

# Rechtsetzungsrecht

Die *Außenwelt* der *Innenwelt* der *Außenwelt*:  
*Außenperspektiven* auf das  
*„innere Gesetzgebungsverfahren“*

- Gesetzesinitiative, Gesetzesberatung, Gesetzesbeschluss -

Vorlesungsvertretung  
18. November 2019

Rico David Neugärtner, LL.M. (Cornell)  
Humboldt-Universität zu Berlin

# 1 *IN MEDIAS RES*

## **Einstiegsfall - Sachverhalt:**

Das fraktionslose Mitglied des Bundestags F. L. M. erarbeitet zusammen mit seinen Mitarbeiter\*innen einen Gesetzentwurf zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG-ÄndG 2019).

Der nur von F. L. M. unterzeichnete Gesetzentwurf wird als selbstständige Vorlage auf die Tagesordnung des Bundestags gesetzt.

Nach Beratungen im Plenum des Bundestags sowie Ausschussarbeit wird das EEG-ÄndG 2019 vom Bundestag beschlossen. Der Bundesrat wird ordnungsgemäß beteiligt. Das EEG-ÄndG 2019 wird gegengezeichnet, ausgefertigt und verkündet.

**Ist das EEG-ÄndG 2019 formell verfassungsmäßig?**

# 1 *IN MEDIAS RES*

Einstiegsfall - ‚Lösung‘:

Ist das EEG-ÄndG 2019 formell verfassungsmäßig?

Art. 76 Abs. 1 Var. 2 GG:  
„Mitte des Bundestags“

§ 76 Abs. 1 GOBT:  
5 % der MdB oder Fraktion

verfassungsmäßig (str.)

obwohl geschäftsordnungswidrig

‚Außenwelt‘

der ‚Innenwelt‘

# ÜBERBLICK über die Vorlesung:

- 1 *In medias res*
- 2 ‚Inneres Gesetzgebungsverfahren‘
- 3 Perspektiven: Außen des Innen des Außen; *ex ante* und *ex post*
- 4 Gesetzesinitiative
- 5 Gesetzesberatung im Bundestag
- 6 Gesetzesbeschluss im Bundestag
- 7 Ausblick: (Innenwelt der) Außenwelt der Außenwelt?  
BVerfGE 125, 175 - Hartz IV

## 2 ‚INNERES GESETZGEBUNGSVERFAHREN‘

### 2.1 ‚Inneres Gesetzgebungsverfahren‘ im engen Sinn

- = parlamentarisches Verfahren zur Entscheidungsfindung im Bundestag, d.h.:
- nach Einbringung der Gesetzesvorlage „beim Bundestag“
  - bis zum Gesetzesbeschluss durch den Bundestag
  - geordnet vor allem durch die §§ 75 ff. GOBT

### 2.2 ‚Inneres Gesetzgebungsverfahren‘ im weiten Sinn

- sämtliche unterverfassungsrechtlich (d.h., v.a. durch Geschäftsordnungsrecht, Gewohnheitsrecht, geübte Praktiken, ....) geordnete Verfahrensschritte zur Entscheidungsfindung aller relevanten Agierenden bei der Gesetzgebung
- neben der Beratungsphase also auch die nähere Ausgestaltung der Initiativphase (insbesondere auch im Bereich der Bundesregierung bei den praktisch wichtigen Regierungsvorlagen)

-----

Vertiefung:

- Vorlesung Prof. *Dr. Hans Hofmann* „Gesetzgebungslehre, Gesetzgebungstechnik, Gesetzesfolgenabschätzung“
- knapper Überblick m.w.N.: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Inneres Gesetzgebungsverfahren, Ausarbeitung WD 3 - 460/06 (2007)

## 2 ‚INNERES GESETZGEBUNGSVERFAHREN‘

### 2.3 Fazit/ eigener Ansatz

- unscharfer Begriff
- meist bestimmt in Abgrenzung vom - fragmentarischen - geschriebenen Verfassungsrecht in den Art. 76 - 82 GG (= ‚äußeres Gesetzgebungsverfahren‘)
- wichtig: *ex ante*-Perspektive steht im Vordergrund (zielorientierte Anleitung des Verhaltens der an der Gesetzgebung Beteiligten)

	Vor- bereitung	Gesetzes- initiative	Gesetzes- beratung	Gesetzes- beschluss	Beteiligung Bundesrat	Abschluss
GG:	„zu spät“	Art. 76 GG	‚black box‘	Art. 77 I 1 GG	Art. 77 II, IIa, III, IV GG	Art. 82, 58 GG

+ inneres Gesetzgebungsverfahren i.w.S.:  
 Konkretisierung, aber auch Ergänzung (und ‚Modifikation‘?) der Art. 76 ff. GG  
 durch unterverfassungsrechtliche Normen (und geübte Praktiken):

z.B. §§ 40 ff. GGO	z.B. § 76 I GOBT	z.B. § 78 ff. GOBT	z.B. § 45 GOBT	z.B. §§ 30 f. GOBR	z.B. §§ 58 ff. GGO
(Ergänzung)	(Konkretis.)	(Ergänzung)	(Konkretis.)	(Konkretis.)	(Konkretis.)
	(,Modifik.‘?)		(,Modifik.‘?)		

