesetze .....	66
cc) Effektivitätsperspektive bei Gesetzen .....	67
e) Raumstrukturelle Ebene .....	68



f) Zeitstrukturelle Betrachtungsweise .....	69
g) Sachstrukturelle Ebene .....	71
4. Spezielle Probleme einer Typologie der Gesetzgebungspraxis der 9. Wahlperiode .....	72
a) Kritik der Gesetzesbezeichnungen .....	72
b) Fragerichtungen einer empirisch angemessenen Typologisierung .....	74
c) Die Repräsentativität der 9. Legislaturperiode als Stichprobe .....	76
IV. Die Gesetze des 9. Deutschen Bundestages in typologisierendem Überblick .....	79
1. Die Vertragsgesetzgebung nach Art. 59 II 1 GG .....	79
a) Vergleichende Statistik .....	79
b) Zur Analyse der Vertragsgesetze nach Art. 59 II 1 GG .....	81
2. Die international determinierte Kooperationsgesetzgebung .....	83
a) Europa als Dimension innerstaatlicher Gesetzgebung .....	84
b) Sonstige internationale Verpflichtungen .....	85
c) Zur Analyse der typischen Kooperationsgesetzgebung .....	86
3. Die Kodifikationsgesetzgebung .....	88
a) Die Gegenstandsbereiche der Kodifikationsgesetze .....	89
b) Charakteristische Eigenarten der Kodifikationsgesetze im Vergleich mit Reformgesetzen .....	91
4. Die Anpassungsgesetzgebung .....	94
a) Allgemeines .....	94
Inkurs: Reformgesetze zwischen Kodifikations- und Anpassungsgesetzen .....	96
b) Gesetze zur Selbstorganisation des Staates als Handlungs- und Wirkungseinheit .....	97
aa) Organisation .....	97
bb) Informationsbeschaffung .....	100
cc) Selbstentlastungsreaktionen .....	101
dd) Einige Auffälligkeiten der Selbstorganisationsgesetzgebung .....	102
c) Gefahrenabwehr und Sicherung .....	104
aa) Strafgesetzgebung .....	104
bb) Besondere Sicherheitsgesetzgebung .....	105
cc) Die Sicherheitsgesetzgebung im Kontrast zur Ordnungsgesetzgebung .....	106
d) Gesetzgebung als Ordnungsrahmen für Wirtschaft und Gesellschaft .....	106
e) Verteilungsgesetzgebung .....	109
aa) Allgemeines: Der Finanzstaat als Kräfteparallelogramm von steuer-, sozial-, leistungs- und interventionsstaatlichen Imperativen .....	110
bb) Periodische gesetzliche Anpassungen an die (z. T. inflationsbedingte) Finanz- und Wirtschaftsentwicklung .....	111
cc) Haushaltsgesetze .....	114
dd) Steuer(erhöhungs)gesetze .....	117

ee) Haushaltsanpassungsgesetze .....	118
ff) Wirtschafts- und sozialpolitische Interventionsgesetzgebung .....	122
gg) Zur Analyse der Verteilungsgesetzgebung .....	126
f) (Selbst-)Korrekturgesetzgebung .....	128
aa) Aufhebungsgesetze .....	128
bb) Schnellkorrekturgesetze .....	129
cc) Klarstellungsgesetze .....	130
dd) Zur Analyse der (Selbst-)Korrekturgesetzgebung .....	131
5. Einige allgemeine Folgerungen .....	132
a) Die Irreführung durch quantifizierende Generalisierungen .....	132
b) „Gesetzesflut“ im 9. Deutschen Bundestag? .....	133
<b>C. Theorien zur parlamentarischen Gesetzgebung</b> .....	135
V. Parlamentsgesetzgebung und allgemeine Regelungstheorie .....	135
1. Das Gesetz und die Krise der Rechtsquellenlehre .....	135
2. Die Relativität des parlamentarischen Gesetzes .....	136
a) Die rechtstheoretische Dimension: Die relative gesetzliche Bindungskraft .....	136
b) Die sachliche Dimension .....	137
c) Die zeitliche Dimension: Die relative Dauerhaftigkeit .....	137
d) Die räumliche Dimension .....	138
e) Die relative Verfahrensgerechtigkeit .....	139
3. Das Gesetz im Prozeß arbeitsteiliger Rechtskonkretisierung .....	139
a) Die Unterschiedlichkeit von Gesetzen .....	139
b) Die Notwendigkeit komplementärer Normgebung .....	140
c) Rechtsnormenhierarchie? .....	143
4. Das Gesetz und seine Anwendung .....	143
a) Gesetz und Verwaltung .....	144
b) Gesetz und Gerichtsbarkeit .....	145
aa) Der Bedeutungszuwachs von Richterrecht .....	145
bb) Besonders: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit .....	147
c) Gesetz und gesellschaftliche Instanzen seiner Konkretisierung .....	149
5. Abhilfe durch Reanimierung klassischer Modellvorstellungen? .....	149
a) Rechtstheoretische Abschichtungsversuche .....	149
b) „Gewaltenteilung“ als Gegen-Argument? .....	150
6. Die Schlüsselstellung des Parlamentsgesetzes .....	152
a) Das Gesetz als zentrales Steuerungsmedium .....	152
b) Entstehungsprozeß und Gesetz .....	153
VI. Verfassungsrechtliche Bestimmungen der Parlamentsgesetze .....	156
1. Verfassungsrechtlicher Begriff des Gesetzes .....	156

2. Der Vorbehalt des Gesetzes in der neueren Entwicklung .....	157
a) Erweiterungstendenz I: Der Totalvorbehalt .....	158
b) Erweiterungstendenz II: Die Vergesetzlichung der Besonderen Gewalt- verhältnisse und der staatlichen Binnenorganisation .....	159
c) Erweiterungstendenz III: „Grundrechtspolitik“ .....	161
3. Eine Synthese: Die Wesentlichkeitsdoktrin .....	162
a) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	162
b) Kriterien des „Wesentlichen“ .....	163
aa) Die Grundrechtsrelevanz .....	164
bb) Das Demokratie-Kriterium .....	166
cc) Die rechts-, sozial- und bundesstaatliche Bedeutung .....	167
c) Der Parlamentsvorbehalt .....	169
aa) Die Differenz von Parlamentsvorbehalt und Gesetzesvorbehalt ..	169
bb) Neuere Abgrenzungsversuche .....	170
d) Kritische Diskussion der Wesentlichkeitsdoktrin .....	171
e) Folgerungen .....	174
4. Gesetzgebung als Verfassungsverfahren .....	177
a) Die begrenzte Sichtweise des GG-Textes .....	177
b) Gesetzgebung als Form und Verfahren .....	178
c) Verfassungsrechtliche Charakteristika des Gesetzgebungsverfahrens ..	179
d) Verfassungsverfahrenrechtliche Folgerungen .....	180
VII. Funktionen der Gesetzgebung .....	184
1. Rechtssetzung zwischen Anpassung und aktiver Gestaltung .....	184
a) Das unentrinnbare Erbe der Aufklärung .....	184
b) Die Evolution des Rechts .....	186
2. Die Reichweite des gesetzlichen Gestaltungsanspruchs .....	188
a) Die Unbestimmbarkeit einer feststehenden sachlichen Grenze der Rechtssetzung .....	188
b) Funktionale Äquivalente als Alternativen zum Recht? .....	189
aa) Subsidiarität des Rechts durch Regelungsverzichte .....	189
bb) Inkorporation außergesetzlicher Regelungen .....	190
cc) Finanzierungsanreize und sonstige Betroffenenaktivierung .....	191
dd) „Reflexives Recht“ .....	193
ee) Revitalisierung statt Verrechtlichung von sozialen Normen? ...	194
3. Die Unvermeidbarkeit von Rechtssetzung .....	196
a) Die begrenzte praktische Bedeutung der Alternativen zum Recht ...	196
b) Gesellschaft ohne Recht? .....	197
c) Minimierung von Recht durch „Entrechtlichung“? .....	198
4. Einige zentrale Funktionen heutiger parlamentarischer Gesetzgebung ..	198
a) Gesetzgebung als permanente Rechtsbereinigung .....	199

