

Antje G. I. Tölle

---

# Gesetzgebung und Rechtssetzung im Land Berlin

Theorie und Praxis der Gesetzesgenese für Verwaltung  
und Legislative



Berliner  
Wissenschafts-Verlag



Gesetzgebung und Rechtssetzung  
im Land Berlin

---



Antje G. I. Tölle

---

# Gesetzgebung und Rechtssetzung im Land Berlin

Theorie und Praxis der Gesetzesgenese für  
Verwaltung und Legislative



Berliner  
Wissenschafts-Verlag

## Die Autorin

Prof. Dr. Antje Tölle studierte und promovierte an der Humboldt-Universität zu Berlin und war dort auch als wissenschaftliche Mitarbeiterin tätig. Sie war vor ihrer Berufung an die Hochschule für Wirtschaft und Recht zuletzt Oberregierungsrätin im Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft.

Dieses Buch ist eine Open-Access-Publikation.



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtes ist unzulässig und strafbar.

© 2022 BWV | BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH,  
Behaimstr. 25, 10585 Berlin,  
E-Mail: [bwv@bwv-verlag.de](mailto:bwv@bwv-verlag.de), Internet: [www.bwv-verlag.de](http://www.bwv-verlag.de)

Layout und Herstellung durch den Verlag  
Satz: DTP + TEXT Eva Burri, Stuttgart

Druck: docupoint, Magdeburg  
Gedruckt auf holzfreiem, chlor- und säurefreiem, alterungsbeständigem Papier.  
Printed in Germany.

ISBN Print 978-3-8305-5172-0

ISBN E-Book 978-3-8305-4393-0

<https://doi.org/10.35998/9783830543930>

Gesetzgebung braucht Form und Stil

*Professor Paul Kirchhof, FAZ Nr. 205 v. 4.9.2002, S. 8*



## Vorwort

Der emeritierte Universitätsprofessor *Christian Pestalozza*<sup>1</sup> konstatierte im Jahre 1981 in einem Fachaufsatz mit dem Titel Gesetzgebung im Rechtsstaat: „*Die Universitäten bringen bislang Rechtsanwender, nicht Rechtssetzer hervor.*“<sup>2</sup> Diese Einschätzung trägt nach der Beobachtung der Verfasserin bis heute.<sup>3</sup> Rückblickend auf ihre eigene universitäre Ausbildung und auf die Juristenausbildungsordnungen<sup>4</sup> der Bundesländer findet weder die Gesetzgebungslehre noch die Normentheorie einen Platz im Prüfungsstoff der Ersten Juristischen Prüfung, der weiterhin schwerpunktmäßig die Perspektive richterlicher Entscheidung einnimmt.<sup>5</sup> Daraus folgt, dass die Gesetzgebungslehre wenig Raum in den Curricula der Lehreinrichtungen einnimmt.

Dies überrascht, denn die Rechtswissenschaft setzt sich unter anderem mit der Systematisierung und Kritik der rechtlichen Regelungen auseinander. Darüber hinaus gehört die Rechtsgestaltung zu vielen Berufsbildern. In der Rechtsberatung beispielsweise werden Verträge entworfen und somit dispositives Recht gestaltet. Daneben bereiten Beschäftigte in der Verwaltung, in Ministerien oder auch in Verbänden täglich Rechtsetzungsprozesse vor. Gesetze werden schließlich von Parlamenten verabschiedet und anschließend beobachten die Fachreferate wiederum die Entwicklung der Rechtsmaterie. Neben Gesetzen verfasst die Verwaltung jedoch auch Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften, Rundschreiben oder Satzungen.

Es zeigt sich, dass die Beschäftigten in der Verwaltung vielfältige Rechtssätze vorbereiten, teilweise erlassen und jedenfalls im Nachgang beobachten. Diesen Prozess begleitet das vorliegende Buch für das Land Berlin. Dabei werden nicht nur die zu beachtenden Vorschriften des Berliner Landesrechts vorgestellt, sondern auch das Verfahren vom Erlass von Rechtssätzen auf europäischer und Bundesebene thematisiert. Dieses Hintergrundwissen ist erforderlich, um den Ursprung unmittelbar geltenden oder umzusetzenden EU-Rechts zu kennen. Darüber hinaus bereiten die Beschäftigten in den Landesregierungen Gesetze für die Bundesebene als Bundesratsinitiative vor. Für ei-

1 Internetauftritt an seiner letzten universitären Wirkungsstätte der Freien Universität Berlin, <https://www.jura.fu-berlin.de/fachbereich/einrichtungen/oeffentliches-recht/emeriti/pestalozzac/index.html> (geprüft am 15.01.2022).

2 *Pestalozza*, NJW 1981, S. 2081, 2087.

3 So auch *Meßerschmidt*, ZJS 2008, S. 111, 111 f.; zu positiven Beispielen einer Gesetzgebungswerkstatt an der Ludwig-Maximilians-Universität in München bei *Rast/Wilhelm*, ZG 2019, S. 182 ff.

4 Bspw. § 3 Abs. 4 Juristenausbildungsordnung (JAO) Berlin spricht nur von den „philosophischen, geschichtlichen und gesellschaftlichen Grundlagen“.

5 So auch und weitere Kritik *Noll*, Gesetzgebungslehre, S. 13, 16 f.

## Vorwort

nen Überblick über die Rechtssetzung darf darüber hinaus die Rechtssetzung unmittelbar durch das Volk mit plebiszitären Elementen nicht fehlen. Letztlich wird auch die Fortentwicklung durch die Rechtsprechung thematisiert, um zu verdeutlichen, dass sie Anlass für neue rechtliche Regeln geben kann und auch welche Teile der Rechtsanwendung und -auslegung ihnen überlassen bleiben und dies von der Rechtssetzung in Kauf genommen wird.

Das Buch schlägt eine Brücke zwischen einer wissenschaftlichen Aufbereitung und einer praktischen Orientierung für angehende und erfahrende Legisten in der Verwaltung, für Mitglieder der Parlamente und Stakeholder des Gesetzgebungsprozesses, wie Verbände und Interessenvertreter. Vor diesem Hintergrund hält das Buch eine kurze Bibliografie wichtiger wissenschaftlicher Aufbereitungen der Rechtssetzungslehre vor, stellt im Anhang ein Glossar wichtiger Begriffe zusammen und weist in den Literaturköpfen sowohl wissenschaftliche wie für die Ausbildung didaktische Aufsätze aus.

# Inhaltsverzeichnis

- Abkürzungsverzeichnis** ..... 15
- Kurzbibliografie** ..... 19
- Orientierung** ..... 21
  
- Kapitel 1**
- Gesetzgebungswissenschaft** ..... 23
  - I. Charakteristik der Gesetzgebungswissenschaft ..... 23
  - II. Geschichte der Gesetzgebungswissenschaft ..... 25
  
- Kapitel 2**
- Rechtssetzung in der Verwaltung im staatsrechtlichen Kontext und im Verhältnis zu anderen Organen der Rechtssetzung** ..... 29
  - I. Volkssouveränität ..... 29
  - II. Gewaltenteilung ..... 30
    - 1. Vorrang des Gesetzes ..... 31
    - 2. Vorbehalt des Gesetzes (Gesetzesvorbehalt) ..... 31
  - III. Rechtssetzung durch Volksvertretungen ..... 32
    - 1. Das EU-Parlament ..... 33
      - a. Zusammensetzung und Wahl des EU-Parlaments ..... 33
      - b. Gesetzgebungsverfahren und Gesetzgebungskompetenzen der Europäischen Union ..... 33
    - 2. Bundesrat und Bundestag ..... 35
      - a. Zusammensetzung und Wahl von Bundestag und Bundesrat ..... 35
      - b. Gesetzgebungskompetenzen ..... 35
      - c. Gesetzgebungsverfahren ..... 38
        - (1) Gesetzesinitiativen – ggf. Vorverfahren ..... 38
        - (2) Beratungen und Beschluss im Bundestag ..... 39
        - (3) Befassung und ggf. Beschluss im Bundesrat ..... 39
        - (4) Gegenzeichnung und Verkündung ..... 40
      - d. Delegierte Rechtssetzung an Bundes- und Landesregierung ..... 41
      - e. Vollzug des Bundesrechts durch Bundes- oder Landesverwaltung .. 42

**Inhaltsverzeichnis**

- 3. Das Berliner Abgeordnetenhaus..... 42
  - a. Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus..... 42
  - b. Gesetzgebungsverfahren ..... 43
    - (1) Gesetzesinitiativen – insbesondere aus der Mitte des Abgeordnetenhauses..... 43
    - (2) Beratungen im Abgeordnetenhaus ..... 43
    - (3) Ausfertigung und Verkündung..... 44
  - c. Delegierte Rechtssetzung durch die Verwaltung..... 44
- IV. „Richterrecht“ – Rechtsfortbildung durch Gerichte..... 45
  - 1. Unabhängigkeit der Justiz ..... 45
  - 2. „Richterrecht“ – gerichtliche Rechtsfortbildung..... 46
    - a. Rechtssatzkontrolle..... 46
    - b. Rechtsanwendung – Rechtsfortbildung – Richterrecht ..... 46
  - 3. Wahl der rechtsprechenden Personen ..... 49
    - a. Richterinnen und Richter am Europäischen Gerichtshof..... 50
    - b. Richterinnen und Richter an den obersten Bundesgerichtshöfen und beim Bundesverfassungsgericht..... 50
    - c. Richterinnen und Richter in der Berliner Landesjustiz..... 50
- V. Rechtssetzung unmittelbar durch das Volk ..... 51
  - 1. Plebiszitäre Elemente auf EU-Ebene – die Europäische Bürgerinitiative ..... 51
  - 2. Beteiligung des Volkes auf Bundesebene ..... 52
  - 3. Beteiligung der Bevölkerung auf Berliner Landesebene ..... 53
    - a. Volksbegehren und Volksentscheid ..... 53
    - b. Volksabstimmung..... 54
    - c. Volksinitiative ..... 54
  - 4. Direkte Demokratie auf bezirklicher Ebene – insbesondere Bürgerentscheide ..... 55
- VI. Rechtssetzung durch die Berliner Verwaltung ..... 56
  - 1. Grundsätzliche Begrifflichkeit – unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung..... 56
  - 2. Aufbau und Organisation der vollziehenden Gewalt in Berlin ..... 56
    - a. Senat als Regierung und Teil der vollziehenden Gewalt..... 58
    - b. Hauptverwaltung als Teil der unmittelbaren Landesverwaltung .... 58
    - c. Bezirksverwaltung als Teil der unmittelbaren Landesverwaltung ... 59
      - (1) Das Bezirksamt..... 60
      - (2) Die Bezirksverordnetenversammlung ..... 61
    - d. Die mittelbare Landesverwaltung..... 62

3.	Aufgabenverteilung zwischen Haupt- und Bezirksverwaltung .....	63
4.	Aufsicht .....	64
5.	Rechtssetzung .....	65
	a. Gesetzesentwürfe .....	65
	b. Rechtsverordnungen .....	66
	c. Verwaltungsvorschriften .....	67
	d. Rundschreiben .....	69
	e. Satzungen .....	70
	f. Geschäftsordnungen .....	70
VII.	Rechtssetzungen durch Private .....	71
	1. Juristenrecht ist keine Rechtsquelle .....	71
	2. Rechtsgestaltung als Akt der privaten Rechtssetzung .....	72
	3. Selbstregulation und regulierte Selbstregulation .....	73
	4. Einsatz Privater bei der Vorbereitung staatlicher Rechtssätze .....	74
VIII.	Stufenordnung der Rechtsordnung .....	75
	1. Position des Europarechts .....	76
	a. Rechtsquellen des Europarechts .....	76
	b. Verhältnis zum nationalen Recht .....	77
	c. Umgang der Verwaltung mit möglicherweise unwirksamem Unionsrecht .....	77
	d. Nationaler Handlungsbedarf aufgrund europäischer Rechtsakte .....	78
	2. Position des Grundgesetzes .....	79
	3. Position der Allgemeinen Regeln des Völkerrechts .....	79
	4. Position der Bundesgesetze und Rechtssätze der Bundesverwaltung .....	80
	5. Position des Landesrechts .....	81
	6. Position des Gewohnheitsrechts .....	82
	7. Position der Regelungen zum kollektiven Arbeitsrecht /beschränkte Normsetzungsbefugnis der „Religionsgesellschaften“ .....	82

**Kapitel 3**

**Prozess der Rechtssetzung im Land Berlin – inklusive Erwägungen zum Bürokratieabbau und zur Gesetzesfolgenabschätzung** .....

85

- I. Impulse für einen Rechtssatz..... 85
- II. Konzeptphase ..... 86
  - 1. Aufnahme des Ist-Zustandes..... 86
  - 2. Folgenabschätzung..... 87
  - 3. Entscheidung über eine Regelung, Zeitplan und Eckpunkte..... 89
- III. Exkurs: Kommunikation der Rechtssetzung – Öffentlichkeitskommunikative Begleitung..... 90
- IV. Entwurfsphase..... 91
  - 1. Anfertigen des Entwurfes..... 91
    - a. Digitale Erarbeitung des Entwurfes ..... 91
    - b. Informations- und Inspirationsquellen ..... 92
    - c. Inhalt ..... 92
      - (1) Arten von Rechtsnormen und Stilelemente..... 92
      - (2) Inhaltliche Klarheit – insbesondere Verweise ..... 93
      - (3) Bestimmtheitsgebot ..... 94
      - (4) Vertrauensschutz – Rückwirkung ..... 94
      - (5) Besonderheiten bei Regeln über die Anerkennung der Berufsqualifikation, Aufnahme oder Ausübung eines Berufes .. 95
      - (6) Übermaßverbot – Grundsatz der Verhältnismäßigkeit..... 95
      - (7) Zitiergebot..... 96
      - (8) Verbot des Einzelfallgesetz ..... 96
      - (9) Zeitpunkt und Dauer der Geltung ..... 96
    - d. Erwägungen zum Bürokratieabbau..... 97
      - (1) Erfüllungsaufwand..... 98
      - (2) „One-in-one-out“ Prinzip auf Bundesebene..... 99
    - e. Rechtsförmlichkeit ..... 101
      - (1) Sprache der Rechtssätze..... 101
      - (2) Überschriften der Rechtssätze..... 102
      - (3) Eingangformeln und Bezeichnung der Senatsverwaltungen ... 103
      - (4) Gliederung der Rechtssätze ..... 103

f.	Begründung .....	104
(1)	Charakterisierung der Begründung im Unionsrecht, Grundgesetz, Verfassung von Berlin, Landesgesetzen und Geschäftsordnungen .....	104
(2)	Konkrete Begründungsinhalte und ihr Ort gemäß der GGO II .....	106
g.	Hausabstimmung .....	108
2.	Beteiligung weiterer Senatsverwaltungen, des Landes Brandenburg, des Rates der Bürgermeister und anderer öffentlicher Stellen .....	108
a.	Beteiligung betroffener Senatsverwaltungen und der Regierenden Bürgermeisterin bzw. des Regierenden Bürgermeisters .....	108
b.	Gelegenheit zur Stellungnahme für das Land Brandenburg .....	108
c.	Beratung durch den Rat der Bürgermeister .....	109
d.	Beteiligung weiterer (öffentlicher) Stellen .....	110
e.	Exkurs zum Normenkontrollrat/Normprüfstelle .....	111
3.	Beteiligung der Fachöffentlichkeit .....	113
a.	Zuleitung an Fachkreise und Verbände .....	113
b.	Exkurs: Handhabung beim Bund .....	114
c.	Parallele Kenntnisnahme des Entwurfes durch das Abgeordnetenhaus .....	114
4.	Auswertung der eingebrachten Stellungnahmen und Endfassung des Referentenentwurfes .....	115
5.	Senatsvorlage und -beschluss eines Gesetzesentwurfes mit Vorlage an das Abgeordnetenhaus bzw. Senatsvorlage und -beschluss einer Rechtsverordnung .....	115
a.	Aufbau und Inhalt der Senatsvorlage samt Entwurf der Vorlage an das Abgeordnetenhaus .....	116
(1)	Senatsvorlage zur Beschlussfassung .....	116
(2)	Vorlage an das Abgeordnetenhaus .....	117
(3)	Entwurf einer Pressemitteilung .....	118
b.	Vorbereitung der Senatsvorlage und Verfahren der Mitzeichnung anderer betroffener Senatsverwaltungen .....	118
6.	Information der Allgemeinheit .....	119
a.	Handhabung auf Berliner Landesebene .....	119
b.	Exkurs: „Gläserne Gesetze“ auf Bundesebene .....	120
V.	Beratung und Verabschiedung eines Gesetzes im Berliner Abgeordnetenhaus sowie bei einer Rechtsverordnung Beschluss des Senates oder Erlass durch ein Senatsmitglied .....	120

## Inhaltsverzeichnis

VI. Erlass und Verkündung.....	121
VII. Berichtigung, Rechtsbereinigung, Beobachtung der Wirkungen des Rechtssatzes .....	121
<b>Glossar.....</b>	<b>123</b>
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>135</b>
<b>Verzeichnis der verwendeten Rechtsnormen.....</b>	<b>149</b>
<b>Stichwortverzeichnis.....</b>	<b>161</b>

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AbstG	Abstimmungsgesetz
a. E.	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
AGBauGB	Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuches
ASOG	Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz Berlin
Aufl.	Auflage
AZG	Allgemeines Zuständigkeitsgesetz (Berlin)
BAMG	Bezirksamtsmitgliedergesetz
BBB	Berliner Bäderbetriebe
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
Bd.	Band
BezVG	Bezirksverwaltungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL	Bundesgesetzblatt
BlnDSG	Berliner Datenschutzgesetz
BSR	Berliner Stadtreinigung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVG	Berliner Verkehrsbetriebe
BVV	Bezirksverordnetenversammlung
ChefBK	Chef des Bundeskanzleramtes
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Zeitschrift „Die öffentliche Verwaltung“
DVO AZG	Durchführungsverordnung zum Allgemeinen Zuständigkeitsgesetz
EAL	European Association of Legislation
EG	Europäische Gemeinschaft
EGovG	E-Governmentgesetz Bund
EGovG Bln	E-Governmentgesetz Berlin
EL	Ergänzungslieferung
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof

## Abkürzungsverzeichnis

EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
Fn.	Fußnote
GG	Grundgesetz
GGO I	Gemeinsame Geschäftsordnung der Berliner Verwaltung – Allgemeiner Teil
GGO II	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung – Besonderer Teil
GGO Bund	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GO Abghs	Geschäftsordnung Abgeordnetenhaus von Berlin
GO BR	Geschäftsordnung des Bundesrates
GO BReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GO BT	Geschäftsordnung des Bundestages
GO RdB	Geschäftsordnung des Rats der Bürgermeister
GO Sen	Geschäftsordnung des Senats von Berlin
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
IAL	International Association of Legislation
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
JR	Juristische Rundschau
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
LBG	Landesbeamtengesetz
LeGes	Zeitschrift Gesetzgebung & Evaluation
Lfg.	Lieferung
LGBG	Landesgleichberechtigungsgesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
mwN	mit weiteren Nachweisen
NKR	Normenkontrollrat

NKRG	Normenkontrollratsgesetz
NJ	Neue Justiz
NJOZ	Neue Juristische Online Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
PartMigG	Partizipationsgesetz
RiGBln	Richtergesetz Berlin
RiWG	Richterwahlgesetz
Rn.	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung
RVVerkG	Gesetz über die Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen
S.	Satz
StGB	Strafgesetzbuch
TVG	Tarifvertragsgesetz
TV-L	Tarifvertrag der Länder
VvB	Verfassung von Berlin
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z. B.	zum Beispiel
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht



## Kurzbibliografie

Zur Einführung, Vertiefung und zum Nachschlagen lässt sich folgende kurze alphabetische Bibliografie<sup>1</sup> angeben:

*Bundesministerium des Innern*, Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften – Empfehlungen des Bundesministeriums des Innern zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften nach §§ 42 Abs. 3 und 69 Abs. 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, 2. Aufl., Köln 2012.

*Bundesministerium der Justiz*, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Empfehlungen zur Gestaltung von Rechtsvorschriften, 3. Aufl., Köln 2008.

*Hill/Martini*, Normsetzung und andere Formen exekutiver Selbstprogrammierung, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard/Hoffmann-Riem, Wolfgang u. a. (Hrsg.), Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen, Bd. 2, 2. Aufl., München 2012, S. 1025–1126.

*Kluth/Krings* (Hrsg.), Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg/Hamburg 2014.

*Müller/Uhlmann*, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl., Zürich 2013.

*Noll*, Gesetzgebungslehre, Reinbek bei Hamburg 1973.

*Schneider*, Gesetzgebung – Ein Lehr- und Handbuch, 3. Aufl., Heidelberg 2002.

*Siegel/Waldhoff*, Öffentliches Recht in Berlin – Verfassungs- und Organisationsrecht, allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, öffentliches Baurecht: eine prüfungsorientierte Darstellung, 3. Aufl., München 2020.

## Weitere Informationsquellen

Seit 1985 erscheint vierteljährlich im C. F. Müller Verlag die Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG), vgl. <https://www.zg-online.de/>.

Im Jahre 1987 wurde die Deutsche Gesellschaft für Gesetzgebung als eingetragener Verein gegründet. <https://www.dggev.de/>. Zum 30. Jubiläum verfasste etwa *Karpen* einen Beitrag.<sup>2</sup> Die Gesellschaft vergibt jährlich den Preis für gute Gesetzgebung.

1 Mit Hinweisen auf weitere Bibliografien *Meßerschmidt*, ZJS 2008, S. 111, 112 Fn. 16.

2 *Karpen*, ZG 2018, S. 60 ff.

## Kurzbibliografie

Schweizer Zeitschrift Gesetzgebung & Evaluation (LeGes) ist das Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG) und der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL).

Internationale Zeitschrift „Legisprudence“ wird vom Center for Legislation, Regulation and Legisprudence in Brüssel herausgegeben. Außerdem erscheint das Harvard Journal on Legislation (JOL). Weitere Nachweise zu ausländischen Zeitschriften bei: Weitere ausländische Zeitschriften nachgewiesen bei *Karpen*, LeGes 2006, S. 125, 126.

## Orientierung

Das erste Kapitel stellt die Gesetzgebungslehre als Wissenschaft vor und gibt einen kleinen Rückblick auf deren Geschichte, um sich dann im zweiten Kapitel verschiedenen Rechtssetzern zuzuwenden. Der dortige Zusammenschritt aus Verfassungsrecht, EU-Recht, Berliner Landesrecht und rechtstheoretischen bzw. -philosophischen Betrachtungen bindet damit diverse rechtswissenschaftliche Literaturquellen zusammen. Für den künftigen Rechtssetzer ist jedoch der Überblick darüber unerlässlich, wie man sich mit seiner beruflichen, wie gesellschaftlichen Position in das Rechtssetzungsgefüge einbringen kann. Diese Ausführungen schließen mit der Vorstellung der Stufenordnung der Rechtsordnung, der sogenannten Normenpyramide. Sie dient nicht zuletzt dazu, Beachtenswertes für den Rechtssetzer in der Berliner Verwaltung abzuleiten.

Das dritte Kapitel widmet sich sodann dem Rechtssetzungsprodukt in seiner äußeren und inneren Form. Teilweise finden sich Anforderungen dazu im Grundgesetz oder in den Landesverfassungen. Einige Formalien ergeben sich aus etablierten Handreichungen, wie dem Handbuch der Rechtsförmlichkeit, das vom Bundesministerium der Justiz herausgegeben wird und auch für die Berliner Rechtssetzung empfohlen wird. Es wäre redundant, diese Regeln wiederzugeben, so dass an geeigneter Stelle an dieses im Internet zur Verfügung gestellte Werk verwiesen wird. Im Zentrum des dritten Kapitels steht die Arbeit an einem Gesetzesentwurf. Im Gegensatz zur klassischen staatsorganisationsrechtlichen Literatur, die sich den Verfahrensregeln in den Volksvertretungen widmet, wird hier der Arbeitsprozess der Beschäftigten in der Gubernative bzw. Verwaltung beleuchtet. In diesem Kanon finden sich dann auch Ausführungen zur Prämisse des Bürokratieabbaus und zur Wirkungskontrolle. Diese Themen wären eigentlich eines eigenen Kapitels würdig. Prozessorientiert erscheint es jedoch sinnvoll, sie an den Stellen einzubetten, wo sie in der Arbeitspraxis unmittelbar zu beachten sind.

Gerade im Kapitel der Organe der Rechtssetzung werden unterschiedliche Typen von Rechtsnormen vorgestellt. Insgesamt stellen die Ausführungen einige Begriffe vor, die im hinteren Teil des Buches im Glossar ab Seite 123 erläutert werden. Zur leichteren Orientierung wird im hinteren Teil des Buches ein Stichwortverzeichnis und ein Verzeichnis der verwendeten Rechtsnormen aus dem Europa-, Bundes- und Landesrecht vorgehalten.



# Kapitel 1

## Gesetzgebungswissenschaft

*Kluth*, Entwicklung und Perspektiven der Gesetzgebungswissenschaft, in: Kluth/Krings (Hrsg.), *Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*, Heidelberg, Hamburg 2014, S. 3–39.

*Meßerschmidt*, Gesetzgebungslehre zwischen Wissenschaft und Politik Entwicklungstendenzen der Legisprudenz, *ZJS* 2008, S. 111–122; 224–232.

*Schneider*, *Gesetzgebung*, 3. Aufl., Heidelberg 2002. vertiefend auch zur Schweiz, Österreich, Frankreich, Großbritannien und den USA, Seite 1–9.

### I. Charakteristik der Gesetzgebungswissenschaft

In Österreich bezeichnet man die Gesetzgebungswissenschaft oftmals als „Legistik“. Weitere im deutschsprachigen Bereich verbreitete Synonyme lauten Gesetzgebungstheorie, Gesetzgebungslehre, selten auch Legisprudenz oder Nomologie.<sup>1</sup>

Inhaltlich befasst sich die Gesetzgebungslehre kurzgesagt nach *Meßerschmidt* „mit der Entstehung, Abfassung und Wirkung von Gesetzen“.<sup>2</sup> *Karpen* bezeichnet die Gesetzgebungswissenschaft als „Funktionslehre der ersten Gewalt“<sup>3</sup> – also der Legislative. Für diese Bezeichnung wird er zurecht kritisiert, denn sie greift zu kurz, weil sie den interdisziplinären Charakter ignoriert.<sup>4</sup> Nach Ansicht der Verfasserin ist der Begriff „Gesetzgebungswissenschaft“ ohnehin zu eng, denn diese wissenschaftliche Disziplin befasst sich eben auch mit der Entstehung, Abfassung und Wirkung von Verwaltungsrechtssätzen und weiterhin mit dem Richterrecht. Insoweit ist der Begriff auf die *Rechtssetzungslehre* zu erweitern.

Die Gesetzgebungslehre ist eine interdisziplinäre Wissenschaft. Sie befasst sich mit allen Arten von Rechtssätzen und damit verbunden auch mit den rechtsphilosophischen Fragen des Rechts. Weiter betrachtet sie das äußere Verfahren der Gesetzgebung, das sich vor allem nach dem Grundgesetz und den Landesverfassungen richtet. Der Ablauf wird in den Geschäftsordnungen der Regierungen und der Parlamente ergänzt. Sie befasst sich weiter mit dem Inhalt, der äußeren Gliederung und dem Aufbau von Rechtssätzen. Der Inhalt von Gesetzen lässt sich an einigen Maßstäben des Grundgesetzes

1 Aufzählung bei *Meßerschmidt*, *ZJS* 2008, S. 111 im Englischen hat sich „Practice of Legislation“ und „Legisprudence“ etabliert, vgl. ebd. S. 111 Fn. 9 mwN.

2 So wörtlich *Meßerschmidt*, *ZJS* 2008, S. 111 mwN auf *Karpen*.

3 So bei *Karpen*, *Gesetzgebungslehre – neu evaluiert – Legistics – freshly evaluated*, S. 35.

4 So auch kritisierend *Meßerschmidt*, *ZJS* 2008, S. 111.

oder der Landesverfassungen messen und betrifft insoweit die Rechtswissenschaft. Forschungen zur Rechtssprache schlagen Brücken zur Linguistik oder Soziologie. Sozialwissenschaftliche Methoden werden ebenfalls im Arbeitsbereich der Wirkungsforschung angewandt und dienen als Mittel zur Bürokratieentlastung. Im Rahmen der vorhergehenden Folgenabschätzung oder nachlaufenden Evaluierung wird versucht, die Effektivität einer Norm, also deren Vollzugskonformität, ihre Zielerreichung und Wirtschaftlichkeit, also Effizienz, zu analysieren.<sup>5</sup> Weitere Brückenschläge sind jedoch denkbar und auch wünschenswert.<sup>6</sup> So betreffen Fragen des Anlasses für die Entstehung und Überarbeitung von Rechtssätzen politikwissenschaftliche Fragestellungen. Untersucht man weiterhin die Effizienz einer Norm und verbindet das Schlagwort „Bürokratieabbau“ vor allem mit Bürokratiekosten, so sind wirtschaftswissenschaftliche oder Betrachtungen aus der ökonomischen Theorie des Rechts erstrebenswert.

Die Gesetzgebungswissenschaft leistet Verschiedenes: die Gesetzestechnik besitzt eine handlungsleitende Funktion und entwickelt Handreichungen bzw. Empfehlungen für künftige Regelungssätze. Ein Beispiel ist hier das Handbuch der Rechtsförmlichkeit,<sup>7</sup> das in dritter Auflage allerdings nicht von einer wissenschaftlichen Einrichtung, sondern vom Bundesministerium der Justiz herausgegeben wird. In dieses Feld gehört auch das Handbuch des Bundesministeriums des Innern zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften.<sup>8</sup>

Die Institutionalisierung und Weiterentwicklung von Instrumenten der Gesetzesfolgenabschätzung gehören weiterhin zum wissenschaftlichen Arbeitsprogramm der Gesetzgebungswissenschaft. Soweit sie sich mit Fragen des Bürokratieabbaus oder auch mit dem zurzeit aufkommenden Thema der „Nachhaltigkeit“<sup>9</sup> der Rechtssetzung befasst, arbeitet die Wissenschaft eng am politischen Feld. Die getroffenen Einschätzungen hängen mit rechts- und staatsphilosophischen sowie politikwissenschaftlichen Fragestellungen zusammen, die sich damit befassen, wie intensiv das staatliche Regulationssystem sein sollte. Diese Diskussionen entbrennen gerade bei Fragen der staatlichen oder privatisierten Daseinsvorsorge und wie engmaschig sozialstaatliche Sicherungs-

5 Zusammenfassung nach *Karpen*, *Gesetzgebungslehre – neu evaluiert – Legistics – freshly evaluated*, S. 75.

6 *Meßerschmidt*, *ZJS* 2008, S. 111, 112 weist insbesondere auf politik- und wirtschaftswissenschaftliche Ausarbeitungen hin; und veröffentlichte selbst 2020 zu den Bezügen zur Wirtschaftswissenschaft *Meßerschmidt*, *ZG* 2020, S. 113 ff.

7 Bundesministerium der Justiz, *Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Empfehlungen zur Gestaltung von Rechtsvorschriften*.

8 Bundesministerium des Innern, *Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften*.

9 Zur Nachhaltigkeit bei *Kahl*, in: *Kluth/Krings* (Hrsg.), *Gesetzgebung 2014*, S. 309, § 22 Rn. 35 ff. (S. 320 ff.).

systeme ausgeprägt sein sollen.<sup>10</sup> Solche Metafragen beeinflussen auch die Forschung zum Verfahren der Rechtssetzung. Sie befassen sich teilweise mit den grundgesetzlichen Vorgaben und denen der Landesverfassungen, aber tauchen auch tiefer ein in die Geschäftsordnungen der jeweiligen Institutionen, die an der Rechtssetzung beteiligt werden. Dabei stellt sich auch die übergeordnete Frage, ob nur die grundgesetzlichen und landesverfassungsrechtlichen Eckpunkte in ein Verfahren überführt werden sollen, oder ob sich ausdifferenzierte Regeln und Prüffolgen, wie etwa die Beteiligung des Normenkontrollrates, eine Erfüllungsaufwandsberechnung in einem Rechtssetzungsprozess durchlaufen werden *müssen*. Auf diese Punkte werden sich viele Beschreibungen in diesem Werk zurückführen lassen.

## II. Geschichte der Gesetzgebungswissenschaft

Zeugnisse und Erzählungen über Rechtssetzung reichen weit zurück. So wird aus dem ca. 18. Jahrhundert vor Christus von der Sammlung an Rechtsprüchen in Keilschrift von König Hammurapi in Mesopotamien und später von den 10 Geboten, die Moses empfangen hat, berichtet.<sup>11</sup>

Gleichwohl ist die Gesetzgebungslehre eine eher jüngere wissenschaftliche Disziplin. *Schneider* macht den an der Universität Frankfurt (Oder) lehrenden *Darjes*<sup>12</sup> als Impulsgeber für den späteren Verfasser des Allgemeinen Preußischen Landrechts und *Suarez*, als Beispiel für die in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts aufkommende Gesetzgebungslehre aus.<sup>13</sup> *Suarez* und auch *Zeiller*, dem Redakteur des österreichischen Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches (ABGB), schreibt er diverse Aufsätze zur Gesetzgebungskunst zu.<sup>14</sup> Nach *Schneider* steht die weitere wissenschaftliche Aufbereitung im Zusammenhang mit dem Trend einer Kodifikationen.<sup>15</sup> Als einer der wichtigsten Beiträge ist *von Mohl* mit seiner Arbeit unter dem Titel „Die Abfassung der Rechtssätze“

10 Zusammenfassend nach *Meßerschmidt*, ZJS 2008, S. 111, 121.

11 Beide erwähnt *Noll*, Gesetzgebungslehre, S. 14; zu beiden auch *Wesel*, Geschichte des Rechts, Rn. 54, 93.

12 *Darjes* wurde 1714 in Güstrow geboren und starb 1791 in Frankfurt (Oder). Er studierte unter anderen Rechtswissenschaften, vgl. *Richter*, in: Historische Kommission bei der Königlichen Akademie der Wissenschaften (Hrsg.), Allgemeine Deutsche Biographie 1876, S. 758 f.

13 *Schneider*, Gesetzgebung, Rn. 1.

14 *Schneider*, Gesetzgebung, Rn. 2 mwN zu ihren Schriften.

15 *Schneider*, Gesetzgebung, Rn. 3 mit einer ausführlichen Aufzählung von Personen; wobei ihm *Meßerschmidt*, ZJS 2008, S. 111, 118 widerspricht und die „Zeiten der großen Kodifikationen in Deutschland von keiner bedeutenden Gesetzgebungstheorie begleitet sieht.

anzusehen.<sup>16</sup> *Noll* ordnet von *Mohl* zusammen mit *Bentham*<sup>17</sup> als frühe Rechtspositivisten ein.<sup>18</sup>

Mit der Renaissance der Gesetzgebungslehre im deutschsprachigen Raum werden verschiedene Werke verbunden: Der Richter am Bundesverwaltungsgericht *Müller* verfasste das im Jahre 1968 bereits in zweiter Auflage erschienene Buch „Handbuch der Gesetzgebungstechnik“,<sup>19</sup> der Schweizer *Noll* veröffentlichte sein Buch, titulierte mit „Gesetzgebungslehre“, im Jahre 1973, der in Heidelberg wirkende *Schneider* brachte sein Werk „Gesetzgebung“ in der ersten Auflage im Jahre 1982 heraus<sup>20</sup> und der Österreicher *Schäffer* gab den Sammelband „Theorie der Rechtssetzung“ im Jahre 1988 heraus.<sup>21</sup> Weiterhin verfasste *Hill* sein Kurzlehrbuch zur Einführung in die Gesetzgebungslehre im Jahre 1982<sup>22</sup> und *Rödig* veröffentlichte seine beiden Sammelbände „Vorstudien“ im Jahre 1975 und ein Jahr später erschien der Band „Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung“.<sup>23</sup>

Im Jahre 1980 befasste sich der 53. Deutsche Juristentag erstmals mit Gesetzgebungsfragen<sup>24</sup> und im Jahre 1987 gründete sich die Deutsche Gesellschaft für Gesetzgebung.<sup>25</sup> Sie gibt zugleich die einzige Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) in Deutschland heraus. Andere Journale, wie die Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) oder auch die Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (KritV), setzen ihre Akzente in der Rechtspolitik und fragen welchen Inhalt Gesetze erstrebenswerter Weise haben sollten.<sup>26</sup> Gleichwohl etablierte sich in den Alpenrepublikan diese Wissenschaft stärker institutionalisiert und einflussreicher.<sup>27</sup> Der Deutsche Juristentag griff das Thema zu seiner 65. Tagung im Jahre 2004 erneut auf. So erstattete *Blum* ein Gutachten

16 In diesem Sinne auch *Meßerschmidt*, ZJS 2008, S. 111, 118 mit Nachweisen auf einen Nachdruck seiner Schrift; *Schneider*, Gesetzgebung, S. 3. mit Nachweisen zur Erstveröffentlichung.

17 Benthams wohl bekanntestes Werk zur Gesetzgebungskunst: *Bentham*, Grundsätze der Civil- und Criminal-Gesetzgebung, aus den Handschriften des englischen Rechtsgelehrten Jeremias Bentham.

18 *Noll*, Gesetzgebungslehre, S. 24.

19 *Schneider*, Gesetzgebung, Rn. 4.

20 In seiner dritten und letzten Auflage *Schneider*, Gesetzgebung, S. 3 mit Hinweis auf seine eigenen Schüler.

21 Aufzählung von *Noll*, *Schneider*, *Schäffer* so bei *Karpen*, Gesetzgebungslehre – neu evaluiert – Legistics – freshly evaluated, 74, 75 Fn. 35.

22 *Meßerschmidt*, ZJS 2008, S. 111, 113.

23 *Schneider*, Gesetzgebung, Rn. 3.

24 *Deutscher Juristentag* (Hrsg.), Verhandlungen des 53. DJT Berlin, Teil Q.

25 Vgl. Internetauftritt der DGG, <https://www.dgge.de/ueber-uns/> (zuletzt abgerufen am 15.1.2022) auf sie verweisen auch *Schneider*, Gesetzgebung, Rn. 4; und *Meßerschmidt*, ZJS 2008, S. 111, 113.

26 Diese Einordnung treffen auch *Meßerschmidt*, ZJS 2008, S. 111, 114 auf S. 114 f. auch mit Nachweisen zu internationalen Zeitschriften; *Muthorst*, Grundlagen der Rechtswissenschaft, § 2 Rn. 31.

27 So auch *Meßerschmidt*, ZJS 2008, S. 111, 114.

mit dem Titel „Wege zur besseren Gesetzgebung – sachverständige Beratung, Folgenabschätzung und Wirkungskontrolle“. Bessere Gesetzgebung oder auch bessere Rechtssetzung sind Schlagworte, die sich seitdem in vielen Publikationen finden. Obwohl sie vor allem auf die politische Agenda der Bürokratieentlastung abzielen, die ab dem Jahre 2005 an Bedeutung gewinnt, erscheint auf Bundesebene z. B. im Jahre 2008 die dritte Auflage des Handbuches der Rechtsförmlichkeit.<sup>28</sup> Es beinhaltet viele Hinweise zum Aufbau und zur Gestaltung von Rechtsakten und im Jahre 2012 erschien bereits die zweite Auflage des Handbuchs zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften.<sup>29</sup>

Nicht zuletzt auf europäischer Ebene begannen Bestrebungen, die Rechtslage zu vereinfachen und zu verbessern. Beispielhaft für viele andere<sup>30</sup> sind hier vier Mitteilungen der Europäischen Kommission zum „Europäisch Regieren: Bessere Rechtssetzung“<sup>31</sup> zu nennen und der „Gemeinsamer Leitfaden des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission für Personen, die an der Abfassung von Rechtstexten der Europäischen Union mitwirken“<sup>32</sup> aus dem Jahre 2015. Auf Initiative der Deutschen Gesellschaft für Gesetzgebung wurde im Jahre 1991 die „European Association of Legislation“ (EAL) gegründet und im Jahre 2008 zur „International Association of Legislation (IAL)“ erweitert.<sup>33</sup>

28 Bundesministerium der Justiz, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Empfehlungen zur Gestaltung von Rechtsvorschriften.

29 Bundesministerium des Innern, Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften.

30 Mit umfangreichen Nachweisen zu den Entwicklungen in der EU *Meßerschmidt*, ZJS 2008, S. 111, 114 Fn. 47.

31 KOM (2002), 276 endgültig vom 5. Juni 2002.

32 Europäische Union, Gemeinsamer Leitfaden des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission für Personen, die an der Abfassung von Rechtstexten der Europäischen Union mitwirken.

33 Deutsche Gesellschaft für Gesetzgebung, wir über uns, <https://www.dggev.de/ueber-uns/> (zuletzt aufgerufen am 15.01.2022).



## Kapitel 2

# Rechtssetzung in der Verwaltung im staatsrechtlichen Kontext und im Verhältnis zu anderen Organen der Rechtssetzung

Ein Teilgebiet der Rechtssetzungslehre ist die Erforschung des Rechtssetzungsverfahrens.<sup>1</sup> Sie betrifft dabei sowohl eine Analyse der rechtssetzenden Organe als auch des Rechtssetzungsverfahrens. Diesen Forschungsbereich greift das zweite Kapitel auf und nähert sich der Rechtssetzung in der Verwaltung aus zwei Richtungen: Zum einen wird die Verwaltung staatsrechtlich eingeordnet und zum anderen wird die Verwaltung im Verband mit anderen Organen der Rechtssetzung vorgestellt. Dazu wird zunächst die Verwaltung in die vorzustellenden Prinzipien der Volkssouveränität und der Gewaltenteilung eingeordnet, um anschließend die anderen Organe der Rechtssetzung zu erläutern. Als Organe der Rechtssetzung werden Volksvertretungen, das sogenannte „Richterrecht“, die Rechtssetzung unmittelbar durch das Volk, durch die Verwaltung und letztlich durch Private vorgestellt. Die so entstandenen Rechtsakte werden im letzten Unterabschnitt in die Stufenordnung des Rechts mit Hilfe einer Normenpyramide eingegliedert.

### I. Volkssouveränität

*Augsberg*, Wer ist das Volk? – Die Pluralität demokratischer Entscheidungsverfahren im Bundesstaat als Herausforderung für Verfassungsrecht und Demokratietheorie, ZG 2012, S. 251–266.

*Dreier*, Das Problem der Volkssouveränität, in: Stekeler-Weithofer/Zabel (Hrsg.), Philosophie der Republik, Tübingen 2018, S. 37–56.

*Hofmann*, Über Volkssouveränität, JZ 2014, S. 861–868.

*Hwang*, Verfassungsgebende Gewalt: Notwendiger Geltungsgrund der Verfassung oder irreführendes Dogma?, KritV 2020, S. 289–314.

*Schulz-Schaeffer*, Rousseau und das Problem der Volkssouveränität, NJW 2007, S. 643–648.

Art. 20 Abs. 1 GG legt nieder, dass „*die Bundesrepublik Deutschland* (...) *ein demokratischer und sozialer Bundesstaat*.“ ist. Die Demokratie versteht sich als Staats- und Regierungsform.<sup>2</sup> Das in diesem Absatz verfasste Demokratieprinzip wird weiter in Art. 20

1 *Meßerschmidt*, ZJS 2008, S. 224, 225 spricht insoweit von der „Gesetzgebungsverfahrensforschung“, wie jedoch oben erläutert sollte umfassender von der Rechtssetzungslehre und so auch vom Rechtssetzungsverfahren gesprochen werden.

2 *Böckenförde*, in: Badura/Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland<sup>3</sup> 2004, Bd. 2, § 24, Rn. 5 ff., Rn. 8 ff.

Abs. 2 S. 1 GG konkretisiert. Er legt fest, dass alle Gewalt vom Volk ausgeht. Dadurch gilt die sogenannte Volkssouveränität.<sup>3</sup> Nach ihr muss alle staatliche Gewalt auf den Volkswillen zurückführbar sein.<sup>4</sup> Das Volk fungiert insoweit als Legitimationssubjekt für die staatliche Gewalt als Legitimationsobjekt.<sup>5</sup> Seine Gewalt übt das Volk durch Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, vollziehenden Gewalt und Rechtsprechung aus (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG). Die Verwaltung ist insoweit Teil der vollziehenden Gewalt.

## II. Gewaltenteilung

Zu den historischen Grundlagen der Gewaltenteilung: *Grzeszick*, in: *Stekeler-Weithofer/Zabel* (Hrsg.), *Philosophie der Republik* 2018, S. 57 ff.; *Bauer*, in: *Dreier*, Art. 20 GG, Rn. 7–15.

Die Aufzählung der Gesetzgebung, vollziehenden Gewalt und Rechtsprechung in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG verkörpert gleichzeitig den Grundsatz der Gewaltenteilung.<sup>6</sup> Allerdings gilt diese Trennung nicht absolut, sondern vielmehr geht man von einer *Gewaltenverschränkung* aus.<sup>7</sup> Beispiel dafür ist etwa die Ermächtigung der Exekutive, Rechtsverordnungen zu erlassen. Diese Möglichkeit sieht Art. 80 Abs. 1 GG auf Bundesebene und Art. 64 Abs. 1 Verfassung von Berlin (VvB) vor. Ein weiteres Beispiel ist die Wahrnehmung der Aufgaben der Freiwilligen Gerichtsbarkeit durch die Gerichte. Diese Verfahren sind im Kern keine kontradiktorischen Verfahren, so dass sie der Rechtspflege im engeren Sinne<sup>8</sup> zugeordnet werden können.<sup>9</sup> Trotzdem dürfen die Kernbereiche der Gewalten nicht durch Grundgesetzänderung angetastet werden. Diese stehen unter dem besonderen Schutz der sogenannten Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG.<sup>10</sup>

Die Gewaltenteilung ist eine Komponente des Rechtsstaatsprinzips und der Demokratie.<sup>11</sup> Hierzu zählt weiterhin die Bindung der staatlichen Gewalt an Gesetze und Recht,<sup>12</sup> wie Art. 20 Abs. 3 GG wörtlich vorsieht. Dort heißt es: „*Die Gesetzgebung ist*

3 *Grzeszick*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, Lfg. 57, Januar 2010, Art. 20 GG, Rn. 61; *Kotzur*, in: von Münch/Kunig GG, Art. 20 GG, Rn. 111.

4 Statt vieler BVerfG, Beschluss, BVerfGE 47, S. 253, 275.

5 *Dreier*, in: *Stekeler-Weithofer/Zabel* (Hrsg.), *Philosophie der Republik* 2018, S. 37, 38 der insoweit richtigerweise in Fn. 5 hervorhebt, dass das Volk als Verfassungsorgan und nicht Verfassungsschöpfer agiert.

6 *Kotzur*, in: von Münch/Kunig GG, Art. 20 GG, Rn. 131.

7 *Herdegen*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, Lfg. 72, Juli 2014, Art. 79 GG, Rn. 149.

8 *Meyer*, in: von Münch/Kunig GG, Art. 97 GG, Rn. 70.

9 *Siegel/Waldhoff*, *Öffentliches Recht in Berlin*, Rn. 117 ordnen diese Tätigkeit der Gerichte als Verwaltung ein.

10 *Kment*, in: *Jarass/Pieroth*, Art. 79, Rn. 8.

11 *Herdegen*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, Lfg. 72, Juli 2014, Art. 79 GG, Rn. 145.

12 *Herdegen*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, Lfg. 72, Juli 2014, Art. 79 GG, Rn. 152.

*an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.*“ Dies schlägt sich weiter nieder in der Bindung der staatlichen Gewalt an die Grundrechte, wie Art. 1 Abs. 3 GG vorsieht: *„Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.“* Neben dem Vorrang des Gesetzes ist auch der Vorbehalt des Gesetzes näher zu beleuchten.

## 1. Vorrang des Gesetzes

Art. 20 Abs. 3 GG bindet die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung an „Gesetz und Recht“. Damit einher geht der Vorrang des Gesetzes. Ihm liegt der Gedanke zugrunde, dass die Entscheidungen der unmittelbar gewählten Parlamente die engste Rückkoppelung an das Volk besitzen und somit das Demokratieprinzip und die Volkssouveränität besonders intensiv verkörpern.<sup>13</sup> Der Vorrang des Gesetzes besitzt zwei Facetten. Zum einen müssen Rechtsprechung und Verwaltung ihr Handeln an den Gesetzen ausrichten. Mit anderen Worten dürfen sie dem Gesetz nicht zuwiderhandeln. Zum anderen genießt das Gesetz Anwendungsvorrang. Das heißt, untergesetzliche Rechtsakte dürfen dem parlamentarischen Gesetz nicht widersprechen.<sup>14</sup> Der letzte Aspekt kann jedoch vom Parlament zugunsten abweichender Entscheidungen der Verwaltung in Rechtsverordnungen zurückgenommen werden. Erforderlich ist jedoch, dass die gesetzliche Norm hinreichend klarstellt, welche Varianzen getroffen werden dürfen.<sup>15</sup>

## 2. Vorbehalt des Gesetzes (Gesetzesvorbehalt)<sup>16</sup>

Für den Vorbehalt des Gesetzes wird auch das Synonym des „Gesetzesvorbehaltes“ verwendet. Grundlage ist die Bindung der Verwaltung an das Gesetz über Art. 20 Abs. 3 GG und letztlich auch die Gewaltenteilung. In der Verfassung von Berlin wiederholt Art. 59 Abs. 1, dass *„[d]ie für alle verbindlichen Gebote und Verbote ... auf Gesetz beruhen“* müssen. Der Vorbehalt des Gesetzes verbietet der Verwaltung in bestimmten Situationen, ohne Parlamentsgesetz als Grundlage zu handeln und fordert gleichzeitig den Gesetzgeber auf, eine erforderliche Regelungsdichte im Gesetz vorzuhalten. Ihm ist es darüber hinaus untersagt, bestimmte Fragen an die Verwaltung zu delegieren (Dele-

13 Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Lfg. 57, Januar 2010, Art. 20 GG, Rn. 72.

14 Kotzur, in: von Münch/Kunig GG, Art. 20 GG, Rn. 153.

15 Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Lfg. 57, Januar 2010, Art. 20 GG, Rn. 74.

16 Diese beiden Synonyme sind nicht gleichzusetzen mit dem „Parlamentsvorbehalt“. Er fordert in sensiblen Bereichen – gerade bei staatsleitenden Entscheidungen der Außen-, Verteidigungs- oder Europapolitik – die Befassung des (Bundes-)parlaments. Diese Befassung muss nicht zwingend durch ein Gesetz geschehen, sondern auch durch andere Instrumente wie eine Anhörung oder Befragung der Bundesregierung, einer öffentlichen Aussprache, eines Beschlusses oder o. ä.

gationsverbot). Dies betrifft namentlich die Eingriffe in Freiheitsgrundrechte.<sup>17</sup> In diesem Zusammenhang entwickelt das Bundesverfassungsgericht<sup>18</sup> das sogenannte *Wesentlichkeitsprinzip*. Es gebietet dem parlamentarischen Gesetzgeber, die wesentlichen Entscheidungen eines Grundrechtseingriffes kraft Gesetzes zu treffen. In der Gesetzgebungspraxis stellt sich hier insbesondere das Problem, ob sich der parlamentarische Gesetzgeber bei Grundrechtseingriffen Generalklauseln oder normativer Tatbestandsmerkmale bedienen und ihre Auslegung und Anwendung im Einzelfall der Verwaltung überlassen darf.

Der Vorbehalt des Gesetzes ist jedoch auch im Verhältnis der Legislative zur Judikative relevant, denn Art. 20 Abs. 3 GG bindet auch die Gerichte an das Gesetz. Bei dem im übernächsten Unterabschnitt (Kapitel 2, IV.) zu besprechenden Richterrecht wird dies noch einmal relevant.

### III. Rechtssetzung durch Volksvertretungen

Volksvertretungen werden auf europäischer, bundesstaatlicher und Länderebene gewählt. Sie repräsentieren ihre Wähler und ihnen kommt unter anderem die Aufgabe zu, Rechtsakte zu erlassen. Die weiteren Ausführungen untersuchen das EU-Parlament, den Bundestag und Bundesrat und das Berliner Abgeordnetenhaus. Grundsätzlich wählt die Berliner Bevölkerung parallel zum Berliner Abgeordnetenhaus auch die Bezirksverordnetenversammlungen.<sup>19</sup> Sie wird allerdings innerhalb des Unterkapitels Rechtssetzung durch die Verwaltung (Kapitel 2, VI, 2. c. (1)) besprochen, da sie keine Gesetze im formellen Sinne erlässt. Die hiesigen Unterabschnitte stellen jeweils kurz das Wahlverfahren der Volksvertretung vor, beschreiben ihre Rechtssetzungskompetenzen und das Rechtssetzungsverfahren für denkbare Rechtsakte. Diese Informationen sind erforderlich, um die Herkunft europäischer Rechtssätze zu verstehen. Darüber hinaus bereiten die Senatsverwaltungen auch Bundesratsinitiativen vor. Außerdem werden die Landesregierungen vom Bund zum Erlass von delegiertem Recht ermächtigt, so dass es hier einmal mehr erforderlich ist, auch die Abläufe auf der Bundesebene im Blick zu behalten.

17 Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Lfg. 57, Januar 2010, Art. 20 GG, Rn. 92.

18 BVerfG, Urteil, BVerfGE 33, S. 303, 344 f.

19 § 5 Abs. 1 S. 2 Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG).

## 1. Das EU-Parlament

Instruktiv *Ruffert/Grisehek/Schramm*, Europarecht im Examen – Rechtsquellen und Rechtsetzung im Unionsrecht, JuS 2020, 413–417. ab Seite 414 zur Rechtssetzung auf der Ebene zum Sekundärrecht

*Eichholz*, Europarecht, 4. Aufl., Heidelberg 2018, Rn. 126–129; 191 ff.

*Streinz*, Europarecht, 11. Aufl., Heidelberg 2019, Rn. 307–340.

