

konzepten zugrunde liegt – nicht wirklich weiter, demzufolge Qualitätskriterien oder Standards gefunden werden müssten, die „unabhängig von einer politischen Bewertung des Gesetzesinhalts gelten“ können und die „jeder Gesetzgeber ... berücksichtigen sollte“ (S. 60). Genau in dieser gedachten oder gewünschten Unterscheidung liegt das Problem: Solche Standards können nur entweder trivial sein, oder sie richten sich gegen das Politisch-Repräsentative in der Normsetzung. Übrigens sind viele „nur“ gesetzestechnischen Verbesserungsmöglichkeiten keineswegs trivial. Der Jurist weiß, wie ein Satzzeichen, ein Absatz oder eine Reihung in einem Gesetzestext die Interpretationsmöglichkeiten verändern können.

Einwände wie diese richten sich nicht zuerst gegen das hier besprochene Buch, sondern generell gegen die Erwartungen an eine wie auch immer konzipierte „Kunst“ (oder, noch schöner und modischer, eine „Kultur“) der Gesetzgebung, mit der „bessere“ Gesetze möglich werden sollen. Es gibt sie nicht; was bleibt, ist allenfalls die „Kunst des Möglichen“, wie sie der Politik insgesamt zugeschrieben wird und die am Ende auch für die Normerzeugung gelten kann. Das Buch von *Fliedner* ist ungeachtet des hier skizzierten Grundproblems äußerst informativ und sollte allseits herangezogen werden: von Juristen, um sich der Fragwürdigkeit einer nur scheinbar unpolitischen Beschränkung auf die Auslegung und Anwendung des geschriebenen Rechts bewusst zu werden; und von Politikwissenschaftlern, um an der Auffüllung des vom Autor konstatierten Grabens zwischen Recht und Politik mitwirken zu können.

Wolfgang Zeh

### Gesetzgebung: Entstehung und Wandel aus theoretischer und praxisorientierter Sicht

*Fleischer, Holger (Hrsg.): Mysterium „Gesetzesmaterialien“. Bedeutung und Gestaltung der Gesetzesbegründung in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, Mohr Siebeck, Tübingen 2013, 135 Seiten, € 34,-.*

*Kluth, Winfried und Günter Krings (Hrsg.) in Verbindung mit der Deutschen Gesellschaft für Gesetzgebung: Gesetzgebung: Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, C.F. Müller, Heidelberg 2014, 1050 Seiten, € 199,-.*

Wer ein Gesetz lesen, verstehen, an seinem Vollzug, seiner Auslegung, Beurteilung und möglichen Fortentwicklung mitwirken will, muss sich nicht nur den Gesetzeswortlaut aneignen, sondern muss dazu auch die Gesetzesmaterialien heranziehen. Das sind in den meisten Gesetzgebungsverfahren zwei Dokumente: der Entwurf und die regelmäßig in einer Drucksache vereinte Beschlussempfehlung mit dem Bericht des federführenden Ausschusses. Beide Quellen in einer Zusammenschau mit dem Normtext und seiner amtlichen Begründung ermöglichen so den erforderlichen Erkenntnisgewinn, der zum Gesetzesvollzug und zur forensischen Anwendung unabdingbar ist.

Dass solch ein Pfad zur Norm dennoch in der Praxis nicht immer so unbeschwert funktioniert, darauf deutet der Titel der von *Holger Fleischer*, Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht in Hamburg, vorgelegten Aufsatzsammlung: *Mysterium „Gesetzesmaterialien“* hin. Der Herausgeber und fünf weitere Autoren beleuchten und erhellen darin die Bedeutung und Gestaltung der Gesetzesbegründung in Vergangenheit,

Gegenwart und Zukunft, um so zu einer schärferen Gesamtsicht zu kommen, die auf einem Symposium am Institut des Herausgebers im März 2012 in Hamburg gewonnen wurde.

