

Beiträge zum Parlamentsrecht

Band 34

Die Pflicht zum guten Gesetz

Von

Axel Burghart



Duncker & Humblot · Berlin

AXEL BURGHART

Die Pflicht zum guten Gesetz

Beiträge zum Parlamentsrecht

Herausgegeben von

Werner Kaltefleiter, Ulrich Karpen, Wolfgang Zeh

in Verbindung mit

Peter Badura, Wolfgang Heyde, Joachim Linck

Georg-Berndt Oschatz, Hans-Peter Schneider

Uwe Thaysen

Band 34

Die Pflicht zum guten Gesetz

Von

Axel Burghart



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Burghart, Axel:

Die Pflicht zum guten Gesetz / von Axel Burghart. – Berlin :
Duncker und Humblot, 1996

(Beiträge zum Parlamentsrecht ; Bd. 34)

Zugl.: Hamburg, Univ., Diss., 1995

ISBN 3-428-08669-4

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0720-6674

ISBN 3-428-08669-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Für Dörte

Vorwort

Diese Arbeit hat dem Fachbereich Rechtswissenschaft I der Universität Hamburg im Sommersemester 1995 als Dissertation vorgelegen.

Nach guter Sitte soll das Vorwort genutzt werden, um Dank zu sagen.

Herrn Professor Dr. Ulrich Karpen danke ich für Ratschläge und Hinweise, die zugleich Hilfe boten und Freiheit ließen, sowie für die Erstattung des Erstgutachtens. Den Herausgebern und der Duncker & Humblot Verlagsbuchhandlung gilt mein Dank für die Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe "Beiträge zum Parlamentsrecht".

Der Anteil, den die Eltern zu all dem beitragen, was ihr Kind vollbringt, läßt sich nicht ermessen oder aufwiegen. Hier danke ich für das Geschenk zu meinem 27. Geburtstag, die Beteiligung am Druckkostenzuschuß.

Schließlich, aber nicht zuletzt danke ich Herrn Kurt Hölzer für die Unterstützung bei der Erstellung der Druckvorlage.

Buchholz i.d.N., im September 1995

Axel Burghart

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	19
-----------------	----

Erster Abschnitt

A. Das notwendige Gesetz.....	22
-------------------------------	----

I. Ursachen der Übernormierung.....	24
-------------------------------------	----

1. Das Gesetz als politische Maßnahme.....	25
2. Institutionelle und systemimmanente Gründe.....	26
3. Rechtsstaatsbezogene Normierungsflut.....	27
4. Gestiegene Erwartungshaltung gegenüber dem Gesetz.....	28
5. Ausufernde Regelungsaufgaben.....	29

II. Folgen.....	30
-----------------	----

III. Abhilfe.....	33
-------------------	----

IV. Verfassungsrechtliche Schranken der Übernormierung.....	36
---	----

1. Die Wesentlichkeitstheorie.....	36
------------------------------------	----

a) Abgrenzung zum Unwesentlichen.....	38
b) Regelungsgrenze im wesentlichen Bereich.....	40
c) Zusammenfassung.....	41

2. Das Übermaßverbot.....	41
---------------------------	----

a) Gesetzgebung als Freiheitsbeschränkung.....	41
b) Individuelle und gemeinschaftliche Freiheitsrechte.....	42
c) Das Subsidiaritätsprinzip.....	43
d) Staatliche Reglementierung unter Rechtfertigungszwang.....	44
e) Leistungsrecht.....	47
f) Innere Übernormierung.....	48
g) Änderungsnotwendigkeit.....	48
h) Änderungsgebot.....	50
i) Zusammenfassung.....	52

