

## **Beschlußempfehlung und Bericht**

**des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung  
(1. Ausschuß)**

**zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. R. Werner Schuster,  
Brigitte Schulte (Hameln), Brigitte Adler, weiterer Abgeordneter  
und der Fraktion der SPD  
— Drucksache 12/4350 —**

### **Gesetzesvorlagen**

#### **A. Problem**

Nach bisher geübter Praxis ist jedem Gesetzentwurf ein Vorblatt voranzustellen, welches in geraffter und leichtverständlicher Form eine gegliederte Darstellung des Gesetzentwurfs im Hinblick auf seine Zielsetzung, der vorgeschlagenen Lösung, der in Betracht zu ziehenden Alternativen und seiner voraussehbaren Kosten enthält.

Diese Darstellungsform fordert bisher nicht in ausdrücklicher Form dazu auf, die möglichen Auswirkungen der jeweiligen Regelungsvorschläge auf Entwicklungsländer als besonderen Gliederungspunkt zu behandeln. Im Rahmen der Kostenabschätzung ist es bisher nicht erforderlich, die geschätzten Kosten getrennt für den Bundeshaushalt, für die Bundesländer und für den kommunalen Bereich aufzuführen. Entsprechende Vorschläge enthält der hier behandelte Antrag.

#### **B. Lösung**

Der Antrag auf Ergänzung von Vorblättern zu Gesetzesvorlagen um eine Darstellung der möglichen Auswirkungen auf Entwicklungsländer sowie um eine getrennte Ausweisung der geschätzten Kosten für den Bundeshaushalt, für die Bundesländer und für den kommunalen Bereich wird abgelehnt.

**Große Mehrheit im Ausschuß.**

**C. Alternativen**

Änderung des Vorblattes bei Gesetzesvorlagen auf der Grundlage des Antrages auf Drucksache 12/4350.

**D. Kosten**

Keine

## **Beschlußempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,  
den Antrag — Drucksache 12/4350 — abzulehnen.

Bonn, den 11. November 1993

### **Der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung**

**Dieter Wiefelspütz**

Vorsitzender

**Dr. Hedda Meseke**

Berichterstatterin

**Johannes Singer**

Berichterstatter

**Bericht der Abgeordneten Dr. Hedda Meseke und Johannes Singer****I.**

Der Antrag auf Drucksache 12/4350 ist dem Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuß) zur federführenden Beratung sowie dem Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit zur Mitberatung überwiesen worden.

Der Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit hat in seiner Stellungnahme vom 22. September 1993 erklärt, er habe den Antrag in seiner am gleichen Tag stattgefundenen Sitzung beraten und mit Mehrheit abgelehnt.

Der 1. Ausschuß hat den Antrag in seiner 56. Sitzung in Geschäftsordnungsangelegenheiten am 11. November 1993 abschließend beraten und mit großer Mehrheit abgelehnt.

**II.**

Die heutige Regelung über die Gestaltung von Vorblättern geht auf einen Vorschlag zurück, der in der 5. Wahlperiode vom Arbeitsstab zur Vorbereitung der Arbeit der Parlamentsreform-Kommission erarbeitet worden war. Im Hintergrund dieses Vorschlages stand der Wunsch, durch eine geraffte und leichtverständliche Darstellung eine bessere Information auch für die Nichtexperten und eine Zeitersparnis für die Abgeordneten zu erreichen.

Aufgabe und Sinn der Vorblätter wurden von dem damaligen Bundestagspräsidenten Dr. Kai-Uwe von Hassel in der 225. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 27. März 1969 wie folgt erläutert:

„Warum nicht ein Vorspann, aus dem hervorgeht, was eine Vorlage im Politischen besagt, was die Vorlage, wenn sie so realisiert wird, eigentlich kostet? Wo eigentlich sind die Streitpunkte dieser Vorlage? Wo etwa gäbe es Alternativen? Es gibt heute Systeme, die in einer Kurzfassung einen Vorspann von einer Seite machen, in dem Sie lesen können, was eigentlich zur Entscheidung steht. Auf drei weiteren Seiten steht ein bißchen schon das Detail. Wer sich dann in das wirkliche Detail vertiefen will, kann studieren, was in der Gesamtvorlage steht.“

Durch Verfügung des Bundestagspräsidenten Dr. Kai-Uwe von Hassel vom 1. Dezember 1969 wurde dann festgelegt, daß jede Vorlage, die als Drucksache verteilt werde, mit einem Vorblatt zu versehen sei. Die Regelung über Vorblätter zu Gesetzesvorlagen hat bisher in der Geschäftsordnung des Bundestages keinen Niederschlag gefunden, sondern basiert auf administrativer Anordnung (siehe: Ritzel/Bücker, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Anhang zu § 66 GO-BT, S. 3f.)

Demgegenüber hat die Bundesregierung aufgrund einer Bitte des Deutschen Bundestages die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (Besonderer Teil — GGO II) in § 40 — Einbringung der Gesetzesvorlage — um einen Absatz 5 erweitert, welcher die obligatorische Anfertigung eines Vorblattes in der bereits beschriebenen Form festlegt.

