

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 780

**Möglichkeiten und Grenzen
der Befristung parlamentarischer
Gesetzgebung**

Von

Antonis Chanos



Duncker & Humblot · Berlin

ANTONIS CHANOS

**Möglichkeiten und Grenzen der Befristung
parlamentarischer Gesetzgebung**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 780

Möglichkeiten und Grenzen der Befristung parlamentarischer Gesetzgebung

Von

Antonis Chanos



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Chanos, Antonis:

Möglichkeiten und Grenzen der Befristung parlamentarischer
Gesetzgebung / von Antonis Chanos. – Berlin : Duncker und

Humboldt, 1999

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 780)

ISBN 3-428-09649-5

Alle Rechte vorbehalten


© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-09649-5

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

Die rechtsstaatliche parlamentarische Gesetzgebung im Bereich des öffentlichen Rechts verstand sich für lange Zeit als Setzung von Recht „auf Dauer“. Mit dem Übergang vom liberalen zum sozialen Rechtsstaat wurde auch ein Funktionswandel der parlamentarischen Gesetzgebung vollzogen. Nicht zuletzt mit der allmählichen Etablierung eines anderen, instrumentellen und funktionsbedingten Verständnisses des Gesetzes in der Rechts- und Gesetzgebungspraxis des öffentlichen Rechts wurde deutlich, daß parlamentarische Gesetze durchaus Regelungen „auf Zeit“ enthalten können und gegebenenfalls – unter gesetzgebungspolitischen Aspekten gesehen – auch sollten. Die parlamentarische Gesetzgebung eines staatlich organisierten Rechtssystems, wie sie heute in einer spätindustriellen Risiko- und Informationsgesellschaft wirkt, muß – auch und gerade ihrem *eigenen* Selbstverständnis entsprechend – dieser Gesellschaft flexible normative (Zeit-)Strukturen vorgeben, um die gesellschaftlichen Prozesse effektiv und zeitgerecht steuern zu können. Andererseits ist der Gesetzgeber aber auch immer mehr darauf angewiesen, die Zeitstrukturen der jeweiligen gesellschaftlichen, zum Beispiel wirtschaftlichen, Sachbereiche, die er normativ zu steuern sucht, in seine Regelungen zu übernehmen oder zumindest zu berücksichtigen. Das rechtspolitische Desiderat einer Verschlankung der staatlichen Tätigkeit auch im Bereich der parlamentarischen Gesetzgebung sowie einer größeren Effektivierung legislativer Steuerung legt auch die intensivere Zeitgebundenheit gesetzlicher Normtexte nahe. Fristsetzung als Element legislativer Steuerung wird heute im Bereich des öffentlichen Rechts, insbesondere des Verwaltungsrechts, immer häufiger eingesetzt.

Dennoch ist der Einbau von Befristungen in die Geltungs- und Verbindlichkeitsstruktur legislativer Akte im öffentlichen Recht bislang kaum Gegenstand dogmatischer Auseinandersetzung geworden. Im folgenden soll deshalb versucht werden, dieser Forderung der staats- und verwaltungsrechtsdogmatischen Diskussion nachzukommen. Angesichts der immer häufigeren Verwendung und Verbreitung der Befristung gesetzlicher Normtexte als Instrument normativer Steuerung und Kontrolle parlamentarischer Gesetzgebung erscheint es erforderlich, die Betrachtung auf ein bestimmtes Referenzgebiet des Allgemeinen Verwaltungsrechts zu beschränken.

