



Illustration: Gertner/duffner/duffner/Köppmann

Mehr schlecht als Recht

Warum das Handwerk bessere Gesetze verdient und was dafür geschehen müsste **VON DANIELA LORENZ UND STEFFEN RANGE**

Das Heizungsgesetz von Bundeswirtschaftsminister Robert Habeck gilt als besonders missratenes Gesetz. Bereits in dem Augenblick, als die rund 170 Seiten umfassende Regelung besiegelt wurde, war fast allen Kennern klar, dass schleunigst eine verbesserte Version nachgeschoben werden muss.

Die Ampel-Koalition hat in den zwei Jahren ihres Bestehens viele schlechte Gesetze auf den Weg gebracht, unter denen das Handwerk leidet. Nicht viel besser läuft es in Brüssel: Etliche Beschlüsse der EU verunsichern die Unternehmen und führen zu sinnloser Bürokratie. Fachleute machen sich inzwischen sogar Sorgen um die Qualität der Gesetzgebung insgesamt.

Holger Schwannecke verfolgt die Entwicklung in Berlin und Brüssel seit vielen Jahren. Der Generalsekretär des Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZdH) ist Jurist und einer der besten Kenner der Handwerksgesetzgebung. „Mein Eindruck ist schon: Viele Gesetze sind schlechter, komplexer und unverständlicher geworden“, sagt Schwannecke. Das bestätigt auch Professor Martin Burgi, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Wirtschaftsverwaltungsrecht an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Direktor am Ludwig-Fröhler-Institut München: „Auf Bundesebene hat die Qualität der Verfahren sicherlich gelitten. Das liegt daran, dass viel zu viele, sehr komplizierte Gesetzesvorhaben in relativ kurzer Zeit in Angriff genommen worden sind.“

Was aber zeichnet ein gutes Gesetz aus? Die ehemalige Staatssekretärin und Vorsitzende des Normenkontrollrats Baden-Württemberg, Gisela Meister-Scheufelen, hat in ihrem „Praxisband Gute Rechtssetzung“ definiert, was gute Rechtssetzung ausmacht. Danach ist ein gelun-

genes Gesetz verständlich, belastungsarm und berücksichtigt idealerweise die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen. „Ein Gesetz ist dann schlecht, wenn die unerwünschten Nebenwirkungen größer sind als sein Beitrag zur Zielverwirklichung“, sagt Professor Matthias Rossi, Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht und Gesetzgebungslehre an der Universität Augsburg. Oder salopp gesprochen: „Ein Gesetz ist dann schlecht, wenn es Magenschmerzen verursacht, und die Kopfschmerzen, die es eigentlich bekämpfen sollte, bleiben.“

Die meisten Rechtsexperten machen Zeitdruck verantwortlich für den Verfall gesetzgeberischer Qualität. ZdH-Generalsekretär Schwannecke stellt fest: „Zur Ehrenrettung muss man sagen: Früher war die Gesetzgebung möglicherweise einfacher. Heutige Gesetzgebung leidet unter der Komplexität der Lebenssachverhalte und auch – denke ich – des Regelungsanspruchs: Jedes Partikularinteresse soll bis ins letzte Detail gesetzlich abgebildet und geregelt sein.“ Professor Burgi pflichtet ihm bei. In den Ministerien laste ein enormer Arbeitsdruck auf den Ministerialbeamtinnen und -beamten. Unter Zeitdruck, Eile und Hektik passieren teilweise dann auch mehr Fehler.

Schwannecke liefert dafür das passende Beispiel: Für Habecks Heizungsgesetz hatten Verbände wie der ZdH rund um Ostern nur eine Frist von vier Tagen, um sich das Gesetz anzuschauen und Stellung zu beziehen – wohlgerne für ein bedeutendes Gesetz, das Deutschlands Schicksal über Jahrzehnte hinweg bestimmen wird und vermutlich Abermilliarden Euro an Investitionen und Subventionen nach sich zieht. Allerdings – auch das gehört zur Wahrheit – macht die Politik häufig bewus-

