



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Legistische Grundrechtskontrolle
Instrumente und Methoden der intra- und interinstitutionellen
Grundrechtskontrolle in den unionalen und nationalen
Rechtsetzungsverfahren“**

Dissertation vorgelegt von Marcel Jäkel

Erstgutachter: Prof. Dr. Martin Borowski

Zweitgutachter: Prof. Dr. Katarina Weilert

Institut für Staatsrecht, Verfassungslehre und Rechtsphilosophie

Zusammenfassung der Dissertation

Legistische Grundrechtskontrolle

Instrumente und Methoden der intra- und interinstitutionellen Grundrechtskontrolle in den unionalen und nationalen Rechtsetzungsverfahren

Marcel Jäkel

Obgleich die Legitimität und die Reichweite der gerichtlichen Kontrolle parlamentarischer Gesetzgebung (judicial bzw. constitutional review) nach wie vor Gegenstand anhaltender Kontroversen sind, gehört es zur Realität der Gewaltenteilung, dass auch vom Parlament beschlossene Gesetze einer nachträglichen gerichtlichen Überprüfung unterzogen und gegebenenfalls aufgehoben werden. Erklärt das Bundesverfassungsgericht Normen für nichtig oder mit der Verfassung unvereinbar, liegt dem regelmäßig eine Verletzung grundrechtlicher Gewährleistungen zugrunde. Vor diesem Hintergrund wird dem Gericht vielfach die Funktion eines „Hüters der Grundrechte“ zugeschrieben. Eine vergleichbare Entwicklung lässt sich auf europäischer Ebene beobachten: Der Gerichtshof der Europäischen Union hat insbesondere seit der verbindlichen Geltung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) infolge des Vertrags von Lissabon seine Rolle als Instanz des Grundrechtsschutzes deutlich ausgebaut, indem er unionale Rechtsakte auch bei Grundrechtsverstößen zunehmend für unwirksam erklärt. Grundlage dieser Praxis ist die umfassende Bindung staatlicher bzw. supranationaler Gewalt an die Grundrechte, die im nationalen Verfassungsrecht aus Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG folgt und im Unionsrecht in Art. 6 Abs. 1, Abs. 3 EUV sowie Art. 51 Abs. 1 GRCh ihren Ausdruck findet. Die Einhaltung der Grundrechte stellt damit eine justiziable Mindestvoraussetzung für rechtmäßiges hoheitliches Handeln dar, wobei dies in besonderem Maße auch für die Gesetzgebung gilt.

Im Zuge dieser gerichtlichen Kontrolle haben sich im Laufe der Zeit spezifische verfahrensrechtliche und methodische Maßstäbe herausgebildet, anhand derer die Vereinbarkeit von Gesetzen bzw. Rechtsakten mit den Grundrechten überprüft wird. Entsprechend intensiv widmet sich die rechts- und politikwissenschaftliche Forschung der Frage nach der Rechtfertigung, Ausgestaltung und Begrenzung gerichtlicher Normenkontrolle sowie möglichen alternativen Kontrollmechanismen. Im Mittelpunkt stehen dabei sowohl die Analyse gerichtlicher Entscheidungslogiken als auch demokratietheoretische Überlegungen zum Spannungsverhältnis zwischen legislativer und judikativer Gewalt. Die wissenschaftliche Debatte konzentriert sich folglich überwiegend auf die Rolle der (Verfassungs-)Gerichte und deren nachträgliche Überprüfung gesetzgeberischer Entscheidungen. Demgegenüber bleibt die vorgelagerte Perspektive weitgehend unterbelichtet, also die Frage, inwieweit grundrechtliche Gesichtspunkte bereits im Stadium der Gesetzesvorbereitung und Gesetzesausarbeitung berücksichtigt werden, wer hierfür verantwortlich ist und welche Anforderungen insoweit bestehen. Angesichts der Bedeutung von Grund- und Menschenrechten als Gegenstand gesetzlicher Regelungen und Einschränkungen gewinnt jedoch gerade auch das Verfahren dieser Entscheidungsfindung an Relevanz. Umso bemerkenswerter erscheint es, dass dieser Aspekt bislang vergleichsweise wenig Beachtung gefunden hat, zumal vielfach betont wird, dass grundrechtliche Maßstäbe der Gesetzgebung nicht ausschließlich durch Gerichte entwickelt werden sollten. Teilweise wird vielmehr eine stärkere Einbindung grundrechtlicher Erwägungen in den politischen Gesetzgebungsprozess als bewusste Alternative zu einer fortschreitenden „Juridifizierung“ grundrechtlicher Aspekte verstanden. Trotz dieser Bedeutung wird den konkreten Instrumenten und Methoden der Rechtsetzung – gerade innerhalb der Rechtswissenschaft – bislang nur begrenzte Aufmerksamkeit geschenkt. Dies gilt insbesondere für Verfahren einer systematischen, vorgelagerten Prüfung von Gesetzen am Maßstab der Grundrechte, die als „legistische Grundrechtskontrolle“ zusammengefasst werden können.