### a. Zusammensetzung und Wahl des EU-Parlaments

Das EU-Parlament besteht gemäß Art. 14 Abs. 2 S. 1, 2 EU-Vertrag (EUV) aus maximal 750 Personen. Die Parlamentsmitglieder werden für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt (vgl. Art. 14 Abs. 3 EUV).<sup>20</sup>

### b. Gesetzgebungsverfahren und Gesetzgebungskompetenzen der Europäischen Union

Das Parlament übt gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 1 EUV gemeinsam mit dem Rat<sup>21</sup> die Gesetzgebung aus. Allerdings hängt seine Beteiligung vom zu erlassenden Rechtsakt und dem Rechtssetzungsverfahren ab. Einen nicht abschließenden Katalog<sup>22</sup> an möglichen Rechtsakten hält Art. 288 AEUV vor. Er zählt auf: die Verordnung, die mit allen Teilen unmittelbar verbindlich in den Mitgliedsstaaten gilt (Art. 288 Abs. 1, 2 AEUV); die Richtlinie, deren niedergelegte Ziele für die Mitgliedsstaaten verbindlich sind, sie aber entscheiden, wie sie die Richtlinie umsetzen (Art. 288 Abs. 1, 3 AEUV); der verbindliche Beschluss zur Regelung eines Einzelfalls (Art. 288 Abs. 1, 4 AEUV) und die unverbindlichen Empfehlungen und Stellungnahmen (Art. 288 Abs. 1, 5 AEUV).

Beim Rechtssetzungsverfahren ist zwischen Gesetzgebungsakten und Rechtssetzungsakten ohne Gesetzescharakter zu unterscheiden. Art. 289 Abs. 3 AEUV führt aus, dass Rechtsakte, die in einem Gesetzgebungsverfahren zustande gekommen sind, Gesetzgebungsakte heißen. Als Gesetzgebungsverfahren stehen für Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse das ordentliche Verfahren (Art. 289 Abs. 1, 294 AEUV) oder das besondere Gesetzgebungsverfahren (Art. 289 Abs. 2 AEUV) zur Verfügung. Letzteres kommt immer dann zur Anwendung, wenn die Verträge das Verfahren explizit vorsehen.<sup>23</sup> Die Artikel der Verträge geben dabei auch vor, wie die Macht zwischen Euro-

20 Ausführlicher zum Wahlverfahren bei *Eichholz*, Europarecht, Rn. 127 f.

21 Der Rat ist gemäß Art. 13 Abs. 1 EUV ein Organ der Europäischen Union. Art. 16 Abs. 2 EUV beschreibt ihn als Rat bestehend aus je einem Vertreter jedes Mitgliedsstaates auf Ministerebene. Bis 1993 wurde er als „Ministerrat“ bezeichnet.

22 *Schroeder*, in: *Streinz*, Art. 288 AEUV, Rn. 2.

23 Auflistung der Fälle bei *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert EUV/AEUV*, Art. 289 AEUV, Rn. 47.

päischem Parlament und Rat im besonderen Gesetzgebungsverfahren verteilt ist. Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren besitzt die Kommission ein Vorschlagsrecht (Art. 17 Abs. 2 EUV, Art. 289 Abs. 1 S. 1, 294 Abs. 2 AEUV). Mit anderen Worten kommt dem Europäischen Parlament kein Initiativrecht<sup>24</sup> zu, es sei denn, die Verträge als Teil des Primärrechts sollen geändert werden (vgl. Art. 48 Abs. 2, 6 Unterabs. 1 EUV). Inhaltlich erstreckt sich das Vorschlagsrecht der Kommission auf alle sekundärrechtlichen Normen, die eine Rechtsmaterie betreffen, für die die Europäische Union die Rechtssetzungskompetenz besitzt (vgl. Art. 2–6 AEUV).<sup>25</sup> Dabei gilt das Prinzip der sogenannten „begrenzten Einzelermächtigung“ gemäß Art. 5 Abs. 2 EUV, wonach die Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig wird, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedsstaaten. Mit anderen Worten besitzt die Union keine „Kompetenz-Kompetenz“, also die Möglichkeit, neue Rechtssetzungskompetenzen an sich zu ziehen.<sup>26</sup> Den weiteren Ablauf des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens schildert Art. 294 AEUV und wird mit Art. 297 Abs. 1 AEUV ergänzt.

Bei Rechtssetzungsakten ohne Gesetzescharakter (vgl. Art. 297 Abs. 2 AEUV) handelt es sich um exekutive Rechtsakte, die die Kommission als delegierte Rechtsakte (Art. 290 AEUV) und die Kommission oder der Rat als Durchführungsrechtsakte (Art. 291 AEUV) erlassen können. Beim Erlass delegierter Rechtsakte ist das Europäische Parlament nicht unmittelbar beteiligt. Sie sind jedoch nur zulässig, wenn in einem Gesetzgebungsakt – also einem Rechtsakt aus einem ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahren – die Ermächtigung zur delegierten Rechtssetzung angelegt ist.<sup>27</sup>

24 Allerdings kann das Europäische Parlament gemäß Art. 225 AEUV die Kommission auffordern, ihr Initiativrecht zu gebrauchen und muss sein Unterlassen gegenüber dem Parlament begründen.

25 Ausführlich zu den Kompetenzen: *Eichholz*, Europarecht, Rn. 192 ff.

26 *Eichholz*, Europarecht, Rn. 191.

27 *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert EUV/AEUV*, Art. 290 AEUV, Rn. 13.

## 2. Bundesrat und Bundestag

*Bäumerich/Fadavian*, Grundfälle zum Gesetzgebungsverfahren, JuS 2017, S. 1067–1073.

*Erbguth*, Abweichungsgesetzgebung: verfassungsrechtliche Grundlagen und allgemeine Rechtsfragen, ZUR 2019, S. 195–203.

*Degenhart*, Staatsorganisationsrecht, 37. Aufl., Heidelberg 2021, S. 80.

*Frenzel*, Das Gesetzgebungsverfahren – Grundlagen, Problemfälle und neuere Entwicklungen. JuS 2010, S. 27–30; 119–124.

*Vofßkuhle/Kaufhold*, Grundwissen – Öffentliches Recht: Die Wahlrechtsgrundsätze, JuS 2013, S. 1078–1080.

*Vofßkuhle/Kaufhold*, Grundwissen – Öffentliches Recht: Der Bundesrat, JuS 2020, S. 1160–1162.

*Vofßkuhle/Wischmeyer*, Grundwissen – Öffentliches Recht: Gesetzgebungskompetenzen, JuS 2020, S. 315–318.

### a. Zusammensetzung und Wahl von Bundestag und Bundesrat

Auf Bundesebene wirken Bundestag und Bundesrat bei der Gesetzgebung zusammen. Der Bundesrat sichert dabei die Beteiligung der Bundesländer bei der Rechtssetzung, vgl. Art. 50 GG. Gewählt werden die Mitglieder des Bundestages regelmäßig für eine Amtszeit von 4 Jahren (Art. 39 Abs. 1 S. 1 GG) in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl (Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG).<sup>28</sup> Dagegen stammen die Mitglieder des Bundesrates aus den Reihen der Landesregierungen (Art. 51 Abs. 1 GG). Das heißt, die Mitglieder des Bundesrates werden von der Bevölkerung mittelbar über ihre Wahlen in die Landesparlamente und die durch sie berufene Landesregierung bestellt. Jedes Bundesland besitzt bei Abstimmungen mindestens 3 Stimmen, maximal jedoch 6 Stimmen, wenn das Bundesland mehr als sieben Millionen Einwohner zählt (Art. 51 Abs. 2 GG).

### b. Gesetzgebungskompetenzen

*Froese*, Anmerkung zu BVerfG, Beschluss vom 25.3.2021, 2 BvF 1/20, 2 BvL 4/20, 2 BvL 5/20 („Berliner Mietendeckel“), ZG 2021, S. 301–309.

Bundestag und Bundesrat sind zur Gesetzgebung berufen, wenn dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zukommt. Art. 70 Abs. 1 GG räumt den Bundesländern die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz ein, soweit das Grundgesetz nicht ausdrücklich dem Bund eine solche zuweist. Anfang des 21. Jahrhunderts verteilten die sogenannten Föderalismusreformen die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern neu. Dabei wurde auch der Kompetenzkatalog überarbeitet, so dass etwa die „Rahmengesetzgebung“ aus

28 Ausführlich zu den Wahlrechtsgrundsätzen *Vofßkuhle/Kaufhold*, JuS 2013, S. 1078 ff.

Art. 75 GG a.F. abgeschafft wurde.<sup>29</sup> Dadurch existieren nur noch die ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebung. Darüber hinaus wurden in Art. 72 Abs. 2 GG die besondere Erforderlichkeits- bzw. Bedarfskompetenz und die Abweichungskompetenz in Art. 72 Abs. 3 GG eingeführt.<sup>30</sup> Um das Schicksal ehemals als Bundesrecht erlassener Vorschriften, die nunmehr in die konkurrierende oder ausschließliche Landesgesetzgebung fallen, zu regeln, wurden Art. 125a und Art. 125b GG eingefügt.<sup>31</sup>

Nunmehr listet Art. 73 GG die Materien der ausschließlichen Gesetzgebung neben anderen im Grundgesetz verstreuten Kompetenztiteln<sup>32</sup> und Art. 74 GG die konkur-

29 Degenhart, NVwZ 2006, S. 1209.

30 Degenhart, NVwZ 2006, S. 1209, 1212.

31 Degenhart, NVwZ 2006, S. 1209, 1215.

32 Weitere ausschließliche Kompetenzen finden sich etwa in Art. 105 Abs. 1 GG zum Zoll, wobei diese mit Blick auf die Zuständigkeit der Europäischen Union gemäß Art. 3 Abs. 1 Buchstabe a AEUV weitestgehend leerläuft; zur Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Bundeswahlgesetzes, vgl. Art. 38 Abs. 3 GG; zum Kriegsdienst mit Waffen, vgl. Art. 4 Abs. 3 GG; zum Recht der politischen Parteien, vgl. Art. 21 Abs. 3 GG; zur Repräsentation des Gesamtstaates, vgl. Art. 22 Abs. 1 GG; zur Europäischen Union, vgl. Art. 23 Abs. 1, 3, 7 GG; zur Übertragung von Hoheitsrechten, vgl. Art. 24 Abs. 1 GG; zu für die Kriegsführung bestimmte Waffen, vgl. Art. 26 Abs. 2 GG; zur Neugliederung des Bundesgebietes, vgl. Art. 29 Abs. 2, 6, 7 GG; zur Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Bundeswahlprüfungsgesetzes, vgl. Art. 41 Abs. 3 GG; zum Wehrbeauftragten des Bundestages, vgl. Art. 45b GG; zu den Befugnissen des Petitionsausschusses des Bundestages zur Überprüfung von Beschwerden, vgl. Art. 45c Abs. 2 GG; zu den Diäten der Bundestagsabgeordneten, vgl. Art. 48 Abs. 3 GG; zur Wahl und Amtsdauer des Bundespräsidenten, vgl. Art. 54 Abs. 7 GG; zum Abschluss der Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf den Gebieten der in Art. 72 Abs. 2 genannten Artikel des Grundgesetzes zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse, vgl. Art. 72 Abs. 4 GG; zu Änderungen des Grundgesetzes, vgl. Art. 79 Abs. 1, 2 GG; zur Mitwirkung des Bundes an landeseigener Verwaltung bei Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder als eigene Angelegenheit und zur Bundesaufsicht, vgl. Art. 84 Abs. 1, 5 GG; zur Mitwirkung des Bundes an der Auftragsverwaltung bei Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder im Auftrage des Bundes, vgl. Art. 85 Abs. 1 GG; zur fakultativen Einrichtung auf Sachgebieten der bundeseigenen Verwaltung, vgl. Art. 87 Abs. 1, 3 GG; zur Bundeswehrverwaltung, vgl. Art. 87b Abs. 1 GG; zur Eisenbahnverkehrsverwaltung, vgl. Art. 87e Abs. 1, 2, 3, 4 GG; zur Dienstleistungsgewähr im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation, vgl. Art. 87f Abs. 1, 3 GG; zur Bestimmung von Gemeinschaftsaufgaben und Einzelheiten der Koordinierung, vgl. Art. 91a Abs. 2 GG; zum Bundesverfassungsgericht, vgl. Art. 94 Abs. 2 GG; zum gemeinsamen Senat der obersten Gerichtshöfe, vgl. Art. 95 Abs. 3 GG; zu Wehrstrafgerichten und zur Übertragung der Gerichtsbarkeit des Bundes auf Länder in bestimmten Fällen, vgl. Art. 96 Abs. 2, 5 GG; zur Rechtsstellung der Richter, vgl. Art. 98 Abs. 1 GG; zur Ausgabenverteilung und zur Finanzhilfe des Bundes, vgl. Art. 104a Abs. 3, 4, 5 GG; zur Verteilung des Steueraufkommens, vgl. Art. 106 Abs. 3, 4, 5, 7 GG; zur Bundes- und Landesfinanzverwaltung und zur Finanzgerichtsbarkeit, vgl. Art. 108 Abs. 1, 2, 4, 5, 6 GG; zur Haushaltswirtschaft des Bundes und der Länder, vgl. Art. 109 Abs. 4 GG; zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben, vgl. Art. 112 GG; zur Rechnungslegung und Rechnungsprüfung auf Ebene des Bundes, vgl. Art. 114 Abs. 2 GG; zu Kreditaufnahmen und Bürgschaften des Bundes, vgl. Art. 115 Abs. 1, 2 GG.

rierende Gesetzgebung des Bundes auf. Für das weitere Verhältnis von Bund und Ländern bei den Gesetzgebungskompetenzen stellt Art. 71 GG klar, dass Materien der ausschließlichen Bundesgesetzgebung durch die Länder auch dann nicht bedient werden dürfen, wenn der Bund keine Rechtssätze erlässt. Erlassenes Landesrecht ist vielmehr unzulässig und nichtig.<sup>33</sup> Möglich ist eine Landesgesetzgebung nur, wenn der Bund die Länder in einem Gesetz ausdrücklich zum Erlass ermächtigt, wie Art. 71 GG a. E. klarstellt.

Für die Situation einer konkurrierenden Gesetzgebung stellt Art. 72 Abs. 1 GG klar, dass die Bundesländer so lange Recht setzen dürfen, wie der Bund seine Kompetenz nicht betätigt. Im selben Artikel verschärft Absatz 2 die Voraussetzungen einer Gesetzgebung durch den Bund. Die sogenannte Erforderlichkeitskompetenz<sup>34</sup> – oder auch Bedarfskompetenz<sup>35</sup> genannt – stellt für die dort aufgezählten 10 Materien die zusätzliche Bedingung auf, dass eine Bundesgesetzgebung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Da eine einmal betätigte Bundesgesetzgebung weitere Landesgesetze – eben auch bei einem entfallenen Regelungsbedarf im gesamtstaatlichen Interesse – sperrt, sieht Art. 72 Abs. 4 GG vor, dass der Bund in einem gesonderten Gesetz den Ländern die Gesetzgebung die Ersetzung erlauben kann.

Dagegen eröffnet Art. 72 Abs. 3 GG mit der sogenannten „Abweichungskompetenz“ den Bundesländern von vornherein die Möglichkeit, in den genannten sieben Rechtsmaterien bereits erlassenes Bundesrecht abzuändern. Im zeitlichen Rangverhältnis stellt Art. 72 Abs. 3 S. 3 GG klar, dass das später erlassene Gesetz gilt. Es greift also die sogenannte „lex posterior“ Regel, wobei Bundes- und Landesrecht formal parallel gelten, aber dem späteren Gesetz der Anwendungsvorrang zukommt.<sup>36</sup>

Neben diesen geschriebenen Gesetzgebungskompetenzen werden sowohl für den Bund als auch für die Länder weitere ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen anerkannt.<sup>37</sup> In älterer Rechtsprechung wurde eine Kompetenz kraft „Natur der Sa-

33 *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Art. 71 GG, Rn. 2, der richtigerweise betont, dass Art. 71 GG dem Art. 31 GG vorgeht. Letzterer würde im Detail ohnehin nicht greifen, da es eben an „schlagendem“ Bundesrecht fehlt.

34 *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Art. 72 GG, Rn. 15.

35 So bei *Degenhart*, NVwZ 2006, S. 1209 ff. und *Vofßkuhle/Wischmeyer*, JuS 2020, S. 315, 316.

36 *Erbguth*, ZUR 2019, S. 195, 200; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Art. 72 GG, Rn. 32.

37 Insbesondere zur Anerkennung, dass sie auch den Ländern zustehen *Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Lfg. 53, Oktober 2008, Art. 70 GG, Rn. 142.

che“, etwa für die Regelung der Wahlperiode des Landtages<sup>38</sup> oder für die Symbole des Bundestaates,<sup>39</sup> anerkannt. Die Kompetenz kraft Sachzusammenhangs erlaubt es, Aspekte zu regeln, auch wenn sie in eine andere Materie übergreifen<sup>40</sup> oder die Annexzuständigkeit gestattet es, Regelungen zu treffen, die die eigentliche Materie notwendigerweise flankieren, etwa um Rechtsakte vorzubereiten oder durchzuführen.<sup>41</sup> Allerdings differenziert das Bundesverfassungsgericht zunehmend nicht mehr zwischen den beiden letztgenannten trennscharf.

### c. Gesetzgebungsverfahren

#### (1) Gesetzesinitiativen – ggf. Vorverfahren

Gemäß Art. 76 Abs. 1 GG kommt der Bundesregierung, dem Bundestag und dem Bundesrat<sup>42</sup> das Recht zu, einen ausformulierten Gesetzesentwurf vorzulegen. Die Formulierung „aus der Mitte des Bundestages“ wird in § 76 Geschäftsordnung Bundestag (GO BT) weiter dahingehend konkretisiert, dass es sich um 5 Prozent der Mitglieder des Bundestages oder um eine Fraktion handeln muss.<sup>43</sup>

Im Gegensatz dazu besitzt der Bundesrat nur als Organ ein Initiativrecht. Er muss gemäß Art. 52 Abs. 3 S. 1 GG mit Stimmmehrheit die Einbringung beschließen, wobei § 30 Abs. 1 Geschäftsordnung Bundesrat (GO BR) konkretisiert, dass aus dem Beschluss klar hervorgehen muss, ob der Bundesrat mit der Mehrheit seiner Stimmen votierte. Die Bundesländer können dem Bundesrat Gesetzesinitiativen vorlegen. Über sie entscheidet in Berlin gemäß § 10 Nr. 3 Geschäftsordnung des Senates (GO Sen) der Senat als Kollektivorgan. Gemäß § 29 Abs. 2 Gemeinsame Geschäftsordnung Berlin II (GGO II) unterrichtet der Senat das Abgeordnetenhaus mit einer Vorlage zur Kenntnis über Bundesratsinitiativen des Landes Berlin.

Gleichwohl steht keinem Bundesministerium ein eigenes Initiativrecht zu, sondern es bedarf eines mehrheitlich getragenen Kabinettsbeschlusses (§ 15 Abs. 1 Buchstabe a) Geschäftsordnung Bundesregierung (GO BReg)).

38 BVerfG, Urteil, BVerfGE 1, S. 14, 35; dazu kritisch *Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Lfg. 53, Oktober 2008, Art. 70 GG, Rn. 143.

39 BVerfG, Rechtsgutachten, BVerfGE 3, S. 407, 422.

40 *Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Lfg. 53, Oktober 2008, Art. 70 GG, Rn. 67.

41 *Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Lfg. 53, Oktober 2008, Art. 70 GG, Rn. 71; zu beiden prägnant *Vofskuhle/Wischneyer*, JuS 2020, S. 315, 317.

42 Ausführlich zu seinem Initiativrecht *Schwarz*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung 2014, S. 381 ff.

43 Insgesamt zum Thema *Boehl*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung 2014, S. 357 ff.; zur Mindermeinung, dass die „Mitte des Bundestages“ auch einzelne Abgeordnete sein können *Kersten*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Lfg. 86, Januar 2019, Art. 76 GG, Rn. 48.

Wenn die Bundesregierung – wie oftmals – oder der Bundesrat einen Entwurf vorlegen, schließt sich ein Vorverfahren an. Die Vorlage der Bundesregierung wird zunächst mit sechswöchiger Frist dem Bundesrat zugeleitet (Art. 76 Abs. 2 S. 1 GG). Ihm steht es frei, eine Stellungnahme dazu abzugeben. Vorlagen des Bundesrates sind dem Bundestag durch die Bundesregierung innerhalb von sechs Wochen zuzuleiten, wobei die Bundesregierung gleichzeitig ihre Auffassung zum Entwurf kundtut (Art. 76 Abs. 3 S. 1, 2 GG).

#### (2) Beratungen und Beschluss im Bundestag

Weiter sieht Art. 77 Abs. 1 GG vor, dass Bundesgesetze vom Bundestag beschlossen werden.<sup>44</sup> In seiner Geschäftsordnung sieht er insgesamt maximal drei Beratungen vor. In der ersten Beratung findet gemäß § 79 GO BT eine allgemeine Aussprache statt, die gemäß § 80 Abs. 1 GO BT mit der Überweisung an einen federführenden Ausschuss endet. Mit dem Schluss der dritten Beratung findet dann gemäß § 86 GO BT die Schlussabstimmung statt. Der Bundestag beschließt mit der einfachen Mehrheit der abgegebenen Stimmen oder mit einer Zweidrittelmehrheit,<sup>45</sup> wenn das Grundgesetz geändert wird (Art. 79 Abs. 2 GG).

#### (3) Befassung und ggf. Beschluss im Bundesrat

Danach wird das Gesetz dem Bundesrat zugeleitet (Art. 77 Abs. 1 GG).<sup>46</sup> Das weitere Verfahren richtet sich danach, ob es sich um ein Einspruchs- oder Zustimmungsgesetz handelt. Liegt ein Einspruchsgesetz vor, muss der Bundesrat vor einem Einspruch innerhalb von drei Wochen nach Eingang der Vorlage den Vermittlungsausschuss anrufen.<sup>47</sup> Dieser besteht aus Vertretern des Bundestags- und Bundesrats (Art. 77 Abs. 2 S. 1, Abs. 3 GG). Wenn dieses Verfahren abgeschlossen ist, kann er binnen zwei Wochen Einspruch einlegen (Art. 77 Abs. 3, 78 GG). Art. 77 Abs. 4 GG sieht verschiedene Quoren vor, mit denen der Bundestag den Einspruch zurückweisen kann. Im Fall eines Zustimmungsgesetzes kann neben dem Bundesrat auch der Bundestag oder die Bundesregierung die Einberufung des Vermittlungsausschusses verlangen (Art. 77 Abs. 2 S. 4 GG). Ansonsten hat der Bundesrat in angemessener Frist zu beschließen (Art. 77 Abs. 2a, 78 GG).

44 Ausführlich zum Verfahren im Bundestag *Hadamek*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung 2014, S. 393 ff.

45 Zum verfassungsändernden Gesetz ausführlich *Augsberg*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung 2014, S. 729 ff.

46 Ausführlich zur Beratung im Bundesrat *Risse/Wisser*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung 2014, S. 429 ff.

47 Ausführlich zum Vermittlungsverfahren *Koggel*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung 2014, S. 457 ff.

### (4) Gegenzeichnung und Verkündung

*Denkhaus*, E-Government-Gesetzgebung in Bund und Ländern, ZG 2016, S. 120–154.

Anschließend spricht Art. 82 GG davon, dass nach Gegenzeichnung die Bundespräsidentin bzw. der Bundespräsident das Gesetz ausfertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet.<sup>48</sup> Gerade die Verkündung gewährleistet, dass die Bevölkerung nachvollziehen kann, welche Rechtsnormen gelten. Die Klarheit des Rechts verkörpert die Rechtssicherheit und ist damit ein Teil des Rechtsstaatsprinzips.<sup>49</sup>

Auf Bundesebene erscheint das Bundesgesetzblatt (BGBl.) als amtliches Verkündungsblatt der Bundesrepublik Deutschland seit dem 23. Mai 1949. Das Blatt ist aufgeteilt in das Bundesgesetzblatt Teil I und Teil II. Der erste Teil „enthält alle Bundesgesetze, Verordnungen von wesentlicher oder dauernder Bedeutung, Zuständigkeitsentscheidungen, Entscheidungsformeln der Urteile des Bundesverfassungsgerichts, Anordnungen und Erlasse des Bundespräsidenten, Bekanntmachungen über innere Angelegenheiten des Bundestags und des Bundesrats und – soweit vorgeschrieben – andere Bekanntmachungen.“ Im zweiten Teil werden „die in Deutschland geltenden völkerrechtlichen Übereinkünfte und Verträge, die zu ihrer Inkraftsetzung erlassenen Rechtsvorschriften und damit zusammenhängende Bekanntmachungen, sowie Rechtsvorschriften des Zolltarifwesens“ veröffentlicht. Neben der Papiervariante wird das Bundesgesetzblatt auch online zur Verfügung gestellt. Dies beruht auf § 15 Abs. 1 E-Gouvernement-Gesetz (Bund) (EGovG), der die zusätzliche oder sogar ausschließliche elektronische Veröffentlichung gestattet.

Im Detail unterrichtet das Bundeskanzleramt das federführende Bundesministerium gemäß § 58 Abs. 1 GGO Bund über den Gesetzesbeschluss.<sup>50</sup> Das Ministerium benachrichtigt die Schriftleitung des Bundesgesetzblattes und veranlasst die Anfertigung einer Urschrift, der sogenannten „Bütte“ (§ 58 Abs. 1 S. 1 GGO Bund – zu deren Inhalt § 58 Abs. 2 GGO Bund). Das federführende Ministerium sorgt auch für die entsprechenden Gegenzeichnungen innerhalb der Bundesregierung. Mit Blick auf Art. 58 GG wäre die Gegenzeichnung durch die Bundeskanzlerin bzw. den Bundeskanzler oder durch die zuständige Fachministerin oder den Fachminister möglich. Diese Anforderungen verschärft § 29 Abs. 1 GO BReg dahingehend, dass die die Unterschriften von beiden und, wenn mehrere Ressorts betroffen sind, die Unterschrift aller Ministerinnen und Minister fordert. Dies setzt § 58 Abs. 3, 5 GGO Bund gleichfalls um. Nach der Gegenzeichnung der Urschrift durch die Bundesregierung wird das Gesetz mit dem großen

48 Ausführlich zur Ausfertigung von Gesetzen *Piper*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung 2014, S. 483 ff.

49 *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Lfg. 51, Dezember 2007, Art. 20 GG, Rn. 50 f.

50 Insgesamt zum Verfahren *Piper*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung 2014, S. 483, Rn. 44 ff.

Bundessiegel versehen, ggf. bei mehreren Seiten mit einer schwarzrotgoldenen Schnur an ihren Enden durch Oblaten mit Siegeln verbunden und an das Bundeskanzleramt weitergeleitet (§ 59 Abs. 1 GGO Bund). Dort wird die Gegenzeichnung durch die Bundeskanzlerin bzw. den Bundeskanzler und die Weiterleitung an das Bundespräsidialamt veranlasst (§ 59 Abs. 2 S. 2 GGO Bund).

Die Bundespräsidentin bzw. der Bundespräsident besitzt zunächst ein Prüfungsrecht des Gesetzes.<sup>51</sup> Wenn es keine Bedenken gibt, wird das Gesetz ausgefertigt und an die Schriftleitung des Bundesgesetzblattes weitergeleitet. Daneben werden das federführende und weitere beteiligte Bundesministerien von der Ausfertigung (§ 60 S. 1, 2 GGO Bund) informiert. Über die Verkündung informiert später das Bundesgesetzblatt das federführende Ressort (§ 60 S. 3 GGO Bund). Letztlich wird die Urschrift im Bundesarchiv aufbewahrt (§ 60 S. 4 GGO Bund).

#### d. Delegierte Rechtssetzung an Bundes- und Landesregierung

Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG gestattet in einem Gesetz die Bundesregierung, eine Bundesministerin bzw. Bundesminister oder eine Landesregierung zum Erlass einer Rechtsverordnung zu ermächtigen. Allerdings fordert Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG, dass Inhalt, Zweck und Ausmaß der Rechtsverordnung im Gesetz bestimmt sein müssen.<sup>52</sup> An den Verordnungsgeber adressiert ist die Pflicht, die gesetzliche Grundlage in der Verordnung anzugeben (Art. 80 Abs. 1 S. 3 GG). Weiter sieht Art. 80 Abs. 1 S. 4 GG vor, dass es zur Subdelegation einer Zuständigkeit einer eigenen Rechtsverordnung bedarf. In verfahrensrechtlicher Hinsicht zählt Art. 80 Abs. 2 GG Situationen auf, in denen eine Rechtsverordnung der Zustimmung des Bundesrates bedarf. In diesem Fall besitzt er sogar gemäß Art. 80 Abs. 3 GG ein Initiativrecht. Ist die Bundesregierung als Kollektivorgan zum Erlass einer Rechtsverordnung ermächtigt, regelt § 15 Abs. 1 Buchstabe b) GO BReg, dass das Kabinett über sie beschließt. Ist eine Bundesministerin oder ein Bundesminister zum Erlass ermächtigt, geschieht eine Kabinetttbefassung nur im Falle allgemeiner politischer Bedeutung oder bei interministeriellen Meinungsverschiedenheiten (§ 62 GGO Bund, § 15 Abs. 1 Buchstaben c), f) GO BReg). Wenn eine Landesregierung eine Rechtsverordnung erlassen darf, steht es ihr frei, anstelle dessen ein Gesetz zu erlassen (Art. 80 Abs. 4 GG). Insoweit erlangt sie eine Gesetzgebungskompetenz. § 53 Abs. 1

51 Zum Prüfungsrecht ausführlich neben weiterer staatsrechtlicher Literatur Piper, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung 2014, S. 483, Rn. 31 ff.; aus der Studienliteratur zum Bundespräsidenten Voßkuhle/Schemmel, JuS 2021, S. 118 ff.; Hauk, JA 2017, S. 93 ff.; ausführlich zur Diskussion Butzer, in: Dürig/Herzog/Scholz, Lfg. 73, Dezember 2014, Art. 82 GG, Rn. 115 bis 184.

52 Ein Beispiel wo der Umfang der Rechtsverordnung nicht genügend angegeben wurde am Beispiel der Auslagen in der Gebührenverordnung im Informationsfreiheitsgesetz des Bundes BVerwG, Urteil, NVwZ 2017, S. 485, 488.

GGO II sieht für das weitere Verfahren in Berlin vor, dass Senat längstens innerhalb von 6 Woche das Berliner Abgeordnetenhaus darüber informiert, wenn ein Bundesgesetz mit einer Ermächtigung entsprechend Art. 80 Abs. 4 GG erlassen, geändert oder aufgehoben wurde. In diesem Zusammenhang teilt der Senat zugleich mit, ob er beabsichtigt eine Rechtsverordnung zu erlassen oder einen Gesetzesentwurf in das Abgeordnetenhaus einzubringen. Der Senat kann nach seinem beabsichtigten Verfahren weiterarbeiten, wenn nicht innerhalb von sechs Wochen das Abgeordnetenhaus mitteilt, von seiner Befugnis zur Gesetzesinitiative Gebrauch machen zu wollen (§ 53 Abs. 2 S. 1 GGO II).

### e. Vollzug des Bundesrechts durch Bundes- oder Landesverwaltung

*Degenhart*, Staatsorganisationsrecht, 37. Aufl., Heidelberg 2021, S. 204–210

Unabhängig von einer möglichen delegierten Rechtssetzung durch Bundes- und Landesregierung werden Bundesgesetze im Regelfall gemäß Art. 83 GG durch die Länder im Rahmen der ländereigenen Verwaltung gemäß Art. 84 GG vollzogen. Dabei bestimmen die Länder regelmäßig die Behörden und das Verwaltungsverfahren (Art. 84 Abs. 1 S. 1 GG), wobei allerdings die Bundesregierung als Kollektivorgan mit Zustimmung des Bundesrates für die einheitliche Verwaltungspraxis Verwaltungsvorschriften erlassen kann. Eine besondere Variante der Länderverwaltung von Bundesgesetzen ist die sogenannte Bundesauftragsverwaltung. Sie sieht in Art. 85 GG intensivere Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes vor. Die Fälle von einer Länderverwaltung im Auftrag des Bundes sieht das Grundgesetz selbst vor. Dies betrifft, wie die Beispiele der Einrichtung des Luftverkehrs gemäß Art. 87d Abs. 2 GG und der Bundesfernstraßen in Art. 90 Abs. 2 GG zeigen, überregionale Infrastrukturmaßnahmen.<sup>53</sup> Zuletzt kommt die bundeseigene Verwaltung durch eigene Behörden oder bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts in Betracht, wie auch Art. 86 S. 1 GG vorsieht. In diesem Fall erlässt regelmäßig die Bundesregierung allgemeine Verwaltungsvorschriften und richtet Behörden ein (Art. 86 S. 1 HS 2, S. 2 GG).

## 3. Das Berliner Abgeordnetenhaus

*Siegel/Waldhoff*, Öffentliches Recht in Berlin, 3. Aufl., München 2020, Rn. 119–127; 134–138.

### a. Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus

In Berlin übernimmt das Berliner Abgeordnetenhaus die Rechtssetzung. Gemäß Art. 38 Abs. 1, 2 VvB werden mindestens 130 Abgeordnete in allgemeiner, gleicher, geheimer und direkter Wahl (Art. 39 Abs. 1 VvB) für regelmäßig 5 Jahre (Art. 54 Abs. 1 VvB) ge-

53 Mit weiteren Beispielen *Hermes*, in: Dreier, Grundgesetz, Art. 85 GG, Rn. 14.

wählt. Wahlberechtigt sind alle volljährigen Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit, die seit mindestens drei Monaten in Berlin wohnen (Art. 39 Abs. 3s, 4 VvB).

#### b. Gesetzgebungsverfahren

Im fünften Abschnitt der Berliner Verfassung werden die Regeln für die Rechtssetzung aufgestellt.

##### (1) Gesetzesinitiativen – insbesondere aus der Mitte des Abgeordnetenhauses

Gemäß Art. 59 Abs. 2 VvB können Gesetzesentwürfe aus der Mitte des Abgeordnetenhauses, durch den Senat oder im Wege eines Volksbegehrens eingebracht werden.

Die Mitte des Abgeordnetenhauses entspricht dabei einer Fraktion oder mindestens sieben Abgeordneten (§ 39 Abs. 1 S. 3 GO Abghs).<sup>54</sup> Das inhaltlich zuständige Senatsmitglied führt eine Stellungnahme des Senates über den Gesetzesentwurf herbei (§ 43 Abs. 1 S. 2 GGO II, § 10 Nr. 22 GO Sen). Dabei ist die Senatsverwaltung für Justiz bei grundsätzlichen Rechtsfragen (§ 8 Abs. 3 GO Sen) und die Senatsverwaltung für Inneres bei Vorhaben, die die Verfassung oder die Organisation der Verwaltung betreffen (§ 8 Abs. 4 GO Sen) zu beteiligen.

Die Stellungnahme soll, soweit möglich, auch eine Stellungnahme des Landes Brandenburg enthalten (§ 43 Abs. 2 S. 1 GGO II). In § 43 Abs. 3 GGO II ist weiterhin das Verfahren zur Befassung des Rates der Bürgermeister bei grundsätzlicher Bedeutung niedergelegt. Die Senatsverwaltung für Inneres hält mit Muster 29<sup>55</sup> eine Vorlage für einen Senatsbeschluss über die Stellungnahme bereit.

##### (2) Beratungen im Abgeordnetenhaus

Art. 59 Abs. 4 S. 1 VvB sieht mindestens zwei Lesungen im Abgeordnetenhaus vor. Dazwischen soll eine Beratung in einem Ausschuss stattfinden (Art. 59 Abs. 4 S. 2 VvB). § 31 GO Abghs sieht vor, dass sich die erste Lesung auf eine allgemeine Beratung beschränken soll und am Ende die Überweisung an den Ausschuss steht, gemäß § 32 GO Abghs. Für die zweite Lesung ist in § 33 GO Abghs schließlich eine Schlussabstimmung vorgesehen, wobei gemäß Art. 60 Abs. 1 VvB vorbehaltlich spezieller Regeln, z. B. in Art. 100 VvB zur Zweidrittelmehrheit bei Verfassungsänderungen, die sonst einfache Mehrheit genügt. Art. 59 Abs. 4 VvB und § 34 GO Abghs sehen auf Verlangen der Prä-

54 Die sieben Abgeordneten ergeben sich rechnerisch daraus, dass § 39 Abs. 1 S. 3 GO Abghs 5 Prozent von Hundert der Mindestanzahl an Mitgliedern im Sinne des Art. 38 Abs. 2 VvB verlangt. 5 Prozent von 130 Personen sind 6,5 gerundet also 7.

55 Senatsverwaltung für Inneres, Muster 29.

sidentin oder des Präsidenten des Abgeordnetenhauses oder des Senats eine dritte Lesung vor.

### (3) Ausfertigung und Verkündung

*Guckelberger*, Der Übergang zur (ausschließlich) elektronischen Gesetzesverkündung – Dargestellt am Amtsblatt des Saarlandes unter Einbeziehung der Bundes- und Gemeindeebene sowie anderer E-Government-Prozesse, Baden-Baden 2009.

Im weiteren Verfahren sieht Art. 60 Abs. 2 VvB vor, dass die Präsidentin oder der Präsident des Abgeordnetenhauses das Gesetz ausfertigt und es anschließend innerhalb von zwei Wochen von der Regierenden Bürgermeisterin bzw. dem Regierenden Bürgermeister verkündet wird. In Berlin werden Gesetze und Rechtsverordnungen im Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl.) verkündet.<sup>56</sup> Rückwirkend bis einschließlich 2004 kann das Blatt auch elektronisch eingesehen werden.<sup>57</sup> Die Eröffnung des elektronischen Zugangs beruht auf § 18 des Berliner E-Government-Gesetzes.<sup>58</sup> Darüber hinaus eröffnet das Berliner Vorschrifteninformationssystem die Onlinerecherche von Gerichtsentscheidungen, Gesetzen und Verordnungen.<sup>59</sup>

Das Verfahren konkretisiert § 45 GGO II dahin, dass die Ausfertigungsurkunde des Präsidiums des Abgeordnetenhauses in der Senatskanzlei mit der Verkündungsformel versehen wird und nach der Unterzeichnung durch die Regierende Bürgermeisterin bzw. den Regierenden Bürgermeister der für Justiz zuständigen Senatsverwaltung zur Verkündung überstellt wird. Die Ausfertigungsurkunde enthält dabei auch eine beglaubigte Abschrift. Eine solche beglaubigte Abschrift wird der federführenden Senatsverwaltung samt einer Abschrift des Übersendungsschreibens der Senatskanzlei an die Senatsverwaltung für Justiz überlassen. Letztlich verbleibt die Ausfertigungsurkunde gemäß § 46 GGO II Berlin im Landesarchiv Berlin.

### c. Delegierte Rechtssetzung durch die Verwaltung

Art. 64 VvB beschreibt die Möglichkeit der delegierten Rechtssetzung durch die Verwaltung. Gemäß Art. 64 Abs. 1 S. 1 VvB kann ein Gesetz den Senat oder ein Senatsmitglied ermächtigen Rechtsverordnungen zu erlassen. Wenn Bebauungs- oder Landschaftspläne zu erstellen sind, können auch die Bezirke auf gesetzlicher Grundlage ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen (Art. 64 Abs. 2 S. 1 VvB). Eine

56 Vgl. § 1 Abs. 1 Gesetz über die Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen (RVVkerG BE).

57 Vgl. <https://www.berlin.de/sen/justiz/service/gesetze-und-verordnungen/artikel.261829.php> (zuletzt abgerufen am 15.1.2022).

58 Gesetz vom 30. Mai 2016, GVBl. 2016, 72. Jhrg., Nr. 14 vom 9. Juni 2016, S. 282.

59 Vgl. <https://gesetze.berlin.de/bsbe/search> (zuletzt abgerufen am 15.1.2022).

solche Ermächtigung findet sich etwa in § 6 Abs. 3 S. 1 AGBauGB für das Bezirksamt nach Beschluss der Bezirksverordnetenversammlung über den Bebauungsplan.

Dabei ist gemäß Art. 64 Abs. 1 S. 2 VvB Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung im Gesetz niederzulegen und gemäß Art. 64 Abs. 1 S. 3 VvB hat die Rechtsverordnung ihre gesetzliche Rechtsgrundlage anzugeben. Darüber hinaus ist das Abgeordnetenhaus über sie zu informieren (Art. 64 Abs. 3 S. 1 VvB).

### IV. „Richterrecht“ – Rechtsfortbildung durch Gerichte

*Noll*, Gesetzgebungslehre, Reinbek bei Hamburg 1973 S. 44 ff.

*Scholz*, Der gesetzgebende Richter, ZG 2013, S. 105–121.

Grundpfeiler des Richterrechts ist die Unabhängigkeit der Justiz, so dass ihre Sicherung im Grundgesetz und in der Berliner Verfassung dargestellt werden sollen. Die Beschreibung ihres Wahlprozesses auf europäischer, Bundes- und Landesebene bleibt anderen Ausarbeitungen vorbehalten. Anschließend wird die Arbeit der Gerichte als Kontrollinstanz von Rechtssätzen und als Rechtsanwender und -fortentwickler vorgestellt.

#### 1. Unabhängigkeit der Justiz

Art. 92 GG legt die rechtsprechende Gewalt in die Hände der Richterschaft. Ausweislich des Wortlautes werden das Bundesverfassungsgericht, die in Art. 95 Abs. 1, 96 Abs. 1, 2, 4 GG erwähnten Bundesgerichte und Landesgerichte eingesetzt. Weiterhin sichert Art. 97 Abs. 1 GG die Unabhängigkeit der rechtsprechenden Personen und entbindet sie jeder Weisung, indem er sie nur an das Gesetz bindet. Die Bindung der Richterschaft an das Gesetz wiederholt die Prämisse aus Art. 20 Abs. 3 GG. Um die Unabhängigkeit der Rechtsprechenden zu sichern, sieht Art. 97 Abs. 2 GG weiterhin ihre hauptamtliche Tätigkeit bis zum Eintritt des Ruhealters vor. Sie können nur auf gesetzlicher Grundlage kraft richterlicher Entscheidung entlassen, ihres Amtes enthoben oder in den Ruhestand versetzt werden. Die weitere Organisation der rechtsprechenden Gewalt<sup>60</sup> ergibt sich aus dem Gerichtsverfassungsgesetz, das der Bund im Rahmen von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG erlassen hat.

Die Berliner Verfassung überschreibt den 7. Abschnitt mit der Überschrift „Rechtspflege“. In Art. 79 Abs. 1, 80 VvB wird wiederholt, dass die richterliche Gewalt durch unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen Gerichte im Namen des Volkes ausgeübt wird. Hinsichtlich der Besetzung gibt Art. 79 Abs. 2 VvB auf, dass „Männer und Frauen aller Volksschichten“ zu beteiligen sind.

60 Zur Selbstverwaltung der Gerichte und Problemstellungen *Kramer*, NJW 2009, S. 3079 ff.

## 2. „Richterrecht“ – gerichtliche Rechtsfortbildung

*Rüthers/Fischer/Birk, Rechtstheorie, 12. Aufl. München 2022, Rn. 235–256.*

Bei dieser Einordnung ist Richterrecht ein Schlagwort, das nicht einheitlich verwendet wird. Es kann aber wohl so beschrieben werden, dass Richterrecht alle Rechtsakte richterlicher Rechtsfortbildung umfasst.

### a. Rechtssatzkontrolle

Dabei sieht die Gewaltentrennung vor, dass Gerichte und Gesetzgeber unabhängig voneinander handeln; darüber hinaus ist die Rechtsprechung an Gesetz und Recht gemäß Art. 20 Abs. 3 GG gebunden. Gleichzeitig ist die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden. Den Gerichten kommt eine Kontrollfunktion gegenüber der Rechtssetzung zu.<sup>61</sup> Dabei überprüft das Bundesverfassungsgericht die förmliche und sachliche Vereinbarkeit von Bundes- oder Landesrecht mit dem Grundgesetz auf Antrag der Bundesregierung, Landesregierung, einem Viertel der Mitglieder des Bundestages (sogenannte abstrakte Normenkontrolle, Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG); durch jedermann, soweit er von dem Rechtssatz betroffen ist (sogenannte Verfassungsbeschwerde, Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG) oder von einem Gericht, in dessen Prozess ein Rechtssatz entscheidungserheblich ist (sogenannte konkrete Normenkontrolle, Art. 100 Abs. 1 GG). Auf Landesebene überprüft, wie etwa in Berlin, der Verfassungsgerichtshof die Vereinbarkeit von Rechtssätzen mit den Landesverfassungen. In Berlin regelt die Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofes Art. 84 Abs. 1 VvB. Denkbare Verfahren werden Art. 84 Abs. 2 VvB aufgelistet. So können gemäß Art. 84 Abs. 2 Nr. 2 VvB Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel über die förmliche oder sachliche Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Verfassung von Berlin auf Antrag des Senats oder eines Viertels der Mitglieder des Abgeordnetenhauses entschieden werden. Weitere Verfassungsbeschwerden listet Art. 84 Abs. 2 Nr. 5 VvB auf. Darüber hinaus können die Oberverwaltungsgerichte gemäß § 47 Abs. 1 VwGO über die Gültigkeit von Satzungen und Rechtsverordnungen auf Grundlage des Baugesetzbuches und weiteren Rechtssätzen unterhalb der Landesgesetze entscheiden.

### b. Rechtsanwendung – Rechtsfortbildung – Richterrecht

*Ávila, Theorie der Rechtsprinzipien, Berlin 2006.*

Neben diesen eben geschilderten Rechtssatzkontrollen entscheiden Gerichte konkrete Einzelfälle.<sup>62</sup> Dies unterscheidet die Rechtsprechung im Grunde von der Rechtssetzung.

61 *Noll, Gesetzgebungslehre, S. 52.*

62 *Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 429.*

Gerichte entscheiden über konkrete von den Parteien vorgetragene Streitigkeiten oder in Strafprozessen über die Verurteilung einer Person. Dagegen widmet sich die Rechtssetzung dem Abfassen einer abstrakten Regelung. In eben diesem Rechtsakt können jedoch Generalklauseln enthalten sein, deren Auslegung und Fallgruppenbildung den Gerichten obliegt. Zu denken ist hier an polizeiliche Generalklauseln als Eingriffsbefugnis oder auch im Zivilrecht an „Treu und Glauben“ aus § 242 BGB oder die Sittenwidrigkeit in § 138 Abs. 1 BGB. Insoweit mag man davon sprechen, dass die Rechtssetzung die praktische Ausgestaltung an die Gerichte (und an die Wissenschaft) delegiert hat.<sup>63</sup>

Darüber hinaus kann das Gericht feststellen, dass kein Rechtssatz für den zu entscheidenden Streitfall eine Regelung bereithält oder dieser zu korrigieren wäre.

In diesen Fällen können die Gerichte – auch im Rahmen des Gewaltenteilungsgrundsatzes – Recht fortbilden. Um diese Kompetenzabgrenzung jedoch zu wahren, ist abzusichern, jedenfalls nachzuprüfen, ob die Voraussetzungen einer Analogie vorliegen. Dazu muss sich eine Regelungslücke ausmachen lassen und diese muss planwidrig erscheinen. Diese Feststellung ist wichtig, denn es ist möglich und dem Regelungsgeber zuzubilligen, dass er bewusst und absichtlich eine Normierung unterlässt.<sup>64</sup> Unter diesen Erwägungen weist *Muthorst* berechtigt darauf hin, dass sich die richterliche Rechtsfortbildung nicht alleine über das sogenannte Rechtsverweigerungsverbot<sup>65</sup> legitimieren lasse.<sup>66</sup> Dieses Verbot besagt richtigerweise nur, dass das Gericht sich seiner Aufgabe der Rechtsprechung nicht entziehen darf; das Gericht kann jedoch gerade im Zivilrecht feststellen, dass kein vertraglicher oder gesetzlicher Anspruch auf die eingeklagte Leistung besteht, wenn eben auszumachen ist, dass der Gesetzgeber diese Rechtsposition nicht zubilligen wollte.

Weiterhin ist innerhalb der Gewaltenteilung auch zu beachten, dass es dem Gesetzgeber immer zukommt, Regelungen zu erlassen, die ergangene richterliche Fortbildungen umzukehren oder – was weit öfter geschieht – gerichtlich entwickeltes Recht in geschriebenes Recht zu überführen, wie es im Zivilrecht mit den Grundsätzen der Haftung vor Vertragsschluss (sog. culpa in contrahendo heute in § 311 Abs. 2 BGB), der Störung der Geschäftsgrundlage (heute in §§ 313 f. BGB) und im Arzthaftungsrecht (heute §§ 630a ff. BGB) geschehen ist.

63 *Muthorst*, Grundlagen der Rechtswissenschaft, § 8 Rn. 7; *Rüthers/Fischer/Birk*, Rechtstheorie, Rn. 836 f.

64 *Muthorst*, Grundlagen der Rechtswissenschaft, § 8 Rn. 8.

65 Dazu bei *Noll*, Gesetzgebungslehre, S. 49 f.

66 *Muthorst*, Grundlagen der Rechtswissenschaft, § 8 Rn. 17.

Festgestellte Lücken lassen sich insbesondere durch analoge Anwendung<sup>67</sup> oder teleologische Extension<sup>68</sup> von Rechtssätzen füllen, soweit es sich nicht um eine Strafbarkeitslücke handelt (Art. 103 Abs. 2 GG, § 1 StGB). Dies setzt jedoch voraus, dass der Gesetzgeber grundsätzlich eine Regelung getroffen hat, deren Tatbestand oder Rechtsfolge auf einen vergleichbaren Fall übertragen werden kann. In anderen Fällen fehlt es an der legislativen Regelung einer Materie, wie zum Beispiel im Arbeitskampfrecht,<sup>69</sup> wo einfachgesetzlich nur kleine Teile aufgegriffen werden. Eine solche „Gebietslücke“ kann dann nur mit Rückgriff auf Rechtsprinzipien gefüllt werden.

Das Gegenteil zur gerichtlich ausgemachten Lücke bildet der nach Sinn und Zweck der Regelung auszumachende zu weite Anwendungsbereich. Mit Hilfe der teleologischen Reduktion<sup>70</sup> können eigentlich nach dem Wortlaut der Norm erfasste Tatbestände ausgenommen werden, so dass bei ihnen die eigentlich vorgesehene Rechtsfolge ausbleibt.

So entstandenes Richterrecht unterscheidet sich allerdings in vielerlei Punkten von gesetztem Recht. Dadurch, dass die Gerichte immer nur konkrete Einzelfälle beurteilen, entsteht gerade in Gebietslücken ein Mosaik aus einzelnen Regelungen. Über die Zeit entwickeln sich daraus Grundsätze und Leitlinien.<sup>71</sup> Man kann sagen, dass es sich um einen deduktiven, sukzessiven Prozess handelt; dies steht im Kontrast zur umfassenden Regelung von gesetztem Recht. Darüber hinaus kommt den Urteilsprüchen im Gegensatz zu den begrenzten Möglichkeiten der Rückwirkung gesetzlicher Anordnung eine Rückwirkung zu. Wird so beispielsweise eine Klausel in einem Mietvertrag für nicht vereinbar mit den inhaltlichen Regeln allgemeiner Geschäftsbedingungen aus §§ 307–309 BGB erachtet, entfaltet sich diese Wirkung rückwirkend.

Obgleich gerichtlich nur ein Einzelfall entschieden wird, leitet sich doch ein Anspruch des Richterrechts auf allgemeine Verbindlichkeit ab, obwohl sie eigentlich nur dem gesetzten Recht zukommt. Dadurch, dass die Gerichte ihre Erweiterung oder Eingrenzung der Rechtssätze aus dem ihnen innewohnenden Zweck ableiten, folgt eine innere Versicherung, dass dies so entschieden werden muss und so auch in Zukunft ergehen wird. Diese Maßgabe kommt einer Allgemeinverbindlichkeit gleich. An dieser Stelle kann man davon sprechen, dass diese Urteile Präjudizien bilden.<sup>72</sup> Präjudizien verkörpern die Erwartung, dass einmal ergangene gerichtliche Entscheidungen auch

67 Muthorst, Grundlagen der Rechtswissenschaft, § 8 Rn. 22.

68 Muthorst, Grundlagen der Rechtswissenschaft, § 8 Rn. 27.

69 Hromadka/Maschmann, Arbeitsrecht Band 2, § 14 Rn. 10; Honsell/Mayer-Maly, Rechtswissenschaft, § 14 III (S. 372).

70 Muthorst, Grundlagen der Rechtswissenschaft, § 8 Rn. 32 ff.

71 Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 431. spricht insoweit von „experimentierend“.

72 Zum Komplex Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 429; zur Allgemeingültigkeit Muthorst, Grundlagen der Rechtswissenschaft, § 13 Rn. 17.

in Zukunft so getroffen werden und dass alle anderen (niedrigeren) Gerichte sich an dieser orientieren.<sup>73</sup> Trotzdem bleibt die Möglichkeit einer Rechtsänderung durch die Spruchkörper selbst oder auch, wie bereits oben erwähnt, durch einen Akt der Rechtssetzung bestehen.

