

Wom neuen Weg
der Gesetzgebung

von

Dr. Kurt Ball

Berlin C2

Industrieverlag Spaeth & Kluge

Kritik allein ist nichts,
Aufbau ist alles.

*

Es fehlt die wissenschaftliche Lehre von der guten Gesetzgebung.
Nur an seinen Fehlern kann man lernen. Keine Zeit war so geeignet diese Lehre auszubilden, wie die unsere.

Inhalt.

	Seite
I. Von den Gesetzen	7
Beispiele schlechter Gesetze.	
II. Von der Gesetzgebung und den Gesetzgebern (Von Gerichtsjuristen, Verwaltungsjuristen und Gesetzgebungsjuristen)	11
Von Gerichtsjuristen — Von Verwaltungsjuristen — Achtung vor dem Recht des einzelnen — Von Gesetzgebungsjuristen — Das Gesetz als Kunstwerk — Zwei Arten der Gesetzgebung, zu langsame und zu schnelle — Zwei Arten der Gesetzgeber — Fehlen der wissenschaftlichen Lehre von der Gesetzgebung und ausgebildeter Gesetzgeber.	
III. Aufbau	21
Beruf zur Gesetzgebung — Eine neue Wissenschaft — Gesetzgebungskunde — Weg der Gesetzgebung, nicht Ziel der Gesetzgebung — Reichsstab der Gesetzgebung — Von der Sprache der Gesetze — Vom Aufbau der Gesetzgebung im allgemeinen — Vom Aufbau des einzelnen Gesetzes — Vertikaler und horizontaler Aufbau der Gesetze — Von der Abänderung der Gesetze — Von der Wirkung der Gesetze — Undurchführbare Gesetze — Zu einfache Gesetze — Stellung des Verfassers des Gesetzes — Mitwirkung bei Aufstellung des Entwurfs — Mitwirkung bei den parlamentarischen Entwicklungsformen des Entwurfs — Eine Fachsteuerreform.	
Anhang zu I.	40
Weitere Beispiele schlechter Gesetze.	
Nachwort	64

I. Von den Gesetzen.

Die deutsche Gesetzgebung seit 1914 ist flüchtig und schlecht. Das braucht nicht mehr bewiesen zu werden. Jeder hat es im praktischen Leben erfahren, mag er unter schwer verständlichen und widerspruchsvollen Wirtschaftsverordnungen, Verordnungen über das Arbeitsverhältnis, Mietverordnungen oder Steuergesetzen zu leiden gehabt haben. Nicht zum mindesten wissen die Beamten davon zu erzählen, die diese schwer verständlichen und widerspruchsvollen, bisweilen auch das Reich schädigenden Gesetze anwenden müssen.

Es wird trotzdem nicht nutzlos sein, einige Beispiele zusammenzustellen.

Wenn der Fabrikant ein Klavier für 20 000 M. an den Händler verkauft, so erhält der Staat 15 v. H. gleich 3000 M. Luxussteuer. Wenn der Händler nun das Klavier für 40 000 M. weiter verkauft und der Erwerber es zu beruflichen oder Lehrzwecken braucht, so hat der Erwerber nach § 20 des Umsatzsteuergesetzes einen Vergütungsanspruch in Höhe von 10 v. H. des von ihm gezahlten Erwerbspreises, er erhält also eine Steuervergütung von 4000 M. Der Staat setzt bei diesem Klavierverkauf 1000 M. in bar zu. Diese Wirkung tritt in allen Fällen ein, wenn der Unterschied zwischen dem Herstellungspreise und dem Kleinverkaufspreise sehr erheblich ist.

Die Verordnung vom 23. Dezember 1918 läßt zu, daß Tarifverträge für verbindlich erklärt werden. Eine Abgrenzung fehlt: es wird etwa zunächst ein Tarif der Schlosser, sodann ein Tarif für die chemische Industrie für verbindlich erklärt. Niemand weiß, unter welchen Tarif Schlosser fallen, die in einer chemischen Fabrik beschäftigt sind.

* * *

Für jeden Beobachter der Wirtschaftsvorgänge steht es seit mehreren Jahren fest, daß eine Verschärfung der gesetzlichen Strafandrohungen nicht geeignet ist, eine bessere Durchführung der Lebensmittel-Bewirtschaftung zu erzwingen. Trotzdem wußte das Reichswirtschaftsministerium dies noch im Herbst 1919 nicht und glaubte noch, als schon in allen Gastwirtschaften tatsächlich Fleisch ohne Marken zu haben war, durch eine wiederum verschärfte Strafandrohung die Geheimschlachtungen beseitigen oder erheblich vermindern zu können. (Verordnung über Fleischversorgung vom 28. Oktober 1919.)

* * *

Wer einen Mieter zu einem besonders niedrigen Preise wohnen hatte und Ende Dezember 1919 zum 1. April 1920 kündigen wollte, um die Miete in angemessener Weise zu steigern, erlebte eine Ueberraschung.

Am 16. Dezember erschien die preußische „Anordnung des Ministers für Volkswohlfahrt, betreffend Einführung einer Höchstgrenze für Mietzinssteigerungen“. Darin stand, daß die Gemeinden Beschlüsse über die zulässigen Zuschläge zu den Friedensmietpreisen zu fassen hätten, und für die Uebergangszeit bis zum Erlaß dieser Beschlüsse erklärte § 5 ganz kurz:

„Kündigungen zum Zwecke der Mietsteigerung sind vom Tage nach der Verkündung dieser Anordnung ab bis zur Veröffentlichung der Beschlüsse unwirksam.“

Also hätten in ganz Preußen die Vermieter den Kündigungstermin Anfang Januar auch für berechtigte Mietsteigerungen unbenutzt vorübergehen lassen müssen, da die Beschlüsse kaum irgendwo noch im Dezember ergingen. Und wo zur Kündigung die Genehmigung des Mieteinigungsamtes notwendig war, wie in den meisten größeren Gemeinden, da hätten die Mieteinigungsämter alle Anträge auf Genehmigung in dieser Zeit ablehnen müssen, weil die Anordnung solche Kündigungen für unwirksam erklärte. — —

Dies Ergebnis war widersinnig und ging weit über den Zweck der Verordnung hinaus. In der Praxis halfen sich daher viele Mieteinigungsämter, indem sie erklärten: man müsse die Anordnung so auffassen, daß die Kündigungen zwar unwirksam, aber nicht verboten seien, und später nach Erlaß der Gemeindebeschlüsse wieder wirksam würden, als ob sie von vornherein wirksam gewesen wären. Sie gaben daher vielfach zu derartigen unwirksamen Kündigungen ihre Genehmigung und machten damit eine schlecht gefaßte und über ihr Ziel hinausgehende Verordnung unschädlich.

* * *

Neben der Luxussteuer im Gewerbebetriebe wird eine Luxussteuer von privaten Lieferungen zahlreicher Gegenstände erhoben. Nach § 23 Ziff. 3 des Umsatzsteuergesetzes ist steuerpflichtig

„die Lieferung im Inland durch Personen, die keine gewerbliche Tätigkeit ausüben, und außerhalb einer Versteigerung“.

Also ist der Rentier oder Angestellte bei Verkauf (Lieferung) seines Klaviers steuerpflichtig, steuerfrei aber, wer zufällig selbständig ein Gewerbe mit ganz anderen Gegenständen betreibt? Dem schlechten Wortlaut des Gesetzes würde dies entsprechen. Das Gesetz hätte nicht die Person bezeichnen müssen, sondern den Vorgang und hätte

„die entgeltliche Lieferung im Inlande außerhalb einer gewerblichen Tätigkeit und außerhalb einer Versteigerung“ für steuerpflichtig erklären müssen.

* * *

Weitere Beispiele sind im Anhang zusammengestellt (Seite 49 ff.).

II. Von den Gesetzgebern und der Gesetzgebung.

(Von Gerichtsjuristen, Verwaltungsjuristen und Gesetzgebungsjuristen.)

Von Gerichtsjuristen.

Wir haben Gerichtsjuristen. — — — —

Von Verwaltungsjuristen.

Wir haben viele Juristen in der Verwaltung, aber wenige Verwaltungsjuristen. Jeder Jurist hat gelernt, daß Verwaltung die freie Staatstätigkeit innerhalb der Schranken des Gesetzes ist. Verwaltungsjurist ist, wer auch im praktischen Leben hiervon erfüllt ist. Verwaltungsjurist ist, wer nicht mechanisch ausführt, was das Gesetz befiehlt, sondern nach eigenem Urteil das Beste schafft, dabei aber das Gesetz als Grenze achtet. Verwaltungsjurist ist, wer weiß, daß der Staatsbürger, der durch die Verwaltungstätigkeit beengt wird, diese Grenze als sein gutes Recht, seine magna charta, in Anspruch nimmt.

Dieser Typus ist bei den Verwaltungsbeamten selten. Viel häufiger sind zwei andere Typen: der bloße Verwaltungsmann (der vom Verwaltungsrecht und vom Recht des Staatsbürgers gar nichts weiß oder gar nichts hält) und der formale Gerichtsjurist in der Verwaltung.

Der Verwaltungsmann ist der häufigste Typus. Zu ihm gehören fast alle Nicht-Juristen in der Verwaltung, also die meisten „Fachdezernenten“ und die meisten mittleren Beamten, ferner die meisten aus der Verwaltungslaufbahn (nicht Gerichtslaufbahn) hervorgegangenen Juristen, sowie diejenigen Gerichtsjuristen in der Verwaltung, die „für Juristerei eigentlich niemals Interesse gehabt haben“. Der Verwaltungsmann ist in seiner praktischen Tätigkeit fähig, weiß sich in allen Lagen zu helfen, ahnt oft gar nicht, auf welcher Rechtsgrundlage sich seine Tätigkeit aufbaut — und wenn er es ahnt, ist es ihm gleichgültig —, und hat keine Achtung vor dem Recht des einzelnen, der ihm gegenübertritt. Eine Berufung des Privaten auf sein „gutes Recht“ sieht er als Belästigung, wenn nicht gar als Beleidigung an, weil sie seine manchmal vielleicht ganz praktische Maßregel stört, und über Tätigkeit eines Anwalts in Verwaltungssachen flucht er, weil sie ihn zwingt, sich über die sonst vernachlässigten Rechtsgrundlagen seines Handelns klar zu werden. (Manchmal flucht er mit Recht, wenn nämlich der Anwalt selbst in Verwaltungssachen nicht Bescheid weiß und daher verwirrt, statt zu klären.) Der bloße Verwaltungsmann leistet viel, aber er tötet in der Bevölkerung das Bewußtsein, daß die Behörden das eigene Recht des Staatsbürgers schützen. Das Ueberwiegen dieses Typus hat die besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit notwendig gemacht, das selbständige und unabhängige Prozeßverfahren, in welchem man Verfügungen der Behörden anfechten kann.

Den Gegensatz bietet der Formaljurist in der Verwaltung. Er stammt meist aus der Gerichtslaufbahn und hält sich in allem und stets an das Gesetz, ohne eine Ahnung von eigener Initiative zu haben. Er ist zur Verwaltungstätigkeit unbrauchbar, wie er ein schlechter

Vormundschaftsrichter und ein unbrauchbarer Untersuchungsrichter ist.

Der Verwaltungsbeamte, wie er sein soll, muß freie schöpferische Tätigkeit mit der Achtung vor der Persönlichkeit des Staatsbürgers verbinden. Jeder, der mit dem wahren Verwaltungsbeamten verhandelt, muß die Empfindung haben, daß nicht mehr von ihm gefordert wird, als was gesetzlich zulässig ist, daß „sein Recht“ nicht angetastet wird*; und mehr noch: er muß empfinden, daß seine Interessen gewahrt werden, wo es geht (durch möglichst rasche Erledigung eiliger Anträge usw.). Nur auf dieser Grundlage kann Vertrauen zwischen Behörde und Publikum bestehen. Hierauf zu achten ist die besondere Aufgabe des Juristen in der Verwaltung (des Verwaltungsjuristen), und der Leiter eines Amtes, der hierauf Wert legt, kann alle seine Beamten, wenn sie nur sonst etwas leisten, zu Verwaltungsjuristen in diesem Sinne erziehen.

Denn die Achtung vor dem Recht des einzelnen muß jetzt mehr denn je das Gegengewicht gegen die ungeheuren Anforderungen des Staates sein, und ist allein geeignet, trotz dieser Anforderungen die sittliche Grundlage des Staates aufrecht zu erhalten. Hier hat sich die Idee des Rechtsstaates zu erfüllen. Zwei Bedeutungen hatte das Wort einmal, als Gegensatz zum Wirtschaftsstaat und als Gegensatz zum Polizeistaat. Der Rechtsstaat als Gegensatz zum Wirtschaftsstaat war der Staat, der nur der Rechtsordnung und der äußeren Politik diente, selbst keine Wirtschaft betrieb und in die Wirtschaft der Privaten nicht eingriff. Dieser Staatsgedanke gehört der Vergangenheit an.

U n m e r k u n g: Es gibt einen Kreis von Männern, die schon lange diesen Gedanken hoch halten, das sind die Richter an den höchsten Verwaltungsgerichtshöfen. Was überhaupt in der Praxis schon jetzt an Rechten des einzelnen geachtet wird, das ist auf ihren Einfluß zurückzuführen.

