

Der Deutsche Bundestag hat die Petition am 18.06.2015 abschließend beraten und beschlossen:

Das Petitionsverfahren abzuschließen, weil dem Anliegen nicht entsprochen werden konnte.

Begründung

Der Petent möchte erreichen, dass Gesetz- und Änderungsentwürfe für Gesetzestexte künftig nur noch in Form von direkten Gegenüberstellungen der jeweiligen Texte (also in Form sog. "Synopsen") eingebracht und behandelt werden. Dem jeweils gültigen Gesetzestext sei die aktuell zu beratende Neufassung im Volltext gegenüberzustellen.

Zur Begründung wird ausgeführt, die gegenwärtige Darstellung/Veröffentlichung von Gesetzesänderungen (etwa auch im Dokumentationssystem DIP des Deutschen Bundestages) sehe beispielsweise wie folgt aus: "In § 89 Abs. 2 werden die Wörter "und Dauer" durch die Wörter "die Dauer und die Abgeltung" ersetzt". Aus einer derartigen Darstellung ließen sich weder der Originalkontext noch die Auswirkungen der Änderungen ableiten. Wollte man sich intensiv mit der zugrundeliegenden Thematik befassen, müsse man jedoch den aktuellen Gesetzestext mit den jeweiligen Änderungen versehen oder die alte und die neue modifizierte Version nebeneinander legen. Angesichts der Möglichkeiten, die aktuelle Textsoftware biete, sei dieses Vorgehen antiquiert und fehleranfällig. Moderne Software sei jedoch auch in den gesetzgebenden Institutionen verfügbar und komme zum Einsatz. Bei dieser modernen Software sei es etwa möglich, die Funktion "Änderungen verfolgen" oder eine ähnliche Funktionalität einzuschalten. Im Sinne einer besseren Lesbarkeit sei eine solche Vorgehensweise sicherlich ein Fortschritt zum Status quo.

Zu den Einzelheiten des Vortrages des Petenten wird auf die von ihm eingereichten Unterlagen verwiesen.

Die Eingabe ist auf der Internetseite des Deutschen Bundestages veröffentlicht worden. Es gingen 134 Mitzeichnungen sowie 12 Diskussionsbeiträge ein.

Der Petitionsausschuss hat der Bundesregierung Gelegenheit gegeben, ihre Haltung zu der Eingabe darzulegen. Das Ergebnis der parlamentarischen Prüfung lässt sich unter Einbeziehung der seitens der Bundesregierung angeführten Gesichtspunkte wie folgt zusammenfassen:

Einleitend stellt der Petitionsausschuss fest, dass die meisten Gesetzentwürfe von der Bundesregierung in den Deutschen Bundestag eingebracht werden. Deshalb sind die im Bundesgesetzblatt verkündeten Gesetze vor allem durch die Gesetzestechnik und die rechtsförmlichen Regeln geprägt, die die Bundesregierung für ihre Gesetzgebungsarbeit in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) und im Handbuch der Rechtsförmlichkeit entwickelt hat. Die dort geregelten Anforderungen an Aufbau und Gestaltung der Gesetzentwürfe folgen langjähriger Gesetzgebungstradition. Ihre Einhaltung verlangt bestimmte Bearbeitungsschritte und Arbeitsabläufe bei der Vorbereitung von Gesetzentwürfen und bei ihrer Begleitung durch den Gesetzgebungsprozess.

Weit mehr als 50% der heutigen Gesetzgebungsarbeit ist Änderungsgesetzgebung. Die traditionelle Änderungstechnik soll sicherstellen, dass der Gesetzgeber nur über die konkreten Textänderungen beschließt und dass bei Ausführung der Befehle im zugrundeliegenden Gesetz ein eindeutiger Text entsteht. Die rechtsförmlich korrekte Fassung des Änderungsbefehls ist deshalb eine verantwortungsvolle Aufgabe, die Training und fortwährende Kontrollen und Korrekturen erfordert, wenn der Entwurf sich im Verlauf der Beratungen ändert. Der Petitionsausschuss stimmt dem Vortrag des Petenten dahingehend zu, dass die traditionelle Änderungstechnik mittels Änderungsbefehlen sehr aufwendig ist.