Kaum in einem anderen sozialen Bereich ist heute die Erkenntnis gegenwärtiger, daß Gesetzgebung und Gesellschaft unterschiedlichen Zeitrhythmen unter-

liegen, als im Bereich der Wirtschaft. Aus diesem Grund wird der Bedarf einer Angleichung des Rhythmus gesetzgeberischer Tätigkeit an den der gesellschaftlichen Prozesse gerade im Bereich der Wirtschaft als besonders dringlich empfunden. Die Rolle der Befristung von Gesetzestexten als Mittel zur Erreichung einer solchen Angleichung im Bereich des öffentlichen Wirtschaftsrechts ist bislang dennoch kaum untersucht worden. Ziel dieser Arbeit ist es deshalb, am Beispiel des öffentlichen Wirtschaftsrechts und insbesondere des Wirtschaftsverwaltungsrechts, Grundlagen und Grenzen der Befristung parlamentarischer Gesetzgebung in verfassungs- und verwaltungsrechtsdogmatischer sowie rechtsvergleichender Perspektive zu untersuchen.

Die Anregung zur Auseinandersetzung mit dem Thema geht auf einen Vorschlag von Herrn Professor Dr. *Martin Schulte*, Direktor des Instituts für Technik- und Umweltrecht der Juristischen Fakultät der TU Dresden, zurück, als dessen wissenschaftlicher Assistent ich tätig bin. Dafür sowie für die vielfältige, großzügige Unterstützung, die mir während der Durchführung der Untersuchung zuteil wurde, bin ich ihm zu großem Dank verpflichtet.

Meinen verehrten Lehrern, Herrn Professor Dr. Dr. Dr. h.c. mult. *Werner Krawietz* (Münster) und Herrn Professor Dr. *Johannes Strangas* (Athen), habe ich für fortwährende Unterstützung sehr zu danken. Herrn Prof. *Krawietz* danke ich insbesondere im Zusammenhang mit dieser Arbeit für wertvolle Förderung und Diskussionsbereitschaft, Herrn Prof. *Strangas* für seine Offenheit und wertvolle Hinweise.

Nicht zuletzt möchte ich Herrn Professor Dr. h.c. *Norbert Simon*, dem Geschäftsführer des Verlages Duncker & Humblot, für sein Entgegenkommen und seine Bereitschaft, diese Studie in die Reihe „Schriften zum Öffentlichen Recht“ aufzunehmen, sehr danken.

Dresden, im September 1998

Antonis Chanos

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	11
B. Begriffliche Abgrenzungen	18
I. Vorüberlegungen zum begrifflichen Rahmen	18
1. Allgemeines	18
2. Zum Begriff des zeitlichen Geltungsbereichs gesetzlicher Normtexte	20
3. Zum Begriff des zeitlichen Verbindlichkeitsbereichs gesetzlicher Rechtsnormen	21
4. Zum Begriff der Wirksamkeit gesetzlicher Rechtsnormen	24
II. Abgrenzung des Themas	25
1. Zeitgeprägte legislative Maßnahmen, die keine <i>Zeitgesetze</i> darstellen	25
2. Zeitgeprägte legislative Maßnahmen, die keine <i>Zeitgesetze</i> darstellen	28
a) Abgrenzung vom Begriff des Maßnahmegesetzes	28
b) Abgrenzung vom Begriff des vorläufigen Gesetzes	30
c) Abgrenzung vom Begriff des Experimentiergesetzes	33
C. Befristung gesetzlicher Normtexte als Mittel normativer Steuerung und Selbstkontrolle parlamentarischer Gesetzgebung am Beispiel des öffentlichen Wirtschaftsrechts	37
I. Befristetes Gesetzesrecht als Mittel normativer Steuerung	37
1. Allgemeines	37
a) Fristsetzung als Element materialer und prozeduraler Steuerung im Verwaltungsrecht	37
b) Insbesondere: Normative Steuerung durch Befristung von Gesetzesnormen	38
aa) Normative Steuerung durch Zeitgesetze im engeren Sinne	42
bb) Normative Steuerung durch Zeitgesetze im weiteren Sinne	46