Die andere Idee vom Rechtsstaate als von dem Staate, der das Recht des einzelnen — anders als der Polizeistaat — achtet und garantiert, ist übergegangen in das allgemeine Volksbewußtsein. Die Rechtsgarantie ist der Grundgedanke der Verwaltungsgerichtsbarkeit; das Fehlen der Rechtsgarantien ist ein schwerer Fehler der Wirtschaftsgesetzgebung des Krieges gewesen; das Fehlen jeder Rechtsgarantie hat psychologisch viel zum Zusammenbruch beigetragen, nachdem das Militärssystem nicht mehr wie vor dem Kriege auf 18- und 19jährige junge Leute, sondern jahrelang auf ein ganzes Volk angewandt wurde. Einbau der Rechtsgarantie in das neue Recht ist das notwendige Gegengewicht gegen den sozialen allmächtigen Staat.

Diese Idee am Leben zu erhalten, ist die Aufgabe des Verwaltungsjuristen.

Von Gesetzgebungsjuristen.

Wir haben keine Gesetzgebungsjuristen (oder doch nur ganz wenige).

Das gute Gesetz muß ein Kunstwerk sein. Alles muß sich dem Gesamtplan unterordnen, dem Gesamtzweck entsprechen, damit die Wirkung einheitlich wird; wer es schafft, darf nie das große Ziel aus dem Auge verlieren. Dazu ist eine mühsame, sorgfältige Ausarbeitung im einzelnen notwendig. Jedes einzelne muß bedacht sein. Die Teile müssen zueinander passen, sich ergänzen, dürfen sich nicht widersprechen. — Aber die Mühe der Entstehung darf man nicht merken. Leicht, frei, wie selbstverständlich in der Klarheit seines Aufbaues und der Abgewogenheit seiner Teile muß das Gesetz dastehen.

Das gute Gesetz muß wie ein Kunstwerk sein, dem man auch die Mühe der Entstehung nicht anmerken darf.

Der gute Gesetzgeber ist ein schöpferischer Künstler.

Ein Kunstwerk kann nur einer schaffen; den Gedankeninhalt einer Sage mag ein Volk geschaffen haben, die künstlerische Form schafft der eine. Die Gedanken des Gesetzes mögen viele sammeln. Die Form kann nur einer geben. Und — hier anders als beim Kunstwerk — über geringe Abweichungen der Form können wieder mehrere beraten.

Es gibt in Deutschland seit einem Menschenalter zwei Arten der Gesetzgebung. Die dritte Art, die die richtige ist, gibt es nicht. Es fehlen die Männer dazu.

Die erste Art war vor dem Kriege verbreitet: Jahre-lange Vorarbeiten im Ministerium. Vorentwurf. Zusammentritt der gelehrtesten Männer und Kommissionen. Gegenentwurf. War das Glück gut und starben nicht alle Beteiligten darüber, so kam ein Entwurf zustande, der an den Reichstag ging. Der verwies an eine Kommission. Blieb der Entwurf nicht in der Kommission stecken, weil der Reichstag solche Gründlichkeit für notwendig hielt, daß er darüber aufgelöst wurde, oder weil er Wichtigeres zu tun hatte oder in die Ferien wollte, so konnte der Entwurf schließlich Gesetz werden. Für das Riesenwerk des Bürgerlichen Gesetzbuchs war dies Verfahren richtig. Für andere kleinere Reformen war es der Tod.

Die zweite Art der Gesetzgebung besteht erst seit 1914. Ein gesetzgeberischer Gedanke taucht auf. Ein Gesetzentwurf taucht wenige Tage oder Wochen später auf. Er wird im Parlament durchgepeitscht. Oberflächliche Kommissionsberatung. Einige „sozialpolitische“

Änderungen werden im Kompromißwege eingefügt; sie machen infolge schlechter Fassung den ohnehin schlechten Aufbau des Gesetzes noch verwickelter. Vor Inkrafttreten des Gesetzes erscheint schon das erste Abänderungsgesetz (manchmal zartfühlend „Gesetz zur Ergänzung . . .“ genannt). Nach Inkrafttreten zeigen sich an allen Ecken Unmöglichkeiten. Ein Regen von Verordnungen und Gesetzen zur vorläufigen Regelung und endgültigen Abänderung folgt. Ist das Glück gut, so hat das Gesetz nach einem Vierteljahr eine Fassung, die einige Zeit hält. — Oder als Abart der zweiten Art des Gesetzes: auf Grund irgendeines Ermächtigungsgesetzes ergeht eine Verordnung im Wege der vereinfachten Gesetzgebung oder gar eine ministerielle Verordnung. Dann ist der Inhalt oft noch schlechter durchgearbeitet.*

Wir wollen gerecht sein. Vor dem Kriege gab es auch die richtige Art der Gesetzgebung: Die Miquelsche Steuerreform war gründlich vorbereitet, ein Werk aus einem Guß, wenn auch in der Fassung der Gesetze nicht immer geglückt. Die Reichsversicherungssordnung war ein guter Wurf (nur materiell mißlang die Vereinheitlichung in wichtigen Punkten). Die Verbrauchsteuergesetze des letzten Jahrzehnts sind geradezu ein Muster einer guten Gesetzgebungstechnik (aber bei ihnen liegt das Problem auch besonders einfach). Und einiges andere.

Seit Kriegsbeginn gibt es nur noch die ersten beiden Arten. Das zu langsame Verfahren hat sich erhalten für das Gebiet des bürgerlichen Rechts außer dem

Anmerkung: Die unsichere Lage, die dadurch entsteht, daß zu viel Verordnungen und oft auf ungenügender oder zweifelhafter Rechtsgrundlage ergehen, sei hier nur erwähnt. Von Jacobi („Das Verordnungsrecht im Reiche seit dem November 1918“, Archiv für öffentliches Recht Bd. 39, Seite 273 ff.) ist dieser Zustand mit Recht als Verordnungsunwesen bezeichnet worden.

Mietrecht, des Strafrechts und des Strafprozesses. Das zu schnelle Verfahren wird bei allen gegenwärtig wichtigen Materien angewandt: für das ganze Wirtschaftsrecht, Arbeitsrecht, Mietrecht, Steuerrecht, auch Zivilprozeß. Ganz wenige gute Ausnahmen (wie das Gesetz über das Erbbaurecht, die Reichsabgabenordnung und teilweise die späteren Fassungen der Reichsgetreideordnung) können die Regel nicht aufheben.

Das gute Gesetz muß ein Kunstwerk sein, der gute Gesetzgeber muß ein schöpferischer Künstler sein.

Wer sind die Gesetzgeber, die hinter den beiden Arten der Gesetzgebung stehen?

Bei der ersten Art sind es tüchtige Beamte, die an den Entwürfen recht Gutes leisten, und die gelehrtesten Meister des Faches, die in den Kommissionen mitarbeiten. In den wenigen Fällen, in denen nach Jahrzehnten ein Gesetz zustande kommt, kann etwas Gutes geschaffen sein. Aber meist bleibt alles im Entwurf stecken. Theoretische Gesetzgebungsjuristen sind da, aber es fehlt der Mann, der die Energie hat, die dahliegenden wissenschaftlichen und praktischen Schätze zu heben und in die Praxis umzusetzen. Der Minister hat kein Interesse dafür oder nicht die Zeit oder die Fähigkeit, eine gründliche Reform durchzuführen, und wer die Fähigkeit hat, ist nicht Minister und kann nichts durchführen. Hier fehlt nur der richtige Mann an der richtigen Stelle.

Aber über einige Teile des Entwurfs ist sich alle Welt seit zehn Jahren einig (z. B. daß die Strafmündigkeit von zwölf auf vierzehn Jahre heraufgesetzt werden muß). Sollte man nicht durch eine Novelle wenigstens in solchen Fällen ? Um Gottes willen! Nur

nicht „durch Novellengesetzgebung die Gesamtreform aufhalten“!

Weit böser ist die Lage im zweiten Fall. Wer ist der Gesetzgeber bei der unglücklichen Verordnungswirtschaft?

Ein Beispiel. Referent im Ministerium ist ein Mann, der auf seinem speziellen Fachgebiet allererste Autorität ist, aber für verwaltungstechnische und grundsätzliche Voraussetzungen einer guten Gesetzgebung nicht das geringste Verständnis hat. Ein gesetzgeberischer Gedanke blüht ihm durch sein Gehirn. Er verfügt, daß sein juristischer Hilfsreferent (Amtsrichter, Assessor usw.) ihm „binnen 24 Stunden“ den Entwurf einer Verordnung vorzulegen habe. Der weiß oft nicht mehr von Gesetzgebung wie jeder andere Jurist aus der Praxis. Und wenn er mehr wüßte, so könnte er nur antworten, daß man Verordnungen nicht aus dem Ärmel schüttelt. Aber nach einer Woche des Drängens hat der Fachreferent seinen Entwurf. Den legt er dem Justiziar des Ministeriums vor, der ihn in der Hauptsache auf Formalien prüft, also daß das Wort Reichsgesetzblatt, wenn es in der Verordnung vorkommt, nur ja nicht als „RGBl.“ abgekürzt wird, sondern in orthographisch falscher Weise als „Reichs-Gesetzbl.“*. Das ist die wichtigste Regel der Gesetzgebung. Soviel Ungeschicklichkeiten sonst in Verordnungen und Gesetzen geschehen sind, diese Abkürzung wird stets gebraucht. Kein Justiziar vergißt darauf zu achten. Manche Justiziare achten auch darauf, daß die Verordnungen kurze Fassung haben müssen und daß um Gottes willen nicht mit ausdrücklichen Worten

* Nach Duden 1918 wird Reichsgesetzblatt orthographisch richtig in einem Wort geschrieben. Außerdem ist die Abkürzung Reichs-Gesetzbl., da nur drei Buchstaben gespart werden, wenig glücklich.

gesagt wird, was kürzer durch eine Verweisung gesagt werden kann. Eine wissenschaftliche Lehre von guter Gesetzgebungstechnik gibt es noch nicht. Wenn der Justiziar nicht ein geborener guter Gesetzgeber ist, ist er hilflos.

Soll der Entwurf als Verordnung ergehen, so wird er jetzt vom Unterstaatssekretär gegengezeichnet, vom Minister unterschrieben und veröffentlicht. Ergeht er im Wege der vereinfachten Gesetzgebung, so kommt er an einen Ausschuß des Reichstages. Ergeht er als Gesetz, so kommt er an den Reichstag selbst. Alle diese Instanzen beschäftigen sich nur mit dem Inhalt, nicht mit der Gesetzgebungstechnik. In dieser Beziehung sind also Referent, Hilfsreferent und Justiziar die alleinigen Herren!

So geht es im Recht der Ernährungswirtschaft, so geht es im sonstigen Wirtschafts- und Arbeitsrecht. Ähnlich geht es im Steuerrecht, wenn hier auch die Entwürfe zum Teil besser durchgearbeitet sind.

* * *

Der gute Gesetzgeber muß ein Künstler sein.

Wer ist der Gesetzgeber?

Zum Gesetzgeber macht der Zufall!

Es fehlt der Gesetzgebungsjurist.

* * *

Es fehlt die wissenschaftliche Lehre von der guten Gesetzgebung. Nur an seinen Fehlern kann man lernen. Keine Zeit war so geeignet, diese Lehre auszubilden wie die unsere.

* * *

Es fehlt der gute Gesetzgeber. Der gute Gesetzgeber braucht nicht Jurist zu sein, aber in der Regel wird er es sein. Gesetzgebung ist eine Wissenschaft für sich. Fachwissen auf einem Gebiet macht noch nicht zum Gesetzgeber auf diesem Gebiet. Die Gesetzgebung enthält gemeinsame Voraussetzungen für alle Gebiete. Der Fachmann, der ein guter Gesetzgeber werden will, muß das Fach lassen und sich den Ueberblick über die Gesetzgebung auf vielen Gebieten verschaffen. Der Jurist kennt viele Gebiete. Ihm fällt die besondere Einstellung auf die Gesetzgebung leichter.

Es fehlt der Gesetzgebungsjurist. Einzelne mag es geben; sie haben ihr Denken durch Naturanlage und bewußtes Nachdenken auf die Bedingungen guter Gesetzgebung gerichtet. Wir brauchen auch später kein Heer von Gesetzgebungsjuristen. Aber wir brauchen viele: in den Gemeinden (wo gegenwärtig durch die vielen zu erlassenden Verordnungen die beste praktische Schule der Gesetzgebung ist); in den Ministerien, in allen anderen Stellen, die sich mit Gesetz- und Verordnungsentwürfen befassen.

Die Ministerien arbeiten ihre Gesetzentwürfe einzeln aus. Es fehlt der Reichsstab der Gesetzgebung — ähnlich dem Generalstabe des alten Heeres auf militärischem Gebiete —, der an jedem Gesetz, an jeder Verordnung mitarbeiten müßte; der alle Erfahrungen sammelte; der das Material praktisch verwendete und theoretisch durcharbeitete: eine theoretische und praktische Hohe Schule der Gesetzgebung. Die die wissenschaftliche Lehre von der guten Gesetzgebung schafft — und die Gesetzgebungsjuristen ausbildet.

III. Aufbau.

Eine frühere Zeit sprach über ihren Beruf zur Gesetzgebung. Aber eine Wissenschaft von der Gesetzgebung, eine Methodenlehre der Gesetzgebungskunst, hat sie nicht ausgebildet. Das ist kein Wunder. Die Zeit sprach vom Beruf zur Gesetzgebung im allgemeinen und meinte ein einzelnes Gesetzgebungswerk (wenn auch ein Riesenwerk), die Kodifikation des bürgerlichen Rechts für Deutschland. Zu einem einmaligen Werk baut man keine wissenschaftliche Methodenlehre auf.