- 3. Gewaltenteilung.....52
- 4. Bundesstaatsprinzip.....56

- V. Zusammenfassung.....60

Zweiter Abschnitt

- B. Das verständliche Gesetz.....61

- I. Sprache.....61
- II. Sprachliche Gestaltung.....65

- 1. Rechts- und Gesetzessprache als Fachsprachen.....66
- 2. Keine Pflicht zum allgemeinverständlichen Gesetz.....67
- 3. Erkennbarkeit für den juristischen Generalisten.....69
- 4. Verständlichkeit bedeutet Vermittelbarkeit.....72
- 5. Verständlichkeit für selbst rechtsanwendende Angehörige anderer Fachkreise.....73
- 6. Klare und einheitliche Begriffsbildung.....75
- 7. Verweisungen.....78

- III. Zusammenfassung.....80

- C. Das vollständige Gesetz.....81

- I. Redaktionelle Gründlichkeit.....81
- II. Regelungslücken.....83

- 1. Begriffsbestimmung.....83
 - a) Anfängliche unbeabsichtigte Regelungslücken.....83
 - b) Nachträglich entstandene Regelungslücken.....83
 - c) Anfängliche beabsichtigte Regelungslücken.....83

- 2. Abschieben der Lückenfüllung auf die Exekutive.....84
- 3. Abschieben der Lückenfüllung auf die Rechtsprechung.....85

- a) Richterliche Gesetzgebung.....85
- b) Die Bindung an Gesetz und Recht.....88

- aa) Keine bloße Normvollstreckung.....88
- bb) Keine richterliche Lückenfüllung auf der Grundlage der Rechtsbindung....89
- cc) Gesetzesbindung und Beschränkung auf Einzelfallentscheidungen.....90

Inhaltsverzeichnis

11

dd) Das Rechtsschutzverweigerungsverbot.....	91
ee) Keine Lückenfüllung durch Schweigen.....	92
c) Gewaltenteilung.....	93
aa) Informationen als Entscheidungsgrundlage.....	94
bb) Entscheidungsakzeptanz.....	95
4. Bindung an lückenlose Gesetze als Grundlage für Berechenbarkeit.....	97
5. Kodifikation.....	99
6. Auslegung.....	101
7. Inhalt und Reichweite der Pflicht zum vollständigen Gesetz.....	103
a) Vollständigkeit als das richtige Maß zwischen Abstraktem und Konkretem.....	103
b) Verbot anfänglicher beabsichtigter Regelungslücken.....	105
c) Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht.....	105
III. Zusammenfassung.....	106
D. Das systemverträgliche Gesetz.....	108
I. Dogmatische Klarheit und Übersichtlichkeit.....	108
II. Inner- und zwischengesetzliche sachliche Verträglichkeit.....	110
III. Zusammenfassung.....	115
E. Das funktionsgerechte, zielsichere Gesetz.....	116
I. Der Zweck des Gesetzes.....	116
II. Gesetz und Naturgesetz.....	117
III. Vollzugsgeeignetheit.....	119
IV. Zusammenfassung.....	121

Dritter Abschnitt

F. Das Zustandekommen eines guten Gesetzes.....	123
I. Verfahrensschritte zum guten Gesetz.....	123
1. Zwecksetzung, Tatsachenfeststellung und Prognose.....	124
2. Mittelwahl.....	127
3. Wirkungskontrolle.....	130
II. Die beteiligten Organe.....	131

1. Die Bundesregierung mit ihrer Ministerialverwaltung.....	131
2. Der Bundestag und seine Gremien.....	135
3. Der Bundesrat.....	144
4. Die an der Ausfertigung Beteiligten.....	145
5. Die Wirkungskontrolle.....	146
 III. Zusammenfassung.....	 147