aa) Gesetzgebungstechnische Rechtsbereinigung .....	199
bb) Kodifikatorische Rechtsbereinigung .....	200
cc) Rechtsklärende Rechtsbereinigung, Richtigstellungen und Klarstellungen .....	203
b) Die Anpassungsgesetzgebung .....	204
5. Die Unersetzbarkeit des Gesetzgebungsverfahrens .....	206
a) Die demokratische Legitimation .....	207
b) Die Öffentlichkeit und Allgemeinheit der Gesetzgebung .....	208
c) Die Offenheit der Gesetzesberatungen .....	209
d) Integration durch Gesetzgebung .....	210
VIII. Gesetzgebung als Konkretisierung der Verfassungsvertragsgerechtigkeit ...	213
1. Verfassung als Vertrag .....	213
a) Verfassung als Generationenvertrag .....	213
b) Verfassung als Bundesvertrag .....	215
c) Verfassung als Gesellschaftsvertrag .....	217
d) Verfassung als Rahmen(-vertrag) .....	219
2. Zur Ergiebigkeit des vertragstheoretischen Modells .....	219
a) Die Kritik am Sozialvertragsgedanken .....	219
b) Die Renaissance der Vertragstheorie .....	221
c) Die Vertragsfiktion als regulative Gerechtigkeitsidee .....	223
d) Zur Plausibilität der Vertragskonstruktion .....	225
Exkurs: Verfassungsänderung als Vertrag .....	226
3. Verfassungs(vertrags)gerechtigkeit .....	227
a) Gerechtigkeit als Verfassungsgerechtigkeit .....	227
b) Verfassungsgerechtigkeit als Vertragsgerechtigkeit .....	228
c) Erscheinungsformen und Ebenen der Konkretisierung .....	229
aa) Das positive Verfassungsrecht und die Verfassungsrechtsdogmatik ..	229
bb) Verfassungsgerechtigkeit durch den Gesetzgeber .....	230
4. Gesetzgebung als vertragliche Konkretisierung des Verfassungsvertrages	231
a) Gesetzgebung als Konkretisierung des Verfassungsrechts .....	232
b) Gesetzgebung als Konkretisierung des impliziten Verfassungsvertrages	233
aa) Die nicht-rechtlichen Bestandteile der Verfassung .....	233
bb) Der Begriff des impliziten Verfassungsvertrages .....	234
cc) Die sachliche Zweckmäßigkeit dieser Begrifflichkeit .....	235
5. Realvertragliche Elemente in der Gesetzgebung .....	239
6. Reziprozität als Basis der Gesetzgebung .....	241
a) Zum Begriff der Reziprozität .....	241

b) Funktionsvoraussetzungen .....	243
c) Reziprozität als vertragsergänzender Gerechtigkeitsmaßstab .....	245
7. Gesetzgebung zwischen politisch-strategischem Handeln und diskursiver Rechtfertigung .....	246
a) Die Unterscheidung von politisch-strategischem und diskursivem Handeln .....	246
b) Der Begriff des allgemeinen praktischen und juristischen Diskurses .	247
c) Das Gesetzgebungsverfahren — ein juristischer Diskurs? .....	249
aa) Einschränkende Bedingungen .....	249
bb) Kritik .....	250
d) Folgerungen: Die Aufgabe des Gesetzgebungsverfahrens .....	252
 <b>D. Die parlamentarische Gesetzgebungspraxis, besonders in der 9. Legislaturperiode</b>	
	255
IX. Bundesgesetzgebung als abgestuft kontrollierter Kommunikations-, Verhand- lungs- und Entscheidungsprozeß .....	255
1. Gesetzgebung als Prozeß .....	255
a) Die (prinzipiell) offene Gesellschaft der Gesetzgeber .....	255
aa) Folgen des parlamentarischen Regierungssystems .....	255
bb) Parteipolitisierung .....	257
cc) Gesetzgebung im informalen Verfassungsstaat .....	259
dd) Der Bund und die Länder .....	260
(1) Der Bundesrat als formeller Gesetzesinitiant .....	260
(2) Die weiterreichende Rolle der Bundesländer im Gesetzge- bungsprozeß .....	262
ee) Die Rolle von Staatsorganen ohne Gesetzesinitiativrecht .....	263
ff) Gesellschaftliche Gruppen und einzelne Bürger als Gesetzgeber .	264
b) Impulse zur Gesetzgebung .....	266
aa) Typologisierung der Impulse .....	266
bb) Internationalrechtliche Impulse .....	267
cc) Impulse für Kodifikationsgesetze .....	268
dd) Anlässe für die Anpassungsgesetzgebung .....	270
(1) Verwaltungspraxis .....	270
(2) Gerichtsurteile .....	271
(3) Interessenverbände .....	275
(4) Der dynamische Gesetzgebungsprozeß .....	275
ee) Bilanz: Konzentrationsprozesse bei den Impulsgebern für Gesetze	276
c) Gesetzgebung im Prozeß der Verhandlungsdemokratie .....	277
2. Das vorparlamentarische Verfahren als erste Strukturgebung des Gesetzes- entstehungsprozesses .....	280
a) Charakteristische Kraftlinien des „Vor“-Verfahrens .....	280
aa) Die Kanalisierung (partei-)politischer Konflikte .....	280



bb) Die Sicherung der Regelungsakzeptanz durch frühzeitige Integration von Sachverstand und Interessenberücksichtigung .....	281
cc) Die methodische Versachlichung der Politik durch die Gesetzgebung als Bürokratisierungsprozeß .....	282
dd) Der Regierungsentwurf als (Regel-)Abschluß des vorparlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens .....	284
b) Das faktische Gesetzeserarbeitungsmonopol der Ministerialbürokratie(n)	285
aa) Die Insuffizienz des Bundestages als Gesetzesinitiant i. S. von Art. 76 Abs. 1 GG .....	286
bb) Gegentendenzen: Politische Anstoß-Wirkungen des Bundestages	289
3. Der Gesetzgebungsprozeß im Bundestag als diskursives Verfahren parlamentarischer Kontrolle .....	292
a) Begriff der Kontrolle .....	292
aa) Die zeitliche Dimension .....	293
bb) Das Verhältnis von Entscheidung und Kontrolle .....	294
cc) Einsichten aus der neueren rechtswissenschaftlichen Diskussion über Kontrolle .....	295
b) Allgemeine Folgerungen für das Gesetzgebungsverfahren .....	297
c) Kontrollkriterien .....	299
aa) Effektivität und Legitimation .....	299
bb) Zur Verbesserung der Gesetzesproduktion .....	300
cc) Kontrollrestriktionen .....	301
4. Parlamentarische Kontrollinstanzen und rechtliche Verfahrensstationen .	301
a) Die Stellungnahmen des Bundesrates .....	301
b) Die (Ausschuß-)Beratungen des Bundestages .....	304
aa) Erscheinungsformen der Änderungen .....	305
bb) Materielle Umgestaltungen aufgrund von Ausschußberatungen?	312
(1) Wesentliche materielle Änderungen .....	312
(2) Materiell unveränderte Gesetze .....	318
(3) Besonderheiten der Haushaltsgesetzgebung zwischen legislativ-routinierter Routine und politischem Konflikt .....	320
(4) Beobachtungen bei (partiell) fehlgeschlagenen Änderungsversuchen: Zur Dynamik der Ausschußberatungen .....	322
cc) Das Verhältnis der beteiligten Ausschüsse untereinander .....	323
dd) Ausschußänderungen zwischen Bundesrat und Bundesregierung	329
ee) Ausschußberatungen und Gesetzestyp .....	335
(1) Unterschiede der Beratungsintensität .....	335
(2) Auswirkungen des Diskontinuitätsgrundsatzes .....	336
ff) Ausschußanhörungen .....	337
gg) Die Rolle der Berichterstatter („Unterausschüsse“?) .....	342
hh) Bilanz: Ausschußberatungen als Korrektiv durch Kontrolle? ....	344
(1) Die qualitative Bedeutung der Entwurfsveränderungen .....	344
(2) Ausschußberatungen als Kompromißverhandlungen ? .....	346
(3) Das Ergebnis der Ausschußberatungen: Legitimation durch Kontrolle .....	347

