

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	v
Abkürzungsverzeichnis .....	xv
1. Teil: Einleitung und Arbeitsgang .....	1
1. Kapitel: Einführung in die Problematik .....	1
2. Kapitel: Gang der Untersuchung .....	3
2. Teil: Gesetzgebungsoutsourcing .....	5
1. Kapitel: Konkretisierung des Gesetzgebungsoutsourcings .....	5
A. Ausgangspunkt der Problematik: „Linklaters-Fall“ .....	6
B. Semantik .....	9
C. Verortung im Gesetzgebungsprozess .....	10
D. Einordnung in den Gesamtkontext externer Politikberatung .....	11
I. Abgrenzung zum Lobbyismus .....	12
II. Abgrenzung zur sachverständigen Beratung .....	14
E. Stellenwert des Gesetzes .....	16
F. Tatsächliche Konkretisierung .....	17
I. Motivlage und situativer Kontext .....	17
II. Gegenstand und Ablauf des Gesetzgebungsoutsourcings .....	20
III. Daten und Statistiken .....	22
IV. Benennung der Auftragnehmer .....	23
G. Entscheidungspräjudizierung .....	25
I. Beratung und Entscheidung .....	26
II. Ankereffekt .....	30
III. Verstärkende Faktoren .....	34
H. Fazit .....	37
2. Kapitel: Juristische Würdigung des Gesetzgebungsoutsourcings .....	38
A. Vorbemerkung .....	38
B. Regelung des Gesetzgebungsoutsourcings .....	39
I. Initiativrecht nach Art. 76 Abs. 1 GG .....	39
II. Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG .....	43

1. Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse .....	44
2. Ständige Aufgabe .....	46
III. Geschäftsordnungsrecht .....	48
C. Gesetzgebungsoutsourcing im Lichte sonstiger Verfassungsbindungen .....	49
I. Gesetzgebungsoutsourcing als informaler Prozess der Entscheidungsfindung .....	50
1. Begriff der Informalität .....	51
2. Spezifische Eigenart informaler Entscheidungsprozesse .....	52
3. Gesetzgebungsoutsourcing als informales Element im Entscheidungsfindungsprozess .....	53
4. Systemwidrigkeit als Grenzziehung informeller Praktiken .....	53
II. Verfassungsrechtliche Eingrenzung des Gesetzgebungsoutsourcings .....	54
1. Demokratieprinzip .....	54
a) Legitimation der Staatsgewalt .....	55
aa) Funktionell-institutionelle Legitimation .....	56
bb) Personell-organisatorische Legitimation .....	57
cc) Sachlich-inhaltliche Legitimation .....	57
dd) Legitimationsniveau .....	58
ee) Staatsgewalt als Legitimationsobjekt .....	60
b) Gesetzgebungsoutsourcing im Lichte der Legitimationsdogmatik .....	61
2. Gemeinwohl .....	64
a) Verpflichtung des Staates auf das Gemeinwohl .....	64
b) Begriff des Gemeinwohls .....	66
aa) Gemeinwohl a priori .....	67
bb) Gemeinwohl a posteriori .....	68
c) Gemeinwohl als Verfahrensproblem .....	70
d) Gesetzgebungsoutsourcing im gemeinwohlorientierten Gesetzgebungsverfahren .....	72
D. Fazit .....	76
 3. Teil: Gesetzgebungsoutsourcing im verfassungstheoretischen Kontext .....	79
<i>1. Kapitel: Verfassung</i> .....	79
A. Die normative Verfassung .....	80
B. Funktion der Verfassung .....	83
I. Verfassung als rechtliches Instrument zur Beschränkung staatlicher Macht .....	83