„Nur hält man sich nicht dauernd an die Regeln, sondern unterläuft sie auch. Gerade in den vergangenen drei oder vier Jahren während der Coronakrise, aber zum Teil schon vorher, sind Gesetzgebungsverfahren nicht mehr ordentlich abgelaufen.“

Professor Matthias Rossi
Universität Augsburg

„Nach wie vor gibt es viele Gesetze, die handwerklich in Ordnung sind. Die Diskussion entzündet sich an einigen spektakulären Vorhaben, die mit heißer Nadel gestrickt und überkomplex sind.“

Professor Martin Burgi
Ludwig-Maximilians-Universität München und Direktor am Ludwig-Fröhler-Institut München

Tempo, um Widerspruch möglichst gering zu halten und Gesetze schnell durchzudrücken.

Wenn Gesetze unter hohem Zeitdruck verabschiedet werden, leidet darunter vor allem die Abwägung, ob die Regelung in der Praxis überhaupt funktioniert – und ob das Gesetz nicht mehr Schaden anrichtet als Nutzen stiftet. Fachleute nennen das Gesetzesfolgenabschätzung. Professor Rossi aus Augsburg sagt: „In der Regel fehlt es an Zeit. Zeit die Gesetzesfolgenabschätzung vernünftig durchzuführen und auszuwerten. Es ist so hektisch geworden, dass man darauf verzichtet.“ Tatsächlich ist jene Gesetzesfolgenabschätzung nur eine Soll-Vorschrift. Ein Gesetz kommt also auch dann zustande, wenn auf eine Abschätzung der Auswirkungen verzichtet wurde.

An diesem Punkt würde ZdH-Generalsekretär Holger Schwannecke zuerst einhaken. „Die Gesetzgebung leidet darunter, dass die Sachkompetenz und die Praxiserfahrung zu selten oder gar nicht einbezogen werden, dabei sollte das immer am Beginn jedes Gesetzgebungsprozesses stehen. Praxischecks wären wichtig. Damit die Gesetze dann später auch machbar und von den Betrieben umsetzbar sind.“

Schlechte Gesetze führen zu mehr Bürokratie. Viele Gesetzestexte verlieren sich heutzutage in einer kleinkarierten Regelungswut. „Wir versuchen, alle Einzelfälle zu erfassen“, analysiert Schwannecke. Was sich früher in ergänzenden Ausführungsbestimmungen für die Verwaltung oder anderen auslegenden Texten und Kommentaren fand, steht heute haarklein im Gesetz.

Sein Kollege Burgi rät dazu, auch diejenigen stärker einzubeziehen, die die Regeln später umzusetzen hätten. „Man müsste gezielt bei den Ländern und Kommunen abfragen, wie sie mit bisherigen Regelungen zurechtkommen und wie sie neue Regelungen beurteilen – nicht inhaltlich-politisch, sondern von der Vollzugsfähigkeit und Praxistauglichkeit her.“ Dazu zählt der Münchner Professor auch die Kammern, „weil die Kammern über viel Praxis- und Vollzugswissen im wirtschaftlichen Bereich verfügen, das der Bund stärker nutzen sollte“.

denen zweifelhaften Gesetzesvorhaben geschuldet. Dass die Europäische Union als bürokratisch wahrgenommen wird, geht wohl auch auf die Datenschutzgrundverordnung und das Lieferkettengesetz zurück. „Es gibt einen Vertrauensverlust in die gesetzgebenden Körperschaften“, warnt Schwannecke. Das befürchtet auch Professor Winfried Kluth, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg: „Wenn Gesetze etwas versprechen, was sie nicht halten können, führt das zu Frustration und Frustration führt zu Vertrauensverlust.“

Was aber könnte geschehen, um die Qualität der Gesetzgebung in Deutschland zu verbessern? Schwannecke bringt es auf eine einfache Formel: „Weniger Gesetze, einfache Sprache, frühzeitige Einbindung der Beteiligten und Betroffenen, weniger Hast und mehr Sorgfalt.“ Professor Kluth sagt: „Ich denke, man muss direkt bei der Entwicklung von Gesetzen ansetzen.“ Die Ministerialverwaltung müsste darauf drängen, dass Regeln eingehalten werden. „Die Zeit, die man gewinnt, wenn man ein Gesetz schnell, aber schlecht macht, geht am Ende verloren, wenn das Gesetz nicht anwendbar ist.“