c) Fraktionsberatungen .....	348
d) Die einzelnen Abgeordneten .....	349
e) Plenumsberatungen und Beschluß .....	351
5. Das informale Gesetzgebungsverfahren .....	354
a) Interfraktionelle Gesetzesinitiativen .....	355
b) Parallele informale Einflußinstanzen .....	356
c) Außerordentliche Verfahrensdurchbrechungen .....	357
d) Umgehungen der Stationen des Gesetzgebungsverfahrens .....	358
6. Das nachparlamentarische Gesetzgebungsverfahren .....	361
a) Der Bundesrat und die Rolle des Vermittlungsausschusses .....	361
aa) Der Bundesrat im Gesetzgebungsprozeß .....	361
bb) Der Vermittlungsausschuß .....	363
(1) Der Vermittlungsausschuß als Erscheinungsform institutionalisierter Kompromißbildung .....	363
(2) Das Beispiel der 9. Legislaturperiode .....	365
cc) Gesetzgebungstechnische Folgen der Stellung des Bundesrates im informalen Verfassungsstaat .....	368
b) Die weitere Konkretisierungsarbeit am Gesetzestext .....	370
7. Bilanz: Das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren als institutionalisierte Annäherung an Verfassungsgerechtigkeit durch Kontrolle .....	371
Exkurs: Volksgesetzgebung? .....	373
X. Politik durch Gesetzgebung als Kompromiß- und Mehrheitsentscheidung ..	375
1. Gesetzgebung als Politik .....	375
a) Politik als Freiheit zur alternativen Gestaltungsentscheidung .....	375
b) Trennung von Politik und Gesetzgebung? .....	376
c) Gesetzesrecht als spezifische Aggregatform von Politik .....	377
2. Die Erforderlichkeit der Gesetzgebung als politische Grundsatzentscheidung .....	379
a) Determinanten und Rahmenbedingungen .....	379
aa) Staatsaufgabenentwicklung und -kritik .....	379
bb) Verfassungsdirektiven für die Erforderlichkeit von Gesetzen? ..	380
cc) Finanzgesteuerte Politik .....	382
b) Allgemeine Kriterien für die Erforderlichkeit von Gesetzen .....	383
aa) Strafgesetzgebungstheoretische Beweislastregeln .....	383
bb) Verallgemeinerungen .....	384
c) Grundsatzprobleme der Erforderlichkeitsprüfung .....	385
aa) Die Ausgestaltung der Gesetze als politische Entscheidung .....	385
bb) Verfahrensprobleme der Erforderlichkeitsprüfung .....	387
cc) Erforderlichkeit und Privatisierung von Gesetzgebung als Problem materieller Kompetenzverteilung .....	387

d) Parlamentarische „Entrechtlichungs“-Tendenzen in der 9. Wahlperiode	389
3. Der politische Prozeß als Grenze für rationale Gesetzgebung	393
a) Strukturschwächen des Pluralismus als politische Grenze rationaler Gesetzgebung	393
b) Eigengesetzlichkeiten und Restriktionen der Politik	395
c) Der Zeitdruck im Gesetzgebungsverfahren	397
aa) Erscheinungsformen und Folgen	397
bb) Einige Ursachen — fehlende Abhilfemöglichkeiten?	400
4. Gesetzgebung als institutionalisierte Kompromißbildung	404
a) Die Vernachlässigung des politischen Kompromisses in der Gesetzge- bungstheorie	404
aa) Die tendenzielle Geringschätzung von Kompromissen	404
bb) Spezielle verfassungstheoretische Belastungen des Kompromißge- dankens	405
cc) Der Begriff des Kompromisses zwischen inhaltlichem Ergebnis und Verfahren	408
b) Gerechtigkeitsvoraussetzungen des Kompromißbildungsverfahrens	409
aa) Allgemeine Überlegungen zum Verfahren der Kompromißbildung	409
bb) Die ausbalancierte Vielfalt der Kompromißbildungsebenen	413
cc) Verfahrensrechtliche Strukturen im Lichte der Kompromißbildung	414
c) Erscheinungsformen von Kompromißregeln auf einzelgesetzlicher Ebene, besonders am Beispiel der 9. Wahlperiode	415
aa) Inhaltliche Lösungen	415
bb) Verfahrenskompromisse	420
cc) Besonders: Formelkompromisse als funktionell-rechtliches Pro- blem	423
(1) Hochabstrakte Gesetzesbegriffe als Delegationsnormen	423
(2) Qualitätskriterien für Formelkompromisse	425
dd) Der unterschiedliche Tiefgang von Kompromissen	427
d) Funktionen von Gesetzeskompromissen in der Verfassung des Pluralis- mus	429
aa) Kompromisse als notwendige Folge der Verfassung als Konfliktord- nung	429
bb) Der Gesetzeskompromiß im Spannungsfeld von Politik und Ratio- nalität	431
cc) Der Kompromiß als Bedingung für Mehrheiten und Konsens	432
dd) Besondere Funktionen von Gesetzeskompromissen	434
e) Gefahren und Grenzen der Rationalität von Kompromissen	437
aa) Einwände grundsätzlicher Art	437
bb) Prozedurale und gesetzesspezifische Gefahren	439
f) Wege zu „guten“ Kompromissen im Gesetzgebungsprozeß	441