Die vorliegende Untersuchung setzt an diesem Punkt an und richtet den Blick auf den Prozess der Grundrechtsprüfung im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens, der einer möglichen späteren (verfassungs-)gerichtlichen Kontrolle vorausgeht. Zunächst wird herausgearbeitet, welche Instrumente und Methoden einer solchen Kontrolle sowohl auf Ebene der Europäischen Union als auch in der deutschen Bundes- und Landesgesetzgebung existieren. Darauf aufbauend wird analysiert, ob und in welchem Umfang die Institutionalisierung dieser Kontrollmechanismen auf politischen Entscheidungen beruht oder rechtlich und/oder moralisch geboten ist und welche Zielsetzungen und Effekte mit ihr verbunden sind. Im Zentrum steht dabei u.a. die Frage, ob sich eine systematische legistische Grundrechtskontrolle auf Umfang und Intensität der nachfolgenden gerichtlichen Normenkontrolle auswirkt.

1. Kapitel: Grundrechtskontrolle und internes Rechtsetzungsverfahren

Im ersten Kapitel werden zunächst grundlegende begriffliche Klärungen vorgenommen. Dies betrifft insbesondere den zentralen und zugleich voraussetzungsvollen Begriff der Grundrechte. Für den Untersuchungsgegenstand werden Grundrechte in Abgrenzung zu den ihnen zugrunde liegenden moralischen Menschenrechten als positivrechtlich verankerte und damit rechtliche, also „juridische“ Rechte verstanden. Damit wird zugleich ein materieller Grundrechtsbegriff zugrunde gelegt, dem zufolge Grundrechte solche rechtlichen Positionen sind, die jedenfalls objektiv den Anspruch erheben, moralische Menschenrechte in verbindliches Recht zu überführen. Der Begriff „Rechtsetzung“ fungiert im Rahmend der Untersuchung ferner als Sammelbegriff für unterschiedliche legislative und exekutive Verfahren zum Erlass allgemeinverbindlicher Normen. Auf nationaler Ebene umfasst dies auf Bundesebene vor allem die Gesetzgebung durch Bundestag und Bundesrat sowie auf Landesebene durch die Landtage, mithin den Erlass formeller Gesetze. Eingeschlossen ist jedoch ebenso der Erlass von Rechtsverordnungen und Satzungen, also materieller Gesetze durch die Exekutive. Abschließend wird der Begriff der „legistischen“ Kontrolle konturiert und damit verdeutlicht, dass die Arbeit zugleich einen Beitrag zur Gesetzgebungs- bzw. Rechtsetzungslehre leisten will.

Zur Bestimmung der Eigenarten legistischer, das heißt vorgelagerter Grundrechtskontrollen werden im Anschluss zentrale Ausprägungen präventiver und reaktiver beziehungsweise nachgelagerter Grundrechtskontrollen dargestellt und voneinander abgegrenzt. Ausgangspunkt bildet dabei die Feststellung, dass gerichtliche Kontrolle, die an administrative oder legislative Prozesse anschließt, regelmäßig erst greift, wenn es bereits zu einer möglichen Grund- bzw. Menschenrechtsverletzung gekommen ist. Zudem unterliegt sie der strukturellen Begrenzung, dass rechtliche Bindung und rechtliche Kontrolle staatlichen Handelns nicht notwendig deckungsgleich sind. Hervorzuheben sind insoweit insbesondere eingeschränkte gerichtliche Kontrollbefugnisse infolge von Jurisdiktionsfreiräumen, Entscheidungsspielräumen sowie begrenzten individuellen Rechtsschutzmöglichkeiten. Gerade im Bereich der Grundrechte können somit Abweichungen zwischen rechtlicher Bindung und externer Kontrolle auftreten. Gleichzeitig gilt es jedoch zu betonen, dass die grundrechtliche Maßstabsfunktion, die sich aus dem Vorrang der Verfassung beziehungsweise des unionalen Primärrechts ergibt, für alle an der Rechtsetzung beteiligten Organe und Körperschaften unabhängig davon gilt, ob und in welchem Umfang diese Bindung tatsächlich durch externe Kontrollinstanzen überprüft und durchgesetzt wird. Zwischen rechtlicher Bindung und interner Kontrolle dürfen daher keine Divergenzen bestehen.