Da Änderungsbefehle nicht aus sich heraus verständlich sind, kann bislang nur mit einem erheblichen Aufwand zuverlässig festgestellt werden, welche Änderung durch einen Änderungsbefehl überhaupt bewirkt werden soll. Dieser Aufwand ist nicht nur von denjenigen zu betreiben, die Gesetzentwürfe verfassen, beraten und beschließen, sondern auch von den Lesern des Bundesgesetzblattes. Ein Nachvollziehen der jeweiligen Änderungen im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses wird dann besonders schwer, wenn ein Gesetz bereits mehrfach geändert wurde. Weil der Gesetzgeber sich in Änderungsgesetzen ausschließlich auf die im Bundesgesetzblatt verkündeten Gesetze und Gesetzesänderungen beruft, muss sich der Wortlaut eines Gesetzes aus den dort verkündeten Rechtsakten zweifelsfrei ermitteln lassen. Daher sind von privaten Firmen betriebene Datenbanken mit konsolidierten aktuellen Gesetzestexten zwar für die alltägliche praktische Orientierung im Gesetzesbestand sehr hilfreich und

wichtig, sie ersetzen jedoch nicht die im Bundesgesetzblatt verkündeten Texte und enthalten zudem nicht die gewünschte textliche Hervorhebung von Gesetzesänderungen.

Die vom Petenten genannten Defizite der traditionellen Änderungstechnik (hoher Arbeitsaufwand und mangelnde Transparenz der inhaltlichen Auswirkungen) könnten aber heute tatsächlich durch Einsatz moderner Softwarelösungen überwunden werden. Dabei genügt es jedoch nicht, den Deutschen Bundestag beschließen zu lassen, dass Gesetzesänderungen in der bisher geltenden Fassung eines Gesetzes im Bundesgesetzblatt deutlich gemacht werden sollen. Bei fortwährender Veröffentlichung ganzer Gesetzestexte mit hervorgehobenen Änderungen würde der Umfang des Bundesgesetzblattes außerordentlich anwachsen. Aus diesem Grunde ist nur eine komplexe elektronisch unterstützte Lösung zweckmäßig, die neben einer Textvergleichsfunktion weitere Vorteile für den Gesetzgebungsprozess bringt.

Der Petitionsausschuss erinnert daran, dass die Bundesregierung sich dieser Frage im Rahmen ihres Programmes "Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung" widmet. Sie hat sich in diesem Zusammenhang die Aufgabe gestellt, ein einheitliches und durchgängiges elektronisches Verfahren zur Vorbereitung von Gesetzentwürfen der Bundesregierung zu schaffen. Ein wichtiges Teilziel dieses Projekts ist es, die Gesetzgebungstechnik für Änderungsgesetze künftig so zu verändern, dass sie einerseits rechtsförmlich einfacher zu handhaben ist und andererseits sichtbar macht, worin die Änderungen im Vergleich zur aktuellen Fassung bestehen.

Ein derartiges "elektronisches Gesetzgebungsverfahren" verändert wesentlich die Arbeitsprozesse im Gesetzgebungsverfahren und muss deshalb berücksichtigen, dass an der Entstehung eines Gesetzes viele verschiedene Stellen mitwirken, die die zur Verfügung gestellten Dokumente bzw. Daten vom ersten Diskussionsentwurf bis zur Verkündung reibungslos verarbeiten müssen. Außerdem muss der Prozess der Beratung und Entscheidung nicht behindert, sondern vorteilhaft unterstützt werden.

Für das Projekt "Elektronisches Gesetzgebungsverfahren" wurde eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Bundesministerien, des Deutschen Bundestages und des Bundesrates unter der Leitung des Bundesministeriums des Innern und des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz gebildet. Diese Arbeitsgruppe analysiert gegenwärtig bei allen am Gesetzgebungsprozess beteiligten Stellen die im Detail ablaufenden Prozesse und die bereits vorhandenen Softwarelösungen, um daraus ein einheitliches System zu konzipieren. Der Petitionsausschuss äußert die Überzeugung, dass es geboten ist, die Ergebnisse des

genannten Projekts abzuwarten und im Anschluss hieran in eine Beschlussfassung zum künftigen Verfahren einzutreten.

