

AUFsätze

Einige Bedingungen für die Befolgung von Gesetzen

Karl-Dieter Opp

Seminar für Soziologie der Universität Erlangen-Nürnberg

Wenn der Gesetzgeber ein Gesetz inkrafttreten läßt, dann beabsichtigt er damit, bestimmte Tatbestände, die nach seiner Meinung vorliegen, zu verändern oder in ihrem gegenwärtigen Zustand zu erhalten. Wenn z.B. im Strafgesetzbuch üble Nachrede verboten wird, dann sollen offenbar mittels dieser Regelung Vorfälle, die mit dem Terminus "üble Nachrede" bezeichnet werden, reduziert werden. Denn wenn eine Gesetzesregel keine andere Wirkung hat, als daß einige Zeilen auf ein Stück Papier geschrieben und vervielfältigt werden, wird man wohl kaum eine Beschäftigung mit der Formulierung von Gesetzen für sinnvoll halten. 1)

Die herrschende Gesetzgebungspraxis in der Bundesrepublik und in anderen Ländern legt die Vermutung nahe, daß ihr Erfolg - d.h. die Erreichung der mit ihr verfolgten Ziele - auch ohne die Anwendung der Ergebnisse einer empirisch-theoretischen Sozialwissenschaft garantiert ist. Wir wollen im folgenden zuerst zu zeigen versuchen, daß diese Vermutung nicht zutrifft, daß vielmehr eine brauchbare Theorie über die Wirkungen von Gesetzen unerläßlich für eine erfolgreiche Gesetzgebungsarbeit ist. Wir werden dann fragen, wie eine solche Theorie genau beschaffen sein könnte. Schließlich werden wir versuchen, einige Bedingungen zu formulieren, die für die Wirkung von Gesetzen von Bedeutung sind.

1. Die implizite Anwendung von empirischen Theorien durch den Gesetzgeber und die praktische Relevanz einer Theorie über die Wirkung von Gesetzen

Fragen wir zunächst, ob für den Gesetzgeber eine Theorie über die Wirkung von Gesetzen für die Lösung seiner Probleme nützlich ist. Mit dem Ausdruck "Theorie über die Wirkung von Gesetzen" wollen wir Aussagen der folgenden Art bezeichnen: "Immer wenn ein Gesetz inkrafttritt oder aufgehoben wird und wenn bestimmte Bedingungen x vorliegen, dann werden bestimmte Wirkungen y eintreten." 2) Auf den ersten Blick scheint es so, daß in der Gesetzgebungsarbeit Theorien der genannten Art nicht angewendet werden. Illustrieren wir dies an einem Beispiel.

Nehmen wir an, der Gesetzgeber wolle das Verbot der Abtreibung aufheben. Er wird dabei u.a. überlegen, welche Wirkungen die Aufhebung der bestehenden gesetzlichen Regelung

haben wird. Dabei könnte er u.a. in folgender Weise argumentieren: "Die Aufhebung des Verbotes würde dazu führen, daß die Abtreibung als moralisch legitim betrachtet wird. Dies wiederum würde dazu führen, daß die Zahl der Abtreibungen erheblich zunimmt."

In diesem Argument wird auf keine Theorie über die Wirkung von Gesetzen Bezug genommen. Es wäre jedoch denkbar, daß der Gesetzgeber bei dieser Argumentation implizit eine Theorie, die er für zutreffend hielt, angewendet und die genannten Aussagen über die Wirkung der Aufhebung des Abtreibungsverbots in irgendeiner Weise "abgeleitet" hat. Nehmen wir an, wir stellen dem Gesetzgeber folgende Fragen: Wieso behauptet er, daß bei der Aufhebung des Abtreibungsverbots die moralische Bewertung der Abtreibung steigt? Warum behauptet er nicht, daß die moralische Bewertung der Abtreibung sinkt? Weiter könnten wir fragen, wie der Gesetzgeber zu der Behauptung kommt, daß - vorausgesetzt, die moralische Bewertung steigt - die Zahl der Abtreibungen ebenfalls steigt? Es wäre doch denkbar, daß die steigende moralische Bewertung der Abtreibung auf die Zahl der Abtreibungen überhaupt keinen Einfluß hat; der Grund könnte sein, daß diejenigen, bei denen die moralische Bewertung steigt, effektive Verhütungsmittel nehmen, so daß hier überhaupt keine Abtreibung in Betracht kommt.

Auf diese Fragen könnte der Gesetzgeber etwa in folgender Weise antworten: "Es hat sich allgemein gezeigt - d.h. es ist ein "Erfahrungssatz" -, daß bei der Aufhebung eines Gesetzes die bisher verbotenen Handlungen moralisch 'aufgewertet' werden und dies führt üblicherweise dazu, daß die entsprechenden Handlungen häufiger ausgeführt werden." In diesen Sätzen wird in verschleiierter Form auf allgemeine Aussagen, d.h. auf empirische Gesetze - hingewiesen, die ein "Teil" einer Theorie über die Wirkung von Gesetzen sind. Diese allgemeinen Aussagen könnte man präziser folgendermaßen formulieren:

- A. Wenn ein Gesetz aufgehoben wird, dann steigt die moralische Bewertung der bisher verbotenen Verhaltensweisen.
- B. Wenn die moralische Bewertung von Verhaltensweisen steigt, dann steigt auch die Häufigkeit, mit der diese Verhaltensweisen ausgeführt werden.

Offenbar hält der Gesetzgeber diese beiden Aussagen für wahr; er behauptet ja, daß A und B zutreffen. 3)

Fragen wir, ob der Gesetzgeber auch in anderer Weise hätte argumentieren können. Man findet in juristischen Schriften, in denen bestimmte Wirkungen von Gesetzen bzw. deren Aufhebung diskutiert wird, häufig Ausführungen der Art, daß bestimmte behauptete Wirkungen "evident", "denknotwendig" oder dem "Wesen" bzw. der "Natur" des Menschen oder anderer Tatbestände entsprechen. Wenn von "Evidenz" einer Behauptung über die Wirklichkeit gesprochen wird, fragt sich natürlich, was hier genau gemeint ist. Ein subjektives Evidenzgefühl eines Bundestagsabgeordneten ist selbstverständlich völlig irrelevant für die Beurteilung, ob die "evidente" Behauptung nun zutrifft oder nicht. Man wird in diesem Falle weiter fragen, warum denn diese Behauptungen "evident" seien. Es scheint, daß dann immer auf "Erfahrungssätze" oder die "tägliche Lebenserfahrung" oder auf Untersuchungsergebnisse (d.h. auf Aussagen, die sich bei einer Untersuchung bestätigt haben) verwiesen wird. Dies heißt präzise nichts anderes, als daß bestimmte allgemeine Aussagen bzw. empirische Gesetze angewendet werden.

Begriffe wie "denknotwendig", "Wesen" und "Natur" sind so vage, daß man weiter fragen müßte, was denn hier genau gemeint ist. 4) Bei solchen Fragen wird man schließlich ermitteln, daß immer in mehr oder weniger klarer Form auf allgemeine Aussagen - d.h. auf Theorien oder "Teile" von Theorien - Bezug genommen wird.

Wenn nun der Gesetzgeber Theorien anwendet, die seiner Ansicht nach wahr sind, fragt es sich, aus welchen Gründen er von der Wahrheit dieser Theorien überzeugt ist. In einer empirisch-theoretischen Wissenschaft pflegt man Untersuchungen zu nennen, die mit den in dieser Wissenschaft entwickelten Forschungstechniken durchgeführt wurden. Der Grund ist bekanntlich, daß die Anwendung dieser Techniken eher zuverlässige Informationen erbringt als die alltäglichen "Erfahrungen". In der juristischen Literatur werden jedoch normalerweise keine Untersuchungen zitiert, die die angewendeten Theorien bestätigen oder widerlegen. Der Gesetzgeber trifft also weitreichende Entscheidungen allein aufgrund seines Alltagsverständnisses.

Es fragt sich nun, wie zuverlässig das Alltagsverständnis ist. Zunächst zeigt sich, daß immer wieder Alltagserfahrungen durch die Sozialwissenschaften widerlegt wurden. So haben z.B. lerntheoretische Untersuchungen ergeben, daß die Bestrafung etwa von Kindern häufig weniger effektiv Verhaltensänderungen erzeugt als Belohnungen, ein Ergebnis, das zumindest in den herrschenden Erziehungstechniken nicht berücksichtigt ist. Ein anderes Beispiel sind die in der Bevölkerung verbreiteten Vorstellungen etwa über Vererbung von Kriminalität, die vor allem durch soziologische Forschungsergebnisse widerlegt wurden. Die Mängel von Alltagswissen zeigen sich weiter darin, daß der Gesetzgeber die Wirkungen seiner Maßnahmen oft falsch einschätzt.