Vierter Abschnitt

G. Die Normenkontrolle.....	149
 I. Die Kontrollintensität.....	 151
1. Herkömmliche Bestimmungen.....	151
a) Bedeutung und Betroffenheit des Rechtsgutes.....	151
b) Gegenstand der Kontrolle.....	151
c) Eigenarten des Sachbereiches.....	152
2. Die Vertretbarkeit als Maßstab der Kontrollintensität.....	152
3. Beschränkung der Kontrolle auf das Widerlegen.....	155
4. Zwecksetzung.....	157
5. Tatsachenfeststellung und Tatsacheneinschätzung.....	158
6. Prognose.....	161
7. Tatsachen- und Prognosebewertung.....	165
8. Notwendigkeit eines Bundesgesetzes.....	174
9. Mittelwahl.....	175
10. Weitere Gesichtspunkte der Gestaltung und der Gesetzgebungstechnik.....	181
11. Zusammenfassung.....	183
 II. Gegenstand und zeitlicher Bezugspunkt der Normenkontrolle.....	 184
1. Die Meinung des Bundesverfassungsgerichtes.....	184
2. Meinungen im Schrifttum.....	186
3. Eigene Meinung: Die Funktion der Normenkontrolle.....	189
a) Keine Leistungskontrolle.....	189
b) Rechtsschutz.....	190
c) Keine Nachbesserungspflicht bei <i>ex-ante</i> -Betrachtung.....	190
4. Anhörung von Gemeinden.....	192

Inhaltsverzeichnis

13

5. Grundrechte als Verfahrenspflichten.....	193
6. Das sogenannte äußere Verfahren.....	193
III. Der Ausspruch des Gerichtes: Voraussetzungen der Verfassungsgemäßheit und Verfassungswidrigkeit.....	194
1. Verfassungsgemäßheit.....	195
2. Verfassungswidrigkeit.....	196
IV. Die Verfahrenspflicht zum guten Gesetz.....	201
Zusammenfassung und These.....	206
Anhang I.....	207
Anhang II.....	209
Literaturverzeichnis.....	210

Abkürzungsverzeichnis

Datum und Fundstelle sind nur bei denjenigen Gesetzen angegeben, die nicht in den Sammlungen *Schönfelder* und *Sartorius I* enthalten sind. - (Z) = Zeitschrift.

AbfG	Abfallgesetz
Abg.	Abgeordneter
a.F.	alte Fassung
AGBG	Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB-Gesetz)
AktG	Aktiengesetz
Art.	Artikel
AtG	Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz)
BauGB	Baugesetzbuch
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayVerf	Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946 (GVBl., 333), geä. durch G v. 20. Juni 1984 (GVBl., 223)
BBG	Bundesbeamtengesetz
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz)
BMJ	Bundesminister der Justiz
BRAGO	Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte
BRRG	Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz)
BRS	<i>Fr. Thiel/Konrad Gelzer, Baurechtssammlung (Z)</i>
BSeuchenG	Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten beim Menschen (Bundes-Seuchengesetz)
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BtG	Betreuungsgesetz vom 12. Dezember 1990 (BGBl. I, 2002)
Buchst.	Buchstabe
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz)

BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWG	Bundeswahlgesetz
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich Soziale Union in Bayern e.V.
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Z)
Dr.	Doktor
Drs	Drucksache
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (Z)
ebd.	ebenda
EG	Europäische Gemeinschaften
EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
EheG	Ehegesetz (Gesetz Nr. 16 des Kontrollrates)
Einl.	Einleitung
EU	Europäische Union
e.V.	eingetragener Verein
EV	Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertrag - (BGBl. 1990 II, 889)
f.	und der/die/das folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	und die folgenden
Fn.	Fußnote
G	Gesetz
geä.	geändert
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GGO II	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien - Besonderer Teil (GMBI. 1976, 550, 605; 1979, 539; 1980, 471, 652; 1984, 321; 1985, 51; 1989, 696, 697; 1991, 570).
GMBI	Gemeinsames Ministerialblatt
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GVOBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
HaustürWG	Gesetz über den Widerruf von Haustürgeschäften und ähnlichen Geschäften
HBauO	Hamburgische Bauordnung vom 1. Juli 1986 (GVBl., 183), zul. geä. durch G v. 15. April 1992 (GVBl., 83).
hess.	hessisch
Hg.	Herausgeber
HGB	Handelsgesetzbuch
Hs.	Halbsatz
HVwVG	[Hamburgisches] Verwaltungsvollstreckungsgesetz vom 13. März 1961 (GVBl., 17, 136), zul. geä. durch G v. 14. April 1993 (GVBl., 83)