In der Schrift: „Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Wissenschaft“ antwortete Savigny vor hundert Jahren auf die Forderung der Zeit, ein einheitliches bürgerliches Recht für Deutschland zu schaffen: Das Recht wandle sich mit den Anschauungen der Zeiten und Völker. Diese eigene Fortentwicklung des Rechts festzustellen, sei Aufgabe der Wissenschaft. Vereinheitlichende Gesetzgebung sei daneben nicht notwendig.

Mit der im ersten Satz enthaltenen Lehre wurde er der Begründer der historischen Theorie des Rechts.

Savigny prüfte die Notwendigkeit der Gesetzgebung (in seinem Sinne: Kodifikation) und die Fähigkeit der Wissenschaft, sie zu ersehen — und kam zu einer neuen Theorie des Rechts. Und der alles richtig ist, nur nicht die Folgerung, die er daraus für die Gesetzgebung zog.

Uns lehrt praktische Erfahrung die Notwendigkeit der Gesetzgebung — im

weitesten Sinne. Wir prüfen die Voraussetzungen guter Gesetzgebung — und kommen zu einer neuen Ausbildung und Tätigkeit (für einige Ausgewählte) und zu einer neuen Wissenschaft (der Gesetzgebungskunde).

* * *

Gesetzgebung ist eine Kunst. Das Höchste an ihr ist nicht lehrbar, ist Intuition. Aber was für den Künstler das Handwerkliche ist, das er erlernen kann und beherrschen muß, das ist ähnlich für den Gesetzgeber die Gesetzgebungskunde; nur bedeutet die wissenschaftliche Gesetzgebungskunde für den Gesetzgeber doch noch mehr als das Handwerk für den reinen Künstler.

Aufgabe der Gesetzgebungskunde ist es, Lehren für eine gute Gesetzgebung aufzustellen.

Aber sie ist nicht Gesetzgebungspolitik.

Das Gesetz verfolgt ein Ziel. Dieses Ziel wird durch wirtschaftliche, politische, kulturelle Gründe bestimmt, die außerhalb der Gesetzgebung selbst liegen. Mit diesem Ziel hat die Gesetzgebungskunde nichts zu tun. Sie ist die Wissenschaft von der Gesetzgebung als Mittel; sie ist die Wissenschaft vom Wege, nicht vom Ziele. Sie ist eine unpolitische Wissenschaft.

Dabei bleibt aber wahr, daß auch der Weg das Ziel beeinflusst. Die Gesetzgebungskunde kann nicht sagen: dieses Ziel ist falsch; aber sie kann sagen: dieser Weg führt nicht zum Ziele (sie kann nicht sagen: die Bewirtschaftung des Fleisches und das Verbot der Heimtöchlungen sind falsch, statt dessen muß der freie Handel eingeführt werden; aber sie kann sagen: Erhöhung der Strafandrohungen ist kein geeignetes Mittel

zur Bekämpfung der Geheimschlachten, ein geeignetes Mittel liegt in einem beschleunigten Strafverfahren, z. B. Ausdehnung der Zuständigkeit der Wuchergerichte; oder auch: ein geeignetes Mittel ist mir nicht bekannt).

* * *

Die Gesetzgebungskunde ist keine politische Wissenschaft, das Organ, das sie sich schafft, kann keine politische Behörde sein. Der Reichsstab der Gesetzgebung muß oberste Reichsbehörde sein, in seinen Befugnissen einem Ministerium gleichgestellt, da er bei jedem Gesetzgebungswerk in allen Ministerien mitzuwirken berufen ist. Aber er darf kein neues Reichsministerium für Gesetzgebung sein. Verwaltungstechnisch läßt sich das so einrichten, daß der Reichsstab sachlich selbständig ist und in Personalsachen dem Reichsministerium des Innern untersteht, ähnlich wie bis vor kurzem das Reichspatentamt und in Preußen in etwas anderer Weise die Oberrechnungskammer.

Ich höre die Laien sagen: es wird wieder eine neue Behörde geschaffen. — Aber eine Behörde, die im höchsten Sinne produktiv ist! Nur sie kann die überaus wichtige Ausbildung eines geeigneten Stammes guter Gesetzgeber leisten. Und sie übernimmt als besondere Aufgabe, was bisher in den einzelnen Ministerien und Reichsstellen andere neben ihrer sonstigen Tätigkeit geleistet haben — ohne Sonderausbildung und ohne der Aufgabe gewachsen zu sein.

Ich höre die Kenner der Arbeit in den Ministerien sagen: Es wird eine weitere Abteilung geschaffen, die ein Korreferat (Mitzeichnung) hat, und das Verfahren wird nur noch verlangsamt und erschwert. — Ich kenne alle Fehler des Korreferententums; weiß, daß der Korreferent (selten) unbesehen gegenzeichnet oder (meist)

glaubt, daß er etwas sagen muß, nur damit man sein Vorhandensein merkt, und deshalb Änderungen in Kleinigkeiten der Fassung vorschlägt, die man so und anders fassen kann, ganz nach dem persönlichen Geschmack. Ich weiß, daß die Grundregel jedes Korreferats sein sollte: Prüfung im großen und Ueberlassung der Kleinigkeiten dem Referenten allein, und daß diese Grundregel in den Ministerien fast unbekannt ist. Aber die Mitwirkung des Reichsstabes der Gesetzgebung ist kein Korreferat in diesem Sinne, ist Mitarbeit an erster Stelle. Der Reichsstab ist überhaupt keine Behörde mit eigenem Arbeitsgebiet (außer der wissenschaftlichen Verarbeitung der gesammelten Materialien). Der Reichsstab besteht in der Hauptsache aus Verbindungsbeamten; manche arbeiten dauernd bei den einzelnen Ministerien und wichtigeren Reichsstellen (als Justiziare, soweit diesem Posten nicht die Beurteilung von vorliegenden Rechtsfragen und Prozessen, sondern Mitwirkung bei der Gesetzgebung zusteht); andere werden für andere Aufgaben auf längere oder kürzere Zeit den Reichsstellen zugewiesen. Alle aber gehören dem Reichsstabe an, legen ihm ihre Berichte vor und bleiben ständig in schriftlicher und namentlich persönlicher Wechselwirkung untereinander und mit den leitenden Beamten des Reichsstabes der Gesetzgebung.

Aus dieser Wechselwirkung entwickelt sich der Einfluß auf die praktische Gesetzgebung, die Ausbildung des Nachwuchses und die wissenschaftliche Lehre der Gesetzkunde.

Das Gebäude der Gesetzkunde kann erst später aufgebaut werden. Aber einige Bausteine können schon jetzt zusammengetragen werden.

Von der Sprache der Gesetze.

Verweisungen sind nach Möglichkeit zu vermeiden. Das klingt so selbstverständlich, daß ich mich fast schäme, es hinzuschreiben. Aber es ist gar nicht selbstverständlich. Beispiele dafür sind im Anhang gegeben (S. 49 und S. 58). Nicht immer kann das Gesetz Verweisungen vermeiden, aber oft können sie vermieden werden.

* * *

Die Sprache des Gesetzes muß verständlich sein. Das gilt in Abstufungen, je nach dem Gegenstand des Gesetzes. Die Vorschriften des Immobiliarsachenrechts können nicht so gefaßt werden, daß ein Laie, der sie zum erstenmal liest, sie versteht. Aber eine wirtschaftsrechtliche Verordnung oder ein Steuergesetz muß der Laie, der sie liest, soweit verstehen, daß er sich über die Grundzüge der Regelung klar ist.

Dazu muß der Satzbau klar sein, nicht dem Sprachgefühl zuwider verwickelt, um heimliche Beweisregeln zu enthalten, und nicht unnötig langatmig (Beispiel Anhang S. 55). Dazu müssen auch die Worte so gebraucht werden, wie sie der Sprachgebrauch des Volkes gebildet hat. Es gibt Fälle, in denen dies nicht möglich ist. Wenn das Gesetz feinere Unterscheidungen braucht, die die Umgangssprache nicht hat, so muß das Gesetz neue Ausdrücke schaffen oder verschwommen gebrauchten Ausdrücken einen besonderen Sinn geben. Für das, was das Handelsgesetzbuch als Handlungsgehilfen, Agent und Makler unterscheidet, hat die Umgangssprache keinen Ausdruck. Sie wirft die Begriffe durcheinander, und auch jetzt bezeichnet „Agent“ fast jede Art kaufmännischer Tätigkeit. Das Handelsgesetzbuch tat Recht daran, sich die festen Ausdrücke selbst zu bilden.

Über wenn die Umgangssprache einem Ausdruck einen besonderen Sinn verleiht, darf der Gesetzgeber diesen Ausdruck nicht für anderes verwenden. Die Sprache nennt Miete die entgeltliche Ueberlassung von Grundstücken, Wohnungen und Zimmern zum Gebrauch, Leihe die entgeltliche Ueberlassung von beweglichen Sachen, wie Büchern, Möbeln (Leihbibliothek, Möbelverleihgeschäft), Leihe oder Borg die unentgeltliche Ueberlassung solcher Sachen. Das Bürgerliche Gesetzbuch bezeichnet sowohl die Ueberlassung von Grundstücken wie auch von beweglichen Sachen gegen Entgelt gemeinsam als Miete. Leihe nennt es nur die unentgeltliche Ueberlassung von beweglichen Sachen. Eifrige Juristen glauben infolgedessen, daß die Laiensprache „falsch“ ist. Als ob der Gesetzgeber der Sprache befehlen könnte, daß b heißen soll, was a heißt. Nur die juristischen Buchhandlungen haben ihre Leihbibliotheken in Mietbüchereien umgenannt. Die Volkssprache ist ihnen nicht gefolgt, und der Gesetzgeber hüte sich, in anderen Fällen diesen Fehler zu wiederholen.

* * *

Trotz Anlehnung an die Volkssprache muß selbstverständlich im Gesetz jedes Wort seine fest umrissene Bedeutung haben und müssen allgemeine Rechtsbegriffe auch in verschiedenen Gesetzen gleichmäßig gebraucht werden. Man sollte kaum glauben, daß es nötig ist, dies auszusprechen, nachdem das Bürgerliche Gesetzbuch mit seiner in dieser Beziehung vorzüglichen Technik 20 Jahre in Kraft ist. Und doch ist es notwendig! Die meisten Leser des Kapitalertragsteuergesetzes werden sich wohl schon selbst bei dessen § 9 gewundert haben. Bisher wußte man doch — und das war im öffentlichen Recht nicht weniger selbstverständ-

lich als im bürgerlichen Recht —, daß Fälligkeit den Zeitpunkt bedeutet, an dem eine Schuld gezahlt werden muß. Dem Abs. 1 des § 9 des Kapitalertragsteuergesetzes ist es vorbehalten gewesen, mit „Fälligkeit“ die Entstehung der Schuld zu bezeichnen und zuzusehen, gezahlt werden müsse die Schuld binnen einem Monat nach Fälligkeit. Dabei wird im folgenden Paragraphen das Wort Fälligkeit im üblichen Sinne gebraucht. Und wenn die Theorie sehr gehorsam ist, so konstruiert sie hieraus einen zweiten Fälligkeitsbegriff, statt von einem Fehler des Gesetzgebers zu sprechen.

* * *

Ein geeignetes Mittel zur Vereinfachung der Gesetzessprache ist die Einführung fester Kennworte, auch Legaldefinitionen genannt. Mit welchem Nutzen sie gebraucht werden können, dafür bietet die zweite Verordnung über den Häute-Mehr-Erlös ein gutes Beispiel (Anhang S. 59 ff.).

* * *

Die Sprache der Gesetzgebung muß kurz sein. Zu der Beispielaufzählung des Preussischen Allgemeinen Landrechts können wir nicht zurückkehren. Begrifflich muß die Sprache in einem so vielfältigen Rechtssystem wie dem unseren bleiben. Das schließt nicht aus, für einzelne Gebiete, z. B. das Strafgesetzbuch, Hinzusetzung der anschaulichen Hauptfälle für wünschenswert zu halten.

Vom Aufbau der Gesetzgebung im allgemeinen.

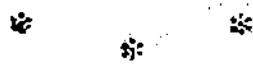
Was inhaltlich zusammengehört, soll nicht an getrennten Stellen behandelt werden. Und was gleiche

Rechtsordnung verlangt, soll nicht aus historischer Zufälligkeit verschieden geregelt sein. Es ist sinnwidrig, wenn sich das Arbeitsverhältnis des Handlungsgehilfen, der einem Kaufmann die Bücher führt, nach dem Handelsgesetzbuch, wenn derselbe aber auf einem landwirtschaftlichen Gute, bei einem gemeinnützigen Unternehmen, Berufsverbände oder dergl. die Bücher führt, nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch regelt. Es ist sinnwidrig, wenn der Schreiner, der im Baugeschäft Schreinerarbeiten verrichtet, alle Vergünstigungen der Gewerbeordnung genießt, wenn er aber in eine landwirtschaftliche Betriebsverwaltung oder eine städtische Feuerwerkstätte oder eine staatliche Eisenbahnwerkstatt eintritt, aufhört, gewerblicher Arbeiter zu sein. Es ist sinnwidrig, wenn die Versicherungsbeiträge aus einer Krankenversicherung dem Handlungsgehilfen bei Krankheit nicht auf das Gehalt angerechnet werden dürfen, aber dem Gewerbegehilfen und sonstigen Privatangestellten angerechnet werden, soweit nicht ein Tarifvertrag das ausschließt. Was hierüber zu sagen ist, ist in Sinzheimer's Schrift: „Ueber den Grundgedanken und die Möglichkeit eines einheitlichen Arbeitsrechtes für Deutschland (Berlin 1914)“ grundfänglich ausgesprochen, dem besten Werke, das bisher über ein Sondergebiet der Gesetzgebung erschienen ist.