Diese Überlegungen versinnbildlichen gleichzeitig die schwierige Diskussion, ob Richterrecht eine Rechtsquelle ist und insgesamt, welche Rechtsqualität ihr zukommt. *Larenz* weist an dieser Stelle zutreffender Weise darauf hin, dass Gerichte gemäß Art. 20 Abs. 3 GG an Recht und Gesetz, aber eben nicht ausdrücklich an ihre eigenen vorherigen – oder die Entscheidungen höherer Gerichte – gebunden sind.<sup>74</sup> Vielmehr kommt es mit Blick auf die Unabhängigkeit der Rechtsprechenden und ihrer gesetzlichen Bindung darauf an, gewissenhaft in jedem Fall zu überprüfen, ob im konkreten Fall der Sinn und Zweck der Norm oder im Fall fehlender Regelungen zu ganzen Rechtsmaterien auch dieser Fall nach den zugrundeliegenden Rechtsprinzipien so zu beurteilen wäre.<sup>75</sup> Eine ständige Rechtsprechung könnte sich jedoch zum Gewohnheitsrecht entwickeln. Die richterliche Bindung an das Recht und Gesetz umfasst eben auch das Gewohnheitsrecht.<sup>76</sup> Dafür ist letztlich erforderlich, dass die Rechtsprechung durchgehend gerichtlich angewendet wird und ohne nennenswerte Kritik in der Rechtswissenschaft bleibt, um von einer gemeinsamen Rechtsüberzeugung zu sprechen.<sup>77</sup>

Zur vorstehenden Analyse der Unterschiede zwischen richterlichen Entscheidungen und gesetztem Recht ist eine besondere Situation beachtlich, denn gemäß § 31 Abs. 2 S. 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) kommt den dort aufgelisteten Fällen einer Entscheidung des Verfassungsgerichts Gesetzeskraft zu.

### 3. Wahl der rechtsprechenden Personen

Die Personen mit ihrer Vita, Wertekanon und Überzeugungen prägen ihre Urteile.<sup>78</sup> Interessant ist deswegen ein kleiner Exkurs zum Berufungsverfahren als Richterin oder Richter. Insgesamt zeigt sich, dass alle rechtsprechenden Personen zumindest mittelbar im Sinne der Volkssouveränität sich auf die Wahl des Volkes zurückführen lassen.

73 *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 429.

74 *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 430.

75 Im Einklang mit *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 430 f.; zur Theorie der Rechtsprinzipien insgesamt *Ávila*, Theorie der Rechtsprinzipien, auf Seite 47 z. B. Handhabung konfligierender Rechtsprinzipien.

76 *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 433.; dazu mwN zur h. M. *Rüthers/Fischer/Birk*, Rechtstheorie, Rn. 238.

77 *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 433. mit teilweise inzwischen in Gesetze überführten Beispielen; beibehalten immer noch das Allgemeine Persönlichkeitsrecht.

78 Zu Vorurteilen und Vorverständnis der Rechtsprechenden *Baer*, Rechtssoziologie, § 8 C (S. 250 ff.).

### a. Richterinnen und Richter am Europäischen Gerichtshof

Seit 2019 entsendet auf europäischer Ebene jeder Mitgliedsstaat der Europäischen Union eine Person mit der „Befähigung zur Ausübung hoher richterlicher Tätigkeiten“ für eine verlängerbare, aber zunächst auf sechs Jahre begrenzte Amtszeit (Art. 19 Abs. 2 EUV, Art. 256 Abs. 1 AEUV i. V.m. Art. 48 Satzung des Europäischen Gerichtshofes). Sie werden von den Regierungen der Mitgliedsstaaten im gegenseitigen Einvernehmen nach Anhörung eines Ausschusses, den Art. 256 AEUV weiter regelt, ernannt (Art. 19 Abs. 2 EUV, Art. 254, 256 AEUV). Auf nationaler Ebene sieht § 10 Abs. 1 S. 2 Richterwahlgesetz (RiWG) vor, dass die Bundesministerin bzw. -minister für Justiz und Verbraucherschutz und die Mitglieder des Richterwahlausschusses ein Vorschlagsrecht besitzen, wobei letztlich die Bundesregierung die Persönlichkeiten im Einvernehmen mit dem Richterwahlausschuss benennt (§ 1 Abs. 2 RiWG).

### b. Richterinnen und Richter an den obersten Bundesgerichtshöfen und beim Bundesverfassungsgericht

*Schröder, Verfassungsrichterwahl im transparenten Konsens?, ZG 2015, S. 150–168.*

In Deutschland werden die rechtsprechenden Personen der obersten Gerichtshöfe (Bundesgerichtshof, Bundesarbeitsgerichtshof, Bundessozialgericht, Bundesfinanzgerichtshof und Bundesverwaltungsgericht) gemäß § 125 Abs. 1 Gerichtsverfassungsgesetz durch einen Richterwahlausschuss gewählt. Dieser setzt sich aus den Justizministerinnen und -ministern der Bundesländer (§ 3 Abs. 1 RiWG) und weiteren 16 vom Bundestag gewählten Mitgliedern (§ 5 Abs. 1 RiWG) zusammen (§ 2 RiWG). Kandidatinnen und Kandidaten für die Positionen können gemäß § 10 Abs. 1 S. 1 RiWG von der Bundesministerin oder dem Bundesminister für Justiz und den Mitgliedern des Richterwahlausschusses vorgeschlagen werden.

Für das Bundesverfassungsgericht werden insgesamt 16 Richterinnen und Richter gemäß § 2 Abs. 1, 2 BVerfGG gewählt. Sie werden gemäß Art. 94 Abs. 1 S. 2 GG hälftig von Bundesrat und Bundestag für einmalig 12 Jahre (§ 4 Abs. 1 BVerfGG) gewählt.

### c. Richterinnen und Richter in der Berliner Landesjustiz

In Berlin verlangt Art. 82 Abs. 1 VvB, dass die Berufsrichter nach ihrer Persönlichkeit und ihrer bisherigen Tätigkeit in der Rechtspflege die Gewähr dafür bieten, dass sie das Amt im Geist der Verfassung und sozialen Gerechtigkeit ausüben. Über geeignete Personen beschließt die zuständige Senatorin bzw. der Senator zusammen mit dem Richterwahlausschuss (§ 11 Abs. 1 Richtergesetz Berlin (RiGBln)). Der Richterwahlausschuss setzt sich zusammen aus acht Abgeordneten, zwei Richtern, einer Person der

Rechtsanwaltschaft als ständige Mitglieder und einer Person der Staatsanwaltschaft als nichtständiges Mitglied (§ 12 RiGBln).

## V. Rechtssetzung unmittelbar durch das Volk

*Burgi*, Ein neuartiges direktdemokratisches Element: Die vorhabenbezogene Volksbefragung im exekutivischen Funktionsbereich, ZG 2015, S. 34–51.

*Dicke*, Mehr Plebiszite oder Stärkung der repräsentativen Demokratie?, ZG 2018, S. 264–277.

*Huber*, Parlamentarische und plebiszitäre Gesetzgebung im Widerstreit, ZG 2009, S. 311–338.

*Kämmerer/Ernst/Winter*, Das Referendum: Rechtliche und politische Betrachtungen zum staatlich initiierten Volksentscheid, ZG 2015, S. 349–372.

### 1. Plebiszitäre Elemente auf EU-Ebene – die Europäische Bürgerinitiative

*Gundel*, Möglichkeiten und Grenzen der Europäischen Bürgerinitiative, DÖV 2018, S. 585–594.

*Hieber*, Die Reform der Europäischen Bürgerinitiative – The best is yet to come?, KritV 2021, S. 162–178.

Zu den Eckpunkten *Magiera*, in: Streinz, Art. 24 AEUV, Rn. 37.

*Pilniok*, Die Europäische Bürgerinitiative zwischen Legitimationserwartungen und institutioneller Praxis – Ein Beitrag zum Recht auf Beteiligung am demokratischen Leben der Union, Eu-GRZ 2018, S. 126–135.

Mit dem am 13. Dezember 2007 unterzeichneten „Lissabonvertrag“ wurde in Art. 11 Abs. 4 EUV eine europäische Bürgerinitiative eingeführt. Seit 2011 wird das Initiativrecht auch verwendet.<sup>79</sup> Es ist vorgesehen, dass mindestens eine Million Unionsbürgerinnen und -bürger aus einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten eine Bürgerinitiative ergreifen können. Die Bürgerinitiative kann gemäß der innerhalb der EU verteilten Gesetzesinitiativrechte an die Europäische Kommission herantreten und für Themen, die in die Rechtssetzungskompetenz der Europäischen Union fallen, Rechtsakte vorschlagen. Allerdings ist die Kommission nicht verpflichtet diese aufzugreifen.<sup>80</sup> Eine erfolgreiche Initiative erhält im EU-Parlament Gelegenheit zur öffentlichen Anhörung, wobei die Volksvertretung bewertet, ob die Initiative politisch unterstützenswert ist.<sup>81</sup>

Neben diesen grundsätzlichen Rahmenbedingungen aus dem EU-Vertrag überlässt es Art. 24 Abs. 1 AEUV dem Europäischen Parlament und dem Rat, das weitere Verfahren, Bedingungen und insbesondere die Mindestanzahl der Mitgliedsstaaten, aus denen

79 Vgl. Beispiele bei *Magiera*, in: Streinz, Art. 24 AEUV, Rn. 7.

80 EuGH, Urteil, BeckRS 2019, 32137, Rn. 58 f.

81 Vgl. Art. 14 Verordnung (EU) 2019/788.

die eine Million Bürgerinnen und Bürger stammen müssen, mit Hilfe einer Verordnung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu gestalten.

Daraufhin erließ die Europäische Union die Verordnung (EU) 211/2011,<sup>82</sup> die das Verfahren weiter ausgestaltete. Diese wurde inzwischen durch die Verordnung (EU) 2019/788<sup>83</sup> ersetzt.<sup>84</sup> Für das Verfahren ist vorgesehen, dass eine Unterstützung durch Bürgerinnen und Bürger aus einem Viertel der Mitgliedsstaaten – also aus 7 Staaten<sup>85</sup> – stammen müssen. Zusätzlich gibt es eine Mindestanzahl von Bürgerinnen und Bürgern aus jedem der mindestens 7 Staaten, die sich beteiligen müssen. Ihr Wert errechnet sich aus dem Produkt der Anzahl von EU-Parlamentariern aus diesem Staat mit 750.<sup>86</sup> Die Verordnung legt diese Zahlen in einem Anhang nieder. Jede unterstützende Bürgerin oder Bürger muss dabei das aktive Wahlalter zum Europäischen Parlament besitzen.<sup>87</sup>

## 2. Beteiligung des Volkes auf Bundesebene

Der Wortlaut des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG nennt nebeneinander Wahlen und Abstimmungen. Wahlen sind dabei Personalentscheidungen<sup>88</sup> und werden in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl der Abgeordneten für den Deutschen Bundestag vorgesehen. Abstimmungen sehen für territoriale Veränderungen innerhalb der Bundesrepublik die Art. 29, 118, 118a GG vor, wobei *Dreier* diese Abstimmungen im Kern als „bloße Territorialplebiszite“ einordnet, bei denen bestimmte Bevölkerungsteile abstimmen können.<sup>89</sup> Weitere Abstimmungen einzuführen, bedürfte nach richtiger h. M. einer Änderung des Grundgesetzes.<sup>90</sup>

82 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative, Amtsblatt der Europäischen Union L 65/1 vom 11.3.2011.

83 Verordnung (EU) 2019/788 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Europäische Bürgerinitiative, Amtsblatt der Europäischen Union L130/55 vom 17.5.2019.

84 zum 1. Januar 2020, vgl. Art. 26 Verordnung (EU) 2019/788.

85 Vgl. Art. 3 Abs. 1 Lit. a) Verordnung (EU) 2019/788. Dies gilt auch nach dem Austritt vom Vereinigten Königreich im Jahre 2020, denn ein Viertel von nunmehr 27 Mitgliedsstaaten ergibt gerundet immer noch 7 Länder.

86 Vgl. Art. 3 Abs. 1 Lit. b) Verordnung (EU) 2019/788.

87 Vgl. Art. 2 Abs. 1 Verordnung (EU) 2019/788.

88 *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, Art. 20, Rn. 5.

89 *Dreier*, in: *Zabel/Stekeler-Weithofer* (Hrsg.), *Philosophie der Republik* 2018, S. 37, 38 Fn. 11 mWn auf seine eigene Kommentierung zum Grundgesetz.

90 *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, Art. 20, Rn. 6.; *Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art. 20 GG, Rn. 162.; *Kotzur*, in: von Münch/Kunig GG, Art. 20 GG, Rn. 124; *Grzeszick*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, Lfg. 57, Januar 2010, Art. 20 GG, Rn. 113.

### 3. Beteiligung der Bevölkerung auf Berliner Landesebene

ein Überblick zu allen Bundesländern bei *Ennuschat*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung 2014, S. 699 ff.

*Schmidt*, Der sächsische Volkseinwand, NVwZ 2020, S. 771–773.

*Siegel/Waldhoff*, Öffentliches Recht in Berlin, 3. Aufl., München 2020, Rn. 105–110.

Inzwischen sehen alle Landesverfassungen der Bundesländer plebiszitäre Elemente vor. Die Verfassung von Berlin legt im Abschnitt I „Grundlagen“ im Art. 3 Abs. 1 nieder, dass die gesetzgebende Gewalt durch Volksabstimmungen, Volksentscheide, Volksvertretungen und auf Bezirksebene durch Bürgerentscheide ausgeübt wird. Darüber hinaus zählt Art. 62 Abs. 1 S. 1 VvB das Volksbegehren als Initiativrecht für eine Gesetzgebung und Art. 61 VvB die Volksinitiative zur Befassung des Abgeordnetenhauses auf. Alle eben erwähnten direktdemokratischen Mittel werden in den folgenden Unterpunkten vorgestellt.

#### a. Volksbegehren und Volksentscheid

*Müller*, Bindungswirkungen von Volksentscheiden am Beispiel des Volksentscheides „Tempelhof muss Verkehrsflughafen bleiben!“, LKV 2008, S. 451–453.

Ein Volksbegehren kann sich gemäß Art. 62 Abs. 1 S. 1 VvB darauf richten, ein Gesetz zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben, soweit Berlin hierfür die Gesetzgebungskompetenz besitzt. Allerdings werden die Rechtsmaterien des Landeshaushaltsgesetzes, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben, Tarifen der öffentlichen Unternehmen sowie Personalentscheidungen gemäß Art. 62 Abs. 2 VvB ausgeklammert. Gleichzeitig können sich Volksbegehren darauf richten, die Wahlperiode des Abgeordnetenhauses vorzeitig zu beenden (Art. 62 Abs. 6 VvB). Darüber hinaus können sich Volksbegehren auf sonstige Beschlüsse des Abgeordnetenhauses zu Gegenständen der politischen Willensbildung richten, vgl. Art. 62 Abs. 1 S. 2 VvB. Innerhalb einer Wahlperiode darf jedes Thema jedoch nur einmal aufgegriffen werden (Art. 62 Abs. 1 S. 3 VvB).

Verfahrenstechnisch muss in einem ersten Schritt, abhängig vom Ziel des Volksbegehrens, eine bestimmte Anzahl, in jedem Fall aber mindestens 20.000, Unterschriften von Wahlberechtigten für das Abgeordnetenhaus gesammelt werden. Art. 63 VvB legt in den Absätzen 1 bis 3 jeweils in Satz 1 VvB die Staffellungen im Detail fest. Darüber hinaus muss bei einem Volksbegehren, gerichtet auf ein zu erlassendes Gesetz oder einen Beschluss, ein begründeter Entwurf vorgelegt werden. Dies ergibt sich aus § 14 Abstimmungsgesetz (AbstG). Dieses Gesetz fußt auf Art. 63 Abs. 4 VvB und konkretisiert die Verfahren für alle plebiszitären Elemente weiter und enthält in § 44 AbstG weitere Verordnungsermächtigungen. Erreicht ein Volksbegehren die erforderliche Anzahl unterstützender Unterschriften, hat sich gemäß Art. 62 Abs. 3 VvB das Abgeordneten-

haus mit dem angestrebten Gesetz oder Beschluss zu befassen. Unterbleibt innerhalb von vier Monaten ein im Wesentlichen mit dem Volksbegehren inhaltlich angestrebtes Gesetz oder Beschluss, können die Vertreter des Volksbegehrens die Durchführung eines Volksentscheides verlangen (Art. 62 Abs. 4 S. 2 VvB). Soweit über ein Gesetz abgestimmt wird, steht es dem Abgeordnetenhaus gemäß § 30 Abs. 1 AbstG frei, einen eigenen Gesetzesentwurf mit zur Abstimmung zu stellen. In diesem weiteren Verlauf verbindet sich das Volksbegehren mit dem Volksentscheid. Die abhängig vom zu entscheidenden Inhalt erforderlichen Stimmen für entsprechende Volksentscheide legt wiederum Art. 63 Abs. 1 S. 3 bzw. Abs. 2 S. 3 bzw. Abs. 3 S. 3 VvB fest. Zustande gekommene Gesetze fertigt dann gemäß Art. 62 Abs. 5 VvB die Präsidentin bzw. der Präsident des Abgeordnetenhauses aus und die Regierende Bürgermeisterin bzw. der Regierende Bürgermeister verkündet es im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin.

Zusammengefasst ist das Volksbegehren ein Instrument der Bevölkerung, den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes durch das Abgeordnetenhaus zu initiieren, einen politischen Beschluss herbeizuführen oder das Abgeordnetenhaus aufzulösen. Soweit sich die Volksrepräsentanz diesem Begehren nicht anschließt, kann die Bevölkerung mittels eines Volksentscheides das Gesetz, den Beschluss oder die Auflösung des Abgeordnetenhauses in einem Wahlverfahren herbeiführen.

### b. Volksabstimmung

Unmittelbare demokratische Abstimmungen – sogenannte Volksabstimmungen – sieht die Verfassung von Berlin im Artikel 97 Absatz 2 für eine Gebietsreform der Bundesländer Berlin und Brandenburg vor. Hier müssen sowohl die Landesparlamente als auch die Bevölkerung beider Bundesländer zustimmen. Zuletzt wurde im Jahre 2006 dazu eine Volksabstimmung durchgeführt, die aber an den notwendigen Stimmen aus Brandenburg scheiterte.<sup>91</sup> Eine solche qualifizierte Mehrheit aus Zustimmung aus dem Abgeordnetenhaus und aus der Bevölkerung verlangt Artikel 100 Satz 2 VvB auch für die Verfassungsänderung der Artikel 62 und 63 VvB.

### c. Volksinitiative

Im Gegensatz zu den bisher vorgestellten Instrumenten, die unmittelbar auf die Rechtssetzung einwirken können, kann eine Volksinitiative gemäß Art. 61 Abs. 1 S. 1 VvB nur erreichen, dass sich das Berliner Abgeordnetenhaus mit einem bestimmten Gegenstand befasst. Die Initiative kann sich allerdings nur auf eine politische Willensbildung bezie-

---

91 Senatsverwaltung für Inneres, Wahlen und Abstimmungen, <https://www.berlin.de/sen/inneres/buerger-und-staat/wahlen-und-abstimmungen/volksinitiative-volksbegehren-volksentscheid/volksabstimmung/artikel.34605.php> (zuletzt aufgerufen am: 15.01.2022).

hen und muss im Zusammenhang mit Berlin stehen (Art. 61 Abs. 1 S. 1 VvB). Erforderlich ist, dass 20.000 Einwohner Berlins, die mindestens 16 Jahre alt sind, sich an der Volksinitiative beteiligen. Die detaillierten Voraussetzungen und das nähere Verfahren regeln §§ 1–9 AbstG. Wird das geforderte Quorum erreicht, hat sich das Abgeordnetenhaus innerhalb von vier Monaten mit dem Gegenstand zu befassen (§ 9 Abs. 1 AbstG). Wenn die Befassung nicht die von den Initiatoren erhoffte Wirkung entfaltet, sind sie auf das weitergehende – oben bereits beschriebene – Volksbegehren verwiesen.

### 4. Direkte Demokratie auf bezirklicher Ebene – insbesondere Bürgerentscheide

*Musil/Kirchner*, Das Recht der Berliner Verwaltung, 4. Aufl., Berlin 2017, Rn. 374–377.

*Siegel/Waldhoff*, Öffentliches Recht in Berlin, 3. Aufl., München 2020, Rn. 331–343.

Auf bezirklicher Ebene sind weitere Formen direkter demokratischer Bürgerbeteiligung vorgesehen. Aufgezählt, aber mangels ihrer rechtssetzenden Wirkung nicht vertieft werden sollen an dieser Stelle: die Einwohnerversammlung gemäß § 42 BezVG, die Einwohnerfragestunde in jeder ordentlichen Sitzung der Bezirksverordnetenversammlung gemäß § 43 BezVG und der Einwohnerantrag gemäß § 44 Abs. 1 BezVG. Letzterer ist unter den aufgezählten der umfassendste, wenn mindestens 1.000 Einwohner des Bezirkes einen Antrag in den Angelegenheiten, die gemäß §§ 12, 13 BezVG in die Zuständigkeit der Bezirksverordnetenversammlung fallen, stellen. Die Bezirksverordnetenversammlung hat sich anschließend mit dem Antrag zu befassen.

Mit dem Volksbegehren und einem anschließend möglichen Volksentscheid vergleichbar ist das Bürgerbegehren und der anschließende Bürgerentscheid. Das Bürgerbegehren kann sich darauf richten, dass in den Angelegenheiten der Bezirksverordnetenversammlung gemäß §§ 12, 13 BezVG ein Bürgerentscheid durchgeführt wird (§ 45 Abs. 1 S. 1 BezVG). Insoweit kann das Bürgerbegehren als Vorstufe zum Bürgerentscheid angesehen werden. Inhaltlich richtet es sich auf eine mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantwortende Frage. Es bedarf der Unterstützung von 3 Prozent der im Bezirk wahlberechtigten Personen (§ 45 Abs. 10 BezVG). Wird dem Antrag, der Gegenstand des Bürgerbegehrens war, nicht innerhalb von zwei Monaten durch die Bezirksverordnetenversammlung entsprochen (§ 46 Abs. 1 S. 1 BezVG), wird ein entsprechender Bürgerentscheid durchgeführt. In diesem steht es der Bezirksverordnetenversammlung frei, eine eigene Vorlage parallel zur Abstimmung zu stellen (§ 46 Abs. 1 S. 2 BezVG). Es hat die Vorlage Erfolg, die von der Mehrheit der abgegebenen Stimmen angenommen wird sofern gleichzeitig insgesamt mindestens 10 Prozent der Wahlberechtigten zur Bezirksverordnetenversammlung zustimmen (§ 47 Abs. 1 S. 1 BezVG).

## VI. Rechtssetzung durch die Berliner Verwaltung

*Groß*, Demokratische Legitimation und Verwaltungsorganisation, JURA 2016, S. 1026–1036.  
*Musil/Kirchner*, Das Recht der Berliner Verwaltung, 4. Aufl., Berlin 2017, Rn. 78–99; 119–140.  
*Siegel/Waldhoff*, Öffentliches Recht in Berlin, 3. Aufl., München 2020, Rn. 139–141.

Um die Zuständigkeiten, Kompetenzen und das Verfahren der Rechtssetzung bzw. Vorbereitung von Rechtssätzen für das parlamentarische Verfahren in der Berliner Verwaltung besser nachvollziehen zu können, werden grundlegende Begrifflichkeiten, Aufgabe und Organisation der Berliner Verwaltung, die Aufgabenverteilung und Aufsicht vorab eingeführt.

### 1. Grundsätzliche Begrifflichkeit – unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung

*Stelkens*, „Grundbausteine“ des Verwaltungsorganisationsrechts: Juristische Person des öffentlichen Rechts, Organ, Organwahrer, Behörde, JURA 2016, S. 1013–1025.

Auf staatlicher Ebene sind der Bund und die Bundesländer als juristische Personen des öffentlichen Rechts Träger der öffentlichen Verwaltung. Bund und Länder können unmittelbar durch ihre eigenen Organe handeln, die dann als sogenannte unmittelbare Staatsverwaltung – als Oberbegriff für Bundes- und Landesverwaltung – gelten. Im Gegensatz dazu können in der mittelbaren Staatsverwaltung Verwaltungsaufgaben durch unterstaatliche juristische Personen wie die Körperschaft des öffentlichen Rechts, rechtsfähige Anstalten sowie öffentlich-rechtliche Stiftungen wahrgenommen werden.<sup>92</sup>

### 2. Aufbau und Organisation der vollziehenden Gewalt in Berlin

Art. 1 Abs. 1 VvB erklärt Berlin sowohl zum Land als auch zur Stadt. Insoweit ist Berlin ein sogenannter Stadtstaat.<sup>93</sup> Verwaltet wird Berlin als Einheitsgemeinde mit zwölf Bezirken<sup>94</sup> als Verwaltungseinheit,<sup>95</sup> wobei die Bezirke bestimmte eigene Rechte besitzen, vgl. Art. 66 Abs. 2 S. 1 VvB zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung.<sup>96</sup>

92 *Musil/Kirchner*, Das Recht der Berliner Verwaltung, Rn. 69.

93 *Siegel/Waldhoff*, Öffentliches Recht in Berlin, Rn. 28.

94 Vgl. Art. 4 Abs. 1 S. 1 VvB samt ihrer Aufzählung in Art. 4 Abs. 1 S. 2 VvB.

95 Vgl. Art. 3 Abs. 2 VvB.

96 Hervorzuheben ist, dass die Bezirke trotz dieser Formulierung keine vollen Selbstverwaltungskörperschaften im kommunalrechtlichen Sinne der Flächenländer sind *Siegel/Waldhoff*, Öffentliches Recht in Berlin, Rn. 139; zur funktionalen Selbstverwaltung *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23 Rn. 26–30; *Michaelis/Krammerbauer*, in: *Driehaus*, Art. 66 VvB, Rn. 2.

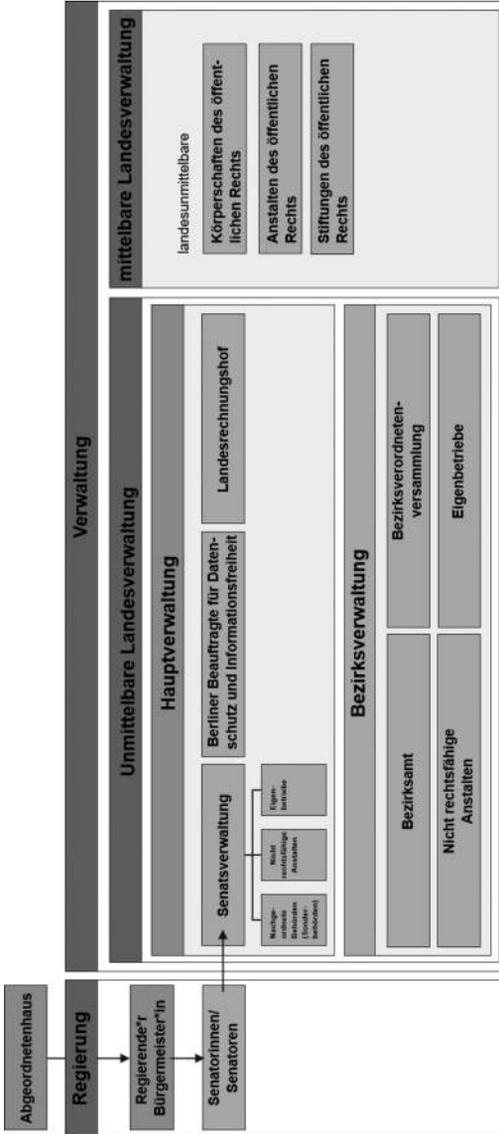


Abb. 1: Aufbau der Berliner Verwaltung  
Quelle: Eigene Darstellung der Verfasserin

Art. 3 Abs. 1 HS 2 VvB legt fest, dass die vollziehende Gewalt durch die Regierung<sup>97</sup> und durch die Verwaltung ausgeübt wird. Die unmittelbare Landesverwaltung ist zweigliedrig aus der Hauptverwaltung und der Bezirksverwaltung aufgebaut (implizit Art. 67 Abs. 1 S. 1; Abs. 2 S. 1 VvB, explizit: § 2 Abs. 1 Allgemeines Zuständigkeitsgesetz (AZG)).<sup>98</sup> In der mittelbaren Landesverwaltung werden Verwaltungsaufgaben durch eigenständige rechtsfähige juristische Personen des öffentlichen Rechts, namentlich durch Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts wahrgenommen.

### a. Senat als Regierung und Teil der vollziehenden Gewalt

Die Regierung nimmt gemäß Art. 55 Abs. 1 VvB der Senat wahr. Er besteht gemäß Art. 55 Abs. 2 VvB aus der Regierenden Bürgermeisterin bzw. dem Regierenden Bürgermeister und bis zu 10 Senatoren. Dabei wird die Regierende Bürgermeisterin bzw. der Regierende Bürgermeister von der Mehrheit der Mitglieder des Abgeordnetenhauses gewählt (Art. 56 Abs. 1 S. 1 VvB) und von ihr bzw. ihm werden die Senatorinnen und Senatoren ernannt und entlassen (Art. 56 Abs. 2 S. 1 VvB).

### b. Hauptverwaltung als Teil der unmittelbaren Landesverwaltung

Der Senat samt seiner Mitglieder gehört der Landesverwaltung nicht an.<sup>99</sup> Allerdings leiten die Senatorinnen und Senatoren im Rahmen des Ressortprinzips (Art. 58 Abs. 5 S. 1 VvB) eigenverantwortlich ihre entsprechenden Senatsverwaltungen (als Oberste Landesbehörde), die Teil der Hauptverwaltung sind.<sup>100</sup> Zu ihrem Geschäftsbereich zählen die berlinweit zuständigen nachgeordneten Behörden (Sonderbehörden)<sup>101</sup> als Landesoberbehörden,<sup>102</sup> nicht rechtsfähigen Anstalten und gegebenenfalls gegründeten Eigenbetriebe (§ 2 Abs. 2 AZG).<sup>103</sup> Wichtige Sonderbehörden sind: Der Polizeipräsident in Berlin, das Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten, die Berliner Feuerwehr, das Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin, das Landesdenkmalamt Berlin und das Landesverwaltungsamt Berlin. Beispiele für nicht rechtsfähige Anstalten

97 Insoweit als Abgrenzung zur Exekutive auch oftmals „Gubernative“ bezeichnet.

98 *Musil/Kirchner*, Das Recht der Berliner Verwaltung, Rn. 81.

99 *Siegel/Waldhoff*, Öffentliches Recht in Berlin, Rn. 139; insoweit ist der Senat bei *Musil/Kirchner*, Das Recht der Berliner Verwaltung, Rn. 82 missverständlich unter der Überschrift „Hauptverwaltung“ verortet.

100 *Siegel/Waldhoff*, Öffentliches Recht in Berlin, Rn. 139, 285.

101 So die Legaldefinition in § 2 Abs. 2 AZG.

102 *Siegel/Waldhoff*, Öffentliches Recht in Berlin, Rn. 286.

103 *Musil/Kirchner*, Das Recht der Berliner Verwaltung, 83 f.

auf Landesebene sind das Landesarchiv<sup>104</sup> und die Berliner Landeszentrale für politische Bildung.<sup>105</sup>

Eigenbetriebe sind dabei gemäß Art. 92 S. 1 VvB, § 1 Abs. 1 Eigenbetriebeengesetz nicht rechtsfähige wirtschaftliche Unternehmen. Damit sind sie Teil der wirtschaftlichen Betätigung von Berlin<sup>106</sup> und können gemäß § 1 Abs. 1 Eigenbetriebeengesetz gegründet werden, wenn die übernommene öffentliche Aufgabe einen Eigenbetrieb rechtfertigt und anders nicht besser wirtschaftlich erfüllt werden kann. Beispielsweise werden so in Berlin fünf Kita-Eigenbetriebe<sup>107</sup> geführt.<sup>108</sup>

Zur Hauptverwaltung zählen neben den Senatsverwaltungen auch die Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (§ 7 Landesdatenschutzgesetz Berlin) und der Landesrechnungshof (Art. 95 Abs. 1 S. 1 VvB) als oberste Landesbehörden, die allerdings nicht hierarchisch eingegliedert sind und insbesondere nicht vom Senat oder der Senatsverwaltung kontrolliert werden.

### c. Bezirksverwaltung als Teil der unmittelbaren Landesverwaltung

ausführlich *Musil/Kirchner*, Das Recht der Berliner Verwaltung, 4. Aufl., Berlin 2017, Rn. 259–320; 326; 330v338.

*Ottenberg/Wolf* (Hrsg.), Bezirksverwaltungsrecht – Praxiskommentar für Kommunalpolitik und Verwaltung, 19. Aufl., Berlin 2022

*Siegel/Waldhoff*, Öffentliches Recht in Berlin, 3. Aufl., München 2020, Rn. 289–330. insgesamt zur Bezirksverwaltung

Art. 75 Abs. 1 VvB sieht vor, dass die Organisation der Bezirke neben den Regeln der Verfassung ein gesondertes Gesetz flankiert. Hierbei handelt es sich um das Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG). Es legt in § 2 Abs. 2 vor, dass die Bezirksverwaltung aus dem Bezirksamt, der Bezirksverordnetenversammlung (BVV) und gemäß § 2 Abs. 3 AZG aus den dem Bezirksamt nachgeordneten nicht rechtsfähigen Anstalten, wie zum Beispiel Schulen und den auf Bezirksebene gegründeten Eigenbetrieben,<sup>109</sup> besteht.

104 Vgl. § 2 Abs. 2 Archivgesetz Berlin.

105 Senatsbeschluss vom 5. November 1956 über die Errichtung der damals als „Landeszentrale für politische Bildungsarbeit“ bezeichneten Einrichtung.

106 Insgesamt zu den Optionen wirtschaftlicher Betätigung Berlins *Siegel/Waldhoff*, Öffentliches Recht in Berlin, Rn. 184.

107 Zu ihrer rechtlichen Entstehung ausführlich: Senatsbeschluss Nr. 2175/04 vom 12. Oktober 2004 auf Grundlage des § 20 KitaFöG1 vom 23. Juni 2005 in Verbindung mit dem Eigenbetriebsgesetz vom 13. Juli 1999, Gründung zum 1. Januar 2006.

108 Insoweit irrt *Siegel/Waldhoff*, Öffentliches Recht in Berlin, Rn. 288. vgl. <https://www.ausbildung-erzieher-in.berlin/erzieher-erzieherin-kita-eigenbetriebe-berlin/> (zuletzt geprüft am 15.01.2022).

109 Soweit ersichtlich sind derzeit keine bezirklichen Eigenbetriebe gegründet.

### (1) Das Bezirksamt

Art. 74 Abs. 2 VvB, § 36 Abs. 1 BezVG erklärt das Bezirksamt zur Verwaltungsbehörde des Bezirkes und gibt ihm die Vertretungsmacht für Berlin in Angelegenheiten des Bezirkes. Das Bezirksamt besteht aus der Bezirksbürgermeisterin bzw. dem Bezirksbürgermeister und vier weiteren Bezirksstadträten (Art. 74 Abs. 1 S. 1 VvB, § 34 Abs. 1 S. 1 BezVG), die von den Mitgliedern der Bezirksverordnetenversammlung gewählt werden (§ 35 Abs. 1 BezVG), wobei sie mit Zweidrittelmehrheit in der BVV auch wieder abberufen werden können (Art. 76 S. 1 VvB, § 35 Abs. 3 BezVG). Gewählte Bezirksstadträte üben ihr Amt hauptamtlich als Beamte auf Zeit aus und dürfen parallel weder Mitglied des Abgeordnetenhauses noch der Bezirksverordnetenversammlung sein.<sup>110</sup>

Organisatorisch gliedert sich das Bezirksamt in 5 Geschäftsbereiche, deren weitere Untergliederung in § 37 Abs. 1 BezVG i. V. m. einer Anlage zum BezVG festgelegt ist. Jedem Mitglied des Bezirksamtes wird ein Geschäftsbereich übertragen (§ 38 Abs. 1 BezVG), wobei die Mitglieder des Bezirksamtes ihren Geschäftsbereich dann in eigener Verantwortung (Art. 75 Abs. 2 S. 3 VvB) führen und in ihrem Geschäftsbereich im Namen des Bezirksamtes handeln (§ 38 Abs. 2 S. 1 BezVG). Detaillierte Aufgaben des Bezirksamtes listet § 36 Abs. 2 BezVG auf.

Die Bezirksbürgermeisterin bzw. der Bezirksbürgermeister führt mithin auch einen Geschäftsbereich und zugleich den Vorsitz im Bezirksamt (§ 39 Abs. 1 BezVG). Darüber hinaus nimmt diese Person am sogenannten Rat der Bürgermeister (§ 39 Abs. 3 BezVG) teil. Dieses Organ besteht aus den 12 Bezirksbürgermeisterinnen bzw. Bezirksbürgermeistern und der Regierenden Bürgermeisterin bzw. dem Regierenden Bürgermeister (Art. 68 Abs. 2 VvB, § 15 AZG) und tagt mindestens monatlich. Es ist als Verfassungsorgan mit beratender Funktion<sup>111</sup> einzuordnen. Insbesondere ermöglicht dieses Gremium die Stellungnahme der Bezirke zu grundsätzlichen Fragen der Verwaltung und der Gesetzgebung (Art. 68 Abs. 1 VvB, § 14 Abs. 1 AZG). Weiterhin kann der Rat der Bürgermeister dem Senat Vorschläge für Rechts- oder Verwaltungsvorschriften unterbreiten, wenn sie von den Berliner Organen erlassen werden können und die Aufgabenbereiche der Bezirksverwaltung betreffen (§ 14 Abs. 2 AZG). Zum weiteren Verfahren zu Ladungsfristen, Vorlagen, und ihrer weitergehenden Geschäftsordnung<sup>112</sup> (siehe §§ 17–19 AZG).

110 § 34 Abs. 1 S. 1 BezVG; § 34 Abs. 1 S. 2 BezVG: weiteres regelt das Bezirksamtsmitgliedergesetz (BAMG), dort § 1 Abs. 1 S. 3 zur Beamtenschaft auf Zeit. Zur Unvereinbarkeit mit der Mitgliedschaft im AGH, BVV: § 26 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 4 S. 2 Landeswahlgesetz Berlin.

111 *Siegel/Waldhoff*, Öffentliches Recht in Berlin, Rn. 326.

112 Ihre Geschäftsordnung, vgl. Geschäftsordnung des Rats der Bürgermeister (GO RdB) vom 19. April 2007, zuletzt geändert am 15. Februar 2018, durch Beschluss des RdB Nr. R-299/2018, zuletzt ergänzt am 21.01.2021; abrufbar im Internet unter <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/buergermeister-von-berlin/rat-der-buergermeister/geschaeftsordnung/> (geprüft am 15.01.2022).

### (2) Die Bezirksverordnetenversammlung

Die Bezirksverordnetenversammlung ist eine ehrenamtliche Volksvertretung. Da sie jedoch nicht zur Rechtssetzung ermächtigt ist, war sie nicht weiter oben in die Beispiele der rechtssetzenden Volksvertretungen, wie Europaparlament, Bundestag und Bundesrat und Berliner Abgeordnetenhaus, einzuordnen. Die Bezirksverordnetenversammlung ist ein Organ der bezirklichen Selbstverwaltung (Art. 72 Abs. 1 HS. 1 VvB), Teil der Bezirksverwaltung und somit Teil der Berliner landesunmittelbaren Verwaltung. In Art. 69 S. 1 VvB wird sie in der Verfassung von Berlin vorausgesetzt. Weiterhin sieht Art. 70 Abs. 1 VvB, § 5 Abs. 1 BezVG vor, dass 55 Mitglieder über Bezirkswahlvorschläge, die insgesamt mindestens 3 Prozent der abgegebenen Stimmen erlangen müssen, gewählt werden. Die Bezirksverordnetenversammlung wird in allgemeiner, gleicher, geheimer und direkter Wahl parallel zur Wahl des Abgeordnetenhauses gewählt. Diese Verknüpfung beruht nicht zuletzt darauf, dass gemäß Art. 71 VvB die Wahlperiode der Bezirksverordnetenversammlung mit der des Abgeordnetenhauses endet. Wahlberechtigt und wählbar sind – abweichend von den Regeln zur Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus und zum Bundestag – alle Personen mit der deutschen Staatsangehörigkeit oder der eines anderen Mitgliedsstaates der Europäischen Union, die 16 Jahre alt sind und seit mindestens drei Monaten ihren Wohnsitz in diesem Bezirk innehaben (Art. 70 Abs. 1 VvB).

Als ehrenamtliche Mitglieder erhalten die Bezirksverordneten gemäß § 11 Abs. 4 BezVG eine Aufwandsentschädigung und eine Erstattung ihrer Reisekosten. Im Übrigen ist ihre Tätigkeit mit anderen Positionen vereinbar. Sind Bezirksverordnete parallel Beamte oder Angestellte des Landes Berlin, sind sie gemäß § 10 BezVG während und auch nach der Beendigung ihrer Mitgliedschaft vor Entlassungen oder Kündigungen wegen ihrer Tätigkeit als Bezirksverordnete geschützt.

Die Bezirksverordnetenversammlung tritt bedarfsweise, jedoch mindestens alle zwei Monate zusammen (§ 6 Abs. 2 BezVG). Ihre nähere Arbeit gestaltet sie mit einer Geschäftsordnung aus (§ 8 Abs. 1 S. 1 BezVG). Im Gesetz vorgesehene zwingende Institutionen sind die Bezirksverordnetenvorsteherin bzw. -vorsteher (§ 7 Abs. 1 BezVG) und eine Stellvertreterin bzw. Stellvertreter und ein Vorstand (§ 7 Abs. 1 BezVG). Außerdem ist ein Ältestenrat, ein Integrationsausschuss und ein Jugendhilfeausschuss (§§ 9 Abs. 1 S. 1, 32, 33 BezVG) zu wählen. Weitere Ausschüsse werden regelmäßig gebildet. An der Arbeit der Ausschüsse nehmen weiterhin sachkundige Bürger, die sogenannten Bürgerdeputierten, teil. Sie werden aufgrund von Vorschlägen der Fraktionen der Bezirksverordnetenversammlung gewählt (§ 21 Abs. 1 S. 1 BezVG) und müssen die Voraussetzungen des § 22 BezVG erfüllen, also dürfen insbesondere nicht Mitglied des Berliner Abgeordnetenhauses oder einer Bezirksverordnetenversammlung sein.

Die Aufgaben der Bezirksverordnetenversammlung fasst § 12 Abs. 1 S. 1 BezVG zusammen mit der Bestimmung der Grundlinien der Verwaltungspolitik des Bezirkes im Rahmen der Rechtsvorschriften und der vom Senat oder seinen Mitgliedern erlassenen Verwaltungsvorschriften. Eine wichtige Aufgabe ist zudem die Wahl der Bezirksbürgermeisterin bzw. -bürgermeisters und der weiteren vier Bezirksstadträtinnen und -stadträte (§ 35 Abs. 1 BezVG). Insoweit bewirkt die Bezirksverordnetenversammlung eine politische Rückbindung des Bezirksamtes und so der Bezirksverwaltung.<sup>113</sup> Einen Katalog von Entscheidungen der Bezirksverordnetenversammlung enthält § 12 Abs. 2, 3 BezVG, weitere Wahlen und Abberufungen zählt § 16 BezVG auf. Weiterhin kann sie Empfehlungen und Ersuchen an das Bezirksamt richten (§ 13 Abs. 1 S. 1 BezVG) und ist von ihm rechtzeitig und umfassend über Führung der Geschäfte und künftige Vorhaben zu unterrichten (§ 15 S. 1 BezVG).

### d. Die mittelbare Landesverwaltung

*Musil/Kirchner*, Das Recht der Berliner Verwaltung, 4. Aufl., Berlin 2017, Rn. 90f.

Wie oben bereits erwähnt, übernehmen in der mittelbaren Landesverwaltung unterstaatliche juristische Personen des öffentlichen Rechts Verwaltungsaufgaben. Diese zählt § 28 Abs. 1 AZG als landesunmittelbare Körperschaften auf und unterstellt sie gleichzeitig der Staatsaufsicht Berlins, wobei sich aus § 28 Abs. 3 AZG ergibt, dass es sich um eine Rechtsaufsicht handelt.<sup>114</sup> Sie obliegt gemäß § 28 Abs. 4 AZG der zuständigen Senatsverwaltung oder kraft entsprechender Rechtsnorm einem zuständigen Bezirksamt. § 28 Abs. 2 AZG führt weiter aus, dass sie auf Grundlage von Landesrecht gegründet werden oder auch auf Bundesrecht beruhen können, wenn der Bund nicht die Aufsicht führt, oder dass sie mit Hilfe eines Staatsvertrages oder einer Verwaltungsvereinbarung dem Land Berlin unterstellt werden können.

Kurz charakterisiert beeinflussen in einer Körperschaft die Mitglieder die Durchführung der Selbstverwaltungsaufgabe. Sie ist also mitgliedschaftlich organisiert.<sup>115</sup> Beispiele für Berliner Körperschaften des öffentlichen Rechts sind die staatlichen Universitäten und Hochschulen und die Berufskammern der Rechtsanwälte oder Ärzte.

Dagegen sind in eine Anstalt von der Verwaltung Sach- und Personalmittel ausgelagert, um zu einem bestimmten öffentlichen Zweck den Nutzerinnen und Nutzern in einem öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Benutzungsverhältnis gegenüberzutreten.<sup>116</sup> Anstalten des öffentlichen Rechts sind etwa die Berliner Bäderbetriebe, gemäß

113 *Siegel/Waldhoff*, Öffentliches Recht in Berlin, Rn. 308.

114 *Siegel/Waldhoff*, Öffentliches Recht in Berlin, Rn. 366.

115 *Musil/Kirchner*, Das Recht der Berliner Verwaltung, Rn. 70.

116 *Musil/Kirchner*, Das Recht der Berliner Verwaltung, Rn. 71.

§ 1 Abs. 1 Berliner Betriebe-Gesetz die Berliner Stadtreinigung (BSR), die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) und die Berliner Wasserbetriebe (BWB). Letztgenannte waren früher als Eigenbetriebe organisiert und ihr Sondervermögen ging im Wege der Gesamtrechtsnachfolge auf die neuen Anstalten über (§ 1 Abs. 2 S. 1 Berliner Betriebe Gesetz). Diese Anstalten reihen sich ein in die Optionen der Berliner Verwaltung, sich wirtschaftlich zu betätigen.<sup>117</sup>

Öffentlich-rechtlichen Stiftungen wird regelmäßig ein Kapitalstock – seltener Sachmittel – zur Verfügung gestellt, damit sie ihren Stiftungszweck erreichen können.<sup>118</sup> Beispiele für öffentlich-rechtliche Stiftungen in Berlin sind die Stiftung Stadtmuseum, das Pestalozzi Fröbel Haus<sup>119</sup> oder als gemeinsame Stiftung von Berlin und Brandenburg die Stiftung Preußische Schlösser und Gärten.

### 3. Aufgabenverteilung zwischen Haupt- und Bezirksverwaltung

ausführlich *Musil/Kirchner*, Das Recht der Berliner Verwaltung, 4. Aufl., Berlin 2017, Rn. 128–143; 354; 427.

*Siegel/Waldhoff*, Öffentliches Recht in Berlin, 3. Aufl., München 2020, Rn. 320–321; 344–349.

Die Verteilung zwischen Haupt- und Bezirksverwaltung findet sich im Allgemeinen Zuständigkeitsgesetz, ergänzt um die Durchführungsverordnung zum AZG (DVO-AZG) und die Regeln im Bereich der Polizei- und Ordnungsbehörden im Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz (ASOG). Die wesentlichen Aufgaben verteilen sich so, dass § 3 Abs. 1 S. 1 AZG der Hauptverwaltung die Aufgaben mit gesamtstädtischer Bedeutung zuordnet und dazu in Satz 2 Tätigkeitsbereiche aufzählt. Weiterhin verweist § 4 Abs. 1 S. 1 AZG auf den Allgemeinen Zuständigkeitskatalog als Anlage zum AZG. Gemäß §§ 3 Abs. 2; 4 Abs. 1 S. 2 AZG nehmen die übrigen Aufgaben die Bezirksverwaltungen wahr. Mit Blick auf die Polizei- und Ordnungsaufgaben verweist § 4 Abs. 2 S. 1 AZG auf das ASOG. Hier weist § 2 Abs. 1 ASOG die Aufgaben der Gefahrenabwehr (Ordnungsaufgaben) den Ordnungsbehörden zu. Dies sind gemäß § 2 Abs. 2 ASOG parallel die Senatsverwaltungen und die Bezirksämter, deren genaue Verteilung sich aus dem Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben als Anlage zu § 2 Abs. 4 S. 1 ASOG ergibt. Art. 77 VvB differenziert bei Personalmaßnahmen. Für die Einstellung, Versetzung und Entlassung von Beschäftigten in der Hauptverwaltung ist der Senat zuständig (Art. 77 Abs. 1 S. 1 VvB) und für die Beschäftigten in der Bezirksverwaltung das Bezirksamt.<sup>120</sup>

117 *Siegel/Waldhoff*, Öffentliches Recht in Berlin, Rn. 184.

118 *Musil/Kirchner*, Das Recht der Berliner Verwaltung, Rn. 72.

119 Pestalozzi Fröbel Haus, Über uns, <https://www.pfh-berlin.de/de/ueber-uns> (geprüft am 15.01.2022).

120 *Michaelis/Krammerbauer*, in: Driehaus, Art. 77 VvB, Rn. 1.

Weitere Aufgaben weist § 36 Abs. 2 BezVG dem Bezirksamt zu, das ohnehin bereits kraft § 36 Abs. 1 S. 1 BezVG die Verwaltungsbehörde des Bezirkes ist und so alle örtlichen Aufgaben übernimmt, soweit nicht die Bezirksverordnetenversammlung zuständig ist.

### 4. Aufsicht

Mit Blick auf die Zuständigkeitsverteilung und die jeweiligen Rechtssetzungsbefugnisse gilt es, zumindest die Aufsicht innerhalb der Haupt- und Bezirksverwaltung und zwischen ihnen und den weiteren landesunmittelbaren Körperschaften, Stiftungen und Anstalten zu eruieren. In Hinblick auf die Letztere wurde bereits oben Seite 62 bei der mittelbaren Landesverwaltung eine Staatsaufsicht als Rechtsaufsicht erläutert.

Art. 67 Abs. 1 S. 3 VvB sieht vor, dass innerhalb der Hauptverwaltung die Aufsicht durch Gesetz ausgestaltet wird. Dies greift etwa § 8 Abs. 1 AZG auf und unterstellt die Sonderbehörden sowie die nicht rechtsfähigen Anstalten der Fachaufsicht der Hauptverwaltung – also der zuständigen Senatsverwaltung.

In den Bezirken untersteht die Bezirksbürgermeisterin bzw. der Bezirksbürgermeister der Dienstaufsicht der Regierenden Bürgermeisterin bzw. des Regierenden Bürgermeisters (Art. 75 Abs. 2 S. 1 VvB, § 39 Abs. 2 BezVG).<sup>121</sup> Gleichzeitig übt die Bezirksbürgermeisterin bzw. der Bezirksbürgermeister die Dienstaufsicht über die Mitglieder des Bezirksamtes aus (Art. 75 Abs. 1 S. 2 VvB, § 2 Abs. 1 S. 2 Bezirksamtsmitgliedergesetz (BAMG)), aber die Mitglieder des Bezirksamtes führen ihren Geschäftsbereich ansonsten in eigener Verantwortung. Die nicht rechtsfähigen Anstalten des Bezirkes werden von den zuständigen Bezirksamtsmitgliedern fachlich beaufsichtigt, vgl. § 8 Abs. 1 S. 2 AZG.

Weiterhin legen Art. 67 Abs. 2 S. 2 und 3 VvB den Grundstein für eine Bezirksaufsicht. Im Detail regeln dies §§ 9–13 AZG.<sup>122</sup> Der § 9 Abs. 1 AZG regelt die wichtigste Zuständigkeit durch die Senatsverwaltung für Inneres. Ihre Pflichten greift auch § 6 Abs. 4 AZG auf, wo die Senatsverwaltung für Inneres die Belange der Bezirke bei Verwaltungsvorschriften des Senates bewahren soll. Gleichzeitig sieht Art. 67 Abs. 2 S. 2 VvB ausdrücklich die Aufsicht des Senates darüber vor, ob von den Bezirken seine Verwaltungsvorschriften eingehalten werden.

121 Michaelis/Krammerbauer, in: Driehaus, Art. 75 VvB, Rn. 2. Dienstaufsicht entspricht nicht einer die sachliche Tätigkeit überwachende Fachaufsicht.

122 Insgesamt ausführlicher zur Aufsicht Siegel/Waldhoff, Öffentliches Recht in Berlin, Rn. 356–366.

## 5. Rechtssetzung

In der Verwaltung werden formelle und materielle Gesetze vorbereitet und letztere auch erlassen. *Hill/Martini* sprechen bei den materiellen Gesetzen von einer exekutiven Selbstprogrammierung.<sup>123</sup> Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften und Rundschreiben ordnen, speichern und entlasten die Verwaltung. Für die Rechtsanwendung erleichtern sie es eine Lösung aufzufinden. Damit sichern sie die Qualität des Verwaltungsvollzuges und stellen damit gerade auch zu Zugunsten der Bevölkerung eine einheitliche Rechtsanwendung her. Der Vorteil exekutivischer Rechtssetzung liegt darin, dass sie zwar innerhalb der gesetzlichen Vorgaben, aber frei von einem ganz engen Korsett ihre Erfahrungen aus dem Verwaltungsvollzug zusammenfassen kann.<sup>124</sup>

Die nachstehenden Ausführungen zählen diese auf und erläutern das Verfahren ihres Erlasses. Detaillierte Ausführungen zu ihrer Vorbereitung in der Verwaltung oder in den Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sind dem 3. Kapitel vorbehalten.

### a. Gesetzesentwürfe

*Franz*, Der Begriff des Gesetzes – Geschichte, Typologie und neuer Gesetzesbegriff, ZG 2008, S. 140–165.

Formelle Gesetze – also Parlamentsgesetze – werden in Berlin, wie bereits oben geschildert, vom Abgeordnetenhaus erlassen. Der Senat besitzt allerdings, neben dem Parlament und den Bürgern über ein Volksbegehren, ein Gesetzesinitiativrecht. Parlamentsgesetze werden oftmals in den Senatsverwaltungen für einen Senatsbeschluss vorbereitet. Ihre Redaktion ist keine Gesetzgebung im eigentlichen Sinne, aber eine maßgebliche Vorbereitung der Rechtssetzung.

123 *Hill/Martini*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen 2012, Bd. 2, Rn. 2.

124 Vgl. sinngemäß *Hill/Martini*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechtes, Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen 2012, Bd. 2, Rn. 2, 3, 5.