Dies demonstriert etwa eine Untersuchung von Vilhelm Aubert (1966), in der er feststellt, inwieweit die vom Gesetzgeber beabsichtigten Wirkungen des norwegischen Hausangestelltengesetzes von 1948 eintraten. Auch die Wirkungen des Jugendarbeitsschutzgesetzes sind vom Gesetzgeber falsch eingeschätzt worden (Lutz und Seyfahrt 1969). Derartige Mißerfolge der Gesetzgebungsarbeit sind z.T. auf die Anwendung falscher Theorien zurückzuführen. 5)

Wir sehen also, daß eine explizit formulierte Theorie über die Wirkung von Gesetzen, die immer wieder empirisch überprüft und ggfs. modifiziert wird, für den Gesetzgeber von höchster Wichtigkeit ist, um seine Ziele erreichen zu können.

Der Tatbestand, daß in der Bundesrepublik der Gesetzgeber kaum Anstalten macht, die Ergebnisse oder zumindest das "Potential" der empirisch-theoretischen Sozialwissenschaften für seine Arbeit auszuschöpfen, ist nur ein Beispiel für die Ignoranz sozialwissenschaftlicher Ergebnisse im Recht allgemein. Die Relevanz sozialwissenschaftlicher Ergebnisse für die Lösung juristischer Probleme wird in der Literatur immer wieder betont, z.B. bereits von Kantorowicz im Jahre 1910 (vgl. die Aufsatzsammlung von 1962) und von Beutel (1951). Dieser schreibt z.B., daß "an overwhelming majority of the laws now on the books ... are made on an impressionistic basis to solve a specific problem. Often they are the product of impassioned emotions rather than systematic study." (S. 432). 6) Dies bestätigt z.B. die Analyse von Matthes (1961) in eindrucksvoller Weise für die Bundesrepublik.

Ähnliche Bemerkungen wie die von Beutel lassen sich beliebig vermehren. 7) So schreibt J. Cohen mit Recht "... we have moved beyond the easy platitudinous stage of repeating the need to integrate law and the behavioral sciences" (1959, S. 67). Dies gilt für die Bundesrepublik ganz sicher nicht.

Die explizite Anwendung einer Theorie über die Wirkung von Gesetzen hat nicht nur Konsequenzen für die Effektivität gesetzgeberischer Maßnahmen. Sie führt auch dazu, daß die Gesetzgebungsarbeit besser kontrollierbar wird. Man erfährt genauer, von welchen empirischen Theorien und von welchen faktischen Tatbeständen der Gesetzgeber ausgeht und welche Wertvorstellungen er akzeptiert. Gegenwärtig bestehen "Begründungen" von Gesetzen aus meist nur vage angedeuteten Theorien, Fakten, die der Gesetzgeber für gegeben hält, Leerformeln - Sittengesetz, demokratische Grundordnung -, und nur selten aus präzise geäußerten Zielvorstellungen. Somit bereitet die Diskussion solcher Ausführungen erhebliche Schwierigkeiten.

2. Die Beschaffenheit einer Theorie über die Befolgung von Gesetzen

Bevor man versucht, eine Theorie über die Wirkung von Gesetzen zu formulieren, erscheint es sinnvoll zu fragen, was man mit einer solchen Theorie genau erklären will. Bekanntlich besteht eine Theorie in ihrer einfachsten Form aus mindestens einer Aussage der Art "wenn ein Objekt x das Merkmal P hat, dann hat x das Merkmal Q" oder "in je höherem/geringerem Grade ein Objekt das Merkmal P hat, in desto höherem/geringerem Grade hat das Objekt das Merkmal Q". Im ersten Teil dieser Sätze - d.h. in der wenn-Komponente oder der je-Komponente - können selbstverständlich auch mehrere Merkmale vorkommen, anders gesagt: mehrere Bedingungen können dazu führen, daß ein Objekt das Merkmal Q hat. Wenn wir nun eine Theorie über die Wirkung von Gesetzen formulieren wollen, müssen wir entscheiden, aus welchen Merkmalen und Objekten die genannten Sätze bestehen sollen. Befassen wir uns zunächst mit der wenn- bzw. je-Komponente einer Theorie über die Wirkung von Gesetzen.

Der Gesetzgeber ist offenbar daran interessiert zu wissen, welche Wirkungen sich ergeben, wenn ein Gesetz inkrafttritt oder aufgehoben wird. In einer Theorie über die Wirkung von Gesetzen muß also zunächst die Bedingung formuliert werden: Wenn ein Gesetz inkrafttritt oder aufgehoben wird, dann gilt:...

Welche Wirkungen sollen nun erklärt bzw. vorausgesagt werden? Der Gesetzgeber wird wohl besonders daran interessiert sein zu erklären, warum ein inkraftgetretenes Gesetz von den betroffenen Personen eingehalten bzw. nicht eingehalten wurde; oder er wird prognostizieren wollen, ob ein solches Gesetz eingehalten werden wird oder nicht. Weiterhin wird er dieselben Fragen bezüglich eines Gesetzes stellen, das aufgehoben wird, d.h.: warum wird das aufgehobene Gesetz weiter befolgt bzw. nicht befolgt oder wird das aufgehobene Gesetz weiter eingehalten werden oder nicht? Die zweite Komponente einer Theorie über die Wirkung von Gesetzen könnte also lauten: ..., dann befolgt eine Person ein (inkraftgetretenes oder aufgehobenes) Gesetz.⁸⁾

Gesetze haben nicht nur die Wirkung, daß sie mehr oder weniger häufig eingehalten werden. So ist es z.B. möglich, daß durch die Verabschiedung eines Gesetzes das Prestige des Gesetzgebers sinkt (Rose 1959). Das Verbot von Kartellen könnte dazu führen, daß die Zahl neu entwickelter Produkte zurückgeht. Wir können uns im folgenden mit diesen Wirkungen nicht befassen. Unser Ziel besteht darin, einige Bedingungen zu formulieren, mit denen man die Einhaltung von Gesetzen erklären und voraussagen kann.

Unter dem Begriff der Einhaltung könnte man zweierlei verstehen. Erstens könnte die Einhaltung in der Perzeption des Handelnden gemeint sein, d.h. ein Gesetz wird befolgt, wenn es nach der subjektiven Meinung eines Betroffenen - die evt. falsch ist (z.B. dem Wortlaut des Gesetzes widerspricht) - befolgt wird. Zweitens könnte man "Einhaltung" als "Befolgung eines Gesetzes in der Perzeption eines Beobachters" definieren; danach wird ein Gesetz dann, und nur dann befolgt, wenn ein Dritter - etwa der Gesetzgeber - es als befolgt betrachtet. Wenn z.B. eine Gesetzesregel lautet, daß man einen Bundesrichter nicht als "dumm" bezeichnen darf, wenn Person a diese Regel nicht kennt und den Bundesrichter b als "dumm" bezeichnet, dann hat a gemäß der ersten Definition nicht gegen das Gesetz verstoßen. Wenn man dagegen das genannte "Gesetz" nach seinem Wortlaut "auslegt", hat Person a gemäß der zweiten Definition offenbar gegen das Gesetz verstoßen.

Welche der beiden Definitionen man wählt, ist prinzipiell willkürlich, d.h. ist abhängig von den Zielen, die man mit einer solchen Definition verfolgt. Aus praktischen Gründen dürfte die zuletzt genannte Definition nützlicher als die zuerst genannte sein, da der Gesetzgeber daran interessiert ist, die "objektive" Einhaltung eines Gesetzes zu erklären bzw. vorauszusagen. Wir wählen deshalb im folgenden diese Definition.

Wenn wir die Befolgung eines Gesetzes erklären oder voraussagen wollen, reicht es nicht aus zu wissen, daß ein Gesetz inkraftgetreten bzw. aufgehoben wurde. Der Grund ist folgender. Es hat sich einerseits gezeigt, daß Gesetze oft eingehalten werden (wobei sie zuweilen "sozialen Wandel" verursachten)⁹). Andererseits jedoch lassen sich viele Beispiele dafür angeben, daß Gesetze nicht eingehalten werden. Man kann also Fälle anführen, in denen Gesetze relativ häufig und in denen Gesetze relativ selten eingehalten werden. In dieser Situation ist es sinnvoll zu fragen, unter welchen Bedingungen Gesetze in welchem Grade befolgt werden. In die erste Komponente einer Theorie über die Wirkung von Gesetzen müssen also auch Bedingungen aufgenommen werden, die relevant für die Befolgung von Gesetzen sind.

