

Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung

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

Von

Helmuth Schulze-Fielitz



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

A. Ausgangspunkte für die Analyse der modernen Gesetzgebung	1
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) Vereinfachungstrategien	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

II. 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	
 C. Theorien zur parlamentarischen Gesetzgebung		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 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) Verfassungsverfahrensrechtliche 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 Unbestimbarkeit 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
D. Die parlamentarische Gesetzgebungspraxis, besonders in der 9. Legislaturperiode	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 Regelungskzeptanz durch frühzeitige Integration von Sachverständ 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 legislatorischer 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 Beschuß	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 institutionalisierte 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 Geringsschätzung 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 gesetzespezifische 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 Sachverständ	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 Sachverständigen	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 Sachverhaltswissen	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 Ausschußberichte	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
E. Zusammenfassung in Thesen	562
Literaturverzeichnis	576
Sachregister	646