### b. Rechtsverordnungen

*Meßerschmidt*, Rechtsverordnungen: Rechtmäßigkeit und Rechtsschutz, JURA 2016, S. 747–761.  
*Uhle*, Die Rechtsverordnung, in: Kluth, Winfried/Krings, Günter (Hrsg.), Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg, Hamburg 2014, S. 587–641.

*Vofßkuhle/Wischmeyer*, Grundwissen – Öffentliches Recht: Die Rechtsverordnung, JuS 2015, S. 311–314.

Art. 64 VvB beschreibt die Möglichkeit der delegierten Rechtssetzung durch die Verwaltung mit Außenwirkung. Solche Rechtsverordnungen zählen zu den Gesetzen im materiellen Sinne. Art. 64 Abs. 1 S. 1 VvB erlaubt es dem Berliner Abgeordnetenhaus als Gesetzgeber den Erlass von Rechtsverordnungen an den Senat oder eines seiner Mitglieder zu delegieren. Konkretisierend sieht § 10 Abs. 1 Nr. 6 GO Sen für Rechtsverordnungen des Senates den Beschluss des Kollegiums als Kollektivorgan vor. Weiterhin sieht Art. 64 Abs. 2 S. 1 VvB, § 6 Abs. 3 S. 1 AGBauGB vor, dass insbesondere Bebauungspläne als Rechtsverordnung des Bezirksamtes nach Beschluss der Bezirksverordnetenversammlung erlassen werden können.<sup>125</sup> Bei diesen Rechtssetzungsakten handelt es sich dann um originäre Verwaltungsrechtssetzung. Für das Verfahren zum Erlass von Rechtsverordnungen geben die §§ 48 ff. GGO II Hinweise. Insbesondere ermöglicht § 49 GGO II eine bedarfsweise Vorbesprechung von Rechtsverordnungen durch die verfassenden zuständigen Senatsverwaltungen mit den Ausschüssen des Abgeordnetenhauses. Für die Unterzeichnung erstellt gemäß § 51 Abs. 2 GGO II die federführende Senatsverwaltung die Urschrift. Sie ist gemäß § 51 Abs. 4 GGO II mit dem großen Landessiegel und bei mehreren Seiten mit einer rotweißen Schnur, die mit ihren Enden mit Oblaten an dem Siegel verbunden sind, zu versehen. Die Rechtsverordnung wird dann gemäß § 51 Abs. 1 GGO II bei vom Senat zu erlassenden Rechtsverordnungen zunächst vom zuständigen Senatsmitglied und anschließend von der Regierenden Bürgermeisterin bzw. dem Regierenden Bürgermeister unterzeichnet. Ansonsten werden sie nur vom zuständigen Senatsmitglied unterzeichnet. Die Verkündung veranlasst die Senatskanzlei (§ 51 Abs. 1 S. 1 HS 2 GGO II) bzw. bei einer Rechtsverordnung eines Senatsmitglieds die federführende Senatsverwaltung (§ 51 Abs. 1 S. 2 HS 2 GGO II). Wenn bei einer Prüfung der veröffentlichten Rechtsverordnung Fehler gefunden werden, kann um eine Berichtigung über die Regierende Bürgermeisterin bzw. dem Regierenden Bürgermeister ersucht werden (§ 51 Abs. 5 GGO II).

---

125 *Michaelis*, in: Driehaus, Art. 64 VvB, Rn. 10. dies ist insoweit eine Berliner Besonderheit. § 10 Abs. 1 Baugesetzbuch sieht vor, dass Bebauungspläne als Satzungen erlassen werden. Allerdings eröffnet § 246 Abs. 2 S. 1 BauGB die Möglichkeit davon gesetzlich abzuweichen. Hiervon hat die Berlin Verfassung in Art. 64 Abs. 2 S. 1 VvB Gebrauch gemacht und die Festsetzung mittels Rechtsverordnung ermöglicht und dies in die Hände der Bezirke gelegt.

c. Verwaltungsvorschriften

*Musil/Kirchner*, Das Recht der Berliner Verwaltung, 4. Aufl., Berlin 2017, Rn. 171–174.

*Reimer*, Grundfragen der Verwaltungsvorschriften, JURA 2014, S. 678–688.

*Siegel/Waldhoff*, Öffentliches Recht in Berlin, 3. Aufl., München 2020, Rn. 352 f.

*Voßkuhle/Kaufhold*, Grundwissen – Öffentliches Recht: Verwaltungsvorschriften, JuS 2016, S. 314–316.

Im Gegensatz zur Rechtsverordnung, die für die Bürgerinnen und Bürger Außenwirkung entfaltet, sind Verwaltungsvorschriften regelmäßig alleine innerdienstliche Anordnungen. Verwaltungsvorschriften sind abstrakt generelle Anordnungen einer Behörde für die Rechtsanwendung innerhalb dieser Behörde und ggf. auch für den nachgeordneten Bereich.<sup>126</sup> Dies legt auch § 54 Abs. 1 GGO II nieder. Ein Beispiel ist § 10 Nr. 11 GO Sen i. V. m. § 6 AZG, wonach der Senat die Kompetenz besitzt die Geschäftsordnungen und so auch die GGO II zu erlassen. Verwaltungsvorschriften treten in Gestalt von Organisations- und Dienstvorschriften, als Erlasse, Verfügungen, Richtlinien, Anordnungen gesetzesauslegende Verwaltungsvorschriften und ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften auf.<sup>127</sup> Manchmal werden sie auch synonym als Verwaltungsrichtlinien oder Erlass bezeichnet. Gliederungspunkt II 5. Anlage 1 GGO II zählt die in Berlin verwendeten Bezeichnungen der Verwaltungsvorschriften nach ihren Wirkungskreisen auf. Veröffentlicht werden sie im Amtsblatt Berlin.

Ihre innerbehördliche Beachtung sichert die dienstrechtliche Gehorsamspflicht bzw. Folgepflicht der Beamtenschaft und Tarifbeschäftigten und die Organisations- und Weisungsbefugnis des Dienstherrn bzw. Arbeitgebers.<sup>128</sup> Weiterhin wiederholt dies § 54 Abs. 1 GGO II.

Obleich Verwaltungsvorschriften eigentlich administratives Binnenrecht verkörpern, kann ihnen eine Außenwirkung zukommen. Dies ist in einer komplizierten Kasuistik anerkannt für Beihilfenvorschriften ohne explizite gesetzliche Grundlage<sup>129</sup> und bei normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften im Umweltrecht.<sup>130</sup> Darüber hinaus wird eine mittelbare Außenwirkung über die aus dem Gleichheitssatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG hergeleitete Selbstbindung der Verwaltung angenommen.<sup>131</sup> Der Verwal-

126 *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 24 Rn. 7.

127 Aufzählung der Synonyme nach *Muthorst*, Grundlagen der Rechtswissenschaft, § 13 Rn. 14.; *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 24 Rn. 8–14; *Hill/Martini*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen, Bd. 2, Rn. 37, 40.

128 *Reimer*, JURA 2014, S. 678, 680.

129 Vgl. nur BVerwG, Urteil, BVerwGE 72, S. 119, 121 f.

130 Zunächst in BVerwG, Urteil, BVerwGE 72, S. 300, 320 ff.

131 *Boysen*, in: von Münch/Kunig GG, Art. 3 GG, Rn. 79; *Kluckert*, JuS 2019, S. 536, 538.

tung steht es trotz dieser mit dem Gleichheitsgrundsatz einhergehenden Bindung frei, ihre Entscheidungspraxis entweder durch tatsächlich geänderte Praxis oder Änderung der Verwaltungsvorschrift aufzulösen.<sup>132</sup>

Eingangs wurde bereits erwähnt, dass jede Behörde für ihr eigenes Haus und ihren nachgeordneten Bereich Verwaltungsvorschriften erlassen kann. Dies stellt § 6 Abs. 2 Buchstabe b) AZG für die Senatsverwaltung gegenüber ihren nachgeordneten Sonderbehörden und den nicht rechtsfähigen Anstalten der Hauptverwaltung klar. Weitere Zuständigkeiten der Senatsverwaltung können sich aus Gesetzen ergeben, vgl. § 6 Abs. 2 Buchstabe a) AZG.

Darüber hinaus kommt es dem Senat gemäß Art. 67 Abs. 2 S. 2 VvB zu, Verwaltungsvorschriften für die Tätigkeit der Bezirke zu erlassen. Diese Befugnis wird in § 6 Abs. 1 AZG um den Bereich der nicht rechtsfähigen Anstalten der Berliner Verwaltung ergänzt. Diskutiert<sup>133</sup> wird das Verhältnis zwischen der Formulierung in Art. 67 Abs. 2 S. 2 VvB, die vom Senat als Kollektivorgan, also als Teil der Gubernative spricht, und der Ermächtigung der Senatsverwaltungen, geleitet durch ein Senatsmitglied – also dort handelnd in der Eigenschaft als Behördenleitung in der Hauptverwaltung. Streng betrachtet wäre dann § 6 Abs. 1 AZG eine unzulässige Abweichung von der Verfassung. Dem wird entgegengehalten, dass der Art. 67 VvB insgesamt nicht zwischen dem Senat als Kollegialorgan und seinen Mitgliedern differenziert.<sup>134</sup> Nach Ansicht der Verfasserin genügt dieses Wortlautargument jedoch noch nicht, um der Senatsverwaltung – und damit dem Geschäftsbereich eines einzelnen Senatsmitgliedes – diese Kompetenz zu geben. *Waldhoff/M. S. Holland* übersehen insbesondere, dass § 10 Abs. 1 Nr. 11 GO Sen den Beschluss des Senates als Kollektivorgan über Verwaltungsvorschriften i. S. d. Art. 67 Abs. 1 S. 1 VvB und auch über Verwaltungsvorschriften, die Bezirke betreffend, i. S. d. Art. 67 Abs. 2 S. 2 VvB vorsieht. Zwar handelt es sich nur um die Geschäftsordnung des Senates, aber offensichtlich gehen seine Mitglieder davon aus, dass der Wortlaut der Verfassung über § 6 Abs. 2 AZG steht.

In diesen Fällen handelt der Senat also in seiner Eigenschaft als Gubernative und eben nicht als Teil der unmittelbaren Landesverwaltung.<sup>135</sup> Vor einem „durchregieren“ sind die Bezirke jedoch dadurch geschützt, dass § 6 Abs. 3 AZG sie Verwaltungsvorschriften des Senates auf einen zwingend gebotenen Umfang beschränkt und § 6 Abs. 2 Buchstabe c) AZG die wesentlichen Verfahrensabläufe und technischen Einzelheiten regelt.

132 *Kluckert*, JuS 2019, S. 536, 538; *Boysen*, in: von Münch/Kunig GG, Art. 3 GG, Rn. 79.

133 *Hantel*, JuS 1988, S. 512, 517; *Hoffmeister*, NJ 1999, S. 393, 394; *Siegel/Waldhoff*, Öffentliches Recht in Berlin, Rn. 353.

134 *Siegel/Waldhoff*, Öffentliches Recht in Berlin, Rn. 353.

135 *Driehaus*, in: Driehaus, Art. 55 VvB, Rn. 2.

Um dieser Maßgabe besondere Wirksamkeit zu verschaffen, hält § 6 Abs. 4 AZG die Senatsverwaltung für Inneres als Bezirksaufsicht an, für die Einhaltung von § 6 Abs. 3 AZG zu sorgen und dabei im Blick zu behalten, dass die Bezirke hinreichend an der Verwaltung mitwirken und ihre Organe ausreichend Verantwortung übernehmen.

Neben diesen Kompetenzen zum Erlass von Verwaltungsvorschriften sieht Art. 64 Abs. 3 S. 2 VvB vor, dass alle Verwaltungsvorschriften auf Verlangen des Abgeordnetenhauses ihm vorgelegt werden müssen.<sup>136</sup> Weiterhin legt § 6 Abs. 5 S. 1 AZG fest, dass alle Verwaltungsvorschriften zeitlich zu befristen sind. Unterbleibt dies im Wortlaut des Gesetzes, treten sie gemäß § 6 Abs. 5 S. 3 AZG automatisch außer Kraft. Als zeitliche Obergrenze sind 5 Jahre, bei Verwaltungsvorschriften der Senatsverwaltung 10 Jahre vorgesehen (§ 6 Abs. 5 S. 2 AZG). In formaler Sicht sieht § 55 GGO II vor, dass die Adressaten der Verwaltungsvorschrift zu benennen sind. § 56 Abs. 1 GGO II sieht weiter vor, dass Verwaltungsvorschriften im Amtsblatt veröffentlicht werden können. Unterbleibt dies, sind sie gemäß § 56 Abs. 2 GGO II allen Adressaten direkt zuzuleiten und elektronisch zur Verfügung zu stellen. Gemäß § 56 Abs. 3 GGO II sind Verwaltungsvorschriften weiterhin im Internet zu veröffentlichen, soweit ihre Bekanntgabe nicht auch bei einem Ersuchen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (§§ 5–12 IFG Berlin) abzulehnen wäre.

### d. Rundschreiben

zu Rundschreiben auf Bundesebene Bundesministerium des Innern, Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, S. 355 f.

Teilweise wird der Begriff „Rundschreiben“ als weiteres Synonym für Verwaltungsvorschriften verwendet.<sup>137</sup> Dieser Interpretation ist allerdings für Berlin nicht zu folgen.<sup>138</sup> Zunächst ist der Begriff des Rundschreibens nicht in der Aufzählung von Bezeichnungen für Verwaltungsvorschriften in Gliederungspunkt II 5. Anlage 1 GGO II enthalten. Weiterhin wird vom Amtsblatt Berlin eine gesonderte Rundschreibendatenbank<sup>139</sup> vorgehalten. Letztlich differenzieren §§ 54 – 56 GGO II zwischen Rundschreiben und Verwaltungsvorschriften und § 54 Abs. 2 S. 2 GGO II stellt klar, dass Rundschreiben keine Verwaltungsvorschriften ersetzen können. Der § 54 Abs. 2 S. 1 GGO II beschreibt Rundschreiben für an mehrere Behörden oder Stellen gerichtete Schreiben, die lediglich Empfehlungen aussprechen, Mitteilungen unterbreiten oder Auskünften

136 *Michaelis*, in: *Driehaus*, Art. 64 VvB, Rn. 14.

137 So etwa bei *Vofßkuhle/Kaufhold*, *JuS* 2016, S. 314.

138 Die beiden Werke *Siegel/Waldhoff* und *Musil/Kirchner* zu Berliner Verwaltung erwähnen das Institut der Rundschreiben nicht.

139 Vgl. <https://www.berlin.de/politik-und-verwaltung/rundschreiben/> (zuletzt abgerufen am 15.1.2022).

erbitten. Ihnen kommt also keine unmittelbare Geltung zu. Trotzdem werden sie in der Praxis verbreitet beachtet. Über Rundschreiben werden in Berlin etwa Handlungsleitfäden für die Anwendung der Beurteilungsmaßstäbe, Arbeitshilfen für Personalstellen oder auch Besoldungstabellen mitgeteilt. § 56 GGO II sieht verfahrenstechnisch vor, dass Rundschreiben mit für die Öffentlichkeit bedeutsamen Inhalt auch im Amtsblatt veröffentlicht werden können. Unterbleibt dies, sind sie gemäß § 56 Abs. 2 S. 1 GGO II den Empfängern direkt zuzuleiten und für den elektronischen Zugriff bereit zu halten. Letztlich sind Rundschreiben gemäß § 56 Abs. 2 S. 2 GGO II fortlaufend zu nummerieren. Obwohl § 55 GGO II nur für die Verwaltungsvorschrift die direkt und nachrichtlich beteiligten Stellen im Dokument zu nennen verlangt, geschieht dies in der Praxis bei Rundschreiben ähnlich.

### e. Satzungen

*Ellerbrok*, Die öffentlich-rechtliche Satzung – Dogmatische und theoretische Grundlagen einer Handlungsform der Verwaltung, Tübingen 2020.

*Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl., München 2020, § 4 Rn. 24–28.

Satzungen werden von den juristischen Personen des öffentlichen Rechts abgefasst, um ihre eigenen Angelegenheiten zu regeln. Traditionelle Beispiele sind die Satzungen der berufsständischen Kammern, wie der Industrie, des Handwerkes, der Ärzte, Apotheker, Rechtsanwälte oder Steuerberater.<sup>140</sup> Die Satzungen regeln insoweit autonom die Angelegenheit als Ausfluss des Selbstverwaltungsrechts. Diese Satzungen können auch bestimmen, welche Organe zur rechtsgeschäftlichen Vertretung vorgesehen sind (vgl. § 29 S. 1 AZG). Mit dem Errichtungsakt der landesunmittelbaren Körperschaft, Anstalt oder Stiftung wird ihnen das Satzungsrecht verliehen.

### f. Geschäftsordnungen

Geschäftsordnungen sind regelmäßig von Kollegialorganen aufgestellte Regelwerke, die ihren inneren Verfahrensablauf regeln. Teilweise verweisen Gesetze explizit zur weiteren Regelung auf anzufertigende Geschäftsordnungen. Trotzdem ist insgesamt anzunehmen, dass der Verstoß dieser inneren Prozessschritte z. B. im Gesetzgebungsverfahren sich nicht zu einem solchen Verfahrensverstoß auswächst, dass die grundgesetzlichen oder landesverfassungsrechtlichen Regelungen verletzt wären und der Rechtssatz somit formell verfassungswidrig wäre.

Dieses Recht, sich Geschäftsordnungen zu geben, wird an verschiedenen Stellen explizit vorgesehen. In den vorstehenden Schilderungen fanden sie bereits vielfach Erwähnung,

140 *Schneider*, Gesetzgebung, Rn. 286.

vgl. Geschäftsordnung der Bundesregierung (GO BReg) auf Grundlage von Art. 65 S. 4 GG; Geschäftsordnung des Bundesrates (GO BR) auf Grundlage von Art. 52 Abs. 3 S. 2 GG; Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses (GO Abghs) auf Grundlage von Art. 41 Abs. 1 VvB; Geschäftsordnung des Senates (GO Sen) auf Grundlage von Art. 58 Abs. 4 VvB; Geschäftsordnung der Bezirksverordnetenversammlung auf Grundlage von § 8 Abs. 1 S. 1 BezVG oder Geschäftsordnung der Bezirksämter auf Grundlage von § 36 Abs. 1 S. 2 BezVG.

## VII. Rechtssetzungen durch Private

Unter dem Schlagwort Rechtssetzung durch Private findet sich ein weites Feld von Fragestellungen wieder. Zunächst ist das sogenannte Juristenrecht als Rechtsquelle abzulehnen, gleichsam aber die private Rechtssetzung zu beleuchten. Sie findet sich wieder in mannigfaltigen Verträgen, wie Gesellschaftsverträgen zur Gründung einer Gesellschaft, Allgemeinen Geschäftsbedingungen, als besondere Form von Vertragsklauseln und der Rechtsgestaltung von einzelnen Verträgen. Dieses privatautonome Wirken ist jedoch einzuordnen gegenüber staatlich geförderter Selbstregulierung, staatlicher Co-Regulierung, dem Feld von Compliance Regeln und sogar der staatlichen Übernahme privatautonom erstellter Regelwerke. Dieser letzte Aspekt führt schließlich zur Frage des Einsatzes Privater bei der Vorbereitung späterhin von staatlichen Institutionen erlassener Rechtssätze.

### 1. Juristenrecht ist keine Rechtsquelle

*Rüthers/Fischer/Birk*, Rechtstheorie, 12. Aufl., München 2022, Rn. 259–261.

Zunächst ist mit *Rüthers/Fischer/Birk* dem Juristenrecht die Qualität als Rechtsquelle abzuspochen.<sup>141</sup> Juristen kommt in ihrer wissenschaftlichen Arbeit sicherlich die Aufgabe zu, Lücken oder Unzulänglichkeiten des geltenden Rechts oder auch der ergangenen Rechtsprechung aufzuzeigen und Alternativen zu entwickeln. Allerdings sind weder ihre Lehrmeinungen noch ihre Rechtssatzentwürfe in diesem Sinne eine Rechtsquelle. Ihnen fehlt nicht zuletzt die demokratische Legitimation.<sup>142</sup>

141 *Rüthers/Fischer/Birk*, Rechtstheorie, Rn. 261.

142 *Müller/Uhlmann*, Elemente einer Rechtssetzungslehre, Rn. 485.

## 2. Rechtsgestaltung als Akt der privaten Rechtssetzung

ausführlich zur wirtschaftlichen Betätigung Berlins *Musil/Kirchner*, Das Recht der Berliner Verwaltung, 4. Aufl., Berlin 2017, Rn. 508–527.

*Zerres*, Bürgerliches Recht, 9. Aufl., Berlin 2019, Kapitel 4.8.

Gleichwohl ist private Rechtsgestaltung ein wesentlicher Teil der täglichen Arbeit der Rechtsgebildeten. Neben der gerichtlichen Vertretung der Mandantschaft gehört die kautelarjuristische Tätigkeit zum Arbeitsspektrum der Anwaltschaft. Aber nicht nur hier, sondern auch in Verbänden, Unternehmen oder der Verwaltung verfassen Personen Regelwerke und Verträge. Erinnert sei an das Recht der mittelbaren Landesverwaltung, ihre Arbeit durch Satzungen auszugestalten. In diesen Fällen handelt der Staat durch öffentlich-rechtliche Einrichtungen. Aber der Staat wählt zur wirtschaftlichen Betätigung teilweise auch die Formen des Privatrechts, indem er bspw. Gesellschaften mit beschränkter Haftung oder Aktiengesellschaften gründet. Sind der Bund oder die Länder Inhaber aller Gesellschaftsanteile, spricht man von Eigengesellschaften; sind weitere Verwaltungsträger beteiligt, von gemischt-öffentlichen Unternehmen und bei privaten Beteiligungen von gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen.<sup>143</sup> In Berlin gibt § 65 LHO gewisse Rahmenbedingungen für die Beteiligung Berlins an privatwirtschaftlichen Unternehmen vor.<sup>144</sup>

Die Gründung solcher privaten Gesellschaftsformen basiert auf einem Gesellschaftsvertrag, der weiterhin Regelungen zur inneren Organisation des Unternehmens, zu Gewinn- und Verlusthaftung und weiteres mehr enthält. In der Ausgestaltung dieser Regelungen sind die Vertragsparteien grundsätzlich im Rahmen der Privatautonomie frei, werden jedoch durch gesetzliche Grenzen auch eingeschränkt. Die Regelungsspielräume aller privatrechtlichen Rechtssetzung umgrenzt das sogenannte „zwingende“ Recht. In diversen Gesetzen finden sich z. B. Mindestinhalte für Gesellschaftsverträge, Formvorschriften oder, wenn Verträge die Rechtsbeziehung mit Verbrauchern betreffen, diese besonders schützende Vorschriften. Parallel werden Rechtsfolgen für Verstöße gegen diese Vorschriften vorgehalten.

Neben individuellen Verträgen werden vielfach auch Allgemeine Geschäftsbedingungen verfasst. Es handelt sich bei ihnen um für eine Vielzahl von Verträgen vorformulierte Vertragsbedingungen (§ 305 Abs. 1 BGB). Diese werden dann regelmäßig auch für die Verträge der Unternehmen mit staatlicher Beteiligung eingesetzt. Die Inhalte solcher Allgemeinen Geschäftsbedingungen geben teilweise zwingendes Recht wieder, greifen dispositive Rechtsregeln auf – also Normen, die der Gesetzgeber zur Verfügung

143 *Siegel/Waldhoff*, Öffentliches Recht in Berlin, Rn. 184.

144 *Musil/Kirchner*, Das Recht der Berliner Verwaltung, S. 524f.

stellte, aber die von Vertragsparteien auch anders gefasst werden können. Innerhalb des dispositiven Rechts genießen die Parteien einen breiten Gestaltungsspielraum, allerdings sehen die §§ 307–309 BGB eine Inhaltskontrolle von Allgemeinen Geschäftsbedingungen vor.

Zum Kreis privater Rechtsgestaltung zählen auch Tarifverträge. Hier schließt ein Arbeitgeber bzw. Arbeitgeberverbände mit einer oder mehreren Gewerkschaften einen Tarifvertrag, um Rechte und Pflichten der Tarifparteien, Rechtsnormen über Inhalt, Abschluss oder Beendigung von Arbeitsverhältnissen oder betriebs- und betriebsverfassungsrechtliche Inhalte zu vereinbaren (§§ 1, 2 TVG). Diese Tarifverträge entfalten grundsätzlich nur eine relative Wirkung zwischen den Vertragsparteien. Ein besonderes Instrument ist jedoch die Allgemeinverbindlichkeitserklärung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit einem aus je drei Vertretern der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer bestehenden Tarifausschuss gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 TVG, wenn dies im öffentlichen Interesse steht. Insoweit übernimmt der Staat privatautonom gesetzte Regelungen<sup>145</sup> und erlegt sie allen bisher überhaupt nicht oder jedenfalls nicht an diesen Tarifvertrag gebundenen Privaten auf.<sup>146</sup>

### 3. Selbstregulation und regulierte Selbstregulation

Die vorstehenden Ausführungen beschrieben die originären klassischen Formate der privaten Rechtsgestaltung durch Verträge und den besonderen Fall privatautonom verhandelter Tarifverträge, die der Staat für allgemeinverbindlich erklärt. Schaffen Private untereinander verbindliche Verhaltensregelungen ohne staatliche Verpflichtung oder ohne Veranlassung, kann der Prozess als (reine) Selbstregulation bezeichnet werden. Allerdings gibt es auch den Fall „regulierter Selbstregulation“. Man kann davon sprechen, dass staatliche Stellen durch eigene Rechtssätze andere Vereinigungen und Verbände zur selbstorganisierten Regulation anhalten.<sup>147</sup> Diese Form staatlichen Handelns nutzt einerseits gesellschaftliche Expertise in diesem Normbereich und generiert andererseits wohl eine breitere Akzeptanz der verfassten Normen.<sup>148</sup>

145 Müller/Uhlmann, Elemente einer Rechtssetzungslehre, Rn. 500.

146 Dabei ordnet das BVerfG die Allgemeinverbindlichkeitserklärung als Rechtsakt sui generis ein, BVerfG, Beschluss, BVerfGE 44, S. 322, 349, BVerfGE, S. 322, 349; dazu auch Schneider, Gesetzgebung, Rn. 294f.

147 Müller/Uhlmann, Elemente einer Rechtssetzungslehre, Rn. 497 sprechen insoweit von staatlicher Förderung der Selbstregulierung.

148 Kluth, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung 2014, S. 829, § 33, Rn. 49 (S. 842).

#### 4. Einsatz Privater bei der Vorbereitung staatlicher Rechtssätze

*Becker*, Kooperative und konsensuale Strukturen in der Normsetzung, Tübingen 2005.

*Kloepfer*, Gesetzgebungsoutsourcing – Die Erstellung von Gesetzentwürfen durch Rechtsanwälte, NJW 2011, S. 131–134.

*Kloepfer, Michael* (Hrsg.), Gesetzgebungsoutsourcing – Gesetzgebung durch Rechtsanwälte?, Baden-Baden 2011.

*Lewinski*, Gesetzesverfasser und Gesetzgeber – Outsourcing und Fertigprodukte im Normsetzungsverfahren, Baden-Baden 2015.

*Woiki*, Gesetzgebungsoutsourcing unter dem Grundgesetz, Baden-Baden 2015.

Eine besondere Form der Beteiligung Privater ist die konsensuale oder auch kooperative Rechtssetzung. Bei ihr stimmen die staatlichen Rechtssetzungsorgane den Inhalt mit betroffenen Privaten im Vorhinein detailliert ab. Die Einbindung der Normadressaten und Sachverständigen erfolgt also weit intensiver als es bei der Beteiligung der Fachöffentlichkeit geschieht.<sup>149</sup>

Von dieser Situation zu unterscheiden ist die Situation, wenn Rechtssätze vollständig durch Private entwickelt und ihre Entwürfe dann als Gesetzesinitiativen eingebracht werden. Besonderes Augenmerk erhielt diese Frage als bekannt wurde, dass Kanzleien Gesetze für die Bundesregierung im Zuge der Gesetzgebung nach der Insolvenz der Bank „Lehmann Brothers“ erstellt hatten.<sup>150</sup> An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass dies keinen Verstoß gegen Regeln des Grundgesetzes darstellt. In den Art. 70 ff. GG sind Regeln über das förmliche Verfahren innerhalb der Volksvertretungen und der Ausfertigung und Verkündung durch den Bundespräsidenten vorgesehen. Jedoch schweigt die Verfassung darüber, wie der in Art. 76 GG vorausgesetzte Gesetzesentwurf entsteht. Darüber hinaus ging das Bundesverfassungsgericht bereits in einem früheren Fall davon aus, es sei eine Phantasie, dass alle Mitglieder des Deutschen Bundestages einem Gesetzesentwurf ohne weitere eigene Überlegung zustimmen würden.<sup>151</sup> Anlass für ein „Gesetzgebungsoutsourcing“ gibt wohl meistens eine besondere Eilbedürftigkeit der Gesetzgebung, ggf. verbunden mit fehlender Fachkenntnis in der sonst zuständigen Ministerialverwaltung als Redaktionsorgan. Aber gerade ihr Treueverhältnis – in besonderer Ausprägung bei den verbeamteten Rechtssatzschreibern – verbietet es, einen extern erstellten Entwurf ungeprüft zu übernehmen.<sup>152</sup> Diese Überlegung mil-

149 Dazu mwN kurz bei *Kluth*, in: *Kluth/Krings* (Hrsg.), *Gesetzgebung 2014*, S. 829, § 33, Rn. 18 f. (S. 834).

150 Dazu bei *Kloepfer*, NJW 2011, S. 131, 131 f.

151 Mit Nachweisen zum BVerfG bei *Heintzen*, in: *Kluth/Krings* (Hrsg.), *Gesetzgebung 2014*, S. 229, § 9, Rn. 3 (S. 231).

152 So auch *Heintzen*, in: *Kluth/Krings* (Hrsg.), *Gesetzgebung 2014*, S. 229, § 9, Rn. 27 (S. 241).

dert grundsätzlich das Problem geringerer Gemeinwohlorientierung<sup>153</sup> von z. B. beauftragten Kanzleien ab. Aus der politischen Kontroverse stammt die Forderung nach der Transparenz einer solchen externen Erstellung von ggf. kostspieligen Entwürfen. Als Reaktion werden in Vorlagen an das Berliner Abgeordnetenhaus die Namen ggf. externer schriftlich beratender Personen kenntlich gemacht (§ 42 Abs. 3 S. 2 GGO II).<sup>154</sup> Dies zeigt eine Sensibilität der Berliner Gesetzgebung, sie bleibt allerdings mit Blick auf weitere Transparenzinitiativen auf Bundesebene hinter dieser zurück. Seit der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages werden unter dem Stichwort „Gläserne Gesetze“ die Referentenentwürfe und die dazu eingereichten schriftlichen Stellungnahmen der Verbände publiziert.<sup>155</sup> Insoweit überrascht es, dass Berlin zwar – im Gegensatz zum Bund – externe Redakteure kenntlich macht, aber nicht die tradierte Form der öffentlichen Beteiligung durch Stellungnahmen.

## VIII. Stufenordnung der Rechtsordnung

Die vorstehenden Ausführungen zeigten, dass vielfältige Rechtsquellen existieren. Dadurch drängt sich die Frage nach ihrem Verhältnis untereinander auf, denn es ist denkbar, dass mehrere Rechtssätze auf einen rechtlich zu beurteilenden Sachverhalt passen. Mit anderen Worten ist das Problem der Normenkollision zu lösen, um den Rechtsanwendenden Orientierung zu geben und auch den Rechtsfrieden zu sichern.<sup>156</sup>

In den obigen Ausführungen zu den Gesetzgebungskompetenzen zeichnete sich bereits ab, dass Regelsätze in einem Hierarchieverhältnis zueinanderstehen. Diese Einordnung ist nicht nur für den Rechtsanwendenden relevant, sondern auch für die Rechtsetzenden. Für sie leitet sich daraus ab, dass sich ihre Normen gegebenenfalls aus höherrangigem Recht herleiten und mit ihm inhaltlich vereinbar sein müssen. Etabliert hat sich eine Pyramide oder auch Stufenordnung innerhalb der Rechtsordnung. Diese wurde von *Merkl*<sup>157</sup> angedacht und ist durch ihre Übernahme durch *Kelsen*<sup>158</sup> herrschend<sup>159</sup> geworden. Gleichwohl ist sie heute mit Blick auf das supranationale Unionsrecht erweitert worden.

153 *Kloepfer*, NJW 2011, S. 131, 132 f. zu befürchtenden Tendenzen der von ihnen sonst vertretenden Mandantschaft, der trotz ab S. 134 Regeln für einen „guten“ Einsatz von Kanzleien entwickelt.

154 Berliner Senat, Transparenz externer Beratung, Pressemitteilung vom 16.08.2011.

155 Open Knowledge Foundation Deutschland e. V. / FragdenStaat, Kampagne Gläserne Gesetze.

156 *Zippelius*, Juristische Methodenlehre, S. 30.

157 *Merkl*, Juristische Blätter 1918, S. 425 ff.

158 *Kelsen/Jestaedt*, Reine Rechtslehre, S. 73 ff.

159 Vgl. bei *Rüthers/Fischer/Birk*, Rechtstheorie, Rn. 272; *Honsell/Mayer-Maly*, Rechtswissenschaft, S. 89; *Potacs*, Rechtstheorie, S. 103., wobei die von *Potacs* auf Seite 105 postulierte derogatorische Kraft innerhalb des Stufenbaus nicht für Verhältnis zum Unionsrecht gilt.



**Abb. 2: Ausführliche Normenpyramide**  
Quelle: eigene Darstellung der Verfasserin

## 1. Position des Europarechts

*Latzel/Streinz*, Das richtige Vorabentscheidungsersuchen, NJOZ 2013, S. 97–109.

*Ruffert/Grischek/Schramm*, Europarecht im Examen – Rechtsquellen und Rechtsetzung im Unionsrecht, JuS 2020, S. 413–417.

*Sauer*, Die Grundfreiheiten des Unionsrechts, JuS 2017, S. 310–316.

*Streinz*, Europarecht, 11. Aufl., Heidelberg 2019, Rn. 818. zum Ziel des einheitlichen Binnenmarktes und den primärrechtlich gewährleisteten Grundfreiheiten.

### a. Rechtsquellen des Europarechts

Das Recht der Europäischen Union besitzt mehrere Rechtsquellen. Zum sogenannten Primärrecht zählen die Gründungsverträge der EU samt ihren ergänzenden Verträgen – namentlich die Verträge von Maastricht, Amsterdam, Nizza und Lissabon – und die Beitrittsverträge neuer Mitgliedsstaaten, samt ihren Protokollen und Anhängen. Aktuell arbeitet die EU auf Grundlage des EU-Vertrages (EUV) und des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), wobei beide Verträge gemäß Art. 1 Abs. 3 S. 1 EUV gleichrangig nebeneinanderstehen. Art. 6 Abs. 1 EUV stellt weiterhin die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) gleichrangig daneben. Außerdem ist die Europäische Union zum Erlass von europäischem Sekundärrecht in Form von Verordnungen, Richtlinien, Beschlüssen, Empfehlungen/Stellungnahmen (Art. 288 AEUV) innerhalb ihrer Kompetenzen (Art. 2 – 6 EUV) berechtigt.

## b. Verhältnis zum nationalen Recht

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes genießt das Europarecht Anwendungsvorrang.<sup>160</sup> Es besitzt im Gegensatz zum Verhältnis zwischen Bundes- und Landesrecht keine „rechtsvernichtende, derogierende Wirkung“,<sup>161</sup> aber der „Anwendungsvorrang lässt entgegenstehendes mitgliederschafftliches Recht in seinem Geltungsanspruch unberührt und drängt es nur in der Anwendung soweit zurück, wie es die Verträge erfordern“.<sup>162</sup> Das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, dass Art. 23 Abs. 1 GG<sup>163</sup> es ermöglicht, die „Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland derart zu öffnen, daß der ausschließliche Herrschaftsanspruch der Bundesrepublik Deutschland für ihren Hoheitsbereich zurückgenommen und der unmittelbaren Geltung und Anwendbarkeit eines Rechts aus anderer Quelle innerhalb dieses Hoheitsbereichs Raum gelassen wird“.<sup>164</sup>

Daraus ergeben sich diverse Schlussfolgerungen: Das Bundesverfassungsgericht leitet aus dem Integrationsauftrag des Grundgesetzes gemäß Art. 23 Abs. 1 GG und dem geltenden europäischen Vertragsrecht die Idee einer unionsweiten Rechtsgemeinschaft ab, die eben auch die mitgliedersstaatliche Judikative einschränkt.<sup>165</sup> Das Bundesverfassungsgericht überprüft deswegen abgeleitetes Unionsrecht nicht mehr am Maßstab der Grundrechte aus dem Grundgesetz, wie der Europäische Gerichtshof einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaft generell gewährleistet.<sup>166</sup>

## c. Umgang der Verwaltung mit möglicherweise unwirksamem Unionsrecht

Diese Überlegungen zum Anwendungsvorrang des europäischen Rechts lassen Schwierigkeiten für die Verwaltung entstehen, denn aufgrund ihrer Bindung an das Gesetz kommt es ihr eigentlich zu, eine nationale Regelung nicht anzuwenden. Gleichzeitig steht der Exekutive kein Verfahren zur Seite, um den Europäischen Gerichtshof zur Klärung des Anwendungsvorranges anzurufen. Deswegen vertritt eine vermittelnde Ansicht, dass die Verwaltung jedenfalls bei offensichtlicher Unionswidrigkeit einer nationalen Vorschrift der Verordnung den Vorrang einräumen kann. Dies gebiete letztlich

160 So ausdrücklich BVerfG, BVerfGE 123, S. 267, 398, 400, *Streinz*, Europarecht, Rn. 201–203, 207.

161 BVerfG, Urteil, BVerfGE 123, S. 267, 398.

162 BVerfG, Urteil, BVerfGE 123, S. 267, 398.

163 Das nachstehend zitierte Urteil spricht noch von Art. 23 GG, der heute in Art. 24 GG enthalten ist.

164 BVerfG, Beschluss, BVerfGE 73, S. 339, 374.

165 BVerfG, Urteil, BVerfGE 123, S. 267, 399.

166 Die sogenannte „Solange II“ Rechtsprechung BVerfG, Beschluss, BVerfGE 73, S. 339, 387.

der *effet-utile* des Europarechts.<sup>167</sup> Effet-utile ist dabei ein Schlagwort, das mit „praktischer Wirksamkeit“ des Europarechts übersetzt werden kann.<sup>168</sup> Diesen Gedanken greift auch Art. 4 Abs. 3 EUV mit den folgenden Worten auf: „Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedsstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben.“

### d. Nationaler Handlungsbedarf aufgrund europäischer Rechtsakte

Für die nationale Rechtssetzung ergibt sich kein Handlungsbedarf bei unmittelbar wirksamen Verordnungen und Beschlüssen. Verordnungen besitzen ohne weiteren Umsetzungsakt unmittelbaren bindenden Charakter für Unionsorgane, Mitgliedsstaaten und die Unionsbürgerschaft. Gegenüber widersprechenden nationalen Regelungen steht ihnen der Anwendungsvorrang zu.<sup>169</sup> Beschlüsse als Regelungen im Einzelfall können unter anderem an Mitgliedsstaaten oder auch Bürger, also Private, adressiert werden. Sie entfalten dann unmittelbare Wirkung.<sup>170</sup>

Dagegen bedürfen Richtlinien der Umsetzung durch einen geeigneten Rechtsakt in jedem Mitgliedsstaat. Dabei ist der Mitgliedsstaat zwar grundsätzlich frei, einen Rechtsakt zu wählen, allerdings geht der EuGH vom einem Rechtsnormvorbehalt aus. Von daher reicht es nicht aus, dass europäische Regelungen in der Verwaltung und Rechtsprechung oder bei der Auslegung von Generalklauseln berücksichtigt werden. Vielmehr ist eine konkrete rechtliche Anordnung erforderlich.<sup>171</sup> Um dem Unionsrecht zur Wirksamkeit zu verhelfen, sehen Richtlinien eine Umsetzungsfrist vor. Diese Frist entfaltet jedoch eine Vorwirkung, die die Mitglieder verpflichtet, innerhalb dieser Frist kein der Richtlinie entgegenstehendes Recht zu erlassen. Ist die Umsetzungsfrist verstrichen und ein Land hat die Richtlinie gar nicht oder mangelhaft umgesetzt, entfaltet die Richtlinie gegebenenfalls unmittelbare Wirkung. Voraussetzung ist, dass die Richtlinie zugunsten eines Betroffenen hinreichend konkrete Bestimmungen trifft.<sup>172</sup>

Setzt eine nationale Regelung eine Richtlinie um, ist bei ihrer Anwendung die sogenannte „richtlinienkonforme Auslegung“ zu beachten. Die getroffenen Regelungen

167 Zu diesem Streit mit weiteren Nachweisen zu unterschiedlichen Positionen *Ruffert/Grischek/Schramm*, JuS 2020, S. 413, 415.

168 Mit Nachweisen zum EuGH *Mayer*, in: *Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union* 2020, Art. 19 EUV, Rn. 58.

169 *Schroeder*, in: *Streinz*, Art. 288 AEUV, Rn. 5.

170 *Streinz*, *Europarecht*, Rn. 524.

171 *Streinz*, *Europarecht*, Rn. 490.

172 *Streinz*, *Europarecht*, Rn. 495.

sind nach ihrem Wortlaut und Telos der Richtlinie auszulegen, um auch auf der Ebene der Rechtsanwendung die Wirksamkeit des Unionsrechts zu garantieren.<sup>173</sup>

Unabhängig von der Umsetzung von europäischen Richtlinien dürfen nationale Rechtssetzungsakte den europäischen Sekundärakten nicht widersprechen und müssen mit dem europäischen Primärrecht, also der Charta der Grundrechte oder den Regeln der Verträge, vereinbar sein. Aus den Verträgen sind insbesondere die Grundfreiheiten der Waren- (Art. 34 AEUV), Kapitalverkehrsfreiheiten (Art. 63 AEUV), Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV), Niederlassungs- (Art. 49 AEUV) und Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) zu beachten.

### 2. Position des Grundgesetzes

Art. 20 Abs. 3 GG bindet den Gesetzgeber „an die verfassungsmäßige Ordnung“ und stellt somit den Vorrang des Grundgesetzes fest. Das heißt, alle einfachen Gesetze – und auch delegierten Rechtsakte der Verwaltung – sind am Grundgesetz zu messen.<sup>174</sup>

### 3. Position der Allgemeinen Regeln des Völkerrechts

*Eifert*, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit völkervertragsrechtswidriger Gesetzgebung, JURA 2016, S. 831.

*Rüthers/Fischer/Birk*, Rechtstheorie, 12. Aufl., München 2022, Rn. 221.

*Schweitzer/Dederer*, Staatsrecht III – Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht, 12. Aufl., Heidelberg 2020.

Völkerrecht wird gemeinhin definiert als die „Summe von Rechtsnormen, die die Beziehungen der Völkerrechtssubjekte untereinander regeln und nicht der inneren Rechtsordnung eines dieser Völkerrechtssubjekte angehört“.<sup>175</sup> Staaten werden als klassische Völkerrechtssubjekte betrachtet, daneben treten internationale Organisationen als zwischenstaatliche Vereinigungen, wie z. B. der Europarat oder die Welthandelsorganisation und letztlich sind atypische Völkerrechtssubjekte, wie der Heilige Stuhl im Vatikan, das Internationale Komitee vom Roten Kreuz oder der Souveräne Malteser Ritterorden, anerkannt.<sup>176</sup>

Art. 25 S. 1 GG sieht vor, dass die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts sind und stellt in Satz 2 klar, dass sie eben den Gesetzen – also den Par-

173 *Streinz*, Europarecht, Rn. 508.

174 *Herdegen*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Lfg. 72, Juli 2014, Art. 79 GG, Rn. 153; *Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art. 20 GG, Rn. 253.

175 *Schweitzer/Dederer*, Staatsrecht III, Rn. 10.

176 Zu allen ausführlich *Stein/Buttlar/Kotzur*, Völkerrecht, S. 78–174.

lamentsgesetzen – vorgehen. Dies erklärt ihre Position innerhalb des Grundgesetzes. Anerkannt ist eine insgesamt völkerrechtsfreundliche Interpretation des nationalen Rechts und auch des Grundgesetzes.<sup>177</sup> Zu beachten ist, dass Art. 25 GG nur die allgemeinen Regeln des Völkerrechts erfasst, also die Rechtsvorschriften, die weltweit von der überwiegenden Mehrheit der Staaten anerkannt werden.<sup>178</sup> Hierzu gehört gerade nicht das Völkervertragsrecht.<sup>179</sup> Dafür sieht Art. 59 Abs. 2 GG ein spezielles Verfahren vor. Völkerrechtliche Verträge werden zwar gem. Art. 59 Abs. 1 S. 1, 2 GG von der Bundespräsidentin bzw. Bundespräsidenten abgeschlossen. Innerstaatliche Wirksamkeit erlangen sie jedoch nur über ein Vertragsgesetz, das Bundestag und Bundesrat gemäß Art. 59 Abs. 2 GG schließen, wenn die Rechtsmaterie ihrer Gesetzgebungskompetenz entspricht. Dadurch genießen völkerrechtliche Verträge letztlich die Qualität eines einfachen Bundesgesetzes.<sup>180</sup>

### 4. Position der Bundesgesetze und Rechtssätze der Bundesverwaltung

Art. 20 Abs. 3 GG bindet weiter die Verwaltung an das Gesetz. Der daraus erwachsende Vorrang des Gesetzes begründet, dass parlamentarisch ergangene Gesetze gegenüber anderen staatlichen Rechtssätzen Vorrang genießen. Von der Verwaltung erlassene Normen dürfen Parlamentsgesetzen also nicht – vorbehaltlich einer punktuellen Ermächtigung<sup>181</sup> – inhaltlich widersprechen.<sup>182</sup> Auf der Stufe des Bundesrechts stehen weiterhin Satzungen autonomer Organisationen des Bundes.<sup>183</sup>

177 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 25 GG, 5 f.; Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art. 20 GG, Rn. 254.

178 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 25 GG, Rn. 7.

179 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 25 GG, Rn. 11.

180 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 59 GG, Rn. 8.

181 Dazu vgl. oben zum Vorrang des Gesetzes, Kapitel 2.

182 Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Lfg. 48, November 2006, Art. 20 GG, Rn. 72.

183 Rüthers/Fischer/Birk, Rechtstheorie, Rn. 273.

## 5. Position des Landesrechts

*Menzel*, Landesverfassungsrecht – Verfassungshoheit und Homogenität im grundgesetzlichen Bundesstaat, Stuttgart 2002.

*Peine*, Verfassungsgebung und Grundrechte – der Gestaltungsspielraum der Landesverfassungsgeber, LKV 2012, S. 385–390.

*Siegel/Waldhoff*, Öffentliches Recht in Berlin, 2. Aufl. München 2020, Rn. 18–27.

Art. 31 GG enthält den Rechtssatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“, so dass alle Rechtssätze des Bundes vorrangig gelten.<sup>184</sup> Gleichzeitig sind die Bundesländer eigene Staaten und können sich so auch eigene Verfassungen geben.<sup>185</sup> Nach überwiegender Ansicht erstreckt sich die Abgrenzung der Art. 70 ff. GG nur auf das einfache, aber nicht auf das Verfassungsrecht.<sup>186</sup> Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG hält allerdings im Rahmen des Homogenitätsprinzips fest, dass die Landesverfassungen nicht konform mit dem Grundgesetz abgefasst sein müssen, aber den „Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen.“ Innerhalb dieser Grenzen dürfen die Verfassungen der Bundesländer jedoch abweichen.<sup>187</sup> Dies stellt Art. 142 GG insoweit klar, dass Art. 31 GG nicht auf in Landesverfassungen gewährleistete Grundrechte durchschlägt, wenn sie in Übereinstimmung mit den Artikeln 1 bis 18 des GG stehen. Innerhalb der Bundesländer steht ihre Landesverfassung über den Parlamentsgesetzen, Rechtsverordnungen und Satzungen.

184 *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, Art. 31 GG, Rn. 5. der klarstellt, dass kollidierendes Landesrecht nichtig ist, also nicht eine bloße Suspension stattfindet; *Siegel/Waldhoff*, Öffentliches Recht in Berlin, Rn. 27.

185 Insoweit betonen *Peine*, LKV 2012, S. 385, 386 und *Siegel/Waldhoff*, Öffentliches Recht in Berlin, Rn. 19, dass sich die Bundesländer sog. Vollverfassungen, also bestehend aus Grundrechten und Staatsorganisationsrecht, geben können und Berlin sich eben auch gibt; soweit *Klement/Wendt*, ZG 2018, S. 297, 313 ff. von einer Teilverfassung sprechen, stellen sie wohl auf einen funktionalen Verfassungsbegriff ab und heben damit die Integration und das Wechselspiel der Saarländischen Landesverfassung zum Grundgesetz und zur Europäischen Integration hervor.

186 mwN zu abweichenden Ansichten *Dreier*, in: *Dreier*, Art. 31 GG, Rn. 29; *Siegel/Waldhoff*, Öffentliches Recht in Berlin, Rn. 19.

187 *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, Art. 31 GG, Rn. 5. mwN zum BVerfG stellt klar, dass widersprechende Regeln in Landesverfassung im Gegensatz zum einfachen Landesrecht nur suspendiert wird und nicht vom Geltungsvorrang (Derogation) verdrängt wird.

## 6. Position des Wohnheitsrechts

*Krebs/Becker*, JuS 2013, S. 97–103 insbesondere Seite 98 f.

*Rüthers/Fischer/Birk*, Rechtstheorie, 12. Aufl., München 2022, Rn. 232–234.

Nachfolgend wird das Wohnheitsrecht eingeordnet.<sup>188</sup> Es ist als eigenständige Quelle des objektiven Rechts anerkannt und setzt eine dauerhafte tatsächliche Übung in der Bevölkerung voraus, flankiert von einer Überzeugung der Rechtsgemeinschaft.<sup>189</sup>

## 7. Position der Regelungen zum kollektiven Arbeitsrecht/ beschränkte Normsetzungsbefugnis der „Religionsgesellschaften“

*Hromadka/Maschmann*, Arbeitsrecht Band 2 – Kollektivarbeitsrecht + Arbeitsstreitigkeiten, 8. Aufl., Berlin 2020. § 13 zum Tarifvertragsrecht und § 16 Rn. 354 ff. zu Betriebsvereinbarungen  
*Rüthers/Fischer/Birk*, Rechtstheorie, 12. Aufl., München 2022, Rn. 228–231, 273.

Im Arbeitsrecht ist es möglich, kollektive Abreden zu treffen. Zum Beispiel können ein oder mehrere Arbeitgeber bzw. Arbeitgeberverbände mit einer oder mehreren Gewerkschaften einen Tarifvertrag abschließen, der dann alle Tarifgebundenen unmittelbar und zwingend bindet (§ 4 Abs. 1 TVG). In ihm können sie Rechte und Pflichten der Tarifparteien, Rechtsnormen über Inhalt, Abschluss oder Beendigung von Arbeitsverhältnissen oder über betriebs- und betriebsverfassungsrechtliche Fragen vereinbaren (§§ 1, 2 TVG). In Berlin gilt zum Beispiel für die Angestellten im öffentlichen Dienst der Tarifvertrag der Länder (TV-L).<sup>190</sup> Ein solcher privatrechtlicher kollektivrechtlicher Normenvertrag ist auch eine Betriebsvereinbarung. Eine solche Vereinbarung kann zwischen einem Arbeitgeber und einem Betriebsrat bzw. Gesamtbetriebsrat oder Konzernbetriebsrat geschlossen werden.<sup>191</sup> Im öffentlichen Dienst werden solche Abreden als Dienstvereinbarungen bezeichnet und werden anstelle des Betriebsrates von der Personalvertretung geschlossen. Beide Vereinbarungen sind grundsätzlich privatrechtlicher Natur und dürfen nur soweit reichen, wie staatliche Rechtssätze dispositives Recht setzen oder gar keine Regelung treffen, deswegen gehen sie innerhalb der Normenpyramide den staatlich gesetzten Bundes- und Landesrechten nach.

Außerdem nimmt Art. 140 GG die Regelungen aus Art. 137 Weimarer Reichsverfassung (WRV) über das Selbstorganisationsrecht der „Religionsgesellschaften“ in das

188 *Rüthers/Fischer/Birk*, Rechtstheorie, Rn. 273.

189 Mit vertieften Ausführungen und Nachweisen *Krebs/Becker*, JuS 2013, S. 97, 98 f.; *Rüthers/Fischer/Birk*, Rechtstheorie, Rn. 232.

190 Abrufbar unter <https://oeffentlicher-dienst.info/pdf/tv-l/tv-l-nr11.pdf> (geprüft am 15.01.2022).

191 *Hromadka/Maschmann*, Arbeitsrecht Band 2, § 16 Rn. 355.

Grundgesetz auf. Dadurch können sie innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes (Art. 137 Abs. 3 WRV) ihre Angelegenheiten selbst gestalten. Auf dieser Grundlage haben die evangelische und katholische Kirche ein eigenständiges Arbeitsrecht geschaffen.<sup>192</sup>

192 *Rüthers/Fischer/Birk*, Rechtstheorie, Rn. 228; insgesamt zum kirchlichen Arbeitsrecht *Richardi*, Arbeitsrecht in der Kirche, 2020.



## Kapitel 3

# Prozess der Rechtssetzung im Land Berlin – inklusive Erwägungen zum Bürokratieabbau und zur Gesetzesfolgenabschätzung

Das zweite Kapitel stellte im Unterkapitel III 3. den formalen Prozess der Gesetzgebung in Berlin durch das Berliner Abgeordnetenhaus vor und im zweiten Kapitel erläuterte das Unterkapitel VI 5. die Möglichkeit der Verwaltung, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften zu erlassen. Dieses dritte Kapitel spannt nun einen breiteren Rahmen und widmet sich zum einen der Erstellung eines Gesetzesentwurfes in den Senatsverwaltungen und ergänzt diesen Prozess um Besonderheiten des Erlasses von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften. Der Gesetzesentwurf wird begleitet bis zu seiner Einbringung durch den Senat in das Berliner Abgeordnetenhaus. Seine nachträgliche Beobachtung und retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung wird dann weiterführend aufgegriffen.