Sein Kollege Burgi rät dazu, auch diejenigen stärker einzubeziehen, die die Regeln später umzusetzen hätten. „Man müsste gezielt bei den Ländern und Kommunen abfragen, wie sie mit bisherigen Regelungen zurechtkommen und wie sie neue Regelungen beurteilen – nicht inhaltlich-politisch, sondern von der Vollzugsfähigkeit und Praxistauglichkeit her.“ Dazu zählt der Münchner Professor auch die Kammern, „weil die Kammern über viel Praxis- und Vollzugswissen im wirtschaftlichen Bereich verfügen, das der Bund stärker nutzen sollte“.

KOMMENTAR

Schlampige Gesetze

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Nichtigkeit des Nachtragshaushalts 2021 ist ein Armutszeugnis für die Bundesregierung und die Ampelabgeordneten im Bundestag. Zu den Leidtragenden dieser Entscheidung zählt auch das Handwerk. Viele Förderatbestände zur finanziellen Abfederung der Transformation im Bereich der Energiepolitik, aber auch sonstige wichtige Ausgleichsmaßnahmen werden jetzt auf den Prüfstand kommen. Für die Wirtschaft ein Schlag ins Kontor zur Unzeit. An diesem Beispiel zeigt sich exemplarisch ein seit längerem zu beklagender Verfall der Gesetzgebungspraxis.

Gesetze werden praktisch nur noch „mit heißer Nadel gestrickt“, Ministerien verkommen zu Fließ-



„Ministerien verkommen zu Fließbandproduzenten von Gesetzesentwürfen, um der Regulierungswut eiliger Politiker zu gehorchen.“

Frank Hüpers
Stellvertreter der Chefredakteur
Foto: HWK München

bandproduzenten von Gesetzesentwürfen, um der Regulierungswut einseitig beratener und eiliger Politiker zu gehorchen. Das Bundesverfassungsgericht musste ja auch im Sommer schon den ersten Entwurf des Gebäudeenergiegesetzes stoppen: Weder die Abgeordneten hatten Gelegenheit, ihn in Ruhe zu lesen noch fand zuvor eine ordentliche Verbandsanhörung statt.

Gesetzgeberische Meisterleistungen wie das Bürgerliche Gesetzbuch, das im Jahr 1900 nach vielen Jahren intensiver Beratungen in Kraft trat, wird es heute nicht mehr geben. Aber etwas mehr Zeit, Diskursfreude und Nachdenken dürften schon sein. Manchmal würde es gerade der Wirtschaft auch besser helfen, wenn ein Gesetz gar nicht erst gemacht würde. Der Normenkontrollrat hat diesen ernüchternden Befund in seinem gerade veröffentlichten Jahresbericht bestätigt: „Gute Gesetze brauchen Zeit. Diese Zeit wird von der Politik nicht mehr gewährt. Dabei würde mehr Qualität in der Gesetzgebung aufwändige Korrekturen und Verzögerungen im Vollzug ersparen. Nur 25 Prozent der Gesetzgebungsvorhaben beachten die Mindestfristen“.

Zu viele und zu schlampige Gesetze rühren den Beton der Bürokratie an, der unsere Betriebe an der Entfaltung hindert. Handwerkerinnen und Handwerker beklagen zu Recht, dass sie immer weniger Zeit haben, um ihrer eigentlichen Arbeit nachzugehen. Stattdessen müssen sie sich mit der Abarbeitung immer neuer gesetzlicher Organisations- und Dokumentationspflichten beschäftigen. Besonders ärgerlich wird es, wenn sich etwa Europa und der Bund noch einen Regulierungswettbewerb liefern und konkurrierende Regelungen erlassen wie etwa im Bereich des Klimaschutzes oder im Lieferkettenrecht. Die „Normunterworfenen“ sind vielfach mit ihrer Geduld am Ende. Das muss der Politik endlich einleuchten.

frank.huepers@holzmann-medien.de

„Ein Gesetz, das nicht funktioniert, verursacht Schaden“

Professor Winfried Kluth über die Qualität der Gesetze in Deutschland und warum genügend Zeit für eine gute Rechtssetzung wichtig ist **INTERVIEW: DANIELA LORENZ**

Wie beurteilen Sie die Qualität der Gesetze in Deutschland?

