

Inhaltsverzeichnis

A.	Einleitung	11
B.	Auseinanderfallen von Normverfasser und Normgeber	14
I.	Keine Einheit von Normverfasser und Normgeber	14
II.	Arbeitsteiligkeit des Gesetzgebungsprozesses	15
III.	Vor- und Zuarbeit im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens	15
	1. Zentrale, aber schwache Rolle des Parlaments	16
	2. Mitwirkung der Parteien	16
	3. Ministerialbürokratie und parlamentarischer Gesetzgeber	17
	4. Beteiligung der Betroffenen	18
	a) Interessenvertretung durch Verbände und Lobbyisten	19
	b) Paktierte Gesetzgebung	19
	5. Plebiszitäre Demokratie und Liquid Democracy	20
	6. Rück- und Zugriff auf externen Sachverstand	21
	a) Sachverständigenzuarbeit allgemein	22
	b) Legistische Beratung und Zuarbeit	23
	aa) Rechtsanwälte	24
	a) Zuarbeit bei der Gesetzgebung als anwaltliche Tätigkeit?	24
	b) Anwalt als Organ der Rechtspflege	25
	c) Interessenskonflikte zwischen Anwaltschaft und staatlicher Gesetzgebung	26
	bb) Rechtslehrer	27
	c) Fremde Staaten	27
	7. Zwischenergebnis: Zahlreiche Gesetzesverfasser	28
IV.	Determinierung des Gesetzgebers durch höherrangiges Recht	28
	1. Gesetzgebungsverpflichtungen aus dem Grundgesetz	29
	2. Determinierung durch das Bundesverfassungsgericht	29
	3. Determinierung mitgliedstaatlicher Gesetzgebung durch EU	31
	a) Ausschluss der Zuständigkeit des deutschen Gesetzgebers	31
	b) Gesetzgebungspflicht mit eingeschränktem Entscheidungsspielraum	32
	4. Völkerrechtliche Verträge	32
V.	Konzertierte Gesetzgebung	34
	1. Synchrongesetzgebung. Simultangesetzgebung	34

2.	Koordinierte Gesetzgebung	35
a)	Verweisung auf externe Normwerke	36
b)	Musterentwürfe	37
c)	Faktische Vorbildwirkung	37
d)	Möglichkeit der Abweichungsgesetzgebung	38
3.	Zwischenergebnis: Zahlreiche faktische Bindungen	39
VI.	Ergebnis: Vielfältige legisfaktorische Arbeitsteilungen	40
C. Verfassungsrechtliche Fragestellungen		41
I.	Vorteile	41
II.	Nachteile und Probleme	42
1.	Verlust von Fähigkeiten beim Gesetzgeber	42
2.	Verzeichnung der demokratischen Willensbildung	42
III.	Verfassungsrechtliche Grenzen	43
1.	Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebot	43
2.	Funktionsvorbehalt für den Öffentlichen Dienst	44
3.	Gesetzgebungsverfahren	45
a)	Formbindung	45
b)	Initiativrecht	46
c)	Wesentlichkeitsvorbehalt	47
d)	Verfassungsorganentreue	48
4.	Demokratieprinzip	49
IV.	Keine harte verfassungsrechtliche Grenze für Beteiligung Dritter	50
D. Sicherungen und Beschränkungen		51
I.	Keine Qualifikationsanforderungen an externe Normverfasser	51
II.	Keine Verpflichtung zu guter Gesetzgebung	52
III.	Sicherstellung gesetzgeberischer Verantwortungsübernahme	52
1.	Vorgaben für externen Verfasser	53
2.	Ausreichender Sachverstand der Ministerialbürokratie	54
3.	Stärkung des Gesetzgebers	54
a)	Mandatsträgerbezogene Ausstattung	54
b)	Stärkung des Abgeordneten durch personalisiertes Wahlrecht	55
c)	Gesetzgeberische Hilfsorgane	56
aa)	Wissenschaftlicher Dienst	56
bb)	Gesetzgebungsdienst	56
cc)	Normenkontrollrat	58
d)	Institutionalisierung externer Beratung	59

4. Kein Zeitdruck	60
a) Frühzeitige Einbindung	60
b) Angemessene Beratungszeit	61
IV. (Zusätzliche) Kontrolle durch die Öffentlichkeit	62
1. Transparenz	62
a) Dokumentation der Beteiligung Dritter	63
b) Lobby-Register und verwandte Maßnahmen	64
c) (Allgemeiner) Informationszugang	65
d) Herstellung von Öffentlichkeit im Normsetzungs- verfahren	66
2. Partizipation	66
V. Ergebnis: Kompensatorische Elemente für eine rezipierende Gesetzgebung	67
E. Ergebnis	68