Die Senatsverwaltungen orientieren sich gemäß § 1 Abs. 1 GGO II an dieser Besonderen Geschäftsordnung. Die Regelungen werden gemäß § 1 Abs. 2 GGO II entsprechend angewendet, wenn Bezirke ermächtigt sind, Rechtsverordnungen zu erlassen. Daraus ergibt sich einmal mehr, dass die Formalien der GGO II nicht auf Entwürfe des Abgeordnetenhauses und der Initiatoren von Volksentscheiden unmittelbar angewendet werden. Für Gesetzesentwürfe aus der Mitte des Abgeordnetenhauses sieht § 14 Abs. 1 S. 2 AZG vor, dass dem Rat der Bürgermeister bei grundsätzlichen Fragen auch Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist.

## I. Impulse für einen Rechtssatz

Es gibt diverse Anlässe für eine Regelung. Aus dem unmittelbaren politischen Raum kommen Regierungsprogramme, Koalitionsverträge, Weisungen der Hausleitung und Umsetzungsverpflichtungen aus dem EU-Recht. Politische Entschließungen beruhen gelegentlich auf angefertigten Weiß- oder Grünbüchern, Aktionsplänen oder verabschiedeten Agenden. Darüber hinaus können Rechtssätze aus der Fachkenntnis der Referate in den Senatsverwaltungen, ihren nachgeordneten Behörden oder den Bezirksverwaltungen entstammen. Externe Impulsgeber können Gerichtsentscheidungen, Wünsche der Rechtsanwender aus Fachkreisen, Verbänden oder von vollziehenden Behörden sein. Weiterhin leiten sich aus wissenschaftlichen Arbeiten, etwa aus eigeninitiiertem Forschung, wissenschaftlichen Konferenzen, wie etwa dem Deutschen Juristentag, aus staatlich gegebenen Drittmitteln oder Auftragsforschung oder eingesetzten

Kommissionen Impulse für Regelungssätze ab. In diese Gruppe zählen etwa auch eingesetzte Sachverständigenräte, Ethikkommissionen oder andere wissenschaftliche Gremien. Darüber hinaus können Evaluationsergebnisse von bestehenden Rechtssätzen, anderweitig festgestellte Mängel oder Regelungsversagen oder deren zeitlich befristetes Auslaufen neue Rechtssätze initiieren. Nicht zuletzt können Forderungen der politischen Opposition oder aus Petitionen<sup>1</sup> einen Regelungsentwurf anstoßen.<sup>2</sup>

Bei delegierten Rechtssätzen, wie Rechtsverordnungen, gibt das ermächtigende Grundgesetz regelmäßig den Anstoß, weitere konkretisierende Regelungen zu erlassen. Verwaltungsvorschriften werden teilweise explizit in Gesetzen erwähnt und geben so Anlass für ihren Erlass. Im Übrigen veranlassen gerade die Erfahrungen im Verwaltungsvollzug den Erlass normkonkretisierender oder ihre Auslegung lenkender Verwaltungsvorschriften.

## II. Konzeptphase

Die Konzeptphase ist, abhängig vom Impuls für eine Rechtssetzung, unterschiedlich auszugestalten und kann mit verschiedenen Befunden enden. Handelt es sich etwa um einen Rechtssatz, der aufgrund europäischer Vorgaben zu erlassen ist, kann die Konzeptphase nicht mit dem Abbruch enden. Andere Projekte können nach eingehender Prüfung nicht weiterverfolgt werden.

### 1. Aufnahme des Ist-Zustandes

Unabhängig vom Themenfeld oder dem Anlass einer rechtlichen Regelung trifft diese auf bestehende rechtliche und tatsächliche Gegebenheiten.<sup>3</sup> Um auch späterhin die Folgen einer geplanten Regelung abschätzen zu können, muss dieser Ist-Zustand erhoben werden. Müller hat vier Kategorien für den Ist-Zustand herausgearbeitet. Die erste Kategorie benennt die tatsächlichen Verhältnisse mit Blick auf Naturgesetze also menschliche, klimatische und geographische Situationen.<sup>4</sup> Zur zweiten Kategorie zäh-

1 Das Recht zur Petition verbürgt Art. 17 GG auf Bundesebenen und Art. 34 VvB. Das Verfahren zur Behandlung von Petitionen gerichtet an das Berliner Abgeordnetenhaus behandelt das „Gesetz über die Behandlung von Petitionen an das Abgeordnetenhaus von Berlin“ (Petitionsgesetz – PetG) vom 25. November 1969 (GVBl. S. 2511). Gemäß § 2 Abs. 2 PetG ist es auch möglich eine Petition elektronisch einzureichen und auch die Möglichkeit einer sogenannte „Onlinepetition“ ist eröffnet, vgl. <https://www.parlament-berlin.de/das-parlament/petitionen/online-petition> (geprüft am 11.01.2022) eine kritische Betrachtung der Onlinepetitionen bei: *Linden*, ZG 2021, S. 85 ff.

2 Insgesamt zu Anlässen *Müller/Uhlmann*, Elemente einer Rechtssetzungslehre, Rn. 49–57; Bundesministerium des Innern, Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Rn. 82.

3 *Müller/Uhlmann*, Elemente einer Rechtssetzungslehre, Rn. 58.

4 *Müller/Uhlmann*, Elemente einer Rechtssetzungslehre, Rn. 59.

len die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse sowie der Stand der Technik, soweit dies für das Regelungsvorhaben relevant ist.<sup>5</sup> In der dritten Kategorie ist der rechtliche Rahmen abzustecken. Hier ist die gesellschaftliche Ansicht über eine Materie zu eruieren.<sup>6</sup> Dazu ist etwa zu analysieren, ob sich eine gesellschaftliche Überzeugung gewandelt hat, ob sie Anlass gibt für eine Anpassung rechtlicher Regelungen an neue moralische Vorstellungen oder Realitäten oder auch, ob die Regelung eine gesellschaftliche Kontroverse aufgreifen, auslösen oder anheizen würde. Diese Erwägungen tragen maßgeblich dazu bei, zu antizipieren, mit welchen politischen Gegenargumenten zu rechnen ist und ob die Regelung in der Bevölkerung akzeptiert würde. Andererseits ist der Ist-Bestand an Regeln zu analysieren, um zu ermitteln, welche Rechtssätze anzupassen wären, ob dies innerhalb der Kompetenz des Rechtssetzenden liegt und auch, welche Vorgaben höherrangiges Recht dem zu entwerfenden Rechtssatz aufgibt. Als vierte und letzte Kategorie ist die politische Lage zu eruieren, um von vornherein die Machbarkeit der Regelung abzuklären.

## 2. Folgenabschätzung

*Böhret/Konzendorf*, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) – Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Baden-Baden 2001.

*Kahl*, Gesetzesfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg, Hamburg 2014, S. 309–331.

Nach dem erhobenen Ist-Zustand kann die erste prospektive Folgenabschätzung vorgenommen werden. Die Gesetzesfolgenabschätzung vollzieht nach, welche intendierten und nichtintendierten Haupt- und Nebenfolgen Rechtssätze besitzen. Dies kann sowohl vor dem Erlass eines Rechtssatzes – also als Abschätzung – geschehen oder es kann nach Inkrafttreten evaluiert werden.<sup>7</sup>

Auf Berliner Landesebene sehen §§ 35 S. 1, 48 S. 2 GGO II vor, dass in jedem Entwurfsstadium seine Folgen zu analysieren sind. Dazu verweisen §§ 35 S. 1, 48 S. 2 GGO II auf die Prüffragen in der Anlage 2 zur GGO II. Die dortigen Prüffragen überschneiden sich teilweise mit der eben vorgestellten Ist-Analyse, wenn sie etwa in der Nummer 3 nach Berührungen mit dem bestehenden Recht fragen. Die Punkte zu 1 und 2 der Prüffragen greifen die Frage auf, ob eine Regelung überhaupt erforderlich ist und wenn ja, durch welchen Regelungsgeber, um sowohl dem Gedanken des Bürokratieabbaus als auch der Subsidiarität Rechnung zu tragen. Die Überlegungen zu 4. und 5. knüpfen an die erho-

5 *Müller/Uhlmann*, Elemente einer Rechtssetzungslehre, Rn. 59.

6 *Müller/Uhlmann*, Elemente einer Rechtssetzungslehre, Rn. 59.

7 *Meßerschmidt*, ZJS 2008, S. 224, 226.

benen Ist-Zustände in Gesellschaft und Wirtschaft an. Dabei ist beachtlich, dass Prüfziffer 4.2 fragt, wie sich die Regelungen in Bezug auf die Teilhabe bestimmter Gruppen oder eines einzelnen am gesellschaftlichen Leben auswirken und dabei der dritte Stabsstrich auch auf die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund abstellt. Gemäß § 5 Abs. 4 S. 1 Partizipationsgesetz (PartMigG) sollen die Auswirkungen von Gesetz- und Verordnungsvorhaben auf Menschen mit Migrationsgeschichte<sup>8</sup> beurteilt werden. Dabei gibt § 5 Abs. 4 S. 2 PartMigG auf, zu prüfen, ob die Ziele des Gesetzes mit dem Regelungsvorhaben eingehalten werden. Die Kontrollfragenkomplexe 6. und 7. zur Verständlichkeit, zur Vollzugstauglichkeit und zum Kosten-Nutzen-Verhältnis können in der ersten Folgenabschätzung in der Konzeptphase regelmäßig noch nicht oder jedenfalls nicht abschließend beantwortet werden.

Auf Bundesebene sehen §§ 43 Abs. 1 Nr. 5, 44 GGO Bund vor, dass jedenfalls in der Begründung die Gesetzesfolgen dargestellt werden sollen. Das Bundesministerium des Innern hat hierzu eine Arbeitshilfe mit fünf Schritten zur antizipierten Gesetzesfolgenanalyse veröffentlicht.<sup>9</sup> Dabei überschneidet sich auch hier der erste Schritt der Problem- und Systemanalyse mit der Aufnahme des Ist-Zustandes. Die Arbeitshilfe des Bundes hebt im nächsten Schritt besonders die Beschreibung eines Zieles und der beabsichtigten Wirkungen hervor. Im dritten Schritt sollen Regelungsalternativen entwickelt werden, die anschließend intern und ggf. extern bewertet werden sollen. Der fünfte Schritt ist die Dokumentation des Ergebnisses. Dies ist in zweierlei Hinsicht relevant. Einerseits sieht §§ 43 Abs. 1 Nr. 5; 44 GGO Bund eine umfangreiche Dokumentation der Kosten und Alternativen in der Begründung des Gesetzesentwurfes der Bundesregierung vor, wie dies § 35 S. 2, 3 GGO II in eingeschränkterem Umfang auch für Berliner Landesgesetze fordert, die der Senat in das Abgeordnetenhaus einbringt, und andererseits dient es auch der eigenen Ergebnissicherung im Referat und der Kommunikation mit der Hausleitung.

Die vorstehenden Ausführungen stehen unter der Überschrift „Folgen“abschätzung. Der Punkt der „Folgen“ kann kaum überschätzt werden und findet in den vorgestellten Prüfeempfehlungen noch nicht hinreichendes Gewicht, wie die „Neue Analytische Regelungsforschung“<sup>10</sup> aufzeigt. Die Empfehlungen auf Bundesebene fragen im zweiten Schritt nach dem Ziel der Regelung und ihren intendierten Wirkungen. Prüfungspunkt 2.7 in der Anlage 2 zu § 35 S. 1 GGO II analysiert nach Neben- und Folgewirkungen, denn Regelungen treffen oftmals auf ein multifunktionales Wirkungsgefüge und zeitigen vorhersehbare und teilweise schwer kalkulierbare Folgen. Vor diesem Hintergrund kann eine Analyse und Vorschau von Nebenfolgen mehr als sinnvoll sein.

8 Zu einer Definition siehe § 3 Abs. 1 und 2 PartMigG.

9 Bundesministerium des Innern, Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung.

10 Siehe bei Schwintowski, ZG 2018, S. 252 ff.

### 3. Entscheidung über eine Regelung, Zeitplan und Eckpunkte

Am Ende der analysierten Folgen einer Regelung steht die Entscheidung über die Fortsetzung des Entwurfsstadiums. Wie bereits oben angedeutet, bestehen gerade mit Blick auf das EU-Recht Regelungsverpflichtungen, so dass in diesem Fall nur über die Art der Regelung zu entscheiden ist, nicht über das ob. In anderen Fällen, abhängig auch vom Impulsgeber und damit im Zusammenhang stehend, ob die Hausleitung bereits den Arbeitsauftrag zur Vorbereitung einer Rechtssetzung oder nur eine Prüfbite formuliert hat, legt das bearbeitende Referat das Ergebnis seiner Abwägungen der Hausleitung zur Kenntnis, Zustimmung oder Entscheidung vor.

Diese Vorlage wird regelmäßig flankiert von einem ersten Zeitplan für die Rechtssetzung und ggf. einem Eckpunktepapier, damit die Hausleitung gegenüber anderen Senats- bzw. Regierungsgliedern oder Außenstehenden sprechfähig ist. In dieser Befassung der Hausleitung ist auch ein Votum zu geben, ob es sich bei einem geplanten Gesetz um eine politisch bedeutsame Angelegenheit handelt, von der gemäß §§ 36, 48 S. 2 GGO II die Senatskanzlei zu informieren ist. Abhängig vom Regelungsgegenstand ist dabei anzugeben, um welche Art Rechtssatz es sich handelt. Dabei kommen z. B. in Betracht: ein formelles Gesetz, ein die Verfassung von Berlin änderndes Gesetz und damit einhergehend eine Zweidrittelmehrheit im Abgeordnetenhaus erfordernd, eine Rechtsverordnung, eine Verwaltungsvorschrift, eine Bundesratsinitiative, einen Beschluss zur Errichtung eines Eigenbetriebes oder der Gründung einer landesunmittelbaren Körperschaft, Anstalt oder Stiftung. Weiter ist anzugeben, ob dieser Rechtssatz zum ersten Mal erlassen wird oder ob bestehende Regelungen geändert werden. Bei einer Änderung ist ferne zu kennzeichnen, ob es sich um eine Einzelnovelle oder um die Änderung mehrerer Rechtsätze handelt. Werden mehrere Gesetze in einem Rechtssetzungsakt geändert, erstmals erlassen oder aufgehoben, bezeichnet man es als Mantelgesetz oder auch Artikelgesetz, weil alle Gesetze innerhalb des Rechtssatzes mit Artikeln überschrieben werden.

In Betracht kommt auch der Erlass eines Gesetzbuches. Zu Ende des 19. Jahrhunderts und im beginnenden 20. Jahrhundert fassten Gesetzbücher, wie das Bürgerliche Gesetzbuch, das Handelsgesetzbuch oder die Zivilprozessordnung viele Regelungen zu einer einheitlichen Kodifikation zusammen. Es ist eine Abwägungsfrage, ob man heute neue Gesetzbücher verfasst. Zu bedenken steht, dass europäisches Recht sukzessive viele Rechtsmaterien durchdringt. Einzelne erlassene oder zu novellierende Rechtsakte können vergleichsweise einfacher zu verfassen sein als die europäischen Rechtsakte in die Systematik eines Gesetzbuches einzupassen, wenn der jeweilige europäische Rechtsakt nur teilweise die Rechtsmaterie betrifft. Dies kann jedoch auch fruchtbare Impulse setzen, wie sich z. B. zeigte, als die Verbrauchsgüterkauf-Richtlinie (1999/44/EG) den nationalen Gesetzgeber zur „Großen Schuldrechtsreform“ bewegte und die Richtlinie über-

schießend umsetzte. Ein anderes Beispiel ist die Klausel-Richtlinie (Richtlinie 93/13/EWG). Sie wurde zunächst in das bereits seit dem Jahre 1977<sup>11</sup> bestehende AGB-Gesetz eingefügt. Im Zuge der Schuldrechtsreform wurde die Materie der Allgemeinen Geschäftsbedingungen systematisch überzeugend in die §§ 305 ff. BGB überführt.<sup>12</sup>

Nicht zu unterschätzen ist die komprimierte Darstellung einer Rechtsmaterie in einem Gesetzbuch. Sie ermöglicht dem Rechtsanwender einen gesammelten Überblick über den Regelungskanon und unterstützt so maßgeblich die grundgesetzlich abgeleitete Anforderung an die Klarheit des Rechts. Beispielsweise wird für die Rechtsmaterie des Arbeitsrechts immer wieder bemängelt, dass es an einem Arbeitsgesetzbuch fehle<sup>13</sup> und vielmehr sich die Rechtsmaterie aus diversen Gesetzen speise. Gleichzeitig zeigen die konsolidierten Sozialgesetzbücher I bis XII oder das Baugesetzbuch, dass Kodifikationen auch moderner Rechtssetzung entsprechen.

### **III. Exkurs: Kommunikation der Rechtssetzung – Öffentlichkeitskommunikative Begleitung**

*Althaus*, Regierungskommunikation als Herausforderung für die Politikberatung, in: Raupp/Kocks/Murphy (Hrsg.), Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit, Wiesbaden 2018, S. 219–249.

*Gast/Grottko/Kittl*, Politische Kontrolle in der Gesetzgebung – Zu Rolle und Einfluss von Medien, Interessengruppen und Oppositionsparteien bei Anpassungsentscheidungen – eine Fallstudie, ZG 2014, S. 43–66

*Raupp/Kocks/Murphy* (Hrsg.), Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit, Wiesbaden 2018.

Unabhängig von der Frage, wann ein Gesetzesentwurf in seinem konkreten Wortlaut veröffentlicht wird, steht die Überlegung zu welchem Zeitpunkt die Öffentlichkeit über ein Gesetzgebungsprojekt informiert wird. Gerade wenn der Impuls für eine Regelung aus einer politischen Agenda abgeleitet ist, äußern sich Politikerinnen und Politiker im Vorfeld eines vorgelegten Gesetzesentwurfes. Bei brisanten Vorhaben, die eine ausführliche Diskussion in der Gesellschaft und Wirtschaft hervorrufen dürften, kann es zweckdienlich sein, wenn die Senatsverwaltung durch Pressemitteilungen, Informationen auf Pressekonferenzen, durch Artikel im Namen der Behördenleitung, in Tageszeitungen oder Fachmagazinen oder auch mittels ihrer Auftritte in den sozialen Medien den Prozess begleitet. Diese öffentlichkeitskommunikative Begleitung wird in der GGO II in

11 Gesetz vom 9. Dezember 1976, BGBl. I S. 3317.

12 Gesetz vom 26. November 2001, BGBl. I S. 3138, 3187.

13 *Löwisch/Caspers/Klumpp*, Arbeitsrecht, Rn. 91 in Rn. 92–95 allerdings auch zu den Schwierigkeiten und unternommenen Versuchen.

Berlin nicht gesondert thematisiert, obliegt also jeder Senatsverwaltung oder jeder anderen Arbeitseinheit die Rechtssätze entwickelt. Nichtsdestoweniger ist die staatliche Öffentlichkeitsarbeit – gerade in sozialen Medien – ein Thema mit wachsender Bedeutung und sollte deswegen bereits in der initialen Planung des Rechtssetzungsverfahrens vom Fachreferat, ggf. in Abstimmung mit der Pressestelle oder anderen spezialisierten Arbeitseinheiten, berücksichtigt werden.

## IV. Entwurfsphase

### 1. Anfertigen des Entwurfes

Zum Verfahren auf Bundesebene insgesamt: *Bundesministerium des Innern*, Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 2. Aufl. Köln 2012.

*Lenski*, Zur Vollständigkeit von Gesetzesinitiativen, ZG 2012, S. 373–386.

*Maafßen*, Gesetzesinitiativen der Bundesregierung, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg, Hamburg 2014, S. 191–228.

*Meister-Scheufelen*, Schuldet der Gesetzgeber ein gutes Gesetz?, ZG 2018, S. 231–240.

Ist die Entscheidung zur Rechtssetzung gefallen, ist ein sogenannter „Referentenentwurf“ im zuständigen Fachreferat zu erarbeiten. Sollte eine Materie die Zuständigkeit mehrerer Referate betreffen, ist innerhalb des Ressorts ein federführendes Referat zu bestimmen, in seltenen Fällen auch ein koordinierendes Referat. Betrifft die geplante Regelung die Arbeitsbereiche mehrerer Senatsverwaltungen, ist nach dem thematischen Schwerpunkt eine federführende Senatsverwaltung zu bestimmen.

#### a. Digitale Erarbeitung des Entwurfes

*von Lucke*, Vom Kabinetttinformationssystem zur Elektronischen Gesetzgebung, ZG 2009, S. 244–259.

Heutzutage werden alle Regelungsentwürfe in digitaler Form mit Hilfe von Textverarbeitungsprogrammen erstellt. Inzwischen findet dabei eine Softwareerweiterung von Word namens „eNorm“ Verbreitung.<sup>14</sup> Seit 2006 wird sie auf Bundesebene eingesetzt und erlaubt es, Rechtstexte entsprechend der Typografie des Handbuches der Rechtsförmlichkeit zu erstellen. Verschiedene Bundesländer – soweit ersichtlich, noch nicht das Land Berlin – verwenden ähnliche digitale Anwendungen.<sup>15</sup>

14 Ausführlich zum Projekt und zu den Funktionen Bundesministerium der Justiz, eNorm, [https://www.enorm.bund.de/eNorm/DE/Projekt/projekt\\_node.html](https://www.enorm.bund.de/eNorm/DE/Projekt/projekt_node.html) (geprüft am 15.01.2022).

15 Bundesministerium der Justiz, eNorm Schulungsunterlage, S. 2.

### b. Informations- und Inspirationsquellen

Um den konkreten Regelungsinhalt zu entwerfen, kann auf verschiedene Informationsquellen zurückgegriffen werden. Teilweise veröffentlichen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler oder Verbände Gesetzesentwürfe; teilweise erstellen auch Bund-Länder-Arbeitsgruppen Formulierungsempfehlungen oder jedenfalls inhaltliche Stellungnahmen. Darüber hinaus kann – und nach Empfehlung von § 38 Abs. 1 S. 1 GG II soll sogar – nach Regelungen in anderen Bundesländern gesucht werden.

### c. Inhalt

*Schneider*, Gesetzgebung, 3. Aufl., Heidelberg 2002, § 12 Technische Kunstgriffe.

An dieser Stelle sollen ein paar inhaltliche Gestaltungsmittel und Ausgestaltungspflichten aus dem großen Kanon herausgegriffen werden.

#### (1) Arten von Rechtsnormen und Stilelemente

*Böckel*, Instrumente der Einpassung neuen Rechts in die Rechtsordnung – (unter besonderer Berücksichtigung der Unberührtheitsklauseln), Berlin 1993.

Es sind verschiedene Arten von Rechtsnormen zu unterscheiden. Ein wichtiger Grundbaustein sind Regeln, die aus einem Tatbestand und einer Rechtsfolge bestehen. In diese Kategorie zählen auch Regeln des Verfahrens oder der Zuständigkeit. Regeln können gerade im Zivilrecht als zwingendes oder nachgiebiges Recht ausgestaltet werden. Konkludent in der Begründung oder im unmittelbaren Wortlaut der Norm kann niedergelegt werden, dass abweichende Regeln zulässig oder verboten sind. Im Tatbestand können darüber hinaus Begriffe verwendet werden, die innerhalb derselben Normen oder anderenorts definiert werden. Für Definitionen wird oftmals auch der Begriff der Legaldefinition verwendet. Stilistisch erläutert der Rechtstext sein Verständnis eines Begriffes und fügt der Erklärung den Begriff in Klammern an. Es ergibt sich aus dem Kontext der Norm, ob dieses Begriffsverständnis nur für diesen Rechtsatz gilt, oder sich auf die Rechtsordnung erstreckt. Für letzteres wäre ein Beispiel die Legaldefinition in § 121 BGB, was unverzüglich bedeutet.

Weitere Stilelemente sind gesetzliche Vermutungen bzw. Fiktionen, die regelmäßig widerleglich ein Tatbestand als gegeben ansehen oder auch gesetzliche Analogien. Sie sehen vor, dass Regelungen anderer Materien Gesetzesabschnitten entsprechend angewendet werden. Letztlich kann der Rechtstext gesetzliche Beispiele formulieren. Wenn sie als Beispiele und nicht als abgeschlossenen Aufzählung gelten sollen, werden sie mit dem Wort „insbesondere“ gekennzeichnet.

Weiterhin finden sich auf der Ebene des Tatbestandes in allen Rechtsgebieten unbestimmte Rechtsbegriffe oder auch Generalklauseln. In seiner ständigen Rechtsprechung führt das Bundesverfassungsgericht aus, dass unbestimmte Rechtsbegriffe verfassungsrechtlich unbedenklich sind.<sup>16</sup> Mit Blick auf das noch zu beschreibende Bestimmtheitsgebot sind nach dem Bundesverfassungsgericht die „Besonderheiten des jeweiligen Regelungsgegenstandes sowie die Regelungsintensität zu berücksichtigen. Geringere Anforderungen sind vor allem bei vielgestaltigen Sachverhalten zu stellen oder wenn zu erwarten ist, daß sich die tatsächlichen Verhältnisse rasch ändern werden.“<sup>17</sup>

Klarstellende Funktion übernehmen sogenannte „Unberührtheitsklauseln“. Sie legen gerade bei Änderungsgesetzen oder komplexen Bund-Länder-Abgrenzungen fest, dass bestimmte Regelungen nicht von der aktuellen Änderung betroffen werden sollen. Systematisch werden sie an die neue Regelung mit der Formulierung „unberührt bleibt ...“ angeschlossen.

## (2) Inhaltliche Klarheit – insbesondere Verweise

*Bundesministerium der Justiz*, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Empfehlungen zur Gestaltung von Rechtsvorschriften, 3. Aufl. Köln 2008, Teil B Nr. 4 Rn. 218 ff.

Zum Rechtsstaatsprinzip zählt auch die Rechtssicherheit.<sup>18</sup> Dieser Begriff besteht aus zwei Teilen, namentlich „Recht“ und „Sicherheit“.<sup>19</sup> Sie lassen sich zusammensetzen zu „Sicherheit des Rechts“ und „Sicherheit durch Recht“.<sup>20</sup> Bei den hier besprochenen inhaltlichen Anforderungen an die Gesetzgebung gewinnt vor allem die „Sicherheit des Rechts“ als Verlangen nach Beständigkeit und Schutz vor Willkür besondere Bedeutung.<sup>21</sup> Für die inhaltliche Ausgestaltung von Rechtssätzen sollen besonders die Klarheit des Rechts bei Verweisen, das Bestimmtheitsgebot und der Vertrauensschutz in seiner Ausprägung der Rückwirkung herausgegriffen werden.

Eine Norm sollte möglichst aus sich heraus verständlich sein. Trotzdem ist anerkannt, dass ein Rechtssatz auf andere verweisen darf. Mit Blick auf das Gebot der Rechtssicherheit, abgeleitet aus dem Rechtsstaatsprinzip, sind jedoch zahlreiche, tiefgestaffelte und unübersichtlichen Verweise zu vermeiden. Anderenfalls steigt das Risiko fehlerhafter Rechtsanwendung.<sup>22</sup> Grundsätzlich wird zwischen konstitutiven (statischen) Verwei-

16 Statt vieler BVerfG, Beschluss, BVerfGE 49, S. 89, 133.

17 BVerfG, Beschluss, BVerfGE 49, S. 89, 133.

18 Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Lfg. 48, November 2006, Art. 20 GG, Rn. 50.

19 Arnauld, Rechtssicherheit, S. 90.

20 Nach Arnauld, Rechtssicherheit, S. 79, 89.

21 Vgl. Tölle, Die Bindungswirkung eines Angebotes, S. 9.

22 Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Lfg. 48, November 2006, Art. 20 GG, Rn. 54.

sen auf die Fassung des Rechtssatzes bei Inkrafttreten der Vorschrift und dynamischen Rechtsverweisen auf die jeweils gültige Fassung differenziert.<sup>23</sup> Dabei darf nicht übersehen werden, dass dynamische Verweise Rechtssetzungsbefugnisse verlagern. Mit Blick auf die aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Normklarheit können Verweise kritisch werden, wenn sie sich auf außerstaatliche Rechtssätze, wie z. B. Tarifverträge richten.<sup>24</sup>

#### (3) Bestimmtheitsgebot

Mit der Forderung einer inhaltlichen Klarheit der Rechtssätze geht das nicht stets trennscharfe Gebot der Bestimmtheit einher. Es zielt darauf, dass der Bürger sein Verhalten an den ihm verständlichen Normen ausrichten kann. Dazu ist nicht nur die sprachliche Klarheit erforderlich, sondern auch, dass die Merkmale und Rechtsfolgen so präzise niedergelegt werden, dass sich die Ergebnisse der Normanwendung in einem vorsehbaren Rahmen bewegen. Gerade in Situationen, die in die Freiheitsrechte der Bevölkerung eingreifen, soll der (Verwaltungs-)Anwendung eine Vorhersehbarkeit gegeben werden. Trotzdem kann der Gesetzgeber Generalklauseln (z. B. die polizeiliche Generalklausel) oder unbestimmte Rechtsbegriffe verwenden, wenn sie sich auslegen und konkretisieren lassen.<sup>25</sup> Im Ergebnis ist mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot stets zwischen vielschichtigen sich verändernden Sachverhalten und einer flexiblen Handhabung auszugleichen.<sup>26</sup>

#### (4) Vertrauensschutz – Rückwirkung

*Lepsius*, Die Rückwirkung von Gesetzen – JURA 2018, S. 577–585, 695–702.

Ein besonderer Aspekt ist der aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Vertrauensschutz. Er wird virulent bei sogenannten Rückwirkungen. Hier wird zwischen einer grundsätzlich unzulässigen und nur im besonderen Einzelfall gerechtfertigten echten Rückwirkung und einer zulässigen unechten Rückwirkung differenziert. Bei einer echten Rückwirkung wird ein in der Vergangenheit abgeschlossener Sachverhalt mit neuen Rechtsfolgen belegt und bei der unechten Rückwirkung hat der Sachverhalt zwar in der Vergangenheit begonnen, dauert zum Erlasszeitpunkt jedoch noch an.

23 *Schneider*, Gesetzgebung, Rn. 385.

24 *Sommerrmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art. 20 GG, Rn. 289.

25 BVerfG, Beschluss, BVerfGE 49, S. 89, 133.

26 Dazu BVerfG, Beschluss, BVerfGE 49, S. 89, 133 und noch ausführlich unten im Kapitel der Rechtssetzung zum Einsatz unbestimmter Rechtsbegriffe.

(5) Besonderheiten bei Regeln über die Anerkennung der Berufsqualifikation, Aufnahme oder Ausübung eines Berufes

Wenn Gesetze entworfen werden, die die Anerkennung der Berufsqualifikation oder die Aufnahme oder Ausübung eines Berufes beschränken, i. S. d. Richtlinie 2005/36/EG<sup>27</sup> betreffen, ist eine besondere Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmen. Die nähere Ausgestaltung übernimmt § 35a GGO II, der auch eine Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 35a Abs. 3 GGO II) und eine Zuleitung zur Prüfung an das Abgeordnetenhaus (§ 35a Abs. 2 GGO II) vorsieht. Diese Prüfung wird durch ein Prüfraster in Anlage 3 zur GGO II unterstützt. Die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung fließen in die Stellungnahme des Senates zu einer Gesetzesvorlage des Abgeordnetenhauses oder im Rahmen eines Volksbegehrens ein (§ 43 Abs. 1a GGO II und § 43a GGO II).

Auf Bundesebene finden sich in § 42a GGO Bund entsprechende Anforderungen.

(6) Übermaßverbot – Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Wenn Regelungen in grundrechtlich geschützte Freiheiten eingreifen, ist das Übermaßverbot zu beachten. Synonym wird es auch Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genannt.<sup>28</sup> Es verkörpert das Prinzip, dass zu wahrende Interessen und Freiheitsrechte in einem angemessenen Verhältnis zu beschränkten Möglichkeiten stehen sollen. Traditionell wird es in vier Schritten geprüft. Sie lauten auf einen legitimen Zweck der Regelung, die Geeignetheit der Maßnahme, um den Zweck zu erreichen, der Erforderlichkeit und der Angemessenheit des Eingriffes in die Freiheitsgrundrechte.<sup>29</sup>

27 Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, ABL L 255 vom 30.9.2005, S. 22.; geändert durch Richtlinie 2013/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung“) Text von Bedeutung für den EWR, Amtsblatt der EU vom 28.12.2013 L354/132; und wird ergänzt durch Delegierter Beschluss (EU) 2020/548 der Kommission vom 23. Januar 2020 zur Änderung des Anhangs V der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich von Ausbildungsnachweisen und den Titeln von Ausbildungsgängen, Amtsblatt EU vom 24.04.2020 L 131/1.

28 *Manssen*, Staatsrecht II, Rn. 215.

29 *Manssen*, Staatsrecht II, Rn. 215–223.

#### (7) Zitiergebot

*Lindner*, Zur Bindung des Landesgesetzgebers an das Zitiergebot (Art. 19 I 2 GG), JURA 2020, S. 1180–1185.

Aus Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG ergibt sich für den Bundesgesetzgeber, dass er eingeschränkte Grundrechte in seinem erlassenen Rechtssatz konkret benennen muss.<sup>30</sup> Daraus lässt sich für den Berliner Landesgesetzgeber jedenfalls ableiten, dass er dieser Pflicht auch nachkommen muss, wenn er Grundrechte aus dem Grundgesetz einschränkt.<sup>31</sup> Im Übrigen hat die Verfassung von Berlin diesen Teil des Art. 19 GG nicht nachgebildet, so dass in Frage steht, ob das Zitiergebot auch für die Einschränkung von Landesgrundrechten gilt. Dies wird jedenfalls von *Waldhoff*<sup>32</sup> verneint, allerdings mit der Begründung, das Zitiergebot sei bereits auf der Ebene des Grundgesetzes ausgehöhlt und so weitgehend funktionslos.<sup>33</sup>

#### (8) Verbot des Einzelfallgesetzes

Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG verbietet Einzelfallgesetze, wenn sie Grundrechte einschränken.<sup>34</sup> Auch ohne namentliche Wiederholung in der Verfassung von Berlin geht man davon aus, dass dieser Grundsatz auch für eine Einschränkung von Landesgrundrechten gilt.<sup>35</sup>

#### (9) Zeitpunkt und Dauer der Geltung

Aus den veröffentlichten Rechtstexten muss darüber hinaus hervorgehen, wann die Regelungen in Kraft treten und auch welche Regelungen ggf. außer Kraft treten. Dazu fordert Art. 60 Abs. 3 S. 1 VvB und Art. 82 Abs. 2 S. 1 GG den Rechtssetzenden explizit auf. Wenn eine solche fehlt, wird eine Bestimmung fingiert. So sehen Art. 60 Abs. 3 S. 2 VvB und Art. 82 Abs. 2 S. 2 GG vor, dass das Gesetz oder die Rechtsverordnung „... mit dem 14. Tage nach Ablauf des Tages in Kraft [treten]<sup>36</sup>, an dem sie verkündet worden sind“.

Besondere Beachtung verdient die Diskussion um befristete Rechtssätze. In diesem Fall sieht der Rechtssatz nicht nur vor, wann er in Kraft tritt, sondern auch, wann er außer Kraft tritt. Teilweise wird dafür plädiert, eine solche „sunset“-Regelung allen

30 *Manssen*, Staatsrecht II, Rn. 198.

31 *Lindner*, JURA 2020, S. 1180, 1181.

32 *Siegel/Waldhoff*, Öffentliches Recht in Berlin, § 1 Rn. 46.

33 In diese Richtung auch mit Blick auf die fehlende Wiederholung in der Verfassung von Berlin *Lindner*, JURA 2020, S. 1180, 1184.

34 *Manssen*, Staatsrecht II, Rn. 210 f.

35 So wohl auch *Siegel/Waldhoff*, Öffentliches Recht in Berlin, § 1 Rn. 46.

36 Systematische Einfügung der Verfasserin.

Regelsätzen beizugeben.<sup>37</sup> Eine solche Befristung ist teilweise Gegenstand eines politischen Kompromisses oder auch, zusammen mit einer Evaluationsklausel, Teil einer experimentellen Gesetzgebung, wenn in einer Materie Erfahrungen über die Wirkzusammenhänge oder Gesetzesfolgen fehlen oder sich schwer abschätzen lassen. Zurecht ist allerdings eine generelle Befristung von Rechtssätzen abzulehnen, denn sie lähmt die rechtssetzenden Organe mehr als dass es progressive Gesetzgebung fördert.<sup>38</sup> Sinnvoller ist es hier, regelmäßige Evaluierungen und anschließend ggf. eine Rechtsbereinigungen durchzuführen.

#### d. Erwägungen zum Bürokratieabbau

*Gröhe/Naundorf*, Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung – Eckpunkte, Erfahrungen und Perspektiven, ZG 2009, S. 367–383.

*Kahl*, Gesetzesfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg, Hamburg 2014, S. 309–331.

Bundespräsident Horst Köhler appellierte in seiner Rede am 15. März 2005 vor dem Berliner Arbeitgeberforum „Wirtschaft und Gesellschaft“<sup>39</sup> in Anlehnung an den französischen Philosophen und Staatstheoretiker Charles Montesquieu<sup>40</sup>: *„Der Bund, die Länder und die Europäische Union sollten endlich den Satz von Montesquieu beherzigen: ‚Wenn es nicht notwendig ist, ein Gesetz zu erlassen, dann ist es notwendig, kein Gesetz zu erlassen.‘“*. Gleichzeitig wies er auch darauf hin: *„Der Kampf gegen die Bürokratie richtet sich nicht allein gegen Behörden. Oft steht der Gegner in den Reihen derer, die eigentlich vom Bürokratieabbau profitieren sollten. Kenner der Verfahren sagen, dass der Einfluss der Wirtschaftsverbände auf die Gesetzgebung eine der Hauptursachen für komplizierte und unverständliche Gesetze ist. Es kehre also jeder vor seiner eigenen Tür.“*<sup>41</sup> Gerade der letzte Hinweis ist wertvoll, denn auch andere Kritik, die oftmals von einem „Paragrafendschungel“ oder einer „Gesetzesflut“ spricht, muss sich vor Augen halten, dass Regelungen nicht um ihrer selbst willen erlassen werden, sondern vom Rechtsstaat, Sozialstaat und auch von technischer Innovation eingefordert werden.<sup>42</sup> Ein wichtiges Instrument

37 Z. B. *Karpen*, Gesetzgebungslehre – neu evaluiert – Logistics – freshly evaluated, S. 59.

38 So auch *Meßerschmidt*, ZJS 2008, S. 224, 227.

39 Titel der Rede „Die Ordnung der Freiheit“; Passage VI, vgl. [https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Horst-Koehler/Reden/2005/03/20050315\\_Rede.html](https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Horst-Koehler/Reden/2005/03/20050315_Rede.html) (zuletzt abgerufen am 15.01.2022).

40 Charles Baron de Montesquieu, französischer Schriftsteller, Philosoph und Staatstheoretiker \* 18.01.1689, † 10.02.1755.

41 Rede „Die Ordnung der Freiheit“; Passage VI, vgl. [https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Horst-Koehler/Reden/2005/03/20050315\\_Rede.html](https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Horst-Koehler/Reden/2005/03/20050315_Rede.html) (geprüft am 15.01.2022).

42 So auch *Meßerschmidt*, ZJS 2008, S. 111, 115 mwN.

zum Bürokratieabbau ist die Analyse des Erfüllungsaufwandes und darüber hinaus das „one-in-one-out-Prinzip“ auf Bundesebene. Beide Aspekte werden nun ausführlich vorgestellt.

#### (1) Erfüllungsaufwand

*Die Bundesregierung/Nationaler Normenkontrollrat/Destatis Statistisches Bundesamt, Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, 2018, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/316930/dbd1202170575cca90db0b60b56b49a7/2019-01-08-leitfaden-erfuellungsaufwand-2019-data.pdf> (geprüft am 15.01.2022).*

*Kroll, „Bürokratieabbauer“ im Aufwind – Erste Erfahrungen mit der Anwendung des Standardkosten-Modells, ZG 2009, S. 259–278.*

*Meister-Scheufelen, Folgekostenberechnung bei landesrechtlichen Regelungen, WISTRA 2021, S. 72–82.*

Ein wichtiges Instrument der Gesetzesfolgenabschätzung, des angestrebten Bürokratieabbaus und somit der guten Gesetzgebung ist es, den Erfüllungsaufwand einer Rechtsregel zu ermitteln. § 2 Abs. 1 Normenkontrollratsgesetz (NKRKG) beschreibt den Erfüllungsaufwand mit: „Der Erfüllungsaufwand umfasst den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen.“<sup>43</sup> Dies erlaubt eine transparente Abwägung des Aufwandes im Verhältnis zum Nutzen einer geplanten Regelung.

In Berlin hat diese Überlegung in der Ziffer 7 in der Anlage 2 zu § 35 S. 1 GGO II zur Gesetzesfolgenabschätzung ihren Platz gefunden. Mehrere Unterpunkte erfragen hier Kosten. Im Idealfall lassen sich diese sogar in Geld beziffern. Für die Bundesebene ist ein Leitfaden veröffentlicht, der auch auf Landesebene zur Kalkulation herangezogen werden kann.<sup>44</sup> Er differenziert mit Beispielen, Tabellen, Checklisten und auch pauschalisierten Kostensätzen im Anhang aus, welche Kosten anfallen können. Die Berechnungen können ganz unterschiedlich ausfallen, je nachdem, wie weit man den Begriff des Erfüllungsaufwandes bzw. der Bürokratiekosten zieht. So sind Variablen, etwa ob der einmalige Umstellungsaufwand in organisatorischer, aber auch materieller Natur, z. B. durch die Anschaffung neuer Soft- oder Hardware, Teil des Erfüllungsaufwandes ist. Weiterhin geht es darum, ob neben den Umstellungskosten auch regelmäßige Berichtspflichten und Kosten für (wiederkehrende) Anträge budgetiert werden. Zum Beispiel erfasst die sogenannte Standardkostenmethode nur die Informationspflichten

43 Eine grafische Übersicht bei: *Meister-Scheufelen, WISTRA 2021, S. 72, 75.*

44 Die Bundesregierung/Nationaler Normenkontrollrat/Destatis Statistisches Bundesamt, Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung.

aus Regeln, wie Anträge oder Nachweise, die zu führen sind. Unberücksichtigt bleiben materielle Kosten.<sup>45</sup> In Berlin wurde die Standardkostenmethode zwischen 2011 und 2014 zunächst angewendet, dann jedoch zu Gunsten einer undifferenzierten Kostenbeschreibung aufgegeben.<sup>46</sup> Maßgebliche Erwägung war dabei auch, dass die Digitalisierung der Verwaltung die Bürokratiekosten für die Betroffenen senke.<sup>47</sup> Diese Erwägung trägt insoweit jedoch nicht, dass auch das elektronische Ausfüllen von Anträgen für die Betroffenen Kosten verursacht. Überzeugender ist die Abkehr vom Standardkostenmodell mit Blick auf eine Sensibilität für unterschiedliche Kostenpunkte, die ein Rechtssatz auslösen kann.

Erwägungen zum Erfüllungsaufwand finden auch Eingang in die Gesetzesbegründung (§ 9 Abs. 6, 9 GGO II). Dort sind zu beschreiben: Kostenauswirkungen auf Privathaushalte und/oder Wirtschaftsunternehmen, die Gesamtkosten, Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung mit Blick auf zu erwartende Einnahmen und Ausgaben und ihre Folgen für die Personalwirtschaft. In der Praxis zeigt sich, dass manche Kosten kaum oder nur schwer ermittel- bzw. prognostizierbar sind. Dies ist dann entsprechend in der Begründung des Rechtssatzes einzuräumen. Vergleichbare – noch ausführlichere – Regeln sieht § 44 GGO Bund für Gesetzesentwürfe der Bundesregierung vor.

## (2) „One-in-one-out“ Prinzip auf Bundesebene

*Lohmann*, „One in, one out“-Regel: Entlastung der Wirtschaft durch Begrenzung des gesetzlichen Erfüllungsaufwands, ZG 2016, S. 179–190.

Auf Bundesebene erging am 11. Dezember 2014 ein Beschluss des Bundeskabinetts, spätestens bis zum 30. Juni 2015 für Gesetzesentwürfe der Bundesregierung das Prinzip „one-in-one-out“ einzuführen. Erklärtes Ziel ist es, den Erfüllungsaufwand dauerhaft zu reduzieren, insbesondere, indem neue Regelungen keine Mehrbelastungen verursachen dürfen. Künftig sollen in dem Umfang, wie neue Rechtssätze Belastungen schaffen, anderenorts Entlastungen eintreten.<sup>48</sup> Betrachtet werden allerdings nur die Belastungen der Wirtschaft und ausgenommen werden Rechtssätze, die der Umsetzung von EU-Vorgaben, internationaler Verträge, der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofes dienen, sowie Regelungen, die erhebliche Gefah-

45 *Kroll*, ZG 2009, S. 259, 261.

46 So die Erläuterung in einer Antwort auf eine Schriftliche Frage Abgeordnetenhaus Berlin, Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Czaja (FDP), S. 3.

47 Abgeordnetenhaus Berlin, Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Czaja (FDP), S. 3.

48 Bundeskabinett, Eckpunkte zur weiteren Entlastung der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie, S. 2.

ren abwehren oder zeitlich auf maximal ein Jahr befristet sind.<sup>49</sup> Bei der Berechnung werden die bewährten Prinzipien der Erfüllungsaufwandsberechnung berücksichtigt. Allerdings wird der Aufwand der einmaligen Umstellung nicht berücksichtigt.<sup>50</sup> Die Kompensation zwischen neuen Erfüllungspflichten und Entlastungen ist grundsätzlich zunächst innerhalb eines Ressorts zu suchen. Allerdings ist es möglich, unter den Bundesressorts auszugleichen.<sup>51</sup> Inwieweit dieses Prinzip innerhalb der Ministerien beherzigt wird, ist nunmehr Teil der jährlichen Berichtspflichten der Bundesregierung gem. § 7 Normenkontrollratsgesetz (NKRKG).<sup>52</sup> Das Prinzip von „one-in-one-out“ verursacht in der praktischen Arbeit der Bundesministerien, die die Gesetzesentwürfe der Bundesregierung ausarbeiten, eine kontinuierliche Arbeitsmehrbelastung,<sup>53</sup> denn es ist nicht nur der Erfüllungsaufwand zu berechnen, sondern auch nach entlastenden Maßnahmen zu suchen. Innerhalb des Ministeriums bedarf es dazu einer koordinierenden Stelle, da regelmäßig mit einem Rechtssetzungsvorhaben in einem Referat nicht gleichzeitig Reduktionen einhergehen. Darüber hinaus gilt es, regelmäßig mit Blick auf unterschiedliche Zeitschienen der politischen Arbeitsprojekte Be- und Entlastungen in einem Artikelgesetz (bzw. Mantelgesetz) auszugleichen.<sup>54</sup> Um allerdings den Ausgleich sichtbar zu machen, kann dieser auf dem Vorblatt im Punkt „Erfüllungsaufwand der Wirtschaft“ erwähnt werden. Im Jahre 2019 wurde eine erste positive Bilanz gezogen. Die Bundesregierung und auch der Normenkontrollrat erkennen allerdings erhebliche Belastungen der Wirtschaft durch unmittelbar geltendes oder umgesetztes EU-Recht, wobei diese bisher nicht in die Berechnung des „one-in-one-out“ Prinzips einfließen. Um eine Senkung gerade in diesem Bereich zu erreichen, schließt sich der Normenkontrollrat einer Forderung der Bundesregierung an, das Prinzip auch auf europäischer Ebene zu etablieren.<sup>55</sup>

Soweit ersichtlich, wird in den Bundesländern bisher auf das Prinzip des „one-in-one-out“ nicht zurückgegriffen.<sup>56</sup> *Lohmann*<sup>57</sup> ordnet in ihrem vergleichenden Überblick

49 *Lohmann*, ZG 2016, S. 179, 180 f.

50 *Lohmann*, ZG 2016, S. 179, 181.

51 Bundeskabinett, Eckpunkte zur weiteren Entlastung der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie, S. 3.

52 *Lohmann*, ZG 2016, S. 179, 182.

53 *Lohmann*, ZG 2016, S. 179, 186.

54 So auch *Lohmann*, ZG 2016, S. 179, 181.

55 Normenkontrollrat Bund, Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates zum Bericht der Bundesregierung nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates „Bessere Werkzeuge für besseres Recht“, S. 2; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Pressemitteilung zum Bürokratieabbau auf europäischer Ebene vom 05.12.2019.

56 So allerdings für Länder und Kommunen gefordert vom Deutscher Industrie- und Handelskammertag, Bürokratieabbau und besseres Recht: Bessere Gesetze schaffen und digital umsetzen, S. 4.

57 *Lohmann*, ZG 2016, S. 179, 183.

anlässlich der Einführung des Prinzips auf Bundesebene jedenfalls die Bayrische Paragrafenbremse in die Bemühungen um einen Ausgleich ein, auch wenn diese Regelung rein quantitativ auf den Austausch von Regeln zielt und nicht auf den messbaren Erfüllungsaufwand abstellt.<sup>58</sup>

### e. Rechtsförmlichkeit

*Weckerling-Wilhelm*, Zu den Anforderungen der Rechtsförmlichkeit, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg, Hamburg 2014, S. 247–276.

§ 42 Abs. 2 GGO II hebt hervor, dass ein Gesetzesentwurf entsprechend der Anforderung der Anlage 1 zur GGO II rechtsförmlich einwandfrei zu fassen ist. § 59 GGO II erweitert dies auf alle Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften.

Nach Gliederungsebene I. 1.; II 4. Anlage 1 GGO II finden die Empfehlungen des Handbuches der Rechtsförmlichkeit<sup>59</sup> – aktuell in der 3. Auflage – des Bundesministeriums für Justiz Anwendung, so dass die Ratschläge zur sprachlichen wie systematischen Gestaltung von Stamm- und Änderungsgesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften aus dem Handbuch für die Legistik auf Berliner Landesebene gelten.<sup>60</sup> Trotzdem werden einige Besonderheiten hervorgehoben, die sich aus Berliner Ergänzungen ergeben.

#### (i) Sprache der Rechtssätze

*Kirchhof*, Sprachstil und System als Geltungsbedingung des Gesetzes, NJW 2002, S. 2760–2761. *Kunz/Mese* (Hrsg.), Rechtssprache und Schwächerenschutz, Baden-Baden 2018.

*Walter*, Sprache und Stil in Rechtstexten, JR 2007, S. 61–65.

*Schneider*, Gesetzgebung, 3. Aufl., Heidelberg 2002, § 13 Stil und Sprache des Gesetzes.

Das Handbuch der Rechtsförmlichkeit bespricht diverse sprachliche Gestaltungen in Teil B. Ergänzend dazu hebt Gliederungspunkt I 2. Anlage 1 GGO II hervor, dass Gesetze und Rechtsverordnungen einwandfrei und verständlich abzufassen sind. Dabei ist die aktive der passiven Form vorzuziehen und es sind möglichst geschlechtsneutrale Formulierungen zu wählen. Wenn dies nicht möglich ist, sollen die weibliche und männliche Form ausgeschrieben werden.

58 Mit Nachweisen zum Beschluss und Wirkungsweise Bayrische Staatskanzlei, Paragrafenbremse in Bayern, S. 1 f.

59 Bundesministerium der Justiz, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Empfehlungen zur Gestaltung von Rechtsvorschriften.

60 Die Gestaltung von Rechtssätzen ausführlich besprechend *Weckerling-Wilhelm*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung 2014, S. 247, 253 ff.

Die redaktionelle Arbeit an den Rechtssätzen unterscheidet sich allerdings danach, ob neue Normen verfasst werden (Stammgesetz) oder ob bestehende geändert (Änderungsgesetz) werden. Das Stammgesetz fasst eine Rechtsmaterie umfassend in einem Gesetz zusammen. Dabei kann es in der Variante des Ablösungsgesetzes ein Gesetz oder mehrere neufassen oder um weitere Rechtsmaterien ergänzen. Für die punktuelle Änderung von Regeln steht die Einzelnovelle oder das Artikel- bzw. Mantelgesetz zur Verfügung. Letztere ändern Regeln aus mehreren Gesetzen. Bildlich gesprochen wird der Mantel über mehrere Gesetzesänderungen geworfen. Der synonyme Begriff des Artikelgesetzes leitet sich daraus ab, dass jedes zu ändernde Gesetz einen Artikel erhält. Für die legistische Vorbereitung bedeutet eine Änderung, dass der Rechtssatz doppelt zu formulieren ist. Für die Redakteure ist die neue Regelung zunächst in Reinschrift zu verfassen. Dieser Arbeitsschritt dient zum einen der Orientierung, wie die Norm geändert lauten soll, und zum anderen ist gemäß § 42 Abs. 5 S. 4 GGO II der Vorlage an das Abgeordnetenhaus eine Gegenüberstellung der ursprünglichen und der veränderten Regelung beizulegen.

Im eigentlichen Änderungsgesetz wird mit sogenannten „Änderungsbefehlen“ gearbeitet. Sie zeigen an, welche Änderungen vorgenommen werden. Über den Verweis in § 42 Abs. 2 GGO II auf die Anlage 1 und ihren Verweis auf das Handbuch der Rechtsförmlichkeit vom Bundesministerium der Justiz werden auch für Berliner Regelungen die Änderungsbefehle ab Rn. 552 in dem Handbuch verwendet. Diese Änderungsbefehle werden dann auch so im Gesetzblatt veröffentlicht. Es entspricht allerdings der guten Praxis und wird mit dem elektronischen Berliner Vorschriftenverzeichnis auch nun flächendeckend umgesetzt, dass die novellierten Rechtssätze als konsolidierte Fassungen – also im Fließtext – eingesehen werden können.

