



Zoltán Tibor Pállinger  
**Gesetze**

(Erscheint in überarbeiteter Form in: **ENZYKLOPÄDIE DER NEUZEIT**,  
Herausgegeben von Friedrich Jaeger im Auftrag des  
Kulturwissenschaftlichen Instituts [Essen] und in Verbindung mit den  
Fachherausgebern, Band IV, November 2006).

## **Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 6**

---

Fachbereich Politikwissenschaft  
Dezember 2006

## Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut

---

Die Verantwortung für die Arbeitspapiere  
liegt bei den jeweiligen Autoren.

Kontakt: Dr. Zoltán Tibor Pállinger (zp@liechtenstein-institut.li)

Zoltán Tibor Pállinger  
**Gesetze**

(Erscheint in überarbeiteter Form in: **ENZYKLOPÄDIE DER NEUZEIT**,  
Herausgegeben von Friedrich Jaeger im Auftrag des Kulturwissenschaftlichen  
Instituts [Essen] und in Verbindung mit den Fachherausgebern, Band IV,  
November 2006.)

Fachbereich Politikwissenschaft  
Dezember 2006

---

Liechtenstein-Institut, Auf dem Kirchhügel, St. Luziweg 2, FL-9487 Bendern  
Telefon (00423) 373 30 22 - Fax (00423) 373 54 22  
<http://www.liechtenstein-institut.li> - [admin@liechtenstein-institut.li](mailto:admin@liechtenstein-institut.li)

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Abgrenzung</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Begriffsbestimmung</b>	<b>1</b>
<b>3</b>	<b>Formeller und materieller Gesetzesbegriff</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>Gesetz und Recht</b>	<b>4</b>
<b>5</b>	<b>Schranken des Gesetzgebers</b>	<b>5</b>
<b>6</b>	<b>Kollisionsregeln</b>	<b>6</b>
<b>7</b>	<b>Arten von Gesetzen</b>	<b>7</b>
<b>8</b>	<b>Neuere Entwicklungen</b>	<b>9</b>
<b>9</b>	<b>Literatur</b>	<b>10</b>

# 1 Abgrenzung

Der Begriff des Gesetzes ist nicht auf das Recht begrenzt, sondern findet sich auch in verschiedenen anderen Bereichen. Dabei wird im Allgemeinen unter „Gesetz“ die sprachliche oder mathematische Formulierung eines unwandelbaren, wesentlichen Zusammenhanges zwischen bestimmten Objekten oder Phänomenen verstanden, durch den ihr Verhalten resp. ihr Ablauf eindeutig bestimmt wird und unter gleichen Rahmenbedingungen reproduziert werden kann. Gesetze werden durch das Hinterfragen der unmittelbaren Phänomenalität gewonnen. Sie stellen eine aufbereitete Interpretationswirklichkeit dar, welche die Ordnungsbeziehungen, die aller Phänomenalität vorausgehen bzw. zugrunde liegen, vergegenwärtigen (Jammer 1994). Die Naturwissenschaften sprechen von Gesetz, wenn gewisse Vorgänge erfahrungsgemäss immer auf dieselbe Weise vonstatten gehen. Demzufolge zeigen Gesetze Veränderungszusammenhänge auf, in denen eine Ausgangssituation durch eine Verlaufsfunktion in einen Endzustand überführt wird. Naturgesetze können gemäss der modernen, auf Karl Popper zurückgehenden Wissenschaftstheorie nicht bewiesen, sondern nur widerlegt werden. Sie behalten ihre Gültigkeit, bis sie falsifiziert werden. Dies gilt auch für die empirischen Sozialwissenschaften, in denen statistisch erhärtete, d.h. häufig getestete und bis anhin nicht widerlegte Zusammenhänge als Gesetz bezeichnet werden (Müller 1973). In diesen Bereichen sind die Gesetze in den Dingen selbst begründet und unabhängig vom menschlichen Willen. In anderen Bereichen wirken Sachzusammenhänge und menschlicher Wille bei der Schaffung von Gesetzen zusammen. In den Sprachwissenschaften etwa bestimmen die Gesetze der Grammatik die Korrektheit sprachlicher Aussagen. Weiters gilt es auch in der Kunst (bspw. in der Musik), bestimmte Gesetze zu beachten (z.B. Harmonielehre), wenn das Resultat den Erwartungen (traditionelle musikalische Vorgaben) entsprechen soll. Diese Arten von Gesetzen sind nicht verbindlich. Hingegen beanspruchen Gesetze der Sitte, Moral und des Rechts Verbindlichkeit. Moral und Sittengesetz schreiben vor, was Menschen aus ihrer Sicht zu tun oder zu unterlassen haben. Sie können religiös begründet sein (zehn Gebote) oder sich aus der Praxis des menschlichen Zusammenlebens entwickeln (Sitten- und Moralkodex eines bestimmten Staates) (Schick 1987). Gesetze der Sitte und Moral können auch rechtswirksam werden, wenn die Rechtsordnung stillschweigend oder ausdrücklich auf sie verweist (bspw. Art. 2 Abs. 1 GG für das Sittengesetz).