Wir können also sagen, daß eine Theorie über die Befolgung von Gesetzen in folgender Weise beschaffen sein muß: "Wenn ein Gesetz inkrafttritt oder aufgehoben wird, gilt: in je stärkerem/geringerem Grade eine Person die Merkmale P, Q ... aufweist, desto eher hält die Person das Gesetz ein." Das Problem besteht also darin, die zusätzlichen Bedingungen P, Q ... zu finden. Mit diesem Problem wollen wir uns im nächsten Abschnitt befassen.

3. Ein kausales Modell

In den vorliegenden Schriften über die Wirkung von Gesetzen werden eine Reihe von Bedingungen, die nach der Meinung der Autoren zu einer mehr oder weniger starken Einhaltung der Gesetzesnormen führen, angedeutet. Diese Bedingungen unterscheiden sich zum Teil voneinander, teilweise dürften sie jedoch identisch sein. Da die einzelnen Autoren meist voneinander offenbar keine Kenntnis haben, erfährt man nicht, aufgrund welcher Tatbestände die verschiedenen Autoren verschiedene oder identische Bedingungen als bedeutsam für die Wirkung von Gesetzesnormen halten.

In dieser Situation erscheint es sinnvoll, zunächst einmal zu versuchen, die relevant erscheinenden Bedingungen etwas präziser zu formulieren, als es bisher geschehen ist, wobei die vorliegende Literatur als heuristische Grundlage verwendet werden könnte. Dies soll im folgenden geschehen. Der nächste Schritt müßte dann darin bestehen, mittels einer empirischen Untersuchung zu prüfen, inwieweit diese Bedingungen fruchtbar zu sein scheinen.

Wir wollen von einem Aufsatz Vilhelm Auberts (Aubert 1966)¹⁰ ausgehen, indem über eine empirische Untersuchung zur Wirkung eines Gesetzes berichtet wird und in dem offenbar implizit einige allgemeine Überlegungen über die Wirkung von Gesetzen enthalten sind. Aubert untersucht die Einhaltung des norwegischen Hausangestelltengesetzes, das 1948 in Kraft trat. "Es handelt sich um Vorschriften zum Schutz der Interessen der Hausangestellten. Die Arbeitszeit ist auf 10 Stunden pro Tag, einschließlich der Essenszeit, beschränkt. Überstunden werden genau definiert und eine Mindestbezahlung dafür festgesetzt; außerdem sind sie auf eine gewisse Stundenzahl pro Woche begrenzt" (S. 285) usw. Eine im Jahre 1950 durchgeführte Umfrage ergab: "Nur ein Zehntel der getesteten Arbeitsverhältnisse erfüllte vollständig die Anforderungen des Gesetzes." (S. 286).

Warum hatte dieses Gesetz eine so geringe Wirkung? Aubert nennt als eine wichtige Variable die Informiertheit über das Gesetz, und zwar Informiertheit derjenigen Personen, "an die sich das Gesetz wendet" (S. 287). Fragen wir, was mit dieser Variablen genau gemeint ist. Wenn wir die Einhaltung von Gesetzen erklären wollen, dann ist es irrelevant, ob eine Person dieselben Normenvorstellungen hat wie die, die in dem Gesetz zum Ausdruck kommen. Es wäre ja denkbar, daß eine Person, die glaubt, bestimmte Handlungen in bestimmten Situationen ausführen zu müssen, dies gelernt hat, und zwar lange bevor das Gesetz, dessen Wirkung erklärt werden soll, bestand. Die Informiertheit muß also durch das Gesetz bedingt sein. Aubert klassifiziert Personen als informiert, wenn sie entweder das Gesetz gelesen oder vom Gesetz gehört haben (S. 289). Es wäre jedoch folgendes möglich: Eine Person a hat von einem

Gesetz G weder gehört noch gelesen. Eine andere Person b hat jedoch von dem Gesetz gehört und gelesen und informiert die Person a darüber, daß man sich in bestimmten Situationen neuerdings in bestimmter Weise verhalten müsse - etwa daß Hausmädchen nicht länger als täglich 10 Stunden arbeiten dürfen -; Person b sagt jedoch nicht, daß sie selbst diese Norm von dem Gesetz übernommen hat. Es ist auch denkbar, daß Person a bei bestimmten Verhaltensweisen in bestimmten Situationen negativ sanktioniert wird und daraus entnimmt, daß eine bestimmte Norm "gilt". In diesen Fällen wird also Person a indirekt über das Gesetz informiert, ohne daß ihr die Normenquelle bekannt ist. Wenn wir nun die Einhaltung von Gesetzen erklären wollen, erscheint es sinnvoll, unter dem Begriff der Informiertheit auch indirekte Informationen zu subsumieren. Wir wollen also eine Person als informiert über ein Gesetz bezeichnen, wenn sie entweder von einem Gesetz gehört, über ein Gesetz gelesen, selbst ein Gesetz gelesen hat oder wenn sie indirekt über ein Gesetz informiert wurde. 11).

Mit Informiertheit ist nun offenbar nicht allein die Kenntnis des Wortlauts eines Gesetzes gemeint, sondern die Fähigkeit, konkrete Verhaltensweisen danach zu klassifizieren, ob sie vom Gesetz verboten oder erlaubt sind oder überhaupt nicht vom Gesetz berührt werden. Nun sind bekanntlich eine Vielzahl von Gesetzesregeln unklar formuliert. So hätte etwa in dem Hausangestelltengesetz der folgende Paragraph formuliert sein können: "Hausmädchen sind so zu behandeln, daß das Sit-
tengesetz nicht verletzt wird." Wie definieren wir nun den Begriff der Informiertheit bei solchen unpräzisen Gesetzesregeln? Die Antwort auf diese Frage hängt davon ab, was wir genau erklären wollen. Wir sagten, daß die Einhaltung des Gesetzes vom Standpunkt des Beobachters aus erklärt werden soll. Es müßte also in solchen Fällen festgestellt werden, ob der Befragte - dessen Informiertheit ermittelt werden soll - das Gesetz in der Weise wie der Beobachter "versteht"; denn wenn jemand ein Gesetz einhalten will, dann wird er offenbar immer nur ein Gesetz einhalten, wie er es selbst versteht; wenn wir jedoch nicht die "subjektive" Einhaltung, sondern gewissermaßen die "objektive" Einhaltung erklären wollen, müssen wir auch die "objektive" Informiertheit beim Befragten feststellen, d.h. die Informiertheit vom Standpunkt des Beobachters.

Man kann nun verschiedene Grade der Informiertheit unterscheiden. Nehmen wir an, eine Regel des Hausangestellten-Gesetzes laute: "Eine Hausangestellte darf nicht mehr als zehn Stunden täglich arbeiten." Eine Person könnte nun über diese Regel mehr oder weniger genau informiert sein; er könnte etwa glauben, daß eine

Hausangestellte 11, 9, 8 oder 7 Stunden täglich arbeiten dürfe. Offenbar ist der Grad der Informiertheit relevant dafür, inwieweit eine Person ein Gesetz einhält. Wie der Grad der Informiertheit im Einzelfall zu definieren ist, wird man danach entscheiden, wie man den Grad der Einhaltung definieren will. Will man etwa voraussagen, ob das Gesetz bewirkt, daß die Hausangestellten 9, 10 oder 11 Stunden arbeiten, wird man auch die Informiertheit in drei Grade unterteilen. Wir können unsere Überlegungen in folgender Definition zusammenfassen:

Der Grad der Informiertheit einer Person über ein Gesetz ist um so höher = df. je genauer eine Person vom Standpunkt eines Beobachters konkrete Verhaltensweisen danach klassifizieren kann, ob sie vom Gesetz verboten bzw. geboten sind oder ob sie vom Gesetz nicht berührt werden, vorausgesetzt: die Person klassifiziert die Verhaltensweisen aufgrund dessen, daß sie entweder das Gesetz selbst gelesen, über das Gesetz gelesen, vom Gesetz gehört hat oder indirekt über das Gesetz informiert worden ist.

Diese Variable ist offenbar nur eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung für die Einhaltung eines Gesetzes. D.h. wenn jemand auch völlig exakt über ein Gesetz informiert ist, ist es möglich, daß er das Gesetz befolgt oder auch nicht. Falls er jedoch das Gesetz befolgt, ist er über das Gesetz informiert, und zwar genau in dem Maße, in dem er das Gesetz befolgt.¹²⁾

Wenden wir uns nun weiteren Bedingungen zu, die für die Einhaltung von Gesetzen von Bedeutung sein dürften. Bereits Sumner hat betont, daß die Wirkung von Gesetzen von den herrschenden "Sitten" abhängt (Sumner 1906, S. 77; siehe auch Ball, Simpson und Ikeda 1962). Ähnliche Bemerkungen finden wir in fast allen Schriften über die Wirkung von Gesetzen. So meint Dror, daß "changes in law have more impact on emotionally neutral and instrumental areas of activity than on expressive and evaluative areas of activity" (Dror 1959, S. 801). Feest nennt als eine relevante Variable die "perceived reasonableness of the norm" (Feest 1968, S. 457). Evan schreibt, für die Wirkung eines Gesetzes sei die "cultural compatibility" relevant (Evan 1965). Wie können wir nun diese Hinweise präzisieren?