### 3 PERSPEKTIVEN: Außen / Innen / Außen; *ex ante* / *ex post*

---

Peter Handke

---

Die Innenwelt der Außenwelt  
der Innenwelt

---

---

edition suhrkamp

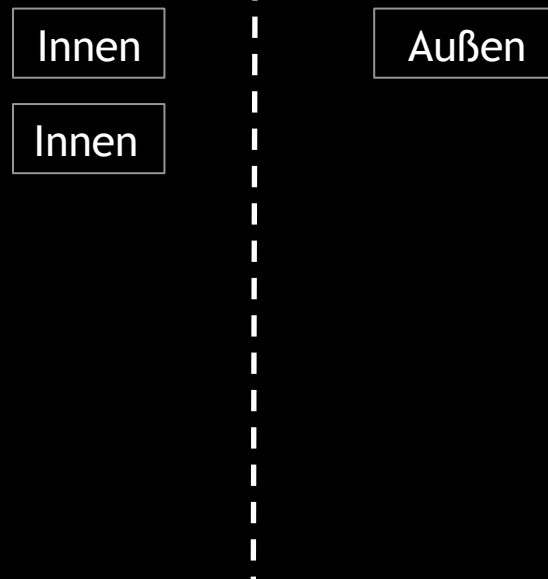
---

SV

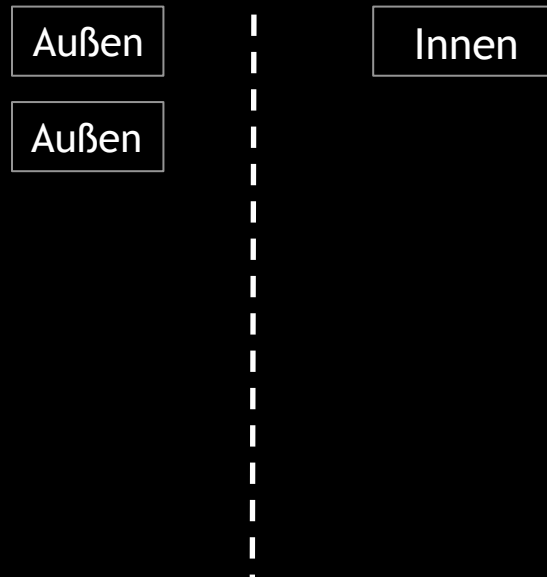
---



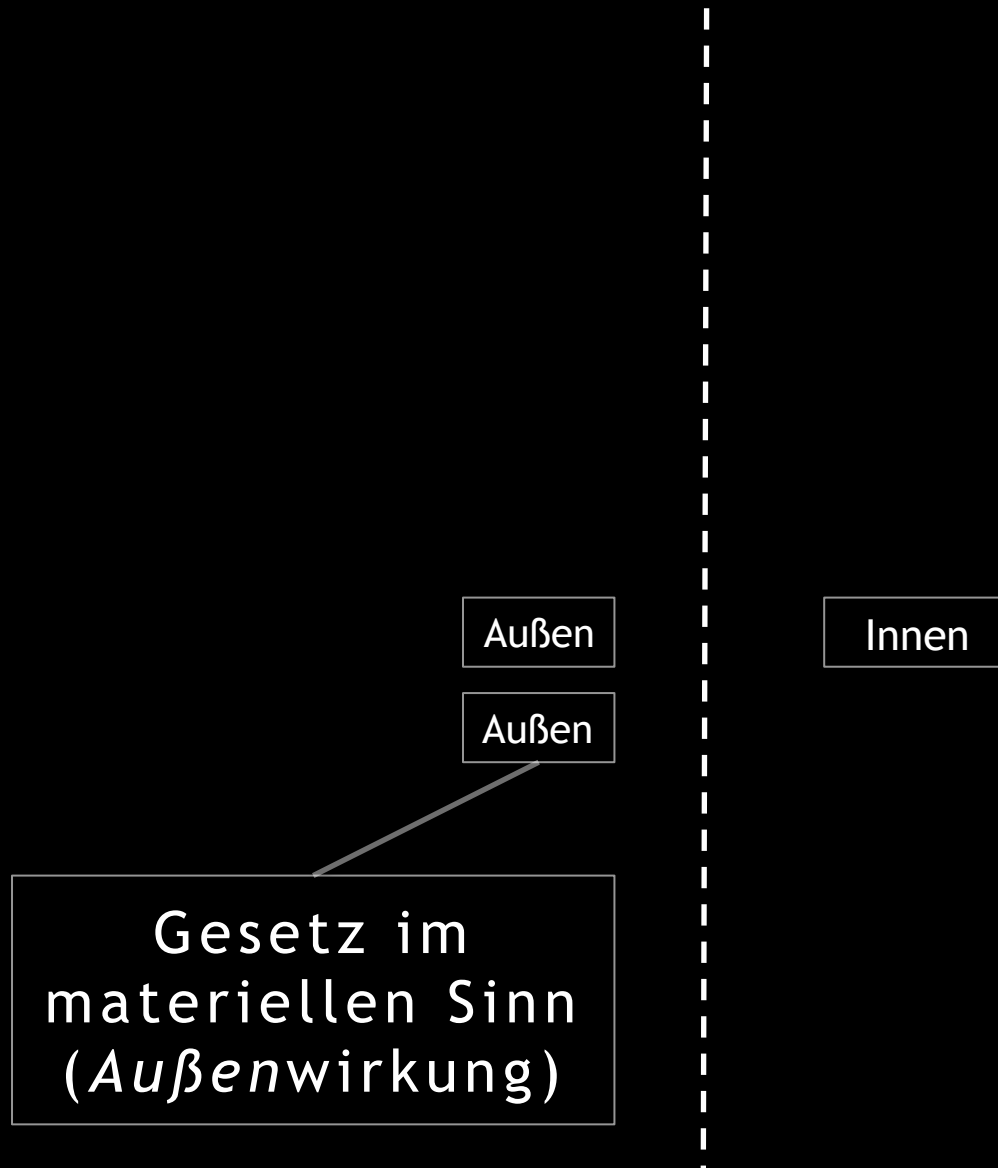
### 3 PERSPEKTIVEN: Außen / Innen / Außen; *ex ante* / *ex post*