* * *

Was inhaltlich nicht zusammengehört, soll man nicht in einem Gesetz verkoppeln. Aus politischen Gründen ist das im Reichsstempelgesetz geschehen, weil früher dem Reiche nur „indirekte“ Steuern zugebilligt wurden und jede direkte Steuer, wenn man sie in die Form einer Stempelabgabe kleidete, äußerlich als indirekte Steuer erschien. Welch ein Ungetüm vom gesetz-

gebungstechnischen Standpunkte aus, das Reichsstempelgesetz dadurch wurde, braucht nicht ausgeführt zu werden. Deutlich tritt der Gegensatz zum preussischen Stempelsteuergesetz (Landesstempelgesetz) hervor: dies besteht aus wenigen allgemeinen Paragraphen, und was über die einzelnen stempelpflichtigen Fälle zu sagen ist, ist wirklich in den einzelnen Tarifstellen enthalten; beim Reichsstempelgesetz mußten dagegen jeder neuen Tarifstelle noch 4 bis 16 besondere Paragraphen beigefügt werden, die ergänzende Vorschriften über die Steuer der Tarifstelle enthalten, da es sich inhaltlich eben nicht um eine einfache Stempelabgabe handelt. Mit diesem System ist glücklicherweise gebrochen, seitdem 1918 die an die Stelle des Warenumsatzstempels tretende Umsatzsteuer nicht mehr in Form einer Novelle zum Reichsstempelgesetz erging.



Zusammenfassung wesensgleicher Rechtsgebilde oder Verfahrensarten in einem allgemeinen Gesetzbuch ist dann geboten, wenn sehr viele einzelne Gesetze oder Verordnungen ähnliche Vorschriften enthalten, deren Verschiedenheit nur historisch zu erklären ist, und die sachlich eine gleiche Regelung fordern. In besonders guter Weise ist dies für die Reichssteuergesetze in der Reichsabgabenordnung geschehen. Auf einem anderen Gebiete, wo während der Kriegswirtschaft das gleiche geboten war, ist es unterblieben. Die Unzahl der Beschlagnahmen während des Krieges zu volkswirtschaftlichen oder kriegswirtschaftlichen Zwecken ist noch gut in Erinnerung. Im Reichsgesetzblatt wurden bis 1917 allein nicht weniger als 56 Beschlagnahmen bekanntgegeben. Dazu kamen die vielen Beschlagnahmen durch die stellvertretenden Generalkommandos, und jede

dieser Beschlagnahmeanordnungen regelte die Wirkung der Beschlagnahme und das Verfahren selbständig. Ueber die oft ungewollten Verschiedenheiten dieser Fassungen vgl. Anhang S. 51 ff. sowie meine Abhandlung „Enteignung, Beschlagnahme und Eintritt in Lieferungsverträge“ (Archiv für öffentliches Recht Bd. 39 S. 45 ff.). Hier hätte rechtzeitig eingegriffen und die Beschlagnahme als selbständiges Rechtsgebilde einheitlich aufgebaut werden müssen. Die Aufgabe war schwierig, aber lösbar war sie. Wie dies zu geschehen hatte, habe ich in meinem „Entwurf einer Reichsbeschlagnahmeordnung“ dargestellt (verfaßt 1917, veröffentlicht in Goldammers Archiv 1919 S. 304 ff.). Aus diesem Beispiele ist gleichzeitig zu ersehen, in welcher Weise der Gesetzgeber durch Bereitstellung mehrerer Typen dem Wirtschaftsleben dienen kann.

Die Notwendigkeit zu derartigen allgemeinen Gesetzen wird selten vorhanden sein. Wenn sie aber gegeben ist, so muß das Gesetzgebungswerk unternommen werden, wenn auch diese Art der Gesetzgebung die höchsten Anforderungen an die Kunst des Gesetzgebers stellt. Zurzeit arbeitet eine Kommission an einem allgemeinen Arbeitsgesetzbuche. Ein anderes Gebiet, bei dem eine Vereinheitlichung in Frage kommt, ist das Gebiet der staatlichen Eingriffe in die Wirtschaft. Hier ist die Ausbildung eines einheitlichen Verfahrens und vielleicht auch einheitlicher Grundsätze über den Rechtsschutz zu erwägen. Spruchreif ist diese Materie noch nicht. Zurzeit ist nur die Verfassung des Reichswirtschaftsgerichts und das Verfahren vor dem Reichswirtschaftsgericht selbst einheitlich geregelt (Verordnung vom 21. 5. 1920). Mit Vorarbeiten für eine weitere Vereinheitlichung sollte schon jetzt begonnen werden.

Vom Aufbau des einzelnen Gesetzes.

Man soll nicht ineinander einarbeiten, was nichts Gemeinsames hat. Es ist gar nichts dagegen einzuwenden, wenn mehrere Dinge, die inhaltlich einen gewissen Zusammenhang haben, vollständig selbständig nebeneinander im gleichen Gesetz geregelt werden. Kein Mensch wird daran Anstoß nehmen, daß die kleine „Betriebssteuer“ — eine besondere Gewerbesteuer der Gastwirtschaften — als Sonderabschnitt in das preussische allgemeine Gewerbesteuergesetz aufgenommen worden ist. Sie könnte gerade so gut ein besonderes Gesetz sein; aber das ist ziemlich gleichgültig. Es würde auch niemand tadeln, daß die Privatluxussteuer (das ist die Steuer auf private Umsätze von Luxusgegenständen) in dasselbe Gesetz aufgenommen worden ist, wie die gewerblichen Luxussteuern und die allgemeine Umsatzsteuer — wenn sie in einem selbständigen Abschnitt geregelt wäre. Aber ihre „Einarbeitung“ in die Vorschriften der Umsatzsteuer und der gewerblichen Luxussteuern selbst (als §§ 23 Abs. 1 Ziffer 3, Abs. 2, 24, 39, 40) ist einer der schwersten Fehler der neueren Gesetzgebungstechnik. Zusammen behandeln kann man Verschiedenes nur, wenn es in den Hauptpunkten übereinstimmt und nur einige Punkte voneinander abweichen. Die Privatluxussteuer weicht aber von den gewerblichen Luxussteuern in fast allen Punkten ab. Nur die Höhe des Steuersatzes hat sie mit den gewerblichen Luxussteuern gemeinsam; verschieden ist die steuerpflichtige Ware, verschieden der steuerpflichtige Vorgang, verschieden die Bestimmung der Person des Steuerpflichtigen, verschieden das Verfahren. Auf dieser Grundlage wird das unglückliche Ergebnis der Einarbeitung verständlich (Anhang S. 49). Niemand ist praktisch in der Lage, aus dem Gesetz festzustellen, wann und für welche Lieferungen er steuerpflichtig ist. Und

das alles bei einer Steuer, die sich nicht an Gewerbetreibende (auch für die wäre es zu viel verlangt), sondern an das breiteste Publikum wendet! Jedes Urteil über diese Art der Gesetzesfassung wäre zu mild.

Aus dem gleichen Grunde ist auch der Einbau der gewerblichen Luxussteuern in die allgemeine Umsatzsteuer wenig glücklich. Denn auch sie weichen von dieser in der Höhe des Steuersatzes, in den steuerpflichtigen Waren, in der Bestimmung des steuerpflichtigen und teilweise auch im Verfahren ab.



Gesetze müssen vertikal, nicht horizontal aufgebaut werden. Das ist die wichtigste Erkenntnis, die die Gesetzgebungskunde bis jetzt zur praktischen Gesetzgebung beizutragen hat.

Dem liegt folgende Anschauung zugrunde.

Das einfache Gesetz ist stets vertikal. Es baut seine Vorschriften aufeinander auf, gleichsam jeder Paragraph ein schmales Stockwerk. Verwickelt wird ein Gesetz erst, wenn es mehrere Fälle behandelt. Jeder Fall ist mit seinen verschiedenen Vorschriften ein schmaler Bau aus mehreren Stockwerken, etwa so:

6	6 a	6 b
5	5 a	5 b
4	4 a	4 b
3	3 a	3 b
2	2 a	2 b
1	1 a	1 b

Dabei bedeuten die Ziffern 1—6 die verschiedenen Vorschriften des ersten Falles, 1a—6a die entsprechenden des zweiten Falles, 1b—6b die des dritten Falles; z. B. wenn es sich um ein Steuergesetz handelt, 1 den steuerpflichtigen Gegenstand, 2 die Bestimmung des

persönlich Steuerpflichtigen, 3 Steuerbefreiungen, 4 die Höhe des Steuerfalles, 5 den Zeitpunkt des Eintritts der Steuerpflicht und 6 das Verfahren. Wenn nun mehrere Fälle der Steuerpflicht im selben Gesetz geregelt sind, so bedeutet 1a—6a dasselbe für den zweiten Fall, 1b—6b dasselbe für den dritten Fall.

Nun kann das Gesetz in zweierlei Weise vorgehen. Entweder baut es, die Fälle gleichsam durch vertikale Wände trennend, zuerst das schmale Gebäude des ersten Falles auf, dann des zweiten Falles, dann des dritten; so das Erbschaftsteuergesetz, das zuerst die Nachlasssteuer, dann die Erbanfallsteuer, dann die Schenkungssteuer behandelt. Oder das Gesetz kann, gleichsam die horizontalen Querbalken zwischen den Stockwerken ziehend, zunächst für alle Steuerfälle die steuerpflichtigen Gegenstände, im zweiten Paragraphen für alle Fälle die steuerpflichtige Person, im dritten die Befreiungen enthalten usw. Soweit die späteren Fälle vom ersten abweichen, muß dann jedesmal dem Paragraphen ein zweiter und dritter Absatz für die späteren Fälle angehängt werden.

Der vertikale Aufbau ist stets richtig, der horizontale falsch, von den einfachsten Fällen abgesehen.

Denn sofern nicht der zweite und dritte Fall dem ersten fast ganz gleich sind und infolgedessen wenig Einschiebungen notwendig werden, übersteigt es die Anschauungskraft des Lesers, der das Gesetz hintereinander liest, sich zwei oder drei Fälle in ihren verschiedenen Regelungen nebeneinander vorzustellen. Logisch richtig ist auch ein solcher horizontaler Aufbau, aber psychologisch ist er falsch.

Das ist der Grund, weshalb das Erbschaftsteuergesetz in seinem Aufbau klar wirkt, das Kapitalertragsteuergesetz unklar. Die Wirkung wird jeder Leser des

Gesetzes verspürt haben; über den Grund werden sich nicht alle klar gewesen sein. Das ist ebenso der Hauptfehler der ersten Verordnung über den Häute-Mehr-Erlös (Anhang S. 55) und der Hauptfehler vieler anderer Gesetze. Zulässig ist der horizontale Aufbau in den einfachsten Fällen, z. B. wenn das Zündwarensteuergesetz als steuerpflichtige Waren Zündhölzer, Zündkerzen, Feuerzeuge und Zündsteine nennt und alle späteren Vorschriften über diese gemeinsam gibt, nur die Höhe des Steuersatzes verschieden regelt. Aber sobald größere Abweichungen stattfinden, hört ein so geschachtelter Aufbau auf, verständlich zu sein. Auch Vermischungen der beiden Systeme können unter Umständen zweckmäßig sein. So hat das Erbschaftssteuergesetz nach vertikalem Bau von Steuerpflicht, Befreiungen und Steuerhöhe zum Schluß einen horizontal gemeinsamen Ueberbau der Verfahrensvorschriften, da diese für alle Fälle gleich sind.

Die meisten Gesetze, die unklar sind, kranken an dem Fehler des horizontalen Aufbaues. Wird dieser Fehler in Zukunft vermieden, so wird unsere Gesetzgebung an Verständlichkeit erheblich gewinnen. Ein großer Teil aller Verweisungen wird nur durch den Fehler des horizontalen Aufbaues notwendig. Bei vertikalem Aufbau sind Verweisungen dagegen fast ganz zu vermeiden. Im Bau des ersten Falles kommen sie überhaupt nicht vor; wenn sie hier oder da im zweiten oder dritten Fall aufgenommen werden müssen, so wirken sie innerhalb des sonst zusammenhängend dargestellten Falles weniger störend. Weicht der zweite Fall wenig vom ersten ab, so wird man allgemein die Regelung des ersten Falles für anwendbar erklären und nur die Abweichungen angeben (wie bei der Schenkungssteuer); weicht er erheblich ab, so wird man ihn ganz selbstständig aufbauen und höchstens in ein-

zeln gleichliegenden Punkten auf den ersten verweisen.

Wenn der Verfasser des Kapitalertragsteuergesetzes das Erbschaftssteuergesetz entworfen hätte, so hätte er die Erbanfallsteuer und die Schenkungssteuer zusammengezogen; dem § 20 hätte er sieben weitere Ziffern über steuerpflichtige Fälle angehängt, die dem ersten Absatz und den Ziffern 1—6 des zweiten Absatzes des § 40 entsprochen hätten; § 33 hätte weitere vier Ziffern über Befreiungen erhalten (an Stelle von § 42); die Vorschriften über die Mithaftung des Schenkers, den Beginn der Verjährung, die Höhe der Steuer bei freiwilliger Erfüllung eines wegen Formmangels nichtigen Testaments wären, mit zahlreichen Verweisungen versehen, an entsprechender Stelle eingeschachtelt worden.