5. Die Mehrheitsentscheidung .....	443
a) Die Mehrheitsregel als verfassungsstaatliche Notwendigkeit .....	443
b) Voraussetzungen und Grenzen des Mehrheitsprinzips .....	444
c) Die Mehrheitsverhältnisse in der 9. Wahlperiode .....	446
aa) Probleme der Mehrheitsfeststellung .....	446
bb) Tendenzen der Mehrheitsbildung in der 9. Wahlperiode .....	447
(1) Konsensuale Gesetzgebung .....	447
(2) Tendenzen der Kontroversgesetzgebung .....	450
(3) Mehrheitsverhältnisse bei erfolgreichen Gesetzesinitiativen des Bundesrates .....	453
XI. Rationalität als Maßstab der Gesetzgebung .....	454
1. Gesetzgebung zwischen Rationalität und Politik .....	454
a) Begriffe der Rationalität .....	454
b) Die Forderung nach rationaler Gesetzgebung und ihr Spannungsverhältnis zur Politik .....	455
c) Rationalität und Gesetzgebung .....	457
d) Verfahrensrechtliche Differenzierungen .....	459
aa) Rationalitätsebenen im Gesetzgebungsprozeß .....	459
bb) Distanz und Gesetzgebungsverfahren .....	459
2. Instanzen distanzierender Rationalisierung .....	461
a) Die Bundesregierung und ihre Ministerialbürokratie .....	461
aa) Die regierungsinterne Problemverarbeitung .....	461
bb) Kooperation mit regierungsexternem Sachverstand .....	464
b) Der Bundesrat .....	466
c) Der Bundestag .....	467
aa) Enquete-Kommissionen .....	467
bb) Ausschußberatungen .....	468
Inkurs: Gesetzgebungsspezifische Parlamentsreform .....	468
cc) Besonders: Anhörungen .....	470
d) Sonstige (z. T. verselbständigte) staatliche Instanzen .....	471
aa) Der Bundesrechnungshof und der Beauftragte für die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung .....	472
bb) Dauerhaft Staatsbeauftragte und gesetzliche Kommissionen .....	474
cc) Justiz .....	475
e) Gesellschaftliche Instanzen der Rationalisierung .....	475
aa) Die Rechtswissenschaft .....	476
bb) Formen institutionalisierter Rechtspolitik .....	478
cc) Sonstige Wissenschaftsimpulse .....	479
dd) Die (allgemeine) Öffentlichkeit .....	479
3. Gesichtspunkte materieller Rationalität .....	480
a) Rationalitätskriterien .....	480
b) Förderung des Alternativendenkens .....	481

aa) Alternativentwürfe und Entwürfe .....	482
bb) Aktivierung externen Sachverständes .....	483
cc) Einige Kreativitätsbedingungen für Alternativen .....	486
dd) Alternativen in der Gesetzgebungspraxis der 9. Wahlperiode ...	487
c) Rationalitätsgarantien für Abwägungen und Prognosen .....	490
aa) Die Ausschöpfung der Erkenntnisquellen .....	490
bb) Mindestmaß an empirisch-analytischem Sachverhaltenswissen .....	491
cc) Zum Ausmaß inhaltlicher Rationalität .....	493
dd) Forschungspflichten des vorparlamentarischen Gesetzgebers? ...	496
ee) Typische Folgenanalysen in der 9. Wahlperiode .....	497
ff) Kostenanalysen .....	503
d) Sicherungen für pluralistische Abwägungsprozeduren .....	507
aa) Die Zusammensetzung von Sachverständigenkommissionen .....	507
bb) Betroffenen-Analyse .....	509
cc) Pluralitäre Anhörungen? .....	510
e) Parlamentarische Gesetzesevaluation? .....	511
4. Die formale Qualität von Gesetzen .....	514
a) Formale Qualität als Rationalitätskriterium .....	514
b) Die Begründung von Gesetzen .....	516
aa) Probleme der Entwurfsbegründungen .....	516
bb) Die Gestaltung der Ausschlußberichte .....	520
c) Zweckbestimmungsklauseln in Gesetzen .....	521
d) Rechtsdogmatische Rationalität .....	523
aa) Rechtsdogmatik als Hilfe und Gefahr für den Gesetzgeber .....	523
bb) Offengelegte Erscheinungsformen .....	525
cc) Grenzen rechtsdogmatischer Rationalität .....	527
e) Kontinuität der Gesetzgebung .....	528
f) Die Vernetzung der Gesetzesregeln .....	530
g) Praktikabilität .....	532
aa) Allgemeines .....	532
bb) Praktikabilitätskriterien in der Gesetzgebungspraxis .....	533
h) Sachangemessenheit .....	536
i) Verständlichkeit .....	539
5. Rationalität durch Verfassungsrecht .....	541
a) Verfassungsrechtliche Auseinandersetzungen im Gesetzgebungsprozeß	542
aa) Unmittelbare regelungsbezogene verfassungsrechtliche Erörterungen .....	542
bb) Mittelbare bzw. allgemeine verfassungsrechtliche Diskussionen ..	546
b) Erste verfassungsgerichtliche Judikate .....	550
c) Verfassungsrechtliche Anschlußdiskussionen in Rechtsprechung und Lehre .....	551
d) Bilanz .....	552



6. Grenzen gesetzgeberischer Rationalität .....	553
a) Grenzen aus der Eigengesetzlichkeit der Politik .....	553
b) Grenzen wissenschaftlicher Rationalität .....	554
c) Besonders: Experimentelle Gesetzgebung .....	556
d) Rationalität und symbolische Gesetzgebung .....	558

<b>E. Zusammenfassung in Thesen</b>	562
-------------------------------------	-----

<b>Literaturverzeichnis</b>	576
-----------------------------	-----

<b>Sachregister</b>	646
---------------------	-----

## Abkürzungsverzeichnis und Zitiertechnik

1. *Abkürzungen* entsprechen grundsätzlich den Vorschlägen von *Hildebert Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 3. Aufl. 1983.

Ergänzend oder abweichend wird verwendet:

A	Ausschuß (z.B. InnenA)
AB	Ausschußbericht
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
DZ	Die Zeit
E	Entwurf (eines Gesetzes, z.B. StGB(E))
EB	Entwurfsbegründung
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FG	Festgabe
FR	Frankfurter Rundschau
FS	Festschrift
G	Gesetz
GedS	Gedächtnisschrift
KZfSS	Kölnener Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie
MS	Manuskriptseite
Wistra	Zeitschrift für Wirtschaft, Steuer, Strafrecht
WP	Wahlperiode (Legislaturperiode)
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZSR	Zeitschrift für schweizerisches Recht

2. Die *Abkürzungen* (nur) der Gesetze der 9. Deutschen Bundestages sind in einer gesonderten Liste alphabetisch mit ihrem vollständigen Titel und den Fundstellen zusammengestellt und *im Text kursiv* hervorgehoben; zur Zitiertechnik im einzelnen s. Kap. IV/Fn. 1. Im übrigen wurde im Hinblick auf das ergiebige Gesetzes(abkürzungs)verzeichnis von *Kirchner*, a.a.O., S. 293 ff. auf ein Fundstellenverzeichnis aller sonst erwähnten Gesetze verzichtet.
3. Mehrfach zitierte Bücher oder Beiträge in Büchern werden beim zweiten Male nur verkürzt mit Namen und einem Kurztitel unter Hinweis auf die Erstanmerkung mit bibliographisch vollständigen Angaben (oder Verweisen auf sie) zitiert. Einfache Ziffern (z.B.: Fn. 12) verweisen dabei auf eine Anmerkung im gleichen Kapitel; erfolgt eine Notation zusätzlich mit römischer Ziffer (z.B.: Fn. III/123), so wird auf eine Fußnote in einem anderen (vorausgehenden) Kapitel/Abschnitt verwiesen (im Beispiel: auf Fußnote 123 in Kapitel III).- Einige verfassungsrechtliche oder gesetzgebungstheoretische Standardwerke und spezielle, in der Arbeit besonders häufig zitierte Arbeiten werden ohne Hinweise auf eine Erstanmerkung zitiert; insoweit wird wegen genauerer Angaben auf das Literaturverzeichnis verwiesen.