Die Qualität von Gesetzen kann natürlich nicht ganz einheitlich beurteilt werden. Es gibt viele gute, auch gut vorbereitete Gesetze, aber leider auch viele Gesetze, bei denen die Vorbereitungszeit und die Qualität, die sogenannte legistische, also handwerkliche Qualität, nicht ausreichend sind.

Womit hängt das zusammen?

Das hängt häufig damit zusammen, dass politische Vorgaben schnell und ohne Feedback aus der Praxis umgesetzt werden sollen. Mit Praxis meine ich hier einmal die Behörden, die Gesetze anwenden müssen, aber auch betroffene Unternehmen, Berufsträger und Haushalte, die nicht genügend in die Gesetzesfolgenabschätzung einbezogen werden. Wir beobachten, dass das in den vergangenen Jahren zugenommen hat.

Warum ist eine Gesetzesfolgenabschätzung so wichtig?

Die Gesetzesfolgenabschätzung ermittelt unter anderem, wie sich ein Gesetz in der Praxis auf Unternehmen auswirkt, welche Bürokratiekosten entstehen, oder auch, wie es sich auf Verbraucher auswirkt. Speziell für die Ermittlung der Bürokratiekosten gibt es auf Bundes- und Länderebene die Normenkontrollräte. Die benötigen für diese Aufgabe aber Zeit. Die gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien sieht diese Feedbackschleife grundsätzlich

vor, die allerdings häufig ausfällt, weil der Zeitraum, innerhalb dessen die Gesetze fertig werden sollen, zu eng bemessen wird.

Was macht also gute Gesetzgebung aus?

Gute Gesetzgebung braucht genügend Zeit, um zu prüfen, wie sich Gesetze in der Praxis auswirken. Es wäre jetzt sicherlich falsch, nur von schlechter Gesetzgebung zu sprechen, da es immer wieder Beispiele gibt, wo Gesetze gut gemacht werden. Aber die Fälle, in denen die Gesetzesfolgenabschätzung fehlt, sind zahlreicher geworden.

Können Sie ein Beispiel für ein schlechtes Gesetz nennen?

Ein Beispiel wäre das Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteentwicklung. Hier konnten Sie beobachten, dass der Gesetzgeber zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes selbst nicht wusste, wie das Gesetz angewendet werden soll und teilweise ist das in einzelnen Aspekten bis heute noch nicht geklärt. Das heißt, man hat ein Gesetz verabschiedet, das für die Wirtschaft wichtig ist, weil der Fachkräftebedarf hoch ist, aber wo zwischen den Ministerien nicht geklärt war, wer es anwendet, wie es funktioniert und ob das Personal dafür da ist. Da läuten bei jemandem, der sich für gute Gesetzgebung interessiert, natürlich die Alarmglocken. Denn diese wichtigen Punkte müssen eigentlich schon bei der Kon-



„Gute Gesetzgebung braucht genügend Zeit, um zu prüfen, wie sich Gesetze in der Praxis auswirken.“

Professor Winfried Kluth
Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Foto: Scholz

zeption des Gesetzes mit bedacht und gelöst werden.

Man hat das Gefühl, viele Gesetze werden im Nachhinein erklärt.

Gesetze haben Spielräume und es ist normal, dass es dazu Anwendungshinweise gibt. Dass aber immer wieder große Ungewissheiten beseitigt werden müssen, das hat sicherlich zugenommen. Das ist aber die Folge, wenn ein Gesetz nicht gut vorbereitet wird. Dann entsteht häufig Korrekturbedarf, weil Dinge übersehen wurden oder Regelungselemente fehlen.

Waren Gesetze denn früher besser?