Wenn der Verfasser des Erbschaftssteuergesetzes das Kapitalertragsteuergesetz entworfen hätte, so hätte er jeden der acht Fälle des § 1 — Dividenden, Anleihezinsen, Prämienreservezinsen, Zinsen von Forderungen, Hypothekenzinsen, vererbliche Rentenbezüge, Diskontbeträge und ausländische Kapitalerträge — selbständig nach Gegenstand und örtlicher Begrenzung der Steuerpflicht, Befreiungsvorschriften und Bezeichnung des persönlich Steuerpflichtigen dargestellt und als gemeinsamen Oberbau nur die Vorschriften über die Höhe der Steuer und das Verfahren aufgebaut.

* * *

Das Gesetz darf keine Heimtücken haben.

Die hat es, wenn Ausnahmebestimmungen so versteckt stehen, daß man sie nur bei besonders sorgfältigem Studium entdeckt. Auch hiergegen verstößt das Kapitalertragsteuergesetz. Bei der Länge der einzelnen Ziffern der Befreiungsvorschriften des § 3 wird leicht

übersehen, daß die dem § 3 angehängten kurzen Absätze 2 und 3 sehr erhebliche Einschränkungen der vorher in den acht langen Ziffern gewährten Befreiungen enthalten.

* * *

Das System der Vergütungen, das in den Steuergesetzen der letzten Jahre vielfach gebraucht worden ist, ist in der Regel ein Fehler. Hier wird die Steuer von dem Steuerpflichtigen ohne Unterschied eingezogen, wenn aber nachher die Steuer abgewälzt ist und in der Person des Erwerbers ein Grund zur Befreiung vorliegt (z. B. Umsatzsteuergesetz § 4: daß er die Waren ausführt; § 20: daß er das gekaufte Klavier zu Berufs- oder Lehrzwecken braucht), dann wird dem Erwerber die Steuer vergütet. Jeder derartige Vergütungsfall ist ein Verlust an Arbeitskraft der Steuerbehörde.

Der Gesetzgeber muß stets genau prüfen, ob er nicht den gewollten Zweck auch auf andere Weise erzielen kann. Nur wenn dies gar nicht anders geht, ist das Vergütungssystem berechtigt, meist aber weist es auf einen Fehler in der Gesetzgebung hin. Z. B.: da viele Klaviere zu häuslichen Zwecken gekauft werden und nur verhältnismäßig ganz wenige zu Berufs- oder Lehrzwecken, so ist es berechtigt, die Steuer allgemein zu erheben und dem Erwerber, der das Klavier zu Berufs- oder Lehrzwecken erworben hat, einen Vergütungsanspruch zu geben (UmsStG. § 20 Ziffer 2). Da aber Orchestrions sehr selten zu privaten Zwecken gekauft werden und meist zu gewerblichen Zwecken, so ist es falsch, die Steuer allgemein zu erheben und demjenigen, der das Orchestrion zu gewerblichen Zwecken erworben hat, einen Vergütungsanspruch zu geben (UmsStG. § 20 Ziffer 3). Der Ertrag aus den wenigen privaten Käufen wird in keinem Verhältnis zu der Arbeit stehen, die

mit den Vergütungsansprüchen aus den gewerblichen Käufen verbunden ist. Hier hätte also statt der Gewährung eines Vergütungsanspruches für gewerbliche Bezieher auf die Luxussteuer von Orchestrions überhaupt verzichtet werden müssen.

V o n d e r A b ä n d e r u n g d e r G e s e t z e .

Schon jetzt gilt als Regel der Gesetzgebung, gegen die kaum jemals verstoßen wird, daß das Abänderungsgesetz sich nicht darauf beschränken darf, selbst die neuen Vorschriften auszusprechen, sondern daß es sie in den Wortlaut des alten Gesetzes einfügen muß. Diese Regel ist richtig. Nur so ergibt sich ein klares Bild der neuen Rechtslage und jeder ist in die Lage versetzt, durch Eintragung der Aenderungen in die alte Fassung den geltenden Rechtszustand an einer Stelle vereinigt zu haben.

Häufig werden Gesetze oder Verordnungen mehrmals in dieser Weise abgeändert, und namentlich, wenn dabei größere Stellen eingefügt werden, ist es praktisch kaum möglich, sie im alten Gesetz nachzutragen. Dann liegt es nahe, die sich aus den Abänderungen ergebende neue Fassung nochmals im Gesetzblatt bekannt zu machen. Häufig geschieht das. Aber manchmal besteht eine Abneigung dagegen, die sich auf drei Gründe stützt.

Erstens sollen sich die Beteiligten angeblich an die mehrfachen alten Verordnungen gewöhnt haben und selbst eine zusammenhängende Bekanntmachung der abgeänderten Fassung unbequem empfinden. Zweitens verschieben sich durch die neue zusammenhängende Veröffentlichung oft die Paragraphenzahlen, weil manchmal ein neuer Paragraph, z. B. § 2a, eingefügt ist und bei der neuen Fassung der Bekanntmachung wieder in

glatter Reihenfolge durchgezählt wird. Diese nachträgliche Verschiebung der Zahlen soll den Gebrauch der Verordnung stören, auch sollen die Ausführungsbestimmungen in ihren Zahlenangaben dann nicht mehr passen. Drittens hat oft das Landesrecht auf Grund eines Ermächtigungsparagraphen Ausnahmebestimmungen für einzelne Fälle erlassen. Diese gelten selbstverständlich gegenüber der neu bekanntgemachten Fassung der Verordnung fort. Das soll aber in der Bevölkerung im allgemeinen nicht verstanden werden; die neue Veröffentlichung der reichsrechtlichen Bestimmung, die landesrechtlich außer Kraft gesetzt ist, soll in solchem Fall Verwirrung stiften.

Von diesen drei Gründen gegen eine Veröffentlichung der sich neu ergebenden Fassung ist der erste falsch. Jeder freut sich, wenn er den jetzt geltenden Text im Zusammenhange veröffentlicht findet. Der zweite Grund — Schaden der neuen Durchzählung — ist zutreffend. Aber er sollte nicht die Veröffentlichung hindern, sondern nur die neue Zählung. Nichts steht im Wege, auch bei der neuen Fassung, den § 2a als § 2a zu bezeichnen, und dann fällt das Bedenken fort. Der dritte Grund — scheinbare Aufhebung früherer landesrechtlicher Ausnahmen — ist gleichfalls zutreffend. Aber auch er hindert eine neue Bekanntmachung nicht. Es braucht nur im Reichsgesetzblatt ein Hinweis beigelegt zu werden, der etwa lauten könnte: Das Gesetz vom . . . wird in der sich aus den Abänderungen vom . . . und vom . . . ergebenden Fassung nochmals abgedruckt. Sämtliche Ausführungsvorschriften und etwa auf Grund des § . . . ergangene abweichende landesrechtliche Bestimmungen bleiben in Kraft. — Mit diesen Sicherungen ist eine neue Veröffentlichung als wünschenswert anzusehen, sobald ein Gesetz oder eine Verordnung mehr als einmal und

nicht nur in unwesentlichen Kleinigkeiten abgeändert worden ist.

* * *

Es gilt weiter als Regel, daß man ein Gesetz oder eine Verordnung nur in seinen einzelnen Bestimmungen ändert, daß man es aber nicht vollkommen aufhebt und durch ein neues ersetzt, selbst dann nicht, wenn die erste Fassung noch so sehr mißglückt ist. Die einzige mir bekannte Ausnahme stellt die zweite Verordnung über den Häute-Mehr-Erlös dar (Anhang S. 59). Als Grund hierfür wird angegeben, daß die Öffentlichkeit sich nun einmal an die alte Fassung gewöhnt habe. Es spricht aber auch wohl der Gedanke mit, daß der Gesetzgeber durch vollständige Neufassung einen Fehler eingestehen würde.

Der Grundsatz ist falsch. Was von Grund aus verkehrt ist, bürgert sich nicht ein, sondern erzeugt fortwährend neue Schwierigkeiten. Die Beteiligten, die ein durchaus schlecht gefaßtes Gesetz anwenden sollen, gewöhnen sich nicht daran, sondern haben fortdauernd unter den Fehlern und Unklarheiten zu leiden. Bei solchen unheilbaren Gesetzen und Verordnungen, die glücklicherweise selten sind — nur in diesen Fällen, aber dann stets — muß eine vollkommene Neufassung einer Abänderung vorgezogen werden. Eine Anwendung dieses Grundsatzes auf die gegenwärtige Gesetzgebung ergibt, daß eine vollständige Umarbeitung des Kapitalertragsteuergesetzes notwendig ist. Sie ist jetzt noch ohne allzu große Schwierigkeiten durchführbar. Denn zum Kapitalertragsteuergesetz sind noch verhältnismäßig wenige Ausführungsbestimmungen ergangen und von einer Gewöhnung an die verschlungenen Pfade des Gesetzes kann man erst recht nicht sprechen. Auch braucht die neue Regelung aus diesem Grunde inhalt-

lich von der gegenwärtigen kaum abzuweichen, sondern soll nur klar zum Ausdruck bringen, was jetzt mühseliges Lüfteln aus dem Gesetze herauslesen muß.

Auch das Umsatzsteuergesetz würde infolge der wenig glücklichen Einarbeitung der Luxussteuer eine vollständige Umarbeitung wünschenswert machen. Hier ist sie aber wegen der ergangenen umfangreichen Ausführungsbestimmungen ausgeschlossen. Nur die Frage, ob nicht die Privatluxussteuer (Anhang S. 49) aus dem Umsatzsteuergesetz herauszunehmen und vielleicht ganz zu streichen ist, wird hier zu prüfen sein.

Von der Wirkung der Gesetze.

Das Mittel der Gesetzgebung muß geeignet sein, zu dem gewünschten Ziele zu führen.

Dazu gehört in erster Reihe, daß das Gesetz durchführbar ist. Undurchführbare Gesetze untergraben nur die Staatsautorität. Wenn in $\frac{9}{10}$ aller Fälle dem Gesetze zuwider gehandelt wird, ohne daß der Staat ein Mittel hat, die Durchführung zu erzwingen, so sagt sich schließlich derjenige, der gesetzesstreu ist: „Ich bin so dumm, ehrlich zu sein“ und die Wirkung der Ehrlichkeit ist dann nicht mehr ein gutes Gewissen, sondern Aerger über die Selbstschädigung. So ist es bei allen kriegswirtschaftlichen Verordnungen ergangen, bei Ablieferungen beschlagnahmter Gegenstände, bei Rationierung von Lebensmitteln und so geht es jetzt bei vielen Steuergesetzen. Unter diesem Gesichtspunkt muß die Privatluxussteuer als in der Mehrzahl der Fälle undurchführbar aufgehoben werden.

* * *

Verwickelte Gesetze sind ungünstig, weil sie schwer durchführbar sind, aber umgekehrt darf auch die Einfachheit nicht so weit getrieben werden, daß das Gesetz durch die rohe Form über das Ziel hinauschießt. Gerade vereinfachte Bestimmungen müssen in ihren Wirkungen besonders durchdacht werden. Der zehnprozentige Abzug vom Arbeitslohn als Vorauszahlung auf die Einkommensteuer war eine sehr einfache Bestimmung. Aber sie war zu roh. Denn es war vergessen zu bedenken, daß zwar der geringste Steuersatz bei der endgültigen Veranlagung gleichfalls 10 % ist, daß ihm aber ein steuerfreies Existenzminimum vorhergeht und infolgedessen bei niedrigem Einkommen die Steuer 10 % des gesamten Einkommens nicht erreicht. Dieser Mangel stellte sich erst in der Praxis heraus und führte zu dem „Gesetz zur ergänzenden Regelung des Steuerabzugs vom Arbeitslohne“ vom 21. Juli 1920, das auch für den Steuerabzug ein Existenzminimum freiläßt. Eine gute Gesetzgebung hätte diese Wirkungen schon vorher durchrechnen und übersehen müssen.

Das Einkommensteuergesetz enthält noch einen weiteren Fall, dessen Unzuträglichkeit erst in der späteren Praxis hervortreten wird. Es vereinfacht das Verfahren gegenüber den früheren einzelstaatlichen Einkommensteuergesetzen dadurch erheblich, daß es mit wenigen Ausnahmen die Steuer stets nach dem Einkommen des vorhergehenden Jahres bemißt und Änderungen der Veranlagung im Laufe des Steuerjahres nicht kennt. Sogar im Falle des Todes werden die Erben nicht mehr wie nach früherem Recht vom nächsten Monat ab in Höhe des ihnen zugefallenen Einkommens aus Vermögen neu veranlagt, sondern statt dessen bleibt die Einkommensteuerpflicht des Nachlasses bis zum Ende des Steuerjahres bestehen und die

Steuer ist Nachlassverbindlichkeit. Nur soweit die Einkommensteuer auch nach Arbeitseinkommen berechnet war, wird die Steuer des Erblassers für den Rest des Rechnungsjahres unter Berücksichtigung des Fortfalles entsprechend ermäßigt. Dies ist der einzige Fall, in dem Wegfall des Arbeitseinkommens im Laufe des Steuerjahres berücksichtigt wird. Wegfall des Arbeitseinkommens bei Lebzeiten (etwa infolge von Krankheit) soll nach dem Gesetz eine Befreiung von der Steuer für das laufende Steuerjahr nicht zur Folge haben. Das ist durchführbar, wenn auch eine große Härte, sofern Vermögen vorhanden ist. Hat der Betroffene aber nur Arbeitseinkommen, wie es die Regel beim Arbeiter und bei vielen Angestellten ist, so ist einfach nichts da, woraus die Steuer bezahlt werden könnte. Es geht nicht an, da dies die Regel sein wird, stets für den einzelnen Fall einen Erlaßantrag nach § 108 der Reichs-abgabenordnung an den Reichsfinanzminister zu verlangen. Zumindest müßte die Zuständigkeit für Entscheidungen auf derartige Erlaßanträge allgemein den Finanzämtern übertragen werden. Aber auch dies wäre nur ein Aus Hilfsmittel, wenn man eine Abänderung des Gesetzes vermeiden will; sachlich berechtigt ist in solchem Fall nicht ein Erlaß aus Billigkeitsrücksichten wegen des Einzelfalles, sondern ein gesetzlicher Anspruch des Steuerpflichtigen auf Ermäßigung oder Erlaß.