## Verzeichnis der Abkürzungen der selbständigen Gesetze der 9. Wahlperiode

(ohne Vertragsgesetze nach Art. 59 Abs. 2 GG)

2. AbfÄndG Zweites Gesetz zur Änderung des Abfallbeseitigungsgesetzes (= *AbfG* i. d. F. v. 5. 1. 1977, BGBl. I, 41) vom 4. 3. 1982, BGBl. I, 281
6. AFGÄndG Sechstes Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes (= *AFG* v. 25. 6. 1969, BGBl. I, 582) (Wartezeitgesetz) vom 3. 8. 1981, BGBl. I, 802
- AFKG Gesetz zur Konsolidierung der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz — AFKG) vom 22. 12. 1981, BGBl. I, 1497
- AGVwZG Gesetz zur Ausführung des Europäischen Übereinkommens vom 24. November 1977 über die Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen im Ausland und des Europäischen Übereinkommens vom 15. März 1978 über die Erlangung von Auskünften und Beweisen in Verwaltungssachen im Ausland vom 20. 7. 1981, BGBl. I, 665
- AGZVvFG-N Gesetz zur Ausführung des Vertrages vom 17. Juni 1977 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Norwegen über die gegenseitige Anerkennung und Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen und anderer Schuldtitel in Zivil- und Handelssachen vom 10. 6. 1981, BGBl. I, 514
1. AMÄndG Erstes Gesetz zur Änderung des Arzneimittelgesetzes (= *AMG* v. 24. 8. 1976, BGBl. I, 2445) vom 24. 2. 1983, BGBl. I, 169
11. AnpG-KOV Elfte Gesetz über die Anpassung der Leistungen des Bundesversorgungsgesetzes (Elfte Anpassungsgesetz-KOV — 11. AnpG-KOV) vom 20. 11. 1981, BGBl. I, 1199
- AsylVfG Gesetz über das Asylverfahren (Asylverfahrensgesetz — AsylVfG) vom 16. 7. 1982, BGBl. I, 946
3. Aufenth-ÄndG-EWG Drittes Gesetz zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes/EWG (= *AufenthG-EWG* i. d. F. v. 31. 1. 1980, BGBl. I, 116) vom 11. 9. 1981, BGBl. I, 949
7. BAföGÄndG Siebentes Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (= *BAföG* i. d. F. v. 9. 4. 1976, BGBl. I, 989) vom 13. 7. 1981, BGBl. I, 625
2. BApoÄndG Zweites Gesetz zur Änderung der Bundes-Apothekerordnung (= *BApo* v. 5. 6. 1968, BGBl. I, 601) vom 13. 8. 1982, BGBl. I, 1138
3. BbÄndG Drittes Gesetz zur Änderung des Bundesbahngesetzes (= *BbG* v. 13. 12. 1951, BGBl. I, 955)(3. BbÄndG) vom 22. 12. 1981, BGBl. I, 1689

- BBVAnpG 81 Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 1981 (Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 1981 — BBVAnpG 81) vom 21. 12. 1981, BGBl. I, 1465
- BBVAnpG 82 Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 1982 (Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 1982 — BBVAnpG 82) vom 20. 12. 1982, BGBl. I, 1835
1. BeitrÄndG-EG Erstes Gesetz zur Änderung des Beitreibungsgesetzes-EG (= *BeitrG-EG* v. 10. 8. 1979, BGBl. I, 1429) vom 7. 8. 1981, BGBl. I, 807
- BerBiFG Gesetz zur Förderung der Berufsbildung durch Planung und Forschung (Berufsbildungsförderungsgesetz — BerBiFG) vom 23. 12. 1981, BGBl. I, 1692
3. BerlinFÄndG Drittes Gesetz zur Änderung des Berlinförderungsgesetzes (= *BerlinFG* i. d. F. v. 23. 2. 1982, BGBl. I, 225) vom 20. 12. 1982, BGBl. I, 1828
- BeschäftFG Gesetz über steuerliche und sonstige Maßnahmen für Arbeitsplätze, Wachstum und Stabilität (Beschäftigungsförderungsgesetz — BeschäftFG) vom 3. 6. 1982, BGBl. I, 641
- BesRÄndG Gesetz zur Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften vom 20. 12. 1982, BGBl. I, 1916
- BillBG Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung (BillBG) vom 15. 12. 1981, BGBl. I, 1390
9. BKGÄndG Neuntes Gesetz zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes (= *BKGG* i. d. F. v. 31. 1. 1975, BGBl. I, 412) vom 22. 12. 1981, BGBl. I, 1566
- BKleingG Bundeskleingartengesetz (BKleingG) vom 28. 2. 1983, BGBl. I, 210
1. BNotOÄndG Erstes Gesetz zur Änderung der Bundesnotarordnung (= *BNotO* v. 24. 2. 1961, BGBl. I, 97) vom 7. 8. 1981, BGBl. I, 803
- BtMNG Gesetz zur Neuordnung des Betäubungsmittelrechts vom 28. 7. 1981, BGBl. I, 681
6. BWÄndG Sechstes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes (= *BWG* i. d. F. v. 1. 9. 1975, BGBl. I, 2325) vom 7. 12. 1982, BGBl. I, 1613
- ERP-WiPIG 1981 Gesetz über die Feststellung der Wirtschaftspläne des ERP-Sondervermögens für das Jahr 1981 (ERP-Wirtschaftsplangesetz 1981) vom 31. 7. 1981, BGBl. I, 745
- ERP-WiPIG 1982 Gesetz über die Feststellung der Wirtschaftspläne des ERP-Sondervermögens für das Jahr 1982 (ERP-Wirtschaftsplangesetz 1982) vom 27. 7. 1982, BGBl. I, 1065
- ERP-WiPIG 1983 Gesetz über die Feststellung der Wirtschaftspläne des ERP-Sondervermögens für das Jahr 1983 (ERP-Wirtschaftsplangesetz 1983) vom 21. 2. 1983, BGBl. I, 129
- FischAufhG Gesetz über die Aufhebung fischereischeinrechtlicher Vorschriften vom 30. 7. 1981, BGBl. I, 778
- GrEstG 1983 Grunderwerbssteuergesetz (GrEstG 1983) vom 17. 12. 1982, BGBl. I, 1777

## XXVIII Abkürzungen der selbständigen Gesetze der 9. Wahlperiode

3. GüKÄndG Drittes Gesetz zur Änderung des Güterkraftverkehrsgesetzes (= *GüKG* i. d. F. v. 6. 8. 1975, BGBl. I, 2132) vom 9. 3. 1983, BGBl. I, 249
- HBeglG 1983 Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung und zur Entlastung des Bundeshaushalts (Haushaltsbegleitgesetz 1983) vom 20. 12. 1982, BGBl. I, 1857
- HG 1981 Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1981 (Haushaltsgesetz 1981) vom 13. 7. 1981, BGBl. I, 630
- HG 1982 Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1982 (Haushaltsgesetz 1982) vom 17. 2. 1982, BGBl. I, 161
- HG 1983 Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1983 (Haushaltsgesetz 1983) vom 20. 12. 1982, BGBl. I, 1811
2. HStruktG Zweites Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur (2. Haushaltsstrukturgesetz — 2. HStruktG) vom 22. 12. 1981, BGBl. I, 1523
- IRG Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG) vom 23. 12. 1982, BGBl. I, 2071
- KDVNG Gesetz zur Neuordnung des Rechts der Kriegsdienstverweigerung und des Zivildienstes (Kriegsdienstverweigerungs-Neuordnungsgesetz — KDVNG) vom 28. 2. 1983, BGBl. I, 203
- KHGÄndG Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhaus-Kostendämpfungsgesetz) (= *KHG* v. 29. 6. 1972, BGBl. I, 1009) vom 22. 12. 1981, BGBl. I, 1568
- KSVG Gesetz über die Sozialversicherung der selbständigen Künstler und Publizisten (Künstersozialversicherungsgesetz — KSVG) vom 27. 7. 1981, BGBl. I, 705
- KVEG Gesetz zur Ergänzung und Verbesserung der Wirksamkeit kostendämpfender Maßnahmen in der Krankenversicherung (Kostendämpfungs-Ergänzungsgesetz — KVEG) vom 22. 12. 1981, BGBl. I, 1578
- LStPauschG Gesetz zur Vereinfachung der Lohnsteuerpauschalierung für Teilzeitbeschäftigte vom 16. 12. 1982, BGBl. I, 1738
4. LwRenten-ÄndG Viertes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Landwirtschaftliche Rentenbank (= BGBl. III, 7624-1) vom 14. 12. 1981, BGBl. I, 1389
- LwSiedlÄndG Gesetz zur Änderung der Finanzierung landwirtschaftlicher Siedlungen (= *LwSiedlG* v. 15. 5. 1953, BGBl. I, 224) vom 25. 2. 1983, BGBl. I, 199
- MErhAngG Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen vom 20. 12. 1982, BGBl. I, 1912
- MikroZG Gesetz über die Durchführung einer Repräsentativstatistik der Bevölkerung und des Erwerbslebens (Mikrozensusgesetz) vom 21. 2. 1983, BGBl. I, 201
- MinAGG Gesetz zur Kürzung des Amtsgehalts der Mitglieder der Bundesregierung und der Parlamentarischen Staatssekretäre vom 22. 12. 1982, BGBl. I, 2007