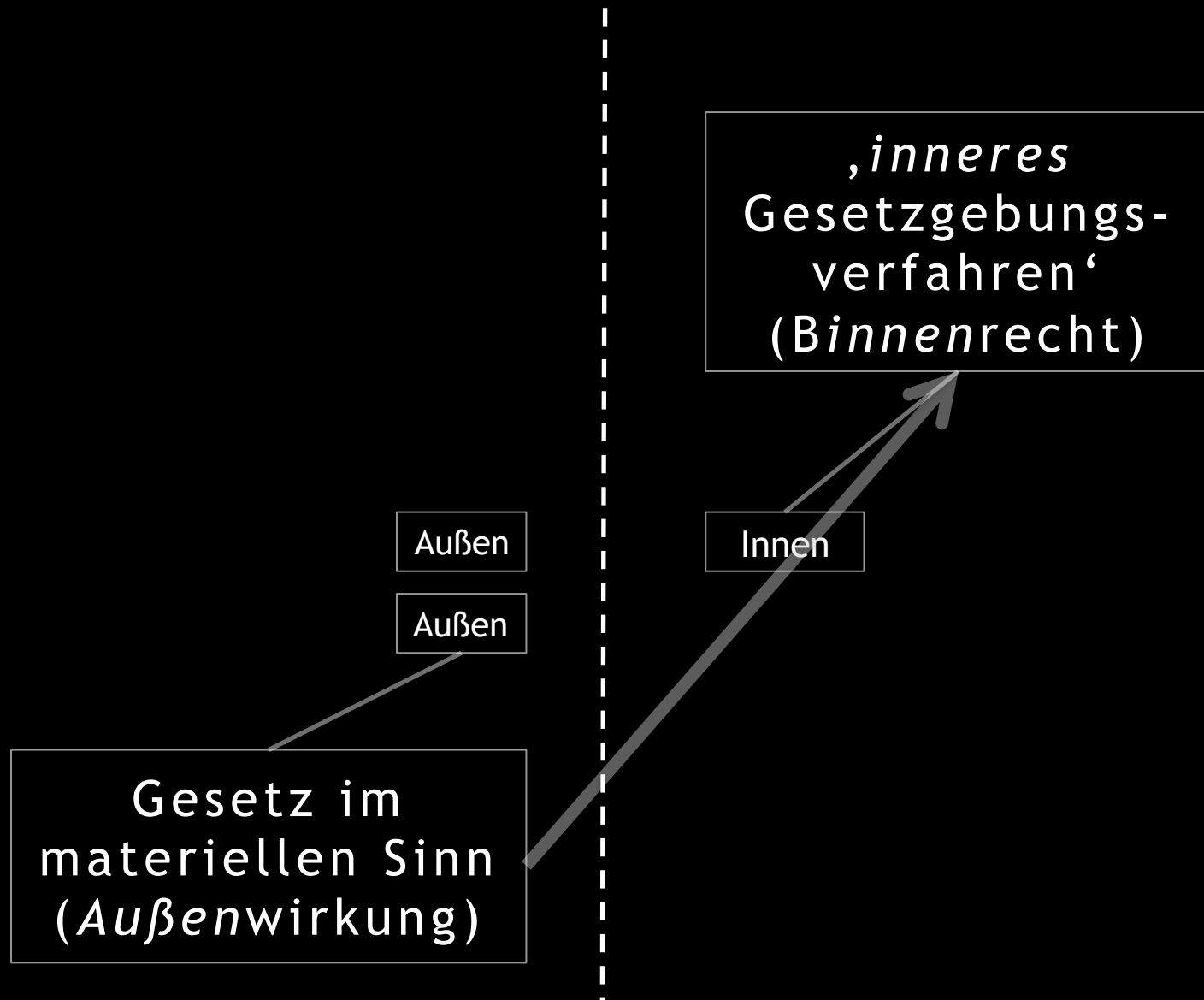
### 3 PERSPEKTIVEN: Außen / Innen / Außen; *ex ante* / *ex post*



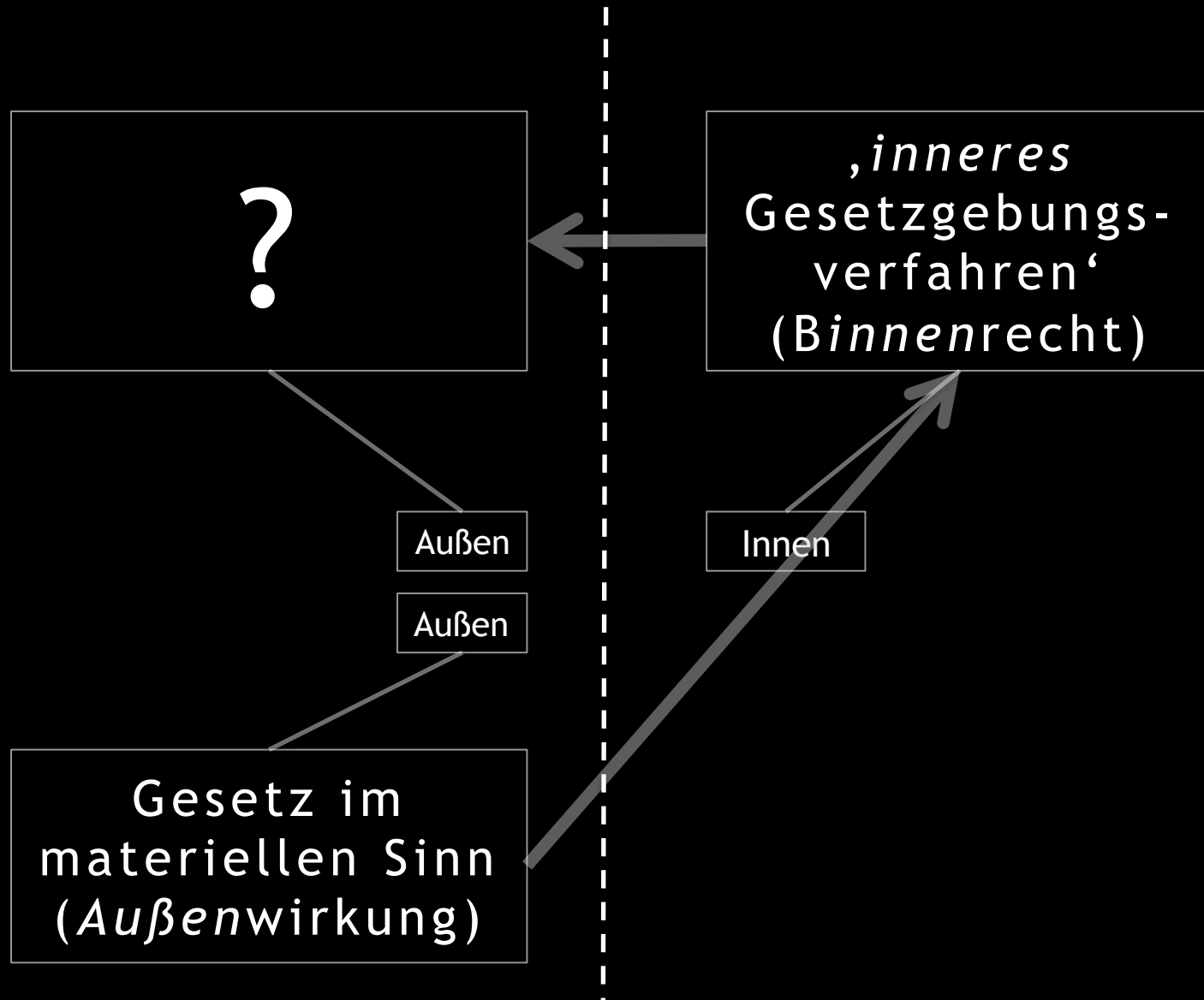
### 3 PERSPEKTIVEN: Außen / Innen / Außen; *ex ante* / *ex post*

