

Angela Schwerdtfeger

# Krisengesetzgebung

Funktionsgerechte Organstruktur und  
Funktionsfähigkeit als Maßstäbe der Gewaltenteilung

Mohr Siebeck

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	V
Inhaltsverzeichnis . . . . .	VII
<i>Einführung</i> . . . . .	1
§ 1 Krisenbewältigung im Gesetzgebungsverfahren der Normallage . . .	6
I. Der Krisenbegriff . . . . .	6
1. Die Entwicklung des Krisenbegriffs . . . . .	6
2. Die maßgeblichen Krisenmerkmale . . . . .	8
3. Die Gefahr der Instrumentalisierung . . . . .	10
II. Die Wahl des Gesetzgebungsverfahrens gemäß Art. 76 ff. GG . .	11
1. Der Verzicht auf Notstandsbefugnisse . . . . .	11
2. Die Abgrenzung zum Gesetzgebungsnotstand . . . . .	13
III. Ausdifferenzierung der Krisengesetzgebung . . . . .	13
1. Zeitliche Ausdifferenzierung der Krisengesetzgebung . . . . .	14
2. Ausdifferenzierung der Krisenmerkmale . . . . .	14
3. Unsicherheiten der Einordnung . . . . .	17
4. Varianz der Krisengesetzgebung . . . . .	18
§ 2 Die Krisengesetzgebung als Gegenstand der Gesetzgebungswissenschaft . . . . .	20
I. Gesetzgebungswissenschaft und Gesetzgebungslehre . . . . .	20
II. Begriffsjustierung im Kontext der Krisengesetzgebung . . . . .	21
<i>Erster Teil: Phänomene der Krisengesetzgebung</i> . . . . .	25
§ 3 Das Gesetzgebungsverfahren . . . . .	27
I. Beschleunigungsphänomene . . . . .	27
1. Allgemeine Reduzierung der Verfahrensdauer . . . . .	27
2. Besondere Beschleunigungsphänomene bei Regierungsentwürfen . . . . .	36
a) Fristverkürzungen . . . . .	37
b) Aus der Mitte des Bundestages eingebrachte Regierungsentwürfe . . . . .	38
c) Externer Sachverstand in der Entwurfserarbeitung . . . . .	41
II. Parteipolitische und interinstitutionelle Verschiebungen . . . . .	43

III. Einflussnahme über die Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes . . . . .	137
1. Abweichender Prüfungsmaßstab bei völkerrechtlichen Verträgen . . . . .	138
2. Bedingte Ratifikation völkerrechtlicher Verträge . . . . .	139
IV. Folgen für das Verhältnis zwischen den Verfassungsorganen . . . . .	139
1. Bedeutungszuwachs des Bundesverfassungsgerichts . . . . .	139
2. Bedeutungszuwachs des Parlaments und weiterer Akteure . . . . .	141
3. Krisenbedingte Erklärungsansätze . . . . .	142
§ 6 Das Verhältnis der Krisengesetzgebung zur allgemeinen Gesetzgebung . . . . .	144
<i>Zweiter Teil: Verfassungsrechtliche Einordnung und Bewertung . . . . .</i>	<i>147</i>
§ 7 Die konkreten Verfassungsvorgaben . . . . .	149
I. Das Gesetzgebungsverfahren . . . . .	149
1. Die Entstehung des Gesetzentwurfs . . . . .	150
a) Externer Sachverstand in der Entwurfserarbeitung . . . . .	151
b) Aus der Mitte des Bundestages eingebrachte Regierungsentwürfe . . . . .	152
2. Die Einbringung beim Bundestag – Unvollständige Gesetzesvorlagen . . . . .	153
3. Vorgelagerte Äußerungsmöglichkeiten von Verfassungsorganen . . . . .	155
4. Die Gesetzesberatungen und der Gesetzesbeschluss . . . . .	156
a) Zeitvorgaben – Beschleunigung und Ratifikationslagen . . . . .	156
b) Der Ablauf der Beratungen – Abweichler . . . . .	159
5. Die Beteiligung des Bundesrates . . . . .	159
6. Ausfertigung und Verkündung . . . . .	161
7. Die Einbindung in supra- und internationale Entscheidungsstrukturen . . . . .	161
II. Die Gesetzesgestaltung . . . . .	163
III. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts . . . . .	164
IV. Weitere verfassungsrechtliche Ansatzpunkte . . . . .	165
§ 8 Die maßgeblichen Verfassungsprinzipien . . . . .	166
I. Die Außenperspektive auf die deutsche Krisenbewältigung . . . . .	166
1. Exekutive Maßnahmen als erste Reaktion auf Krisen . . . . .	167
2. Gesetzliche Delegation von Entscheidungen an die Exekutive . . . . .	170
3. Exekutive Prägung der Handlungsformen der Krisenbewältigung . . . . .	171
4. Bestätigung der verfassungsrechtlichen Problemverortung . . . . .	172