- MinöBranntw- Mineralöl- und Branntweinsteuer-Änderungsgesetz 1981 (Minö-  
StÄndG 1981 BranntwStÄndG 1981) vom 20. 3. 1981, BGBl. I, 301
2. MinöStÄndG Zweites Gesetz zur Änderung des Mineralölsteuergesetzes (= *MinöStG*  
1964 i. d. F. v. 11. 10. 1978, BGBl. I, 1669) vom 22. 12. 1981, BGBl. I,  
1561
1. MOÄndG Erstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Durchführung der  
gemeinsamen Marktorganisation (= *MOG* v. 31. 8. 1972, BGBl. I,  
1617) vom 24. 5. 1982, BGBl. I, 625
- Montan- Gesetz zur Änderung des Montan-Mitbestimmungsgesetzes und des  
MitbestÄndG Mitbestimmungsergänzungsgesetzes vom 21. 5. 1981, BGBl. I, 441
3. MRBlnÄndG Drittes Gesetz zur Änderung mietrechtlicher und mietpreisrechtlicher  
Vorschriften im Land Berlin vom 3. 8. 1982, BGBl. I, 1106
- (1.) NHG 1982 Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan  
für das Haushaltsjahr 1982 (Nachtragshaushaltsgesetz 1982) vom  
11. 10. 1982, BGBl. I, 1389
2. NHG 1982 Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaus-  
haltsplan für das Haushaltsjahr 1982 (Zweites Nachtragshaushaltsge-  
setz 1982) vom 20. 12. 1982, BGBl. I, 1802
5. PBefÄndG Fünftes Gesetz zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (= *PBefG*  
i. d. F. vom 21. 3. 1961, BGBl. I, 241) vom 25. 2. 1983, BGBl. I,  
196
- (3.) PersAÄndG (Drittes) Gesetz zur Änderung des Gesetzes vom 6. 3. 1980 (= Gesetz  
über Personalausweise — *PersAG* — v. 6. 3. 1980, BGBl. I, 270) vom  
7. 8. 1981, BGBl. I, 806
4. PersAÄndG Viertes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise (= *PersAG*  
v. 6. 3. 1980, BGBl. I, 270) vom 25. 2. 1983, BGBl. I, 194
- PImpfAufhG Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes über die Pockenschutzimpfung vom  
24. 11. 1982, BGBl. I, 1529
- RAG 1982 Gesetz über die Anpassung der Renten der gesetzlichen Rentenversiche-  
rung im Jahr 1982 vom 1. 12. 1981, BGBl. I, 1205
3. SeemÄndG Drittes Gesetz zur Änderung des Seemannsgesetzes (= *SeemG* v.  
26. 7. 1957, BGBl. III, 9513-1) vom 1. 3. 1983, BGBl. I, 215
- SGB-X/3 Sozialgesetzbuch (SGB) — 10. Buch — Zusammenarbeit der Leistungs-  
träger und ihre Beziehungen zu Dritten (3. Kapitel) vom 4. 11. 1982,  
BGBl. I, 1450
- StHG Staatshaftungsgesetz vom 26. 6. 1981, BGBl. I, 553; für nichtig erklärt  
von BVerfGE 61, 149 ff
3. StiftHKÄndG Drittes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung einer  
Stiftung „Hilfswerk für behinderte Kinder“ (= *StiftHKG* v.  
17. 12. 1971, BGBl. I, 2018) vom 22. 12. 1982, BGBl. I, 2006
19. StrÄndG Neunzehntes Strafrechtsänderungsgesetz (19. StrÄndG) vom  
7. 8. 1981, BGBl. I, 808

XXX Abkürzungen der selbständigen Gesetze der 9. Wahlperiode

20. StrÄndG Zwanzigstes Strafrechtsänderungsgesetz (20. StrÄndG) vom 8. 12. 1981, BGBl. I, 1329
- StVÄndG Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes (= *StVG* v. 19. 12. 1952, BGBl. I, 837) vom 28. 12. 1982, BGBl. I, 2090
- StVUnfStatG Gesetz zur Durchführung einer Straßenverkehrsunfallstatistik (Straßenverkehrsunfallstatistikgesetz — StVUnfStatG) vom 22. 12. 1982, BGBl. I, 2069
- SubvAbG Gesetz zum Abbau von Subventionen und sonstigen Vergünstigungen, zur Erhöhung der Postablieferung sowie zur Klarstellung von Wohngeldregelungen (Subventionsabbaugesetz — SubvAbG) vom 26. 6. 1981, BGBl. I, 537
- TiefsBergbÄndG Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Tiefseebergbaus (= *TiefsBergbG* v. 16. 8. 1980, BGBl. I, 1457) vom 12. 2. 1982, BGBl. I, 136
14. VAÄndG Vierzehntes Gesetz zur Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes (= *VAG* i. d. F. v. 6. 6. 1931, RGBl. I, 315) vom 29. 3. 1983, BGBl. I, 377
- VAHRG Gesetz zur Regelung von Härten im Versorgungsausgleich vom 21. 2. 1983, BGBl. I, 105
- Verb-StÄndG 1982 Gesetz zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen (Verbrauchssteueränderungsgesetz 1982 — VerbStÄndG 1982) vom 22. 12. 1981, BGBl. I, 1562
- VerschmelzRiG Gesetz zur Durchführung der Dritten Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften zur Koordinierung des Gesellschaftsrechts (Verschmelzungsrichtlinie-Gesetz) vom 25. 10. 1982, BGBl. I, 1425
3. VwGOÄndG Drittes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung (= *VwGO* v. 21. 1. 1960, BGBl. I, 17) vom 20. 12. 1982, BGBl. I, 1834
- VZG 1983 Gesetz über eine Volks-, Berufs-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung (Volkszählungsgesetz 1983) vom 25. 3. 1982, BGBl. I, 369; z.T. für nichtig erklärt durch BVerfGE 65, 1 ff.
- WBeauftrÄndG Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages (Gesetz zu Art. 45b des Grundgesetzes — WBeauftrG) vom 16. 6. 1982, BGBl. I, 673
- Wehr-RÄndG 1983 Gesetz zur Änderung des Wehrrechts und des Zivildienstrechts vom 24. 2. 1983, BGBl. I, 179
4. WeinÄndG Viertes Gesetz zur Änderung des Weingesetzes (= *WeinG* v. 14. 7. 1971, BGBl. I, 893) vom 27. 8. 1982, BGBl. I, 1177
- WertgrErhG Gesetz zur Erhöhung von Wertgrenzen in der Gerichtsbarkeit vom 8. 12. 1982, BGBl. I, 1615
- WoBindÄndG Gesetz zur Änderung des Wohnungsbindungsgesetzes (= *WoBindG* i. d. F. v. 30. 7. 1980, BGBl. I, 1120), des Zweiten Wohnungsbaugesetzes (II. *WoBauG* i. d. F. v. 30. 7. 1980, BGBl. I, 1085) und des Wohnungsbaugesetzes für das Saarland (i. d. F. v. 10. 6. 1980, ABl. des Saarlandes, 802) vom 21. 7. 1982, BGBl. I, 969