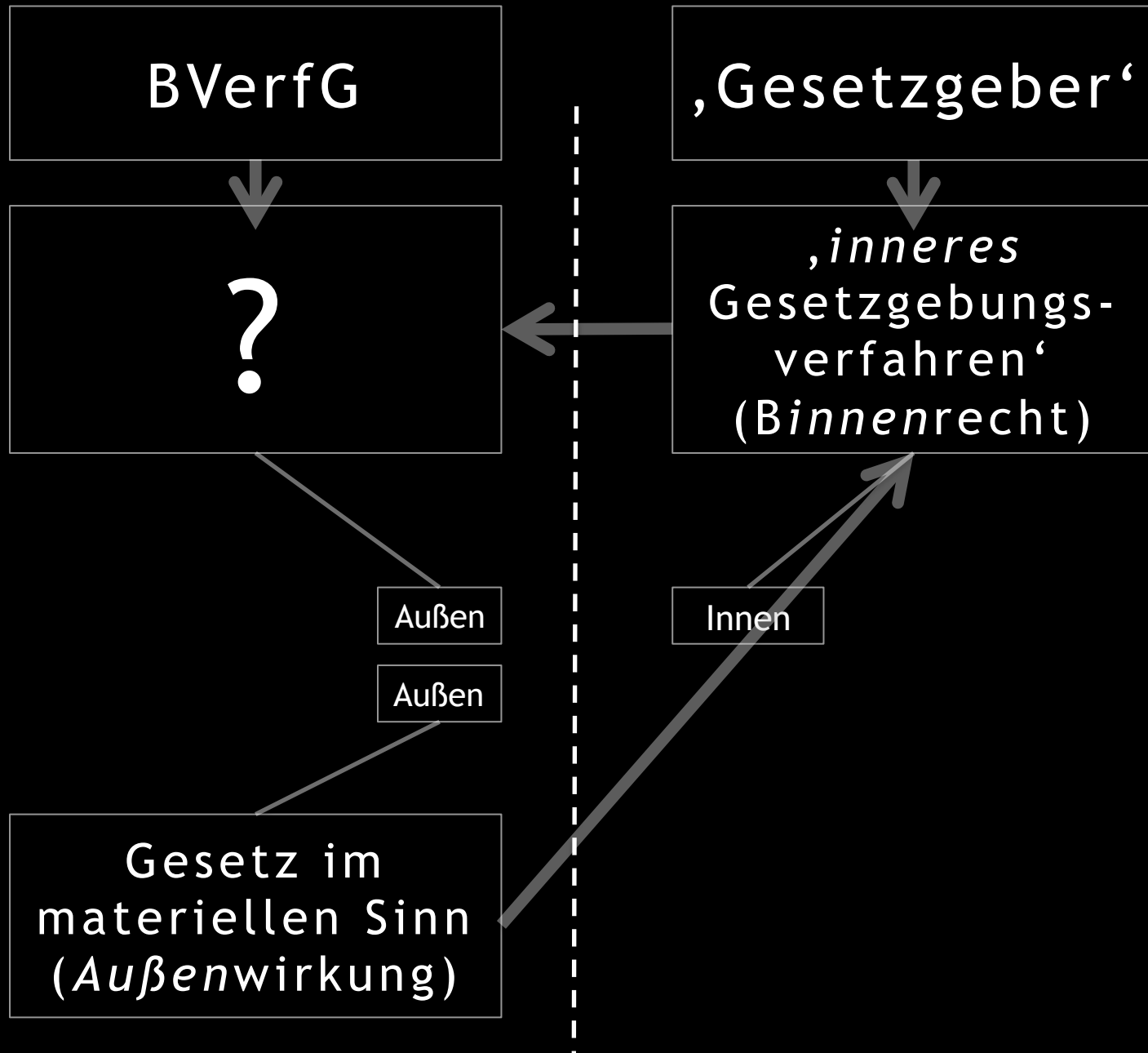


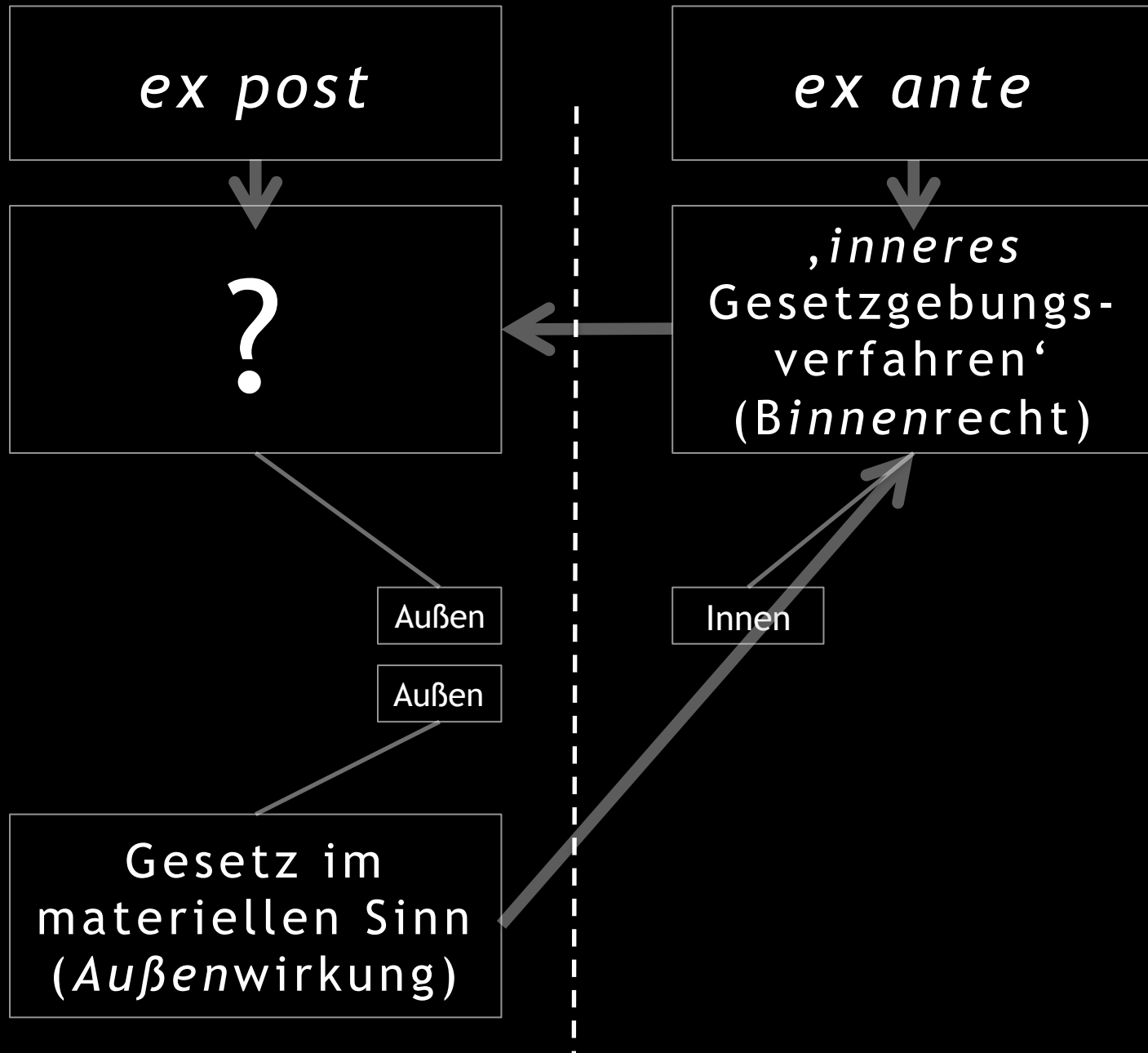
### 3 PERSPEKTIVEN: Außen / Innen / Außen; *ex ante* / *ex post*