2. Befristung des Geltungs- und Verbindlichkeitsbereichs von Gesetzesnormen am Beispiel des öffentlichen Wirtschaftsrechts	47
a) Befristung des Geltungsbereichs öffentlicher Wirtschaftsgesetze	50
b) Befristung des Verbindlichkeitsbereichs öffentlicher Wirtschaftsgesetze	51
II. Befristetes Gesetzesrecht als Mittel (institutionalisierter) normativer Selbstkontrolle parlamentarischer Gesetzgebung	54
1. Allgemeines	54
2. Einzelfragen der (institutionalisierten) normativen Selbstkontrolle der parlamentarischen Gesetzgebung durch befristetes Gesetzesrecht	55
a) Erscheinungsformen legislativer Erfolgskontrolle	55
b) Subjekt legislativer Erfolgskontrolle	59
c) Gegenstand legislativer Erfolgskontrolle	61
d) Zwischenergebnis	62
D. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen und Grenzen befristeter Gesetzgebung am Beispiel des öffentlichen Wirtschaftsrechts	63
I. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die befristete Gesetzgebung aus dem Prinzip der Rechtssicherheit	63
1. Gebot der Klarheit und Berechenbarkeit	63
2. Zur Bestandskraft und „Gesetzeskraft“ legislativer Rechtsnormen	64
3. Beeinträchtigung der Rechtssicherheit durch befristete Gesetze?	65
a) Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Befristung von Gesetzen	65
b) Fragen der Selbstbindung des Gesetzgebers an befristete Gesetze	71
II. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die befristete Gesetzgebung aus dem Prinzip des Vertrauensschutzes	74
1. Vorbemerkung	74
2. Befristete Gesetzgebung als Grundlage für den Ausschluß bzw. die Begrenzung eines (auf unbestimmte Dauer angelegten) „Geltungsvertrauens“	77
3. Befristete Gesetzgebung als Grundlage für die Schaffung und Aufrechterhaltung eines (gesteigerten) Kontinuitätsvertrauens	80
4. Insbesondere: Befristete Gesetzgebung als Vertrauensgrundlage im Subventionsrecht	82
III. Konflikt der Prinzipien der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes mit dem Grundsatz der Effizienz und anderen Verfassungsgütern	85

Inhaltsverzeichnis	9
IV. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die befristete Gesetzgebung aus dem allgemeinen Gleichheitssatz	91
1. Zur Zulässigkeit des Erlasses befristeter Gesetze unter dem Aspekt des allgemeinen Gleichheitssatzes	91
2. Zulässigkeit der vorfristigen Außerkraftsetzung bzw. Änderung von befristeten Gesetzen unter dem Aspekt des allgemeinen Gleichheitssatzes?	93
V. Zwischenergebnis	95
E. Rechtsvergleichende Überlegungen	97
I. Die sog. „sunset legislation“ in den Vereinigten Staaten von Amerika	98
1. Zur Entstehung des Sunset-Konzepts	98
2. Die grundlegenden Bestandteile des Sunset-Konzepts	100
a) Gemeinsame Merkmale der bundesstaatlichen Sunset-Ansätze	100
b) Unterschiede zwischen den bundesstaatlichen Sunset-Ansätzen	101
3. Zur Diskussion über „sunset legislation“ im US-amerikanischen Bundesrecht	102
4. Zur heutigen Bedeutung und Relevanz der „sunset legislation“ in den USA	103
II. Vergleich der Erfahrungen mit der „sunset legislation“ in den USA und der befristeten Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland	105
1. Besonderheiten des US-amerikanischen Gesetzgebungs- und Verwaltungssystems	105
2. Vergleich des US-amerikanischen Sunset-Konzepts mit neuesten rechts- und gesetzepolitischen Bestrebungen um einen rationalen Einsatz parlamentarischer Gesetzgebung auf Zeit in der Bundesrepublik Deutschland	107
III. Zwischenergebnis	109
F. Zusammenfassung und Ausblick	111
Literaturverzeichnis	115
Sachwortverzeichnis	130