10. WSÄndG Zehntes Gesetz zur Änderung des Wehrsoldgesetzes (= *WSG* i. d. F. v. 20. 2. 1978, BGBl. I, 265) vom 25. 1. 1982, BGBl. I, 69
1. ZahnHK-ÄndG Erstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Ausübung der Zahnheilkunde (= *ZahnHKG* v. 31. 3. 1952, BGBl. I, 221) vom 25. 2. 1983, BGBl. I, 187
2. ZerlÄndG Zweites Gesetz zur Änderung des Zerlegungsgesetzes (= *ZerlegG* i. d. F. v. 25. 2. 1971, BGBl. I, 145) (2. ZerlÄndG) vom 8. 12. 1981, BGBl. I, 1331
4. ZuckStÄndG Viertes Gesetz zur Änderung des Zuckersteuergesetzes (= *ZuckStG* i. d. F. v. 19. 8. 1959, BGBl. I, 645) vom 18. 2. 1983, BGBl. I, 101
- Zündw-MonAufhG Gesetz zur Abschaffung des Zündwarenmonopols vom 27. 8. 1982, BGBl. I, 1241





# A. Ausgangspunkte für die Analyse der modernen Gesetzgebung

## I. Gesetzgebung als symptomatischer Wachstumsprozeß

Gesetzgebung hat als rechtswissenschaftliches Thema einen steilen Karriereprung hinter sich; ihre „Krise“ scheint der gemeinsame diagnostische Nenner in der Veröffentlichungsflut der letzten Jahre zu sein. Das Krisenbewußtsein nährt sich aus sehr unterschiedlichen, teilweise gegensätzlichen Vorstößen. Dem begrifflich-terminologischen Wildwuchs (Verrechtlichung, Vernormung, Normenflut, Gesetzesinflation, Gesetzesflut, Gesetzesperfektionismus, Bürokratisierung usw.) entspricht eine Vielfalt disparater Erklärungen und Bewertungen mit einer Palette oft schlichter Therapien; hinter der Kritik der Krise verbirgt sich ein falscher, nur negativer Konsens.

### 1. Erscheinungsformen des Gesetzgebungswachstums

#### a) Gesetzgebung als Teilelement der Verrechtlichung in Staat und Gesellschaft?

In Anlehnung an die verfassungsstaatliche Funktionenteilung ist der Prozeß der „Verrechtlichung“ in drei „Grundtypen“ der *Vergesetzlichung* (= Parlamentarisierung: Zunahme der Zahl der Gesetze), der *Bürokratisierung* (= Verrechtlichung in der und durch die Verwaltung) und *Justizialisierung* geordnet worden<sup>1</sup>. Der analytische Erkenntnisgewinn dieser Unterscheidung ist gering<sup>2</sup>. Weder kommen Verrechtlichungstendenzen im gesellschaftlichen Bereich (Stichworte: Kautelarjurisprudenz; Privatbürokratie) in das Blickfeld<sup>3</sup> noch die zugrundeliegenden Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen Vergesetzlichung, Bürokratisierung und Justizialisierung<sup>4</sup>. Die Probleme der (Parlaments-)

<sup>1</sup> R. Voigt, in: ders. (Hg.), Verrechtlichung, 1980, S. 15 (18 ff.); J. Staupe, Leviathan 10 (1982), 273 (276 f.); R. Hendler, DVBl. 1983, 873 (883); W. Hugger, Gesetze — Ihre Vorbereitung, Abfassung und Prüfung, 1983, S. 29.

<sup>2</sup> Zu Recht krit. H. Dreier, ZfRSoz 4 (1983), 101 (103).

<sup>3</sup> Vgl. dazu H. Föhr und H. Bosetzky, in: H. Geißler (Hg.), Verwaltete Bürger — Gesellschaft in Fesseln, 1978, S. 45 ff. bzw. 55 ff.; krit. zur insoweit verzerrten Diskussion um die Normenflut R. Schubert, RuP 17 (1981), 126 (126).

<sup>4</sup> Vgl. zur Gesetzgebung als Ursache für Bürokratisierung etwa: E. Pappermann, Der Städtetag 1980, 667 (667 f.); als Ursache für Justizialisierung: nahegelegt von G. Berner, BayVBl. 1978, 617 (621 ff.); zu Gerichten als Verursacher der Gesetzesflut z. B. H. Simon, 53. DJT, Band 2, 1980, Teil Q, S. 28 ff.; H. Sendler, ZRP 1979, 227 ff.

Gesetzgebung liegen „quer“ zu solcher Systematisierung. Trotz begrifflicher Bedenken<sup>5</sup> bleibt festzuhalten, daß das Wachstum von (Parlaments-) Gesetzgebung nur Teil eines weitergreifenden Prozesses der „Verrechtlichung des Gemeinwesens“<sup>6</sup> i. S. der Zunahme des Bestandes an rechtlichen Regelungen auf allen Ebenen der Rechtssetzung ist.

### b) Intensive und extensive Wachstumsprozesse

Verrechtlichung soll nach einer anderen Unterscheidung eine doppelte Dimension aufweisen: quantitativ eine *Vermehrung* des Bestandes von Rechtsregeln durch Ausdehnung des Rechts, qualitativ eine *Verdichtung* (Detaillierung oder Spezialisierung) des normativen Regelungsinhalts<sup>7</sup>. Indessen liegt auch in der Verfeinerung normativer Gehalte eine Vermehrung von Normen und eine stärkere rechtliche Einhegung; umgekehrt liegen der Ausdehnung des Rechts neue detaillierte Regelungsbedürfnisse zugrunde. Abgesehen von Extrembeispielen evident neuer Rechtsregeln (man denke an die Einführung von Datenschutznormen) bzw. neuer gesetzlicher Spezifizierungen von Generalklauseln (z. B. die Kodifizierung der BGH-Rechtsprechung zur Sittenwidrigkeit von AGB im AGB-Gesetz) erscheint auch die analytische Unterscheidung von intensiver und extensiver Verrechtlichung ohne typenbildende Kraft. Die Hochstufung von untergesetzlichen zu gesetzlichen Rechtsnormen im Schulrecht etwa läßt sich weder nur als Ausdehnung noch allein als Intensivierung von

<sup>5</sup> Zur begrifflichen Unschärfe der hochabstrakten „Verrechtlichung“ s. *E. Blankenburg*, JbRSoz 6 (1980), 83 (88f.); *A. Laaser*, in: *Bildung in der Bundesrepublik Deutschland* 2, 1980, S. 1343 (1345f.); *T. Rasehorn*, RuP 17 (1981), 41: „Kampfbegriff“; *R. Werle*, ZfRSoz 3 (1982), 2 (4ff.); *F.-X. Kaufmann*, JbRSoz 12 (1988), MS. 14ff.