### 3 PERSPEKTIVEN: Außen / Innen / Außen; *ex ante* / *ex post*







### 3 PERSPEKTIVEN: Außen / Innen / Außen; *ex ante* / *ex post*

- *ex ante*- Perspektive
  - Blick ‚des Gesetzgebers‘ bei der Gesetzgebung
  - zielorientierte Anleitung des Verhaltens der an der Gesetzgebung Beteiligten
  - zuständige Disziplin: insbesondere ‚Gesetzgebungslehre‘
- *ex post*-Perspektive:
  - Blick des Bundesverfassungsgerichts
    - insbesondere Art. 93 Abs.1 Nr. 2 GG, § 78 BVerfGG - Prüfungsprogramm der abstrakten Normenkontrolle
    - aber etwa auch Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 67 BVerfGG - Prüfungsprogramm des Organstreitverfahrens
    - (vgl. auch Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG: „nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes zustande gekommenen“)
  - zuständige Disziplin: insbesondere ‚Verfassungsrechtsdogmatik‘

-----

#### Vertiefung:

vgl. allgemein zur Unterscheidung zw. *ex ante*-/ *ex post*-Orientierung von Normen: Diskussion um Verhaltenssteuerung im *Verwaltungsrecht*: Überblick bei M. Kloepfer, *Umweltrecht*, 4. Aufl. 2016, § 5, Rn. 3 ff., m.w.N.

(beachte: dortige Ausführungen nicht unmittelbar auf Gesetzgebung anwendbar)



### 3 PERSPEKTIVEN: Außen / Innen / Außen; *ex ante* / *ex post*

## VERFASSUNGSRECHTSDOGMATIK



im Vordergrund:  
Perspektive des **GERICHTS**  
*ex post*

Verfassungs-  
mäßigkeit

ÜBERSCHNEIDUNGEN

„gute Gesetzgebung“

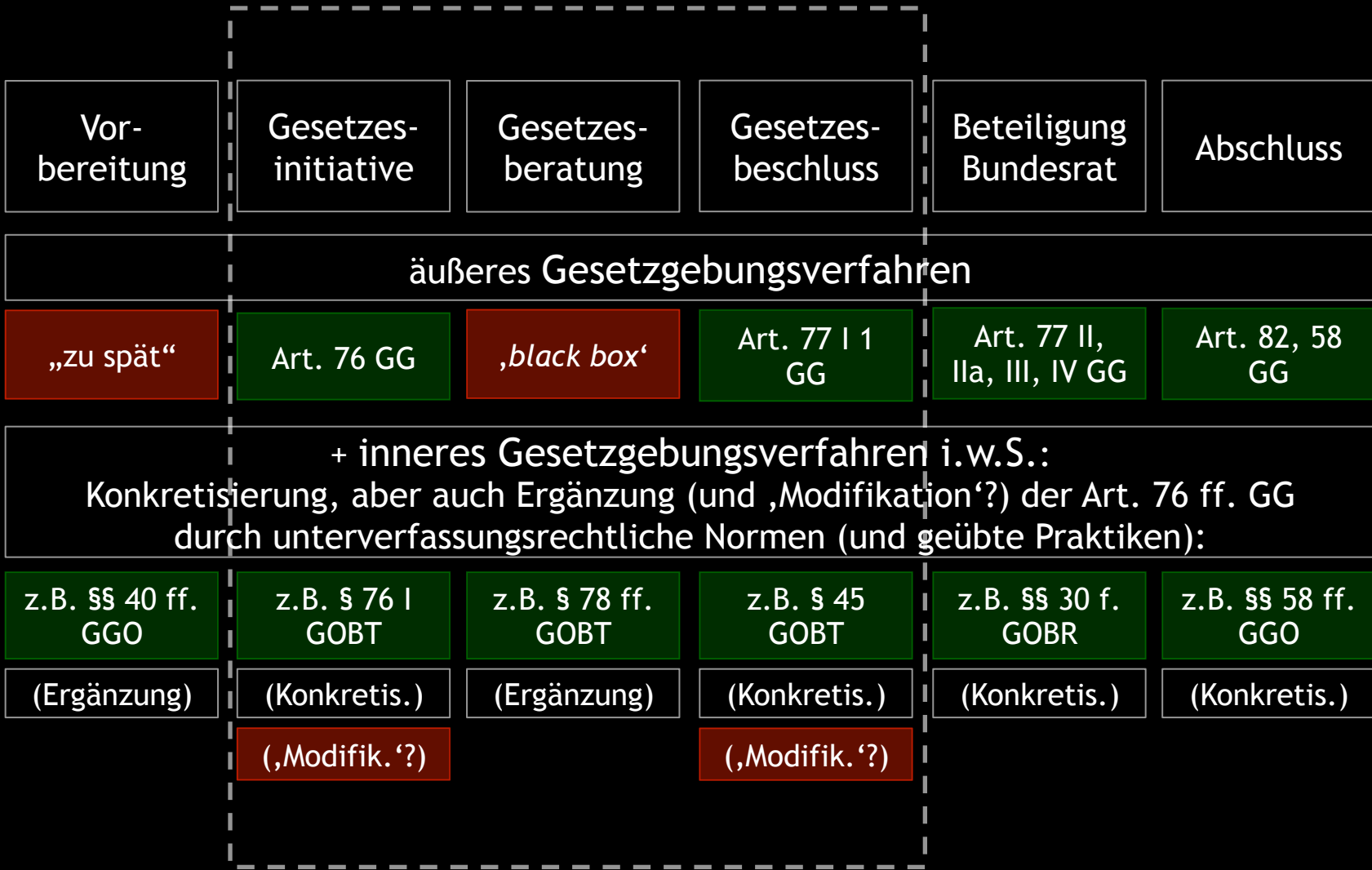
im Vordergrund:  
Perspektive des **GESETZGEBERS**  
*ex ante*