Vor diesem Hintergrund wird der Frage nachgegangen, wie eine vorgelagerte, interne Grundrechtskontrolle ausgestaltet sein kann, um diese Bindungswirkung praktisch wirksam werden zu lassen. Zu diesem Zweck werden zunächst – auch unter rechtsvergleichender Perspektive – einige zentrale Mechanismen legistischer Gesetzeskontrolle dargestellt. Daran anschließend richtet sich der Blick auf Methoden und Techniken der Normsetzung.

Ausgangspunkt ist hierbei die normative Feststellung, dass die Verfassungs- beziehungsweise Primärrechtsordnung zwar einen institutionellen Rahmen für die äußere Rechtsetzung vorgeben, indem sie Zuständigkeiten, Beteiligungsrechte und grundlegende Verfahrensabläufe regeln, sie das konkrete Verfahren der Normvorbereitung, Normausarbeitung und Normprüfung jedoch weitgehend offenlassen. Nach einer kurzen Darstellung verfassungs- und primärrechtlicher Ansätze der Gesetzgebungslehre wird eine für die Untersuchung wesentliche Erkenntnis herausgearbeitet: Dem Initiativverfahren, insbesondere dem formellen und materiellen Initiativrecht der Kommissions- und Ministerialbürokratien, kommt im legislatischen Prozess der Normvorbereitung, -ausarbeitung und -prüfung eine faktisch herausragende Bedeutung als materiell prägende Phase der Gesetzgebung zu. Daraus folgt, dass den hierbei eingesetzten Instrumenten und Methoden der Kommissions- und Ministerialverwaltungen im Rechtsetzungsverfahren besondere Aufmerksamkeit zukommt. Anknüpfend daran wird die Entwicklung von Konzepten „guter Gesetzgebung“ beziehungsweise „Besserer Rechtsetzung“ auf unionaler wie auch auf deutscher Ebene nachgezeichnet. Dabei wird herausgestellt, dass auf Unionsebene eine Vielzahl interinstitutioneller Vereinbarungen zwischen den an der Rechtsetzung beteiligten Organen existiert, die auf eine verbesserte Kooperation und Koordinierung im unionalen Rechtsetzungsprozess abzielen. Ergänzend wurden verschiedene intrainstitutionelle Maßnahmen durch die einzelnen Unionsorgane ergriffen, die deren interne Arbeitsabläufe strukturieren und konkrete Handlungsleitlinien für die legislative Praxis formulieren. Vor diesem Hintergrund zeigt sich, dass auch die Instrumente und Methoden legislatischer Grundrechtskontrolle eng mit diesen Entwicklungen verknüpft sind.

2. Kapitel:

Grundrechtskontrollen in den Rechtsetzungsverfahren der Europäischen Union

Das zweite Kapitel richtet den Blick der Untersuchung auf die Organe, Instrumente und Verfahren legislativer Grundrechtskontrolle auf der Ebene der Europäischen Union. Die unionale Rechtsetzung ist durch eine Vielzahl beteiligter Akteure geprägt, die in unterschiedlichen Verfahrensformen sowie in variierenden Phasen der Kooperation und Koordinierung zusammenwirken. Zugleich erweist sich der Grundrechtsschutz auf Unionsebene vor dem Hintergrund der doppelten Struktur der Europäischen Union – einerseits als Staatenverbund und andererseits als mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattete supranationale Organisation – als besonders komplex. Im einleitenden Abschnitt des Kapitels (A.) werden daher zunächst sowohl der unionsrechtliche Grundrechtsschutz in das Mehrebenensystem der Grund- und Menschenrechtsschutzordnungen eingeordnet als auch die Grundlagen der legislativen Verfahren auf Unionsebene dargestellt. Neben dem primärrechtlichen und geschäftsordnungsrechtlichen Rahmen stehen dabei insbesondere die reformalisierte Rechtsetzungspraxis der sogenannten Trilogie sowie die *early first reading agreements* als Ausdruck einer organübergreifenden Selbstkoordination im Mittelpunkt.