* * *

Zum Durchdenken der Wirkungen eines Gesetzes gehört, daß nicht aus früheren Gesetzesfassungen Bestimmungen übernommen werden, die nicht mehr passen. Auf einen solchen Fehler zu Ungunsten des Staates ist schon oben hingewiesen (S. 7). Wenn der Hersteller ein Klavier an den Händler für 20 000 Mark

verkauft, so zahlt er hiervon 3000 Mark Luxussteuer. Wenn der Händler das Klavier für 40 000 M. weiterverkauft und der Erwerber es zu beruflichen oder Lehrzwecken braucht, so hat der Erwerber einen Vergütungsanspruch in Höhe von 10 % des Erwerbspreises, d. h. 4000 M. Der Staat setzt hier zu. Das liegt in allen Fällen so, wo der Unterschied zwischen Herstellerpreis und Kleinverkaufspreis sehr erheblich ist. Wie sich aus der Begründung zum Gesetzentwurf ergibt, ist die Bestimmung aus dem Umsatzsteuergesetz von 1918 übernommen. Dabei ist nicht bedacht, daß durch die Berechnung der Luxussteuer für Klaviere nach dem Herstellerpreis statt wie früher nach dem Kleinhandelspreis eine solche Preisdifferenz zu Ungunsten des Staates eintreten kann.

* * *

Zum Durchdenken der Wirkung eines Gesetzes gehört auch das Durchdenken möglicher Umgehungen und der Maßregeln dagegen. Für die Steuergesetze ist hier jetzt durch § 5 der Reichsabgabenordnung ein Riegel vorgeschoben, dessen Wirksamkeit abzuwarten bleibt.

* * *

Ferner gehört dazu das Durchdenken des Übergangszustandes. Kommt er auch nur für eine kurze Zeit in Betracht, so doch gerade für eine Zeit, in der die Praxis durch die Gesetzesänderung mit besonderen Schwierigkeiten zu kämpfen hat. Hier ist darum ganz besondere Klarheit geboten. Ein Beispiel schlechter Regelung gibt hier wieder der Steuerabzug vom Arbeitslohne (Anhang S. 50). Als er am 25. Juni 1920 in Kraft trat, war alles unklar: Unklar war, ob

der Abzug stattzufinden hatte bei allen Zahlungen, bei denen der Zahlungstag nach dem 25. Juni lag oder der Tag der Fälligkeit. War durch Vorauszahlung Ende Juni fälliger Beträge am 24. Juni der Steuerabzug für den Monat Juni noch zu vermeiden? Mußte umgekehrt der Abzug sogar bei Gehältern für April und Mai gemacht werden, wenn aus irgendeinem Grunde früher fällige Beträge erst nach dem 25. Juni zur Auszahlung kamen? Ob diese Fragen in der einen oder anderen Weise gelöst wurden, war wenig erheblich, da es sich nur um den Uebergang handelte. Aber eine klare Antwort mußte das Gesetz enthalten; statt dessen fehlte eine ausdrückliche Bestimmung und war die Antwort auf Grund des Gesetzes sehr zweifelhaft. Das rechte Durchdenken der Wirkung des Gesetzes hatte dem Gesetzgeber gefehlt.

Das Werk ist vollbracht, Reichsstab und wissenschaftliche Gesetzgebungskunde haben einen Entwurf zustande gebracht, der allen Anforderungen der Klarheit und Geschlossenheit genügt und das Ziel zu erreichen geeignet ist. Aber damit ist noch kein gutes Gesetz entstanden; mancher gute Entwurf ist schon im Parlament nach der gesetzestechnischen Seite hin verdorben worden.

Abhilfe ist möglich.

Gesetzgebung ist eine Kunst. Die künstlerische Form schafft der eine. Dieser, der Verfasser, muß nicht irgendwer sein, der im Dunkel der Amtsstube den Entwurf fertigt und dann zurücktritt, sondern er muß während der ganzen Entwicklung des Entwurfes zum Gesetz ihn begleiten. Dem Verfasser muß im weiteren Verfahren eine Sonderstellung eingeräumt werden.

Verfasser in diesem Sinne ist nicht derjenige, der als Regierender die Grundgedanken des Gesetzes aufgestellt hat, sondern wer den Gesetzentwurf im einzelnen ausgeführt und gesezestechnisch durchgearbeitet hat. Ob er Ministerialdirektor ist oder Regierungsrat oder Assessor, ist unerheblich. Er kennt den Entwurf in seinen Einzelheiten und dem Zusammenhange der einzelnen Teile am besten. Verfasser in diesem Sinne wird meist ein Mitglied des Reichsstabes der Gesetzgebung sein. In der hervorgehobenen Stellung des Verfassers verkörpert sich die Mitwirkung des Reichsstabes der Gesetzgebung.

Schon bei der Entwicklung des Entwurfes im Ministerium selbst muß der Verfasser diese hervorragende Stellung haben. Wenn ein Korreferent Abänderungen vorschlägt, wenn der Staatssekretär, der Minister Abänderungen verlangen, so ist der Verfasser stets zuzuziehen, nicht nur als stumme Hilfsperson des Referenten, sondern kraft eigenen Rechts. Er muß berechtigt sein, auch seine vom Referenten abweichende Auffassung jederzeit vor jeder Instanz zu vertreten. Dadurch daß der Verfasser nicht wie bisher irgendwer ist, der neben anderen laufenden Verwaltungsarbeiten den Entwurf gefertigt hat, sondern ein der Abteilung überwiesenes Mitglied des Reichsstabes, das nur mit Gesetzentwürfen beschäftigt ist, wird er durch die Teilnahme an der weiteren Entwicklung des Entwurfs nicht laufenden Geschäften entzogen.

Noch weit wichtiger ist aber seine Mitwirkung bei den parlamentarischen Entwicklungsformen des Entwurfs.

Der Verfasser ist — zugleich als Vertreter des Reichsstabes der Gesetzgebung — bei allen Sitzungen anwesend, in denen der Entwurf beraten wird. Er

geleitet ihn vom Anfang bis zum Ende. Er muß mit seinen Aeußerungen und Erläuterungen jederzeit gehört werden. Er kann schon bei der Formulierung von Abänderungsanträgen während der Sitzung sehr nützliche Dienste leisten.

Seine Haupttätigkeit beginnt aber nach der Beendigung jeder Lesung des Entwurfes. Die vom Ausschuß gefaßten Abänderungsbeschlüsse gelten zunächst noch nicht als die Endbeschlüsse der Lesung. Sondern zunächst erhält der Verfasser den Entwurf mit den Abänderungsbeschlüssen der Lesung auf einige Tage zur Durcharbeitung. Er hat zu prüfen, ob das, was nach der Ausschußverhandlung mit den Abänderungsbeschlüssen bezweckt war, in ihnen auch zum Ausdruck gekommen ist, ob die Beschlüsse nicht in Widerspruch zu anderen Stellen des Entwurfes stehen und daher noch andere Aenderungen notwendig zur Folge haben müssen, ferner, ob sie nicht durch andere bessere Fassungen oder Einfügung an anderer Stelle klarer werden. Er prüft also die Abänderungsbeschlüsse unter den Gesichtspunkten der wissenschaftlichen Gesetzgebungskunde, und wenn er eine Formulierung für unzweckmäßig hält, macht er einen Gegenvorschlag, wie dasselbe Ziel besser zu erreichen sei. Dann tritt der Ausschuß nochmals zusammen (das kann bei Ausschußbeschlüssen erster Lesung unmittelbar vor Beginn der zweiten Lesung geschehen) und stimmt über die Gegenvorschläge des Verfassers ab. Wird ein Gegenvorschlag angenommen, so tritt er an die Stelle des früheren Ausschußbeschlusses, wird er abgelehnt, so verbleibt es bei dem Ausschußbeschluß. Im allgemeinen werden die Gegenvorschläge angenommen werden, da sie den gleichen Inhalt in besserer Form enthalten.

Dies Verfahren mit Gegenvorschlägen des Verfassers wiederholt sich bei jeder weiteren Lesung des Ausschusses und ebenso bei jeder Lesung im Parlament, die mit einem anderen Beschlusse als einer einfachen Ueberweisung an einen Ausschuss endigt.

In dieser Weise wird für eine gute Gesetzfassung auch in der Weiterentwicklung des Entwurfs zum Gesetz gesorgt. Dabei wird das Verfahren nur wenig aufgehoben, da die Gegenvorschläge sich meist nur auf wenige Paragraphen beschränken werden. Wenn aber im Laufe der parlamentarischen Verhandlungen erhebliche Abänderungen des Entwurfs beschlossen werden, die erfahrungsgemäß oft eine besonders schlechte Fassung zur Folge haben, und wenn infolgedessen der Verfasser zahlreiche Gegenvorschläge vorzulegen hat, dann wird ein gutes Gesetzgebungswerk reichlich für die aufgewendete Zeit und Mühe entschädigen.

Anmerkung: Eine praktische Anregung für ein Einzelgebiet möge sich hier anschließen. Die Steuerreform-Gesetzgebung der Jahre 1919 und 1920 ist in Eile durchgeführt worden. Neben der gesetzestechnisch gut durchgearbeiteten Reichsabgabenordnung stehen die einzelnen Steuergesetze, die teils mehr, teils weniger Fehler in ihren Fassungen haben. Hierbei ergeben sich oft die schwersten, manchmal fast unlösbaren Zweifelsfragen. Es hat keinen Sinn, den ungewollten und störenden Zweifel bestehen zu lassen, bis einmal ein Einzelfall zur Entscheidung des Reichsfinanzhofes gekommen ist. Auch durch Gutachten des Reichsfinanzhofes ist nicht immer abzuhelfen. Hier müßte eine Reform einsetzen, die im Gegensatz zu den politischen Steuerreformen als „Fachsteuerreform“ zu bezeichnen ist. Reichstag oder Reichswirtschaftsrat setzt sofort einen „Unterausschuss für Fachsteuerreform“ ein, der unter Zuziehung sachverständiger Juristen die schlechten Fassungen durch gute zu ersetzen hat und sich nur von denjenigen Bestimmungen fernzuhalten hat, die zu politischen Streitfragen geworden sind. Wertvolle Vorarbeiten sind in der Zeitschriften-Literatur des letzten Jahres geleistet. Für das Erbschaftssteuergesetz verweise ich auf die Aufsatzreihe von Breit „Kritische Streifzüge in das Erbschafts-

steuergesetz" (Neue Steuerrundschau I. Jahrgang, S. 61, 79, 123), für eine Einzelfrage auch auf meinen Aufsatz „Steuerersparung durch Steuerversicherung?“ (an gleicher Stelle S. 185); für das Reichsnotopfer z. B. auf Nothmann: Reichsnotopfer und Grundbuch (an gleicher Stelle S. 218); für die Gesetze gegen die Steuerflucht auf Lewin, Zweifelsfragen (Deutsches Steuerblatt 1920, S. 283, 341, 403); für den Vermögensverfall nach dem Gesetz über Steuernachfrist auf Boethke, Das Gesetz über Steuernachfrist (Steuerarchiv 1920, S. 60). — Diese Zusammenstellung ist im November 1920 abgeschlossen, seitdem sind weitere wertvolle Anregungen veröffentlicht.

Auszuschließen von dieser Fachsteuerreform wäre das Gesetz über die Kriegsabgabe vom Vermögenszuwachs und das Gesetz über eine außerordentliche Kriegsabgabe für das Rechnungsjahr 1919, da es sich hier um einmalige Gesetze handelt, die in der Hauptsache schon durchgeführt sind. Auch die Reichsabgabenordnung kann ausgeschlossen werden, da die in ihr enthaltenen Unklarheiten im Verhältnis zum Umfange des Gesetzbuches unbedeutend sind und auch ohne Gesetzesänderung gelöst werden können. Auszuschließen wäre ferner das Umsatzsteuergesetz wegen des Umfanges der Ausführungsbestimmungen, abgesehen vielleicht von der Frage der Privatluxussteuer. Besonderer Prüfung wird bedürfen, ob auch das Reichsnotopfer — dem es sehr Not täte — in die Fachsteuerreform einzubeziehen wäre oder als einmalige Abgabe davon auszunehmen ist. Für eine Ausnahme würde die lange Frist der Rente und die freie Abänderung der Veranlagung während der nächsten drei Jahre sprechen. Aber mag auch selbst das Notopfer ausgeschlossen werden — für die auf lange Dauer berechneten Gesetze (Einkommensteuergesetz, Körperschaftsteuergesetz, Kapitalertragsteuergesetz, Erbschaftsteuergesetz, Grunderwerbsteuergesetz) ist die Durchführung einer Fachsteuerreform ein unbedingtes Erfordernis.