*Fleischer* gibt einleitend Antworten auf die „ebenso einfache wie schwierige Frage nach der Bedeutung der Gesetzesmaterialien für die Gesetzesauslegung“ und skizziert die Rechtsentwicklung des Grundsatzstreits zwischen subjektiver und objektiver Auslegungstheorie in Deutschland bis hin zu Einzelfragen der Verwendung von Gesetzesmaterialien und ihrer Rolle in der Rechtsprechung des II. Zivilsenats des Bundesgerichtshofes. Er nehme – ebenso wie die Strafsenate – einen vermittelnden, pragmatischen Standpunkt ein, berichtet *Fleischer* und führt sodann nach England und in die Vereinigten Staaten. In den kontinentaleuropäischen und angelsächsischen Systemen sieht er „mit aller Vorsicht eine gewisse Konvergenz der Rechtsmethoden“ und fügt seinen Befund an, der Rückgriff auf die Gesetzesmaterialien gelte heute fast überall als zulässig. Deutlicher wird der Autor am Ende mit einem Ratschlag an den Gesetzgeber: „Weil Gesetzesmaterialien aus der heutigen Auslegungswirklichkeit nicht mehr hinweg zu denken sind, empfiehlt sich eine tiefere Reflexion über ihre Funktion, Zielsetzung und Detailtiefe.“

Solches Herangehen belegen auch die 37 Abhandlungen in dem von *Winfried Kluth* von der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und dem Parlamentarischen Staatssekretär beim Bundesminister des Innern *Günter Krings* herausgegebenen Handbuch über Gesetzgebung, Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle. Normhierarchisch gesehen behandeln die Autoren darin die in fünf Ebenen wirkende Gesetzgebung: Völker- und Unionsrecht, Verfassungsrecht, Bundesrecht, Landesrecht, untergesetzliches Recht. *Kluth* und *Krings* verweisen dabei in ihrem Vorwort auf unser „postnationales Zeitalter“ und begründen die Notwendigkeit des aus der Deutschen Gesellschaft für Gesetzgebung inspirierten Handbuchs mit der zutreffenden Feststellung, die Abwanderung von Gesetzgebungskompetenzen auf die europäische und internationale Ebene einerseits und die Zunahme gesellschaftlicher Selbstregulierung andererseits müssten angemessen verarbeitet werden. Das gelingt den Autoren durchweg recht gut.

Ministerialrat *Thomas Hadamek* vom Deutschen Bundestag schafft unter Beachtung der jeweils maßgeblichen Vorschriften des Grundgesetzes bis zu den Satzungen der Fraktionen detailliert Verständnis für die komplizierte Gesetzgebung im Bundestag und seinen Ausschüssen. Aktuell berichtet er dabei auch über das neue System der elektronischen Verteilung von Drucksachen, das den Abgeordneten per Intranet sofortige und darüber hinaus jedermann per Internet die zeitnahe Information über neu eingegangene Drucksachen bietet. Auch wenn auf solche Weise der Stand der Gesetzesberatungen im Plenum und in den Ausschüssen akribisch in Datenbanken tagesaktuell vorgehalten werde, würden sich weniger Informationen über den Stand der Meinungsbildung in den Fraktionen finden, bedauert *Hadamek* und hält es für notwendig, die Fraktionen darin zu unterstützen, in eigener Verantwortung über ihre Gesetzesberatungen zu berichten. Wer hat dort was mit welcher Begründung zu diesem Gesetz oder jener Verordnung gesagt, kritisiert, abgelehnt und vorgeschlagen, eingebracht und wie am Ende abgestimmt? Umfassende Aufklärung über solche Detailfragen fehlt. Die Repräsentanten des Volkes wollen in dem maßgeblichen Fraktionsgremium ihrer Partei unter sich bleiben, damit Aussprache und Meinungsbildung offen vonstatten gehen können und vor allem umstrittene Themen, kontroverse Haltungen, gegnerische Einstellungen in eine Entscheidung münden können, die anschließend möglichst jedes Fraktionsmitglied und eben auch interne Kritiker nach außen mit verantworten und so notwendige Mehrheiten überhaupt mit sicherstellen können. Als den Grünen bei der

Bundestagswahl 1983 erstmals der Einzug in den Bundestag gelang, tagte ihre Fraktion grundsätzlich öffentlich. Solche Transparenzfördernden Antrittsstrukturen sind längst überwunden, allerdings ohne *Entre-nous*-Gewähr, denn gerade bei politisch hochbrisanten Themen und wichtigen Grundsatz-, Strategie- und Personalfragen gelangen immer wieder vertrauliche Fraktionsinterna verfrüht an die Öffentlichkeit.