II. Verfassungsaufgaben in der modernen Staatlichkeit .....	84
C. Verfassung als „gute Ordnung“ .....	85
2. Kapitel: Verfassungsverständnis .....	86
A. Einleitung .....	86
I. Formelle Geltungskraft und materielle Normierungsdichte	87
II. Expansion und Konstitutionalisierung .....	87
III. Grundverständnis der Verfassung .....	89
1. Relevanz des Grundverständnisses .....	89
2. Restriktives und extensives Verfassungsverständnis .....	90
3. Wertordnung und Rahmenordnung .....	91
4. Prinzipientheorie nach <i>Alexy</i> und Rahmenordnungstheorie nach <i>Böckenförde</i> .....	94
B. Werttheorie des Bundesverfassungsgerichts .....	94
I. Nachzeichnung der verfassungsgerichtlichen Judikatur .....	96
1. Parteiverbotsurteile .....	96
2. Elfes-Urteil .....	97
3. Steuersplitting .....	98
4. Lüth-Urteil .....	99
5. Nachfolgende Entscheidungen .....	102
a) Blinkfüer-Beschluss .....	103
b) Schwangerschaftsabbruch I .....	103
c) Handelsvertreter-Beschluss .....	104
6. Gesamtverfassung als Wertordnung .....	105
II. Abwägung und Wertrangordnung .....	107
III. Fazit .....	109
C. Rahmenordnungstheorie nach <i>Ernst-Wolfgang Böckenförde</i> .....	110
I. Kritik an der Wertordnungsrechtsprechung .....	112
1. Frühe Kritik .....	113
2. Kritik <i>Böckenfördes</i> .....	114
a) Rechtsphilosophische Kritik .....	115
b) Dogmatische Kritik .....	117
c) Methodologische Kritik .....	119
aa) Charakter der Verfassungsbestimmungen .....	119
bb) Kritik der Abwägung .....	120
cc) Kompetenzproblematik .....	122
II. Aussagegehalt der Rahmenordnungstheorie .....	123
1. Gewährleistung der Freiheit <i>schlechthin</i> .....	125
2. Restriktive Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes .....	126
3. Stärkung der Stellung des Gesetzgebers .....	127
III. Begründung der Rahmenordnungstheorie .....	128

1.	Gesetzgebungsstaat und Jurisdiktionsstaat .....	129
a)	Prägender Kontext .....	130
b)	Staat und Verfassung .....	131
c)	Verfassungsstaat und Souveränität .....	133
2.	Kriterium der Letztentscheidung .....	135
IV.	Fazit .....	137
D.	Prinzipientheorie nach <i>Robert Alexy</i> .....	139
I.	Idee einer Prinzipientheorie .....	140
1.	Prinzipientheoretische Ansätze .....	140
2.	Ideengeschichtlicher Hintergrund .....	141
3.	Prinzipientheorie als bloße Strukturtheorie? .....	143
4.	Prinzipientheorie und Staatsorganisationsrecht .....	144
II.	Konkretisierung der Prinzipientheorie .....	145
1.	Trennungsthese .....	145
a)	Übereinstimmungsthese .....	146
b)	Schwache Trennungsthese .....	146
c)	Starke Trennungsthese .....	147
2.	Optimierungsthese .....	148
a)	Kollisionsverhalten .....	149
aa)	Regelkollision .....	150
bb)	Prinzipienkollision .....	150
cc)	Regel-Prinzipien-Kollision .....	152
dd)	Prinzipien im kollisionsfreien Raum .....	152
b)	<i>Prima facie</i> -Charakter .....	153
c)	Prinzipientheorie und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz .....	153
d)	Prinzipien und Werte .....	155
III.	Fazit .....	156
3.	<i>Kapitel: Verfassungstheoretische Kontextualisierung des Gesetzgebungsoutsourcings</i> .....	156
A.	Demokratieprinzip .....	157
I.	Gesetzgebungsoutsourcing und demokratische Legitimation nach Rahmenordnungsdenken .....	158
1.	Rahmenordnung und politischer Prozess .....	158
2.	Letztentscheidungskompetenz .....	161
3.	Rechtsprechung .....	167
4.	Übertragung auf das Gesetzgebungsoutsourcing .....	170
II.	Gesetzgebungsoutsourcing und demokratische Legitimation nach Prinzipiendenken .....	171
1.	Demokratie als Optimierungsgebot .....	173
a)	Prinzipiencharakter des Demokratieprinzips .....	173