#### (2) Überschriften der Rechtssätze

Jeder Rechtsakt benötigt eine Überschrift. Ihre inhaltliche Ausgestaltung ist geprägt von Kürze, Prägnanz, Themengenaugigkeit<sup>61</sup> und letztlich auch dem Zeitgeschmack. So sind zurzeit positiv klingende Gesetze, die von „Verbesserung“ oder ähnlichem sprechen, in den Parlamenten. Von der Gesetzesüberschrift kann sich allerdings der Zitiername des Gesetzes unterscheiden. Als Beispiel trägt ein Gesetz die Überschrift „Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe“ und besitzt den Zitiernamen „Grundstückverkehrsgesetz“. Letztlich ist jedem Rechtssatz eine Abkürzung oder auch Kurzbezeichnung zu geben. Im obigen Beispiel wäre dies (GrdstVG). An der Überschrift ist auch die Art des Rechtsatzes abzulesen. Dazu werden die Schlagwörter „Verfassung“, Gesetz, Rechts-

61 *Schneider, Gesetzgebung*, Rn. 312.

verordnung – oder auch kurz „Ordnung“ verwendet. Für Verwaltungsvorschriften in Berlin zählt Gliederungspunkt II 5. Anlage 1 GGO II die Bezeichnungen nach ihren Wirkungskreisen auf.

### (3) Eingangsformeln und Bezeichnung der Senatsverwaltungen

Gliederungspunkt I 3.; II 5. Abs. 4, Nr. 6 Anlage 1 GGO II legt mit Blick auf die Namen der Berliner Rechtssetzungsorgane Formulierungen für die Eingangsformeln von Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften fest und regelt, wie gerade bei Änderungsgesetzen die Fundstellen zu bezeichnen sind. Hervorzuheben ist weiter, dass in Rechtstexten die Senatsverwaltungen nicht nach ihrem Geschäftsbereich, wie z. B. Senatsverwaltung für Inneres, sondern nach der zu regelnden Materie zu bezeichnen sind (Gliederungspunkt I 3. Abs. 4 Anlage 1 GGO II).

### (4) Gliederung der Rechtssätze

*Frey*, Überschriften für Rechtssätze, ZG 2016, S. 325–338.

*Hamann*, Das Buch der Bücher, im Original mit Untertiteln – Rechtstatsachen und Reflexionen zur Gliederung deutscher Gesetze, ZG 2015, S. 381–395.

Den Aufbau eines Rechtssatzes schildert das Kapitel 5.1 des Handbuches der Rechtsförmlichkeit übereinstimmend mit andere Publikationen und beschreibt die etablierte Grundstruktur eines Gesetzes aus Ziel und Zweck, Geltungsbereich und Begriffe als Einleitung; danach folgt der Hauptteil, der sich nach sachlichen, chronologischen, logischen oder normativen Gesichtspunkten<sup>62</sup> aufbauen kann. Es folgen Vorschriften zu Verfahren und Zuständigkeit. Soweit erforderlich, werden Regeln zur Kostenlast,<sup>63</sup> zu Straf- und Bußgeldvorschriften, Schlussbestimmungen zum Inkrafttreten, Übergangsvorschriften und der Aufhebung von Regelwerken angefügt.

Gemeinhin wird auf der Mikroebene das Stammgesetz in fortlaufenden nummerierten Paragraphen und bei Vertragsgesetzen, dem Grundgesetz, Einführungsgesetzen und Landesverfassungen mit Artikeln versehen.<sup>64</sup> Buchstabenzusätze (z. B. § 45a) werden erst eingefügt, wenn Änderungen es erforderlich machen, weitere Normen aufzunehmen und diese nur in diese Systematik passen.<sup>65</sup> Die weiteren Ebenen der Normen untergliedern sich dann in Absätze, Ziffern, Sätze, Nummern und Buchstaben.<sup>66</sup> Üblicherweise

62 *Müller/Uhlmann*, Elemente einer Rechtssetzungslehre, Rn. 208.

63 *Müller/Uhlmann*, Elemente einer Rechtssetzungslehre, Rn. 206.

64 Bundesministerium der Justiz, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Empfehlungen zur Gestaltung von Rechtsvorschriften, Rn. 368.

65 Bundesministerium der Justiz, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Empfehlungen zur Gestaltung von Rechtsvorschriften, Rn. 371.

66 *Müller/Uhlmann*, Elemente einer Rechtssetzungslehre, Rn. 202.

se erhalten die einzelnen Vorschriften Überschriften, die eine Orientierung über den Inhalt erlauben. Dabei sollten sie korrekt, aussagekräftig, kommentarfrei, verständlich, kurz, innerhalb des Rechtssatzes gleichartig, an den Rechtsfolgen orientiert, beschränkt auf ein Thema sein.<sup>67</sup> Auf der Makroebene eines Rechtssatzes wird in Teile, Kapitel, Abschnitte, Unterabschnitte und bei Gesetzbüchern noch zuvörderst in Bücher unterteilt.<sup>68</sup>

Diese Regelungen werden in Berlin im Gliederungspunkt II 7. Anlage 1 GGO II für Verwaltungsvorschriften teilweise wiederholt, aber auch ergänzt. Die wohl wichtigste Änderung ist, dass Abs. 4 auch eine reine numerische Gliederung erlaubt. Redaktioneller Art ist wohl der Hinweis in Abs. 5, dass einer umfangreichen Regelung ein Inhaltsverzeichnis voranzustellen sei. Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass der Rechtsanwender auf geänderte Regeln etwa durch Rundschreiben aufmerksam zu machen ist (Gliederungspunkt II 7 Abs. 6 Anlage 1 GGO II).

#### f. Begründung

*Frieling*, Gesetzesmaterialien und Wille des Gesetzgebers – Fallgruppen verbindlicher Willensäußerungen, Tübingen 2017.

*Kluth*, Die Begründung von Gesetzen, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg, Hamburg 2014, S. 333–353.

##### (1) Charakterisierung der Begründung im Unionsrecht, Grundgesetz, Verfassung von Berlin, Landesgesetzen und Geschäftsordnungen

Unter dem Stichwort „Begründung“ eines Rechtssatzes verbergen sich verschiedene Themen. Zunächst ist zwischen der Begründung eines Entwurfes und den späterhin erlassenen Normen zu unterscheiden. Dabei ist zu beachten, dass letztlich Rechtssätze – wie Gesetze, Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften, Satzungen und Geschäftsordnungen – ohne amtliche Begründung verkündet werden.<sup>69</sup> Dies beruht auf der tradierten Feststellung, dass weder auf Bundesebene im Grundgesetz<sup>70</sup> noch in der Verfassung von Berlin vorgesehen ist, dass der Entwurf oder der später erlassene Rechtssatz zu begründen ist. Es entlässt die Rechtssetzungsorgane jedoch nicht aus der Pflicht, Eingriffe in grundrechtlich gesicherte Freiheitsräume durch tragfähige Gründe

67 Aufzählung nach *Frey*, ZG 2016, S. 325, 328–334.

68 *Müller/Uhlmann*, Elemente einer Rechtssetzungslehre, Rn. 202.

69 *Kluth*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung 2014, S. 333, § 14, Rn. 2 (S. 224) mit Hinweis auf eine Ausnahme der Fachplanung durch Gesetz am Beispiel der Ortsumgehung Stendal.

70 So auch bei *Frenzel*, JuS 2010, S. 119, 121; *Kluth*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung 2014, S. 333, § 14 B Rn. 6 (S. 335).

zu legitimieren. Diese Erwägungen sind spätestens im gerichtlichen Kontrollverfahren beizubringen<sup>71</sup> und aus den das Gesetzgebungsverfahren begleitenden Materialien, wie etwa dem vom Rechtssetzer zu eigen gemachten Entwurfsbegründungen, weiteren Materialien des Rechtssetzungsaktes, wie Beratungsprotolle, Änderungsfassungen oder -anträge nach Ausschussberatungen ergeben.<sup>72</sup>

Diese Situation ist nicht zwingend, wie Art. 296 Abs. 2 AEUV zeigt. Er sieht vor, dass alle Rechtsakte des Art. 288 AEUV mit einer Begründung zu versehen sind, die auf die in Verträgen vorgesehenen Vorschläge, Initiativen, Empfehlungen, Anträge oder Stellungnahmen Bezug nimmt. Diese Rückbindung an die primärrechtlichen Vorgaben verkörpert das im Unionsrecht anerkannte Transparenzgebot.<sup>73</sup> Diese Begründungspflicht beschränkt sich jedoch nicht auf die Entwurfsbegründung, sondern kondensiert in den Erwägungsgründen, die allen Rechtsakten vorangesetzt werden.<sup>74</sup>

Unabhängig von der eben erwähnten Entwurfsbegründungspflicht in der Berliner Landesverfassung sieht § 14 AbstG Berlin für einen Gesetzesentwurf eines Volksbegehrens eine Begründungspflicht vor. Dies ist eine sachlogische Folge daraus, dass es an einem dauerhaft verfassten Rechtssetzungsorgan fehlt,<sup>75</sup> das eventuell nachträglich Gründe für die Einschränkung von Freiheitsrechten niederlegen kann. Übernimmt das Berliner Abgeordnetenhaus den Gesetzesvorschlag, kann man davon ausgehen, dass es sich die Begründung der Initiatoren des Volksbegehrens zu eigen macht; wird jedoch ein Volksentscheid durchgeführt, fehlt es im klassischen Sinne an einem dauerhaft verfassten Regelungsgeber.

Weitere Begründungspflichten ergeben sich aus Geschäftsordnungen. So sieht § 42 Abs. 1 S. 1 GGO Bund vor, dass eine Begründung des Gesetzesentwurfes anzufügen ist und § 43 Abs. 1 GGO Bund listet ausführlich Elemente einer Begründung auf. So ausführlich gestaltet dagegen § 76 Abs. 2 GO BT die Begründung nicht aus. Er sieht für Gesetzesinitiativen aus der Mitte des Bundestages nur eine „kurze Begründung“ vor. In Berlin legt § 39 Abs. 1 S. 1 GO Abghs fest, dass Anträge zu begründen sind. Weitere Ausdifferenzierungen werden erst für Gesetzesentwürfe und Rechtsverordnungen, die in der Verwaltung entworfen werden, vorgesehen. Die Regeln sind darüber jedoch verstreut.

71 Kluth, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung 2014, S. 333, § 14 B Rn. 8, 76 ff. (S. 335 f., 352 ff.).

72 Hebt Kluth, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung 2014, S. 333, § 14 B Rn. 8 (S. 335 f.) hervor, dass diese auch noch im gerichtlichen Verfahren „nachgeschoben“ werden können.

73 Kluth, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung 2014, S. 333, § 14 B Rn. 12 (S. 336 f.).

74 Kluth, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung 2014, S. 333, § 14 B Rn. 15 (S. 337).

75 In diese Richtung auch Kluth, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung 2014, S. 333, § 14 B Rn. 11 (S. 336).

### (2) Konkrete Begründungsinhalte und ihr Ort gemäß der GGO II

Zunächst sehen §§ 35 S. 2 und 3, 48 S. 2 GGO II vor, dass das Ergebnis der Folgenabschätzung eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung niederzulegen ist, Alternativen zu einer (gesetzlichen) Regelung anzugeben sind sowie ob durch den Vollzug des Gesetzes neue Organisationseinheiten geschaffen werden oder Behörden neue Aufgaben wahrnehmen. Darüber hinaus sind die zu erwartenden Gesamtkosten im Verhältnis zum angestrebten Gesetzeszweck niederzuschreiben. Die finanziellen Auswirkungen betreffen gemäß § 9 Abs. 9 S. 1 HS 1 GGO II außerdem die Auswirkungen auf den Haushaltsplan und den Finanzplan. Diese Angaben sind weiter auszdifferenzieren nach ihren Auswirkungen auf Einnahmen und Ausgaben und ihre personalwirtschaftlichen Konsequenzen. Das Muster <sup>176</sup> hält in Fußnote 13 praktische Formulierungsbeispiele bereit. § 9 Abs. 6 S. 7 GGO II verlangt weiterhin, dass die Kostenauswirkungen auf Privathaushalte und/oder Wirtschaftsunternehmen darzustellen sind. Das Muster <sup>177</sup> hält in Fußnote 9 praktische Formulierungsbeispiele bereit.

Weiterhin verlangt § 9 Abs. 6a GGO II eine Analyse, ob die Regelung zur Senkung oder Erhöhung von Treibhausgasen beiträgt. Mit der Änderung der GGO II zum 20. April 2021 führte Berlin als erstes Bundesland mit § 9 Abs. 6a GGO II Erwägungen zum Klimaschutz in das Rechtssetzungsverfahren ein. Abgesehen von Beschlüssen in Personalsachen sind die Auswirkungen zum Klimaschutz zu erläutern. Es ist darzustellen, in welchem Maß die vorgeschlagene Regelung zur Senkung oder Erhöhung von Treibhausgasemissionen beiträgt. Bei erheblichen negativen Folgen für den Klimaschutz, sind klimafreundlichere Entscheidungsalternativen darzulegen. Die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz hat für die Berliner Verwaltung eine Checkliste (sogenannter Klimacheck) entwickelt, die zurzeit allerdings nur für den dienstlichen Gebrauch zur Verfügung steht.

Zusätzlich sind Änderungen im verwaltungs- und ablauforganisatorischen Verlauf zu schildern (§ 9 Abs. 9 S. 1 HS. 2 GGO II). Dabei sind seit 2021 besonders die Auswirkungen auf das elektronische Verwaltungshandeln zu beleuchten. Das Muster <sup>178</sup> zählt in Fußnote 12 Beispiele auf: „[D]ie Aufbereitung und die Formate angebotener Informationen, elektronisches Antragsverfahren, Zugangsformen, Erfordernisse von Formvorschriften, Gestaltung von notwendigen Authentifizierungen, erweiterbare Möglichkeiten zur Schaffung von barrierefreien Angeboten, elektronische und automatisierte Vorgangabwicklung, Beschleunigung von Geschäftsprozessen“.

76 Senatsverwaltung für Inneres, Muster 1.

77 Senatsverwaltung für Inneres, Muster 1.

78 Senatsverwaltung für Inneres, Muster 1.

Weiterhin sind gemäß § 9 Abs. 6 GGO II Zweck, Grundgedanken und Auswirkungen der vorgeschlagenen Regelung darzustellen und gegebenenfalls Erläuterungen zu Einzelheiten zu geben. Die Auswirkungen der Regelung auf Frauen und Männer sind darzulegen. Hilfestellung gibt dabei ein Rundschreiben (V Nr. 1/2005),<sup>79</sup> dass eine „Gender Check-Liste“ bereithält. Formulierungsvorschläge für die Begründung halten die neuen Muster zur GGO II vor. Das Muster 1<sup>80</sup> hält in Fußnote 8 praktische Formulierungsbeispiele bereit.

In Senatsvorlagen über Gegenstände, die für die Zusammenarbeit mit dem Land Brandenburg von Bedeutung sind, sind die Auswirkungen auf die Zusammenarbeit und auf die angestrebte Zusammenführung der beiden Länder zu erläutern. Das Ergebnis der Abstimmung von Rechtssetzungsvorhaben mit dem Land Brandenburg ist aufzuzeigen. Sofern eine Rechtsangleichung nicht möglich ist, sind die Gründe darzulegen. Das Muster 1<sup>81</sup> hält in Fußnote 10 praktische Formulierungsbeispiele bereit.

Letztlich sieht § 20 Abs. 3 GGO II vor, dass der Begründung in die Vorlage an das Abgeordnetenhaus Ausführungen zur Stellungnahme des Rates der Bürgermeister anzufügen sind. § 20 Abs. 3 GGO II hält dabei konkrete Formulierungsvorschläge vor.

Strukturell ist zu beachten, dass § 35 S. 2 GGO II als Ort der Ausführungen zwar das Vorblatt der (Senats-)beschlussvorlage nennt. Allerdings verweist § 9 Abs. 10 GGO II wiederum diese Ausführungen und die Angaben nach § 9 Abs. 6, 6a, 7, 8 Nr. 1 GGO II in die „Anlage“. Systematisch ist hier die der Beschlussvorlage an den Senat beigelegte Beschlussvorlage an das Abgeordnetenhaus gemeint, denn § 42 Abs. 1 GGO II verweist für das Vorblatt der Beschlussvorlage für das Abgeordnetenhaus auf § 24 Abs. 2 GGO II, der seinerseits auf das Ergebnis der Gesetzesfolgenabschätzung gemäß § 35 GGO II abstellt.

Im Umkehrschluss zu notwendigen Begründungen ist beachtlich, dass § 5 Abs. 4 S. 2 PartMigG für die Belange von Menschen mit Migrationshintergrund eine Dokumentation der Prüfung vorsieht, ob das Regelungsvorhaben die Ziele des Partizipationsgesetzes einhält, aber sie fließt über die GGO II nicht in die Vorblätter und Gesetzesbegründungen ein.

79 <https://www.berlin.de/politik-und-verwaltung/rundschreiben/download.php/4320799> (geprüft am 15.01.2022).

80 Senatsverwaltung für Inneres, Muster 1.

81 Senatsverwaltung für Inneres, Muster 1.

**g. Hausabstimmung**

Der erste Regelungsentwurf wird dann mit fachlich und organisatorisch betroffenen Referaten im Haus abgestimmt (sogenannte Hausabstimmung). Änderungswünsche und Anmerkungen werden anschließend auf Arbeitsebene und ggf. unter Hinzuziehung der Leitungsebene besprochen und umgesetzt.

**2. Beteiligung weiterer Senatsverwaltungen, des Landes Brandenburg, des Rates der Bürgermeister und anderer öffentlicher Stellen**

Abhängig von der Brisanz der Regelung erfolgt sodann eine Beteiligung der Hausleitung mit der Bitte um Freigabe zur weiteren Abstimmung. Diese sehen §§ 37, 48 S. 2 GGO II mit anderen Ressorts, dem Land Brandenburg (§§ 38, 48 S. 2 GGO II), anderen (öffentlichen) Stellen und bei grundsätzlicher Bedeutung mit dem Rat der Bürgermeister vor.

**a. Beteiligung betroffener Senatsverwaltungen und der Regierenden Bürgermeisterin bzw. des Regierenden Bürgermeisters**

§ 7 Abs. 1 GO Sen, § 37 GGO II sehen vor, dass die federführende Senatsverwaltung so frühzeitig wie möglich, allerdings auch nur insoweit erforderlich oder zweckmäßig, andere betroffene Senatsverwaltungen zu beteiligen hat. Wenn sich aus der Besonderheit der Materie nichts anderes ergibt, kann diese Ressortabstimmung parallel mit der Beteiligung der anderen Stellen geschehen. Darüber hinaus ergibt sich aus § 8 Abs. 1 HS. 2 GO Sen, dass die Regierende Bürgermeisterin bzw. der Regierende Bürgermeister bei allen Entwürfen von Gesetzen oder Rechtsverordnungen zu beteiligen ist. Letztlich ist bei allen grundsätzlichen Rechtsfragen das für Justiz zuständige Senatsmitglied zu beteiligen (§ 8 Abs. 3 GO Sen) und bei Vorhaben, die die Verfassung oder die Organisation der Verwaltung betreffen, die Senatsverwaltung für Inneres (§ 8 Abs. 4 GO Sen).

**b. Gelegenheit zur Stellungnahme für das Land Brandenburg**

§ 38 Abs. 2 S. 1 GGO II sieht vor, dass frühzeitig eine Stellungnahme des Nachbarlandes Brandenburg eingeholt werden soll. Angestrebt wird grundsätzlich ein weitgehender Gleichklang der Regelungen in beiden Ländern (§ 38 Abs. 2 S. 2 GGO II), deswegen sollen die Auswirkungen dieses Rechtssetzungsprojektes auf die Zusammenarbeit beider Länder erfragt werden. Das Abstimmungsergebnis ist gemäß § 9 Abs. 6 S. 4, Abs. 10 GGO II in die Gesetzesbegründung aufzunehmen. Obwohl § 9 Abs. 10 GGO II das Abstim-

mungsergebnis in die Anlage verweist, nimmt das Muster 9<sup>82</sup> das Ergebnis der Stellungnahme trotzdem auch auf das Vorblatt zur Beschlussvorlage des Senates in Nummer 5 auf.

### c. Beratung durch den Rat der Bürgermeister

Bei grundsätzlichen Fragen der Gesetzgebung und Verwaltung ist gemäß Art. 68 Abs. 1 VvB, § 14 Abs. 1 S. 1 AZG der Rat der Bürgermeister zu beteiligen. Über seine Beteiligung entscheiden bei einer Rechtsverordnung eines Senatsmitgliedes die Senatorin bzw. der Senator. Bei einer Rechtsverordnung des Senats oder einem Gesetzentwurf entscheidet der Senat als Kollektivorgan über seine Beteiligung (§ 16 Abs. 1 S. 2 GGO II).

In zeitlicher Hinsicht sieht § 16 Abs. 1 S. 1 GGO II konkretisierend vor, dass der Rat der Bürgermeister vor einer endgültigen Entscheidung zu beteiligen ist. Dies lässt immer noch eine gewisse Flexibilität über den Zeitpunkt seiner Beteiligung zu. Sinnvoll ist es allerdings, ihn vor einer Befassung der Fachöffentlichkeit einzubeziehen. Deswegen wird er in dieser Übersicht parallel zur Ressortabstimmung, zur Anhörung Brandenburgs und weiterer öffentlicher Stellen eingeordnet.

Verfahrensrechtlich ist eine Senatsvorlage (§§ 17 Abs. 1 S. 1; 7 Abs. 1 GGO II) samt dem zur Kenntnis einzubringenden Entwurf zu fertigen. Deren Aufbau und Inhalt richtet sich nach § 18 GGO II, wobei gemäß § 16 Abs. 1 S. 2 GGO II besonders die Ergänzung in § 9 Abs. 5 S. 2 GGO II zu beachten ist. Ein entsprechendes Muster 5<sup>83</sup> hat die Senatsverwaltung für Inneres bereitgestellt. Die Vorlage ist vom zuständigen Senatsmitglied oder bei Verhinderung durch eine Staatssekretärin oder Staatssekretär schlusszuzeichnen (§ 17 Abs. 2 S. 1 GGO II) und ist mindestens neun Kalendertage vor der Sitzung an die Senatskanzlei zu übermitteln (§ 17 Abs. 2 S. 2 GGO II).

Als beratendes Gremium kann der Rat der Bürgermeister sein Einverständnis zum Vorhaben erklären oder auch Änderungswünsche anmelden (§ 20 Abs. 2 S. 1 HS. 1 GGO II). Anschließend setzt die Senatskanzlei die frühere Senatsvorlage zur abschließenden Beschlussfassung erneut auf die Tagesordnung (§ 20 Abs. 2 S. 1 HS. 2 GGO II). Wenn der Rat Änderungsvorschläge unterbreitet hat, hat das zuständige Senatsmitglied über sie zu befinden. Werden die Anregungen übernommen, ist der Gesetzesentwurf entsprechend anzupassen und innerhalb eines Monats mit einer ergänzten Senatsvorlage wieder einzubringen (§ 20 Abs. 2 S. 2 GGO II). Anderenfalls ist ein Aufsetzungsschreiben an die Senatskanzlei anzufertigen, dass die teilweise oder vollständige Abweichung von den Empfehlungen des Rates erläutert (§ 20 Abs. 2 S. 3, 4 GGO II).

82 Senatsverwaltung für Inneres, Muster 9.

83 Senatsverwaltung für Inneres, Muster 5.

Außerdem ist das Ergebnis der Beteiligung des Rates der Bürgermeister in die Gesetzesbegründung aufzunehmen, bei Rechtsverordnungen soweit vorhanden auch in die Begründung oder ans Ende des Vorlagentextes, der dem Abgeordnetenhaus übermittelt wird (§ 20 Abs. 3 S. 1, 2 GGO II). Zu beachten ist, dass das Muster 9<sup>84</sup> für Senatsvorlagen über Beschlüsse über Gesetzesentwürfe und das Muster 18<sup>85</sup> für eine Senatsvorlage zum Erlass einer Rechtsverordnung mit beigefügter Vorlage zur Kenntnisnahme an das Abgeordnetenhaus hier weder Platzhalter noch Textbausteine vorsehen. Formulierungsempfehlungen hält allerdings § 20 Abs. 3 S. 2 GGO II vor.

#### d. Beteiligung weiterer (öffentlicher) Stellen

Weitere öffentliche Stellen sind abhängig vom Regelungsinhalt zu beteiligen. Zu denken ist an die Anhörung der Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, betreffend die Verarbeitung personenbezogener Daten (vgl. § 11 Abs. 2 S. 2 BlnDSG). Die Berliner Landesbeauftragte bzw. der Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung ist bei Themenfeldern, die die Belange behinderter Menschen vertritt, rechtzeitig anzuhören (§ 5 Abs. 3 S. 1 Landesgleichberechtigungsgesetz (LGBG)). Bei Fragen der Integration der Menschen mit Migrationshintergrund und deren Partizipation ist die Beauftragte oder der Beauftragte des Senats von Berlin für Partizipation Integration und Migration anzuhören (§ 15 Abs. 3 S. 1 Partizipationsgesetz (PartMigG)). Wenn Regelungen den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik betreffen, ist die IKT-Staatssekretärin bzw. der IKT-Staatssekretär (§ 21 Abs. 1 EGovG Bln) zu beteiligen (§ 21 Abs. 4 EGovG Bln). Steht zu erwarten, dass sich ein Regelwerk auf die Belange der Familien in der Hauptstadt auswirkt, ist gemäß eines Senatsbeschlusses Nr. S-515/2007 vom 3. Juli 2007 der Berliner Beirat für Familienfragen (Familienbeirat) zu beteiligen.<sup>86</sup> Letztlich sieht § 83 Landesbeamtengesetz (LBG), vergleichbar mit § 53 Beamtenstatusgesetz, die Beteiligung der Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften und Berufsverbände vor, wenn allgemeine Regelungen zu beamtenrechtlichen Verhältnissen erlassen werden sollen. Entsprechend der Arbeitshilfe Dienstrecht Nr. 06.58<sup>87</sup> von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport sind der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und der dbb Beamtenbund und Tarifunion Berlin zu kontaktieren.

84 Senatsverwaltung für Inneres, Muster 9.

85 Senatsverwaltung für Inneres, Muster 18.

86 Familienbeirat, Aufgaben des Berliner Beirates für Familienfragen, <https://familienbeirat-berlin.de/beirat/aufgaben> (geprüft am 15.01.2022).

87 Senatsverwaltung für Inneres, Arbeitshilfe Dienstrecht, Nr. 06.58.

## e. Exkurs zum Normenkontrollrat/Normprüfstelle

*Große-Sender/Schönenbroicher, Die Einführung eines Normenkontrollrates auf Länderebene, ZG 2014, 367–372*

*Hofmann/Birkmaier, Die Aufgaben des Normenkontrollrates im Gesetzgebungsverfahren, in: Kluth, Winfried/Krings, Günter (Hrsg.), Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg, Hamburg 2014, S. 295–307.*

Auf Bundesebene existieren vergleichbare Regelungen der Beteiligung in §§ 45, 46 GGO Bund. Hier ist vorgesehen, dass neben einer Beteiligung betroffener Bundesressorts, des Normenkontrollrates auch das Bundesministerium der Justiz und des Inneren für eine Prüfung, ob das Gesetz mit dem Grundgesetz vereinbar ist, und bei europarechtlichen Fragen das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, das Bundesministerium der Justiz und das Auswärtige Amt zu beteiligen sind (vgl. § 45 Abs. 1 GGO Bund). Außerdem sieht § 46 Abs. 1 GGO Bund eine Rechtsprüfung beim Bundesministerium der Justiz in rechtssystematischer und rechtsförmlicher Hinsicht vor. Für letzteres ist beim Bundesministerium der Justiz ein „Redaktionsstab Rechtsprache“ eingerichtet worden. Er berät in der ministerialen Redaktionsphase und gemäß § 80a GO BT auch im parlamentarischen Verfahren.<sup>88</sup>

Die Einsetzung des Normenkontrollrates (NKR) ist ein Beispiel für die Umsetzung von verschiedenen politischen Impulsen. Etwa griff Bundespräsident Horst Köhler in seiner Rede beim Berliner Arbeitgeberforum im März 2005 die Idee der Institution des Normenkontrollrates auf: *„Vielleicht kann es helfen, wenn unabhängige Experten außerhalb der Politik jeden Gesetzentwurf vor der parlamentarischen Beratung daraufhin bewerten, ob er Beschäftigung fördert oder sie hemmt.“*<sup>89</sup> Weiter nahm der Koalitionsvertrag aus demselben Jahr für die 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages den Normenkontrollrat auf: *„Beim Bundeskanzleramt wird zur Begleitung dieses Prozesses ein unabhängiges Gremium von Fachleuten (Normenkontroll-Rat) eingesetzt, das unter anderem Gesetzesinitiativen der Bundesregierung und der Koalitionsfraktionen auf ihre Erforderlichkeit und die damit verbundenen bürokratischen Kosten hin überprüft. Der Rat hat darüber hinaus das Recht, Gesetze, die nach seiner Auffassung überflüssig sind oder gegen sonstige Prinzipien guter Gesetzgebung verstoßen, zu benennen und eine begründete Stellungnahme dazu gegenüber dem Kabinett abzugeben. Der Vorsitzende des Rates kann die Auffassungen seines Gremiums dem Bundeskanzler oder – stellvertretend – dem ChefBK unmittelbar vortragen.“*<sup>90</sup>

88 Weiter detaillierte Informationen unter Bundesministerium der Justiz, Redaktionsstab Rechtsprache, [https://www.bmjv.de/DE/Themen/RechtssetzungBuerokratieabbau/Sprachberatung/Sprachberatung\\_node.html](https://www.bmjv.de/DE/Themen/RechtssetzungBuerokratieabbau/Sprachberatung/Sprachberatung_node.html) (geprüft am 15.01.2022).

89 Rede „Die Ordnung der Freiheit“; Passage VI, vgl. [https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Horst-Koehler/Reden/2005/03/20050315\\_Rede.html](https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Horst-Koehler/Reden/2005/03/20050315_Rede.html) (geprüft am 15.01.2022).

90 CDU, CSU und SPD, Koalitionsvertrag 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages, S. 75.

Der Normenkontrollrat wurde dann im Jahr 2006 beim Bundeskanzleramt eingesetzt. Der Ort seiner Einrichtung innerhalb der Regierungsorganisation spiegelt jedoch auch das Ringen um das Machtverhältnis und die Einflussnahme bei der Gesetzgebung außerhalb der grundgesetzlichen Pflichten wider. Mit seiner Anbindung an das Kanzleramt gewinnt der Einfluss der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers an Bedeutung, so dass ein begrenzter Prüfungsauftrag (§ 1 Abs. 2 Einsetzungsgesetz) erforderlich ist, um eine Balance auszutarieren.<sup>91</sup>

Die konkreten Aufgaben des Normenkontrollrates beschreibt § 1 Abs. 2–4 NKRGG. Vorrangige Aufgabe ist es, die Bundesregierung dabei zu unterstützen, Maßnahmen zum Bürokratieabbau umzusetzen. Dazu prüft<sup>92</sup> er die Darstellung des Erfüllungsaufwandes neuer Regelungen für die Bevölkerung, für Wirtschaft und öffentliche Verwaltung. Darüber hinaus geht es darum, ob die Darstellung methodengerecht und nachvollziehbar ist. § 4 Abs. 2 NKRGG erweitert den Prüfungskanon um die verständliche Darstellung des Ziels und der Notwendigkeit einer Regelung, die Erwägungen zu anderen Lösungsmöglichkeiten und zum Zeitpunkt des Inkrafttretens, zur Evaluierung und Befristung einer Norm, den Ausführungen zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung und inwieweit über die Umsetzung von EU-Recht hinausgehende Regelungen getroffen werden. § 1 Abs. 4 NKRGG stellt allerdings klar, dass die Ziele und Zwecke eines Gesetzes nicht beurteilt werden. Den Prüfungsgegenstand listet § 4 Abs. 1 NKRGG mit bestehenden Regeln und neuen Entwürfen (Stamm- wie Änderungsgesetz) des Bundes, ihnen nachfolgenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Vorarbeiten zu Rechtsakten der Europäischen Union und deren Umsetzung auf. Dabei steht die Arbeit der Bundesregierung im Fokus. Allerdings können Bundesrat und Bundestag auch auf seine Dienste zurückgreifen (§ 4 Abs. 3 NKRGG).<sup>93</sup>

Seit 2017 arbeitet in Baden-Württemberg ein Normenkontrollrat auch auf Landesebene.<sup>94</sup> In Berlin fand ab 2002 eine ressortübergreifende Normenprüfung zur Begrenzung der Normenflut und besseren Rechtssetzung statt. Zwischen 2008 und 2013 wurde diese Aufgabe von einer zentralen Normprüfstelle in der Senatskanzlei wahrgenommen. Nach einer Evaluation wurde allerdings diese Aufgabe wieder dezentral in die Verantwortung der einzelnen Senatsverwaltungen zurückverwiesen.<sup>95</sup>

91 *Meßerschmidt*, ZJS 2008, S. 224.

92 Zum Ablauf des Prüfverfahrens *Hofmann/Birkmaier*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung 2014, S. 295, § 12 Rn. 28 ff. (S. 302 f.).

93 Insoweit sind die Forderungen einer erweiterten Prüftätigkeit von *Karpen*, Gesetzgebungslehre – neu evaluiert – Legistics – freshly evaluated, S. 102 umgesetzt.

94 Normenkontrollrat Baden-Württemberg, Normenkontrollrat Baden-Württemberg, <https://www.normenkontrollrat-bw.de/> (geprüft am 15.01.2022).

95 Regierender Bürgermeister von Berlin, Senat verlagert Aufgabe der Normprüfung auf die Ressorts, Pressemitteilung vom 23.04.2013.

### 3. Beteiligung der Fachöffentlichkeit

Art. 59 Abs. 3 S. 1 VvB spricht davon, dass die Öffentlichkeit über das Gesetzesvorhaben zu informieren ist. Da im nächsten Satz betroffene Kreise erwähnt werden, ergibt sich systematisch, dass der Begriff der Öffentlichkeit weiter zu verstehen ist als der der betroffenen Kreise. Betroffene Kreise werden in § 39 GGO II mit Fachkreisen und Verbänden weiter konkretisiert. Auf deren Beteiligung stellt auch die Anlage 4 zur GO Abghs ab. Ein weiterer Blick auf §§ 40, 15 Abs. 1 GGO II zeigt, dass die Allgemeinheit erst nach Verabschiedung des Gesetzesentwurfes durch den Senat mittels Pressemitteilung informiert wird. Deswegen werden die Ausführungen zu Art. 59 Abs. 3 VvB aufgeteilt in die Beteiligung der Fachöffentlichkeit vor Senatsbeschluss und die ihm nachgehende Information der Allgemeinheit.

#### a. Zuleitung an Fachkreise und Verbände

§§ 39 Abs. 1 S. 1, 48 S. 2 GGO II sehen vor, dass, sobald die anderen Senatsverwaltungen frühzeitig beteiligt wurden, betroffene Fachkreise oder Verbände angehört werden können. Über den Zeitpunkt entscheidet die federführende Senatsverwaltung (§§ 39 Abs. 1 S. 2. HS 1, 48 S. 2 GGO II), wobei die Regierende Bürgermeisterin bzw. der Regierende Bürgermeister dem zustimmen muss, soweit der Gesetzesentwurf die Grundlinien der Regierungspolitik betrifft (§§ 39 Abs. 1 S. 2 HS 2, 48 S. 2 GGO II). Harmonisch mit der grundsätzlich angestrebten Vertraulichkeit der Entwürfe bis zum Senatsbeschluss gemäß §§ 40, 48 S. 2 GGO II, sollen den anzuhörenden Fachkreisen und Verbänden nur diejenigen Auszüge zur Verfügung gestellt werden, die für eine sachgerechte Einschätzung erforderlich sind. In der Praxis ist dies aber meistens der komplette Entwurf. Auf die vertrauliche Behandlung der Vorlagen ist hinzuweisen (§§ 39 Abs. 2 S. 2, 48 S. 2 GGO II).

Aus dem Petitum des Abgeordnetenhauses in Nr. 2 zur Anlage 4 der GO Abghs ergibt sich, dass die Gesetzesvorlage an das Abgeordnetenhaus die wesentlichen Ansichten der Fachkreise wiedergeben soll. Dies ermöglicht den Parlamentariern nachzuvollziehen, welche Gesichtspunkte bereits in der Gesetzesvorbereitung geäußert wurden. Mit Blick auf die Begründung lässt sich dann nachvollziehen, ob Hinweise und Standpunkte Einfluss genommen haben. Es erleichtert so den Überblick für Regierung und Opposition, welche Punkte im parlamentarischen Verfahren aufgegriffen werden sollen.

Hervorzuheben bleibt, dass die vorstehenden Verfahrensvorschriften aus der GGO II stammen. Es beruht also auf einer Verabredung innerhalb des Senates. Gleichzeitig leitet sich weder aus der Berliner Landesverfassung noch aus dem Grundgesetz eine Pflicht zur Einbeziehung der Verbände und Interessenvertreter ab. Ein interessengeleiteter Einfluss auf die Gesetzgebung ist gleichwohl verfassungsrechtlich nicht zu be-

anstanden. Parteien wirken gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG an der Willensbildung mit. Ihnen kommt jedoch kein Monopol zu.<sup>96</sup>

#### b. Exkurs: Handhabung beim Bund

§ 47 Abs. 1 S. 1 GGO Bund sieht vor, dass Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und den Vertretungen der Länder beim Bund Gesetzesentwürfe frühzeitig zuzuleiten sind, wenn ihre Belange berührt sind. Dies ist vorher mit anderen Bundesministerien abzustimmen, wenn mit abweichenden Meinungen zum Inhalt des Gesetzes zu rechnen ist. Weiterhin sind gemäß § 47 Abs. 3 S. 1 GGO Bund rechtzeitig Zentral-, Gesamt- und Fachverbände zu beteiligen. Der Zeitpunkt bleibt dem Ermessen des federführenden Ressorts überlassen. Die Information weiterer nicht amtlich beteiligter Dritte regelt § 48 Abs. 1 GGO Bund.

Diese Vorgaben führen dazu, dass in der Praxis das federführende Ressort den Ressortkreis um Freigabe zur sogenannten „Länder- und Verbändebeteiligung“ ersucht, um parallel eine Ressortabstimmung mit der Verbändeanhörung durchzuführen.

Formal sehen §§ 47 Abs. 4, 49 Abs. 1 GGO Bund vor, dass Deckblatt und Begründung beigefügt werden können, aber in jedem Fall ausdrücklich darauf hinzuweisen ist, dass es sich um einen noch nicht vom Kabinett beschlossenen Entwurf handelt. Außerdem ist die Beteiligung des Bundesrates kenntlich zu machen (§ 49 Abs. 2 GGO Bund). Werden mehrere Entwürfe versendet, sind die eingearbeiteten Änderungen immer kenntlich zu machen und mit einem Datum zu versehen.

#### c. Parallele Kenntnisnahme des Entwurfes durch das Abgeordnetenhaus

Art. 59 Abs. 3 S. 2 VvB sieht vor, dass parallel mit den „betroffenen Kreisen“ auch das Abgeordnetenhaus über den Gesetzesentwurf informiert werden soll. Dies setzt ein Petition des Abgeordnetenhauses in seiner Anlage 4 S. 1 zu seiner Geschäftsordnung um. Dies wiederholt wiederum § 39 Abs. 3 GGO II und konkretisiert, dass die Entwürfe den Fraktionen des Abgeordnetenhauses über die Präsidentin bzw. den Präsidenten des Abgeordnetenhauses von der Senatskanzlei zu übermitteln sind (§ 39 Abs. 3 S. 1, 2 GGO II). Das heißt, die federführende Senatsverwaltung entwirft das Schreiben und leitet es der Senatskanzlei mit der Bitte um Übersendung zu. In dem Schreiben ist auch anzugeben, welchen Verbänden und Fachkreisen der Entwurf zugänglich gemacht wurde (§ 39 Abs. 3 S. 3 GGO II). Muster 30<sup>97</sup> der Senatsverwaltung für Inneres hält ein

96 *Becker*, Kooperative und konsensuale Strukturen in der Normsetzung, S. 142 f.

97 Senatsverwaltung für Inneres, Muster 30, allerdings noch auf § 41 GGO II alte Fassung verweisend; heute in § 39 GGO II.

Beispiel für ein Schreiben zur Unterrichtung des Abgeordnetenhauses über einen Referentenentwurf vor. Zu bedenken bleibt, dass § 48 S. 2 GGO II für Rechtsverordnungen nicht auf § 39 Abs. 3 GGO II verweist. Dies überrascht insoweit, als dass damit der Dienstweg über die Senatskanzlei und die Präsidentin bzw. den Präsidenten des Abgeordnetenhauses entfallen. In der Praxis wird regelmäßig dieser Weg trotzdem gewählt.

Als Exkurs ist daraufhin zuweisen, dass auf der Bundesebene eine vergleichbare Regelung existiert. Gemäß § 48 Abs. 3 GGO Bund wird parallel mit der Befassung der Länder und Fachkreise der Gesetzesentwurf den Geschäftsstellen der Bundestagsfraktionen, dem Bundesrat und auf Wunsch den Mitgliedern des Bundestages und Bundesrates zur Kenntnis gegeben.

#### 4. Auswertung der eingebrachten Stellungnahmen und Endfassung des Referentenentwurfes

Dem zuständigen Fachreferat obliegt es, die eingegangenen Stellungnahmen auszuwerten und den Rechtssatzentwurf gegebenenfalls anzupassen. Abhängig von der Tragweite der Änderungen ist der Entwurf dann erneut in die Hausabstimmung zu geben, andere Senatsverwaltungen und die Hausleitung sind ggf. zu beteiligen.

#### 5. Senatsvorlage und -beschluss eines Gesetzesentwurfes mit Vorlage an das Abgeordnetenhaus bzw. Senatsvorlage und -beschluss einer Rechtsverordnung

Gesetzesentwürfe können vom Senat in das Abgeordnetenhaus eingebracht werden (Art. 59 Abs. 2 VvB). Über sie beschließt vorher gemäß § 10 Nr. 3 GO Sen der Senat als Kollektivorgan, sodass § 7 Abs. 1, 2 GGO II dahingehend ergänzt wird, dass das zuständige Senatsmitglied eine Vorlage für die Entscheidung des Senates vorbereitet. Sie enthält die Senatsvorlage zur Herbeiführung des Senatsbeschlusses (§§ 9, 10 GGO II) und einen Entwurf der Beschlussvorlage an das Abgeordnetenhaus (§§ 24 Abs. 1, 41 GGO II).

Bei einer Rechtsverordnung, die durch den Senat erlassen wird, ergeht gemäß § 10 Nr. 6 GO Sen ebenfalls ein Senatsbeschluss, der gemäß Art. 64 Abs. 3 VvB, § 52 Abs. 1, 2 GGO II von einer Vorlage an das Abgeordnetenhaus zur Kenntnisnahme begleitet wird. Allein im Fall des Erlasses einer Rechtsverordnung durch eine Senatsverwaltung entfällt die Beschlussfassung des Senates. Die erlassende Senatsverwaltung trägt jedoch dafür Sorge, dass das Abgeordnetenhaus informiert wird (§§ 52 Abs. 3, 23 Abs. 3 GGO II).

Die nachstehenden Ausführungen befassen sich mit Inhalten der Senatsvorlage zur Beschlussfassung, der Vorlage an das Abgeordnetenhaus und dem Prozess der Mit- und Schlusszeichnung beider Vorlagen.

### a. Aufbau und Inhalt der Senatsvorlage samt Entwurf der Vorlage an das Abgeordnetenhaus

Strukturell besteht die Senatsvorlage regelmäßig aus einem Vorblatt, für das § 9 GGO II diverse Hinweise gibt, und dem Entwurf der Vorlage an das Abgeordnetenhaus (§§ 24, 42 GGO II) mit dem eigentlichen Gesetzes- oder Rechtsverordnungsentwurf. Bei einer Rechtsverordnung ist der Senatsvorlage das Schreiben zur Kenntnisnahme durch das Abgeordnetenhaus gemäß Art. 64 Abs. 3 VvB beizulegen. Weiterhin ist der Entwurf einer Presseerklärung anzufügen (§ 15 Abs. 2 S. 1 GGO II).

#### (i) Senatsvorlage zur Beschlussfassung

§ 9 Abs. 10 GGO II sieht vor, dass die Angaben zur Begründung (Abs. 6), zur Rechtsgrundlage des Rechtssatzes (Abs. 8 Nr. 1) und seinen Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung (Abs. 9) in die beiliegende Anlage – also in die Vorlage an das Abgeordnetenhaus aufgenommen werden sollen. § 50 Abs. 1 HS 2 GGO II sieht ähnliches für die Rechtsverordnung vor. Ihr Wortlaut, ihre Begründung, Rechtsgrundlage und ihre Auswirkungen auf den Haushalts- und Finanzplan können in der Anlage – also der Vorlage zur Kenntnisnahme des Abgeordnetenhauses<sup>98</sup> – niedergelegt werden.

Für das Deckblatt der Senatsvorlage sieht § 9 Abs. 1 S. 1 GGO II vor, dass sich bereits aus der Überschrift des Vorblattes ergeben soll, dass es sich um eine Vorlage zur Beschlussfassung handelt. Die Nummer der Senatsvorlage wird allerdings erst von der Senatskanzlei bei der Aufstellung der Tagesordnung vergeben (§ 9 Abs. 1 S. 2 GGO II). Das Vorblatt enthält weiterhin den Punkt „Gegenstand des Antrages“. Dort wird kurz und prägnant der Gegenstand der Vorlage vorgestellt (§ 9 Abs. 2 GGO II). Weiterhin ist das federführende Senatsmitglied namentlich zu benennen (§ 9 Abs. 3 GGO II). Der Beschlussentwurf ist in knapper, klarer und direkter Form abzufassen (§ 9 Abs. 4 GGO II) unter Berücksichtigung der Hinweise in § 9 Abs. 5 GGO II. Ein Formulierungsvorschlag für einen Beschluss des Senates für eine Gesetzesvorlage kann in Muster 9<sup>99</sup> der Senatsverwaltung für Inneres eingesehen werden. Das Muster 18<sup>100</sup> kann für eine Senatsvorlage mit einer Rechtsverordnung, verbunden mit der Vorlage zur Kenntnisnahme an das Abgeordnetenhaus gem. Art. 64 Abs. 3 VvB verwendet werden.

Darüber hinaus ist gemäß § 9 Abs. 8 Nr. 2 GGO II die Rechtsgrundlage für die Zuständigkeit des Senates anzugeben. Zuletzt ist auf dem Vorblatt die Mitzeichnung der betei-

98 Senatsverwaltung für Inneres, Muster 18.

99 Senatsverwaltung für Inneres, Muster 9.

100 Senatsverwaltung für Inneres, Muster 18.

lichten Senatsverwaltungen anzugeben (§ 9 Abs. 11 GGO II), wenn das Rechtssetzungsvorhaben mehrere betrifft.

## (2) Vorlage an das Abgeordnetenhaus

Bei in das Abgeordnetenhaus einzubringenden Gesetzesentwürfen ist der Senatsvorlage ein Entwurf der Vorlage an das Abgeordnetenhaus beizulegen (§§ 41, 50 Abs. 1 GGO II). Für diese Vorlage enthält § 42 GGO II verschiedene Hinweise und die Senatsverwaltung für Inneres hat Muster 12<sup>101</sup> bereitgestellt. Für die Vorlage zur Kenntnisnahme des Abgeordnetenhauses von einer Rechtsverordnung kann das Muster 18 verwendet werden. Ist die Rechtsverordnung eines Senatsmitgliedes dem Abgeordnetenhaus zur Kenntnis zu geben, kann das Muster 19 verwendet werden.<sup>102</sup> Verfahrensrechtlich ist diese Vorlage dann ohne Senatsbeteiligung über die Senatskanzlei dem Abgeordnetenhaus zuzuleiten (§§ 53 Abs. 2 HS 1, 23 Abs. 3 S. 2 GGO II).

Zunächst ist entsprechend § 24 Abs. 2 GGO II ein Vorblatt zu fertigen.<sup>103</sup> Das Vorblatt dient der raschen Information über den Beschlussgegenstand mit einer kurzen Darstellung des Problems, der vorgeschlagenen Lösung und ihrer Alternativen und dem Ergebnis der Rechtsfolgenabschätzung gemäß § 35 GGO II. Hinzu kommen die Auswirkungen auf das Klima, die Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter und auf das elektronische Verwaltungshandeln, die Kostenauswirkungen auf private Haushalte und Wirtschaftsunternehmen, die Gesamtkosten, die Auswirkungen auf die Zusammenarbeit mit dem Land Brandenburg und ggf. welche flächenmäßigen Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten sind und letztlich, welche Senatsverwaltung federführend ist und welche beteiligt wurden.

Die eigentliche Vorlage ist beizulegen.<sup>104</sup> Sie enthält einen Beschlussvorschlag, den eigentlichen Gesetzestext und seine Begründung (§ 42 Abs. 2, 3 GGO II). Die Begründung kann sich in einen allgemeinen Teil und in eine Erläuterung der einzelnen Paragraphen untergliedern. Die Ausdifferenzierung ist jedoch abhängig vom Umfang des Rechtssetzungsverfahrens, so dass es möglich erscheint den allgemeinen Teil wegzulassen oder aber auch die Paragraphen bis in seine detaillierten Untergliederungen in Absätze, Sätze und Nummern zu erläutern. Darüber hinaus sind gemäß § 42 Abs. 3 S. 2 GGO II die wesentlichen Ansichten der angehörten Fachkreise und Verbände wiederzugeben. Regelmäßig wird hier in der Praxis angegeben, welche Institutionen ange-

101 Senatsverwaltung für Inneres, Muster 12.

102 Senatsverwaltung für Inneres, Muster 19.

103 So der explizite Verweis in § 42 Abs. 1 GGO II, der also nicht die weiteren Anforderungen des § 24 Abs. 3 GGO II für Gesetzesentwürfe übernimmt.

104 Wobei Muster 19 die Rechtsverordnung eines Senatsmitgliedes im Vorlagentext anführt, vgl. Senatsverwaltung für Inneres, Muster 19.

schrieben wurden und wer sich zurückmeldete. Zu den wesentlichen Ansichten zählt insbesondere, wie der Vorschlag aufgenommen wurde. Gerade bei kontroversen Themen dient es der Transparenz, wenn hier niedergelegt wird, warum welche Vorschläge nicht übernommen wurden. Weiterhin sieht § 42 Abs. 3 S. 3, 4 GGO II vor, dass externe schriftliche Beratungen durch Namensnennung der beratenden Institution kenntlich zu machen sind. Ohne weitere Kennzeichnung ist davon auszugehen, dass sich die Beratungen auf das gesamte Vorhaben bezogen hat, anderenfalls ist der Beratungssachverhalt zu kennzeichnen (§ 42 Abs. 3 S. 4 GGO II).

Darüber hinaus fordert § 42 Abs. 4 GGO II Angaben zu Rechtsgrundlagen. Erläutern sind also die Zuständigkeit des Landes Berlin für die Gesetzgebung nach den Vorschriften des Grundgesetzes oder bei einer Rechtsverordnung ist das ermächtigende Gesetz anzugeben. Weiterhin sind die Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzierung, Angaben zur den Gesamtkosten, die Auswirkungen auf den Klimaschutz, die flächenmäßigen Auswirkungen und Auswirkungen auf die Umwelt darzustellen. Über den Verweis von § 42 Abs. 4 auf § 9 Abs. 8 Nr. 1, Abs. 9 und § 24 Abs. 3 S. 2, 3 GGO II wird deutlich, dass es der Angaben zu Auswirkungen auf Flächen und Umwelt nur bedarf, wenn das Rechtssetzungsprojekt Flächenbedarf besitzt.

Weiterhin ist es möglich, vertiefende Unterlagen oder bereits erstellte Vordrucke oder Materialien der Öffentlichkeitskommunikation als Anlage beizufügen und diese in der Begründung des Gesetzes anzukündigen (§ 42 Abs. 5 S. 1–3 GGO II). Bei einem geänderten Rechtssatz soll eine Gegenüberstellung (Synopsis) der alten und der geänderten Regeln mit hervorgehobenen Änderungen beigelegt werden (§ 42 Abs. 5 S. 4 GGO II). Zu bedenken ist, dass § 48 S. 2, 4 GGO II für Rechtsverordnungen den § 42 GGO II eigentlich nur mit Blick auf die Synopsis gemäß Absatz 5 Satz 4 in Bezug setzt.

#### (3) Entwurf einer Pressemitteilung

Gemäß § 15 Abs. 2 S. 1 GGO II ist einer Senatsvorlage der Entwurf einer Pressemitteilung beizufügen. Eine Pressemitteilung ist dabei eine kurze, prägnante und vor allem sachliche Information der Öffentlichkeit.