Dennoch setzt sich der Begriff z. B. mit *H.-D. Weiß*, DÖV 1978, 601 ff.; *W. Leisner*, JZ 1977, 537 (540, 541), zumindest in Anführungszeichen, durch, s. etwa *W. Schmitt Glaeser*, AöR 107 (1982), 337 (361); *O. Bachof*, JZ 1983, 469 (470, 472); *P. Lerche* (1983), in: *T. Maunz/G. Dürig*, GG, Kommentar, 1958 ff., Art. 83/Rdn. 60; *G. Roellecke*, DÖV 1983, 653 (659); *R. Grawert*, DVBl. 1983, 973 (977) und auch BVerfGE 45, 187 (243). Der Begriff hat durchaus Tradition, s. z. B. *W. Schmidt*, *Der Staat* 9 (1970), 481 (491f.); nach *R. Hender*, DVBl. 1983, 883 leistet selbst jede dogmatisch neue Rechtsprechung, die textgenauer und stärker differenziert, schon deshalb ein Stück „Verrechtlichung“. Begriffsfortbildungen wie „Verarbeitungsrechtlichung“ — so *H. Lecheler*, VVDStRL 43 (1985), 48 (67f.) — überschreiten Grenzen rechtssprachlicher Ästhetik.- Zum Problem eindringlich jetzt *G. Teubner*, in: *F. Kübler* (Hg.), *Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität*, 1984, S. 289 (294 ff.).

<sup>6</sup> S. a. am Bsp. des Polizeirechts *J. Pietzcker*, DVBl. 1984, 457 (458).- Weiter ausgreifend wird Verrechtlichung z.T. als der wohl „verbreitetste Problemtopos unter Rechts- und Sozialwissenschaftlern, die sich heute mit Recht und Gesellschaft befassen“, qualifiziert und in den Zusammenhang gesamtgesellschaftlicher Theoriebildung gestellt, so *R. Wiethölter*, KJ 18 (1985), 126 (130).

<sup>7</sup> So bereits *K. Eichenberger* (1954), in: *ders.*, *Der Staat der Gegenwart*, 1980, S. 251 (271); ferner etwa *H.-D. Weiß*, DÖV 1978, 602; *R. Voigt*, in: *ders.* (Hg.), *Verrechtlichung* (Fn. 1), S. 16, und andere Mitarbeiter dieses Bandes; *R. Hender*, DVBl. 1983, 883 und *ders.*, JbRSoz 9 (1983), 59 (63); *G. Schmidt-Eichstaedt*, DVBl. 1985, 645 (645).

Recht angemessen begreifen<sup>8</sup>. Gleichwohl bildet sie den Anknüpfungspunkt für die äußeren Indikatoren der Verrechtlichung.

### c) Quantitative und qualitative Indikatoren

*Quantitativer* Indikator für die Verrechtlichung sind das Wachstum der Zahl der Parlamentsgesetze und Rechtsverordnungen<sup>9</sup>, wie es auch in der zunehmenden Stärke der Gesetzes- und Verordnungsblätter von Bund und Ländern sichtbar zu werden scheint — die Normenflut gewinnt so jedenfalls Anschaulichkeit<sup>10</sup>. Freilich lassen der mittlerweile hohe Anteil z. B. an deklaratorischen Neufassungen, Neuverkündungen oder technischen Formblattmustern, Anlagen usw. einen unmittelbaren Vergleich nicht zu<sup>11</sup>; auch ist ein Abbau von solchen Rechtsvorschriften aufzurechnen, die nun etwa statt als Verwaltungsvorschriften als Gesetze oder Verordnungen publiziert werden<sup>12</sup>.

*Qualitativ* sind auch die immer zahlreicheren Gesetze ohne Verhaltenssteuerung für den Bürger (von Organisationsnormen bis zu internationalen Abkommen) beim Vergleich „mit früher“ zu gewichten<sup>13</sup>. Das sekundäre Gemein-

<sup>8</sup> Primär werden hier Verantwortungs- und Kontrollbereiche zwischen den Staatsfunktionsträgern verschoben, vgl. dazu etwa *L.-R. Reuter*, in: R. Voigt (Hg.), *Verrechtlichung* (Fn. 1), S. 116 (118); *F. Ossenbühl*, in: V. Götz u. a. (Hg.), *Die öffentliche Verwaltung zwischen Gesetzgebung und richterlicher Kontrolle*, 1985, S. 9 (13) m. Nw.; allg. auch *D. Merten/F. Kirchhof*, *Quantitative Analyse der zentralen Rechtsnormen des Bundes und Bayerns*, 1983, S. 177.

<sup>9</sup> Die genaue Zahl der geltenden Gesetze und Rechtsverordnungen im Bunde wird erst nach Abschluß der EDV-Bestandsaufnahme feststellbar sein. 1977 schätzte die Bundesregierung den Bestand auf ca. 1480 Gesetze und 2280 Rechtsverordnungen, davon ca. 310 Gesetze und 440 Rechtsverordnungen aus der Zeit vor dem 8.5.1949, vgl. BT-Drs. 8/212, zit. nach DÖV 1977, 438 (439); demgegenüber soll es nach a.A. nur ca. 900 geltende Bundesgesetze geben, s. *G. Schmidt-Eichstaedt*, DVBl. 1985, 645.

<sup>10</sup> Vgl. die Angaben betr. den Bund zfsd. *E. Müller/W. Nuding*, PVS 25 (1984), 74 (74f.); s. a. *G. Berner*, BayVBl. 1978, 617f.; *H.-J. Vogel*, JZ 1979, 321 (321f.); *C. Starck*, ZRP 1979, 209; *F. Thedieck*, JA 1981, H. 4, S. XXVIII f.; *A. Heldrich*, FS f. K. Zweigert, 1981, S. 811 (812ff.); *G. Schmidt-Eichstaedt*, Bundesgesetze und Gemeinden, 1981, S. 13ff.; *H. Köstering*, VR 1982, 73 (74); *W. J. Dodenhoff*, VerwArch 75 (1984), 1 (10); *H. H. v. Arnim*, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984, S. 462; *C. Starck*, in: V. Götz u. a. (Hg.), *Verwaltung* (Fn. 8), S. 1 (2).

<sup>11</sup> *H.-J. Vogel*, a. a. O., S. 322; für Österreich: *B. Schilcher*, in: G. Winkler/B. Schilcher (Hg.), *Gesetzgebung*, 1981, S. 35 (41); ausf. *E. Müller/W. Nuding*, a. a. O., S. 76ff.; *H. Rottleuthner*, ZRSoz 6 (1985), 206 (212ff.). Im übrigen beansprucht auch die Aufhebung von Gesetzen Raum im Bundesgesetzblatt.

<sup>12</sup> In diesem Lichte hat die „Vergesetzlichung“ des Schulwesens quantitativ nicht zu einer „Gesetzesflut“ geführt: *J. Staube*, Leviathan 10 (1982), 280, wohl aber zu einer „Erlaßflut“.

<sup>13</sup> *B. Schilcher*, in: G. Winkler u. a. (Hg.), *Gesetzgebung* (Fn. 11), S. 41; nach *T. Ellwein*, DVBl. 1984, 255 (259) haben im Bund 36 %, im Land sogar 77 % der Gesetze und Verordnungen ihren Adressaten innerhalb des politisch-administrativen Systems; s. a. *E. Bülow*, 53. DJT, 1980, Bd. II/Q, S. 18 (19).