Illustrieren wir unsere Überlegungen wiederum mittels des Hausangestelltengesetzes. Nehmen wir wiederum an, eine Regel laute, daß Hausangestellte nicht mehr als zehn Stunden täglich arbeiten dürfen. Unter welchen Bedingungen wird eine Hausangestellte diese Norm brechen? Eine Bedingung ist sicherlich der Grad, in dem eine Hausangestellte eine andere Arbeitszeit für "richtig" hält; allgemein dürft-

te die Einhaltung eines Gesetzes durch eine Person P u.a. von dem Grad abhängen, in dem diese Person andere als die Gesetzesnormen akzeptiert. Wenn wir den Grad der Einhaltung voraussagen wollen, ist weiterhin von Bedeutung, wie weit die Norm, die die Person P für verbindlich hält, von der Gesetzesnorm abweicht. In unserem Beispiel wäre etwa von Bedeutung, ob die Hausangestellte eine Arbeitszeit von 9, 10 oder 11 Stunden für "legitim" hält. Wir wollen diese Tatbestände bezeichnen als einen mehr oder weniger hohen Grad der normativen Abweichung vom Gesetz. Wir führen also folgende Definition ein:

Der Grad der normativen Abweichung einer Person P von einem Gesetz ist um so höher = df. je höher der Grad ist, in dem die Person P andere als die Gesetzesnormen für verbindlich hält und je stärker diese anderen Normen von den Gesetzesnormen abweichen.

Wenn man also den Grad der normativen Abweichung einer Person von einem Gesetz ermitteln will, wird man in folgender Weise vorgehen: 1. Man wird feststellen, welche Verhaltensweisen eine Person in den vom Gesetz definierten Situationen für verbindlich hält; 2. wie sehr die Person diese Verhaltensweisen für verbindlich hält; 3. wie weit diese Verhaltensweisen von den durch das Gesetz vorgeschriebenen Verhaltensweisen entfernt sind.

Nehmen wir an, eine Hausangestellte sei entschieden der Meinung, sie sollte 12 Stunden täglich arbeiten und sie sei darüber informiert, daß dies ungesetzlich sei. Sie wird nun um so weniger vom Gesetz abweichen, je sicherer sie bei einer Abweichung negative Sanktionen erwartet und je schwerer diese Sanktionen für sie sind, allgemein gesagt: Der Grad der erwarteten negativen Sanktionen ist eine Bedingung dafür, in welchem Grade die Hausangestellte die genannte gesetzliche Regel einhält. Sie könnte etwa glauben, daß keine negative Sanktion auftritt, daß z.B. ihre Bekannten dieselbe Arbeitszeit für "angemessen" halten, daß die Polizei oder sonstige öffentliche Organe keine Kontrollen durchführen und daß auch z.B. Nachbarn keine Anzeige erstatten.

Wir können also folgende Definition einführen:

Der Grad der erwarteten negativen Sanktionen einer Person bei der Nichteinhaltung eines Gesetzes ist um so höher = df. je sicherer die Person mit negativen Sanktionen bei der Übertretung rechnet und je schwerer diese Sanktionen für die Person sind.

Wenn man also bei einer bestimmten Person den Grad der erwarteten negativen Sanktionen feststellen will, wird man zunächst einmal fragen, was nach der Meinung der

Person bei einer Nichteinhaltung eines Gesetzes "passiert", wie sicher dies nach ihrer Meinung "passiert" und wie "schlimm" dies für die Person ist.¹³⁾

Die drei genannten Variablen können wir zu folgender Hypothese verbinden:

Je höher der Grad der Informiertheit einer Person über ein Gesetz ist,
je geringer der Grad der normativen Abweichung einer Person von einem Gesetz ist,
je höher der Grad der erwarteten negativen Sanktionen bei einer Übertretung des Gesetzes ist,
desto eher wird die Person das Gesetz einhalten.

Diese Hypothese ist ein Vorschlag, der empirisch überprüft werden müßte. Bevor wir uns mit weiteren Variablen und deren Relevanz für die Wirkung von Gesetzen befassen, wollen wir einige Überlegungen skizzieren, aufgrund deren es uns fruchtbar erscheint, sich mit dem genannten theoretischen Vorschlag weiter zu befassen.

Bei Verkehrsregeln scheint im allgemeinen der Grad der Informiertheit relativ hoch zu sein. So dürften etwa an einer Vorfahrtsstraße die meisten Autofahrer das entsprechende Verkehrszeichen wahrnehmen und auch dessen Bedeutung kennen. Weiterhin dürfte zwar normalerweise eine normative Abweichung vorliegen, wobei diese allerdings nicht sehr groß zu sein scheint. So bemerkt etwa Johannes Feest: "Our data indicate that most drivers regard the strict version of the stop regulation as unreasonable. In order to see whether there is any danger, the driver has to proceed into the intersection, and if there is no visible danger, there is no good reason to stop." (Feest 1968, S. 457-58). Wir vermuten, daß eine Norm der Art gilt, daß man sich nicht "sklavisch" nach den Verkehrszeichen richten müsse, sondern so fahren müsse, daß bestimmte Ziele realisiert werden, etwa die Schäden am eigenen Auto möglichst gering zu halten oder auch andere Personen nicht zu schädigen. Weiterhin dürfte der Grad der erwarteten negativen Sanktionen bei Abweichungen relativ niedrig sein. Dies wird durch den folgenden Vorfall illustriert. An einer breiten Bundesstraße bei Nürnberg ist durch mehrere Schilder eine Geschwindigkeitsbegrenzung angezeigt, die jedoch von kaum einem Autofahrer eingehalten wird. Zu einer bestimmten Zeit machte die Polizei Radarkontrollen. Eine große Zahl von Autofahrern wurde angezeigt. Zwei Reporter einer Nürnberger Zeitung stellten sich dann einige Hundert Meter vor der Polizei ohne deren Wissen auf; sie trugen ein großes Schild, auf dem stand, daß die Polizei eine Radarkontrolle durchführt. Das Ergebnis war, daß fast alle Autofahrer ihre Geschwindigkeit auf die erlaubte Höhe drosselten.

Durch das Schill wurde offenbar für die meisten Autofahrer das Eintreten einer negativen Sanktion bei der Nichteinhaltung einer Norm völlig sicher. Da wohl für die meisten Autofahrer die Sanktion der Polizei in Form eines Bußgeldes wenig angenehm war, stieg also der Grad der erwarteten negativen Sanktionen erheblich an und somit auch die Einhaltung der Vorschrift. Dieses Beispiel illustriert, daß die genannte Hypothese ihrer Formulierung nach das Verhalten der Verkehrsteilnehmer in sehr spezifischen Situationen voraussagen kann, etwa wieviele Personen an einem bestimmten Ort im Parkverbot parken.

Es erscheint auch plausibel, daß unsere Hypothese zutreffend erklären kann, warum die Gesetze gegen die Rassendiskriminierung wohl nur in geringem Grade eingehalten werden. Selbst wenn wir annehmen, daß die Information über die gesetzlichen Regelungen groß ist, dürfte der Grad der normativen Abweichung beträchtlich und der Grad der erwarteten negativen Sanktionen gering sein. Zu dem zuletzt genannten Tatbestand ist eine Studie von Blumrosen und Zeit von Bedeutung, in der beschrieben wird, daß die gesetzlichen Sanktionen gegen Diskriminierungen gering sind, daß die Diskriminierten nur selten klagen und daß auch die Behörden die Gesetze eng auslegen bzw. die Gesetze nicht durchsetzen (Blumrosen 1965, Zeit 1965, McEntire 1960, Kap. XV).

Die in unserer Hypothese genannten Variablen scheinen weiterhin geeignet zu sein, die geringe Wirkung der folgenden Gesetze zu erklären: das Gesetz über den Arbeitsschutz der Jugend (Lutz und Seyfahrt 1969), Gesetze bzw. einzelne Gesetzesregeln über das Verbot von Prostitution, Homosexualität, Glücksspiel, Abtreibung und Einnehmen von Rauschgift (Schur 1965, Schur 1968, Kap. 3). Der Leser sei auf die genannten Schriften verwiesen, in denen Informationen über das Vorliegen von Tatbeständen enthalten sind, die gemäß der genannten Hypothese für die Wirkungen von Gesetzen relevant sind.