II. Die Gewaltenteilung als vereinende Perspektive . . . . .	173
1. Horizontale Gewaltenteilung als Unterfall der Gewaltengliederung . . . . .	174
2. Die Zwecke der Gewaltenteilung . . . . .	175
3. Vereinigung von Rechtsstaat und Demokratie in der Gewaltenteilung . . . . .	176
a) Das Zusammenspiel der Verfassungsprinzipien . . . . .	176
b) Gewaltenteilung und Parlamentsgesetzesvorbehalt . . . . .	178
4. Einzelkomponenten des Gewaltenteilungsprinzips . . . . .	181
a) Die Verantwortungskomponente . . . . .	181
b) Die Rationalitätskomponente . . . . .	184
§ 9 Die funktionsgerechte Organstruktur als Maßstab . . . . .	186
I. Die Verfassungsorgane als Bezugsobjekte . . . . .	186
1. Die Dimensionen der Gewaltenteilung . . . . .	186
2. Die Rolle der Verfassungsorgane in der Krisengesetzgebung . . . . .	188
3. Die Maßgeblichkeit der Organadäquanz für die Krisengesetzgebung . . . . .	191
II. Das Anwendungspotenzial des Grundsatzes funktionsgerechter Organstruktur . . . . .	192
1. Die Konkretisierungsleistung des Verfassungsprinzips . . . . .	193
a) Die textliche Unschärfe . . . . .	193
b) Der selbständige Gehalt . . . . .	193
c) Die Anwendbarkeit im Einzelfall . . . . .	194
2. Die Abhängigkeit der Gewaltenteilung von Verfassungssystem und -realität . . . . .	196
a) Das Kontextualisierungsbedürfnis . . . . .	197
b) Gesetzgebung im parlamentarischen Regierungssystem und Parteienstaat . . . . .	197
c) Die unterschiedliche Rolle von Opposition und Parlamentsmehrheit . . . . .	201
d) Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts . . . . .	204
III. Offene Verfassungsstaatlichkeit und europäische Integration . . . . .	207
1. Die normativen Grundlagen . . . . .	207
2. Vereinbarkeit mit dem Grundsatz funktionsgerechter Organstruktur . . . . .	208
a) Die internationalen Beziehungen . . . . .	208
b) Die europäische Integration . . . . .	212
(1) Primärrecht . . . . .	212
(2) Sekundärrecht . . . . .	214
(3) Funktionsgerechte Organstruktur in der europäischen Integration . . . . .	215

3. Auslandseinsätze der Bundeswehr als Modell . . . . .	217
a) Gemeinsamer Ausgangspunkt Krise . . . . .	217
b) Rückführung auf den Grundsatz funktionsgerechter Organstruktur . . . . .	219
c) Funktionsgerechter Entscheidungsverbund in Krisen . . . .	221
§ 10 Die Funktionsfähigkeit der Gesetzgebung –	
Eine verfassungsrechtliche Rekonstruktion . . . . .	223
I. Die Diskussion um die Grenzen des Gesetzesvorbehalts . . . . .	223
II. Die Rechtsprechung zur Funktionsfähigkeit von Legislative und Parlament . . . . .	226
1. Varianz der Entscheidungen . . . . .	226
a) Variierende Begrifflichkeiten . . . . .	226
b) Unterschiedliche Weite der Bezugnahme . . . . .	227
2. Die grundgesetzliche Aufgabenzuweisung als Ausgangspunkt . . . . .	229
a) Die grundgesetzliche Aufgabenzuweisung in der Rechtsprechung . . . . .	229
b) Grundgesetzliche Normen zum Schutz der Funktionsfähigkeit . . . . .	230
3. Kriterien für die Anwendung im Einzelfall . . . . .	231
a) Die Wirkungsweise der Funktionsfähigkeit . . . . .	232
b) Rechtserhebliche Einflussfaktoren auf die Funktionsfähigkeit . . . . .	233
(1) Der Zeitdruck bei der Entscheidungsfindung . . . . .	234
(2) Die Vertraulichkeit des Entscheidungsgegenstandes . .	235
(3) Das Ansehen der Verfassungsorgane . . . . .	237
(4) Die Komplexität des Entscheidungsgegenstandes . . .	237
c) Gewicht und Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit . . . . .	238
d) Die Beurteilung von Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit . . . . .	242
4. Anhaltspunkte für eine verfassungsrechtliche Verortung . . .	243
III. Die Rechtsprechung zur Funktionsfähigkeit weiterer Bezugsobjekte . . . . .	245
1. Die Rechtsprechung mit Bezug zur Gesetzgebung und zum Parlament . . . . .	246
a) Die Rechtsprechung zu anderen Verfassungsorganen . . .	246
b) Die Rechtsprechung zum parlamentarischen Regierungssystem . . . . .	249
c) Die Rechtsprechung zur militärischen Landesverteidigung . . . . .	250
2. Überblick über die weitere Rechtsprechung . . . . .	252

