

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

---

Band 104

# Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung

Vorträge und Diskussionsbeiträge  
der 56. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1988  
der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

herausgegeben von

Hermann Hill



Duncker & Humblot · Berlin

# **Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung**

**Schriftenreihe der Hochschule Speyer**

**Band 104**

# Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung

Vorträge und Diskussionsbeiträge  
der 56. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1988  
der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

herausgegeben von

**Hermann Hill**



**Duncker & Humblot · Berlin**

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung:** Vorträge und  
Diskussionsbeiträge der 56. Staatswissenschaftlichen  
Fortbildungstagung 1988 der Hochschule für  
Verwaltungswissenschaften, Speyer / hrsg. von Hermann Hill. —  
Berlin: Duncker u. Humblot, 1989  
(Schriftenreihe der Hochschule Speyer; Bd. 104)  
ISBN 3-428-06644-8

NE: Hill, Hermann [Hrsg.]; Staatswissenschaftliche Fortbildungstagung  
<56, 1988, Speyer>; Hochschule für Verwaltungswissenschaften  
<Speyer>; Schriftenreihe der Hochschule . . .

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1989 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Werksatz Marschall, Berlin 45

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 3-428-06644-8

## Inhaltsverzeichnis

### Vorwort

Von Univ.-Professor Dr. <i>Hermann Hill</i> , Speyer .....	9
Eröffnung und Begrüßung durch den Rektor der Hochschule, Univ.-Professor Dr. <i>Helmut Klages</i> , Speyer .....	11
Grußwort des Präsidenten des Deutschen Bundestages, Dr. <i>Philipp Jenninger</i> , Bonn .....	17
Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung	
Von Univ.-Professor Dr. <i>Reinhard Mußnug</i> , Heidelberg .....	23
Diskussion zu dem Referat von Reinhard Mußnug. Bericht von Assessorin <i>Irene Walter</i> , Speyer .....	49

### Thema I

#### Funktion der Gesetzgebung

Gesetzgebung — Programmatische Ordnung oder tagespolitische Reaktion?	
Von Univ.-Professor Dr. <i>Carl Böhret</i> , Speyer .....	55
Optimale Methodik der Gesetzgebung als Sorgfalts- oder Verfassungspflicht?	
Von Univ.-Professor Dr. <i>Detlef Merten</i> , Speyer .....	81

Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften als Neben- oder Ersatzgesetzgebung?	
Von Univ.-Professor Dr. <i>Fritz Ossenbühl</i> , Bonn .....	99
Diskussion zu den Referaten von Carl Böhret, Detlef Merten und Fritz Ossenbühl. Bericht von Assessorin <i>Gerlinde Dauber</i> , Speyer .....	113

## Thema II

### Entstehung der Gesetze

Entmachtung des Bundestages durch Vorentscheider auf höchster politischer Ebene?	
Von Univ.-Professor Dr. <i>Heinrich Oberreuter</i> , Passau .....	121
Verbesserung der Gesetzgebung durch neue Instrumente und Methoden	
Von Ministerialrat Dr. <i>Christian von Hammerstein</i> , Bundesministerium des Innern, Bonn .....	141
Politische Grundsatzdiskussion oder Verbesserung der Regelungstechnik als Aufgabe der Bundestagsausschüsse?	
Von <i>Herbert Helmrich</i> , MdB, Vorsitzender des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages, Bonn .....	149
Diskussion zu den Referaten von Heinrich Oberreuter, Christian von Hammerstein und Herbert Helmrich. Bericht von Assessor <i>Christoph Hauschild</i> , Speyer .....	177

## Thema III

### Gesetzmäßigkeit der Verwaltung

Wesentlichkeitstheorie als Begründung oder Grenze des Gesetzesvorbehalts?	
Von Univ.-Professor Dr. <i>Michael Kloepfer</i> , Trier .....	187

Alternative Steuerungsmöglichkeiten als „bessere“ Gesetzgebung?	
Von Univ.-Professor Dr. <i>Winfried Brohm</i> , Konstanz .....	217
Abgestufte Rechtsfolgen bei Gesetzesverstößen der Verwaltung?	
Von Univ.-Professor Dr. <i>Hartmut Maurer</i> , Konstanz .....	233
Diskussion zu den Referaten von Michael Kloepfer, Winfried Brohm und Hartmut Maurer. Bericht von Assessor <i>Andreas Gronimus</i> , Speyer .....	251
Diskussionsbeitrag von Ministerialdirektor Dr. <i>Erich Bülow</i> , Bundesministe- rium der Justiz, Bonn .....	259
Schlußwort von Univ.-Professor Dr. <i>Hermann Hill</i> .....	261