## GESETZGEBUNGSLEHRE

# ÜBERBLICK über die Vorlesung:

- 1 *In medias res*
- 2 ‚Inneres Gesetzgebungsverfahren‘
- 3 Perspektiven: Außen des Innen des Außen; *ex ante* und *ex post*
- 4 Gesetzesinitiative
- 5 Gesetzesberatung im Bundestag
- 6 Gesetzesbeschluss im Bundestag
- 7 Ausblick: (Innenwelt der) Außenwelt der Außenwelt?  
BVerfGE 125, 175 - Hartz IV



# 4 GESETZESINITIATIVE

## 4.1 Innen- und *ex ante*-Perspektive

### 4.1.1 Regierungsvorlagen

- Art. 76 Abs. 1 Var. 1, Abs. 2 GG
- §§ 15 ff., 20 GOBReg
- §§ 40 ff. GGO

### 4.1.2 ‚Parlamentsvorlagen‘

- Art. 76 Abs. 1 Var. 2 GG
- §§ 75 f. GOBT

### 4.1.3 Bundesratsvorlagen

- Art. 76 Abs. 1 Var. 3, Abs. 3 GG
- §§ 26, 30, 36 ff. GOBR

## 4.2 Außen- und *ex post*-Perspektive/ ‚Examensprobleme‘

Lit.: *Nolte/Tams*, Jura 2000, 158 ff. [N/T]; und *Frenzel*, JuS 2010, 27 ff., 119 ff. [F]

- (P) direkte Zuleitung einer Regierungsvorlage an den Bundestag [N/T (P2)]?
- (P) Einbringen einer Regierungsvorlage durch Regierungsfraktion(en) [N/T (P3); F (P1)]?
- (P) Gesetzesinitiative durch ein einzelnes MdB [N/T (P1); F (P2)]?
- (P) Gesetzesinitiative ohne Begründung

## 4 GESETZESINITIATIVE

### 4.3.1 Beispiel 1: Gesetzesinitiative durch ein einzelnes MdB

[Lit: *Nolte/Tams* (P1); *Frenzel* (P2)]

- (P): ‚innen‘ (§ 76 GOBT) strenger als ‚außen‘ (Art. 76 Abs. 1 Var. 2 GG)?
  - („Modifikation“ statt Konkretisierung)?
- > Folgen im Außenverhältnis?
  - § 76 GOBT verfassungswidrig?
  - Gesetz, das unter Verstoß gegen § 76 GOBT zu Stande kam formell verfassungswidrig? Heilung?
- (Vertiefung: ‚Rechtspluralismus‘ / parallele ‚Rechtsregime‘?)

### 4.3.2 Beispiel 2: Einbringen einer Regierungsvorlage durch Regierungsfraktion(en)

[Lit.: *Nolte/Tams* (P3); *Frenzel* (P1)]

- (P): Umgehung von Vorgaben des ‚äußeren Gesetzgebungsverfahrens‘ (Art. 76 Abs. 2 GG) durch geübte Praktiken?
- > Folgen im Außenverhältnis?
  - Aufspaltung des verfassungsprozessualen Rechtsschutzes: Normenkontrolle unbegründet; Organstreitverfahren begründet? str.

## 4 GESETZESINITIATIVE

### Statistik der Gesetzgebung – 19. Wahlperiode

Stand der Datenbank: 31.10.2019

[....]

<b>2.</b>	<b>Beim Bundestag eingebracht</b>		<b>354</b>
	Regierungsvorlagen	50,3 %	178
	Initiativen des Bundesrates	8,2 %	29
	Initiativen des Bundestages	41,5 %	147

[....]

<b>7.</b>	<b>Verkündungen</b>		<b>122</b>
	Regierungsvorlagen	86,9 %	106
	Initiativen des Bundesrates	0,8 %	1
	Initiativen des Bundestages	12,3 %	15

[https://www.bundestag.de/resource/blob/533188/475c8f09c11abe8a071c0a43843afb10/gesetzgebung\\_wp19-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/533188/475c8f09c11abe8a071c0a43843afb10/gesetzgebung_wp19-data.pdf) [Auszüge]

# 5 GESETZESBERATUNG

## 5.1 Innen- und *ex ante*-Perspektive

- §§ 78 ff. GOBT: grds. drei Lesungen sowie Ausschussarbeit
- beachte Flexibilitätsreserven, etwa in § 81 Abs. 1 S. 2, § 84 S. 1 lit. b, § 126 GOBT

## 5.2 Außen- und *ex post*-Perspektive/ ‚Examensprobleme‘

Lit.: *Nolte/Tams*, Jura 2000, 158 ff. [N/T]; *Wiss. Dienste d. BT*, Ausarb. WD 3 - 460/06 (2007) [WD]; und *Frenzel*, JuS 2010, 27 ff., 119 ff. [F]

- (P) Behandlung eines Gesetzesentwurfs in weniger als drei Lesungen [N/T (P4); WD (P1); F (P3)]?
  - BVerfGE 1, 144 (151 f.) - Geschäftsordnungsautonomie: grds. kein Verfassungsverstoß (str.)
- (P) große Eile bei der Beratung, Zeitdruck [WD (P2)]?
  - BVerfGE 29, 221 (233) - Jahresarbeitsverdienstgrenze: grds. kein Verfassungsverstoß (str.)
- (P) wesentliche Änderungen des Gesetzes im Ausschussverfahren [F (P4)]?
- (P) Ausgestaltung des Ausschussverfahrens (z.B. Anhörung nur von ausgewählten Interessenträgern) [WD (P4)]?
  - BVerfGE 36, 321 (330) - Schallplatten: grds. kein Verfassungsverstoß
- (P) Gesetzesberatung ohne ausreichende Informationsgrundlage [WD (P6)]?
  - BVerfGE 70, 324 (355) - Haushaltskontrolle der Nachrichtendienste: Verfassungsverstoß (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) denkbar, im konkreten Fall aber nicht gegeben