b) Rechtsprechung .....	180
aa) Jüngere Judikatur .....	180
bb) Anknüpfung an Wertordnungsjudikatur .....	184
c) Optimierungsbedürftigkeit .....	186
2. Übertragung auf das Gesetzgebungsoutsourcing .....	188
a) Art. 76 Abs. 1 GG als Konkretisierung des Demokratieprinzips .....	188
b) Unmittelbare Prinzipiengeltung .....	189
3. Demokratische Rückbindung .....	194
a) Binnendemokratisierung .....	194
b) Stärkung der staatlichen Legitimationsverantwortung .....	195
B. Gemeinwohl .....	198
I. Gesetzgebungsoutsourcing und Gemeinwohlverfahren nach Rahmendenken .....	198
1. Gemeinwohl und Allgemeinheit der Bürger .....	199
2. Rahmen der Gemeinwohlkonkretisierung .....	202
II. Gesetzgebungsoutsourcing und Gemeinwohlverfahren nach Prinzipiendenken .....	204
1. Unzulänglichkeiten des formal-kompetenzorientierten Ansatzes .....	205
2. Gemeinwohlverpflichtung als Optimierungsgebot .....	207
3. Verfahrensoptimierung .....	210
4. Optimal-rationale Gesetzgebung .....	214
5. Verfahrenspflichten in der Rechtsprechung .....	218
a) Frühere Rechtsprechung .....	218
b) Jüngere Rechtsprechung .....	221
6. Grenzen der Verfahrensoptimierung .....	224
7. Gemeinwohlgefährdung durch Gesetzgebungsoutsourcing im Lichte des Optimierungsdenkens .....	227
C. Fazit .....	229
<i>4. Kapitel: Verfassung als Prinzipien- oder Rahmenordnung?</i> .....	233
A. Rechtsphilosophische Kritik am Wertdenken .....	233
B. Wahrung des gesetzgeberischen Entscheidungsspielraums .....	236
I. Gefahr des verfassungsgerichtlichen Jurisdiktionsstaates ....	237
II. Lösung der Prinzipientheorie .....	238
1. Entscheidung der Verfassung zugunsten einer Verfassungsgerichtsbarkeit .....	238
2. Keine <i>one-right-answer</i> -Theorie .....	241
3. Formelle Prinzipien .....	242

C.	Rahmenordnung und Homogenität des Volkes .....	245
I.	(Relative) Homogenität .....	245
II.	Kritik .....	247
1.	Homogenität als kontrafaktisches Konzept .....	247
2.	Verfassungsrechtliche Wertungen .....	248
3.	Grundkonsens statt Homogenität .....	251
4.	Böckenförde-Diktum .....	253
D.	Fazit .....	257
4. Teil:	Anforderungen an ein verfassungsmäßiges Gesetzgebungsoutsourcing .....	261
1. Kapitel:	<i>Grundbausteine einer verfassungsmäßigen Outsourcingpraxis</i> .....	262
2. Kapitel:	<i>Umsetzungsmöglichkeiten</i> .....	264
A.	Entwurfsphase .....	266
I.	Verfahren .....	266
II.	Voraussetzungen inhaltlicher Entscheidungsherrschaft .....	268
1.	Personelle Ressourcen .....	269
2.	Fachwissen .....	270
3.	Bearbeitungszeit .....	272
III.	Fazit .....	273
B.	Parlamentarisches Verfahren .....	273
I.	Transparenz .....	274
1.	Erkennbarkeit der Entwurfsdelegation .....	274
2.	Umfang des Transparenzgebotes .....	277
3.	Umsetzung des Transparenzgebotes .....	280
II.	Sachverstand .....	282
III.	Zeitliche Streckung des parlamentarischen Verfahrens .....	287
C.	Regelungsvorschlag .....	288
D.	Immunität des Ankereffekts .....	291
I.	Robustheit .....	292
1.	Sachverstand .....	292
2.	Transparenz .....	294
3.	Zeitliche Dimension .....	295
4.	Fazit .....	296
II.	Negatives Hypothesen-Testen als Korrekturmaßnahme? .....	296
III.	Gesetzgebungsoutsourcing und Ankereffekt .....	297

Literaturverzeichnis ..... 299

Register ..... 329