

Peter Badura

Die parteienstaatliche Demokratie und die Gesetzgebung

Schriftenreihe
der
Juristischen Gesellschaft zu Berlin

Heft 101



1986

Walter de Gruyter · Berlin · New York

Die parteienstaatliche Demokratie und die Gesetzgebung

Von
Peter Badura

Vortrag
gehalten vor der
Juristischen Gesellschaft zu Berlin
am 30. April 1986



1986

Walter de Gruyter · Berlin · New York

Dr. iur. Peter Badura
Professor für Öffentliches Recht, Rechts- und Staatsphilosophie
in der Universität München

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Badura, Peter:

Die parteienstaatliche Demokratie und die
Gesetzgebung ; Vortrag, gehalten vor
d. Jur. Ges. zu Berlin am 30. April 1986/
von Peter Badura. –

Berlin; New York : de Gruyter, 1986.

(Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft zu
Berlin ; H. 101)

ISBN 3 11 011073 3

NE: Juristische Gesellschaft (Berlin, West): Schriften-
reihe der Juristischen Gesellschaft e. V. Berlin

©

Copyright 1986 by
Walter de Gruyter & Co. 1000 Berlin 30

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung,
vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes
Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer
Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Printed in Germany

Satz und Druck: Saladruck, Berlin 36
Bindearbeiten: Verlagsbuchbinderei Dieter Mikolai, Berlin 10

1. Staatsaufgaben und Gesetzgebung

a) *Der Gesetzgeber bestimmt die Staatsaufgaben*

Ein berühmtes Buch des 18. Jahrhunderts beginnt mit dem Satz: „Die Gesetze, in der weitesten Bedeutung dieses Begriffes, sind die notwendigen Beziehungen, die aus der Natur der Dinge hervorgehen, und in diesem Sinne haben alle Wesen ihre Gesetze; die Gottheit hat ihre Gesetze; die stoffliche Welt hat ihre Gesetze; die dem Menschen überlegenen Intelligenzen haben ihre Gesetze; die Tiere haben ihre Gesetze; der Mensch hat seine Gesetze.“ Montesquieu hatte seinem Werk in den ersten Ausgaben den etwas erweiterten Titel gegeben: „Über den Geist der Gesetze oder die Beziehung, welche die Gesetze zu der Verfassung jeder Herrschaftsform, den Sitten, dem Klima, der Religion, dem Handel etc. aufweisen müssen.“ Dies ist ein großes Programm für einen Autor, und Montesquieu hat seiner Ausführung 39 Bücher gewidmet.

Unsere Zeit kennt eine wissenschaftliche Fragestellung, die dem ersten Anschein nach ein ähnliches Programm verfolgt, nämlich die „Gesetzgebungslehre“ oder „Gesetzgebungswissenschaft“¹. Wenngleich die bisherigen Beiträge dieser interdisziplinären Wissenschaft eine gewisse Vorliebe für das Verfahren und die praktisch-technische Seite der Gesetzgebung verraten, gehören doch auch die politischen und staatsrechtlichen Fragen der „Gesetzgebung im Rechtsstaat“² und einer Theorie der Gesetzgebung zu ihr oder doch jedenfalls zu ihren Grundlagen. Dieser Weg führt ohne

¹ P. Noll, Gesetzgebungslehre, 1973; J. Rödiger / E. Baden / H. Kindermann, Vorstudien zu einer Theorie der Gesetzgebung, 1975; J. Rödiger (Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, 1976; G. Schwerdtfeger, Optimale Methodik der Gesetzgebung, in: Festschrift für Hans Peter Ipsen, 1977, S. 173; H. Kindermann, Ministerielle Richtlinien der Gesetzestchnik, 1979; H. Schneider, Gesetzgebung, 1982; H. Hill, Einführung in die Gesetzgebungslehre, 1982; W. Hugger, Gesetze – ihre Vorbereitung, Abfassung und Prüfung, 1983; W. Maibhofer u. a., Theorie und Methoden der Gesetzgebung, 1983; Th. Fleiner-Gerster, Wie soll man Gesetze schreiben?, 1985; U. Karpen, Zum gegenwärtigen Stand der Gesetzgebungslehre in der Bundesrepublik Deutschland, ZG 1, 1986, S. 5; W. Schreckenberger (Hrsg.), Gesetzgebungslehre, 1986.

² K. Eichenberger / R. Novak / M. Kloepfer, Gesetzgebung im Rechtsstaat, VVDStRL 40, 1982.

Umweg sogleich zu den Hauptschriften der Staatsrechtslehre, z. B. zu der Abhandlung von Gerhard Anschütz „Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechts nach preußischem Staatsrecht“ (1900).

Sollte heutzutage eine Theorie über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt versucht werden – und solche Versuche gibt es eigentlich nur mit dem vornehmlich rückwärts gerichteten Blick der Dogmengeschichte³, müßte ohne Zweifel der parteienstaatliche Charakter der parlamentarischen Demokratie als der politische Kern der gesetzgebenden Gewalt einen Hauptpunkt ausmachen. Zu den Prolegomena einer so vorstellbaren Theorie – einer Theorie für die Theorie, aber auch für die Praxis – soll das heutige Thema gehören: „Die parteienstaatliche Demokratie und die Gesetzgebung“.

Mit vollem Recht ist gesagt worden, daß ohne Berücksichtigung der Gesetzmäßigkeiten des Parteienstaates jede Gesetzgebungslehre blutleer und wirklichkeitsfremd bleiben muß⁴. Daraus folgt, daß es eine zu abstrakte Fragestellung ist, Gesetzgebungslehre als eine Rechtsnormen aller Art erfassende „Rechtsetzungswissenschaft“ aufzufassen⁵. Gesetzgebung im Sinne des Staatsrechts und der Verfassungspolitik ist die Rechtsetzung durch die parlamentarische Volksvertretung in der Form des Gesetzes. Durch das Gesetz wird in der parlamentarischen Demokratie über die Art und Erledigung der Staatsaufgaben entschieden und werden die Rechte und Pflichten der einzelnen geordnet.

Die Gesetzgebung ist im heutigen Rechtsstaat durch zwei Hauptgedanken bestimmt, die nicht nur dogmatischen oder theoretischen Wert haben, sondern das praktische Grundgesetz für Frieden und Gerechtigkeit in einem verfassungsrechtlich geordneten Zusammenleben sind:

Erstens: Unsere Verfassung kann eine rechtsstaatliche Verfassung nur bleiben, wenn sie der sozialen Staatsaufgabe gerecht wird und wenn sie sich als Verfassung der politischen Freiheit zu behaupten vermag. Diese drei Punkte sind verbunden und müssen verbunden bleiben. Denn wenn einer dieser Punkte Not leidet, kann das Ganze nicht gedeihlich sein.

Der zweite Grundgedanke ist, daß der Rechtsstaat auf gewissen institutionellen Voraussetzungen beruht. Er ist der Staat der Freiheit, aber die

³ *M. Imboden*, Das Gesetz als Garantie rechtsstaatlicher Verwaltung, 1962; *D. Jesch*, Gesetz und Verwaltung, 2. Aufl., 1968; *E.-W. Böckenförde*, Gesetz und gesetzgebende Gewalt, 2. Aufl., 1981; *R. Grawert*, Gesetz und Gesetzgebung im modernen Staat, JURA 1982, 247, 300.

⁴ *H. Schulze-Fielitz*, Auf Wegen zu einer Gesetzgebungswissenschaft, ZG 1, 1986, S. 87/94.

⁵ So *U. Karpen* aaO. (Anm. 1), S. 6.