Im Anschluss daran wird das legislative Initiativrecht der Europäischen Kommission vertieft analysiert (B.). Anlass hierfür ist die herausgehobene Stellung, die der Methodisierung und Systematisierung der kommissionsinternen Arbeit im Bereich der sekundärrechtlichen Normsetzung aufgrund der richtungsgebenden Rolle der Kommission im unionalen Rechtsetzungsprozess zukommt. Neben der materiell determinierenden Wirkung des Initiativrechts, das nicht nur den Zeitpunkt, sondern regelmäßig auch Inhalt, Form, und Regelungsdichte eines Rechtsetzungsvorhabens beeinflusst, rückt insbesondere dessen praktische Ausgestaltung in den Fokus der Untersuchung. Zu diesem Zweck wird zunächst die Organisationsstruktur der Europäischen Kommission näher beleuchtet, bevor die innerhalb dieser Struktur ablaufenden Prozesse der Normvorbereitung, Normausarbeitung und Normprüfung – mithin die Abläufe des *policy making* und des *legislative drafting* – analysiert werden.

Einen zentralen Schwerpunkt der Untersuchung bildet sodann die detaillierte Rekonstruktion und Bewertung der grundrechtsspezifischen Ausgestaltung des kommissionsinternen Initiativverfahrens (C.). Bereits vor der Existenz der GRCh lassen sich innerhalb der internen Arbeitsabläufe der Kommission seit den 1980er-Jahren erste Ansätze einer legislativen Grundrechtskontrolle ausmachen. Einen entscheidenden Impuls für die weitere Ausdifferenzierung entsprechender Instrumente und Methoden stellte jedoch die Proklamation der GRCh dar. Bereits kurze Zeit nach deren Verkündung erklärte die Kommission aus diesem „historischen Ereignis“ konkrete Konsequenzen zu ziehen. Die in der Charta garantierten Rechte sollten fortan als verbindlicher Leitmaßstab für sämtliches Handeln der Kommission und als zentrale Anforderung ihrer täglichen Verwaltungspraxis gelten. Anknüpfend an diese Selbstverpflichtung zeichnet die Untersuchung die schrittweise Ausformung der eingesetzten Instrumente und Methoden legislativer Grundrechtskontrolle anhand zahlreicher Kommissionsdokumente nach, die in den rund 25 Jahren seit der Proklamation der Charta veröffentlicht wurden. Exemplarisch zu nennen sind hierbei etwa die Einführung einer sogenannten Grundrechts-Checkliste sowie der Erlass operativer Leitlinien zur Berücksichtigung der Grundrechte im Rahmen von Folgenabschätzungen.

Es wird aufgezeigt, dass die legislative Grundrechtskontrolle eng in die unionalen Bestrebungen einer „Besseren Rechtsetzung“ eingebettet wurde. Als zentrale Referenzdokumente werden insbesondere die Interinstitutionelle Vereinbarung über Bessere Rechtsetzung, die Better Regulation Guidelines sowie die Better Regulation Toolbox untersucht. Die Analyse identifiziert vier wesentliche Instrumente legislativer Grundrechtskontrolle: grundrechtsbezogene Konsultationsverfahren, (Grundrechts-) Folgenabschätzungen, institutionalisierte Rechtsprüfungen sowie Evaluierungen. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei der organisatorischen Verankerung und der operativen Ausgestaltung der Grundrechtsfolgenabschätzungen. Mit diesem Instrument soll insbesondere ermittelt werden, ob und in welchem Umfang einzelne politische Handlungsoptionen, die in einen Legislativvorschlag oder Rechtsakt aufgenommen werden sollen, Auswirkungen auf Grundrechte haben, ob sie einen Eingriff in solche Rechte darstellen würden und ob ein Eingriff im Hinblick auf die verfolgten Ziele erforderlich und angemessen wäre. Neben den Potenzialen des Instruments werden dabei auch seine gegenwärtigen strukturellen und praktischen Defizite kritisch analysiert. Im Kontext der Normprüfung werden zudem insbesondere die Tätigkeit des Regulatory Scrutiny Board (RSB) sowie die Rolle des Juristischen Dienstes der Kommission näher untersucht. Kritisch gewürdigt wird darüber hinaus der Umfang der grund- und menschenrechtlichen Referenzdokumente, die im Rahmen der Prüfung herangezogen werden.