Das ist schwer zu sagen. Es ist jedenfalls auffällig, dass sich in den vergangenen Jahren die Fälle häufen, in denen auf eine Gesetzesfolgenabschätzung und eine Feedbackschleife verzichtet wurde, die die gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien eigentlich vorsieht. Das hängt auch damit zusammen, dass die Politik immer öfter kurzfristig auf Ereignisse reagieren will. Sie hat heutzutage den Anspruch, in sehr kurzer Zeit zu schwierigen Themen – denken Sie an das Heizungsgesetz – eine Antwort zu finden. Vermutlich hätte es ein solches Gesetz in früheren Zeiten gar nicht ins Gesetzgebungsverfahren geschafft. Außerdem muss man auch immer bedenken, dass sich der Zeitraum für das parlamentarische Ver-

fahren nicht nur an den Mindestfristen orientieren darf.

Sondern?

Es muss auch berücksichtigt werden, wie viel Zeit die Abgeordneten benötigen, um sich in eine Materie einzuarbeiten und der Komplexität der Materie gerecht zu werden. Wenn eine komplexe Frage vorliegt, benötigen die Abgeordneten mehr Zeit für die Gesetzesfolgenabschätzung. Sie müssen einschätzen können, wie sich ein Gesetz auswirkt, ob es in der Praxis auch die erwarteten Effekte bringt und welche möglichen Schwierigkeiten entstehen können, auf die die Abgeordneten vielleicht noch mit einer Änderung des Gesetzes reagieren müssen.

Was passiert, wenn Abgeordnete nicht genügend Zeit haben?

Nehmen Sie als Beispiel das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zur Änderung des Bundestagswahlrechts. Das ist eine wesentliche Änderung erst kurz vor der abschließenden Abstimmung vorgenommen worden. Darüber wurde aber nicht mehr debattiert, geschweige denn die möglichen Folgen dieser Änderung diskutiert oder ermittelt. Das ist ein großes Problem, weil das Gesetz plötzlich andere Auswirkungen hätte als die ursprüngliche Vorlage der Bundesregierung. Da sagten dann auch Kollegen in der juristischen Debatte, die das Gesetz in seiner ursprünglichen Fassung befürwortet haben, plötz-

lich: So geht das nicht, das ist verfassungswidrig. Und das sehen wir häufig, dass im Gesetzgebungsverfahren kurzfristig Kompromisse und Änderungen gemacht werden und dann nicht genügend Zeit bleibt, um die Auswirkungen zu prüfen. So entstehen schlechte Gesetze.

Was muss sich ändern?

Heutzutage fehlt es wohl zunehmend auch an der handwerklichen Qualifikation der Akteure, die Gesetze entwerfen und konzipieren. Auch daran muss gearbeitet werden mit Ausbildung und Weiterbildung. Vielleicht ist man zu sehr auf politische Sprechblasen und nicht auf die technische Qualität der Gesetze fixiert.

Wie meinen Sie das?

Viele denken, politisch ist schon etwas bewirkt, wenn eine Ankündigung gemacht oder ein Gesetz verabschiedet ist. Das ist aber ein Irrtum. Ein Gesetz, das nicht funktioniert, verursacht mehr Schaden als Nutzen.

Haben die Bürger das Vertrauen in die Gesetzgebung verloren?

Das kann man in einigen Bereichen sicherlich sagen. Beispielsweise ist im Bereich Migration die Unzufriedenheit groß. Zum einen, weil die Gesetze kompliziert und zum anderen weil die Behörden überfordert sind. Wenn Gesetze etwas versprechen, das sie nicht halten können, führt das zu Frustration und Frustration führt zu Vertrauensverlust.

SIGNAL IDUNA

füreinander da

Mehr Varianten für Ihr Betriebsvermögen.

Lena setzt auf Vielfalt im Design und auf gute Qualität. Das gilt auch für die Geldanlage – darum investiert sie in ein Fonds-Portfolio, das ihre Renditeerwartung und Risiko-Bereitschaft ins Gleichgewicht bringt.

Ihr Tipp: Betriebsvermögen mit einem Firmendepot flexibel anlegen!

Mehr Informationen auf si-am.de/handwerk