# 2 Begriffsbestimmung

Es gibt keinen allgemeingültigen Gesetzesbegriff, der allen Rechtsordnungen vorgegeben ist. Der Begriff des Gesetzes kann in seiner spezifischen rechtlichen Bedeutung nur aus einer bestimmten Verfassungsordnung erschlossen werden. Der

rechtlich bedeutsame Gesetzesbegriff ist von dem rechtssoziologischen Phänomen zu unterscheiden, das in jedem organisierten Gemeinwesen vorkommt und schwerpunktmässig eine bestimmte Staatsfunktion umschreibt. In diesem Sinne ist das Gesetz die vom zuständigen Organ eines Gemeinwesens gesetzte Regel, welche das Zusammenleben der Rechtsunterworfenen allgemeingültig und verbindlich ordnen soll. Daher besitzt das Gesetz eine in die Zukunft gerichtete Ordnungsfunktion. Es macht die Resultate menschlichen Handelns berechenbar und schafft damit Erwartungssicherheit. Dadurch wird die Grundlage für die Überwindung des Sicherheitsdilemmas („homo homini lupus“) (Hobbes 2005) geschaffen und die langfristige Existenz einer Gemeinschaft erst ermöglicht. Die Kompetenz zum Erlass derartiger Regeln ergibt sich aus der verfassungsmässigen Ordnung. Während im Absolutismus der Monarch alle drei Staatsgewalten (Exekutive, Legislative, Judikative) in sich vereinigte, kommt in der Demokratie der Hauptanteil an der Gesetzgebung dem Parlament zu.

Im Laufe der Geschichte war der Gesetzesbegriff einem beachtlichen Wandel unterworfen. In der griechischen Antike standen zunächst die inhaltlichen Aspekte der Gesetze (nomoi) im Vordergrund. Aber bereits für Aristoteles sind die Gesetze vom Gesetzgeber erlassene, verbindliche Rechtsnormen. Sie bringen den Willen des Gesetzgebers zum Ausdruck. Sie müssen aber der vorgegebenen sittlichen Ordnung und den Gewohnheiten entsprechen (Fleinger-Gerster 1995). In der römischen Antike verschob sich der Fokus auf das Verfahren. Inhaltlich konnte jede verallgemeinerbare Anordnung als Gesetz verstanden werden. Hinsichtlich des Verfahrens wurden vom Herrscher gegebene (lex data) und mit dem Magistrat vereinbarte Gesetze (lex rogata) unterschieden. Daneben wurde auch der Beschluss des Volkes (plebiscitum) als Gesetz angesehen. In der deutschen Rechtstradition finden sich drei Grundformen des Gesetzes: Ungesetztes Recht in der Form des Weistums, die von den Rechtsgenossen vereinbarte Satzung und das von der Obrigkeit erlassene Rechtsgebot. Das Weistum stützt sich auf die überlieferten Gerichtssprüche, welche ihrerseits auf der vorgegebenen Weisheit (lex aeterna, lex naturalis) beruhen. Für Thomas von Aquin entsprach die göttliche ewige Ordnung der lex aeterna, aus welcher sich gemäss ihren besonderen Umständen die menschliche Ordnung (lex naturalis) ableitet. Das von den Menschen gesetzte Recht (lex humana) muss sowohl mit der lex aeterna als auch der lex naturalis übereinstimmen. Bei einer solchen inhaltlichen Bestimmung des Gesetzesbegriffs stellt sich die Frage, wie weit sich das von den Menschen gesetzte Recht von der vorgegebenen Weisheit entfernen kann (Fleiner-Gerster 1995). Stellvertretend für Viele wurde diese Frage von Montesquieu dahingehend beantwortet, dass Gesetze auf die Besonderheiten eines Volkes, wie seine Kultur und Geschichte, die Sprache und das Klima Rücksicht nehmen, gleichzeitig aber auch der vorgegebenen Vernunft entsprechen sollen (Montesquieu 1994). Im Übergang zur Neuzeit setzte sich mit der Säkularisierung des Staates ein Gesetzesbegriff durch, der sowohl auf der Vernunft als auch auf der politischen Macht beruht. Im Verlaufe dieses Prozesses fand eine