Nach der Betrachtung der ebenfalls relevanten kommissionellen Rechtsetzungsverfahren durch delegierte Rechtsakte gemäß Art. 290 Abs. 1 AEUV und Durchführungsrechtsakte nach Art. 291 Abs. 2 AEUV, für die die Untersuchung ebenfalls eine Relevanz legislativer Grundrechtskontrolle feststellt (D.), verlagert sich der Fokus auf die Verantwortung der Mitgesetzgeber im Hinblick auf eine grundrechtskonforme Rechtsetzung. Untersucht wird insoweit, welche Vorkehrungen das Europäische Parlament und der Rat in dieser Hinsicht getroffen haben. Für das Europäische Parlament bildet hierbei Art. 40 seiner Geschäftsordnung den Ausgangspunkt der Untersuchung. Ein besonderes Augenmerk wird insofern auf die Tätigkeit des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) sowie auf die Überprüfung und ergänzende Erstellung von Folgenabschätzungen durch die beim Wissenschaftlichen Dienst angesiedelte Ex-Ante Impact Assessment Unit (IMPA) des Parlaments gelegt. Für den Rat zeigt sich demgegenüber, dass Schritte zur Etablierung einer legislativen Grundrechtskontrolle erst nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und der damit einhergehenden primärrechtlichen Verankerung der GRCh unternommen wurden und dabei maßgeblich an die Vorarbeiten der anderen beiden Organe, insbesondere der Kommission, anknüpfen. So wurden in Zusammenarbeit mit dem Juristischen Dienst des Rates von der zuständigen Arbeitsgruppe insbesondere Leitlinien und eine Prüfliste zur Überprüfung

der Grundrechtskonformität erarbeitet. Für die organübergreifende Zuständigkeitsverteilung und Zusammenarbeit der drei Organe werden im Folgenden Defizite identifiziert und Reformansätze entwickelt. Entsprechendes gilt für die abschließend untersuchte Rolle der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA). Im Mittelpunkt steht hierbei insbesondere die Befugnis zur Abgabe von Stellungnahmen („Opinions“) zu Legislativvorschlägen nach Art. 4 Abs. 1 lit. d) der Verordnung (EG) Nr. 168/2007.

3. Kapitel: Grundrechtskontrollen in der Bundes- und Landesgesetzgebung

Nachdem das zweite Kapitel die unionale Rechtsetzung in den Mittelpunkt gestellt und aufgezeigt hat, wie die Organe der Europäischen Union schrittweise Instrumente und Methoden entwickelt haben, um eine grundrechtskonforme Rechtsetzung auf Unionsebene sicherzustellen, richtet das dritte Kapitel den Blick auf die nationale Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland. Im Zentrum steht dabei die Frage, ob und in welcher Ausprägung vergleichbare Instrumente und Methoden, wie sie auf unionaler Ebene identifiziert wurden, auch im Rahmen der Bundes- und Landesgesetzgebung existieren. Zunächst wird die Gesetzgebung auf Bundesebene untersucht (A.). In Anlehnung an die im zweiten Kapitel gewählte Vorgehensweise werden hierfür zunächst der Gesetzgebungsprozess sowie das legislative Initiativrecht der Bundesregierung analysiert, indem der Ablauf der Gesetzesvorbereitung, -ausarbeitung und -prüfung untersucht wird. Besonderes Augenmerk gilt dabei der Frage, ob und in welchem Umfang grundrechtliche Gesichtspunkte in internen und externen Konsultationsverfahren sowie im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung berücksichtigt werden. Als nationale Besonderheit wird das verfassungsrechtliche Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG einer vergleichenden Untersuchung mit der Zitierpraxis auf Unionsebene unterzogen. Die Untersuchung gelangt allgemein zu dem Ergebnis, dass die Instrumente und Methoden der Bundesgesetzgebung in Deutschland bereits unabhängig von einer verstärkten Einbindung grundrechtlicher Erwägungen eines Konsolidierungsprozesses bedürfen, da eine Vielzahl teils uneinheitlicher und nicht ressortübergreifend abgestimmter Leitfäden und Arbeitshilfen existiert. Im Zusammenhang mit der ressortbezogenen Beteiligung nach § 45 Abs. 1 S. 1 Alt. 1, S. 2 und S. 3 sowie § 46 GGO wird insbesondere die Mitwirkung der beiden Verfassungsressorts in den Blick genommen, wobei der Fokus auf der Rechtsprüfung durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) liegt.