i.d.F.	in der Fassung
iur.	iuris
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts (Z)
JR	Juristische Rundschau (Z)
JZ	Juristenzeitung (Z)
KO	Konkursordnung
LaborberichtsVO	Verordnung über die Berichtspflicht für positive HIV-Bestätigungstests (Laborberichtsverordnung)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NBauO	Niedersächsische Bauordnung in der Fassung vom 6. Juni 1986 (Nds. GVBl., 157), zul. geä. durch G v. 22. März 1990 (Nds. GVBl., 101)
nc	numerus clausus
nds.	niedersächsisch
NdsVerf	Niedersächsische Verfassung vom 19. Mai 1993 (Nds. GVBl., 107), geä. durch G v. 6. Juni 1994 (Nds. GVBl., 229)
n.F.	neue Folge
NGefAG	Niedersächsisches Gefahrenabwehrgesetz i.d.F. v. 13. April 1994 (Nds. GVBl., 173)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Z)
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Z)
O	Ordnung
OVG	Oberverwaltungsgericht
ÖstVfGH	Österreichischer Verfassungsgerichtshof
PfIVG	Gesetz über die Pflichtversicherung für Kraftfahrzeughalter (Pflichtversicherungsgesetz)
PrALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten vom 5. Februar 1794
PSiG	Personenstandsgesetz
Rdnr.	Randnummer
RGBl	Reichsgesetzblatt
RhPf	Rheinland-Pfalz
RV	Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871 (BGBl., 64)
S.	Satz, Seite
SGB I	Sozialgesetzbuch - Erstes Buch
SGB X	Sozialgesetzbuch - Zehntes Buch
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozeßordnung
StVO	Straßenverkehrsordnung
u.a.	und andere
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
v.	vom
VerbrKrG	Verbraucherkreditgesetz

VerwArch	Verwaltungsarchiv (Z)
VfSlg	Erkenntnisse und Beschlüsse des [Österreichischen] Verfassungsgerichtshofes
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Z)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WP	Wahlperiode
WV	Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 (RGBl, 1383) (Weimarer Verfassung)
z.B.	zum Beispiel
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung (Z)
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen (Z)
ZPO	Zivilprozeßordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik (Z)
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (Z)
zul.	zuletzt

Einleitung

Der kommunale Satzungsgeber wird bei der Aufstellung von Bebauungsplänen (§ 10 BauGB) eingehend reglementiert. Das Baugesetzbuch enthält nicht nur Vorschriften für das äußere Verfahren der Beteiligung, Bekanntmachung und Anzeige bzw. Genehmigung sowie des Inkrafttretens (§§ 2 I, 3, 4, 11, 12 BauGB). Dem zuständigen Gemeindeorgan - nach allen Gemeindeordnungen ist dies die gewählte Vertretungskörperschaft - wird auch aufgetragen, eine Abwägung der öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander vorzunehmen (§ 1 VI BauGB). Eine Auswahl von zu berücksichtigenden Belangen gibt § 1 V BauGB vor.