A. Einleitung

Das Thema der befristeten parlamentarischen Rechtsetzung hat neuerdings rechts- und gesetzgebungspolitische Aktualität erlangt. Zu den Beschlüssen des Sachverständigenrates „Schlanker Staat“¹, der sich am 21. September 1995 konstituierte, gehörte nämlich auch die Empfehlung, für gesetzgeberische Vorhaben einen Testkatalog einzuführen. Dabei sollte die Möglichkeit einer Befristung von Rechtsvorschriften verstärkt in Betracht gezogen werden.² Der Gesetzgeber solle nach Auffassung des Sachverständigenrats verstärkt die Möglichkeit nutzen, gesetzliche Regelungen von vornherein zeitlich zu befristen. Dies gelte jedenfalls dann, wenn die Regelung erkennbar auf zeit- bzw. situationsbezogenen Anlässe beruhe. Der Gesetzgeber solle gezwungen sein, nach einem gewissen Zeitablauf zu prüfen, ob weiterhin Bedarf für die Regelung bestehe. Die Entscheidung über die Verlängerung des Gesetzes biete zugleich die institutionalisierte Möglichkeit der Prüfung, ob das Gesetz im bisherigen Gesetzesvollzug Schwachstellen etc. aufgewiesen habe, die anlässlich der Verlängerungsentscheidung „ausgemerzt“ werden könnten.³

Der Gesetzgeber wäre damit zu einer periodischen Erfolgs- und Wirkungskontrolle seiner Gesetzgebung verpflichtet; eine Verlängerung der gesetzlichen Regelung käme nur in Betracht, wenn sowohl der bisherige Erfolg wie auch ein weiteres Bedürfnis für diese Regelung nachgewiesen wären.⁴ Es solle also bei der Vorbereitung von Gesetzen „in der Regel eine zeitliche Befristung eines Gesetzes erwogen werden“⁵.

Parlamentarische Gesetzgebungsakte sollten früher – und sollen auch heute noch – als grundsätzlich dauerhafte, auf unbestimmte Dauer angelegte Regelungen gelten. In der „paradoxen Form zeitlich unbeschränkter, aber stets widerrufflicher Geltung“⁶ sollen Parlamentsgesetze nach dieser Auffassung rechtliche Kontinuität und Dauerhaftigkeit im Sinne zeitlicher Allgemeinheit der

¹ Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (Hrsg.), Abschlußbericht, Bd. I (Bonn 1997). S. hierzu im allgemeinen *Meyer-Teschendorf/Hofmann*, Zwischenergebnisse des Sachverständigenrats „Schlanker Staat“. Qualifizierte Aufgabenkritik – Testkatalog für den Gesetzgeber – Flexibilisierung des Haushaltswesens, DÖV 1997, S. 268-277.

² Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (Hrsg.), Abschlußbericht, S. 21.

³ Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (Hrsg.), Abschlußbericht, S. 21.

⁴ Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (Hrsg.), Abschlußbericht, S. 23.

⁵ Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (Hrsg.), Abschlußbericht, S. 203.

formellen Geltung und der normativen Verbindlichkeit gewährleisten. Die prinzipiell unbegrenzte Geltungsdauer wird in der staatsrechtlichen Lehre vom Gesetz als ein konstitutives Element des sogenannten „klassischen“ Gesetzes im Sinne einer dauerhaft konzipierten, generell-abstrakten Regelung verstanden.⁷ Die Unbestimmtheit der gesetzlichen Geltungsdauer läßt sich, so gesehen, als der zeitliche Aspekt des Postulats der Allgemeinheit des Gesetzes konzipieren.⁸ So wurden formelle Gesetze insbesondere mit Blick auf die Policy- und Eingriffsgesetzgebung des liberal-demokratischen Rechtsstaates typischerweise als Dauergesetze betrachtet.⁹ Die Idee des Gesetzes sei, so Kägi, „zwingend verbunden mit der Vorstellung der Dauer.“¹⁰ Die Gesetzgebung auf Zeit sei eine *contradictio in adiecto*.¹¹