3. Parallelen in der Rechtsprechung zur Funktionsfähigkeit . . .	255
a) Grundgesetzliche Aufgabenzuweisung und Bezugsobjekte . . . . .	256
b) Grundgesetzliche Normen zum Schutz der Funktionsfähigkeit . . . . .	256
c) Wirkungsweise der Funktionsfähigkeit und Einflussfaktoren . . . . .	257
d) Erforderliche Beeinträchtigung und Beurteilungsmacht . .	259
4. Weitere Erkenntnisse zur verfassungsrechtlichen Verortung .	260
IV. Grundgesetzliche Anknüpfungspunkte für die Funktionsfähigkeit . . . . .	262
1. Die Funktionsfähigkeit als Konsequenz der Einrichtung? . . .	263
2. Das Fehlen einer ausdrücklichen Regelung . . . . .	265
3. Kritik . . . . .	267
V. Die Funktionsfähigkeit als Fortführung des Grundsatzes funktionsgerechter Organstruktur . . . . .	269
1. Die staatliche Aufgabenerfüllung als gemeinsamer Ausgangspunkt . . . . .	269
2. Einordnung in den normativen Rahmen . . . . .	271
3. Rückbindung der Wirkungsweise und der Einflussfaktoren .	271
4. Bestimmung des Gewichts der Beeinträchtigung und der Beurteilungsmacht . . . . .	273
§ 11 Die Krisengesetzgebung aus der gewaltenteiligen Perspektive . . . .	275
I. Parallelen der Krisengesetzgebung zum Notstandsrecht . . . . .	275
1. Die Notstandsregelungen und der Zeitfaktor . . . . .	276
2. Die Notstandsregelungen und die Missbrauchsgefahr . . . . .	277
II. Konkretisierung von Untersuchungsgegenstand und -maßstab . . . . .	279
III. Die funktionsgerechte Organstruktur für die Krisengesetzgebung . . . . .	280
1. Zusammenführung der Charakteristika von Verfassungsorganen und Krisen . . . . .	280
2. Die Eignung der Verfassungsorgane zur Krisenbewältigung . . . . .	282
3. Krisengesetzgebung im Entscheidungsverbund von Parlament und Regierung . . . . .	284
IV. Die gewaltenteilige Perspektive auf das Gesetzgebungsverfahren . . . . .	285
1. Die Entstehung des Gesetzentwurfs . . . . .	285
a) Externer Sachverstand in der Entwurfserarbeitung . . . . .	286
b) Aus der Mitte des Bundestages eingebrachte Regierungsentwürfe . . . . .	289

2. Die Einbringung beim Bundestag – Unvollständige Gesetzesvorlagen . . . . .	289
3. Die Gesetzesberatungen und der Gesetzesbeschluss . . . . .	291
a) Beschleunigung und Ratifikationslagen . . . . .	291
b) Abweichter . . . . .	295
4. Ausfertigung und Verkündung . . . . .	296
5. Die Einbindung in supra- und internationale Entscheidungsstrukturen . . . . .	298
a) Konsequenzen der funktionsgerechten Organstruktur für die europäische Integration . . . . .	298
(1) Parlamentsrechte in Angelegenheiten der Europäischen Union . . . . .	298
(2) Gesetzgebungsverfahren unter europäischem Einfluss . . . . .	300
b) Verhinderung verfassungswidriger Bindungen nach außen . . . . .	301
c) Die Funktionsfähigkeit völkerrechtlicher Beziehungen und der Unionsrechtsordnung . . . . .	302
V. Die gewaltenteilige Perspektive auf die Gesetzesgestaltung . . . . .	303
1. Die ausgleichende Funktion der Gesetzesgestaltung . . . . .	303
2. Die Kontrolle nachfolgender Exekutiventscheidungen . . . . .	306
a) Gründe für die Normierung von Parlamentsrechten . . . . .	306
b) Vielfalt der Parlamentsrechte . . . . .	308
c) Allgemeine Anforderungen an die Parlamentsrechte . . . . .	309
3. Die institutionalisierte Gesetzeskontrolle . . . . .	312
a) Gründe für die Gesetzeskontrolle . . . . .	313
b) Gesetzgeberische Beobachtungspflicht und institutionalisierte Gesetzeskontrolle . . . . .	315
VI. Die gewaltenteilige Perspektive auf die Verfassungsrechtsprechung . . . . .	317
1. Die Zulässigkeitserweiterungen . . . . .	318
a) Gründe und Grenzen der gerichtlichen Kontrolle . . . . .	318
b) Wesensmerkmale der Kontrollverfahren . . . . .	319
c) Das vertikale Spannungsverhältnis . . . . .	321
2. Die Sachentscheidungen . . . . .	322
<i>Dritter Teil: Folgerungen für die Gesetzgebungswissenschaft . . . . .</i>	<i>325</i>
§ 12 Ansätze für eine Fortentwicklung der Krisengesetzgebung . . . . .	327
I. Prägende Faktoren des Gesetzgebungsverfahrens . . . . .	327
1. Die gewaltenteilige Verantwortungskomponente . . . . .	327
2. Die parlamentarische Repräsentationsfunktion . . . . .	328