## Vorwort

In der Tradition der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer hat die 56. Staatswissenschaftliche Fortbildungstagung vom 13. bis 15. April 1988 eine große Zahl von Wissenschaftlern (insbesondere Juristen und Politologen) sowie Praktikern der Gesetzgebung und Verwaltung zusammengeführt, um über „Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung“ zu diskutieren. Inzwischen wurde schon in mehreren Zeitschriften in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich über den Inhalt der Tagung zusammenfassend berichtet. Der vorliegende Band enthält eine ausführliche Dokumentation der Referate und Diskussionen.

Die Gesetzgebung als Staatsfunktion steht gegenwärtig vor nicht geringen Problemen. Sie muß sich kritischen Fragen nach ihrer Steuerungsfähigkeit und Akzeptanz durch Verwaltung und Bürger stellen; insbesondere ihre Anwendungsorientierung und die Einbeziehung privaten Sachverständigen in den Gesetzgebungsprozeß bedürfen weiterer Verbesserung. Im System der Gewaltenteilung zeigen sich Entwicklungen, die im Hinblick auf Kompetenz und Verantwortung der Verwaltung ein funktionsgerechtes Zusammenwirken von Gesetzgebung und Verwaltung bei staatlichen Entscheidungen nahelegen, das die jeweilige Organisations- und Entscheidungsstruktur durch eine differenzierte Gesetzestypen- und Ermessenslehre angemessen berücksichtigen will.

Diese wenigen Stichworte zeigen, daß die Entwicklung von Aufgaben, Struktur und Funktion der Gesetzgebung weiterer kritischer Analyse und sorgfältiger wissenschaftlicher und praktischer Begleitung bedarf. In diesem Sinne sollen die hier vorliegenden Beiträge Ansätze aufzeigen, Hilfestellungen geben und zur weiteren Diskussion anregen.

Bei der Vorbereitung und Durchführung der Tagung haben mir insbesondere das Tagungssekretariat der Hochschule (Frau Diehl, Herr Liebel) sowie das „Team“ an meinem Lehrstuhl, Frau Assessorin Gerlinde Dauber, Frau Assessorin Irene Walter, Frau Regina Hense, Frau Monika Reis, wertvolle Hilfe geleistet. Die Betreuung der Drucklegung wurde insbesondere von Frau Walter und Frau Hense übernommen. Ihnen allen gilt mein herzlichster Dank.



**Eröffnung und Begrüßung  
durch den Rektor der Hochschule  
Univ.-Prof. Dr. Helmut Klages**

Herr Bundestagspräsident,  
meine sehr verehrten Damen und Herren,

daß es mir möglich ist, heute eine 56. Staatswissenschaftliche Fortbildungstagung zu eröffnen, läßt deutlich erkennen, in welchem Maße sich in dieser Hochschule eine Tradition öffentlichkeitsbezogenen und praxiszugewandten Denkens und Forschens entwickelt hat. Die Ergebnisse der bisherigen Tagungen haben sich in zahlreichen Veröffentlichungen niedergeschlagen. Die Tagungen selbst erhalten seit langem Zuspruch illustrierter auswärtiger Referenten und eines ausgewählten Publikums aus der Wissenschaft und Praxis. Daß sie nach wie vor als „Fortbildungstagungen“ firmieren, bedeutet inzwischen beinahe schon ein „understatement“. Aber auch dies gehört eben zur Tradition, daß man Titel, die sich eingebürgert haben, nicht der Entwicklung opfert, selbst wenn dies aus vielerlei Gründen opportun erscheinen könnte.