Mit dem Übergang vom liberalen zum sozialen Rechtsstaat wurde auch ein Funktionswandel der parlamentarischen Gesetzgebung vollzogen.¹² Dieser Funktionswandel brachte es mit sich, daß auch in der Staatslehre und der Rechts- und Gesetzgebungstheorie vom Dogma der Allgemeinheit des Gesetzes überhaupt und insbesondere auch der zeitlichen Allgemeinheit im Sinne einer grundsätzlichen Dauerhaftigkeit, bereits deutlich Abstand genommen wurde,¹³ obgleich noch nicht von einem endgültigen Abschied die Rede sein kann.¹⁴ Das

⁶ Siehe *Hofmann*, Das Postulat der Allgemeinheit des Gesetzes, in: *ders.*, Verfassungsrechtliche Perspektiven. Aufsätze aus den Jahren 1980–1994, S. 260–296, 284f. (= *Starck* [Hrsg.], Die Allgemeinheit des Gesetzes, S. 9–48, 35).

⁷ Vgl. statt vieler *Dreier*, in: *ders.* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, Art. 19 Rn. 2 (m.w.N.).

⁸ *Hofmann*, Das Postulat der Allgemeinheit des Gesetzes, in: *ders.*, Verfassungsrechtliche Perspektiven. Aufsätze aus den Jahren 1980–1994, S. 260–296, 284f.

⁹ *Schmitt*, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, S. 52ff.

¹⁰ *Kägi*, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates. Untersuchungen über die Entwicklungstendenzen im modernen Verfassungsrecht, S. 51: Die Beständigkeit erst mache die Norm zur generell-abstrakten im eigentlichen Sinne. „Wo die Satzungen sich im schnellen Wechsel ablösen, verlieren sie den Charakter von Gesetzen im rechtsstaatlichen Sinne. Selbst wenn sie den generell-abstrakten Charakter inhaltlich wahren, werden sie doch mehr und mehr zu blossen Massnahmen.“

¹¹ *Kägi*, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates. Untersuchungen über die Entwicklungstendenzen im modernen Verfassungsrecht, S. 111.

¹² S. aus der Sicht der Staats- und Verfassungslehre *Denninger*, Staatsrecht. Einführung in die Grundprobleme des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1. Die Leitbilder: Leerformeln? Lügen? Legitimationen?, S. 110ff.; *Hesse*, Grundzüge, Rn. 506; vgl. in rechts- und gesetzgebungstheoretischer Perspektive *Öhlinger*, Das Gesetz als Instrument gesellschaftlicher Problemlösung und seine Alternativen. Skizzen zu einer Grundfrage der Gesetzgebungstheorie, in: *ders.* (Gesamtredaktion), Methodik der Gesetzgebung. Legistische Richtlinien in Theorie und Praxis, S. 17–49, 17ff.

¹³ Siehe *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, S. 826f.

¹⁴ Vgl. *Winkler*, Zeit, S. 240 („Die unbegrenzte Dauer von Gesetzen, im Grunde eine Art von sinnhafter Zukunftsoffenheit, ist kein besonderes Verfassungsprinzip, sondern eine allgemeine Eigenheit des positiven Rechts“). Das „grundsätzlich zukunfts offene Ende der Ver-