Loslösung des Gesetzes von der übernatürlichen Bindung statt. Mit Thomas Hobbes, der die Geltung des Gesetz auf den Willen des Gesetzgebers allein (Voluntarismus) zurückführte („auctoritas non veritas facit legem“), fand diese Entwicklung ihren Abschluss (Hobbes 2005). Seit dieser Zeit besteht ein Konflikt zwischen der sog. Naturrechtsschule, die davon ausgeht, dass eine den Gesetzen vorgegebene Ordnung besteht, und den sog. Rechtspositivisten, die das Recht auf das positive gesetzte Recht beschränken. Seit dem 19. Jhd. haben sich allerdings die Beschränkungen eines rein dezisionistischen Gesetzesbegriffes gezeigt. Nicht selten wurde die Gestaltungsmöglichkeit des Gesetzgebers überschätzt und Gesetze erlassen, die in der Praxis nicht angewendet werden konnten. Aus diesem Grunde setzt sich heute in zunehmendem Masse die Erkenntnis durch, dass die Gesetze sich nicht allein auf die Entscheidungen des Souveräns reduzieren lassen, sondern das gesellschaftliche Umfeld, die rechtlichen, politischen und finanziellen Rahmenbedingungen etc. zu berücksichtigen haben. Damit hat eine realistische Betrachtungsweise (Gesetzesrealismus) den Dezisionismus abgelöst (Fleiner-Gerster).

### **3 Formeller und materieller Gesetzesbegriff**

Im Konstitutionalismus des 19. Jhd. wurden bestimmte Bereiche der originären Gesetzgebungsgewalt dem bis anhin gegenüber allen weltlichen Autoritäten absoluten Monarchen entzogen. In diesen Bereichen wurden entsprechend den Gedanken von Locke und Montesquieu den Ständen und später den Parlamenten Mitwirkungsrechte betr. Rechtsakten eingeräumt, die die Freiheit und das Eigentum der Bürger betrafen (Feuz 2002). Diese wurden als Gesetz im materiellen Sinne angesehen und bedurften zu ihrer Gültigkeit auch eines Beschlusses im formellen Gesetzgebungsverfahren, während andere Rechtssätze vom Monarchen in alleiniger Kompetenz erlassen werden konnten. Demnach zielt der materielle Gesetzesbegriff auf den Inhalt der Gesetze ab. In der deutschen Rechtslehre umfassen materielle Gesetze alle hoheitlichen Anordnungen, die für einen unbestimmten Personenkreis allgemeine und verbindliche Regeln aufstellen. Demzufolge zählen auch das Gewohnheitsrecht, die Rechtsverordnungen und Satzungen, Rechtssätze, die von der Exekutive oder von autonomen Verbänden erlassen werden, zu den Gesetzen im materiellen Sinn. Demgegenüber wird in der neuen schweizerischen Bundesverfassung von einem engen Gesetzesbegriff ausgegangen, der sich auf Rechtssätze im eigentlichen Sinne bezieht und nicht-rechtsetzende Akte (Einzelakte, Planungsbeschlüsse) ausschliesst und sich inhaltlich am Kriterium der Wichtigkeit orientiert. Dabei wird allerdings dem Gesetzgeber ein erheblicher Ermessensspielraum bei der Beurteilung der Frage, was als wichtig und was als unwichtig anzusehen sei, eingeräumt. Das Gesetz im formellen Sinne ist ein spezieller

Erlass, welcher von der zuständigen Körperschaft (gesetzgebende Gewalt) im vorgeschriebenen Verfahren der Gesetzgebung gefasst wurde.