3. Ausnahmen zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Legislative . . . . .	329
II. Ansätze für eine strukturelle Stärkung des Parlaments . . . . .	330
1. Gesetzgebungsverfahren im unmittelbaren Krisenkontext . . . . .	330
2. Nachgelagerte parlamentarische Kontrolle und Gesetzgebung . . . . .	333
III. Information als Grundlage für Verantwortung und Kontrolle . . . . .	335
1. Information im Gesetzgebungsverfahren . . . . .	336
2. Informationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit . . . . .	337
3. Information zum Gesetzesvollzug . . . . .	339
4. Information in Angelegenheiten der Europäischen Union . . . . .	339
§ 13 Die Gesetzesgestaltung als Ausdruck gestufter Krisenbewältigung . . . . .	343
I. Die Kontrolle nachfolgender Exekutiventscheidungen . . . . .	344
1. Unterrichtungspflichten . . . . .	344
2. Parlamentarische Stellungnahme und exekutive Berücksichtigungspflicht . . . . .	346
3. Exekutives Bemühen um ein Einvernehmen . . . . .	347
4. Parlamentarische Einwilligung und Parlamentsvorbehalt . . . . .	348
a) Der Parlamentsvorbehalt . . . . .	348
b) Varianten . . . . .	349
II. Die Kontrolle der Gesetze . . . . .	352
1. Unterrichtungspflichten . . . . .	352
2. Befristungen . . . . .	353
a) Krisenbedingte Befristungen . . . . .	353
b) Befristungen und Evaluierungspflichten . . . . .	354
3. Evaluierungspflichten . . . . .	356
a) Krisenbedingte Evaluierungspflichten . . . . .	356
b) Anforderungen an die Gesetzesevaluation . . . . .	357
c) Die bisherige Praxis . . . . .	358
d) Krisenbedingter Reformbedarf . . . . .	360
III. Die parlamentarische Begleitung von Angelegenheiten der Europäischen Union . . . . .	364
IV. Gestufte parlamentarische Einflussnahme als Modell . . . . .	365
1. Die nationale Ebene . . . . .	365
a) Gestufte parlamentarische Einflussnahme auf ein Gesetz . . . . .	366
b) Gestufte parlamentarische Einflussnahme im Krisenverlauf . . . . .	367
2. Das europäische Mehrebenensystem . . . . .	368
a) Die zeitliche Abfolge zwischen den Ebenen . . . . .	369
b) Die zeitliche Abfolge auf der europäischen Ebene . . . . .	370



§ 14 Einordnung der Krisengesetzgebung . . . . .	372
I. Neuer Gesetzestyp Krisengesetz? . . . . .	372
1. Krisengesetze in der Vielfalt der Gesetzesklassifikationen . . . . .	372
2. Krisenspezifische Ergänzung der Gesetzesklassifikationen? . . . . .	374
a) Konkretisierungshindernisse . . . . .	374
b) Differenzierung nach Krisenarten . . . . .	375
(1) Sicherheitskrisen . . . . .	376
(2) Ökonomische Krisen . . . . .	377
(3) Ökologische Krisen . . . . .	378
II. Erkenntnisse für die allgemeine Gesetzgebung . . . . .	379
1. Die gewaltenteilige Perspektive auf die allgemeine Gesetzgebung . . . . .	379
2. Implikationen der einzelnen Krisenmerkmale . . . . .	380
a) Die vorübergehende Ausnahmesituation . . . . .	380
b) Die weitreichenden Entscheidungen . . . . .	380
c) Der Zeitdruck . . . . .	381
d) Die Komplexität . . . . .	382
e) Die Unsicherheiten . . . . .	382
f) Die Vertraulichkeit . . . . .	383
g) Die Einbindung in supra- und internationale Entscheidungsstrukturen . . . . .	384
<i>Ausblick</i> . . . . .	385
§ 15 Die Zukunft des Gesetzes unter dem Grundgesetz . . . . .	387
I. Bestätigung des formalen Gesetzesbegriffs . . . . .	387
II. Bewahrung der Essentialia des Gesetzgebungsverfahrens . . . . .	389
<i>Zusammenfassende Thesen</i> . . . . .	393
Literaturverzeichnis . . . . .	399
Sachverzeichnis . . . . .	421