Ich erhoffe mir Ihr Einverständnis, wenn ich angesichts der großen Zahl der heute versammelten gewichtigen Persönlichkeiten auf eine namentliche Begrüßung verzichte. Ich mache aber eine Ausnahme, die, wie ich annehme, allen Anwesenden plausibel erscheinen wird, indem ich Sie, verehrter Herr Bundestagspräsident Dr. Jenninger, besonders hervorhebe und herzlich willkommen heiße und indem ich Ihnen für Ihr Kommen vielmals danke. Ihre Anwesenheit unterstreicht nicht nur die Bedeutung dieser Veranstaltung, sondern auch das Gewicht und die Aktualität des Tagungsthemas. Gleichzeitig gibt Ihre Anwesenheit dieser Veranstaltung aber auch eine inhaltliche Akzentuierung, die wir sicherlich alle gern als Orientierung und Wegweisung akzeptieren. Ich freue mich auch angesichts dessen besonders darüber, daß Sie im Anschluß an meine augenblickliche Eröffnung und Begrüßung ein Grußwort sprechen werden.

Ich begrüße des weiteren sehr herzlich die erschienenen Bundestagsabgeordneten wie auch eine beeindruckende Anzahl von Oberbürgermeistern und Bürgermeistern, Oberstadtdirektoren und Stadtdirektoren, Landräten, Oberkreis- und Kreisdirektoren, Beigeordneten und Gemeindedirektoren. Daß unter Ihnen wie üblich auch der Oberbürgermeister der Stadt Speyer

bei uns weilt, erfreut mich ganz besonders, da dies die enge Verbundenheit dieser länderübergreifend tätigen und somit eigentlich fast schon „kosmopolitischen“ Hochschule mit ihrem pfälzischen Heimatstandort dokumentiert.

Die Exekutive des Bundes und der Länder ist u. a. durch Repräsentanten des Bundeskanzleramtes und der Staatskanzleien, zahlreicher Bundes- und Landesministerien, durch Präsidenten und leitende Mitglieder von Oberbehörden, wie auch durch die Leitungsebene von Regierungspräsidien und durch zahlreiche Leiter von Einzelbehörden vertreten. Ich heiße Sie alle und Ihre miterschiedenen Mitarbeiter herzlich willkommen.

Ebenso herzlich begrüße ich die Repräsentanten der Gerichtsbarkeiten in verschiedenen Bereichen der Rechtspflege, wie auch die Vertreter von Organisationen der berufsständischen und der wirtschaftlichen Selbstverwaltung und der Kirchenverwaltungen. Unter den Versammelten befinden sich des weiteren aber auch sehr viele namhafte Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen, die teils ihre Hochschulen und Forschungseinrichtungen vertreten, die in vielen Fällen aber auch als Einzelmitglieder der universitas litterarum erschienen sind. Ihnen allen gilt mein kollegialer Willkommensgruß.

Ich möchte nicht vergessen, unsere ausländischen Gäste aus Finnland, Liechtenstein, Österreich und Polen sehr herzlich zu begrüßen, die teils einen weiten Weg zurückgelegt haben, um an dieser Tagung teilnehmen zu können. Ich begrüße ganz am Ende auch meine anwesenden Speyerer Kollegen. Ihnen, lieber Herr Kollege Hill, danke ich — auch im Namen der Hochschule — dafür, daß Sie diese Tagung vorbereitet haben und leiten.

Mit der Behandlung des Zustands und der Perspektiven der Gesetzgebung begibt sich diese Tagung in ein Gebiet, das traditionellerweise den Kernaufgaben der Parlamente zugeordnet wird. „Die klassisch-liberale Parlamentskonzeption war“, so formuliert Hans Herbert von Arnim, „von der Vorstellung öffentlicher Diskussion über richtige Lösungen von Gemeinschaftsproblemen geprägt. Man ging davon aus, umsichtige und unabhängige Abgeordnete ermittelten im Austausch von Informationen und Meinungen durch Diskutieren und Raisonieren über Argument und Gegenargument vor und unter Mitwirkung der Öffentlichkeit schließlich das Richtige, das Gemeinwohlkonforme“. Im jeweiligen Endprodukt dieses Prozesses, im „Gesetz“ nämlich, sollte sich eben dieses Richtige und Gemeinwohlkonforme rechtsverbindlich materialisieren.

An dieser klassischen, von der idealisierenden Aufbruchstimmung am Morgen der modernen Demokratie geprägten Vorstellung wurde insbesondere in unserem Jahrhundert gefährlich gerüttelt. Daß sich der Staat den Stürmen und Krisen der modernen Industriegesellschaft nicht voll gewachsen zeigte, wurde in den dreißiger Jahren von den Kräften des Totalitarismus