Anhang zu I.

Die **P r i v a t l u x u s s t e u e r** — das ist die Steuer auf private Umsätze von Luxusgegenständen — ist im Umsatzsteuergesetz als § 23 Nr. 3 enthalten. Sie steht eingerückt in die ziffermäßige Aufzählung ganz anderer Fälle und enthält zunächst wegen der Höhe der Steuer eine Verweisung auf einem Paragraphen, wegen der Waren, bei deren Verkauf sie erhoben wird, eine Verweisung auf 12 verschiedene Ziffern zweier anderer Paragraphen, und außerdem finden, was sich aus dem Zusammenhang des Gesetzes und der ersten Verweisung ergibt, noch zehn weitere Paragraphen des Gesetzes Anwendung, ohne besonders genannt zu sein. Das Verfahren bei Erhebung der Steuer ist im § 39 an anderer Stelle des Gesetzes geordnet und dieser § 39 enthält seinerseits wieder vier Zitate. In den zwölf Ziffern, die die steuerpflichtigen Waren enthalten und selbst wieder voneinander getrennt stehen, sind die schwierigsten Fachausdrücke verwendet, sind eine Menge von Gegenständen genannt und Ausnahmen über Ausnahmen gemacht; dabei sind diese 12 Ziffern Teile aus den Listen für die gewerblichen Luxussteuern und passen mehrfach für die Privatluxussteuer gar nicht, sondern müssen umgedeutet werden. Nur ein Beispiel für viele: gleich die erste Ziffer (§ 15 I 1) lautet:

„Gegenstände aus oder in Verbindung mit Edelmetallen, soweit es sich nicht um die nach § 21 Abs. 1 Nr. 1 erhöht steuerpflichtigen Gegenstände des

Juwellergewerbes oder der Gold- und Silberschmiedekunst handelt. Silberne Taschenuhren mit nur einem silbernen Deckel sind nicht erhöht steuerpflichtig."

Will man diese Bestimmungen in die Privatluxussteuer einordnen, so muß man sie vollkommen umdeuten, was wieder nur bei vollständiger Kenntnis des ganzen Gesetzes möglich ist. Die zuerst genannte Ausnahme ist für die Privatluxussteuer überhaupt keine Ausnahme, weil die dort genannten Gegenstände nach anderer Bestimmung gleichfalls der Privatluxussteuer unterliegen. Und die letzten Worte „sind nicht erhöht steuerpflichtig“ bedeuten für die Privatluxussteuer: sind überhaupt nicht steuerpflichtig, weil es die niedrige allgemeine Umsatzsteuer für den privaten Verkauf nicht gibt. Kein Privatmann ist in der Lage, aus dem Gesetz festzustellen, wann und für welche Lieferung er steuerpflichtig ist.

* * *

Die Erfahrungen mit dem Steuerabzug vom Arbeitslohn sind noch gut in der Erinnerung. Als er am 25. Juni 1920 in Kraft trat, wußte niemand, ob die Vorauszahlung Ende Juni fälliger Beträge vor dem 25. Juni vom Steuerabzug für den Monat Juni befreite, und ebenso wenig, ob Beträge, die tatsächlich nach dem 25. Juni bezahlt wurden, aber schon vorher fällig gewesen waren, z. B. nachträgliche Gehaltzahlungen für April und Mai, nun dem Steuerabzug unterworfen wären. Ueberdies stellte sich bald heraus, daß durch die rohe Form des Steuerabzuges oft ein größerer Betrag einbehalten wurde, als später fällig werden konnte, und so wurde im Juli 1920 bereits ein zweites Abänderungsgesetz zum Einkommensteuergesetz vom 29. März 1920 erlassen, nachdem das erste Ab-

änderungsgesetz bereits zwei Tage nach dem Gesetz selbst erlassen war.

* * *

Als Beispiel besonders schlechter Textfassung ist § 3 des Kapitalertragsteuergesetzes zu vergleichen.

* * *

Immer wurden, wenn die Lieferung von Getreide, von Hafer nicht ausreichte, die Preise nachträglich erhöht, auch wenn vorher verkündet war, auf keinen Fall würde eine nachträgliche Erhöhung der Preise stattfinden. Dadurch wurden alle Landwirte, die pflichtgemäß schnell geliefert hatten, geschädigt und durch das notwendig eintretende Mißtrauen die künftige Bewirtschaftung untergraben. Trotzdem wurde der Fehler immer wiederholt.

* * *

Auf unzähligen Gebieten fanden während der Kriegswirtschaft Beschlagnahmen statt: Jede Beschlagnahme hatte ihre besondere Verordnung. Jede dieser Verordnungen regelte gleiche oder ähnliche Rechtsverhältnisse abweichend und oft unzureichend.

Als Beispiel diene die Wirkung der Beschlagnahme auf die zivilrechtliche Rechtslage des beschlagnahmten Gegenstandes. Ein gesetzgeberischer Grund für eine verschiedenartige Behandlung ist kaum vorhanden. Nur drei der wichtigsten Beschlagnahmeverordnungen aus der ersten Kriegszeit sollen gegenübergestellt werden: nämlich das Höchstpreisgesetz (vom 4. 8. 14 in der Fassung vom 17. 12. 14 *RGBl. S. 516*, abgeändert durch die Bekanntmachungen vom 21. 1. 15, *RGBl.*

§. 25, vom 23. 3. 16, RGBl. S. 183, und vom 23. 3. 17, RGBl. S. 253), die Bekanntmachung über die Sicherstellung von Kriegsbedarf (vom 24. 6. 15, in der Fassung vom 20. 4. 17, RGBl. S. 376) und die Verordnung über Brotgetreide und Mehl aus der Ernte 1916, die Vorgängerin der Reichsgetreideordnungen (in der Fassung vom 29. 6. 16, RGBl. S. 782).

Das Höchstpreisgesetz sagt über die Wirkung der Beschlagnahme (§ 2 Abs. 2 Satz 2):

„Die Aufforderung hat die Wirkung, daß Verfügungen über die von ihr getroffenen Gegenstände nichtig sind; den rechtsgeschäftlichen Verfügungen stehen Verfügungen gleich, die im Wege der Zwangsvollstreckung oder Arrestvollziehung erfolgen.“

Die Bekanntmachung über die Sicherstellung von Kriegsbedarf bestimmt (§ 4 Abs. 1 Satz 4, 5):

„Die Beschlagnahme hat die Wirkung, daß die Vornahme von Veränderungen an den von ihr betroffenen Gegenständen verboten ist und rechtsgeschäftliche Verfügungen über sie nichtig sind. Den rechtsgeschäftlichen Verfügungen stehen Verfügungen gleich, die im Wege der Zwangsvollstreckung oder Arrestvollziehung erfolgen.“

Die Bekanntmachung über Brotgetreide und Mehl bestimmt (§ 2 Abs. 1):

„An den beschlagnahmten Vorräten dürfen Veränderungen nur mit Zustimmung des Kommunalverbandes, für den sie beschlagnahmt sind, vorgenommen werden, soweit sich aus den §§ 3 bis 6 a, 21, 22 nicht anderes ergibt. Das gleiche gilt von rechtsgeschäftlichen Verfügungen über sie und von Verfügungen, die im Wege der Zwangsvollstreckung oder Arrestvollziehung erfolgen.“

Jede Fassung weicht ein wenig von der anderen ab, und bei allen bleibt unklar, ob die Verfügungen absolut

nichtig oder nur dem Staat gegenüber, also relativ unwirksam sind, und ob unter Verfügungen hier wie im Sprachgebrauch des Bürgerlichen Gesetzbuches nur Veräußerungen oder auch reine Veränderungen der Besitzlage und Verpflichtungsgeschäfte zu verstehen sind. —

Noch ein zweites Beispiel aus demselben Rechtsgebiet sei gegeben: Bei allen Beschlagnahmen wurde, soweit eine Einigung nicht erzielt wurde, der Uebernahmepreis amtlich festgesetzt. Hierbei konnte mit Recht ein Unterschied danach gemacht werden, zu Gunsten welcher Stelle die Beschlagnahme erfolgt war. Wir scheidern alle die Beschlagnahmen aus, die zugunsten der Zentraleinkaufsgesellschaft und die zugunsten einer örtlichen Stelle, etwa des Kommunalverbandes erfolgten, und beschränken uns auf die Beschlagnahme zugunsten zentraler Reichsstellen (Kriegsauschuß für Oele und Fette, Reichszuckerstelle usw.), bei denen ein gleichmäßiges Verfahren geboten gewesen wäre. Anstatt dessen erfolgt die Festsetzung des Uebernahmepreises:

durch die höhere Verwaltungsbehörde (in Preußen den Regierungspräsidenten):

bei der Beschlagnahme von Brennesseln, Druckfarbe, Leimleder, Delfrüchten, Petroleum, Rohharz, Säcken, Schwefel, Seegras und Seetang, Stroh, Terpentinöl, Weinstretern und Traubenkernen, Zuckerrüben, ausländischen Walnüssen;

durch einen Ausschuß:

bei der Beschlagnahme von Branntwein (Erzeugung), Futtermitteln, phosphorhaltigen Mineralien, Zucker, zuckerhaltigen Futtermitteln, ausl. Futtermitteln, ausl. Oelen, Fetten sowie Seifen, ausl. Zigarettenrohtabak;

durch die zentrale Stelle selbst, zu deren Gunsten die
Beschlagnahme erfolgt war:

bei der Beschlagnahme von Bienenwachs, Zichorien-
wurzeln, Mineralölen, ausl. Gemüse und Obst, ausl.
Kaffee, ausl. Tee, ausl. Walnüssen;

durch „die zuständige Behörde“:

bei der Beschlagnahme von Rohfetten;

durch eine andere zentrale Behörde:

bei der Beschlagnahme von ausl. Branntwein;

durch das Reichsschiedsgericht für Kriegswirtschaft (das
jetzige Reichswirtschaftsgericht):

bei der Beschlagnahme von Druckpapier, Leim;

jede Bestimmung über die zuständige Stelle fehlt

bei der Beschlagnahme von Erdölpech, Trocken-
kartoffeln, ausl. Gummifaugern.

Also sieben verschiedene Regelungen.

* * *

Es ist ein Satz, den man schon fast als Selbstver-
ständlichkeit bezeichnen kann, daß Preisfestsetzungen
ohne Bewirtschaftung der Ware ein Schlag ins Wasser
sind. Nachdem die Bewirtschaftung vieler Waren
aufgehoben ist, sind bei diesen Waren auch die Höchst-
preise aufgehoben, — bei manchen aber **Nichtpreise**
eingeführt. Sinn der Nichtpreise ist, daß bei ihrer
Überschreitung strafrechtlich Preiswucher angenommen
werden kann, wenn nicht besonders hohe Produktions-
kosten im einzelnen Falle vorliegen. Da aber die straf-
rechtliche Bekämpfung der Preissteigerungen nach
allen Erfahrungen in der Regel gleichfalls nichts er-
reicht, so sind auch die Nichtpreise bei den meisten
Gegenständen wertlos. Trotzdem wird immer wieder
mit ihnen experimentiert.

* * *

Die Vieh- und Fleischbewirtschaftung blieb im Jahre 1919 zentralisiert. Die Lederwirtschaft wurde freigegeben. Der Lederpreis schnellte in die Höhe; die Landwirte, die infolge der Viehhöchstpreise davon keinen Nutzen hatten, verlangten ihren Anteil. Das Kabinett beschloß, von dem Mehrerlös, den das Leder gegenüber den bisherigen Höchstpreisen brachte, dem Landwirt, dem Kommunalverband und dem Reich je ein Drittel zu geben. Das war wirtschaftlich keine glückliche Lösung, wie sich später herausstellte. Aber möglich war sie, und nachdem der Kabinettsbeschuß vorlag, war nun die Aufgabe, sie in Gesetzesform zu fassen. Diese Aufgabe wurde in folgender Weise gelöst (Verordnung über die Verwendung des Mehrerlöses aus den Häuten vom Schlachtvieh und Schlachtpferden vom 23. 9. 19, RGBl. S. 1714).

§ 1.

Die Mehrerlöse, die sich aus der Steigerung der Preise für rohe Häute und Felle von Schlachtieren (Rindern, Kälbern, Schafen, Pferden, Eseln, Maultieren und Mauleseln) gegenüber den durch die Bekanntmachungen vom 1. Mai 1919, betreffend Höchstpreise von rohen Großviehhäuten und Roßhäuten und betreffend Höchstpreise von Kalb-, Schaf-, Lamm- und Ziegenfellen (Deutscher Reichsanzeiger Nr. 100) festgesetzten Höchstpreisen ergeben, werden nach Maßgabe dieser Verordnung auf den Tierhalter, das Reich und die Kommunalverbände verteilt.

§ 2.

Die Reichsfleischstelle ermittelt nach Anhörung von Sachverständigen des Schlächtergewerbes und des Häutehandels bis zum 15. jeden Monats, erstmalig zum Tage des Inkrafttretens dieser Verordnung, auf Grund

der vorhergegangenen Häuteauktionen den durchschnittlichen Mehrerlös, der für die Häute und Felle gegenüber den im § 1 bezeichneten Höchstpreisen erzielt worden ist. Auf Grund dieser Ermittlung berechnet die Reichsfleischstelle jeweils für die Zeit bis zum 14. des nächsten Monats einschließlich, welcher Mehrerlös auf den Zentner Lebendgewicht der in diesem Zeitraum angelieferten Schlachttiere voraussichtlich entfällt.