Die Verbindung mittels Internet ist auch beim Bundesrat Alltag. Dort wirken an Abstimmungen ausschließlich Vertreter der Exekutive mit, Ministerpräsidenten, Minister, Staatssekretäre sowie ihre Fachbeamten aus den Landesregierungen und ihren jeweiligen Koalitionsparteien. Anhand der ihrem föderalen Tun zugrunde liegenden Verfahrensnormen berichten der langjährige Ministerialdirigent des Bundesrates und heutige Bundestagsdirektor *Horst Risse* und Ministerialdirigent des Bundesrates *Michael Wisser* detailliert und differenziert über Gesetzesberatungen im Bundesrat und seinen Ausschüssen. Was dort wie zustande kommt, welche Mehrheiten sich wie finden, bleibt Außenstehenden während des gesamten Normsetzungsverfahrens zwar verborgen, es fehlt aber nicht an zahlreichen formal- und materiellrechtlichen Details, die Aufschluss und Orientierung über Schlüsselfragen zum Stand des Verfahrens geben. Beschlussempfehlungen etwa belegen in ihrem formalen Aufbau und in ihrem äußeren Erscheinungsbild, welcher Ausschuss wie votiert und ob es Widersprüche in den vorbereitenden Beschlussorganen des Bundesrates gibt, die bei der Abstimmung im Plenum beachtet werden müssen. Hier verweisen die beiden hervorragend praxiserfahrenen Autoren auf die Aufgaben des federführenden Ausschussessekretariats, in Randvermerken zu den einzelnen Ziffern der Empfehlungsdruksache Bemerkungen zum Abstimmungsprocedere anzubringen, dabei etwaige nachgeschobene Landesanträge zu berücksichtigen und sodann für den Präsidenten einen Sprechzettel vorzubereiten, der ihm ähnlich wie ein Flussdiagramm anzeigt, welche Wege die Abstimmung nehmen könnte. Das verleiht dem Sitzungsleiter Verhandlungssicherheit und macht das Normsetzungsverfahren verlässlich. Das Erfordernis solcher vorbereitenden Sorgfalt verdeutlicht beispielsweise das Zustandekommen der Stellungnahme des Bundesrates im ersten Durchgang zum Kreislaufwirtschaftsgesetz am 27. Mai 2011: Über vierzig einzelne Abstimmungen brachten in wenigen Minuten die Stellungnahme zustande. Das zeigt die immer wiederkehrende Verfahrensesoterik bei Abstimmungen, deren staatsrechtlich einwandfreies Zustandekommen erst Formalwissen, materielle Kenntnis und Fachkunde der Verfahrensbeteiligten und der sitzungsführenden Politiker ermöglichen.

Ganz anders verhält es sich beim Vermittlungsverfahren, das unterschiedliche Vorstellungen von Bundesrat und Bundestag über ein von ihm beschlossenes Gesetz zum Ausgleich bringen soll. Viele innere Feinheiten zum Vermittlungsausschuss nach Art. 77 Absatz 2 GG und seinen äußeren Verfahrensfacetten breitet der Beitrag von Ministerialrat *Claus Dieter Koggel* vom Bundesrat aus. Der Autor beschreibt die Rollenverteilung, die das Grundgesetz den unterschiedlichen Verfassungsorganen Bundesrat, Bundestag und Bundesregierung hierbei zugeteilt hat. Dabei kommt er auch auf den Inhalt des Einigungsvorschlags zu sprechen, stellt die dazu vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze vor und beschreibt Schlussfolgerungen daraus für die Praxis: Ein Einigungsvorschlag darf nur regeln, was bis zum Zeitpunkt des Gesetzesbeschlusses des Bundestages in das Normsetzungsverfahren eingebracht war. Hiergegen trägt der Autor verschiedene Bedenken vor und plädiert für einen größeren Spielraum dieses föderalen Gremiums. Es könne immer wieder Situationen geben, in denen der Ausschuss seine konfliktlösende Aufgabe nur dann wahrnehmen könne, wenn er auch „unverbrauchte“ Regelungen einbringen dürfe, die im Normgebungsverfahren zuvor