Obwohl die meisten formellen Gesetze auch materielle Gesetze darstellen, sind die beiden Begriffe nicht deckungsgleich. Das Gesetz im formellen Sinn muss nicht zwingend auch ein Gesetz im materiellen Sinn sein. So hält etwa Art 19 Abs. 1 GG fest: „Soweit nach diesem Grundgesetz ein Grundrecht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, muß das Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten.“ Damit ist die Problematik der sog. Maßnahmegesetze angesprochen, bei welchen es sich um Gesetze handelt, die speziell für einen Einzelfall erlassen wurden. Diese sind im Bereich von Grundrechtseinschränkungen generell unzulässig und auch ansonsten nur in engen Schranken zulässig. Generell ist bei Eingriffen in grundrechtlich geschützte Bereiche unabhängig von den ausdrücklichen Vorschriften von einem Parlamentsvorbehalt (Gesetz im materiellen Sinn) auszugehen (Wesentlichkeitstheorie). (Auch das schweizerische und österreichische Recht kennen den Vorbehalt der Gesetzesform bei Einschränkungen der Grundrechte.) Ein weiteres Beispiel für ein bloss formales Gesetz ist das Haushaltsgesetz nach Art. 110 Abs. 2 GG (Fleiner-Gester 1995). Demgegenüber sind nicht alle Gesetze im materiellen Sinn auch Gesetze im formellen Sinn. Letzteres gilt insbesondere für Verordnungen und Satzungen, da sie nicht im Gesetzgebungsverfahren erlassen werden (Feuz 2002).

## 4 Gesetz und Recht

In einigen Verfassungen wird die grundsätzliche Problematik angesprochen, dass das Recht im Sinne der Gerechtigkeit in einem Spannungsverhältnis zum positiven Recht und damit auch zur Rechtssicherheit stehen kann (Tilch 1987). So besagt etwa Art. 5 Abs. 1 der schweizerischen Bundesverfassung, dass „Grundlage und Schranke staatlichen Handelns das Recht“ ist. Eine ähnlich lautende Formulierung findet sich in Art. 20 Abs. 3 GG, in welchem festgehalten wird, dass die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung an Gesetz und Recht gebunden sind. Mit diesen Bestimmungen wird zum einen die Existenz des ungeschriebenen Rechts anerkannt und im Falle der BRD aufgrund der Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus zum Ausdruck gebracht, dass

nach allgemeiner Meinung ein enger Gesetzespositivismus abgelehnt [wird]. Die Formel hält das Bewußtsein aufrecht, daß sich Gesetz und Recht zwar faktisch im allgemeinen, aber nicht notwendig und immer decken. Das Recht ist nicht mit der Gesamtheit der geschriebenen Gesetze identisch. Gegenüber den positiven Satzungen der Staatsgewalt kann unter Umständen ein Mehr an Recht bestehen, das seine Quelle in der verfassungsmäßigen Rechtsordnung als einem Sinnganzen besitzt und dem geschriebenen Gesetz gegenüber als Korrektiv zu wirken vermag“ (BVerfGE 34, 269 – Soraya).

Es existiert jedoch keine allgemeingültige Formel, welche die immerwährende Kongruenz von Gesetz und Gerechtigkeit sicherstellen könnte. Bezogen auf diese Frage unterscheidet Radbruch zwei Thesen: „Der Konflikt zwischen der Gerechtigkeit und der Rechtssicherheit dürfte dahin zu lösen sein, daß das positive, durch Satzung und Macht gesicherte Recht auch dann den Vorrang hat, wenn es inhaltlich ungerecht und unzweckmäßig ist, es sei denn, daß der Widerspruch des positiven Gesetzes zur Gerechtigkeit ein so unerträgliches Maß erreicht, daß das Gesetz als ‚unrichtiges Recht‘ der Gerechtigkeit zu weichen hat“ (Unerträglichkeitsthese) (Radbruch 1999). Dem steht die Verleugnungsthese gegenüber: „[W]o Gerechtigkeit nicht einmal erstrebt wird, wo die Gleichheit, die den Kern der Gerechtigkeit ausmacht, bei der Setzung positiven Rechts bewußt verleugnet wurde, da ist das Gesetz nicht etwa nur ‚unrichtiges Recht‘, vielmehr entbehrt es überhaupt der Rechtsnatur“ (Radbruch 1999). In den etablierten Demokratien Westeuropas erscheint eine derartige Spannung zwischen Recht und Gerechtigkeit praktisch nicht denkbar, doch zeigt/e die rechtliche Aufarbeitung der Hinterlassenschaften der zusammengebrochenen Diktaturen in Mittel- und Osteuropa die Aktualität der Fragestellung (Mauerschützenprozesse etc.).