Befassen wir uns nun mit weiteren Variablen, die in der Literatur als relevant für die Wirkung von Gesetzen genannt bzw. angedeutet werden. Wir glauben, daß diese Variablen mit den genannten drei unabhängigen Variablen in folgender Beziehung stehen: die übrigen in der Literatur genannten Variablen bewirken, daß die in unserer Hypothese genannten Variablen unterschiedliche Werte erhalten. Zeigen wir dies nun im einzelnen. Der Leser wird die folgenden Ausführungen wohl am besten verstehen, wenn er sie an der folgenden Matrix verfolgt.

Diese Matrix ist in folgender Weise zu lesen. Alle Variablen, die möglicherweise einen Einfluß auf andere

Variablen haben - d.h. mögliche "Ursachen" - stehen in der ersten Spalte und sind fortlaufend numeriert. Die drei genannten "Ursachen" haben die Nummern 11, 12 und 13. Von der zweiten Spalte an sind nun noch einmal alle Variablen der ersten Spalte aufgeführt. Wenn nun eine Variable (z.B. 11) einen Einfluß auf eine andere Variable ausübt (z.B. auf 14), dann können wir dies in dem entsprechenden Feld der Matrix vermerken. Wenn etwa eine positive Beziehung zwischen zwei Variablen besteht - z.B. je höher (niedriger) der Wert von 11 ist, desto höher (niedriger) ist der Wert von 14 -, wollen wir in das entsprechende Feld ein + schreiben. Bei einer negativen Beziehung - z.B. je höher (niedriger) der Wert von 12 ist, desto niedriger (höher) ist der Wert von 14 - schreiben wir in das entsprechende Feld ein -. Ein leeres Feld in der Matrix bedeutet, daß zwischen den entsprechenden Variablen keine Beziehung besteht. Will man feststellen, wieviele Variablen auf eine bestimmte (abhängige) Variable einwirken - z.B. wieviele Variable einen Einfluß auf Variable 13 ausüben -, dann sucht man diejenige Spalte, in der die (abhängige) Variable - etwa Variable 13 - steht und die relevanten unabhängigen Variablen sind durch ein Plus- oder Minuszeichen leicht zu identifizieren. Man liest also die entsprechende Spalte. Entsprechend läßt sich in einer gegebenen Zeile ablesen, auf wieviele andere Variablen eine Variable einwirkt.

Wir sagten, daß die im folgenden zu behandelnden Variablen keinen "direkten" Einfluß auf die Einhaltung eines Gesetzes (also auf 14) haben, sondern nur auf die bisher genannten drei unabhängigen Variablen (also auf 11, 12 und 13). Dies wird in der Matrix dadurch deutlich, daß in der letzten Spalte die Felder für die unabhängigen Variablen 1 bis 10 (die Bedingungen) leer sind.

Welche Variablen stehen nun in welcher Weise erstens mit unseren drei unabhängigen Variablen und zweitens miteinander in welcher Art von Beziehung? Immer wieder wird in der Literatur betont, daß die Aktivität der Durchsetzungsinstanzen für die Wirkung von Gesetzen relevant ist (vgl. z.B. Blumrosen 1965) bzw. daß bestimmte Gesetze nicht "durchsetzbar" seien (Schur 1968, S. 133). So unternehmen etwa - wie Blumrosen beschreibt - staatliche Stellen recht wenig, um Diskriminierungen von Farbigen zu verfolgen. Schur betont, daß Gesetze, in denen Abtreibung verboten wird, nur schwer durchsetzbar sind. Was könnte genau mit solchen Ausführungen gemeint sein? Erstens ist anzunehmen, daß der Grad, in dem Übertretungen aufgeklärt werden - d.h. die Aufklärungsquote -, einen Einfluß auf den Grad der perzipierten negativen Sanktionen hat, d.h. je mehr von den tatsächlich begangenen Übertretungen eines Gesetzes von den Durchsetzungsinstanzen (z.B. der Polizei) aufgeklärt werden, desto höher ist der Grad der erwarteten negativen Sanktionen bei den vom Gesetz betroffenen Personen.14)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1 Aufklärungsquote													+	
2 Privatheit	-												-	
3 Anzeigeneigung	+												+	
4 Sichtbarkeit													+	
5 Verständlichkeit											+			
6 Verbreitung											+			
7 Stigmatisierung	+	+			+						+	-	+	
8 gesetzl. Sanktion					+								+	
9 Kompetenz des Gesetzgebers			+								+	-		
10 Zielrelevanz												-		
11 <u>Informiertheit</u>														+
12 <u>Normative Abw.</u>														-
13 <u>Erwartete negative Sanktionen</u>														+
14 <u>Einhaltung</u>														

+ es besteht eine positive Beziehung

- es besteht eine negative Beziehung

Ein leeres Feld bedeutet: Es besteht keine Beziehung

Was ist nun mit einer geringen "Durchsetzbarkeit" eines Gesetzes gemeint? Als Beispiel für schwer durchsetzbare Gesetzesregeln wird das Abtreibungsverbot genannt. Hier ist offenbar die Durchsetzung u.a. deshalb schwierig, weil Normen bestehen und eingehalten werden, die den Zugang zu der Situation, in der Übertretungen stattfinden, erheblich erschweren, genauer: weil Normen bestehen, die den Durchsetzungsinstanzen den Zugang zur Übertretungssituation nur unter ganz bestimmten Bedingungen gestatten. So darf z.B. die Polizei nicht einfach in einen Operationssaal eindringen, um einmal festzustellen, ob hier nicht gerade eine Abtreibung durchgeführt wird. Ebenfalls darf die Polizei nicht ohne weiteres in eine Wohnung eindringen, um festzustellen wie die Arbeitssituation von Hausangestellten beschaffen ist. In den meisten Fällen dürften derartige Normen auch befolgt werden. Bezeichnen wir die genannten Tatbestände als die Privatheit der Übertretungssituation. Offenbar wird

eine Person, die ein Gesetz nicht einhält, nur geringe negative Sanktionen erwarten, wenn die Übertretungssituation "privat" ist. Weiterhin wird die Aufklärungsquote gering sein.

An der Situation, in der Abtreibungen stattfinden, läßt sich eine andere Klasse von Tatbeständen illustrieren, die den Wert mindestens einer unserer unabhängigen Variablen beeinflusst: Bei einer Abtreibung gibt es keine Opfer, die Anzeige erstatten (Schur 1965). Auch andere Personen, die von der Abtreibung wissen, sind hierzu nicht motiviert. Wir können sagen, es liegt eine geringe Anzeigenneigung vor, d.h. die über eine Übertretung informierten Personen zeigen keine Bereitschaft, Anzeige zu erstatten. Eine geringe Anzeigenneigung dürfte dazu führen, daß Gesetzesübertreter nur geringe negative Sanktionen erwarten. Schließlich dürfte die Anzeigenneigung selbst wiederum einen Einfluß auf die Aufklärungsquote haben.

Eine weitere relevante Variable dürfte die Sichtbarkeit einer Übertretung sein, d.h. die Zahl der Personen, die wissen, daß ein Delikt begangen wurde (Opp 1969, S. 852). Sichtbare Delikte - etwa ein Überfall auf einer belebten Straße - dürften zu einem hohen Grad erwarteter negativer Sanktionen führen.

Aubert betont, daß die Verständlichkeit des Gesetzestextes für die Wirkung eines Gesetzes relevant sei (Aubert 1967, S. 293-94). Es erscheint plausibel, daß die mehr oder weniger verständliche Formulierung eines Gesetzes den Grad der Informiertheit beeinflusst. Weiterhin dürfte diesen nicht allein die Formulierung des Gesetzestextes, sondern auch das Ausmaß, in dem Massenkommunikationsmittel über ein Gesetz berichten, beeinflussen; d.h. relevant für den Grad der Informiertheit ist die Verbreitung eines Gesetzes durch Massenkommunikationsmittel.

Eine der drei unabhängigen Variablen unserer Hypothese war der Grad der erwarteten negativen Sanktionen. Die subjektive Erwartung eines Handelnden, ob eine Gesetzesübertretung mehr oder weniger schwer sanktioniert wird, hängt sicherlich davon ab, wie häufig und wie schwer die soziale Umwelt negative Sanktionen bei einer Übertretung tatsächlich äußert. Das faktische Sanktionsverhalten der sozialen Umwelt dürfte also den Grad der erwarteten negativen Sanktionen beeinflussen und damit auch den Grad, in dem ein Gesetz eingehalten wird. Ross hat Gesetzesübertretungen, die wenig oder nicht sanktioniert werden, d.h. die keine "stigmatisierende" Wirkung haben, "folk crimes" genannt (Ross 1961). Feest spricht von "unstigmatic regulations" (Feest 1968, S. 448). Offenbar nehmen die Autoren an, daß eine geringe soziale Stigmatisierung - direkt oder indirekt - zu einer geringen Wirksamkeit eines Gesetzes führt: eine hohe soziale Stigmatisierung dürfte den Grad der normativen Abweichung vermindern, die Informiertheit und den

Grad der erwarteten negativen Sanktionen erhöhen. Weiterhin dürften bei einer hohen Stigmatisierung die Aufklärungsquote und die Anzeigeneigung steigen und ebenfalls die Verbreitung eines Gesetzes durch Massenkommunikationsmittel.