noch nicht im Detail erörtert worden seien. Der Dispositionsrahmen beim Brückenschlag des Vermittlungsausschusses wird demzufolge wohl immer wieder neu zu vermessen sein und dies in Abhängigkeit der wechselnden unterschiedlichen parteipolitischen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat, die der Autor abschließend aufzeigt.

Mehrere Autoren kommen in ihren Beiträgen auf das zuletzt im Jahre 2008 vom Bundesministerium der Justiz herausgegebenen Handbuch der Rechtsförmlichkeit zu sprechen. So wendet sich die dortige Referatsleiterin *Dorothee Weckerling-Wilhelm* Anforderungen der Rechtsförmlichkeit zu und schlägt damit ein Kapitel auf, das die entscheidende Bedeutung formaler Erfordernisse beim Zustandekommen materiellen Rechts herausstellt. Seit Geltungsbeginn des Grundgesetzes im Jahre 1948 gehe es beim Erlass von Gesetzen und Verordnungen um rechtliche Unangreifbarkeit und rechtsförmliche Einheitlichkeit der Bundesgesetzgebung, erinnert die Autorin und erläutert, worauf aus ihrer fachlichen Sicht zu achten sei, wenn politische Entscheidungen durch ein konkretes Gesetzesvorhaben umgesetzt werden sollen: Ziel sei dabei „die Schaffung und der Erhalt eines in sich stimmigen Normbestands“.

Wie dieser Normbestand zustande kommt, abgeändert, zurückgenommen und erweitert wird und wie er so im Wandel besteht – das zeigen beide Bücher vortrefflich auf, öffnen und fördern das rechtshistorische und theoretische Wissen um die Gesetzgebung und vor allem das praxisorientierte Verständnis für sie.

Friedemann Ey

### Praktischen Widerständen und theoretischen Erwartungen zum Trotz: Steuern, Regieren und Exekutivhandeln moderner politischer Systeme

*Dahlström, Carl, B. Guy Peters und Jon Pierre (Hrsg): Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies, Toronto University Press, Toronto 2011, 288 Seiten, \$ 27,95.*

*Falkner, Gerda (Hrsg): The EU's Decision Traps. Comparing Policies, Oxford University Press, Oxford 2011, 260 Seiten, £ 57,–.*

*Lodge, Martin und Kai Wegrich (Hrsg): Executive Politics in Times of Crisis, Palgrave Macmillan, Basingstoke / Houndsmills 2012, 312 Seiten, £ 63,–.*

Politik und Regieren werden ebenso komplexer wie diffuser. Dies stellt zwar kein Novum dar, bedenkt man, dass mit der Entwicklung und Modernisierung von Staatlichkeit und Politik generell auch Prozesse der funktionalen Ausdifferenzierung und institutionellen Spezialisierung einhergingen. Die neuere Vergangenheit in modernen politischen Systemen scheint aber besonders von wachsender Komplexität der Regierungswirklichkeit mit zunehmender politischer Dispersion gekennzeichnet zu sein. Festgemacht wird dies in der Politikwissenschaft zum einen an Entwicklungen wie der Globalisierung, Transnationalisierung, Europäisierung und der allgemeinen Entgrenzung von Problemlagen. Von fundamentaler Bedeutung in diesem Kontext gelten zum anderen die hierauf reagierenden Regulierungs- und Problembewältigungsansätze, die entsprechend grenzübergreifende Arrangements zur Kooperation, Koordinierung und Konsensfindung benötigen. Aber auch innerhalb politischer Systeme treten parallele Auflösungs- und Diversifizierungserscheinun-