# 6 GESETZESBESCHLUSS

## 6.1 Innen- und *ex ante*-Perspektive

- Art. 77 Abs. 1 S. 1, Art. 42 Abs. 2 GG
- § 86, § 45, § 48 Abs. 2 S. 1 GOBT

## 6.2 Außen- und *ex post*-Perspektive/ ‚Examensprobleme‘

Lit.: *Nolte/Tams*, Jura 2000, 158 ff. [N/T]; *Wiss. Dienste d. BT*, Ausarb. WD 3 - 460/06 (2007) [WD]; und *Frenzel*, JuS 2010, 27 ff., 119 ff. [F]

- (P) Beschluss(-un-)fähigkeit des Bundestags [N/T (P5); WD (P5); F (P5)]?
  - BVerfGE 44, 308 (314 ff.) - Beschlussfähigkeit: § 45 GOBT grds. verfassungsgemäß
- (P) Beschlussmehrheit des Bundestags bei Enthaltungen [N/T (P6)]?



# 6 GESETZESBESCHLUSS

## 6.3 Beispiel: Beschluss(-un-)fähigkeit des Bundestags

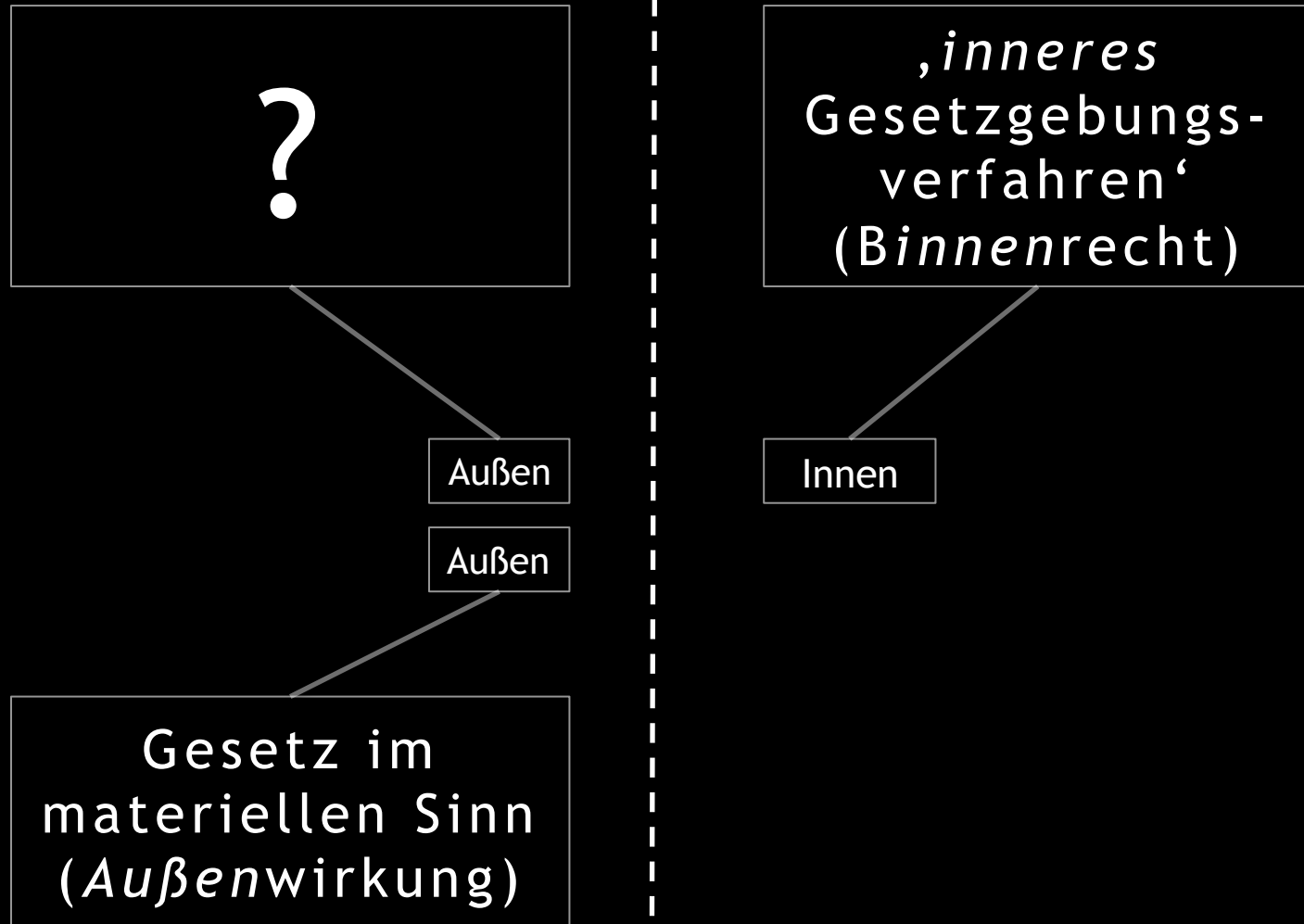
[Lit: *Nolte/Tams* (P5); *Wiss. Dienste d. BT* (P5); *Frenzel* (P5)]

- (P) im Einzelfall strengere Anforderungen ‚außen‘ (Art. 20 Abs. 1, 2, Art. 38 Abs. 1 GG) als ‚innen‘ (§ 45 GOBT)?