#### b. Vorbereitung der Senatsvorlage und Verfahren der Mitzeichnung anderer betroffener Senatsverwaltungen

Das federführende Referat in der Senatsverwaltung bereitet die oben vorgestellten Vorlagen für seine Hausleitung vor. Betrifft der entworfenen Rechtssatz den Zuständigkeitsbereich mehrerer Senatsverwaltungen, ist die Senatsvorlage samt ihrer Anlage vor Übermittlung an die Senatskanzlei, die die Senatssitzungen vorbereitet, parallel zur Abstimmung und Mitzeichnung zu übermitteln (§ 10 Abs. 1 S. 1, 3 S. 1 GGO II). Mitzeich-

nungsberechtigt ist grundsätzlich das zuständige Senatsmitglied, in dessen Vertretung die Staatssekretärinnen bzw. Staatssekretäre oder andere gegenüber der Senatskanzlei gemeldete Personen (§ 10 Abs. 8 S. 1, 2 GGO II). § 10 Abs. 4 S. 1 GGO II sieht für die Mitzeichnung eine Frist von zwei Wochen vor, wobei diese als Verschweigungsfrist ausgestaltet werden darf. Bei schwierigen oder umfangreichen Vorlagen kann auf Antrag der Staatssekretärin bzw. Staatssekretärs in der Senatsverwaltung für Inneres, Justiz oder der Senatskanzlei eine höchstens um eine Woche verlängerte (Verschweigungs)frist eingeräumt werden (§ 10 Abs. 4 S. 3 GGO II). Es obliegt den beteiligten Senatsverwaltungen, einander über die Mitzeichnung und gegebenenfalls vorliegende Vorbehalte zu informieren (§ 10 Abs. 3 S. 3 GGO II). Eine im Rahmen des Mitzeichnungsverfahrens oder danach geänderte Senatsvorlage ist den Senatsverwaltungen, die bereits mitgezeichnet haben, rechtzeitig zur Kenntnis zu geben bzw. ist um ihr Einverständnis innerhalb von einer Woche zu bitten, wenn die Änderungen ihren Geschäftsbereich betreffen (§ 10 Abs. 5 i. V. m. Abs. 4 GGO II). Wenn die Senatsverwaltung für Justiz am Mitzeichnungsverfahren beteiligt ist, darf sie sich vorbehalten, die abgestimmte Vorlage als Letzte zu zeichnen (§ 10 Abs. 3 S. 4 GGO II). Kann im Mitzeichnungsverfahren zwischen Senatsverwaltungen auf Arbeits- und Abteilungsleitungsebene keine Einigung erzielt werden, finden innerhalb von drei Wochen Chefgespräche statt. Wenn auch diese erfolglos bleiben, ist in bedeutenden Fällen die Regierende Bürgermeisterin bzw. der Regierende Bürgermeister innerhalb von drei Wochen um ein Einigungsgespräch zu ersuchen (§ 10 Abs. 7 S. 1, 2 GGO II).

Letztendlich ist eine Senatsvorlage vom Senatsmitglied oder im Fall der Verhinderung von der Staatssekretärin oder dem Staatssekretär schlusszuzeichnen (§ 12 GGO II). Danach wird sie an die Senatskanzlei so rechtzeitig übermittelt, dass die Vorbereitungsfristen des § 13 Abs. 3 GO Sen eingehalten werden können (§ 12 Abs. 2 S. 1 GGO II).

## 6. Information der Allgemeinheit

### a. Handhabung auf Berliner Landesebene

Art. 59 Abs. 3 S. 1 VvB sieht, verglichen mit anderen Landesverfassungen einzigartig, vor,<sup>105</sup> dass neben der Fachöffentlichkeit insgesamt die Öffentlichkeit zu informieren ist. Allerdings wird in der Verfassung der Informationszeitpunkt nicht konkretisiert. Die Regelung lässt sich grundsätzlich als Bekenntnis zur bürgernahen Rechtssetzung auslegen. Weiterhin soll die frühzeitige Unterrichtung eine Diskussion und Einfluss auf die Gesetzesberatung eröffnen.<sup>106</sup> Die GGO II greift das Thema insoweit auf, dass es

105 *Siegel/Waldhoff*, Öffentliches Recht in Berlin, Rn. 135.

106 *Michaelis*, in: *Driebehaus*, Art. 59 VvB, Rn. 6.

im Abschnitt zur Gesetzgebung in §§ 40, 48 S. 1 GGO II vorsieht, dass Gesetzes- und Rechtsverordnungsentwürfe allerdings bis zum Senatsbeschluss vertraulich zu behandeln sind. Weiterhin sieht § 15 Abs. 1 GGO II vor, dass vor einem Senatsbeschluss Vorlagen nur mit Zustimmung aller Senatsverwaltungen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollen. Die Information der Allgemeinheit geschieht dann regelmäßig erst über Pressemitteilungen des Senats.

#### b. Exkurs: „Gläserne Gesetze“ auf Bundesebene

Auf Bundesebene wurde in der 18. Wahlperiode zum Deutschen Bundestag durch Aktivisten der Plattform „frag-den-staat“ die Kampagne „Gläserne Gesetze“ bewirkt.<sup>107</sup> Nach einem Beschluss des Bundeskabinetts in der 19. Legislaturperiode werden auch in dieser Legislaturperiode alle Gesetzesentwürfe als Referentenentwürfe spätestens nach Kabinettsbeschluss auf den Internetseiten der Bundesministerien veröffentlicht. Neben den Entwürfen werden auch die eingereichten Verbandsstellungen im Internet bereitgestellt, wenn die Verfassenden der Veröffentlichung nicht widersprochen haben. Viele Bundesressorts stellen nicht nur Gesetzesentwürfe, sondern auch geplante Rechtsverordnungen online. Abhängig von der Brisanz des Themas werden Entwürfe auch in frühen Stadien veröffentlicht. Maßgeblicher Unterschied zur Handhabung nach Berliner Landesregelung ist es auch, dass beim Bund eben auch die eingereichten Verbandsstellungen veröffentlicht werden. Den Institutionen steht es frei, der Veröffentlichung zu widersprechen. Die Stellungnahmen können jedoch regelmäßig über einen Antrag nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) Bund als aktenkundiger Inhalt herausverlangt werden.

## V. Beratung und Verabschiedung eines Gesetzes im Berliner Abgeordnetenhaus sowie bei einer Rechtsverordnung Beschluss des Senates oder Erlass durch ein Senatsmitglied

Das Verfahren der Beratung und Verabschiedung eines Gesetzes im Abgeordnetenhaus wurde im Kapitel 2 bereits beschrieben. Rechtsverordnungen werden entweder vom Senat als Kollektivorgan oder von einem einzelnen Senatsmitglied erlassen.

107 Open Knowledge Foundation Deutschland e. V. / FragdenStaat, Kampagne Gläserne Gesetze, <https://fragdenstaat.de/kampagnen/glaeserne-gesetze/> (geprüft am 15.01.2022).

## VI. Erlass und Verkündung

Wie bereits oben beim Gesetzgebungsverfahren im Berliner Abgeordnetenhaus ausgeführt, werden Gesetze im Gesetz- und Verordnungsblatt Berlin verkündet. In diesem Dokument werden auch Rechtsverordnungen bekanntgemacht. Für die Bekanntmachung von Verwaltungsvorschriften und sonstigen Bekanntmachungen steht das Amtsblatt Berlin zur Verfügung.<sup>108</sup>

## VII. Berichtigung, Rechtsbereinigung, Beobachtung der Wirkungen des Rechtssatzes

*Burgi*, Regierungsmotivierte externe Gesetzesevaluierung auf Landesebene, ZG 2020, S. 203–210.

*Höfling/Engels*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung 2014, S. 851 ff.

*Pabst*, Selbst und fremd auferlegte Beobachtungspflichten des Gesetzgebers, ZG 2012, S. 386–402.

Im Nachgang zu einem verkündeten Gesetz oder erlassenen Rechtssatz kann die Situation entstehen, dass Fehler bekannt werden. § 47 Abs. 1 S. 1 GGO II sieht sogar eine Kontrollpflicht des Gesetzesblattes vor. Druckfehler können über eine Druckberichtigung korrigiert werden (§ 47 Abs. 1 S. 2, 3 GGO II). Liegen andere Fehler vor, ist ein formelles Berichtigungsverfahren entsprechend den Regeln des Ausgangsrechtssatzes erforderlich.

Weiterhin ist zu überprüfen, ob eine Rechtsmaterie „bereinigt“ werden kann, sofern dies nicht bereits im Entwurfsprozess geschehen ist. Die Rechtsbereinigung kann bereits in einer Gesetzesnovelle stattfinden, wenn die Schlussbestimmung überholtes Recht aufheben. Teilweise wird diese Konsolidierung jedoch auch in einem nachträglichen Akt mit Hilfe eines Bereinigungsgesetzes als besondere Variante des Änderungsgesetzes vollzogen. Dies erfordert regelmäßig eine intensive Sichtung des Normbestandes, ist aber ein essentieller Bestandteil des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtssetzung, denn aufgehobene Regeln verbessern den Überblick über das geltende Recht für den Anwender.<sup>109</sup>

Diese Zielrichtung verfolgt auch eine Neufassung.<sup>110</sup> Es handelt sich dabei um keine inhaltliche Änderung, sondern um die konsolidierte Zusammenfassung des geltenden

108 <https://www.berlin.de/landesverwaltungsamt/logistikservice/amtsblatt-fuer-berlin/> (geprüft am 15.01.2022).

109 *Schneider*, Gesetzgebung, Rn. 691 ff.

110 So bei *Schneider*, Gesetzgebung, Rn. 680 ff.; dazu ausführlich samt der Formalien Bundesministerium der Justiz, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Empfehlungen zur Gestaltung von Rechtsvorschriften, Teil G.

Rechtstextes. Umfangreiche Gesetze, die viele Änderungen – oder Normeinschübe – erfahren haben, können auf diese Weise auch neu nummeriert und so wieder übersichtlich gegliedert werden.<sup>111</sup>

Mit dem Erlass oder der Verkündung des Rechtssatzes endet nicht die Arbeit des federführenden Referates. Vielmehr ist ein anerkannter Baustein der guten Gesetzgebung auch die nachträgliche Gesetzesfolgenanalyse. Gerade Materien, deren Auswirkungen schwer im Vorfeld absehbar waren, halten zu einer nachträglichen Überprüfung an. Vielfach ist Ausdruck des politischen Kompromisses auch, dass im Gesetzestext eine Evaluationsklausel fest vorgesehen ist. Aber auch ohne sie verkörpert die Evaluation den „lernenden Gesetzgeber“. Evaluationen können entweder durch das zuständige Fachreferat durchgeführt werden oder als externe – und damit unabhängige – Dienstleistung vergeben werden.<sup>112</sup> Die Evaluation wird meistens mit Hilfe sozialwissenschaftlicher qualitativer Erhebung durch Umfragen, Workshops und Expertengespräche durchgeführt. Darüber hinaus werden wissenschaftliche Arbeiten und ergangene Gerichtsurteile zur Rechtsmaterie ausgewertet, um Vollzugsprobleme oder Inkohärenzen aufzudecken. Allerdings können sich Nachbesserungs- und Kontrollpflichten auch aus Grundrechten ergeben. So führte das Bundesverfassungsgericht in Beschluss Kalkar I zur Nutzung der Kernenergie aus: „*Hat der Gesetzgeber eine Entscheidung getroffen, deren Grundlage durch neue, im Zeitpunkt des Gesetzeserlasses noch nicht abzusehende Entwicklungen entscheidend in Frage gestellt wird, kann er von Verfassungswegen gehalten sein zu überprüfen, ob die ursprüngliche Entscheidung auch unter den veränderten Umständen aufrechtzuerhalten ist.*“<sup>113</sup> Gleichzeitig trifft den Gesetzgeber jedoch keine allgemeine Beobachtungs- oder gar Nachbesserungspflicht.<sup>114</sup> In ständiger Rechtsprechung hebt das Bundesverfassungsgericht weiterhin hervor, dass es kein justiziables Verfahren gäbe, das die Legislative an eine Gesetzesüberwachung binde.<sup>115</sup> Allerdings ist es möglich, dass eine ursprünglich verfassungsgemäße Regelung durch veränderte Umstände verfassungswidrig werde.<sup>116</sup> Gerade der letzte Hinweis auf eine eintretende Unvereinbarkeit mit den Grundrechten erinnert die Legistik an die Beobachtung von Rechtssätzen. Mit Blick auf den Bürokratieabbau erscheint die Beobachtung der Rechtssätze als wirksames Mittel.

111 Schneider, Gesetzgebung, Rn. 683.

112 Meßerschmidt, ZJS 2008, S. 224, 226 f.

113 BVerfG, Beschluss, BVerfGE 49, S. 89, 130.

114 BVerfG, Beschluss, BVerfGE 149, S. 86, 116 Rn. 81.

115 BVerfG, Beschluss, BVerfGE 149, S. 86, 116, Rn. 81 mwN zur ständigen Rechtsprechung.

116 BVerfG, Beschluss, BVerfGE 149, S. 86, 116 Rn. 81.; Bsp. einer rechtlichen Prüfung, ob ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz durch veränderte wirtschaftliche Umstände eingetreten ist bei: Tölle, in: Tölle/Benedict/Koch u. a. (Hrsg.), Selbstbestimmung: Freiheit und Grenzen 2021, S. 661 ff.

# Glossar

## **Abgeordnetenhaus**

Das Berliner Abgeordnetenhaus ist das Berliner Landesparlament. Gemäß Art. 38 Abs. 1, 2 VvB werden mindestens 130 Abgeordnete in allgemeiner, gleicher, geheimer und direkter Wahl (Art. 39 Abs. 1 VvB) für regelmäßig 5 Jahre (Art. 54 Abs. 1 VvB) gewählt. Wahlberechtigt sind alle volljährigen Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit, die seit mindestens drei Monaten ihren Wohnsitz in Berlin haben (Art. 39 Abs. 3, 4 VvG). Das Abgeordnetenhaus erlässt unter anderem Gesetze (vgl. 5. Abschnitt VvB) und wählt die Regierende Bürgermeister oder Regierende Bürgermeisterin (Art. 56 Abs. 1 S. 1 VvB).

## **Ablösungsgesetz**

Das Ablösungsgesetz ist eine Form der Änderungsgesetze und steht im Zusammenhang mit dem Stammgesetz. Siehe weiter bei Stammgesetz

## **Abweichungskompetenz**

Die Abweichungskompetenz ist in Artikel 72 Abs. 3 GG angelegt. In den aufgelisteten 7 Rechtsmaterien können die Länder trotz grundsätzlich gegebener Gesetzgebungskompetenz des Bundes abweichende Regeln erlassen. Im zeitlichen Rangverhältnis stellt Art. 72 Abs. 3 S. 3 GG klar, dass das später erlassene Gesetz gilt. Es greift also die sogenannte „lex posterior“ Regel, wobei Bundes- und Landesrecht formal parallel gelten, aber dem späteren Gesetz der Anwendungsvorrang zukommt.

## **Änderung des Grundgesetzes**

Art. 79 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 GG erlauben das Grundgesetz durch Gesetz zu ändern, wenn zwei Drittel der Mitglieder des Bundestages und zwei Drittel der Mitglieder des Bundesrates sich dafür entscheiden.

## **Anstalt des öffentlichen Rechts**

In eine Anstalt des öffentlichen Rechts gliedert die Verwaltung Sach- und Personalmittel aus, um bestimmte öffentliche Zwecke in einem privatrechtlich oder öffentlich-rechtlichem Benutzungsverhältnis dem Bürger zugänglich zu machen. In Berlin sind die Berliner Bäderbetriebe (BBB), die Berliner Stadtreinigung (BSR) und die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) Beispiele für Anstalten des öffentlichen Rechts.

## **Artikelgesetz**

Ein Artikelgesetz änderte mehrere Gesetze, die ggf. sogar unterschiedliche Materien betreffen in einem Zug. Der Begriff Artikel rührt daher, dass die einzelnen Änderungsgesetze gegeneinander in Artikeln abgegrenzt werden. (vgl. etwa Seite 6 bei nach-

stehendem Entwurf <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-3493.pdf>) Das Artikelgesetz wird teilweise auch als Mantelgesetz beschrieben (so verwendet im Teil D Nr. 4 des Bundesministeriums der Justiz, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Empfehlungen zur Gestaltung von Rechtsvorschriften,). Der Begriff rührt daher, dass bildlich gesprochen ein Mantel über mehrere Gesetzesänderungen gehängt wird.

### **Ausschließliche Gesetzgebung**

Der Begriff weist einem Rechtssetzungsorgan die alleinige Kompetenz zur Rechtssetzung zu. Beispielsweise listet Art. 73 GG die Materien der ausschließlichen Bundesgesetzgebung auf und Art. 70 Abs. 1 GG stellt klar, dass die Bundesländer die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz besitzen, soweit sie nicht ausschließlich oder konkurrierend dem Bund zugewiesen ist.

### **Bedarfskompetenz**

siehe Erforderlichkeitskompetenz

### **Begrenzte Einzelermächtigung**

Der Grundsatz der „begrenzten Einzelermächtigung“ findet sich in Art. 5 Abs. 2 EUV. Danach darf die Europäische Union nur innerhalb der Grenzen ihrer Zuständigkeiten tätig werden. Der Rahmen wird von Mitgliedstaaten in den Verträgen abgesteckt und die Union darf Maßnahmen ergreifen, um diese Ziele zu verwirklichen. Alle anderen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedsstaaten. Mit anderen Worten besitzt die Union keine „Kompetenz-Kompetenz“, also die Möglichkeit, neue Rechtssetzungskompetenzen an sich zu ziehen.

### **Bereinigungsgesetz**

Das Bereinigungsgesetz ist eine besondere Form des Änderungsgesetzes. Inhalt des Gesetzes ist die Aufhebung von Gesetzen oder einzelnen Paragraphen eines Rechtssatzes.

### **Beschluss**

(Europarecht) Ist ein in Art. 288 AEUV vorgesehener Rechtsakt, der einen Einzelfall regelt.

### **Bezirksverordnetenversammlung**

Die Bezirksverordnetenversammlung (BVV) ist eine aus 55 Mitgliedern bestehende ehrenamtliche Volksvertretung in jedem Berliner Bezirk. Sie wird parallel mit dem Abgeordnetenhaus gewählt und ist an seine Legislatur geknüpft. Die BVV tritt bedarfsweise aber mindestens alle zwei Monate zusammen. Sie ist integrativer Teil der Bezirksverwaltung und besitzt diverse Aufgaben und Rechte, die §§ 12 Abs. 2, 3; 16, 13 Abs. 1 S. 1 BezVG beschreiben.

**Bezirksverwaltung**

Die Bezirksverwaltung besteht gemäß § 2 Abs. 2, 3 BezVG aus dem Bezirksamt, der Bezirksverordnetenversammlung, den dem Bezirksamt nachgeordneten nicht rechtsfähigen Anstalten und den auf Bezirksebene gegründeten Eigenbetrieben.

**Bundesauftragsverwaltung**

Das Grundgesetz sieht insbesondere für überregionale Versorgungsleistungen, wie dem Luftverkehr (Art. 87d Abs. 2 GG) oder für Bundesfernstraßen (Art. 90 Abs. 2 GG) eine Verwaltung durch die Länder im Auftrag des Bundes vor. Art. 85 GG gestaltet die im Vergleich zur Landeseigenverwaltung intensiveren Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes aus.

**Bundeseigene Verwaltung**

Der Bund kann seine erlassenen Gesetze durch eigene unmittelbare Bundesbehörden oder durch die mittelbare Bundesverwaltung in Form von Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts vollziehen. In diesem Fall bestimmt die Bundesregierung regelmäßig das Verwaltungsverfahren und errichtet die Behörden, vgl. insgesamt Art. 86 GG.

**Bundesgesetzblatt**

Das Bundesgesetzblatt (BGBl.) ist das amtliche Verkündungsblatt der Bundesrepublik Deutschland, vgl. <https://www.bgbl.de/informationen/ueber-das-bgbl.html>

**Bürgerdeputierte**

Bürgerdeputierte begleiten die Bezirksverordnetenversammlung bei ihrer Ausschussarbeit und werden auf Vorschlag der Fraktion gewählt (§ 21 Abs. 1 S. 1 BezVG). Dabei müssen sie die persönlichen Anforderungen des § 22 BezVG erfüllen.

**Bürokratieabbau**

Das Schlagwort Bürokratieabbau bezeichnet das Bestreben, die Einwohner und die Wirtschaft von Anträgen, Anzeigen, Mitteilungen und Nachweisen zu entlasten, um die Transaktionskosten zu senken. Ein weiteres Ziel ist den vorzuhaltenden Verwaltungsapparat zu verkleinern.

**Demokratieprinzip**

Art. 20 Abs. 1 GG legt fest, dass die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat ist. Die Demokratie wird in Art. 20 Abs. 2 GG konkretisiert. Danach gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus. Die Staatsgewalt wird durch Wahlen, Abstimmungen, besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausübt. Damit verkörpert Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG das Prinzip der Volkssouveränität.

### **Eigenbetriebe**

Eigenbetriebe sind dabei gemäß Art. 92 S. 1 VvB, § 1 Abs. 1 Eigenbetriebegesetz nicht rechtsfähige wirtschaftliche Unternehmen. Damit sind sie Teil der wirtschaftlichen Betätigung von Berlin und können gemäß § 1 Abs. 1 Eigenbetriebegesetz gegründet werden, wenn die übernommene öffentliche Aufgabe einen Eigenbetrieb rechtfertigt und anders nicht besser wirtschaftlich erfüllt werden kann. Beispielsweise werden so in Berlin fünf Kita-Eigenbetriebe geführt.

### **Eigengesellschaft**

Bei einer Eigengesellschaft ist ein Bundesland oder der Bund alleiniger Gesellschafter einer privatrechtlichen Gesellschaftsform, wie einer GmbH oder Aktiengesellschaft.

### **Einfaches Gesetz**

Der Begriff des einfachen Gesetzes wird im Kontrast zum grundgesetz- oder verfassungsändernden Gesetz gebraucht.

### **Einzelnovelle**

Im Gegensatz zum Artikelgesetz bzw. Mantelgesetz ändert die Einzelnovelle nur Regelungen in einem Gesetz oder Rechtsakt.

### **„effet-utile“ des Europarechts**

Effet-utile kann mit „praktischer Wirksamkeit“ des Europarechts übersetzt werden. Diesen Gedanken greift auch Art. 4 Abs. 3 EUV auf mit den Worten: „Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben.“

### **Empfehlung/Stellungnahme**

(EU) Empfehlungen und Stellungnahmen sind in Art. 288 AEUV vorgesehene Rechtsakte der Europäischen Union, die jedoch unverbindlich bleiben.

### **Erforderlichkeitskompetenz**

Die Erforderlichkeitskompetenz stellt für eine Gesetzgebung des Bundes auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung zusätzliche Erfordernisse auf. Art. 72 Abs. 2 GG listet 10 Materien auf bei denen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich sein muss. Wenn die Erforderlichkeit entfallen ist, kann ein Bundesgesetz den Ländern erlauben die Regeln wieder durch eigenes Landesrecht zu ersetzen (Art. 72 Abs. 4 GG).

### **Europäisches Primärrecht**

siehe Primärrecht

**Europäisches Sekundärrecht**

siehe Sekundärrecht

**Ewigkeitsgarantie**

Die verbürgt in Art. 79 Abs. 3 GG die Aufteilung der Bundesrepublik Deutschland in Länder, ihre Mitwirkung an der Gesetzgebung und die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze. Sie sind einer Grundgesetzänderung entzogen.

**Formelles Gesetz**

Ein formelles Gesetz wird in einem dafür vorgesehenen parlamentarischen Verfahren verabschiedet und anschließend verkündet.

**Gemischt-öffentliche Unternehmen**

Bei gemischt-öffentlichen Unternehmen sind der Bund oder ein Bundesland neben anderen Verwaltungsträgern Gesellschafter einer Organisation des Privatrechts, wie einer GmbH oder AG.

**Gemischt-wirtschaftliche Unternehmen**

Bei gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen sind neben Bund oder Bundesland auch Private Gesellschafter einer privatrechtlichen Gesellschaft, wie z. B. GmbH oder AG.

**Geschäftsbereich**

Der Begriff Geschäftsbereich wird teilweise verwendet, um die sachliche Zuständigkeit einer Behörde zu beschreiben. Darüber hinaus wird er funktional verwendet, um den Zuständigkeitsbereich eines Regierungsmitgliedes bzw. der anvertrauten Behörde zu beschreiben. Zum Geschäftsbereich zählt die unmittelbar dem Regierungsmitglied unterstellte Behörde, samt ihres nachgeordneten Bereiches. Angewendet auf die Berliner Verwaltung entspricht der Geschäftsbereich einer Senatorin bzw. Senators, die von ihnen geleitete Senatsverwaltung samt ihren nachgeordneten Behörden, also den Sonderbehörden als Landesoberbehörden, nicht rechtsfähigen Anstalten und Eigenbetrieben.

**Gesetz- und Verordnungsblatt**

Das Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl.) verkündet alle in Berlin erlassenen Gesetzes- und Rechtsverordnungen, vgl. <https://www.berlin.de/sen/justiz/service/gesetze-und-verordnungen/artikel.261829.php>

**Gesetzesvorbehalt**

vgl. Vorbehalt des Gesetzes

**Gesetzgebungskompetenz**

Die Gesetzgebungskompetenz verteilt zwischen verschiedenen Institutionen, z. B. zwischen der Europäischen Union ihren Mitgliedsstaaten oder zwischen dem Bund und den Bundesländern, die Befugnis Rechtssätze zu erlassen.

### **Gesetzgebungslehre**

Die wissenschaftliche Behandlung von der Entstehung, Abfassung und Wirkung von Gesetzen. (Zitat nach: Meßerschmidt, ZJS 2008, S. 11)

### **Gewaltenteilung**

Die Gewaltenteilung wird in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG angeführt, indem die drei Gewalten der Gesetzgebung (Legislative), vollziehenden Gewalt (Exekutive) und Rechtsprechung (Judikative) aufgezählt werden.

### **Gewaltenverschränkung**

Die in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG vorgesehene Trennung der Gewalten gilt nicht absolut. Vielmehr sind die Gewalten untereinander verschränkt, wie z. B. die Ermächtigung der Exekutive zur Rechtssetzung in Art. 80 Abs. 1 GG und Art. 64 Abs. 1 Verfassung von Berlin durch Rechtsverordnungen zeigt.

### **Homogenitätsprinzip**

Das Homogenitätsprinzip beschreibt die Verfasstheit der Bundesländer im Vergleich zum Bund. Es ist nicht erforderlich, dass Bund und Länder konform gestaltet sind, aber in einem gewissen Maß an Homogenität. Art. 28 GG legt hier gewisse grundlegende Maxime hinsichtlich des Verfassungsrechts der Länder und dem Wahlrecht in den Ländern fest. Insbesondere erlaubt die Homogenität den Ländern weitere Grundrechte zu formulieren, soweit sie im Einklang mit Art. 1 bis 18 GG stehen (vgl. Art. 142 GG).

### **Körperschaft des öffentlichen Rechts**

Eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ist mitgliedschaftlich organisiert, das heißt ihre Mitglieder beeinflussen die Handlungen. Die Körperschaft übernimmt Selbstverwaltungsaufgaben. Richtet sich die Mitgliedschaft nach dem Wohnort, handelt es sich um Gebietskörperschaften, wenn sich die Körperschaft nach persönlichen Eigenschaften richtet, dann liegt eine Personalkörperschaft vor. In Berlin lässt sich die Berliner Rechtsanwaltskammer als Körperschaft des öffentlichen Rechts anführen. Ihre Mitglieder definieren sich nach ihrer Eigenschaft als Juristin oder Jurist.

### **Ländereigene Verwaltung**

Die ländereigene Verwaltung beschreibt die Durchsetzung von Bundesrecht durch die Verwaltungsbehörden der Bundesländer. Dies sieht Art. 83 GG als Regelfall vor. Die Bedingungen, wie der Bund ggf. die Bundesregierung oder mit Zustimmung des Bundesrats erlassenen Verwaltungsvorschriften eingreifen kann, regelt Art. 84 GG.

### **Landesoberbehörde**

Innerhalb des Berliner Verwaltungsaufbaus sind die Sonderbehörden im nachgeordneten Bereich der Senatsverwaltungen – und damit als Teil der Hauptverwaltung – die Landesoberbehörden. Sonderbehörden werden in § 2 Abs. 2 AZG legal definiert. Wichtige

nachgeordnete Behörden sind: Der Polizeipräsident in Berlin, das Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten, die Berliner Feuerwehr, das Landesamt für Gesundheit, Soziales Berlin, das Landesdenkmalamt Berlin und das Landesverwaltungsamt Berlin.

### **Lex posterior Regel**

Diese lateinische Formulierung besagt, dass zeitlich später erlassenes Recht vorrangig ist.

### **Mantelgesetz**

siehe Änderungsgesetz

### **Materielles Gesetz**

Der Begriff des materiellen Gesetzes erfasst alle Rechtssätze. Neben den formellen Parlamentsgesetzen zählen zu ihm auch Rechtsverordnungen, Satzungen oder auch das Unionsrecht.

### **Naturrechtslehre**

In jedem Fall bilden der Rechtspositivismus und der naturrechtliche Ansatz Gegenspieler. Das Naturrecht geht von einem übergeordneten, universellen Recht aus. Es sei unabhängig vom Menschen oder seiner Rechtssetzung. Je nach Ausprägung wird das Naturrecht mit religiösen Einsichten flankiert oder in einem säkularen Kontext aus der Vernunft des Menschen abgeleitet.

### **Normenkontrollrat**

Es gibt zurzeit den Normenkontrollrat auf Bundesebene, der im Bundeskanzleramt angesiedelt ist und auf Landesebenen einen Normenkontrollrat in Baden-Württemberg. Beide unterstützen die Regierungen – auf Anfrage hin auch den Bundesrat und den Bundestag – beim Bürokratieabbau.

### **Oberste Landesbehörde**

Oberste Landesbehörden sind in Berlin die Senatsverwaltungen, die Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (§ 7 Landesdatenschutzgesetz Berlin) und der Landesrechnungshof (Art. 95 Abs. 1 S. 1 VvB).

### **Primärrecht**

Zum Europäischen Primär zählen die Gründungsverträge der EU samt ihren ergänzenden Verträgen – namentlich die Verträge von Maastricht, Amsterdam, Nizza und Lissabon – Beitrittsverträge neuer Mitgliedsstaaten, samt ihren Protokollen und Anhängen. Aktuell arbeitet die EU auf Grundlage des EU-Vertrages (EUV) und des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), wobei beide Verträge gemäß Art. 1 Abs. 3 S. 1 EUV gleichrangig nebeneinanderstehen. Art. 6 Abs. 1 EUV stellt auf ihn weiterhin die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) gleichrangig daneben.

### **Rat der Bürgermeister**

Der Rat der Bürgermeister setzt sich aus der Regierenden Bürgermeisterin bzw. dem Regierenden Bürgermeister und den 12 Bezirksbürgermeisterinnen bzw. Bezirksbürgermeistern zusammen. Er tagt mindestens einmal im Monat und ist als Verfassungsorgan mit beratender Funktion einzuordnen. Insbesondere ermöglicht dieses Gremium die Stellungnahme der Bezirke zu grundsätzlichen Fragen der Verwaltung und der Gesetzgebung (Art. 68 Abs. 1 VvB, § 14 Abs. 1 AZG). Weiterhin kann der Rat der Bürgermeister dem Senat Vorschläge für Rechts- oder Verwaltungsvorschriften unterbreiten, wenn sie von den Berliner Organen erlassen werden können und die Aufgabenbereiche der Bezirksverwaltung betreffen (§ 14 Abs. 2 AZG). Zum weiteren Verfahren zu Ladungsfristen, Vorlagen, Verfahren und ihrer weitergehenden Geschäftsordnung<sup>1</sup> siehe §§ 17 – 19 AZG.

### **Rechtspositivismus**

Rechtspositivismus ist eine Strömung innerhalb der Rechtstheorie. Der Rechtspositivismus geht davon aus, dass Recht gelte, weil es positiv, also aktiv gesetzt wird. Der normative Rechtspositivismus nach Kelsen geht davon aus, dass Recht insbesondere gelte, weil es kodifiziert sei; also von einem zuständigen Organ innerhalb eines feststehenden Verfahrens erlassen wurde. Dagegen stützen sich andere Vertreter auf die soziale Wirksamkeit von Normen.

### **Rechtsverordnung**

Eine Rechtsverordnung ist ein formelles Gesetz. In einem Gesetz kann nach Inhalt, Umfang und Zweck vorgesehen werden, dass weitere Regeln von einer Verwaltungsinstanz erlassen werden können. Auf Bundesebene sieht Art. 80 Abs. 1 GG vor, dass die Bundesregierung, ein Mitglied der Bundesregierung oder eine Landesregierung mit dem Erlass einer Rechtsverordnung ermächtigt werden kann. In Berlin erlaubt Art. 64 Abs. 1 VvB dies auf den Senat oder ein Senatsmitglied zu delegieren.

### **Ressortprinzip**

Das Ressortprinzip ermöglicht es jedem Regierungsmitglied seinen Geschäftsbereich selbstständig und in eigener Verantwortung innerhalb der Richtlinien der Regierungspolitik zu gestalten. Auf Bundesebene ist dieses in Art. 65 S. 2 GG entlang der Richtlinien der Politik der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers (Art. 65 S. 1 GG) angelegt. In Berlin gewährleistet Art. 58 Abs. 5 S. 1 VvB das Ressortprinzip. Dabei bestimmt die

1 Ihre Geschäftsordnung, vgl. Geschäftsordnung des Rats der Bürgermeister (GO RdB) vom 19. April 2007, zuletzt geändert am 15. Februar 2018, durch Beschluss des RdB Nr. R-299/2018, zuletzt ergänzt am 21.01.2021; abrufbar im Internet unter <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/buergermeister-von-berlin/rat-der-buergermeister/geschaeftsordnung/> (geprüft am 15.01.2022).

Regierende Bürgermeisterin bzw. der Regierende Bürgermeister die Richtlinie der Regierungspolitik (vgl. Art. 58 Abs. 2 S. 1 VvB).

### **Richtlinie**

Eine Richtlinie ist ein in Art. 288 AEUV vorgesehener Rechtsakt der Europäischen Union. Dieser Rechtssatz gibt den Mitgliedsstaaten die Ziele und Regeln vor. Eine Richtlinie entfaltet aber keine unmittelbare Wirkung. Vielmehr müssen die Mitgliedsstaaten mit einem eigenen Rechtsakt die Vorgaben der Richtlinie umsetzen. Dafür räumt ihnen die Richtlinie eine Umsetzungsfrist ein.

### **Richtlinienkonforme Auslegung**

Die richtlinienkonforme Auslegung berücksichtigt in besonderem Maße, dass eine nationale Regelung eine europäische Richtlinie umsetzt. Soll der Tatbestand oder die Rechtsfolge der Norm bestimmt werden, sollte eben auch auf die Erwägungsgründe, Wortlaut und Systematik der Richtlinie zurückgegriffen werden.

### **Rundschreiben**

Rundschreiben sind Schriftstücke einer Verwaltungseinheit, die Hinweise zur Rechtsanwendung, zur Geltung neuer Entgelttabellen oder ähnliches enthalten. Sie besitzen jedoch nicht den Rang einer Verwaltungsvorschrift und können so die angeschriebenen Behörden nicht unmittelbar binden. Trotzdem werden Rundschreiben gemeinhin beachtet.

### **Parlamentsgesetz**

vgl. formelles Gesetz.

### **Sekundärrecht**

Innerhalb ihrer Kompetenzen (Art. 2–6 EUV) ist die Europäischen Union zum Erlass von europäischem Sekundärrecht in Form von Verordnungen, Richtlinien, Beschlüssen, Empfehlungen/Stellungnahmen (Art. 288 AEUV) berechtigt.

### **Senat**

Der Berliner Senat nimmt gemäß Art. 55 Abs. 1 VvB die Regierung wahr. Er besteht gemäß Art. 55 Abs. 2 VvB aus der Regierenden Bürgermeisterin bzw. dem Regierenden Bürgermeister und bis zu 10 Senatoren. Dabei wird die Regierende Bürgermeisterin bzw. der Regierende Bürgermeister von der Mehrheit der Mitglieder des Abgeordnetenhauses gewählt (Art. 56 Abs. 1 S. 1 VvB) und von ihr bzw. ihm werden die Senatorinnen und Senatoren ernannt und entlassen (Art. 56 Abs. 2 S. 1 VvB).

### **Sonderbehörde**

siehe Landesoberbehörde.

### **Stammgesetz**

In einem Stammgesetz wird eine Rechtsmaterie umfassend geregelt. Dies kann z. B. bei der nationalen Umsetzung von europäischen Richtlinien erstmals geschehen oder ein neues Stammgesetz kann zugleich ein Ablösungsgesetz sein. In ihm wird ein neues Stammgesetz geschaffen, das ein oder mehrere bisher geltende Gesetze zusammenführt und auch ändert. Zum Stammgesetz, siehe Teil C Bundesministerium der Justiz, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Empfehlungen zur Gestaltung von Rechtsvorschriften.

### **Stiftung des öffentlichen Rechts**

Einer Stiftung des öffentlichen Rechts wird regelmäßig Kapital zur Verfügung gestellt, um dieses einem Stiftungszweck entsprechend zu verwenden. In Berlin kann die Stiftung Stadtmuseum, das Pestalozzi Fröbelhaus und die mit Brandenburg gemeinsam geführte Stiftung Preußische Schlösser und Gärten genannt werden.

### **Umsetzungsfrist**

Die Umsetzungsfrist ist in jeder Richtlinie vorgesehen und beschreibt den Zeitraum, in dem eine nationale Regelung zur Umsetzung der Richtlinie erlassen sein muss.

### **Unmittelbare Landesverwaltung**

Die unmittelbare Landesverwaltung beschreibt, wie auf der staatlichen Ebene Länder durch eigene Behörden handeln. In Berlin ist die unmittelbare Landesverwaltung zweigliedrig aus der Hauptverwaltung und der Bezirksverwaltung aufgebaut (implizit Art. 67 Abs. 1 S. 1; Abs. 2 S. 1 VvB, explizit: § 2 Abs. 1 Allgemeines Zuständigkeitsgesetz (AZG)).

### **Unmittelbare Wirkung**

Der Begriff der unmittelbaren Wirkung beschreibt zum einen die Geltung einer europäischen Verordnung ohne weiteren nationalen Umsetzungsakt und zum anderen den besonderen Fall unmittelbarer Wirkung auch bei einer Richtlinie. Dies tritt ein, wenn der nationale Gesetzgeber die Richtlinie gar nicht oder mangelhaft umgesetzt hat, aber gleichzeitig die Richtlinie hinreichend konkrete Regelungen trifft.

### **Verfassungsänderndes Gesetz**

vgl. Änderung des Grundgesetzes.

### **Verordnung**

Der Begriff der Verordnung wird im Europarecht in Art. 288 AEUV verwendet. Er beschreibt einen Rechtsakt der Europäischen Union, der ab seinem Erlass und Inkrafttreten unmittelbare Wirkung in den Mitgliedsstaaten besitzt.

**Verwaltungsvorschriften**

Verwaltungsvorschriften sind abstrakt generelle Anordnungen einer Behörde für die Rechtsanwendung innerhalb dieser Behörde und ggf. auch für den nachgeordneten Bereich.

**Völkerrecht**

Völkerrecht wird gemeinhin definiert als die „Summe von Rechtsnormen, die die Beziehungen der Völkerrechtssubjekte untereinander regeln und nicht der inneren Rechtsordnung eines dieser Völkerrechtssubjekte angehört.“ (Schweitzer/Dederer, Staatsrecht III, 2020, Rn. 10).

**Volksabstimmung**

Volksabstimmungen sind unmittelbare demokratische Entscheidungen der Bevölkerung.

**Volksbegehren**

Das Volksbegehren ist ein Instrument der Bevölkerung den Erlass, die Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes durch das Abgeordnetenhaus zu initiieren, einen politischen Beschluss herbeizuführen oder das Abgeordnetenhaus aufzulösen. Ihre näheren Voraussetzungen legen Art. 62, 63 VvB und das Abstimmungsgesetz (AbstG) fest.

**Volksentscheid**

Soweit sich die Volksrepräsentanz einem Volksbegehren nicht anschließt, kann die Bevölkerung mittels eines Volksentscheides das Gesetz, den Beschluss oder die Auflösung des Abgeordnetenhauses in einem Wahlverfahren herbeiführen. Bei Abstimmungen über ein Gesetz steht es dem Abgeordnetenhaus frei, parallel einen eigenen Gesetzesentwurf zur Abstimmung zu stellen (§ 30 AbstG). Ihre näheren Voraussetzungen legen Art. 62, 63 VvB und das Abstimmungsgesetz (AbstG) fest.

**Volksinitiative**

Mit Hilfe einer Volksinitiative kann gem. Art. 61 Abs. 1 S. 1 VvB erreicht werden, dass sich das Berliner Abgeordnetenhaus mit einem bestimmten Gegenstand befasst.

**Volkssouveränität**

vgl. Demokratieprinzip.

**Vorbehalt des Gesetzes**

Der Vorbehalt des Gesetzes gebietet dem parlamentarischen Gesetzgeber gerade in grundrechtsrelevanten Fragestellungen die Entscheidungen in einem formellen Gesetz zu treffen. Mit anderen Worten darf er diese Entscheidung nicht an die Verwaltung delegieren. Gleichzeitig verbietet der Vorbehalt des Gesetzes der Verwaltung in solchen Situationen ohne gesetzliche Grundlage zu handeln.

**Vorrang des Gesetzes**

Der Vorrang des Gesetzes wird aus Art. 20 Abs. 3 GG und seiner vorgesehenen Bindung der Verwaltung und Rechtsprechung an Gesetz und Recht abgeleitet. Auf diesem Grundsatz beruht der Anwendungsvorrang des Gesetzes vor untergesetzlichen Regelungen und gleichzeitig bindet er das Verhalten von Verwaltung und Rechtsprechung an das Gesetz.

**Vorwirkung**

Die Vorwirkung beschreibt das Verhältnis zwischen nationalem Recht und Europäischem Recht. Sobald eine Richtlinie erlassen ist und ihre Umsetzungsfrist läuft oder auch bevor eine Verordnung in Kraft tritt, soll national kein entgegenstehendes Recht erlassen werden.

## Literaturverzeichnis

*Abgeordnetenhaus Berlin*, Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Czaja (FDP) – Wie organisiert der Senat Bürokratieabbau?, Drucksache 18/16 029.

*Althaus*, Regierungskommunikation als Herausforderung für die Politikberatung, in: Raupp, Juliana/Kocks, Jan Niklas/Murphy, Kim (Hrsg.), Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit, Wiesbaden 2018, S. 219–249.

*Arnauld*, Rechtssicherheit – Perspektivische Annäherungen an eine ‚idée directrice‘ des Rechts, Tübingen 2006.

*Augsberg*, Wer ist das Volk? – Die Pluralität demokratischer Entscheidungsverfahren im Bundesstaat als Herausforderung für Verfassungsrecht und Demokratietheorie, ZG 2012, S. 251–266.

–, Das verfassungsändernde Gesetz, in: Kluth, Winfried/Krings, Günter (Hrsg.), Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg, Hamburg 2014, S. 729–752.

*Ávila*, Theorie der Rechtsprinzipien, Berlin 2006.

*Baer*, Rechtssoziologie – Eine Einführung in die interdisziplinäre Rechtsforschung, 4. Aufl., Baden-Baden 2021.

*Dreier, Horst* (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, 3. Aufl., Tübingen 2018.

*Bäumerich/Fadavian*, Grundfälle zum Gesetzgebungsverfahren, JuS 2017, S. 1067–1073.

*Bayrische Staatskanzlei*, Paragraphenbremse in Bayern – Kurzinformation und erste Bilanz, 2016, <https://www.bayern.de/wp-content/uploads/2020/09/Informationsblatt-zur-Paragraphenbremse-in-Bayern-Stand-31.12.2016.pdf> (geprüft am 15.01.2022).

*Becker*, Kooperative und konsensuale Strukturen in der Normsetzung, Tübingen 2005.

*Bentham*, Grundsätze der Civil- und Criminal-Gesetzgebung, aus den Handschriften des englischen Rechtsgelehrten Jeremias Bentham – hrsg. von Dumont, Etienne; bearbeitet und Beneke, Friedrich Eduard, 2. Aufl., Berlin 1830.

*Berliner Senat*, Transparenz externer Beratung – Pressemitteilung vom 16.08.2011. online nicht mehr verfügbar.

*Böckel*, Instrumente der Einpassung neuen Rechts in die Rechtsordnung – (unter besonderer Berücksichtigung der Unberührtheitsklauseln), Berlin 1993.

*Böckenförde*, § 24 Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Badura/Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland – Band II: Verfassungsstaat, 3. Aufl., Heidelberg 2004.

*Boehl*, Gesetzesinitiativen von Fraktionen und Gruppen im Bundestag, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg, Hamburg 2014, S. 357–379.

*Böhret/Konzendorf*, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) – Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Baden-Baden 2001.

*Bundeskabinett*, Eckpunkte zur weiteren Entlastung der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie, 2014, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975232/468676/62bdd4f99ec5f521d460fd754d8b03b3/2014-10-11-kabinettdeschluss-dezember-2014-data.pdf?download=1> (geprüft am 15.01.2022).

*Bundesministerium der Justiz*, eNorm, [https://www.enorm.bund.de/eNorm/DE/Projekt/projekt\\_node.html](https://www.enorm.bund.de/eNorm/DE/Projekt/projekt_node.html) (geprüft am 15.01.2022).

–, Redaktionsstab Rechtssprache, [https://www.bmjv.de/DE/Themen/Rechtssetzung/Buerokratieabbau/Sprachberatung/Sprachberatung\\_node.html](https://www.bmjv.de/DE/Themen/Rechtssetzung/Buerokratieabbau/Sprachberatung/Sprachberatung_node.html) (geprüft am 15.01.2022).

–, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Empfehlungen zur Gestaltung von Rechtsvorschriften, 3. Aufl., Köln 2008.

–, eNorm Schulungsunterlage, 8.12.2020, [https://www.enorm.bund.de/eNorm/DE/Download/Schulungsunterlage.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.enorm.bund.de/eNorm/DE/Download/Schulungsunterlage.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (geprüft am 15.01.2022).

*Bundesministerium des Innern*, Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, 2009, [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/verfassung/arbeitshilfe-gesetzesfolgenabschaetzung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/verfassung/arbeitshilfe-gesetzesfolgenabschaetzung.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (geprüft am 15.01.2022).

–, Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften – Empfehlungen des Bundesministeriums des Innern zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften nach 42 Abs. 3 und 69 Abs. 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, 2. Aufl., Köln 2012.

*Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Pressemitteilung zum Bürokratieabbau auf europäischer Ebene vom 05.12.2019, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2019/20191205-altmaier-buerokratieabbau-auch-auf-eu-ebene-vorantreiben.html> (geprüft am 15.01.2022).

*Bundesregierung/Nationaler Normenkontrollrat/Destatis Statistisches Bundesamt*, Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, 2018, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/316930/dbd1202170575cca90db0b60b56b49a7/2019-01-08-leitfaden-erfuellungsaufwand-2019-data.pdf> (geprüft am 15.01.2022).

*Burgi*, Ein neuartiges direktdemokratisches Element: Die vorhabenbezogene Volksbefragung im exekutivischen Funktionsbereich, ZG 2015, S. 34–51.

–, Regierungsinitierte externe Gesetzesevaluierung auf Landesebene, ZG 2020, S. 203–210.

*Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar, 6. Aufl., München 2022.

*CDU, CSU und SPD*, Koalitionsvertrag 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages – Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit 2005.

*Degenhart*, Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform, NVwZ 2006, S. 1209–1216.

–, Staatsorganisationsrecht – Mit Bezügen zum Europarecht: mit ebook: Lehrbuch & Entscheidungen, 37. Aufl., Heidelberg 2021.

*Denkhaus*, E-Government-Gesetzgebung in Bund und Ländern, ZG 2016, S. 120–154.

*Deutsche Gesellschaft für Gesetzgebung*, wir über uns, 15.01.2022, <https://www.dggev.de/ueber-uns/>, (geprüft am 15.01.2022)

*Deutscher Industrie- und Handelskammertag*, Bürokratieabbau und besseres Recht: Bessere Gesetze schaffen und digital umsetzen – Wirtschaftspolitische Positionen der IHK-Organisation 2017, <https://www.ihk-berlin.de/blueprint/servlet/resource/blob/3779538/ffb6f3188a46663faae81ad3ebd0d589/bessere-gesetze-schaffen-und-umsetzen-data.pdf> (geprüft am 15.01.2022).

*Dicke*, Mehr Plebiszite oder Stärkung der repräsentativen Demokratie?, ZG 2018, S. 264–277.

*Dreier*, Das Problem der Volkssouveränität, in: Stekeler-Weithofer/Zabel (Hrsg.), Philosophie der Republik, Tübingen 2018, S. 37–56.

*Dreier/Bauer* (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar. Band 2, 3. Aufl., Tübingen 2015.

*Driehaus* (Hrsg.), Verfassung von Berlin – Taschenkommentar, 4. Aufl., Baden-Baden 2020.

*Dürig/Herzog/Scholz* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar Werkstand: 95. EL Juli, München 2021.

*Eichholz*, Europarecht, 4. Aufl., Heidelberg 2018.

*Eifert*, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit völkervertragsrechtswidriger Gesetzgebung, JURA 2016, S. 831.

*Ellerbrok*, Die öffentlich-rechtliche Satzung – Dogmatische und theoretische Grundlagen einer Handlungsform der Verwaltung, Tübingen 2020.

*Ennuschat*, Volksgesetzgebung in den Ländern, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg, Hamburg 2014, S. 699–726.

*Erbguth*, Abweichungsgesetzgebung: verfassungsrechtliche Grundlagen und allgemeine Rechtsfragen, ZUR 2019, S. 195–203.

*Europäische Union*, Gemeinsamer Leitfaden des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission für Personen, die an der Abfassung von Rechtstexten der Europäischen Union mitwirken, <https://eur-lex.europa.eu/content/techleg/KB0213228DEN.pdf> (geprüft am 15.01.2022).

*Familienbeirat*, Aufgaben des Berliner Beirates für Familienfragen, <https://familienbeirat-berlin.de/beirat/aufgaben> (geprüft am 15.01.2022).

*Franz*, Der Begriff des Gesetzes – Geschichte, Typologie und neuer Gesetzesbegriff, ZG 2008, S. 140–165.

*Frenzel*, Das Gesetzgebungsverfahren – Grundlagen, Problemfälle und neuere Entwicklungen, JuS 2010, S. 27–30; 119–124.

*Frey*, Überschriften für Rechtssätze, ZG 2016, S. 325–338.

*Frieling*, Gesetzesmaterialien und Wille des Gesetzgebers – Fallgruppen verbindlicher Willensäußerungen, Tübingen 2017.

*Froese*, Anmerkung zu BVerfG, Beschluss vom 25.3.2021, 2 BvF 1/20, 2 BvL 4/20, 2 BvL 5/20 („Berliner Mietendeckel“), ZG 2021, S. 301–309.

*Gröhe/Naundorf*, Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung – Eckpunkte, Erfahrungen und Perspektiven, ZG 2009, S. 367–383.

*Groß*, Demokratische Legitimation und Verwaltungsorganisation, JURA 2016, S. 1026–1036.

*Große-Sender/Schönenbroicher*, Die Einführung eines Normenkontrollrates auf Länderebene, ZG 2014, S. 367–372.

*Grzeszick*, Gewaltenteilung im demokratischen Rechtsstaat, in: Stekeler-Weithofer/Zabel (Hrsg.), Philosophie der Republik, 2018, S. 57–66.

*Guckelberger*, Der Übergang zur (ausschließlich) elektronischen Gesetzesverkündung – Dargestellt am Amtsblatt des Saarlandes unter Einbeziehung der Bundes- und Gemeindeebene sowie anderer E-Government-Prozesse, Baden-Baden 2009.

*Gundel*, Möglichkeiten und Grenzen der Europäischen Bürgerinitiative, DÖV 2018, S. 585–594.

*Hadamek*, Die Gesetzesberatung im Bundestag und seinen Ausschüssen, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg, Hamburg 2014, S. 393–428.

*Hamann*, Das Buch der Bücher, im Original mit Untertiteln – Rechtstatsachen und Reflexionen zur Gliederung deutscher Gesetze, ZG 2015, S. 381–395.

*Hantel*, Aufbau und Aufgabenverteilung in der Berliner Verwaltung, JuS 1988, S. 512–519.

*Hauk*, Das Prüfungsrecht des Bundespräsidenten im Hinblick auf die Verfassungs-, Europarechts- und Völkerrechtskonformität eines Gesetzes, JA 2017, S. 93–99.

*Heintzen*, Externe Beratung in der Gesetzgebung, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg, Hamburg 2014, S. 229–245.

*Hieber*, Die Reform der Europäischen Bürgerinitiative – The best is yet to come?, KritV 2021, S. 162–178.

*Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 71. Aufl., München 2020.

*Hill/Martini*, Normsetzung und andere Formen exekutiver Selbstprogrammierung, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts – Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen, Bd. 2, 2. Aufl., München 2012, S. 1025–1126.

*Hoffmeister*, Besonderheiten des Berliner Verwaltungsrechts, NJ 1999, S. 393–398.

*Höfling/Engels*, Parlamentarische Eigenkontrolle als Ausdruck von Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg, Hamburg 2014, S. 851–869.

*Hofmann/Birkmaier*, Die Aufgaben des Normenkontrollrates im Gesetzgebungsverfahren, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg, Hamburg 2014, S. 295–307.

*Hofmann*, Über Volkssouveränität, JZ 2014, S. 861–868.

*Honsell/Mayer-Maly*, Rechtswissenschaft – Die Grundlagen des Rechts, 7. Aufl., Bern u. a. 2017.

*Hromadka/Maschmann*, Arbeitsrecht Band 2 – Kollektivarbeitsrecht + Arbeitsstreitigkeiten, 8. Aufl., Berlin 2020.

*Huber*, Parlamentarische und plebiszitäre Gesetzgebung im Widerstreit, ZG 2009, S. 311–338.

*Hwang*, Verfassungsgebende Gewalt: Notwendiger Geltungsgrund der Verfassung oder irreführendes Dogma?, KritV 2020, S. 289–314.

*Jarass/Pieroth* (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Aufl., München 2020.

*Kahl*, Gesetzesfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg, Hamburg 2014, S. 309–331.

*Kämmerer/Ernst/Winter*, Das Referendum: Rechtliche und politische Betrachtungen zum staatlich initiierten Volksentscheid, ZG 2015, S. 349–372.

*Karpen*, Zwischenbilanz der Gesetzgebungslehre – Die europäische und die deutsche Perspektive, LeGes 2006, S. 125–131.