**III.**

Angesichts der Entstehungsgeschichte und der Zielsetzung der Regelung über Vorblätter hält der 1. Ausschuß eine Ergänzung in dem beantragten Sinne nicht für empfehlenswert. Dabei sind folgende Überlegungen für die Entscheidung maßgebend gewesen:

Im Hinblick auf den ersten Vorschlag ist es zwar einerseits durchaus zutreffend, daß ein wachsender Teil der nationalen Gesetzgebung Auswirkungen auf Entwicklungsländer entfaltet und daß deshalb das Bedürfnis besteht, diese Gesetzesfolgen bereits frühzeitig aufzuzeigen.

Andererseits gilt dies in gleichem Maße für andere Politikbereiche, in denen die Sensibilität für Gesetzesfolgen in den letzten Jahren gewachsen ist. In diesem Zusammenhang könnte man an das gesteigerte Interesse denken, das bezüglich der Auswirkungen von Gesetzen für den Bereich der technologischen Entwicklung, der Frauenpolitik oder den Umweltbereich besteht.

Seinen Niederschlag hat dieses gesteigerte Interesse für Gesetzesfolgen in bestimmten Politikbereichen im Hinblick auf Technikfolgenanalysen in § 56 a GO-BT für den Bundestag sowie in dem bereits erwähnten § 40 GGO II für die Bundesregierung gefunden, der in seinem Absatz 2 unter den Nummern 3 und 4 vorschreibt, daß in der Begründung zu Gesetzesvorlagen gegebenenfalls auf Auswirkungen von umwelt- und frauenpolitischer Bedeutung einzugehen ist.

Eine konsequente Übertragung dieser Regelungen auf die Gestaltung von Vorblättern hätte zur Folge, daß allgemein die Folgen der jeweiligen Regelungsvorschläge auf alle betroffenen Politikbereiche dargestellt werden müßten. Eine solche Auflistung würde aber den bisherigen Textumfang der Vorblätter in einem Maße ausweiten, daß die ursprüngliche Zielsetzung der Einführung von Vorblättern — nämlich eine schnell aufnehmbare Information zu liefern — erheblich gefährdet wäre.

Auch in inhaltlicher Hinsicht wäre der Versuch, die Auswirkungen von Gesetzentwürfen auf Vorblättern so differenziert wie möglich darzustellen, einigen Bedenken ausgesetzt. Gesetzesvorhaben entfalten in einer sich zunehmend komplexer gestaltenden Gesellschaft Auswirkungen auf vielfältige Politikberei-

che. Die Zahl der Gesetzentwürfe, die ihre Wirkung nur in einem genau abgrenzbaren Bereich entwickeln, wird zunehmend geringer. Vor diesem Hintergrund wird es auch zusehends schwieriger, die Folgen einer Gesetzesvorlage auf alle betroffenen Politikbereiche abzuschätzen.

Eine obligatorisch durchzuführende Auflistung der Gesetzesfolgen für alle betroffenen Politikbereiche in den Vorblättern würde den Anschein erwecken, als ob sich die regelmäßig sehr komplexe Materie in einer vereinfachten Form darstellen ließe. Da sich ein solcher Anspruch aber schon aus Raumgründen kaum umsetzen ließe, bestünde in der täglichen Praxis die Gefahr, daß das Bestehen von Gesetzesfolgen für die anzusprechenden Politikbereiche in überwiegend routinemäßiger Form verneint würde. Das angestrebte Ziel, eine Sensibilisierung der Leser für die betroffenen Politikbereiche zu erreichen, würde damit in sein Gegenteil verkehrt.

Die gleichen Bedenken bestehen auch hinsichtlich des zweiten Vorschlages, die geschätzten Kosten einer Vorlage getrennt für den Bundeshaushalt, die Länder und den kommunalen Bereich auszuweisen.

Bereits jetzt gestaltet es sich mangels allgemein anerkannter Berechnungsmethoden als schwierig, die Kosten einer Vorlage in hinreichend objektivierter Form zu erstellen. Diese Schwierigkeiten würden sich bei einer obligatorisch durchzuführenden Abschätzung der Kostenfolgen für die Länder und den kommunalen Bereich noch erhöhen und zu einem erheblichen Mehraufwand bei der Erstellung der Vorblätter führen, der vor dem Hintergrund der bereits beschriebenen Zielsetzung von Vorblättern nicht gerechtfertigt werden kann.

Als denkbare Alternative läßt sich in Betracht ziehen, daß diejenigen, die eine Vorlage einbringen wollen, aufgefordert werden, künftig in der Rubrik „A. Problem“ Gesetzesfolgen für die betroffenen Politikbereiche sowie Kostenfolgen für Länder und Kommunen dann vorzutragen, wenn diese absehbar oder abschätzbar sind. Eine solche Vorgehensweise könnte dazu beitragen, daß schon in der Entstehungsphase das Bewußtsein für die Auswirkungen der Gesetzesvorlage und für die Notwendigkeit einer Koordinierung zwischen den einzelnen Fachpolitiken geweckt wird.

Bonn, den 11. November 1993

**Dr. Hedda Meseke**

Berichterstatlerin

**Johannes Singer**

Berichterstatter