Im Anschluss an die ministerialen Vorarbeiten wird das Verfahren der parlamentarischen Beratung und Beschlussfassung im Bundestag untersucht, welches dieser im Rahmen seines Selbstorganisationsrechts nach Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG in seiner Geschäftsordnung (GOBT) näher ausgestaltet hat. Während für die Ministerialverwaltungen der Bundesministerien zahlreiche Vorgaben und Arbeitshilfen für die legistische Praxis bestehen, fehlen vergleichbare Regelwerke für den Bundestag weitgehend. Ebenso unterbleibt eine systematische Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen durch das Parlament. Dies gilt erst recht für eine methodisch ausdifferenzierte parlamentarische Grundrechtsfolgenabschätzung. Vorgaben für den Umgang mit Ergebnissen von Gesetzesfolgenabschätzungen bestehen allenfalls punktuell. Die Einholung auch grundrechtlicher Expertise erfolgt im parlamentarischen Verfahren vor allem im Wege von Sachverständigenanhörungen gemäß § 70 Abs. 1 GOBT. Vor diesem Hintergrund wird angeregt, im Bundestag institutionalisierte Verfahren oder zumindest Leitlinien zu etablieren, die einen verstärkten eigenständigen parlamentarischen Beitrag zur legistischen Grundrechtskontrolle ermöglichen. Auch für den Bundesrat lassen sich keine spezifisch ausdifferenzierten Instrumente oder Methoden einer solchen Kontrolle feststellen. Das Prüfverfahren im Bundespräsidialamt umfasst zwar in Grenzen auch eine materielle Verfassungskontrolle, vermag jedoch keinen eigenständigen und substantiellen Beitrag zur legistischen Grundrechtskontrolle zu leisten.

In Bezug auf die Gesetzgebung auf Landesebene werden im Anschluss an die Untersuchung der Bundesebene sowohl strukturelle Parallelen als auch institutionelle Besonderheiten herausgearbeitet. Hervorzuheben sind hierbei insbesondere die auf Landesebene eingerichteten Normenkontrollräte, Normprüfungskommissionen oder vergleichbare Normprüfstellen, die die jeweiligen Landesregierungen bei der Überprüfung von Gesetzentwürfen unterstützen oder entsprechende Prüfprozesse begleiten. Gleichwohl zeigt die Untersuchung, dass auch auf Landesebene keine spezifischen und systematisch ausformulierten Vorgaben für eine legistische Grundrechtskontrolle, insbesondere in Gestalt einer Grundrechtsfolgenabschätzung, bestehen. Grund- und menschenrechtliche Aspekte werden auch in den internen Gesetzgebungsvorgaben der Ministerialverwaltungen der Länder nicht durchgängig und strukturiert berücksichtigt. Lediglich vereinzelt finden sich bereichsspezifische Ansätze, die jedoch keine kohärente Systematik erkennen lassen. Im Hinblick auf die parlamentarische Verantwortung für die Qualität der Gesetzgebung und insbesondere für die Wahrung der Grundrechte wird schließlich auf die Besonderheit hingewiesen, dass einzelne Landtage eigenständige Gesetzgebungs- oder Beratungsdienste eingerichtet haben, denen im Rahmen einer legistischen Grundrechtskontrolle eine nicht unerhebliche unterstützende Funktion zukommen kann.

4. Kapitel:

Dimensionen der Verpflichtung und Zwecke der legistischen Grundrechtskontrolle

Das abschließende vierte Kapitel der Untersuchung widmet sich der Frage, ob die Einführung und Ausgestaltung entsprechender intra- und interinstitutioneller Mechanismen der legistischen Grundrechtskontrolle politisch kontingent sind oder ob sie rechtlich und/oder moralisch vorgegeben sind. Darüber hinaus werden die mit der Etablierung und Ausdifferenzierung legistischer Grundrechtskontrollen verfolgten Zwecke näher herausgearbeitet und bewertet.