Der für den im Abs. 2 bezeichnete Zeitraum an den Tierhalter zu zahlende Häutezuschlag und der auf das Reich entfallende Anteil wird je mit einem Drittel des nach Abs. 2 festgesetzten Betrages berechnet und von der Reichsfleischstelle bekanntgemacht. Ueber die Verwendung des verbleibenden Restes bestimmt der Kommunalverband, in dem die Schlachtung stattfindet, mit der Maßgabe, daß dieser Betrag zur Herabsetzung der Fleischpreise unter Gewährung eines angemessenen Rohgewinns an den Schlächter zu verwenden ist; die Landeszentralbehörde oder die von ihr bestimmte Stelle kann nähere Bestimmungen treffen.

§ 3.

Der nach § 2 Abs. 3 auf den Tierhalter entfallende Häutezuschlag ist von den staatlich bestimmten Viehabnahmestellen (Viehhandelsverbänden, Fleischversorgungsstellen) neben dem Höchstpreis an den Tierhalter zu zahlen. Maßgebend für die Höhe des Zuschlags ist der Tag der Ablieferung.

Die Vorschrift im Abs. 1 gilt entsprechend für Kommunalverbände, die die Schlachttiere ohne Vermittlung der Viehabnahmestellen aufkaufen, und für Schlächter, die mit Genehmigung des Kommunalverbandes die Schlachttiere unmittelbar aufkaufen.

Bei Schlachtpferden erhöht sich der Richtpreis um den Betrag des Häutezuschlags.

§ 4.

Das auf das Reich entfallende Drittel (§ 2 Abs. 3) ist von den staatlich bestimmten Viehabnahmestellen an das Reich nach näherer Anweisung des Reichsministers der Finanzen abzuführen.

Im Falle des § 3 Abs. 2 sowie bei Schlachtpferden haben die Kommunalverbände oder Schlächter das auf das Reich entfallende Drittel an die staatlich bestimmte Viehabnahmestelle zu zahlen, die es an das Reich abführt.

§ 5.

Die nach §§ 3, 4 zu zahlenden Beträge dürfen bei Weitergabe der Schlachttiere dem Abnehmer in Rechnung gestellt werden.

Eine Umsatzgebühr darf von den staatlich bestimmten Viehabnahmestellen für diese Zuschläge nicht erhoben werden.

§ 6.

Die Beitreibung der von Schlächtern nach § 4 Abs. 2 zu zahlenden Beträge erfolgt nach den Vorschriften über die Beitreibung öffentlicher Abgaben. Das gleiche gilt für die von den Schlächtern nach § 9 Satz 2, 3 an die staatlich bestimmten Viehabnahmestellen oder an Kommunalverbände zu zahlenden Beträge.

§ 7.

Ueber Streitigkeiten, die sich aus den Vorschriften im § 4 Abs. 2, § 9 Satz 2, 3 zwischen den staatlich bestimmten Viehabnahmestellen, Kommunalverbänden und Schlächtern ergeben, entscheidet endgültig die von der Landeszentralbehörde bestimmte Behörde.

§ 8.

Die Reichsfleischstelle kann mit Zustimmung des Reichswirtschaftsministers Bestimmungen zur Aus-

führung dieser Verordnung erlassen. Soweit sie keine Bestimmungen trifft, erlassen die Landeszentralbehörden die erforderlichen Ausführungsbestimmungen.

§ 9.

Diese Verordnung tritt mit dem Tage der Verkündung in Kraft. Für Tiere, die am 15. September 1919 oder später dem Tierhalter abgenommen sind, ist der von der Reichsfleischstelle erstmalig festgesetzte Zuschlag für den Tierhalter, falls er bei der Abnahme noch nicht in Rechnung gestellt ist, nachträglich zu zahlen; ebenso ist der Anteil für das Reich nach Maßgabe der Vorschriften dieser Verordnung einzuziehen und an das Reich abzuführen. Die Erwerber sind verpflichtet, diese Beträge nachträglich zu zahlen.

Berlin, den 23. September 1919.

Diese Verordnung enthält in den ersten sieben Paragraphen, die die sachliche Regelung enthalten, dreizehn Verweisungen. Kaum jemand, der sie liest, wird sie verstehen. Man vergegenwärtige sich das folgende: Beim Verkauf des einzelnen Stückes Vieh stand noch nicht fest, was das Leder erbringen wird, die nachträgliche Verrechnung und Bezahlung für jedes einzelne Stück war undurchführbar. Der Drittelung des Mehrerlöses zwischen Tierhalter, Reich und Kommunalverband mußte daher ein Durchschnittsertrag zugrunde gelegt werden. Dieser sollte von Monat zu Monat nach den durchschnittlichen Preisen bei den Häuteauktionen festgesetzt werden. § 1 gilt der Feststellung des Begriffes „Mehrerlös“, § 2 der Errechnung des zugrunde zu legenden monatlichen Durchschnittsahes; der letzte Satz des § 2 enthält eine Bestimmung

über die Verwendung des Kommunalanteils, die nicht an diese Stelle gehört. Die §§ 3—7 gelten dem weiteren Verfahren. Dabei werden drei Fälle unterschieden: Viehverkauf durch die staatliche Viehabnahmestelle, durch den Kommunalverband und durch dazu besonders ermächtigte Schlächter, und jeder Paragraph enthält die Regelung der verschiedenen Fälle nebeneinander. Im Zusammenhange ergibt sich dadurch kein einheitliches Bild des einzelnen Falles, vielmehr durchbricht der eine Fall den anderen, und werden gerade hierdurch die vielen Verweisungen notwendig (horizontaler Aufbau, vgl. S. 32).

Ein Zufall macht es hier möglich, dieselbe Verordnung in besserer Fassung zu zeigen. Nach einem Beschluß der Nationalversammlung sollte eine Aenderung in der Art eingeführt werden, daß das Reichsdrittel in Fortfall kam, der Tierhalter $\frac{6}{10}$ und der Kommunalverband den Rest erhielt. Bei Gelegenheit dieser Neuerung wurde offenbar versucht, bewußt eine gute Gesetzgebungstechnik zu verwenden. Während sonst Aenderungen auch schlechter Verordnungen immer nur in der Form von Abänderungen einiger Paragraphen ergingen, ist hier eine vollkommene Neufassung vorgenommen, die neben den sachlichen Aenderungen gleichzeitig die Mängel der ersten Fassung beseitigt. Sie lautet (Verordnung vom 26. 11. 1919, RGBl. S. 1903):

§ 1.

Der Mehrwert der rohen Häute und Felle von Schlachttieren (Rindern, Kälbern, Schafen, Pferden, Eseln, Maultieren und Mauleseln), der sich aus der Steigerung der Preise gegenüber den früheren Höchstpreisen ergibt, wird auf den Tierhalter (als Häutezu-

(schlag) und auf den Kommunalverband, in dem die Schlachtung stattfindet, verteilt.

Frühere Höchstpreise sind die Höchstpreise, die in den Bekanntmachungen vom 1. Mai 1919, betreffend Höchstpreise von rohen Großviehhäuten und Kopfhäuten und betreffend Höchstpreise von Kalb-, Schaf-, Lamm- und Ziegenfellen (Deutscher Reichsanzeiger Nr. 100) festgesetzt worden sind.

§ 2.

Der dem Tierhalter zustehende Häutezuschlag wird im folgenden Verfahren festgesetzt:

Die Reichsfleischstelle ermittelt bis zum 15. jeden Monats auf Grund der vorhergegangenen Häuteauktionen die durchschnittlichen Erlöse für Häute und Felle der verschiedenen Tiergattungen, berechnet durch Abzug der früheren Höchstpreise die Mehrerlöse je Kilogramm Haut oder Fell, ermittelt, wieviel Haut oder Fellgewicht durchschnittlich auf den Zentner Lebendgewicht entfällt, berechnet hiernach die durchschnittlichen Mehrerlöse je Zentner Lebendgewicht und setzt die Häutezuschläge in Höhe von $\frac{6}{10}$ dieser Beträge für die verschiedenen Tiergattungen fest.

Bei sämtlichen Ermittlungen hat die Reichsfleischstelle Sachverständige des Schlächtergewerbes, des Häutehandels und der Landwirtschaft zuzuziehen.

Die festgesetzten Häutezuschläge sind rechtzeitig bekanntzumachen. Sie gelten jeweils von dem auf den 14. eines Monats folgenden Montag ab.

§ 3.

Die Zahlung des Häutezuschlages an den Tierhalter erfolgt gleichzeitig mit der Bezahlung des Tieres und auf der Grundlage des für das Tier bezahlten Gewichts.

Der Betrag des Häutezuschlages darf bei Weitergabe dem Abnehmer in Rechnung gestellt werden. Eine Umsatzgebühr darf von den staatlich bestimmten Viehabnahmestellen (Viehhandelsverbänden, Fleischversorgungsstellen) für diesen Zuschlag nicht erhoben werden.

§ 4.

Ueber die Verwendung des verbleibenden Restes des Mehrwerts der rohen Häute und Felle bestimmt der Kommunalverband, in dem die Schlachtung stattfindet.

Schlächter, die mit Genehmigung des Kommunalverbandes die Schlachttiere unmittelbar aufkaufen, haben, sofern der Kommunalverband sich nicht die Rückgabe der Häute gesichert hat, an den Kommunalverband diejenigen Beträge abzuführen, die sie tatsächlich über den früheren Höchstpreis und den Häutezuschlag hinaus für die Haut erhalten, abzüglich eines ihnen von dem Kommunalverband zuzubilligenden angemessenen Rohgewinns.

Die Schlächter sind verpflichtet, ihren tatsächlichen Erlös nachzuweisen. Bis zur Führung des Nachweises wird vermutet, daß der abzuführende Rest $\frac{1}{10}$ des berechneten durchschnittlichen Mehrerlöses beträgt.

Ueber Streitigkeiten entscheidet endgültig die von der Landeszentralbehörde bestimmte Stelle.

§ 5.

Die Landeszentralbehörden haben die erforderlichen Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

§ 6.

Diese Verordnung tritt mit dem 1. Dezember 1919 in Kraft.

Mit dem gleichen Zeitpunkt tritt die Verordnung über die Verwendung des Mehrerlöses aus den Häuten von Schlachttvieh und Schlachtpferden vom 23. September 1919 (Reichs-Gesetzbl. S. 1714) außer Kraft.

Für Tiere, die vor diesem Tage dem Tierhalter abgenommen sind, gelten die bisherigen Bestimmungen.

Berlin, den 26. November 1919.

Man vergleiche die beiden Fassungen.

Im § 1 ist eine sprachliche Besserung dadurch erzielt, daß der Begriff „frühere Höchstpreise“ eingeführt und im Absatz 2 besonders erklärt ist; dadurch ist die Fassung des Absatz 1 leichter geworden und kommt der Begriff des Mehrerlöses klarer zum Ausdruck.

Im § 2 ist das Verfahren nach Abschnitten gegliedert dargestellt; die nicht hinzugehörige Zweckbestimmung im letzten Satz ist an dieser Stelle gestrichen. Das Wort „Häutezuschlag“ ist schon im ersten Paragraphen als festes Kennwort eingeführt und erleichtert so die Fassung des zweiten.

Die inhaltlichen Änderungen sind abgesehen von dem Fortfall des Reichsdrittels und der anderen Verteilung unerheblich und interessieren hier nicht. Ueberflüssig geworden ist durch den Fortfall des Reichsdrittels der § 4 der alten Verordnung.

Aber auch die §§ 3, 5—7 der alten Verordnung haben eine vollkommen veränderte Fassung erhalten. Das System des Nebeneinander der drei Arten der Bewirtschaftung (staatliche Viehabnahmestelle, Kommunalverband, Schlächter) ist fortgefallen. Die ersten beiden Fälle, bei denen die Regelung die gleiche war, sind in einen Fall zusammengezogen, und sämtliche für diesen Fall geltende Bestimmungen sind hinter-

einander zusammengestellt worden (§ 3 der neuen Verordnung gleich § 3 Abs. 1 und Abs. 2 Teil 1, § 5 der alten Verordnung).

Der dritte Fall (Schlächter) ist als besonderer Paragraph behandelt und die Bestimmungen über ihn sind im Zusammenhang dargestellt, dabei in ihren Einzelheiten vereinfacht worden (§ 4 Abs. 2, 3 der neuen Verordnung gleich § 3 Abs. 2 Teil 2, § 6 der alten Verordnung).

Die Vorschriften über die Zweckverwendung und über Streitigkeiten sind in der neuen Verordnung wenig glücklich als Absätze 1 und 4 dem § 4 eingefügt.

Das Ergebnis der Neufassung mit festen Kennworten und nicht eingeschalteten Fällen ist: ein lesbarer Text und der Fortfall aller Verweisungen.

Nachwort.

Ich bin kein reiner Theoretiker, und meine praktische Tätigkeit hat es mir nicht gestattet, das ganze frühere Schrifttum zu durchforschen, was etwa schon über Gesetzgebungskunde gesagt worden ist. Nur so viel weiß ich, daß eine Gesetzgebungskunde als besondere wissenschaftliche Disziplin in das Bewußtsein der gegenwärtigen Generation nicht übergegangen ist.

Für Hinweise, wo einzelne Fragen der Gesetzgebungslehre im Schrifttum bereits behandelt sind, wäre ich dankbar.