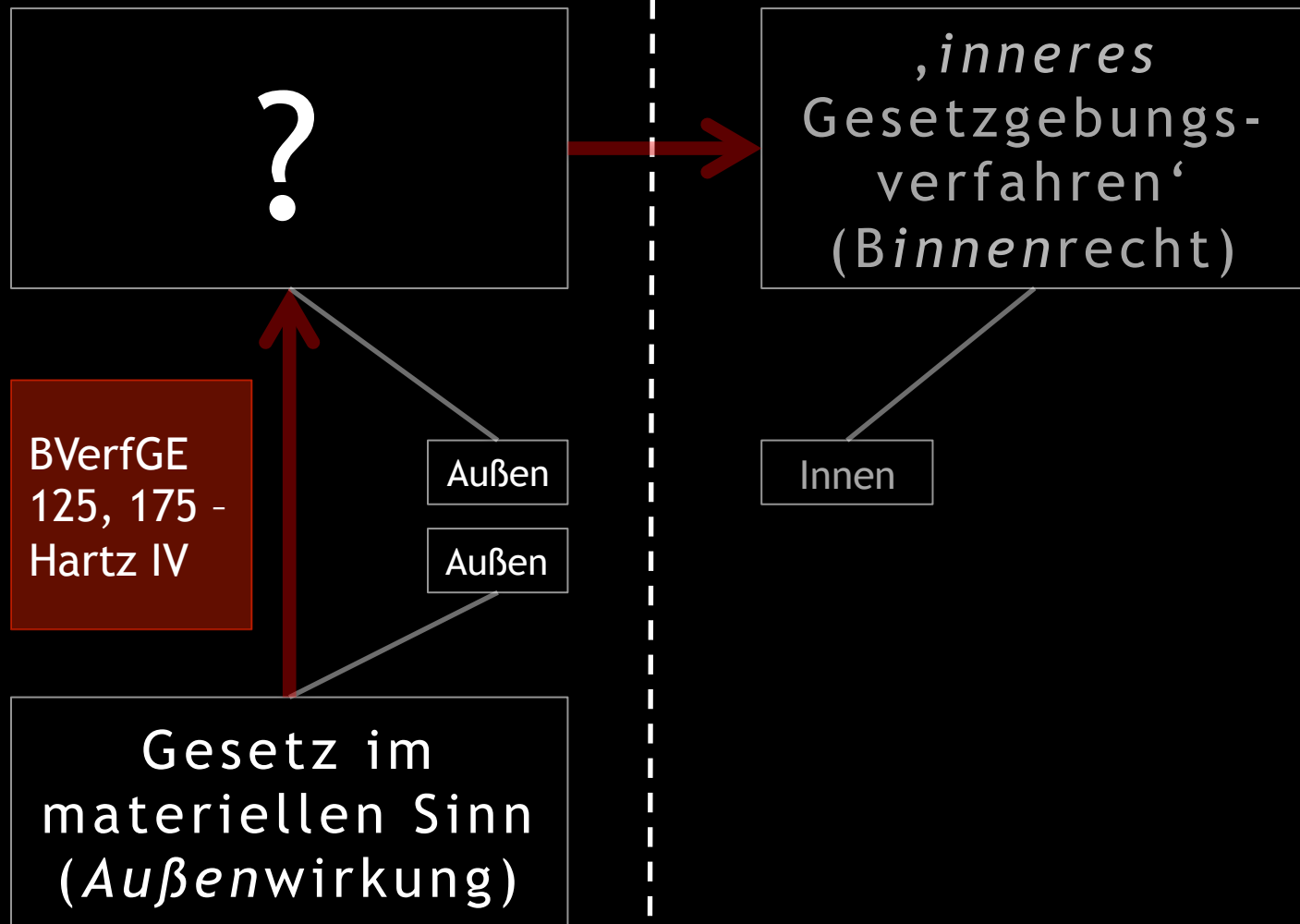
-> Folgen im Außenverhältnis?

- § 45 GOBT verfassungswidrig? h.M.: nein, vgl. BVerfGE 44, 308 (314 ff.)
- parallele ‚Rechtsregime‘?
  - *Nolte/Tams*: Unterscheidung von „formeller Beschlussfähigkeit“ (§ 45 GOBT maßgeblich) und „materieller Beschlussfähigkeit“ (Art. 20 Abs. 1, 2, Art. 38 Abs. 1 GG):
    - in Ausnahmefällen kann „materielle Beschlussfähigkeit“ zu verneinen sein, obwohl „formelle Beschlussfähigkeit“ gegeben ist

# 7 AUSBLICK: (Innenwelt der) Außenwelt der Außenwelt? BVerfGE 125, 175 - Hartz IV



# 7 AUSBLICK: (Innenwelt der) Außenwelt der Außenwelt? BVerfGE 125, 175 - Hartz IV

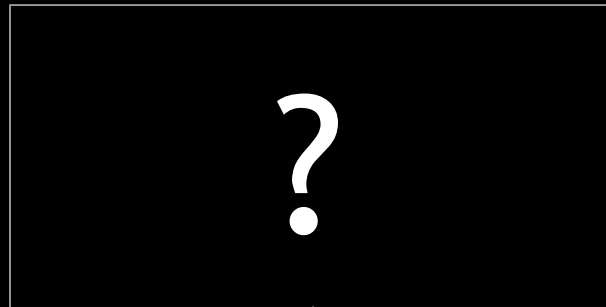


## 7 AUSBLICK: (Innenwelt der) Außenwelt der Außenwelt? BVerfGE 125, 175 - Hartz IV

BVerfGE 125, 175 (226) - Hartz IV:

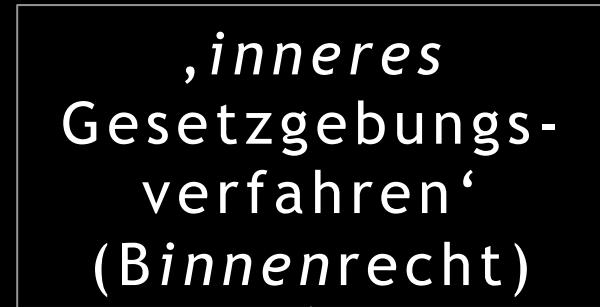
„Zur Ermöglichung dieser verfassungsgerichtlichen Kontrolle besteht für den Gesetzgeber die Obliegenheit, die zur Bestimmung des Existenzminimums im Gesetzgebungsverfahren eingesetzten Methoden und Berechnungsschritte nachvollziehbar offenzulegen. Kommt er ihr nicht hinreichend nach, steht die Ermittlung des Existenzminimums bereits wegen dieser Mängel nicht mehr mit Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG in Einklang.“

-> Besonderheiten des *materiellen* Verfassungsrechts (Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG)  
implizieren formelle/ prozedurale „Obliegenheiten“  
(unabhängig von Art. 76 ff. GG, unabhängig von GGO, GOBT etc.)



Außen

Außen



Innen