Ferner ruft der Petitionsausschuss in Erinnerung, dass von dem vorgetragenen Petition auch der parlamentarische Beratungsprozess von Gesetzesvorlagen im Bereich des Deutschen Bundestages betroffen ist. Beschlussempfehlungen von Ausschüssen zu Gesetzentwürfen können Synopsen enthalten, wenn zu dem im Deutschen Bundestag eingebrachten Gesetzentwurf im Laufe der Ausschussberatungen Änderungsanträge angenommen wurden. Die synoptische Darstellungsweise ist aber nicht zwingend. Änderungen zum Gesetzentwurf können ebenso durch sogenannte Maßgaben dargestellt werden. Aufgabe von Berichten und Beschlussempfehlungen eines Ausschusses ist es, dem Plenum des Deutschen Bundestages einen Beschluss im Hinblick auf den Gesetzentwurf vorzuschlagen und dazu die Ausschussberatungen zu dokumentieren. Hierzu werden allein die im Ausschuss angenommenen Änderungen des Gesetzentwurfs präzise dargestellt.

Soweit der Petent begehrt, im Rahmen der Ausschusstätigkeit eine über die synoptische Darstellung von Änderungen von Gesetzentwürfen in Beschlussempfehlungen zu praktizieren, weist der Ausschuss auf Folgendes hin:

Der Ausschuss ist lediglich für die Beratung der ihm überwiesenen Vorlagen, also der Gesetzentwürfe in der im Deutschen Bundestag eingebrachten Fassung zuständig. Für die Erstellung der Gesetzentwürfe sind die jeweiligen Initianten zuständig. Soweit dies die Bundesregierung ist, orientiert sich diese beim Verfassen der Gesetzentwürfe am Handbuch der Rechtsförmlichkeit, welches eine synoptische Darstellung oder die Verwendung eines Überarbeitungsmodus gängiger Textverarbeitungsprogramme zur Darstellung der Änderungen zum geltenden Ursprungstext nicht vorsieht. In technischer Hinsicht ist hierbei zu berücksichtigen, dass das Gesetzgebungsverfahren derzeit durch das Programm eNorm unterstützt wird. Hierdurch wird vom Gesetzentwurf über mögliche Änderungsanträge, die Beschlussempfehlung des Ausschusses und die Beschlussfassung im Plenum bis zur Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt ohne Medienbruch mit einer Textversion gearbeitet. Das Programm sieht eine vom Petenten gewünschte Darstellung nicht vor, sondern orientiert sich ebenfalls an den Vorgaben des Handbuchs der Rechtsförmlichkeit.

Dem Vorschlag, neben der technisch notwendigen eNorm-Fassung eine weitere Fassung des Gesetzentwurfs zu erstellen, in der die Änderungen des Entwurfs im Vergleich zum Ursprungstext im Überarbeitungsmodus eingeführt werden, begegnet ebenfalls Kritik. Zum einen wird grundsätzlich bezweifelt, dass eine solche

Zweitversion insbesondere bei komplexeren Gesetzgebungsvorhaben die Verständlichkeit steigern würde. Der Überarbeitungsmodus ist nämlich regelmäßig ein Instrument zur Darstellung des Workflows und nicht ein Instrument zur Verbesserung der Lesbarkeit. Zum anderen wäre eine zweite – zunächst per Hand zu erstellende – Fassung extrem fehleranfällig und insofern für Gesetzgebungsverfahren, die auf höchste Präzision angelegt sind, kaum tauglich.

Weiterhin weist der Petitionsausschuss darauf hin, dass auch eine "Endversion", also eine geänderte Gesetzesfassung, wie sie vom Plenum des Deutschen Bundestages beschlossen wird, nicht von den Ausschüssen erstellt werden kann. Diese Überzeugung stützt sich auf die Tatsache, dass nach Abschluss der Ausschussberatungen weitere Änderungen des Gesetzentwurfs in zweiter Lesung im Plenum möglich sind.

Insgesamt äußert der Ausschuss die Überzeugung, dass Änderungen im formalen Gesetzgebungsverfahren – etwa in der Art, wie sie im vorgetragenen Petitum enthalten sind – dem Ergebnis des genannten Projekts vorbehalten sein sollten, an den Vertreter der Bundesregierung, des Deutschen Bundestages und des Bundesrates beteiligt sind. Angesichts dessen kann der Petitionsausschuss nicht in Aussicht stellen, im Sinne des vorgetragenen Anliegens tätig zu werden. Er empfiehlt daher, das Petitionsverfahren abzuschließen.