

Die gesetzgeberische Kreativität unter besonderer Berücksichtigung der Zuständigkeit der Länder

Juristen sind kreativ. Wer würde das bestreiten. Jeder ist doch schließlich ständig von ihrer Kreativität betroffen. Man denke an äußerst klare Steuergesetze oder die 17. Novelle zur Reform des Gesetzes zur Anpassung der 16. Novelle an die 15. Novelle. Was uns aber heute beschäftigen soll, ist die Ausprägung juristischer Kreativität als Ländersache. Als solche begegnen uns schließlich Hochschul- und - erst kürzlich wieder - Reisekostengesetze. Durch intensive Beobachtung der Prozesse, in denen immer neue Universitäts- und andere einschlägige Gesetze entstanden sind, konnte ich die Vorgehensweise der befassten Juristen und insbesondere die Rolle der Kreativität erstmals wissenschaftlich analysieren. Die Länderzuständigkeit spielt dabei eine wesentliche Rolle.

Ich unterscheide zwei Klassen von Gesetzen, die einen, die das Verteilen von Wohltaten regeln, die anderen, die Missbrauch verhindern sollen.

Zur ersten Klasse gehört offensichtlich jedes Reisekostengesetz. Es regelt, welche durch beruflich notwendige Reisen entstandenen Kosten durch den öffentlichen Arbeitgeber erstattungsfähig sind. Wie geht also der mit dem Neuentwurf beauftragte Referent zu Werke? Er beschafft sich alle existierenden Reisekostengesetze des Bundes und der Länder. Dann versucht er, das Mindestmaß an Erstattung festzulegen. Mathematisch ausgedrückt könnte man sagen, er bildet den Durchschnitt aller Wohltaten und assoziiert sie mit dem Minimum der Erstattungsbeträge, gebildet über alle ihm vorliegenden Gesetze. Das reicht aber noch nicht. Es fehlt noch der kreative Akt! Der Referent findet also noch eine Wohltat, an deren Streichung oder wesentliche Kürzung noch keiner seiner Länderkollegen gedacht hatte. Gut ist hier immer eine radikale Kürzung der Erstattungspauschale für das Nächtigen unter Brücken. Erst die Durchsetzung einer solchen Streichung oder Kürzung qualifiziert den Referenten für die Ministerialkarriere. Dieser Prozess hat den Vorteil, dass er für den nicht mathematisch gebildeten Normalbürger zu terminieren scheint.

Zur zweiten Klasse von Gesetzen gehören die Universitätsgesetze. Sie versuchen, eine komplexe Realität mit Regeln zu versehen, die jeglichen Missbrauch verhindern. Wieder besorgt man sich alle Ländergesetze plus das Rahmengesetz des Bundes. Der weitere Entstehungsprozess ist zum obigen auf das Schönste dual. Dieses Mal muss man ja alles viel besser regeln als bisher. Also bildet man die Vereinigung über alle existierenden Regelwerke. Tauchen irgendwo unangenehme Zahlen auf, so bildet man ihr Maximum. Damit auch der Kreativitätsnachweis gelingt, erfindet man noch eine zusätzliche Regelung, auf die wirklich noch niemand kommen konnte. Beliebt sind hier Anwesenheitsgebote und wirklich kreativ wären solche, die in der Summe eine wöchentliche Anwesenheit von mehr als 7 Tagen verlangen würden. Denkt man an die Terminierung dieses Prozesses, so wird einem ganz schwindelig. Denn dem Erfinden blödsinniger Regeln sind nun wirklich keine Grenzen gesetzt.

Reinhard Wilhelm