–, Gesetzgebungslehre – neu evaluiert – Legistics – freshly evaluated, 2. Aufl., Baden-Baden 2008.

–, 30 Jahre Deutsche Gesellschaft für Gesetzgebung, ZG 2018, S. 60–64.

*Kelsen/Jestaedt*, Reine Rechtslehre – Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik: Studienausgabe der 1. Aufl. 1934 / Hans Kelsen; herausgegeben und eingeleitet von Matthias Jestaedt, Tübingen 2008.

*Kirchhof*, Sprachstil und System als Geltungsbedingung des Gesetzes, NJW 2002, S. 2760–2761.

*Klement/Wendt*, Vom französischen Protektorat zur europäischen Teilverfassung: Entstehung, Entwicklung und Bedeutung der Verfassung des Saarlandes von 1947 – 2017, ZG 2018, S. 297–328.

*Kloepfer*, Gesetzgebungsoutsourcing – Die Erstellung von Gesetzentwürfen durch Rechtsanwälte, NJW 2011, S. 131–134.

*Kluckert*, Die Selbstbindung der Verwaltung nach Art. 3 I GG, JuS 2019, S. 536–541.

*Kluth*, Die Begründung von Gesetzen, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg, Hamburg 2014, S. 333–353.

–, Entwicklung und Perspektiven der Gesetzgebungswissenschaft, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg, Hamburg 2014, S. 3–39.

–, Rechtssetzungsdelegation auf Private und kooperative Rechtssetzung, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg, Hamburg 2014, S. 829–847.

*Koggel*, Das Vermittlungsverfahren, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg, Hamburg 2014, S. 457–481.

*Kramer*, Die Selbstverwaltung der Dritten Gewalt, NJW 2009, S. 3079–3084.

*Krebs/Becker*, Entstehung und Abänderbarkeit von Gewohnheitsrecht, JuS 2013, S. 97–103.

*Kroll*, „Bürokratieabbauer“ im Aufwind – Erste Erfahrungen mit der Anwendung des Standardkosten-Modells, ZG 2009, S. 259–278.

*Kunz/Mese* (Hrsg.), Rechtssprache und Schwächerenschutz, Baden-Baden 2018

*Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl., Berlin 1991.

*Latzel/Streinzig*, Das richtige Vorabentscheidungsersuchen, NJOZ 2013, S. 97–109.

## Literaturverzeichnis

- Lenski*, Zur Vollständigkeit von Gesetzesinitiativen, ZG 2012, S. 373–386.
- Lepsius*, Die Rückwirkung von Gesetzen – Teil 1, JURA 2018, S. 577–585.
- , Die Rückwirkung von Gesetzen – Teil 2, JURA 2018, S. 695–702.
- v. *Lewinski*, Gesetzesverfasser und Gesetzgeber – Outsourcing und Fertigprodukte im Normsetzungsverfahren, Baden-Baden 2015.
- Linden*, Eine Ökonomisierung des Protests?, ZG 2021, S. 85–102.
- Lindner*, Zur Bindung des Landesgesetzgebers an das Zitiergebot (Art. 19 I 2 GG), JURA 2020, S. 1180–1185.
- Lohmann*, „One in, one out“-Regel: Entlastung der Wirtschaft durch Begrenzung des gesetzlichen Erfüllungsaufwands, ZG 2016, S. 179–190.
- Löwisch/Caspers/Klumpp*, Arbeitsrecht – Ein Studienbuch, 12. Aufl., München 2019.
- v. *Lucke*, Vom Kabinetinformationssystem zur Elektronischen Gesetzgebung, ZG 2009, S. 244–259.
- Maassen*, Gesetzesinitiativen der Bundesregierung, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg, Hamburg 2014, S. 191–228.
- v. *Mangoldt/Klein/Starck* (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, 7. Aufl., München 2018
- Manssen*, Staatsrecht II – Grundrechte, 18. Aufl., München 2021.
- Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl., München 2020.
- Meister-Scheufelen*, Schuldet der Gesetzgeber ein gutes Gesetz?, ZG 2018, S. 231–240.
- , Folgekostenberechnung bei landesrechtlichen Regelungen, WISTRA 2021, S. 72–82.
- Menzel*, Landesverfassungsrecht – Verfassungshoheit und Homogenität im grundgesetzlichen Bundesstaat, Stuttgart 2002.
- Merkel*, Das doppelte Rechtsantlitz, Juristische Blätter 1918, S. 425–427.
- Meßerschmidt*, Gesetzgebungslehre zwischen Wissenschaft und Politik Entwicklungstendenzen der Legisprudenz – Teil 1, ZJS 2008, S. 111–122; 224–232.
- , Rechtsverordnungen: Rechtmäßigkeit und Rechtsschutz, JURA 2016, S. 747–761.
- , Gesetzgebungslehre und Wirtschaftswissenschaft, ZG 2020, S. 113–216.
- Müller/Uhlmann*, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl., Zürich 2013.

Müller, Bindungswirkungen von Volksentscheiden am Beispiel des Volksentscheides „Tempelhof muss Verkehrsflughafen bleiben!“, LKV 2008, S. 451–453.

v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, 7. Aufl., München 2021.

Musil/Kirchner, Das Recht der Berliner Verwaltung – Unter Berücksichtigung kommunalrechtlicher Bezüge, 4. Aufl., Berlin 2017.

Muthorst, Grundlagen der Rechtswissenschaft – Methode, Begriff, System, 2. Aufl., München 2020.

Noll, Gesetzgebungslehre, Reinbek bei Hamburg 1973.

Normenkontrollrat Baden-Württemberg, Normenkontrollrat Baden-Württemberg, <https://www.normenkontrollrat-bw.de/> (geprüft am 15.01.2022).

Normenkontrollrat Bund, Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates zum Bericht der Bundesregierung nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates „Bessere Werkzeuge für besseres Recht“, 07.06.2019, <https://www.normaenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1638764/37c2cb520a8ec19fb6a779904ca4ab31/2019-06-18-stellungnahme-des-nationalen-normenkontrollrates-zum-bericht-der-bundesregierung-bessere-werkzeuge-fuer-besseres-recht--data.pdf> (geprüft am 15.01.2022).

Open Knowledge Foundation Deutschland e. V./FragdenStaat, Kampagne Gläserne Gesetze, <https://fragdenstaat.de/kampagnen/glaeserne-gesetze/> (geprüft am 15.01.2022).

Ottenberg/Wolf (Hrsg.), Bezirksverwaltungsrecht – Praxiskommentar für Kommunalpolitik und Verwaltung, 19. Aufl., Berlin 2022.

Pabst, Selbst und fremd auferlegte Beobachtungspflichten des Gesetzgebers, ZG 2012, S. 386–402.

Peine, Verfassungsgebung und Grundrechte – der Gestaltungsspielraum der Landesverfassungsgeber, LKV 2012, S. 385–390.

Pestalozza, Gesetzgebung im Rechtsstaat, NJW 1981, S. 2081–2087.

Pestalozzi Fröbel Haus, Über uns, <https://www.pfh-berlin.de/de/ueber-uns> (geprüft am 15.01.2022).

Pilniok, Die Europäische Bürgerinitiative zwischen Legitimationserwartungen und institutioneller Praxis – Ein Beitrag zum Recht auf Beteiligung am demokratischen Leben der Union, EuGRZ 2018, S. 126–135.

*Piper*, Die Ausfertigung von Gesetzen, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg, Hamburg 2014, S. 483–520.

*Potacs*, Rechtstheorie, Wien 2015.

*Regierender Bürgermeister von Berlin*, Senat verlagert Aufgabe der Normprüfung auf die Ressorts – Pressemitteilung vom 23.04.2013, <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2013/pressemitteilung.85952.php> (geprüft am 3.4.2021).

*Reimer*, Grundfragen der Verwaltungsvorschriften, JURA 2014, S. 678–688.

*Richardi*, Arbeitsrecht in der Kirche – Staatliches Arbeitsrecht und kirchliches Dienstrecht, 8. Aufl., München 2020.

*Richter*, in: Historische Kommission bei der Königlichen Akademie der Wissenschaften (Hrsg.), Allgemeine Deutsche Biographie – Band 4, Leipzig 1876, S. 758–759.

*Rast/Wilhelm*, Mehr Gesetzgebung in die Lehre! – Die LMU-Gesetzgebungswerkstatt, ZG 2019, S. 182–190.

*Risse/Wisser*, Die Gesetzesberatung im Bundesrat und seinen Ausschüssen, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg, Hamburg 2014, S. 429–455.

*Ruffert/Griseck/Schramm*, Europarecht im Examen – Rechtsquellen und Rechtsetzung im Unionsrecht, JuS 2020, S. 413–417.

*Rüthers/Fischer/Birk*, Rechtstheorie und juristische Methodenlehre, 12. Aufl., München 2022.

*Sauer*, Die Grundfreiheiten des Unionsrechts, JuS 2017, S. 310–316.

*Schmidt*, Der sächsische Volkseinwand, NVwZ 2020, S. 771–773.

*Schneider*, Gesetzgebung – Ein Lehr- und Handbuch, 3. Aufl., Heidelberg 2002.

*Scholz*, Der gesetzgebende Richter, ZG 2013, S. 105–121.

*Schröder*, Verfassungsrichterwahl im transparenten Konsens?, ZG 2015, S. 150–168.

*Schulz-Schaeffer*, Rousseau und das Problem der Volkssouveränität, NJW 2007, S. 643–648.

*Schwarz*, Gesetzesinitiativen des Bundesrates, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg, Hamburg 2014, S. 381–391.

*Schweitzer/Dederer*, Staatsrecht III – Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht, 12. Aufl., Heidelberg 2020.

*Schwintowski*, Konzept für eine Neue Analytische Regelwirkungsforschung, ZG 2018, S. 252–263.

*Senatsverwaltung für Inneres*, Muster 1 – Senatsvorlage zur Beschlussfassung (allgemein), <https://www.berlin.de/sen/inneres/buerger-und-staat/verfassungs-und-verwaltungsrecht/geschaeftsordnung-der-berliner-verwaltung/muster-ggo-ii/210409-muster-1-ggo-ii.docx> (geprüft am 15.01.2022).

–, Muster 5 – Vorlage zur Stellungnahme einer Senatsverwaltung an den Rat der Bürgermeister mit beigefügter Senatsvorlage, [https://www.berlin.de/sen/inneres/buerger-und-staat/verfassungs-und-verwaltungsrecht/geschaeftsordnung-der-berliner-verwaltung/muster-ggo-ii/muster-05\\_rdb-vom-senat\\_vzst.docx](https://www.berlin.de/sen/inneres/buerger-und-staat/verfassungs-und-verwaltungsrecht/geschaeftsordnung-der-berliner-verwaltung/muster-ggo-ii/muster-05_rdb-vom-senat_vzst.docx) (geprüft am 15.01.2022).

–, Muster 9 – Senatsbeschluss über Gesetzesvorlage, [https://www.berlin.de/sen/inneres/buerger-und-staat/verfassungs-und-verwaltungsrecht/geschaeftsordnung-der-berliner-verwaltung/muster-ggo-ii/muster-09\\_senat\\_vzb-an-ah\\_gesetzesvorlage.docx](https://www.berlin.de/sen/inneres/buerger-und-staat/verfassungs-und-verwaltungsrecht/geschaeftsordnung-der-berliner-verwaltung/muster-ggo-ii/muster-09_senat_vzb-an-ah_gesetzesvorlage.docx) (geprüft am 15.01.2022).

–, Muster 12 – Vorlage zur Beschlussfassung an das Abgeordnetenhaus, [https://www.berlin.de/sen/inneres/buerger-und-staat/verfassungs-und-verwaltungsrecht/geschaeftsordnung-der-berliner-verwaltung/muster-ggo-ii/muster-12\\_ueberarbeitetes-muster\\_15-12-21.docx](https://www.berlin.de/sen/inneres/buerger-und-staat/verfassungs-und-verwaltungsrecht/geschaeftsordnung-der-berliner-verwaltung/muster-ggo-ii/muster-12_ueberarbeitetes-muster_15-12-21.docx) (geprüft am 15.01.2022).

–, Muster 18 – Senatsvorlage über den Erlass einer Rechtsverordnung mit beizufügender Vorlage zur Kenntnismahme an das Abgeordnetenhaus gem. Art. 64 Abs. 3 VvB, eine inhaltliche Aktualisierung und technische Anpassung an das .docx-Format stand zum Redaktionsschluss noch aus. [https://www.berlin.de/sen/inneres/buerger-und-staat/verfassungs-und-verwaltungsrecht/geschaeftsordnung-der-berliner-verwaltung/muster-ggo-ii/muster\\_18.doc](https://www.berlin.de/sen/inneres/buerger-und-staat/verfassungs-und-verwaltungsrecht/geschaeftsordnung-der-berliner-verwaltung/muster-ggo-ii/muster_18.doc) (geprüft am 15.01.2022).

–, Muster 19 – Vorlage zur Kenntnismahme an das Abgeordnetenhaus über eine Rechtsverordnung, [https://www.berlin.de/sen/inneres/buerger-und-staat/verfassungs-und-verwaltungsrecht/geschaeftsordnung-der-berliner-verwaltung/muster-ggo-ii/muster-19\\_vzk-an-ah-ueber-rechtsvo.docx](https://www.berlin.de/sen/inneres/buerger-und-staat/verfassungs-und-verwaltungsrecht/geschaeftsordnung-der-berliner-verwaltung/muster-ggo-ii/muster-19_vzk-an-ah-ueber-rechtsvo.docx) (geprüft am 15.01.2022).

–, Muster 29 – Senatsvorlage über die Stellungnahme zu einem Gesetzesantrag aus der Mitte des Abgeordnetenhauses, eine inhaltliche Aktualisierung und technische Anpassung an das .docx-Format stand zum Redaktionsschluss noch aus. [https://www.berlin.de/sen/inneres/buerger-und-staat/verfassungs-und-verwaltungsrecht/geschaeftsordnung-der-berliner-verwaltung/muster-ggo-ii/muster\\_29.doc](https://www.berlin.de/sen/inneres/buerger-und-staat/verfassungs-und-verwaltungsrecht/geschaeftsordnung-der-berliner-verwaltung/muster-ggo-ii/muster_29.doc) (geprüft am 15.01.2022).

–, Muster 30 – Schreiben zur Unterrichtung über den Referentenentwurf eines Gesetzes, eine inhaltliche Aktualisierung und technische Anpassung an das .docx-Format stand zum Redaktionsschluss noch aus [https://www.berlin.de/sen/inneres/buerger-und-staat/verfassungs-und-verwaltungsrecht/geschaeftsordnung-der-berliner-verwaltung/muster-ggo-ii/muster\\_30.doc](https://www.berlin.de/sen/inneres/buerger-und-staat/verfassungs-und-verwaltungsrecht/geschaeftsordnung-der-berliner-verwaltung/muster-ggo-ii/muster_30.doc) (geprüft am 15.01.2022).

–, Wahlen und Abstimmungen, <https://www.berlin.de/sen/inneres/buerger-und-staat/wahlen-und-abstimmungen/volksinitiative-volksbegehren-volksentscheid/volksabstimmung/artikel.34605.php> (geprüft am 15.01.2022).

–, Arbeitshilfe Dienstrecht – Nr. 06.58, 03/2015, [https://www.berlin.de/sen/inneres/buerger-und-staat/verfassungs-und-verwaltungsrecht/geschaeftsordnung-der-berliner-verwaltung/ggo-ii/mdb-intranet-seninn-abteilung-i-statusrecht-06\\_58\\_arbeitshilfe\\_beamtstg\\_\\_\\_53\\_2015\\_03.pdf](https://www.berlin.de/sen/inneres/buerger-und-staat/verfassungs-und-verwaltungsrecht/geschaeftsordnung-der-berliner-verwaltung/ggo-ii/mdb-intranet-seninn-abteilung-i-statusrecht-06_58_arbeitshilfe_beamtstg___53_2015_03.pdf) (geprüft am 15.01.2022).

*Siegel/Waldhoff*, Öffentliches Recht in Berlin – Verfassungs- und Organisationsrecht, allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, öffentliches Baurecht: eine prüfungsorientierte Darstellung, 3. Aufl., München 2020.

*Stein/Buttlar/Kotzur*, Völkerrecht, 14. Aufl., München 2017.

*Stelkens*, „Grundbausteine“ des Verwaltungsorganisationsrechts: Juristische Person des öffentlichen Rechts, Organ, Organwalter, Behörde, JURA 2016, S. 1013–1025.

*Streinz*, Europarecht, 11. Aufl., Heidelberg 2019.

*Streinz/Michl* (Hrsg.), EUV/AEUV – Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Aufl., München 2018.

*Tölle*, Die Bindungswirkung eines Angebotes, Berlin 2018.

–, Der grundgesetzliche Gleichheitsgrundsatz und die Selbstbestimmung der Vertragsparteien auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt, in: *Tölle/Benedict/Klawitter/Koch/Paulus/Preetz* (Hrsg.), Selbstbestimmung: Freiheit und Grenzen – Festschrift für Reinhard Singer zum 70. Geburtstag, Berlin 2021, S. 661–674.

*Uhle*, Die Rechtsverordnung, in: *Kluth/Krings* (Hrsg.), Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg, Hamburg 2014, S. 587–641.

*Vofßkuhle/Kaufhold*, Grundwissen – Öffentliches Recht: Die Wahlrechtsgrundsätze, JuS 2013, S. 1078–1080.

–, Grundwissen – Öffentliches Recht: Verwaltungsvorschriften, JuS 2016, S. 314–316.

–, Grundwissen – Öffentliches Recht: Der Bundesrat, JuS 2020, S. 1160–1162.

*Vofskuhle/Schemmel*, Grundwissen – Öffentliches Recht: Der Bundespräsident JuS 2021, S. 118–121.

*Vofskuhle/Wischmeyer*, Grundwissen – Öffentliches Recht: Die Rechtsverordnung, JuS 2015, S. 311–314.

–, Grundwissen – Öffentliches Recht: Gesetzgebungskompetenzen, JuS 2020, S. 315–318.

*Walter*, Sprache und Stil in Rechtstexten, JR 2007, S. 61–65.

*Weckerling-Wilhelm*, Zu den Anforderungen der Rechtsförmlichkeit, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg, Hamburg 2014, S. 247–276.

*Wesel*, Geschichte des Rechts – Von den Frühformen bis zum Vertrag von Maastricht, München 1997.

*Woiki*, Gesetzgebungsoutsourcing unter dem Grundgesetz, Baden-Baden 2015.

*Zerres*, Bürgerliches Recht – Allgemeiner Teil, Schuldrecht, Sachenrecht, Zivilprozessrecht, 9. Aufl., Berlin 2019.

*Zippelius*, Juristische Methodenlehre, 11. Aufl., München 2012.



# Verzeichnis der verwendeten Rechtsnormen

## Europäisches Recht

### Vertrag über die Europäische Union (EUV)

Art. 1.....	76, 129
Art. 4.....	78, 126
Art. 6.....	76, 129
Art. 5.....	34, 124
Art. 11.....	51
Art. 14.....	33
Art. 17.....	34
Art. 48.....	34

### Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)

Art. 34.....	79
Art. 45.....	79
Art. 49.....	79
Art. 56.....	79
Art. 63.....	79
Art. 288.....	33, 76, 105, 124, 126, 131 f.
Art. 289.....	33 f.
Art. 290.....	34
Art. 291.....	34
Art. 294.....	34
Art. 296.....	105
Art. 297.....	34

## Weitere Europäische Rechtssätze

Art. 48 Satzung des Europäischen Gerichtshofes.....	50
Richtlinie (EG) 2005/36.....	95
Verordnung (EU) 2019/788.....	52
Verordnung (EU) 211/2011.....	52

## Bundesrecht

### Beamtenstatusgesetz (BeamtStG)

§ 53 ..... 110

### Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG)

§ 31 ..... 49

### Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)

§ 138 ..... 47

§ 242 ..... 47

§ 305 ..... 72, 90

§ 311 ..... 47

§ 313 ..... 47

§ 630a ..... 47

### E-Governmentgesetz (E-Gov)

§ 15 ..... 40

### Einsetzungsgesetz

§ 1 ..... 112

### Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)

§ 43 ..... 88, 105

§ 44 ..... 99

§ 45 ..... 111

§ 46 ..... 111

§ 47 ..... 114

§ 48 ..... 114f, 118

§ 49 ..... 114

§ 58 ..... 40

§ 59 ..... 41

§ 60 ..... 41

§ 62 ..... 41

**Geschäftsordnung des Bundesrates (GO BR)**

§ 30 ..... 38

**Geschäftsordnung der Bundesregierung (GO BReg)**

§ 15 ..... 38, 41  
 § 29 ..... 40

**Geschäftsordnung des Bundestages (GO BT)**

§ 76 ..... 38, 105  
 § 79 ..... 39  
 § 80 ..... 39  
 § 80a ..... 111  
 § 86 ..... 39

**Gerichtsverfassungsgesetz (GVG)**

§ 125 ..... 50

**Grundgesetz (GG)**

Art. 1 ..... 31  
 Art. 1–18 ..... 128  
 Art. 3 ..... 67  
 Art. 20 ..... 29 ff., 45 f., 49, 52, 79 f., 125, 128, 134  
 Art. 21 ..... 114  
 Art. 23 ..... 77  
 Art. 25 ..... 79 f.  
 Art. 28 ..... 81, 128  
 Art. 31 ..... 81  
 Art. 38 ..... 35, 52  
 Art. 39 ..... 35  
 Art. 50 ..... 35  
 Art. 51 ..... 35  
 Art. 52 ..... 38  
 Art. 58 ..... 40  
 Art. 59 ..... 80

## Verzeichnis der verwendeten Rechtsnormen

Art. 65 .....	71, 130
Art. 70 .....	35, 74, 81, 124
Art. 71 .....	37
Art. 72 .....	36 f., 126
Art. 73 .....	36, 124
Art. 74 .....	36, 45
Art. 75 a. F. ....	36
Art. 76 .....	38 ff., 60, 74
Art. 77 .....	39
Art. 78 .....	39
Art. 79 .....	30, 39, 123, 127
Art. 80 .....	30, 41 f., 128, 130
Art. 82 .....	40, 96
Art. 83 .....	42, 126
Art. 84 .....	42, 128
Art. 85 .....	42, 125
Art. 86 .....	42, 125
Art. 87d .....	42, 125
Art. 90 .....	42, 125
Art. 92 .....	45
Art. 93 .....	46
Art. 95 .....	45
Art. 97 .....	45
Art. 100 .....	46
Art. 103 .....	48
Art. 125a .....	36
Art. 125b .....	36
Art. 140 .....	82
Art. 142 .....	81, 128

## Normenkontrollratsgesetz (NKRKG)

§ 1 .....	112
§ 2 .....	98
§ 4 .....	112

**Richterwahlgesetz (RiWG)**

§ 1 ..... 50  
 § 3 ..... 50  
 § 10 ..... 50

**Strafgesetzbuch (StGB)**

§ 1 ..... 48

**Tarifvertragsgesetz (TVG)**

§ 1 ..... 73, 82  
 § 2 ..... 73, 82  
 § 4 ..... 82  
 § 5 ..... 73

**Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)**

§ 47 ..... 46

**Weimarer Reichsverfassung (WRV)**

Art. 137 ..... 82

**Berliner Landesrecht**

**Abstimmungsgesetz (AbstG)**

§ 9 ..... 55  
 § 14 ..... 53, 105  
 § 30 ..... 54, 133

**Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz (ASOG)**

§ 2 ..... 63

**Allgemeines Zuständigkeitsgesetz (AZG)**

§ 2 ..... 58 f., 128, 132  
§ 3 ..... 63  
§ 4 ..... 63  
§ 6 ..... 64, 67 ff.  
§ 8 ..... 64  
§ 9 ..... 64  
§ 15 ..... 60  
§ 28 ..... 62  
§ 29 ..... 70

**Berliner Betriebe Gesetz**

§ 1 ..... 63

**Berliner Datenschutzgesetz (BlnDSG)**

§ 7 ..... 59, 129  
§ 11 ..... 110

**Berliner E-Governmentgesetz (E-GovG)**

§ 18 ..... 44  
§ 21 ..... 110

**Besondere Gemeinsame Geschäftsordnung Berlin (GGO II)**

§ 1 ..... 85  
§ 7 ..... 108, 115  
§ 9 ..... 99, 106 ff., 115 ff.  
§ 10 ..... 118 f.  
§ 12 ..... 119  
§ 15 ..... 116, 118, 120  
§ 16 ..... 109  
§ 17 ..... 109  
§ 18 ..... 109  
§ 20 ..... 107, 109 f.  
§ 23 ..... 115, 117  
§ 24 ..... 107, 115–118

§ 29 .....	38
§ 35 .....	87 f., 98, 106 f., 117
§ 36 .....	89
§ 37 .....	108
§ 38 .....	60, 92, 108
§ 39 .....	113 ff.
§ 40 .....	113, 120
§ 41 .....	117
§ 42 .....	75, 101 f., 105, 107, 117 f.
§ 43 .....	43, 88, 95
§ 45 .....	44
§ 46 .....	44
§ 47 .....	121
§ 48 .....	66, 108, 115, 118, 120
§ 49 .....	66
§ 50 .....	116 f.
§ 51 .....	66
§ 52 .....	115
§ 53 .....	41 f., 117
§ 54 .....	67, 69
§ 55 .....	69 f.
§ 56 .....	69 f.
§ 59 .....	101
Anlage 1 GGO II .....	67, 69, 101 ff.
Anlage 2 GGO II .....	87 f., 98

## Bezirksamtsmitgliedergesetz (BAMG)

§ 2 .....	64
-----------	----

## Bezirksverfassungsgesetz (BezVG)

§ 34 .....	60
§ 35 .....	60, 62
§ 36 .....	60, 64, 71
§ 37 .....	60
§ 38 .....	60
§ 39 .....	60, 64

**Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG)**

§ 2 ..... 125  
§ 5 ..... 61  
§ 6 ..... 61  
§ 7 ..... 61  
§ 8 ..... 61, 71  
§ 9 ..... 61  
§ 10 ..... 61  
§ 11 ..... 61  
§ 12 ..... 55, 62, 124  
§ 13 ..... 55, 62  
§ 15 ..... 62  
§ 16 ..... 62  
§ 21 ..... 61, 125  
§ 22 ..... 61, 125  
§ 32 ..... 61  
§ 33 ..... 61  
§ 35 ..... 60, 62  
§ 36 ..... 60, 64, 71  
§ 38 ..... 60  
§ 39 ..... 60, 64  
§ 42 ..... 55  
§ 43 ..... 55  
§ 44 ..... 55  
§ 45 ..... 55  
§ 46 ..... 55  
§ 47 ..... 55

**Eigenbetriebeengesetz**

§ 1 ..... 59, 126

Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses (GO Abghs)

§ 31 ..... 43  
§ 32 ..... 43  
§ 33 ..... 43  
§ 34 ..... 43  
§ 39 ..... 43, 105

Geschäftsordnung des Senats (GO Sen)

§ 7 ..... 108  
§ 8 ..... 43, 108  
§ 10 ..... 38, 43, 66 ff., 115  
§ 13 ..... 119

Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuches (AGBauGB)

§ 6 ..... 45, 66

Landesbeamtenengesetz (LBG)

§ 83 ..... 110

Landesgleichberechtigungsgesetz (LBBG)

§ 5 ..... 110

Landeshaushaltsordnung (LHO)

§ 65 ..... 72

Partizipationsgesetz (PartMigG)

§ 5 ..... 88, 107  
§ 15 ..... 110

Richtergesetz des Landes Berlin (RiGBIn)

§ 11 ..... 50  
§ 12 ..... 51

## Verfassung von Berlin (VvB)

Art. 1.....	56
Art. 3.....	53, 58
Art. 38.....	42, 123
Art. 39.....	42 f., 123
Art. 41.....	71
Art. 54.....	42, 123
Art. 55.....	58, 131
Art. 56.....	58, 79, 123, 131
Art. 58.....	58, 71, 130 f.
Art. 59.....	31, 43, 113 ff., 119
Art. 60.....	43 f., 96
Art. 61.....	53 ff., 133
Art. 62.....	53 f., 133
Art. 63.....	53 f., 79
Art. 64.....	30, 44 f., 64, 69, 115 f., 128, 130
Art. 66.....	56
Art. 67.....	58, 64, 68, 132
Art. 68.....	60, 109, 130
Art. 69.....	61
Art. 70.....	61
Art. 71.....	61
Art. 72.....	61
Art. 74.....	60
Art. 75.....	59 f., 64
Art. 76.....	60
Art. 77.....	63
Art. 79.....	45
Art. 80.....	45
Art. 82.....	50
Art. 84.....	46
Art. 92.....	59, 126
Art. 95.....	59, 129
Art. 97.....	54
Art. 100.....	43, 54

## Weiteres Landesrecht

Arbeitshilfe Dienstrecht Nr. 06.58.....	110
Rundschreiben (V Nr. 1/2005) .....	107
Senatsbeschlusses Nr. S-515/2007 vom 3. Juli 2007 .....	110



## Stichwortverzeichnis

- 10 Gebote 25
- Abgeordnetenhaus 32, 38, 42–46, 53 ff., 58, 60 f., 65 f., 75, 85, 88 f., 95, 102, 105, 107, 110, 113–117, 120 f., 123 f., 133
- Abkürzung 102
- Ablösungsgesetz 102, 123, 132
- Abschnitt 104
- Abstimmung 30, 35, 52, 54 f., 107 f., 118, 125, 133
- abstrakte Normenkontrolle 46
- Abweichungskompetenz 36 f., 123
- Aktionsplan 85
- allgemeine Aussprache 39
- Allgemeine Geschäftsbedingungen 72, 90
- allgemeiner Teil der Begründung 117
- Allgemeines Preußisches Landrecht 25
- Alternative 71, 88, 106, 117
- Ältestenrat 61
- Amtsblatt Berlin 67, 69 f., 121
- Amtszeit 33, 35, 50
- Analogie 47 f., 92
- Änderungen im ablauforganisatorischen Verlauf 106
- Änderungen im verwaltungsorganisatorischen Ablauf 106
- Änderungsbefehl 102
- Änderungsgesetz 93, 101 ff., 112, 121, 123 f.
- Anerkennung der Berufsqualifikation 95
- Annexzuständigkeit *siehe* ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz
- Anordnung 40, 48, 67, 78, 133
- Anstalt des öffentlichen Rechts 42, 56, 58, 62 f., 65, 89, 123, 125
- Anwendungsvorrang 31, 37, 77 f., 123, 134
- Arbeitnehmerfreizügigkeit 79
- Artikel 103
- Artikelgesetz 89, 100, 102, 123
- aus der Mitte des Bundestages 38, 105
- Ausfertigung 41, 44, 74
- Ausfertigungsurkunde 44
- ausschließliche Gesetzgebungskompetenz 35 ff., 124
- Auswirkung 107, 122
- Auswirkung auf die Finanzierung 118
- Auswirkungen auf Ausgaben 106
- Auswirkungen auf das elektronische Verwaltungshandeln 106, 117
- Auswirkungen auf das Klima 117
- Auswirkungen auf den Haushaltsplan 106, 116, 118
- Auswirkungen auf den Klimaschutz 118
- Auswirkungen auf die Finanzplanung 106, 116
- Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter 117
- Auswirkungen auf die Umwelt 117 f.
- Auswirkungen auf die Zusammenarbeit mit dem Land Brandenburg 107, 117
- Auswirkungen auf Einnahmen 106
- Auswirkungen auf Flächen und Umwelt 118
- Auswirkungen der Regelung auf Frauen und Männer 107
- Beauftragte/Beauftragter des Senats von Berlin für Partizipation, Integration und Migration 110
- Bebauungsplan 44 f., 66
- Bedarfskompetenz *siehe* Erforderlichkeitskompetenz
- befristete Rechtssätze 69, 86, 96, 99 f.
- begrenzte Einzelermächtigung 34, 124
- Begründung 88, 92, 96, 99, 104 f., 107, 110, 113 f., 116 ff.
- Beratung im Abgeordnetenhaus 43 f., 120

## Stichwortverzeichnis

- Bereinigungsgesetz 121, 124  
Berichtigung 66, 121  
Berliner Abgeordnetenhaus *siehe* Abgeordnetenhaus  
Berliner Bäderbetriebe 62, 123  
Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit 59, 110, 129  
Berliner Beirat für Familienfragen *siehe* Familienbeirat  
Berliner Feuerwehr 58, 129  
Berliner Landesbeauftragte bzw. der Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung 110  
Berliner Landeszentrale für politische Bildung 59  
Berliner Stadtreinigungsbetriebe 63, 123  
Berliner Verfassungsgerichtshof *siehe* Verfassungsgerichtshof  
Berliner Verkehrsbetriebe 63, 123  
Berliner Wasserbetriebe 63  
Beschluss 33, 66, 68, 76, 78, 89, 99, 106, 110, 116, 120 ff., 124, 131, 133  
Beschlussentwurf 116  
Beschlussvorlage an das Abgeordnetenhaus 107  
Beschlussvorschlag 117  
besondere Gesetzgebungsverfahren 33 f.  
Bestimmtheitsgebot 93 f.  
Beteiligung betroffener Senatsverwaltungen 108  
Betriebsvereinbarung 82  
Bezirksamt 45, 59 f., 62 ff., 66, 71, 125  
Bezirksaufsicht 64, 69  
Bezirksbürgermeisterin/Bezirksbürgermeister 60, 62, 64, 130  
Bezirksstadträtin/Bezirksstadtrat 60, 62  
Bezirksverordnetenversammlung 45, 55, 59–62, 64, 66, 71, 124 f.  
Bezirksverordnetenvorsteherin/Bezirksverordnetenvorsteher 61  
Bezirksverwaltung 58–64, 124 f., 130, 132  
Brandenburg 107  
Bücher 104  
Bundesauftragsverwaltung 42, 125  
Bundeseigene Verwaltung 42, 125  
Bundesgerichte 45  
Bundesgesetzblatt 40 f., 125  
Bundespräsidentin/Bundespräsident 40 f., 74, 80, 97, 111  
Bundesrat 32, 35, 38–42, 50, 61, 71, 80, 89, 112, 114 f., 123, 128 f.  
Bundratsinitiative 7, 32, 38, 89  
Bundesrecht bricht Landesrecht 81  
Bundesregierung 38–42, 46, 50, 71, 74, 88, 99 f., 111 f., 125, 128, 130  
Bundestag 32, 35, 38 ff., 46, 50, 52, 61, 74 f., 80, 105, 111 f., 115, 120, 123, 129  
Bundesverfassungsgericht 32, 38, 40, 45 f., 49 f., 74, 77, 93, 99, 122  
Bund-Länder-Arbeitsgruppe 92  
Bürgerbegehren 55  
Bürgerdeputierte 61, 125  
Bürgerentscheid 53, 55  
Bürgerinitiative 51  
Bürokratieabbau 85, 87, 97 f., 112, 121 f., 125, 129  
Bürokratieentlastung 24, 27  
Bütte 40  
Charles Montesquieu 97  
Charta der Grundrechte der Europäischen Union 76, 79, 129  
Chefgespräch 119  
dbb Beamtenbund und Tarifunion Berlin 110  
Deckblatt 114, 116  
Delegationsverbot 31 f.  
Delegierte Rechtssetzung 34, 41 f., 44, 66, 79, 86  
Demokratieprinzip 29, 31, 125  
Deutsche Gesellschaft für Gesetzgebung 26  
Deutscher Gewerkschaftsbund 110  
Dienstaufsicht 64

- Dienstleistungsfreiheit 79  
 Dienstvereinbarung 82  
 Dienstvorschrift *siehe* Verwaltungsvorschrift  
 dritte Lesung *siehe* Beratung im Abgeordnetenhaus  
 Druckfehler 121  
 Durchführungsrechtsakt 34  
 dynamische Rechtsverweise *siehe* Verweise  
 effet-utile 78, 126  
 Eigenbetrieb 58 f., 63, 89, 125 ff.  
 Eigengesellschaft 72, 126  
 einfache Mehrheit 39, 43  
 Eingangsformel 103  
 Einheitsgemeinde 56  
 Einigungsgespräch 119  
 Einspruchsgesetz 39  
 Einzelbegründung 117  
 Einzelfallgesetz 96  
 Einzelnovelle 89, 102, 126  
 Empfehlung 24, 33, 62, 69, 76, 88, 92, 101, 105, 109 f., 124, 126, 131 f.  
 eNorm 91  
 Erforderlichkeitskompetenz 36, 126  
 Erfüllungsaufwand 25, 98–101, 112  
 Erlass *siehe* Verwaltungsvorschrift  
 ermessenslenkende Verwaltungsvorschrift 67  
 erste Lesung *siehe* Beratung im Abgeordnetenhaus  
 Erwägungen zum Klimaschutz 106  
 Erwägungsgründe 105, 131  
 Ethikkommission 86  
 EU-Parlament 32 f., 51 f.  
 Europäische Bürgerinitiative 51  
 Europäische Kommission 34, 51  
 Europarat 79  
 European Association of Legislation 27  
 Evaluation 112, 122  
 Evaluationsklausel 97, 122  
 Ewigkeitsgarantie 30, 127  
 externe Beratung 118  
 Fachaufsicht 64  
 Familienbeirat 110  
 federführender Ausschuss 39  
 Fiktion 92  
 finanzielle Auswirkungen *siehe* Auswirkungen auf den Haushaltsplan  
 Flächenbedarf 118  
 flächenmäßige Auswirkungen auf die Umwelt *siehe* Auswirkungen auf die Umwelt  
 Folgenabschätzung 24, 27, 87 f., 106  
 Folgepflicht 67  
 formelle Gesetze 32, 65, 89, 127, 129 f., 133  
 Gebietslücke 48  
 Gebietsreform 54  
 Gefahrenabwehr 63  
 Gegenstand des Antrages 116  
 Gegenzeichnung 40 f.  
 Gehorsamspflicht 67  
 gemischt-öffentliche Unternehmen 72, 127  
 gemischt-wirtschaftliche Unternehmen 72, 127  
 Gender Check-Liste 107  
 Generalklausel 32, 47, 78, 93 f.  
 Gerichtsverfassungsgesetz 45, 50  
 Gesamtkosten 99, 106, 117 f.  
 Geschäftsbereich 58, 60, 64, 68, 103, 119, 127  
 Geschäftsordnung 23, 25, 38 f., 60 f., 67 f., 70 f., 85, 104 f., 114, 130  
 geschlechtsneutrale Formulierungen 101  
 Gesetzblatt 40 f., 102  
 Gesetzbuch 25, 46, 89 f., 104  
 gesetzesauslegende Verwaltungsvorschrift 67, 86  
 Gesetzesentwurf 21, 38, 42 f., 54, 65, 74, 85, 88, 90, 92, 99 ff., 105, 109 f., 113 f., 117, 120, 133  
 Gesetzestext 117, 122

## Stichwortverzeichnis

- Gesetzesvorbehalt 31 ff., 127, 133  
Gesetzgebungsakt 33 f.  
Gesetzgebungskompetenz 33, 35, 37, 41, 53, 75, 80, 123 f., 127  
Gesetzgebungslehre *siehe* Gesetzgebungswissenschaft  
Gesetzgebungsoutsourcing 74  
Gesetzgebungswissenschaft 7, 21, 23 ff. 45, 124, 128  
gesetzliche Beispiele 92  
gesetzliche Vermutung 92  
Gesetz- und Ordnungsblatt 44, 54, 121, 127  
Gewaltenteilung 29 ff., 47, 128  
Gewaltenverschränkung 30, 128  
Gewerkschaft 73, 82, 110  
Gewohnheitsrecht 49, 82  
Gläserne Gesetze 75, 120  
gleichwertige Lebensverhältnisse 37, 126  
Gliederung der Rechtssätze 23, 103  
Große Schuldrechtsreform 89  
Grünbuch 85  
Grundfreiheiten 79  
Grundgedanken 107  
Gubernative 21, 58, 68  
Handbuch der Rechtsförmlichkeit 21, 24, 27, 91, 101 ff., 124, 132  
Handbuch des Bundesministeriums des Innern zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften 24  
Hauptverwaltung 58 f., 63 f., 68, 128, 132  
Hausabstimmung 108, 115  
Hausleitung 118  
Heiliger Stuhl im Vatikan 79  
Homogenitätsprinzip 81, 128  
IKT-Staatssekretärin/IKT-Staatssekretär 110  
Informationsfreiheitsgesetz 69, 120  
Inhaltsverzeichnis 104  
Integrationsauftrag des Grundgesetz 77  
Integrationsausschuss 61  
International Association of Legislation 27  
Ist-Zustand 86 ff.  
juristische Personen des öffentlichen Rechts 56, 58, 62  
Kabinettsbeschluss 38, 120  
Kapitalverkehrsfreiheit 79  
Kapitel 104  
Klarheit des Rechts 40, 90, 93 f.  
Klimacheck 106  
klimafreundlichere Entscheidungsalternativen 106  
Koalitionsvertrag 85, 111  
kollektivrechtlicher Normenvertrag *siehe* Normenvertrag  
Kommission *siehe* Europäische Kommission  
Kommunikation 88, 90, 110, 118  
Kompetenz-Kompetenz 34, 124  
Kompetenz kraft Sachzusammenhangs *siehe* ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz  
König Hammurapi 25  
konkrete Normenkontrolle 46  
konkurrierende Gesetzgebung 36 f., 126  
konsensuale Rechtssetzung 74  
konsolidierte Fassung 102  
Konzeptphase 86, 88  
kooperative Rechtssetzung 74  
Körperschaft des öffentlichen Rechts 42, 56, 58, 62, 65, 125, 128  
Kostenauswirkungen auf Privathaushalte 99, 106, 117  
Kostenauswirkungen auf Wirtschaftsunternehmen 99, 106, 117  
Kosten-Nutzen-Verhältnis 88  
Kurzbezeichnung 102  
Land Brandenburg 43, 54, 107 f., 117, 132  
Ländereigene Verwaltung 42, 128  
Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten 58, 129

- Landesamt für Gesundheit und Soziales  
Berlin 58, 129
- Landesarchiv Berlin 44, 59
- Landesdenkmalamt Berlin 58, 129
- Landesgerichte 45
- Landesoberbehörde *siehe* Sonder-  
behörde
- Landesrechnungshof 59, 129
- landesunmittelbare Körperschaft 62, 64,  
70, 89
- Landesverfassung 21, 23 ff., 46, 53, 70,  
81, 103, 105, 113, 119
- Landesverwaltungsamt Berlin 58, 129
- Landschaftsplan 44
- Legaldefinition 92
- Leitungsebene 108
- lex posterior 37, 123
- Mantelgesetz 89, 100, 102, 124, 126
- materielle Gesetze 65 f., 129
- Migrationsgeschichte 88
- Migrationshintergrund 88, 107, 110
- Mitte des Abgeordnetenhauses 43, 85
- mittelbare Landesverwaltung 62
- mittelbare Staatsverwaltung 56
- Mitzeichnung 116, 118 f.
- nachgeordneter Bereich 67 f., 127
- nachgiebiges Recht 92
- nachträgliche Gesetzesfolgenanalyse  
122
- Natur der Sache *siehe* ungeschriebene  
Gesetzgebungskompetenz
- Naturrechtslehre 129
- Neue Analytische Regelungsfor-  
schung 88
- neue Organisationseinheiten 106
- Neufassung 121
- nicht rechtsfähige Anstalten 58 f., 64, 68,  
125, 127
- Niederlassungsfreiheit 79
- Normenkollision 75
- Normenkontrollrat 100, 111 f., 129
- Normenpyramide 21, 29, 76, 82
- Normenvertrag 82
- Normklarheit 94
- normkonkretisierende Verwaltungsvor-  
schrift 67, 86
- Normprüfstelle 111 f.
- Nummerierung 70, 103, 122
- Oberste Landesbehörde *siehe* Senatsver-  
waltung
- Oberverwaltungsgericht 46
- öffentlichen Anhörung 51
- Öffentlichkeitskommunikation 118
- One-in-one-out-Prinzip 98 ff.
- ordentliche Gesetzgebungsverfahren 34,  
52
- ordentliche Verfahren 33
- Ordnungsaufgaben 63
- Ordnungsbehörde 63
- Organisationsvorschrift *siehe* Verwal-  
tungsvorschrift
- Parlamentsgesetz 31, 65, 80 f., 129, 131
- Partizipationsgesetz 88, 107, 110
- personalwirtschaftliche Konsequenzen  
106
- Pestalozzi Fröbel Haus 63, 132
- Petition 86
- Polizeipräsident in Berlin 58, 129
- Präjudizien 48
- praktische Wirksamkeit *siehe* effet-utile
- Präsidentin/Präsident des Abgeordneten-  
hauses 44, 54, 114 f.
- Präsidium des Abgeordnetenhauses 44
- Pressemitteilung 90, 113, 118, 120
- Primärrecht 34, 76, 79, 105, 126, 129
- private Rechtssetzung 71 ff.
- Problemdarstellung 117
- prospektive Folgenabschätzung 87
- prospektive Gesetzesfolgenabschätzung  
*siehe* prospektive Folgenabschätzung
- Rahmengesetzgebung 35
- Rat 33
- Rat der Bürgermeister 43, 60, 85,  
107–110, 130

## Stichwortverzeichnis

- Rechtsakte, die in einem Gesetzgebungsverfahren zustande kommen 33
- Rechtsbereinigung 97, 121
- rechtsfähige Anstalten 56, 58 f.
- Rechtsfolge 48, 72, 92, 94, 104, 131
- Rechtsfolgenabschätzung 117
- Rechtsförmlichkeit 21, 24, 27, 91, 101 ff., 124, 132
- Rechtsfortbildung 45 ff.
- Rechtsgrundlage 45, 116, 118
- Rechtsnormvorbehalt 78
- Rechtspositivismus 129 f.
- Rechtsprinzipien 48 f.
- Rechtssetzungsakten ohne Gesetzescharakter 33 f.
- Rechtssetzungslehre 8, 23, 29
- Rechtssicherheit 40, 93
- Rechtsstaatsprinzip 30, 40, 93 f.
- Rechtsverordnung 41, 45, 66 f., 81, 85 f., 89, 96, 101, 103–106, 108 ff., 115–118, 120 f., 127, 129 f.
- Rechtsverweigerungsverbot 47
- Referentenentwurf 75, 91, 115, 120
- Regelungsalternative 88
- Regierende Bürgermeisterin/Regierender Bürgermeister 44, 54, 58, 60, 64, 66, 108, 113, 119, 123, 130 f.
- Regierung 50, 58, 113, 129
- Regierungsprogramm 85
- regulierte Selbstregulation 73
- Ressortabstimmung 108 f., 114
- Ressortprinzip 58, 130
- Richterrecht 23, 29, 32, 45 f., 48 f.
- Richterwahlausschuss 50
- Richtlinie 33, 67, 78 f., 89 f., 95, 130 ff., 134
- richtlinienkonforme Auslegung 78, 131
- Rückwirkung 48, 93 f.
- Rundschreiben 7, 65, 69 f., 104, 107, 131
- Sachverständigenrat 86
- Satzung 7, 46, 50, 70, 72, 80 f., 104, 129
- Schlussabstimmung 39, 43
- Schlusszeichnung 109, 115, 119
- Sekundärrecht 34, 76, 127, 131
- Selbstbindung der Verwaltung 67
- Selbstprogrammierung 65
- Selbstregulation 73
- Senat 38, 42 ff., 46, 58 ff., 62–68, 71, 85, 88 f., 95, 107, 109 f., 113, 115 f., 120, 130 f.
- Senatorin/Senator 50, 58, 109, 127, 131
- Senatskanzlei 44, 66, 89, 109, 112, 114, 116–119
- Senatsverwaltung 32, 43 f., 54, 58 f., 62–66, 68 f., 85, 90 f., 103, 106, 108 ff., 112–120, 127 ff.
- Senatsverwaltung für Inneres 43, 64, 69, 103, 108 ff., 114, 116 f., 119
- Senatsverwaltung für Justiz 43 f., 108, 119
- Senatsvorlage 107, 109 f., 115–119
- Senkung oder Erhöhung von Treibhausgasen 106
- Sonderbehörde 58, 64, 68, 127 f.
- Staatsaufsicht 62, 64
- Staatssekretärin/Staatssekretär 109 f., 119
- Stadtstaat 56
- Stammgesetz 101 ff., 123, 132
- Standardkostenmethode 98 f.
- statische Verweise *siehe* Verweise
- Stellungnahme 33, 39, 43, 60, 75 f., 85, 92, 95, 105, 111, 115, 120, 126, 131
- Stellungnahme des Landes Brandenburg 43, 108 f.
- Stellungnahme des Rates der Bürgermeister 85, 107, 130
- Stiftung des öffentlichen Rechts 56, 58, 63, 89, 132
- Stiftung Preußische Schlösser und Gärten 63, 132
- Stiftung Stadtmuseum 63, 132
- Stufenordnung der Rechtsordnung 21, 29, 75

- sunset Regelung *siehe* befristete Rechts-  
sätze  
 Synopse 118  
 Tarifvertrag 73, 82, 94  
 Tarifvertrag der Länder 82  
 Tatbestand 32, 48, 92 f., 131  
 Teile 104  
 teleologische Reduktion 48  
 Territorialplebiszite 52  
 TV-L *siehe* Tarifvertrag der Länder  
 Übermaßverbot 95  
 Überschrift des Paragrafen 104  
 Überschrift des Vorblattes 116  
 Überschrift eines Gesetzes *siehe* Über-  
schriften der Rechtssätze  
 Überschriften der Rechtssätze 102  
 Überweisung 39, 43  
 Umsetzungsfrist 78, 131 f., 134  
 Unberührtheitsklauseln 93  
 unbestimmter Rechtsbegriff 93  
 ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz  
37 f.  
 unmittelbare Landesverwaltung 58 f., 61,  
68, 132  
 unmittelbare Staatsverwaltung 56  
 unmittelbare Wirkung 78, 131 f.  
 Unterabschnitt 29, 32, 104  
 Verband 7 f., 29, 72 f., 75, 82, 85, 92, 97,  
110, 113 f., 117, 120  
 Verfahrensregeln 21, 92  
 Verfassungsbeschwerde 46  
 Verfassungsgerichtshof 46  
 Verfassungsorgan mit beratender Funktion  
*siehe* Rat der Bürgermeister  
 Verfügung *siehe* Verwaltungsvorschrift  
 Verhältnismäßigkeit 95  
 Verkündung 40 f., 44, 66, 74, 121 f.  
 Verkündungsformel *siehe* Verkündung  
 Vermittlungsausschuss 39  
 Verordnung 33, 131 f., 134  
 Verschweigen 119  
 Vertragsgesetz 80, 103  
 Vertraulichkeit 113  
 Verwaltungsrichtlinie 67  
 Verwaltungsvorschrift 7, 21, 24, 27, 32 ff.,  
37, 40 ff., 54, 60, 62–72, 76, 85 ff., 89,  
101–104, 106, 110, 112 f., 115, 120 ff.,  
128, 130–133  
 Verweise 93 f.  
 Völkerrecht 40, 79 f., 133  
 Völkerrechtssubjekt 79, 133  
 Volksabstimmung 53 f., 133  
 Volksbegehren 43, 53 ff., 65, 95, 105, 133  
 Volksentscheid 53 ff., 85, 105, 133  
 Volksinitiative 53 ff., 133  
 Volkssouveränität 29 ff., 49, 125, 133  
 Volkswille 30  
 Vorbehalt des Gesetzes *siehe* Gesetzes-  
vorbehalt  
 Vorbehalte 119  
 Vorblatt 100, 107, 109, 116 f.  
 Vorhersehbarkeit 94  
 Vorlage 38 f., 55, 60, 75, 89, 102, 107,  
109, 115 ff., 130  
 Vorlage an das Abgeordnetenhaus 116 f.  
 Vorlage zur Beschlussfassung 116  
 Vorlage zur Kenntnisnahme 116  
 Vorrang des Gesetzes 31, 37, 79 f., 134  
 Vorschlagsrecht 34, 50  
 Vorverfahren 38 f.  
 Vorwirkung 78, 134  
 Wahlberechtigung 43  
 Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftsein-  
heit 37, 126  
 Weimarer Reichsverfassung 82  
 Weißbuch 85  
 Welthandelsorganisation 79  
 Wesentlichkeitsprinzip 32  
 Wissenschaftlerinnen/Wissenschaftler  
92  
 wissenschaftliches Gremium 86  
 Zitiergebot 96  
 Zuständigkeit 34 f., 41, 55 f., 58, 63 f., 68,  
91 f., 103, 116, 118, 124, 127, 132

## Stichwortverzeichnis

Zuständigkeitsregeln 92

Zustimmungsgesetz 39

Zweck einer Regelung 41, 48 f., 62, 95,  
107, 112, 130

Zweidrittelmehrheit 39, 43, 60, 89

zweite Lesung *siehe* Beratung im Abge-  
ordnetenhaus

zwingendes Recht 72, 92



Die Verwaltung erstellt unzählige Gesetze, die im Parlament verabschiedet werden. Darüber hinaus erlässt sie aus eigener Kraft Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften und Rundschreiben. Mit Theorie und Praxis dieser redaktionellen Tätigkeit befasst sich die Rechtssetzungslehre bzw. Gesetzgebungslehre.

Antje Tölle bereitet die Rechtsmaterie erstmals wissenschaftlich systematisch für die Rechtssetzung in Berlin auf. Damit ist dieses Werk ein Handbuch für Legisten, die Wissenschaft, Mitglieder der Parlamente und Stakeholder des Gesetzgebungsprozesses (wie Verbände und Interessensvertretungen) und zugleich ein Lehrbuch für Studierende. Das Buch füllt eine bisher bestehende Lücke und konzentriert sich auf das Berliner Verfahren. Gleichzeitig blickt es nach Europa und auf die Bundesebene, um die gegenseitige Bedingung und Abhängigkeit darzustellen.

Die Verfasserin verfügt als ehemalige Bundesbeamtin der Ministerialverwaltung über eigene praktische Rechtssetzungserfahrungen und promovierte in der Rechtsgeschäftslehre über interessengerechte Gesetzgebung.

---