

Beiträge zum Parlamentsrecht

Band 12

**Grundlagen und Prinzipien
des legislatorischen Einleitungsverfahrens
nach dem Grundgesetz**

Von

Dr. Martin Schürmann



Duncker & Humblot · Berlin

MARTIN SCHÜRMAN

**Grundlagen und Prinzipien
des legislatorischen Einleitungsverfahrens
nach dem Grundgesetz**

Beiträge zum Parlamentsrecht

Herausgegeben von Norbert Achterberg

Band 12

**Grundlagen und Prinzipien
des legislatorischen Einleitungsverfahrens
nach dem Grundgesetz**

Von

Dr. Martin Schürmann



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Die Arbeit wurde ausgezeichnet mit dem
„Carl-Sonnenschein-Gedächtnis-Preis“ 1987

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Schürmann, Martin:

Grundlagen und Prinzipien des legislatorischen
Einleitungsverfahrens nach dem Grundgesetz / von
Martin Schürmann. – Berlin: Duncker u. Humblot,
1987.

(Beiträge zum Parlamentsrecht; Bd. 12)

ISBN 3-428-06313-9

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1987 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin 61

Druck: Werner Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISBN 3-428-06313-9

Geleitwort

Die Aufnahme dieses Buches in die Reihe „Beiträge zum Parlamentsrecht“ bedarf, vom Thema her gesehen, der Erläuterung. Denn das Parlament ist am Gesetzgebungseinleitungsverfahren, wenn man einmal davon absieht, daß die Initiative auch von „der Mitte“ des Parlaments ausgehen kann, nur als Adressat des Gesetzentwurfs beteiligt. Allein dies reicht indessen schon aus, um das Thema für die Beitragsreihe interessant zu machen, denn in jedem Fall, wer auch immer Gesetzesinitiator sein mag, entsteht ein Rechtsverhältnis zum Parlament.

Hinzu kommt, daß sich die Literatur dem Einleitungsverfahren monographisch bisher kaum zugewandt hat. Friedrich Murhard hat zwar 1833 die Initiative bei der Gesetzgebung behandelt; gefolgt sind ihm aber nur Adolf Wilhelm Graff in seiner Würzburger Dissertation von 1915 und Heinz Holtzheimer in seiner entsprechenden Arbeit von 1933. Alle diese Schriften hat der Verfasser herangezogen.

Schließlich aber ergibt sich die theoretische Einpassung des Bandes in die Schriftenreihe daraus, daß in ihm lediglich das Verfahren beim Erlaß eines formellen Gesetzes oder – da der Verfasser selbst zutreffend auf den inhaltlich offenen Gesetzesbegriff abhebt, nach dem Gesetz der in dem vom Parlament in dem verfassungsrechtlich hierfür vorgesehenen Verfahren erlassene Hoheitsakt ist – „formalisierten“ Gesetzes behandelt wird, nicht dagegen auch Verfassungs- oder Satzunggebung.

Schürmann geht allen verfassungs- und parlamentsrechtlichen Fragen, die sich im Zusammenhang mit dem von ihm behandelten Gegenstand ergeben, umfassend nach. Das erste der drei Stadien des Gesetzgebungsprozesses – Einleitung, Beratung, Entwurf – wird damit in wissenschaftlich ertragreicher Weise aufbereitet.

Norbert Achterberg

Vorwort

Im Rahmen des unverändert großen wissenschaftlichen Interesses an einer Durchleuchtung der Gesetzgebung als staatlicher Leitungsaufgabe versteht sich die Untersuchung der „Grundlagen und Prinzipien des legislatorischen Einleitungsverfahrens nach dem Grundgesetz“ als ein Beitrag, der einen bisher eher vernachlässigten Aspekt des Entstehungsprozesses von Gesetzen zu durchdringen versucht. Methodischer Ausgangspunkt ist dabei die verfassungsrechtliche Analyse, eventuelle (verfassungs-)politische Implikationen werden berücksichtigt.

Die Abhandlung ist im Wintersemester 1986/87 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel als Dissertation angenommen worden. Rechtsprechung und Literatur aus dem Jahre 1987 konnten teilweise noch eingearbeitet werden. Mein besonderer Dank gilt meinem verehrten akademischen Lehrer, Herrn Professor Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, sowohl für die fachliche Betreuung dieser Arbeit als auch die wohlwollende Förderung, die ich während meiner langjährigen wissenschaftlichen Tätigkeit an seinem Lehrstuhl erfahren habe. Dank schulde ich auch unserem früheren Lehrstuhlassistenten, Herrn Professor Dr. Jürgen Makswit, der mich stets in freundschaftlicher Verbundenheit unterstützt hat. Die Erstellung der Arbeit wurde von der Christian-Albrechts-Universität und dem Land Schleswig-Holstein durch die Gewährung eines Promotionsstipendiums großzügig gefördert; das Bundesministerium des Innern beteiligte sich an den Druckkosten und trug so zur Veröffentlichung in dieser Form bei. Schließlich danke ich Herrn Professor Dr. Norbert Achterberg für die Aufnahme der Arbeit in die von ihm herausgegebene Reihe „Beiträge zum Parlamentsrecht“.