„klassische“ Gesetz erweist sich bei genauerer retrospektiver Sicht nunmehr als „historische Fiktion“.¹⁵ Der Erlaß allgemeiner parlamentarischer Gesetze von prinzipiell unbegrenzter Dauer entpuppt sich, rechts- und gesetzgebungshistorisch betrachtet, als ein zeitbedingtes politik- und staatstheoretisches Postulat, nämlich ein Postulat des politischen Liberalismus und seiner Staatslehre. So gesehen, war „die historische Realität insbesondere der konstitutionellen Epoche Deutschlands ... keineswegs von dieser Art Normsetzung allein geprägt, sondern kannte (bei fließendem Übergang von angeblich konkreter Verordnung und abstraktem Gesetz) ... Sonder- und Änderungs-, Maßnahme- und Zeitgesetze.“¹⁶ Das Ideal der Dauerhaftigkeit gesetzgeberischer Lösungen beruhte, so Esser, „in jener keineswegs krisenfreien Epoche gerade auf der ‚Lebensfremdheit‘ der idealistischen Lösungen, die an den Alltagsfragen, aber auch an den zentralen Wirtschafts- und Sozialproblemen vorbeigehen zu können glaubte“¹⁷. Nicht nur die staatspolitisch bedingte Euphorie der politischen Einigung und Größe dürfte insbesondere im letzten Drittel des vorigen Jahrhunderts, also in der Zeit der „gern als klassisch bezeichneten großen Ordnungsgesetze“ und Kodifikationen, ein „Zukunftsvertrauen in die Kontinuität rechtlicher Problemstellungen und Lösungen“ vermittelt haben.¹⁸ Den Blick vom kontingenten, fragmentarischen und periodischen Charakter der parlamentarischen Rechtssetzung im demokratischen Rechtsstaat verstellt haben dürfte auch der Anschein der legislativen Betätigung als einer grundsätzlichen Verwirklichung fundamentaler, ihrerseits als ewig geltend betrachteter Prinzipien.¹⁹ Das parlamentarische Gesetz wird heute hingegen nicht mehr als prinzipiell auf Dauer

bindlichkeit von Sinngehalten“ entspreche im allgemeinen dem Wesen eines Gesetzes, ebd., S. 202. Vgl. bereits *ders.*, Gesetzgebung und Verwaltungsrecht, in: *Winkler/Schilcher* (Gesamtred.), Gesetzgebung, S. 102f. über die „eigentliche Funktion des Gesetzes: tragende Form der Rechtsordnung von einer verhältnismäßigen, grundsätzlichen Dauerhaftigkeit und Bestandskraft zu sein, und dadurch die Beziehungen zwischen den Menschen auf weitere Sicht zu stabilisieren und somit den eigentlichen Wert des Rechts zu verwirklichen, der in der Verlässlichkeit und in der Berechenbarkeit der Ordnung und in der anhaltenden Befriedung des Zusammenlebens der Menschen“ liege. Vgl. ferner die sehr pointierte Ablehnung einer Gesetzgebung auf Zeit von *Leisner*, „Gesetz wird Unsinn ...“. Grenzen der Sozialgestaltung im Gesetzesstaat, DVBl. 1981, S. 849–857, 855: zugunsten einer „Zukunftssicherheit“ der Gesetze „sollten (scil. Gesetze) eben gerade *nicht* experimentieren, *nicht* ‚auf Zeit‘ erlassen werden“. *Wróblewski*, Einführung in die Gesetzgebungstheorie, S. 33 formuliert folgende „generelle Direktive der Dauerhaftigkeit der normativen Akte“: „Die Rechtsvorschriften sollten so formuliert werden, daß sie während einer genügend langen Zeitperiode nicht wegen der dann eingetretenen mangelnden Anpassung zum Kontext der funktionalen Rechtsanwendung ihre Änderung verlangen, wobei ihre Auslegung die durch die anerkannten normativen Auslegungstheorien zugelassenen Rahmen überschreiten soll.“

¹⁵ *Dreier*, in: *ders.* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, Art. 19 Rn. 2.

¹⁶ *Dreier*, in: *ders.* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, Art. 19 Rn. 2.

¹⁷ *Esser*, Gesetzesrationalität im Kodifikationszeitalter und heute, in: *ders.*, Wege der Rechtsgewinnung. Ausgewählte Aufsätze, S. 235–262, 241.

¹⁸ *Esser*, Gesetzesrationalität im Kodifikationszeitalter und heute, in: *ders.*, Wege der Rechtsgewinnung. Ausgewählte Aufsätze, S. 235–262, 237.