Im Gesetz wird normalerweise für eine Übertretung eine Strafe angedroht. Je höher die Strafe ist und je präziser die Strafe festgelegt ist, d.h. je höher der Grad der gesetzlichen Sanktion ist, desto höher wird der Grad der erwarteten negativen Sanktionen. Somit hat der Grad der gesetzlichen Sanktion auf die Einhaltung eines Gesetzes nur eine Wirkung über den Grad der erwarteten negativen Sanktionen. Das Gesetz dürfte also allein durch die angedrohte Strafe nicht den Grad der normativen Abweichung reduzieren. So zeigt sich etwa bei den genannten nichtstigmatisierten Gesetzesübertretungen, daß diese sehr häufig übertreten werden und daß die Übertretung offenbar dann stark zurückgeht, wenn bekannt wird, daß z.B. Polizeikontrollen durchgeführt werden. Auch dann dürfte die Einhaltung noch nach der Schwere der gesetzlichen Sanktion variieren. Wenn z.B. eine Sanktion sicher ist und nur aus einer Strafe von 5 DM besteht, wird man diese normalerweise in Kauf nehmen. Die Verbreitung eines Gesetzes wird um so größer sein, je höher die vom Gesetz angedrohte Strafe ist.

Walker und Argyle stellten in einer empirischen Untersuchung fest, daß einige Befragte starkes Rauchen als moralisch schlecht betrachten würden, wenn es gesetzlich verboten würde (Walker und Argyle 1964, S. 574-75). Es ist zu vermuten, daß bei diesen Befragten der Gesetzgeber eine "moralische Autorität" darstellt, genauer: die perzipierte Kompetenz des Gesetzgebers wird relativ hoch eingeschätzt. D.h. eine Person glaubt in mehr oder minder starkem Maße, daß der Gesetzgeber wohl am besten wissen muß, welche Verhaltensweisen "richtig" bzw. "falsch" sind. Wenn nun eine Person die Kompetenz des Gesetzgebers als relativ hoch betrachtet, wird dies ihre Anzeigeneigung und den Grad ihrer Informiertheit erhöhen (ein guter Katholik dürfte über die vom Papst - der "moralischen Autorität" - geäußerten Erwartungen relativ gut informiert sein), den Grad der normativen Abweichung dagegen reduzieren.

Es scheint, daß zuweilen Gesetzesregeln besser eingehalten würden, wenn die von dem Verbot betroffenen Personen nicht allein den Tatbestand des Verbotes erfahren, sondern auch "Argumente", die für das Verbot sprechen (dies deutet z..B. Rose in seinem Aufsatz von 1959, S. 472, an). Illustrieren wir dies an einem Bei-

spiel. Nehmen wir an, in Bayern sei die Prügelstrafe stark verbreitet und diese werde durch ein Gesetz verboten. Weiterhin hätten die bayerischen Eltern erstens das Ziel, gesundheitliche Schäden bei ihren Kindern möglichst zu vermeiden; zum anderen wünschten sie, daß die Kinder sich nicht zu sehr von bestimmten Normen abweichend verhalten. Der Gesetzgeber könnte nun den Eltern zeigen, daß beide Ziele bzw. Wünsche durch die Prügelstrafe nicht realisiert werden. Erstens gibt es häufig gesundheitliche Schäden. Zweitens sind - wie lerntheoretische Experimente zeigen - Belohnungen weitaus wirkungsvoller, um bestimmte Verhaltensweisen zu erzeugen, als Bestrafungen. Wenn nun die Eltern die genannten Tatbestände glauben, werden sie ihre Kinder um so seltener prügeln, je intensiver sie die beiden genannten Ziele realisieren möchten. Wir wollen folgende Definition einführen: "je höher die perzipierte Zielrelevanz eines Gesetzes ist" soll bedeuten, "je mehr eigene Ziele in der Perzeption einer Person durch ein Gesetz in umso höherem Grade realisiert werden und je stärker die Person an der Realisierung dieser Ziele interessiert ist". Je höher nun die perzipierte Zielrelevanz eines Gesetzes ist, desto geringer ist offenbar der Grad der normativen Abweichung.¹⁵⁾

Überlegen wir, wie die hier vorgeschlagene Theorie weiterentwickelt werden könnte. ¹⁶⁾ Der schwächste Teil der Theorie sind sicherlich die Variablen der "zweiten Stufe", d.h. diejenigen Variablen, die nur "indirekt" die Einhaltung von Gesetzen beeinflussen. Es scheint, daß sie häufig nur wirken, wenn zusätzliche Bedingungen erfüllt sind. So wäre es etwa möglich, daß zuweilen trotz starker Verbreitung eines Gesetzes die Informiertheit über das Gesetz keineswegs zunimmt, weil die Leser einen bestimmten Teil einer Zeitung - in dem über "Justizangelegenheiten" berichtet wird - nicht lesen. Es wäre also erforderlich, die Variablen der zweiten Stufe gewissermaßen zu vervollständigen.

Es wäre weiterhin wünschenswert, den Einfluß der einzelnen Faktoren zu gewichten, d.h. zumindest in grober Weise die Funktionen zu spezifizieren.

Am wichtigsten scheint es uns jedoch zu sein, zunächst einmal in relativ einfachen Situationen - also mit geringem Aufwand - zu prüfen, ob die drei Variablen in der Lage sind, den Grad der Einhaltung von Gesetzen befriedigend zu erklären. Eine solche Situation wäre etwa die Einhaltung von Normen über Parkverbot. Dabei sollte man versuchen, einige Variablen der zweiten Stufe mit zu erheben und prüfen, ob die Richtung des in der Matrix spezifizierten Einflusses zutrifft. Zeigt sich, daß die Theorie nicht widerlegt wird, sollte man die Faktoren auf der Grundlage der vorliegenden Daten gewichten, die Variablen der zweiten Stufe vervollständigen und aufwendigere Untersuchungen durchführen. Bewährt sich die Theorie nicht, sollte man sie modifizieren und so lange in relativ einfachen Situationen prüfen, bis sie sich bewährt und

erst dann größer angelegte Untersuchungen durchführen.

Die hier vorgeschlagene Theorie basiert auf Schriften, die der Rechtssoziologie zugerechnet werden. In der Soziologie des abweichenden Verhaltens versucht man nun u.a. ebenfalls, die Einhaltung von Gesetzen zu erklären und voraussagen; man spricht hier von der Erklärung und Voraussage abweichenden Verhaltens. Obwohl also in beiden Teildisziplinen Theorien bzw. Theoriefragmente bestehen, die teilweise dieselben Tatbestände erklären können, nehmen ihre Vertreter keinerlei Kenntnis voneinander. Die relevanten Schriften der Rechtssoziologie werden von den Soziologen, die sich mit abweichendem Verhalten befassen, nicht zitiert; umgekehrt gilt das gleiche. Es wäre nun sinnvoll festzustellen, inwieweit die hier vorgeschlagene Theorie mit den Theorien abweichenden Verhaltens, die dieselben Tatbestände erklären und voraussagen können, übereinstimmt; dann müßte ggfs. empirisch geprüft werden, welche Theorien sich besser bewähren.