## **5 Schranken des Gesetzgebers**

Das moderne Konzept der Demokratie gründet auf dem Gedanken der Volkssouveränität. In diesem Zusammenhang bedeutet Souveränität, dass die staatlichen Tätigkeiten durch das Volk legitimiert werden müssen. Gemäss radikalen demokratischen Vorstellungen, wie sie etwa Rousseau vertreten hat, besitzt der Gesetzgeber die Macht, alles anzuordnen, was er für richtig hält (Rousseau 1986). Mit der Verfestigung des Verfassungsstaates wurde diese Konzeption eingeschränkt und zunehmende Schranken für den – einfachen – Gesetzgeber eingerichtet, um die Freiheit des Volkes vor dem eigenen Parlament zu schützen. Mit der Aufnahme von Menschen- und Grundrechten beansprucht die Verfassung eine besondere Stellung gegenüber den einfachen Gesetzen. Sie bestimmt dasjenige Staatsorgan, das befugt ist, die Gesetze zu erlassen, regelt seine Zusammensetzung, die Zuständigkeit und das entsprechende Verfahren (Gesetzgebung). Gleichzeitig schränkt die Verfassung den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ein, indem sie ihn zum Schutz der Menschen- und Grundrechte aufruft und ihn auf die Verwirklichung der verfassungsmässigen Wertordnung verpflichtet (Fleiner-Gerster 1995). Je stärker die Bindung des Gesetzgebers ausfällt, desto eher nimmt die Gesetzgebung den Charakter des „blossen“ Verfassungsvollzugs an. Geht diese Entwicklung zu weit, kann sie die Tätigkeit des Staates lähmen oder aber die praktische Verbindlichkeit der Verfassung aushöhlen, weil diese als stabile, auf Dauer angelegte Grundnorm weit weniger elastisch reagieren kann als einfache Gesetz. Die meisten Verfassungen gehen bei dieser Frage einen Mittelweg,



welcher durch ein System der Grundrechte weitgehende Schranken errichtet, gleichzeitig aber innerhalb dieses Rahmens dem Gesetzgeber ein weites gesetzgeberisches Ermessen einräumt. Dabei bleibt es dem Gesetzgeber – abgesehen von Verfassungsaufträgen und eventuellen weiteren Verpflichtungen (Sozialstaatsprinzip etc.) – überlassen, ob er im gegebenen Rahmen tätig wird oder nicht. Die Reichweite der Entscheidungsfreiheit des Gesetzgebers wird in Deutschland und Österreich durch ein ausgebautes System der Verfassungsgerichtsbarkeit festgelegt. Dies führt dazu, dass das Bundesverfassungsgericht auch ein verfassungswidriges Unterlassen des Gesetzgebers feststellen kann (Schick 1987). Demgegenüber ist in der Schweiz, welche das demokratische Prinzip stärker betont als das rechtsstaatliche, keine gerichtliche Überprüfung von Bundesgesetzen (aber sehr wohl von kantonalen) möglich. Neben den innerstaatlichen Vorschriften kennen die meisten Staaten auch völkerrechtliche Schranken wie das *ius cogens* und die EMRK, welche die Freiheit des Gesetzgebers einschränken.