Kiel, im Oktober 1987

Martin Schürmann

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung	17
B. Das legislatorische Einleitungsverfahren	24
I. Rechtliche Grundlagen des Einleitungsverfahrens	24
1. Grundgesetzliche Regelung	24
2. Ergänzung durch die Geschäftsordnungen, Arbeitshilfen und die Verfassungspraxis	24
II. Systematischer Standort des Einleitungsverfahrens	27
1. Die Gesetzesinitiative als Teil des Gesetzgebungsverfahrens	27
2. Verhältnis zu anderen Regelungen	29
a) Die Gesetzesinitiative bei den außerordentlichen Gesetzgebungsverfahren	29
aa) Gesetzgebungsnotstand (Art. 81 GG)	29
bb) Verteidigungsfall (Art. 115a ff. GG)	31
b) Abgrenzung des Initiativrechts vom Petitionsrecht	32
3. Die Gesetzesinitiative in den Bundesländern	34
III. Die Gesetzesvorlage als Gegenstand der Initiative	35
1. Begriff und Bedeutung	35
2. Verfassungsrechtliche Anforderungen	39
IV. Das „Einbringen“ der Gesetzesvorlage	43
V. Die Rücknahme von Gesetzesvorlagen	47
1. Rechtliche Grundlagen und Zulässigkeit	47
2. Voraussetzungen und Grenzen	49
a) Voraussetzungen der Rücknahme	49
b) Grenzen der Rücknahme	52
3. Auswirkungen	55
VI. Die Inhaber des Gesetzesinitiativrechts	56
1. Die Initiativträger nach Art. 76 GG	56
a) Bundesregierung, Mitte des Bundestages und Bundesrat	56

b) Unabhängigkeit der Initiativrechte	58
c) Zulässigkeit gemeinsamer Gesetzesinitiativen	59
d) Rang der Gesetzesinitiativen	61
aa) Grundsatz der Gleichrangig- bzw. Gleichwertigkeit	61
(1) Verfassungsrechtliche Herleitung	61
(2) Auswirkungen in der parlamentarischen Praxis	63
(aa) Verbot faktischer Bevorzugung oder Benachteiligung	63
(bb) Verbot normativer Bevorzugung oder Benachteiligung	64
bb) Exklusive Initiativrechte	64
(1) Exekutiver Initiativvorbehalt beim Haushaltsgesetz	65
(2) Exekutiver Initiativvorbehalt bei Völkervertragsgesetzen	66
(3) Exekutiver Initiativvorbehalt bei Art. 29 GG	70
(4) Weitere Ausnahmen aus den Gesichtspunkten der Sachnähe oder der Komplexität	70
2. Statistische Verteilung der Gesetzesinitiativen in der parlamentarischen Praxis	71
3. Sonstige nach dem Grundgesetz berechnigte Gesetzesinitiativträger	76
a) Das Staatsvolk als Initiativträger	76
b) Der Vermittlungsausschuß als Initiativträger	80
c) Die Bundestagsausschüsse als Initiativträger	87
VII. Inhaltliche Schranken des Initiativrechts	90
1. Grundsatz der Entscheidungs- und Gestaltungsfreiheit des Initianten	90
2. Beschränkung des Initiativrechts durch verfassungsrechtliche Kompetenz- normen	92
3. Beschränkungen des Initiativrechts durch die Pflicht zur Gesetzesinitia- tive	92
a) Pflicht zur Gesetzesinitiative aus verfassungsrechtlichen Kompetenz- normen	93
b) Pflicht zur Gesetzesinitiative aufgrund besonderer verfassungsrecht- licher Anordnung	94
aa) Gesetzgebungsaufträge des Grundgesetzes	94
bb) Gesetzgebungsaufträge des Bundesverfassungsgerichts	98
cc) Subjektbezug der Initiativpflicht	101
c) Pflicht zur Gesetzesinitiative aufgrund freiwilliger Selbstbindung	104
d) Pflicht zur Gesetzesinitiative aufgrund ausdrücklicher Aufforderung	107
aa) Rechtliche Qualifizierung und Zulässigkeit	107
bb) Rechtsfolgen schlichter Parlamentsbeschlüsse	108
Anhang zu VII.:	
Die Initiativträger bei der Erfüllung von Gesetzgebungsaufträgen des Grundgesetzes	113