4. Einige Schlußfolgerungen für die praktische Gesellschaftsgestaltung.

Die im vorangegangenen Abschnitt beschriebene Theorie ist - wie wir bereits sagten - ein Vorschlag, der empirisch überprüft werden müßte. Wie auch immer das Ergebnis einer solchen Prüfung sein mag: In jedem Falle dürften für die Befolgung von Gesetzen mehrere Variablen relevant sein. Wie diese auch immer genau lauten mögen: Allein der Tatbestand, daß ein Gesetz nicht einfach aufgrund der Tatsache befolgt wird, daß es inkrafttritt, zeigt, wie mangelhaft die Gesetzgebung in der Bundesrepublik ist, und zwar mangelhaft in dem Sinne, daß man sich kaum um die Wirksamkeit gesetzgeberischer Maßnahmen kümmert. Demonstrieren wir dies an einigen Beispielen.

a) Wir wiesen bereits darauf hin, daß die vom Gesetzgeber implizit angewendeten Theorien zumeist fragwürdig sein dürften. Man hat sich bisher nicht die Mühe gemacht, diese Theorien einmal explizit zu formulieren und zu überprüfen, wobei selbstverständlich Sozialwissenschaftler hätten herangezogen werden können.

b) Somit ist auch zu erwarten, daß der Gesetzgeber detaillierte Überlegungen über die Wirkungen von Gesetzen häufig nicht anstellt und auch selten empirische Untersuchungen durchführt, die eine Prognose der Wirkung gestatten. Diese Untersuchungen sind aus folgendem Grunde erforderlich. Wenn wir einmal davon ausgehen, daß die im vorigen Abschnitt formulierte

Theorie zutrifft, müßte man in einer konkreten Situation, in der die Befolgung eines Gesetzes vorausgesagt werden soll, ermitteln, ob die allgemein gemäß der Theorie relevanten Tatbestände in der Anwendungssituation vorliegen - etwa wie stark die soziale Stigmatisierung einer zu verbietenden Verhaltensweise ist. 17)

c) Weiterhin scheint sich die Gesetzgeber nicht zu überlegen, welche Maßnahmen man zusätzlich zu der Verkündung eines Gesetzes noch ergreifen könnte, damit es in möglichst starkem Maße befolgt wird. Wenn wir einmal von unserer Theorie ausgehen, könnte man etwa die Argumente für eine bestimmte Regelung - falls es solche Argumente gibt - in klarer und verständlicher Form darstellen und zu einem Gesetz eine "popularisierte Fassung" schreiben, die nicht in der Juristensprache verfaßt ist. Dazu könnte man eine Art Aufklärungsinstitution gründen, deren Mitglieder die vom Gesetz Betroffenen über das Gesetz informieren und mit diesen die Argumente diskutieren. Es ist weiterhin in der Literatur betont worden, daß man nicht nur die Nichtbefolgung von Gesetzen bestrafen, sondern auch die Befolgung von Gesetzen belohnen sollte, evtl. durch außergesetzliche Maßnahmen. Beispiele hierfür gibt es bereits: Schadensfreiheitsrabatt und Auszeichnungen für unfallfreies Fahren. Derartige Überlegungen scheint der Gesetzgeber auch nicht anzustellen.

d) Den Gesetzgeber scheint weiterhin der Grad, in dem inkraftgetretene Gesetze nach einiger Zeit wirkten, häufig nicht zu interessieren. Zur Kontrolle der Wirkungen reicht nicht die Lektüre von Kriminalstatistiken aus. Vor allem neuere Untersuchungen über die Dunkelziffer - die meist von Soziologen durchgeführt wurden - haben gezeigt, daß die Kriminalstatistiken völlig unzureichend über das tatsächliche "abweichende" Verhalten informieren. Es ist vielmehr die Durchführung empirischer Untersuchungen durch Sozialwissenschaftler, die mit den Techniken der empirischen Sozialforschung vertraut sind, erforderlich. Aufgrund solcher Untersuchungen wird man dann weitere gesetzgeberische Maßnahmen treffen. Derartige Untersuchungen erlauben es unter bestimmten Bedingungen, 18) die angewendeten Theorien zu überprüfen. So dürften auch Sozialwissenschaftler an der Durchführung solcher Untersuchungen interessiert sein.

Eine Theorie über die Wirkung von Gesetzen ist jedoch nicht allein durch den Gesetzgeber anwendbar, um effektive Maßnahmen für die Realisierung bestimmter Ziele ergreifen zu können. Sie kann selbstverständlich auch von oppositionellen Gruppen angewendet werden, um die Einhaltung von Gesetzen zu verhindern. Man könnte etwa versuchen, die soziale Stigmatisierung und die Anzeigeneigung durch die Bevölkerung zu reduzieren. Weiterhin wäre es möglich, daß bestimmte Gruppen die Einhaltung eines Gesetzes erzwingen. Dies wäre etwa bei

den Anti-Diskriminierungsgesetzen möglich, die bekanntlich kaum eingehalten werden. Welche Gruppe in einem solchen Interessenkonflikt erfolgreicher ist, hängt u.a. davon ab, wer die besseren Theorien anwendet. Es wäre schließlich möglich, daß bestimmte Gruppen vor der Verabschiedung eines Gesetzes durch Anwendung einer Theorie über die Wirkung von Gesetzen und mittels der Durchführung empirischer Untersuchungen bestimmte Wirkungen, die ein Gesetz haben wird, aufzeigen und somit den Gesetzgeber beeinflussen. Diese Hinweise mögen ausreichen, um zu demonstrieren, so daß es sinnvoll erscheint, sich mit der Formulierung und Prüfung einer Theorie über die Wirkung von Gesetzen weitaus intensiver als bisher zu befassen.

Zusammenfassung

Da der Gesetzgeber meist implizit Theorien über die Wirkung von Gesetzen anwendet, ist eine solche Theorie, die empirisch geprüft und sich bewährt hat, von höchster praktischer Bedeutung. Es wird zuerst gezeigt, wie genau eine solche Theorie beschaffen sein müßte. Sodann wird eine Theorie, die einige Bedingungen für die Befolgung von Gesetzen enthält, vorgeschlagen und an einigen Beispielen illustriert. Daran anschließend werden einige Folgerungen aus dieser Theorie für die Gesetzgebung gezogen.

Summary

Lawmakers apply theories on the effects of law usually implicitly. Therefore, such a theory which has been tested empirically and has been corroborated is practically very relevant. First the structure of such a theory is discussed. Then a theory is proposed which states some conditions for the obedience of laws. The theory is illustrated with some examples. Then some consequences of this theory for the lawmakers are discussed.

Anmerkungen

- 1) Die folgenden Ausführungen gelten auch für Verordnungen der Exekutive und darüber hinaus für alle explizit formulierten Normen, deren Einhaltung von einem "Rechtsstab" garantiert wird. Damit unsere folgenden Ausführungen anschaulicher werden und damit ihre Relevanz vor allem für den Gesetzgeber deutlich wird, befassen wir uns allein mit der Wirkung von Gesetzen.
- 2) Siehe hierzu im einzelnen den folgenden Abschnitt 2 dieses Aufsatzes.

- 3) Beide Aussagen sind in Wirklichkeit falsch. Zu A. vgl. Walker und Argyle 1964; zu B. siehe die Arbeiten zur Anomietheorie, in denen u.a. gezeigt wird, daß "Wünsche" nur unter bestimmten Bedingungen realisiert werden.
- 4) Es gibt in der Literatur bereits eine Reihe von Schriften, in denen derartige Begriffe einer Kritik unterzogen werden, ohne daß diese Kritik von Juristen im allgemeinen rezipiert wird. Vgl. etwa zu Wesensaussagen zusammenfassend Albert 1964, S. 19-22. Zu Leerformeln allgemein siehe Degenkolbe 1965. Als ein juristisches Beispiel, in dem die Ergebnisse dieser Analysen beharrlich ignoriert werden, siehe Engisch 1968. Besonders eklatant selbstverständlich die Urteile des BGH.
- 5) Dies wird z.B. bei Minger (1970) deutlich, der zeigt, daß die Begründung des § 216 des E62 eine Reihe durch Untersuchungen widerlegter Theorien enthält.
- 6) Zur Anwendbarkeit der Sozialwissenschaften im Recht vgl. auch Beutel 1957 und Opp 1970.
- 7) Vgl. etwa Rehbinder 1970, S. 353-55, und Schüler-Springorum 1969, S. 27. Der Leser sei besonders auf die Arbeit von Podgorecki verwiesen (1962).
- 8) Vom Sprachgebrauch her ist es gewiß ungewöhnlich, von der Einhaltung eines aufgehobenen Gesetzes zu sprechen. Um eine kompliziertere Formulierung zu vermeiden, wollen wir im folgenden von Einhaltung oder Befolgung eines Gesetzes sprechen, wenn ein inkraftgetretenes Gesetz befolgt wird oder wenn die Normen eines aufgehobenen Gesetzes befolgt werden.
- 9) Daß dies nie oder selten der Fall ist, dürfte die Meinung vieler Soziologen sein, ausgehend von den immer wieder zitierten Ausführungen von Sumner (1906); vgl. hierzu auch Ball, Simpson, Ikeda 1962 und Winter 1969, S. 11. Vgl. auch etwa die Untersuchung von Macauley 1963.
- 10) Im folgenden wird nach der deutschen Übersetzung zitiert.
- 11) Die indirekte Informiertheit einer Person läßt sich in folgender Weise ermitteln. Wenn eine Person eine dem Gesetz entsprechende Normenvorstellung hat und wenn sie auf Befragen sagt, weder das Gesetz gelesen noch davon gehört zu haben, dann kann man sie weiter fragen, ob irgendwelche Personen sie über die dem Gesetz entsprechende Normenvorstellung verbal informiert haben bzw. ob "abweichendes" Verhalten negativ sanktioniert worden sei. Ist dies nicht der Fall, wird man sie als "uninformiert" einstufen. Berichtet sie jedoch eine indirekte Information, müßte man weiter die Informanten - und evtl. wieder deren Informanten - befragen, bis man auf die Normenquelle - die das Gesetz oder auch andere Personen sein können - stößt.