## **6 Kollisionsregeln**

In modernen demokratischen und pluralistischen Staaten werden in der Regel durch die Verfassung mehrere Normgeber eingesetzt bzw. zugelassen. Diese Konstellation führt dazu, dass nebeneinander unterschiedliche Arten von Rechtsquellen und Rechtssätzen bestehen können. Wird ein und derselbe Sachbereich gleichzeitig von unterschiedlichen Gesetzgebern geregelt, stellt sich die Frage, welche Norm im konkreten Fall Anwendung finden soll. Aus diesem Grund hat die Rechtswissenschaft anhand der hierarchischen (*lex superior derogat legi inferiori*), zeitlichen (*lex posterior derogat legi priori*) und der sachlichen (*lex specialis derogat legi generali*) Dimension Regeln geschaffen, um den Vorrang zwischen kollidierenden rechtlichen Normen bestimmen zu können. Dabei wird grundsätzlich zwischen Geltungsvorrang und Anwendungsvorrang unterschieden. Während der Geltungsvorrang das Verhältnis der Rechtsnormen im Sinne der Über- und Unterordnung beschreibt („Bundesrecht bricht Landesrecht“), bestimmt der Anwendungsvorrang, welche Rechtsnorm im Verhältnis zu einer anderen Anwendung finden soll, ohne allerdings die Geltung der nicht anzuwendenden Norm zu tangieren (Verhältnis von europäischem Gemeinschaftsrecht und dem Recht der Mitgliedstaaten) (Rüthers 2005).

Die konkrete Ordnung der Normenhierarchie lässt sich nicht generell für alle Staaten festlegen, sondern muss aufgrund der jeweiligen verfassungsmässigen Ordnung ermittelt werden. In der BRD gilt folgende Normenhierarchie: Grundgesetz, formelle Bundesgesetze, sonstiges Bundesrecht (Verordnungen, Satzungen etc.), Landesverfassungen, formelle Landesgesetze und sonstiges Landesrecht. Weiters muss berücksichtigt werden, dass das Europarecht zwar das innerstaatliche Recht verdrängt,

aber nicht vernichtet (Anwendungsvorrang). Da die Übertragung der hoheitlichen Gewalt jedoch gestützt auf eine Ermächtigung gemäss Art. 23 GG erfolgt, ist das Europarecht in der Normenhierarchie unterhalb des GG, aber über den Bundesgesetz anzusiedeln. Völkerrechtliche Verträge stehen in der BRD auf der Stufe eines Bundesgesetzes (Art. 59 Abs. 2 GG). In diesem Zusammenhang ist jedoch zu beachten, dass „die allgemeinen Regeln des Völkerrechtes Bestandteil des Bundesrechtes sind und den Gesetzen vorgehen und Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes erzeugen“ (Art. 25 GG) (Zuleeg 2001). Im schweizerischen Recht gilt folgende Normenhierarchie: Bundesverfassung, Bundesgesetze, Verordnungen und Dienstanweisungen. Im Verhältnis zwischen Zentralstaat (Bund) und Gliedstaaten (Kantone) gilt der Grundsatz, dass das Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem Recht vorgeht (Art. 49 Abs. 1 BV). Schliesslich lässt sich festhalten, dass die Schweiz eine sehr völkerrechtsfreundliche Haltung einnimmt: Das zwingende Völkerrecht geht allem Landesrecht einschliesslich der Bundesverfassung vor, und auch das nicht zwingende Völkerrecht geht sowohl den nicht-fundamentalen Normen der Verfassung als auch den Bundesgesetzen vor (Häfelin/Haller 2005).

## 7 Arten von Gesetzen

Gesetze lassen sich auf verschiedene Arten einteilen (Kipp 1959):

- a.) Nach der **Art des Gesetzgebers**:  
In Bundesstaaten üben sowohl der Bund als auch die Gliedstaaten die Rechtsetzungsfunktion aus. Je nachdem, ob der Bund oder die Gliedstaaten als Gesetzgeber auftreten, lassen sich Bundesg. oder Landesg. unterscheiden
- b.) Nach den **Gültigkeitserfordernissen**:  
Bei qualifizierten Gesetzen gelten strengere Zustimmungskriterien als bei einfachen Gesetzen. Solche Vorschriften sollen bestimmte Rechtsbereiche oder Minderheiten schützen. In der BRD ist etwa für das Zustandekommen einer Verfassungsänderung die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates notwendig (Art. 78 Abs. 2 GG). Ausserdem ist im Gegensatz zu den Einspruchsgesetzen, bei den Zustimmungsgesetzen zum Gesetzesbeschluss des Bundestags die Zustimmung des Bundesrats erforderlich. Versagt der Bundesrat seine Zustimmung, kommt das Gesetz nicht zustande. In der Schweiz müssen Verfassungsrevisionen obligatorisch dem Volkes vorgelegt werden. Für ihr Zustandekommen sind sowohl eine Mehrheit des Volkes als auch der der Gliedstaaten notwendig (Art. 140 BV).