Die Gemeinde ist also nicht nur verpflichtet, einen Plan vorzulegen, der als das Ergebnis einer vernünftigen Abwägung erscheint. Eine solche Abwägung muß auch tatsächlich stattgefunden haben. Ein nur mehr oder minder zufällig richtig abgewogener Bebauungsplan besteht die Nachprüfung durch Aufsichtsbehörde und Gericht nicht. Die Anforderungen des Abwägungsgebots gelten in doppelter Weise: es wird zwischen dem Planen als Vorgang und dem Plan als Produkt, zwischen dem Abstimmen und dem Abgestimmtsein, dem Abwägen und dem Abgewogensein des Planes unterschieden¹. Nicht nur das Abwägungsergebnis ist bestimmten Bindungen unterworfen, der Gesetzgeber fordert außerdem, daß die planende Instanz sich "Gedanken macht"². Ob und wie dies geschehen ist, soll anhand einer dem Bebauungsplan beizugebenden Begründung (§ 9 VIII BauGB) nachvollzogen werden können.

Die Befugnis zur Planung schließt somit zwar einen Gestaltungsspielraum ein, ohne den von Planung keine Rede sein könnte. Welche privaten und öffentlichen Bedürfnisse und Interessen dabei zu berücksichtigen sind und ob zwischen ihnen schließlich eine gerechte Abwägung vorgenommen wurde, unterliegt aber uneingeschränkter Kontrolle³. Das Urteil der Rechtswidrigkeit trifft also nicht nur den inhaltlich fehlerhaften Plan, sondern auch denjenigen,

¹ BVerwGE 40, 323, 328 f. = DVBl 1973, 34, 36 f. = BRS 25 Nr. 14 (Krabbenkamp); BVerwGE 45, 309, 312 f. = DVBl 1974, 767, 769 = BRS 28 Nr. 4 (Floatglas); *Battis*, BauR, S. 112; *Finkelnburg/Ortloff* S. 137; *Kloepfer* ZG 1988, 289, 291.

² BVerwGE 45, 309, 313 = DVBl 1974, 767, 769 = BRS 28 Nr. 4 (Floatglas).

³ BVerwGE 34, 302, 309.

der auf einem mangelhaften Abwägungsvorgang beruht⁴. Die Beachtlichkeit der Mängel im Abwägungsvorgang wird durch §§ 214, 215 BauGB allerdings inhaltlich und zeitlich beschränkt.

Das Parlament als förmlicher Gesetzgeber unterliegt solchen Reglementierungen scheinbar nicht. Zwar enthält das Grundgesetz Regeln über den äußeren Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens (Art. 76 bis 79, 82 GG), einen Katalog zu berücksichtigender Interessen oder ein ausdrückliches Gebot, sorgfältig abzuwägen, sucht man jedoch vergebens. Gerade weil dem Gesetzgeber mehr abverlangt wird als dem kommunalen Satzungsgeber, der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums und die Festsetzung der baulichen Ordnung in einem eng umgrenzten Gebiet vornimmt, erscheinen fest umrissene Sorgfaltspflichten mindestens ebenso angezeigt wie gegenüber dem Rat der Gemeinde.

Dennoch kann eine Pflicht zu optimaler Methodik der Gesetzgebung⁵ nicht durch einen schnellen Schluß *a minore ad maius* begründet werden. Und schon der Vergleich zwischen der Aufstellung von Bebauungsplänen und dem förmlichen Gesetzgebungsverfahren hinkt - wie jeder Vergleich: Der Bebauungsplan ist nur kraft § 10 BauGB seiner Form nach eine Satzung, seinem konkret-individuellen Inhalt nach jedoch gerade keine Rechtsnorm⁶. Die Satzunggebung ist zudem nicht der parlamentarisch-legislativen Staatstätigkeit zuzuordnen, sondern der exekutiv-verwaltenden. Es handelt sich somit um Gesetzesvollzug, dem der Gesetzgeber Schranken auferlegen kann, denen er selbst nicht unterliegt.