VIII. Der Adressat der legislativen Initiative	125
IX. Pflicht zur Befassung mit der Gesetzesvorlage	128
1. Dogmatische Grundlagen	128
2. Umsetzung und inhaltliche Konkretisierung der Befassungspflicht	131
a) Drucklegung und Verteilung	131
b) Aufnahme in die Tagesordnung	132
c) Behandlung der Gesetzesvorlagen im Bundestag	134
aa) Pflicht zur Sachbehandlung	134
bb) Zulässigkeit der Behandlung durch Ausschüsse	135
d) Zeitliche Absicherung	138
3. Die Umgestaltung der Gesetzesvorlage	141
a) Gestaltungsfreiheit des Bundestages	142
b) Grenzen der Umgestaltung	144
aa) Institutionelle Grenzen	145
bb) Sachliche Grenzen	145
cc) Die Gesetzesvorlage als Maßstab	146
4. Ausnahmen von der Befassungspflicht	148
a) Fehlen der formellen Voraussetzungen	148
b) Inhaltliche Mängel	149
aa) Prüfungskompetenz des Bundestagspräsidenten	149
bb) Kompetenz des Plenums	151
X. Auswirkungen des Diskontinuitätsgrundsatzes auf das legislative Einleitungsverfahren	153
1. Der Grundsatz der Diskontinuität	153
2. Die Auswirkungen der sachlichen Diskontinuität	155
a) Bereits im Bundestag eingebrachte Gesetzesvorlagen	155
b) Noch nicht im Bundestag eingebrachte Gesetzesvorlagen	156
C. Entstehungsgeschichte des Art. 76 GG	
I. Historische Vorläufer der heutigen Initiativregelung	162
1. Die Verfassungen von 1849 und 1871	162
2. Die Weimarer Reichsverfassung von 1919	164
II. Zustandekommen des Art. 76 GG	169
1. Gesetzgebung unter der Besatzung	169
2. Herrenchiemsee-Entwurf und Parlamentarischer Rat	170

III. Bisherige Änderungen des Art. 76 GG 173

1. Das 18. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes 173

2. Das 23. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes 176

Literaturverzeichnis 179

Sachverzeichnis 196

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	= am Anfang
a. a. O.	= am angegebenen Orte
abw.	= abweichend
a. E.	= am Ende
ÄndG	= Änderungsgesetz
a. F.	= alte Fassung
AK	= Alternativkommentar
Anm.	= Anmerkung
AO	= Abgabenordnung
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
arg.	= argumentum
Art.	= Artikel
BayVBl.	= Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	= Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BB	= Betriebsberater
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BGH	= Bundesgerichtshof
BHO	= Bundeshaushaltsordnung
BK	= Bonner Kommentar
BRat	= Bundesrat
BReg	= Bundesregierung
BStBl.	= Bundessteuerblatt
BT	= Bundestag
BVerfGE	= Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	= Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwGE	= Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts
ders.	= derselbe
dies.	= dieselbe(n)
Diss.	= Dissertation
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
Drucks.	= Drucksache
Dt.	= Deutsch(es)
DV	= Deutsche Verwaltung (später DÖV)
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	= Deutsche Verwaltungspraxis

E	= Entscheidung
EStG	= Einkommenssteuergesetz
EWG	= Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	= folgende (Singular)
FamRZ	= Zeitschrift für das gesamte Familienrecht
ff.	= folgende (Plural)
FG	= Festgabe (für)
Fn.	= Fußnote
Franz.	= französisch
FS	= Festschrift (für)
G	= Gesetz
GBI.	= Gesetzblatt
gem.	= gemäß
GG	= Grundgesetz vom 23. Mai 1949
ggf.	= gegebenenfalls
GGO	= Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GMBL.	= Gemeinsames Ministerialblatt
GO	= Geschäftsordnung
HA	= Hauptausschuß
HA-Steno	= Stenographische Mitschriften des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates
HChE	= Herrenchiemsee-Entwurf
HdbDStR	= Handbuch des Deutschen Staatsrechts
h. M.	= herrschende Meinung
Hrsg.	= Herausgeber
HS	= Halbsatz
i. d. F.	= in der Fassung
i. d. S.	= in diesem Sinne
i. e. S.	= im engeren Sinne
i. S. v.	= im Sinne von
Ital.	= italienisch
i. V. m.	= in Verbindung mit
i. w. S.	= im weiteren Sinne
JA	= Juristische Arbeitsblätter
JöR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JR	= Juristische Rundschau
Jura	= Juristische Ausbildung
JuS	= Juristische Schulung
JZ	= Juristenzeitung
KStG	= Körperschaftssteuergesetz
lat.	= lateinisch