- c.) Nach der **Geltungshärte**:
- Dispositive Rechtsnormen (Abdingbarkeit) können durch Parteivereinbarung geändert werden. Demgegenüber lässt das zwingende Recht (Unabdingbarkeit) keine Ausnahmen oder Abänderungen zu. Zwischen diesen beiden Extremen stehen Normen, die nur unter bestimmten Voraussetzungen abdingbar sind.
- d.) Nach weiteren **formellen Kriterien**:
- 1) In Kodifikationen wird der Rechtsstoff eines bestimmten Sachgebietes einheitliche zusammengefasst.
  - 2) Einführungsgesetze sind Gesetze, mittels denen umfassendere Gesetze (Hauptgesetze) eingeführt werden. Sie enthalten die Abgrenzungs- oder Übergangsbestimmungen bezüglich des räumlichen und zeitlichen Geltungsbereichs des Hauptgesetzes.
  - 3) In Bundesstaaten werden Gesetze, durch welche gliedstaatliche Normen an das auf Bundesebene erlassene Hauptgesetze angeglichen werden, als Ausführungsgesetzgebung bezeichnet.
  - 4) Nebengesetze ergänzen Hauptgesetze in solchen Bereichen, die durch das Hauptgesetz nicht geregelt werden. Während Hauptgesetze eine Rechtsmaterie generell regeln, befassen sich die Nebengesetze eher mit den gesonderten Aspekten der Rechtsmaterie.
  - 5) Mit dem Begriff des Einzelfallgesetzes werden Normen bezeichnet, die nur für einen bestimmten Einzelfall gelten, bei denen entweder die Zahl der Betroffenen und/oder die Zahl der geregelten Fälle bestimmbar sind.
  - 6) Artikelgesetze umfassen gleichzeitig mehrere Gesetz oder unterschiedliche Inhalte. Sie finden meist in der Form von Änderungsgesetzen Anwendung, in denen eine bestimmte Thematik in einer Reihe von Fachgesetzen geändert wird. Die Bezeichnung rührt von der Tatsache her, dass diese Gesetze in Artikel unterteilt sind, wobei für jedes zu ändernde Gesetz ein eigener Artikel verwendet wird.
  - 7) Änderungsgesetze mittels denen andere, bereits bestehende Gesetze geändert werden, heissen Novellen.
  - 8) Bei Rahmengesetzen gemäss Art. 75 GG regelt der Bundesgesetzgeber nur die wesentlichen Grundzüge eines Rechtsbereichs. Die Detailregelungen bleiben dabei den einzelnen Bundesländern vorbehalten. Solange aber der Bund von seiner Kompetenz keinen Gebrauch macht, bleiben die Bundesländer frei, den entsprechenden Bereich zu regeln.
  - 9) Zu den Spezialgesetzen des deutschen Zivilrechts zählen etwa das HGB, das AktG, das GmbHG und das KSchG, welche neben dem BGB bestimmte Sonderbereiche regeln.
  - 10) Ausnahmegesetze richten sich gegen oder privilegieren bestimmte Gruppen von Menschen. Im Rahmen des Art. 3 GG sind Ausnahmegesetze

verfassungsrechtlich nicht zulässig, sofern sie gegen das Gleichheitsgebot verstossen. Insbesondere darf niemand wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Überdies darf niemand wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.