Die Forderung nach optimaler Gesetzgebungsmethodik kann deshalb jedoch nicht vorschnell als bloße "Parole" abgetan werden⁷, was mit dem schlanken Hinweis untermauert wird, der Gesetzgeber schulde nichts anderes als das formell und materiell verfassungsmäßige Gesetz, ohne daß es auf Verfahren und Verhalten des Gesetzgebers ankomme⁸; alle weitergehenden Forderungen würden die auf offene Diskussion und öffentliche Kontrolle angewiesene parlamentarische Demokratie zugrunde richten⁹. Dieser Argumentation kann der Boden entzogen werden, wenn der Verfassung Pflichten entnommen werden können, die über den herkömmlichen Standard hinausgehen. Formell und materiell verfassungsmäßig könnte mehr bedeuten als: unter Einhaltung der Art. 70 ff. GG zustandegekommen, die Grundrechte beachtend, im übrigen

⁴ Battis, BauR, S. 116.

⁵ Schwerdtfeger S. 173 ff.

⁶ BVerwGE 50, 114, 119; Battis, BauR, S. 98; Finkelnburg/Ortloff S. 72 f.

⁷ So aber Schlaich Rdnr. 505.

⁸ Schlaich VVDSiRL 39, 99, 109 f.; Schlaich Rdnr. 505 f.

⁹ Schlaich VVDSiRL 39, 99, 111; Schlaich Rdnr. 506.

verhältnismäßig. Wenn schon nicht ausdrücklich, so könnten dem Grundgesetz doch durch Auslegung der Verfassungsprinzipien weitere Sorgfaltsanforderungen an den Gesetzgeber zu entnehmen sein. Diese Methode ist sicherer als der Versuch, aus einfachen Gesetzen abstrahierend Verfassungsprinzipien zu gewinnen, um diese dann konkretisierend auf die Gesetzgebung selbst anzuwenden¹⁰. Ob auf einem solchen Wege das Hindernis umgangen werden kann, daß der Gesetzgeber nun einmal lediglich verfassungs-, nicht aber gesetzgebunden ist (Art. 20 III GG), erscheint äußerst fraglich. Was in der Verfassung enthalten ist, muß auch aus ihr selbst entnommen werden können.

Die Zeit eines mystisch überhöhten Gesetzesverständnisses¹¹, einer naiven Gesetzesgläubigkeit¹² sind lange vorbei. Gesetzgebung ist Menschenwerk und wird auch so verstanden: fehleranfällig und selbst rechtsunterworfen¹³. Wie jedes staatliche Handeln wird sie nicht um ihrer selbst willen vorgenommen, sondern hat sich durch Zweckmäßigkeit und Zielgerichtetheit zu legitimieren¹⁴. Die Kritik an der Gesetzgebung und den Gesetzen hat zugenommen; die Anforderungen steigen. Die Gesetzgebungstätigkeit wird ständiger Qualitätskontrolle unterworfen. Ob das gute Gesetz nicht nur eine Forderung von Gesetzgebungsästheten, sondern Inhalt einer verfassungskräftigen Verpflichtung des Gesetzgebers ist, soll untersucht werden. Dabei ist auch zu klären, ob bereits das gute Gesetz als ein Zufallsprodukt des Gesetzgebungsverfahrens etwaigen verfassungsrechtlichen Qualitätsanforderungen genügen kann oder ob die Anforderungen an das Gesetz Verfahrenspflichten - die Pflicht zu optimaler Methodik - voraussetzen oder bedingen. Die These, Gesetzgebungslehre könne nie normative Bedingungen für die Verfassungsmäßigkeit von Normen formulieren, sondern stets nur eine "politische Tugendlehre für den demokratischen Gesetzgeber" darstellen¹⁵, kann dann bekräftigt oder verworfen werden.

¹⁰ So der Vorschlag von *Kloepfer* ZG 1988, 289, 297 ff.

¹¹ *Schwerdtfeger* S. 177.

¹² *Eichenberger* VVDStRL 40, 7, 11.

¹³ *Schwerdtfeger* S. 177.

¹⁴ *Eichenberger* VVDStRL 40, 7, 12.

¹⁵ *Gusy* ZRP 1985, 291, 298 f.