

# **Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung**

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

**Von**

**Helmuth Schulze-Fielitz**



**Duncker & Humblot · Berlin**

# 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. Erscheinungsformen der Gesetze —  
am Beispiel der Praxis des 9. Deutschen Bundestages** 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>	<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
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 Gewaltverhältnisse 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) Einschränkung 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-, Verhandlungs- 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 Gesetzgebungsprozeß .....	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 Gesetzesentstehungsprozesses .....	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 Ausschlußberatungen? .....	312
(1) Wesentliche materielle Änderungen .....	312
(2) Materiell unveränderte Gesetze .....	318
(3) Besonderheiten der Haushaltsgesetzgebung zwischen legislativ-routinischer Routine und politischem Konflikt .....	320
(4) Beobachtungen bei (partiell) fehlgeschlagenen Änderungsverfahren: Zur Dynamik der Ausschlußberatungen .....	322
cc) Das Verhältnis der beteiligten Ausschüsse untereinander .....	323
dd) Ausschlußänderungen zwischen Bundesrat und Bundesregierung .....	329
ee) Ausschlußberatungen und Gesetzestyp .....	335
(1) Unterschiede der Beratungsintensität .....	335
(2) Auswirkungen des Diskontinuitätsgrundsatzes .....	336
ff) Ausschlußanhörungen .....	337
gg) Die Rolle der Berichterstatter („Unterausschüsse“) .....	342
hh) Bilanz: Ausschlußberatungen als Korrektiv durch Kontrolle? .....	344
(1) Die qualitative Bedeutung der Entwurfsveränderungen .....	344
(2) Ausschlußberatungen als Kompromißverhandlungen? .....	346
(3) Das Ergebnis der Ausschlußberatungen: 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 Gesetzgebungstheorie	404
aa) Die tendenzielle Geringschätzung von Kompromissen	404
bb) Spezielle verfassungstheoretische Belastungen des Kompromißgedankens	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 Problem	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 Pluralismus	429
aa) Kompromisse als notwendige Folge der Verfassung als Konfliktordnung	429
bb) Der Gesetzeskompromiß im Spannungsfeld von Politik und Rationalität	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 Kontroversengesetzgebung .....	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 Erörterun-	542
gen .....	
bb) Mittelbare bzw. allgemeine verfassungsrechtliche Diskussionen ..	546
b) Erste verfassungsgerichtliche Judikate .....	550
c) Verfassungsrechtliche Anschlußdiskussionen in Rechtsprechung und	551
Lehre .....	
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>	<b>562</b>
-------------------------------------	------------

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

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