Der in den vorherigen Kapiteln bereits angelegte Verantwortungsgedanke wird hierbei ausdrücklich aufgegriffen: Wer einen grundrechtsrelevanten Rechtsakt erlässt, trägt selbst die Verantwortung für dessen Vereinbarkeit mit den Grundrechten. Die Grundrechtskonformität von Gesetzen bzw. Rechtsakten ist somit im Ergebnis keine politische Ermessensfrage, sondern bildet eine verbindliche rechtliche Vorgabe des Verfassungs- bzw. Primärrechts. Bereits die Rechtsetzungsverfahren sollen insoweit die Verfassungs- und Primärrechtskonformität der erlassenen Normen sicherstellen. Gleichwohl gelangt die Untersuchung zu dem Ergebnis, dass die konkreten Instrumente und Methoden der legistischen Grundrechtskontrolle überwiegend nicht unmittelbar verfassungs- oder primärrechtlich vorgegeben sind. Es handelt sich vielmehr um nicht einklagbare Handlungserwartungen in Gestalt von Obliegenheiten. Zwar finden sich vereinzelt sowohl im unionalen Sekundärrecht, im einfachen nationalen Gesetzesrecht sowie in völkerrechtlichen Menschenrechtsverträgen rechtliche Vorgaben, die insbesondere grundrechtliche Konsultationselemente betreffen. Diese bleiben jedoch Ausnahmen und stellen – ihrem Normtyp entsprechend – regelmäßig keine Gültigkeitsmaßstäbe für Gesetze oder Rechtsakte dar. In ihrer konkreten Ausformung sind die Instrumente und Methoden der legistischen Grundrechtskontrolle daher überwiegend als Ausdruck politischer Selbstorganisation zu verstehen. Sie wurzeln vor allem in der Geschäftsordnungsautonomie und Organisationsgewalt der Unions- und Verfassungsorgane und manifestieren sich im intra- und interinstitutionellen Selbstorganisationsrecht, durch das interne Abläufe und kooperative Verfahren ausgestaltet werden.

Der Umstand, dass diese Instrumente und Methoden in der Regel nicht auf justiziablen Rechtspflichten beruhen, deren Verletzung unmittelbar zur Nichtigkeit oder Ungültigkeit eines Gesetzes bzw. Rechtsakts führen würde, bedeutet jedoch nicht, dass die Durchführung oder Unterlassung legistischer Grundrechtskontrollen rechtlich folgenlos bliebe. Vielmehr wird im Ergebnis vorgeschlagen, der (Nicht-)Durchführung sowie der Transparenz entsprechender

Kontrollen – in Anlehnung an prozedurale Ansätze in den verschiedenen Gerichtsbarkeiten – Bedeutung für die Gewichtung der Entscheidungskompetenz der Legislative beziehungsweise Exekutive beizumessen und hieran den Umfang des gerichtlich zuerkannten Einschätzungsspielraums des Gesetzgebers zu knüpfen. Die Entscheidungskompetenz des Gesetzgebers und die ihr korrespondierenden Spielräume weisen demnach ein variables Gewicht auf, das unter anderem von der Qualität und Durchführung legislativer Grundrechtskontrollen abhängt. Dabei wird deutlich, dass nicht allein „der Gesetzgeber“ im engeren Sinne, also insb. das Parlament, den primären Zugriff auf die Beurteilung der Grundrechtskonformität eines Gesetzes besitzt. Ein wesentlicher Teil der legislativen Arbeit im Allgemeinen und der legislativen Grundrechtskontrolle im Besonderen wurde vielmehr als administrativ geprägt ausgemacht und findet innerhalb der allgemeinen sowie der speziell hierfür eingerichteten Fachreferate und Dienste der Kommissions- und Ministerialverwaltungen statt. Es erscheint daher sachgerecht, diese prägenden Vorarbeiten auch in die gerichtliche ex-post-Bewertung einzubeziehen.

Abschließend werden in der Untersuchung weitere Wirkungen und Begleiterscheinungen untersucht, die eng mit der Institutionalisierung einer legislativen Grundrechtskontrolle verbunden sind. Hierzu zählen insbesondere der von der Europäischen Kommission verfolgte Zugewinn an Transparenz und Legitimation sowie die von ihr bezweckte Herausbildung einer „Kultur der Grundrechte“, die als Element der Menschenrechtsbildung verstanden wird.

Die Arbeit erscheint im Verlag Duncker & Humblot, Berlin.