- 12) Zum Unterschied zwischen hinreichenden und notwendigen Bedingungen vgl. im einzelnen Albert Menne, Einführung in die Logik, Bern und München 1966, Dalp-Taschenbuch, S. 35-36.
- 13) Man könnte z.B. eine Skala vorgeben, an deren einem Ende steht "Ereignis x tritt mit völliger Sicherheit ein" und an deren anderem Ende steht "Ereignis x tritt ganz sicher nicht auf". Entsprechend könnte man für jedes Ereignis x - d.h. für jede negative bzw. positive Sanktion - eine Skala mit den Items "Ereignis x ist das Schlimmste, was mir passieren könnte" und "Ereignis x ist das Beste, was mir passieren könnte". Für jedes Ereignis könnte man dann die Werte für die Sicherheit und Schwere der Sanktion multiplizieren, so daß man für jedes Ereignis einen einzigen Wert erhält. Man könnte schließlich aus diesen Werten einen Durchschnitt berechnen und diesen Wert als den "Grad der erwarteten negativen Sanktionen" bezeichnen.
- 14) Die "Aufklärungsquote" ist eine Variable, die nur Kollektiven zugeschrieben werden kann. Sie kann als ein Kontextmerkmal von Personen expliziert werden (Lazarsfeld 1959), d.h. Personen können die Eigenschaft haben, in einem Kollektiv mit mehr oder weniger hoher Aufklärungsquote zu wohnen. In derselben Weise sind auch einige der folgenden Variablen zu verstehen: Anzeigenneigung, Sichtbarkeit, Verbreitung, soziale Stigmatisierung, Grad der gesetzlichen Sanktion und perzipierte Kompetenz des Gesetzgebers.
- 15) Vgl. hierzu auch Rosenberg 1960.
- 16) Es handelt sich bei dieser Theorie um ein rekursives und vermutlich lineares "Modell". Vgl. hierzu einführend Heise 1969.
- 17) Genauer: Die Randbedingungen müssen erhoben werden. Zur praktischen Anwendung sozialwissenschaftlicher Theorien allgemein vgl. Opp 1967; hier finden sich weitere Literaturhinweise.
- 18) Siehe hierzu im einzelnen Opp 1967.

L i t e r a t u r :

- A I b e r t , H.: Probleme der Theoriebildung. Entwicklung, Struktur und Anwendung sozialwissenschaftlicher Theorien, in: Hans Albert, Hrsg., Theorie und Realität, Tübingen 1964, S. 3-73

- A u b e r t , V.: Einige soziale Funktionen der Gesetzgebung, in: Ernst E. Hirsch und Manfred Rehbinder, Hrsg., Studien und Materialien zur Rechtssoziologie, Köln und Opladen 1967, S. 284-309
- B a l l , H.V.; George E. Simpson, Kiyoski Ikeda: Law and Social Change: Sumner Reconsidered, in: American Journal of Sociology 1962, Bd. 67, S. 532-40
- B e u t e l , F.K.: An Outline of the Nature and Methods of Experimental Jurisprudence, in: Columbia Law Review 1951, Bd. 51, S. 415-38
- D e r s .: Some Potentialities of Experimental Jurisprudence as a New Branch of Social Science, Lincoln, Nebraska, 1957
- B l u m r o s e n , A.B.: Antidiscrimination Laws in Action in New Jersey: A Law-Sociology Study, in: Rutgers Law Review 1965, Bd. 19, S. 189-287
- C o h e n , J.: Factors of Resistance to the Resources of the Behavioral Sciences, in: Journal of Legal Education 1959, Bd. 12, S. 67-70
- D e g e n k o l b e , G.: Über logische Struktur und gesellschaftliche Funktionen von Leerformeln, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 1965, Bd. 17, S. 326-37
- D r o r , J.: Law and Social Change, in: Tulane Law Review 1959, Bd. 33, S. 787-802
- E n g i s c h , K.: Einführung in das juristische Denken, 4. Aufl. Stuttgart 1968
- E v a n , W.: Law as an Instrument of Social Change, in: Alvin W. Gouldner, S.M. Miller, Hrsg., Applied Sociology. Opportunities and Problems, New York und London 1965, S. 285-93
- F e e s t , J.: Compliance with Legal Regulations. Observation of Stop Sign Behavior, in: Law and Society Review 1968, Bd. 3, S. 447-61
- H e i s e , D.R.: Problems in Path Analysis and Causal Inference, in: Edgar F. Borgatta, Hrsg., Sociological Methodology, San Francisco 1969, S. 38-74

-
- K a n t o r o w i c z , H.: Rechtswissenschaft und Soziologie, Karlsruhe 1962
- L a z a r s f e l d , P.F.: Problems in Methodology, in: Robert K. Merton, Leonard Broom, Leonard S. Cottrell jun., Hrsg., Sociology Today, New York 1959, Kap. 2.
- L u t z , B., Constans Seyfahrt: Informationen zur Situation des Jugendarbeitsschutzes, München 1969 (Reihe der Forschungsberichte des Deutschen Jugendinstituts)
- M a c a u l e y , St.: Non-Contractual Relations in Business: A Preliminary Study, in: American Sociological Review 1963, Bd. 28, S. 55-67
- M a t t h e s , J.: Gesellschaftspolitische Konzeption im Sozialhilferedht. Zur soziologischen Kritik der neuen deutschen Sozialhilfegesetzgebung 1961, Stuttgart 1961
- M c E n t i r e , D.: Residence and Race, Berkeley 1960
- M e n n e , A.: Einführung in die Logik, Bern und München 1966, Dalp Taschenbuch
- M i g e r , H.: Das Verbot der einfachen Homosexualität im "Entwurf eines Strafgesetzbuches" von 1962: Eine Kritik aufgrund sozialwissenschaftlicher Forschungsergebnisse, in: Krim.Journal 1970, Bd. 2 (im Druck)
- O p p , K.-D.: Zur Anwendung sozialwissenschaftlicher Theorien für praktisches Handeln, in Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 1967, Bd. 123, S. 383-418
- O p p , K.-D.: Zum Problem der Dunkelziffer bei der Prüfung von Theorien abweichenden Verhaltens und eine Methode zu ihrer Eliminierung bei ökologischen Untersuchungen, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 1969, Bd. 21, S. 847-63
- Ders.: Zur Anwendbarkeit der Soziologie im Strafprozeß, in: Kritische Justiz 1970 (im Druck)

- P o d g o r e c k i , A.: Law and Social Engineering, in:
Human Organization 1962, Bd. 21,
S. 177-81
- R e h b i n d e r , M.: Die Rechtstatsachenforschung im
Schnittpunkt von Rechtssoziologie
und soziologischer Jurisprudenz, in:
Rüdiger Lautmann, Werner Maihofer,
Helmut Schelsky, Hrsg., Jahrbuch für
Rechtssoziologie und Rechtstheorie,
Bd. 1, Gütersloh 1970, S. 334-59
- R o s e , A.M.: Sociological Factors in the Effective-
ness of Projected Legal Remedies, in:
Journal of Legal Education 1959, Bd. 11,
S. 470-81
- R o s e n b e r g , M.J.: An Analysis of Affective-Cognitive
Consistency, in: Milton J. Rosenberg u.a.
Hrsg., Attitude Organization and Change,
New Haven und London 1960, S. 15-65
- R o s s , H.L.: Traffic Law Violation: A Folk Crime, in:
Social Problems 1960, Bd. 8, S. 231-41
- S c h ü l e r - S p r i n g o r u m , H.: Strafvollzug im
Übergang, Göttingen 1969
- S c h u r , E.M.: Crimes without Victims. Deviant Behavior
and Public Policy, Englewood Cliffs
1965
- D e r s e l b e : Law and Society. A Sociological View,
New York 1968
- S u m n e r , W.G.: Folkways, Boston 1906
- W a l k e r , N., Michael Argyle: Does the Law Affect Moral
Judgements?, in: British Journal of
Criminology 1964, Bd. 4, S. 570-81
- W i n t e r , G.: Sozialer Wandel durch Rechtsnormen, er-
örtert an der sozialen Stellung unehe-
licher Kinder, Berlin und München
1969
- Z e i t z , L.: Survey of Negroe Attitudes toward Law,
in: Rutgers Law Review 1965, Bd. 19,
S. 288-316

10.7.70

85 Nürnberg
Schultheißallee 36