

MODERNE VERWALTUNG MEISTERN

„Wie man ein gutes Gesetz macht, will gelernt sein“

Eine Kolumne von Dr. Gisela Meister-Scheufelen

Juristen lernen, wie man Recht anwendet, nicht wie man Gesetze macht. Wenn sie in einem Ministerium eingestellt werden und den Entwurf eines Gesetzes oder einer Verordnung schreiben sollen, machen sie Learning by Doing und fragen ältere Kollegen, ob sie helfen können. Angesichts der Bedeutung der Qualität von Recht verwundert es, warum das Jura-Studium nicht schon längst reformiert worden ist.

Worin zeichnet sich ein gutes Gesetz aus? Was sind die Qualitätsmerkmale?

Notwendigkeit

Ob ein Gesetz notwendig ist oder nicht, unterliegt zunächst einmal der Entscheidungskompetenz des Gesetzgebers und ist nicht justitiabel. Die Frage stellt sich auch dann nicht, wenn eine EU-Richtlinie das Bundesgesetz erforderlich macht oder es vom Bundesverfassungsgericht verlangt wird. Letztlich ist es eine politische Frage, ob der Staat bestimmte Aufgaben übernimmt und dafür Regelungen getroffen werden sollen. Es geht also eher um das Thema der Kernaufgaben des Staates als um Rechtsqualität. Wer will bestreiten, dass der Staat inzwischen viel zu viel Aufgaben an sich gezogen hat? Die Frage der Notwendigkeit als Thema der Rechtsqualität spielt allerdings

eine zentrale Rolle, wenn es um die Frage geht, ob Vollzugsregeln notwendig sind (z.B. Antragsverfahrensregeln oder Dokumentationspflichten). So haben sich die meisten Bundesländer die Selbstverpflichtung auferlegt, Normen nur dann zu erlassen, wenn ein wichtiges öffentliches Interesse daran besteht. Ich meine, dass

z.B. Dokumentationspflichten, die nur zum Inhalt haben, dass Normadressaten bestätigen, sich ans Gesetz gehalten zu haben (Erfüllungsnachweise), grundsätzlich nicht notwendig sind.

Aufwandsschonende Normen

Das Prüfmerkmal der Notwendigkeit korrespondiert damit, dass Normen für die Normadressaten, also auch für die Verwaltung, aufwandsschonend sein sollen. Sind die Möglichkeiten ausgeschöpft, dem Normadressaten möglichst nur solche Pflichten aufzuerlegen, die für ihn mit geringem Aufwand verbunden sind? Könnte die Nudging-Methode, d.h. die Beeinflussung von Verhalten (z.B. die Warnhinweise bei der Zigarettenwerbung) ein Verbot entbehrlich machen? Warum reicht für den



Dr. Gisela Meister-Scheufelen, Dozentin, Autorin und ehemalige Vorsitzende des Normenkontrollrats Baden-Württemberg

Foto: BS/privat

Pkw-Führerschein ein Sehtest beim Optiker, während für den Lkw-Führerschein ein Augenarzt erforderlich ist? Und warum kann die praktische Prüfung für einen Lkw-Führerschein nur auf deutsch gemacht werden, obwohl wir dringend Lkw-Fahrer benötigen, auch aus dem Ausland?

Praxistauglichkeit

Eine Vorschrift ist dann praxistauglich, wenn sie vom Normadressaten mit vertretbarem Aufwand umgesetzt werden kann. Die EU schreibt vor, dass Bäckereien beim Wareneingang sicherstellen müssen, dass der Lieferant von Lebensmitteln die notwendige Kühltemperatur bei der Anlieferung eingehalten hat. Wie soll der Bäckermeister mit nur einer Betriebsstätte dies schaffen, wenn er

und seine Angestellten im Laden unabhkömmlich sind? Er überprüft die Qualität der Ware, wenn er sie abnimmt und den Lieferschein unterschreibt und dies in der Regel im Laden selbst. Er hat nicht die Zeit, die Bäckerei zu verlassen und die Kühltemperatur im Wagen des Lieferanten zu überprüfen.

In der Regel wird der Normgeber die Praktikabilität der geplanten Regelung nur dann erkennen können, wenn er potenzielle Normadressaten, also Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger sowie Mitarbeiter der Vollzugsverwaltung, in das Rechtsetzungsverfahren einbezieht und die Maßnahmen testet. Die Anhörung von Trägern öffentlicher Belange reicht dazu nicht aus. Ein gut eingeführtes und bewährtes Vorgehensmodell, das bereits in der Phase einsetzt, in der die politische Idee und noch nicht die Regelung entwickelt wurde, ist das Gesetzgebungslabor in Großbritannien, das Policy Lab.

Verständlichkeit

Kann der Normadressat oder zumindest ein fachkundiger Laie überhaupt verstehen, um welchen Sachverhalt es geht und unter welchen Voraussetzungen welche Rechtsfolgen ausgelöst werden? Die Unverständlichkeit wird regelmäßig als eine der größ-

ten Bürokratiebelastungen wahrgenommen. Unübersichtliche und zu komplexe Gesetze, wie z.B. die Datenschutzregeln, führen dazu, dass unnötig hohe Befolgungskosten entstehen und Vorschriften umgangen werden. Regelungen, die zu komplex und unpraktikabel sind, werden häufig nicht eingehalten und weichen damit die Rechtstreue der Wirtschaft und Gesellschaft auf. Dabei können Gesetze wesentlich verständlicher formuliert werden. Die Gesetzesredaktion im Bundesjustizministerium zeigt dies. Kurze Sätze, keine unnötigen Substantiva, klare Begriffe und Glossars etc. helfen.

Resümee

Neben den genannten Qualitätsmerkmalen gibt es weitere wie die Gesetzesfolgenabschätzung, die Digitalisierungstauglichkeit, die Evaluierbarkeit, die Systemgerechtigkeit und -verträglichkeit, die Widerspruchsfreiheit und das Primat der niedrigsten Regelungsstufe. Die Rechtsetzungslehre und dabei vor allem die Anforderungen an gutes Recht sollten fester Bestandteil des Jurastudiums und der Qualifizierung der Legisten sein. Die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer müsste hier eigentlich eine wichtige Rolle spielen können.