## **8 Neuere Entwicklungen**

Infolge der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung wurde das Tätigkeitsfeld des Staates in einem früher unvorstellbaren Ausmass ausgeweitet. Seine Aufgaben umfassen heute die Versorgung und Daseinsvorsorge seiner Bürgerinnen und Bürger. Damit ging eine steigende Zahl rechtlicher Normierungen („Normenflut“) einher; wobei häufig auch die Qualität der Gesetzgebung unter der quantitativen Ausweitung gelitten hat. Gleichzeitig mehren sich die Anzeichen, dass der Staat an seine Kapazitätsgrenzen gestossen ist. Dies führte dazu, dass sich seit den 1990er Jahren Reformbestrebungen beobachten lassen, die auf eine umfassende Modernisierung des Staates und die Steigerung seiner Leistungsfähigkeit abzielen (New Public Management). Dabei weicht das hoheitliche Staatsverständnis kooperativeren Handlungsformen. Im Englischen wird dieses Spannungsfeld durch das Begriffpaar „government/governance“ verdeutlicht. Als Folge dieser Entwicklung findet eine Debatte darüber statt, welche Leistungen der Staat noch selber erbringen muss und welche er an Private auslagern kann. Das neue Verständnis des Staatshandelns hat auch unmittelbare Auswirkungen auf die Gesetzgebung. Es stellt sich die Frage, ob Gesetze als generell-abstrakte Rechtssätze überhaupt geeignet sind, die Prozesse, die zur Erbringung der Leistungen führen, welche den Bürgerinnen und Bürgern zukommen, adäquat zu steuern. Neue Steuerungsinstrumente, die grössere Flexibilität bei der Leistungserbringung gewähren, steigern zwar die Effizienz, bergen aber aufgrund der Lockerung des Legalitätsprinzips die Gefahr der Aushöhlung des Grundsatzes der Rechtsstaatlichkeit in sich. Aus diesem Grunde kann in der laufenden Diskussion das Postulat der Allgemeinverbindlichkeit des Gesetzes nicht genügend betont werden (Mastronardi/Schädler 1998). Gleichzeitig ist auch die Qualität der Gesetzgebungsarbeit einerseits durch eine stärkere wissenschaftliche Fundierung, die im Rahmen der Wirkungs- und Evaluationsforschung auch sozial- und naturwissenschaftliche Erkenntnisse berücksichtigt, sicherzustellen (Hill/Hof 2000). Andererseits gilt es auch, die Gesetzgebungstechnik auf einer praktischen Ebene (Allgemeinverständlichkeit) zu verbessern. Nur auf diese Weise lässt sich die Funktion des Gesetzes als Grundlage und Garant des friedlichen Zusammenlebens in einer freiheitlichen Ordnung längerfristig sichern.

## 9 Literatur

R. Feuz, Materielle Gesetzesbegriffe, Inhalt und Tragweite, Dargestellt insbesondere Anhand Art. 164 Abs. 1 der neuen Bundesverfassung, 2002.

T. Fleiner-Gerster, Allgemeine Staatslehre, 1995 [2. Auflage].

U. Häfelin/W. Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 2005 [6. Auflage].

H. Hill/H. Hof (Hrsg.), Wirkungsforschung zum Recht II, Verwaltung als Adressat und Akteur, Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat 15, 2000.

T. Hobbes, Leviathan, Philosophische Bibliothek, 2005.

M. Jammer, Gesetz, in: H. Seiffert/G. Radnitzky (Hrsg.), Handlexikon zur Wissenschaftstheorie, 1994 [2. Auflage], S. 112-119.

H. Kipp, Gesetz, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, Recht – Wirtschaft – Gesellschaft, Dritter Band, Erbschaftssteuer bis Harzberger Front, 1959, 858-863.

P. Mastronardi/K. Schedler, New Public Management in Staat und Recht, Ein Diskurs, 1998.

S. Müller, Gesetz, in: H. Krings/H. M. Baumgartner/C. Wild (Hrsg.), Handbuch philosophischer Grundbegriffe, Band 3, Gesetz-Materie, 1973, S. 569-584.

C.-L. de Montesquieu, Vom Geist der Gesetze, 1994.

G. Radbruch, Rechtsphilosophie, Studienausgabe, herausgegeben von Ralf Dreier und Stanley L. Paulson, 1999.

J.-J. Rousseau, Vom Gesellschaftsvertrag oder Die Grundsätze des Staatsrechts, 1986.

B. Rüthers, Rechtstheorie, 2005 [2. Auflage].

W. Schick, Gesetz, Gesetzgebung, in: R. Herzog (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, 1987, S. 1112-1120.

H. Tilch (Hrsg.), Münchener Rechts-Lexikon, Band 2, G-Q, 1987.

M. Zuleeg, Öffentliches Kollisionsrecht tut Not, in: M.-E. Geis/D. Lorenz, Staat Kirche Verwaltung, Festschrift Hartmut Maurer, 2001, S. 1067-1075.