Lds.	= Landessatzung
lit.	= Buchstabe
LS	= Leitsatz
m. a. W.	= mit anderen Worten
MdB	= Mitglied des Bundestages
MDR	= Monatsschrift für Deutsches Recht
m. w. Nachw.	= mit weiteren Nachweisen
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	= Nummer
NVwZ	= Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZA	= Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht
OVG	= Oberverwaltungsgericht
Preuß.	= Preußisch(er)
Prot.	= Protokoll
PVS	= Politische Vierteljahresschrift
Rdn.	= Randnummer
RGBl.	= Reichsgesetzblatt
RT	= Reichstag
RV	= Reichsverfassung vom 16. April 1871
S.	= Seite
Sitz. Prot.	= Sitzungsprotokoll
sog.	= sogenannte(r)
Sten. Ber.	= Stenographischer Bericht
Steno. Prot.	= Stenographisches Protokoll
StGH	= Staatsgerichtshof
StuKV	= Staats- und Kommunalverwaltung
u. a.	= unter anderem
u. U.	= unter Umständen
Verf.	= Verfassung
Verhdlgen.	= Verhandlungen
VermA	= Vermittlungsausschuß
VG	= Verwaltungsgericht
VGH	= Verwaltungsgerichtshof
vgl.	= vergleiche
Vorbem.	= Vorbemerkung
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WP	= Wahlperiode
WRV	= Weimarer Reichsverfassung
ZaöRV	= Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	= zum Beispiel
ZG	= Zeitschrift für Gesetzgebung

ZgStW	= Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZMR	= Zeitschrift für Miet- und Raumrecht
ZParl	= Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik
z. T.	= zum Teil

A. Einführung

Unter den klassischen Staatsfunktionen hat die Gesetzgebung schon frühzeitig den wichtigsten Rang eingenommen¹. Ihre hervorgehobene Position in der verfassungsmäßigen Ordnung des Grundgesetzes erschließt sich von der Aufgabe her, die ihr durch das Grundgesetz vorgegeben ist. „Parlamentarische Gesetzgebung soll im Rahmen der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung die grundlegenden und grundsätzlichen Entscheidungen des Gemeinwesens regeln“².

In allen parlamentarisch-demokratischen Staaten des Industriezeitalters läßt sich – ausgelöst durch zunehmende öffentliche Anstrengungen zur Daseinsvorsorge und wachsende Technisierung – eine Tendenz zur „Vergesetzlichung“ erkennen. Damit gewinnen Gesetze auch quantitativ immer mehr an Bedeutung³. Allenthalben regeln Gesetze das Leben der Bürger und prägen entscheidend das Gesicht eines Staates. Nicht zu Unrecht wird behauptet, daß ein demokratisches, rechts- und sozialstaatliches sowie föderalistisches Gemeinwesen seiner Natur nach ein Gesetzesstaat sein muß⁴. Das Gesetz als spezifisches Ordnungsmittel des (Rechts-)Staates bestimmt Rechte und Pflichten von Individuum und Gemeinschaft sowie der Exekutive und Judikative (vgl. Art. 20 III, 97 I des Grundgesetzes⁵)⁶; es ist damit nicht zuletzt sichtbarer Ausdruck politischer Macht.

Im Rahmen der grundgesetzlichen Ordnung bedürfen Gesetze daher einer entsprechenden demokratischen Legitimation (vgl. Art. 20 II GG), die sie zumindest in formeller Hinsicht aus der Einhaltung eines bestimmten, verfassungsrechtlich determinierten Entstehungsprozesses und besonders qualifi-

¹ Siehe nur Stern, II § 37 I 2 (S. 560); Schneider, Rdn. 1; Mattern, S. 51 („Die Gesetzgebung ist der Pulsschlag des Parlaments. An ihrer Stetigkeit kann man die Ordnung und das Funktionieren eines Staates ablesen“.).

² BVerfGE 45, 297, 331/332 unter Bezugnahme auf E 33, 125, 158f.; auch Hesse, Rdn. 503 und Schmidt-Bleibtreu / Klein, Vorb. vor Art. 70 Rdn. 1 (S. 746/747) m. w. Nachw. aus der Literatur.

³ Siehe hierzu nur Hesse, Rdn. 502ff.; Ley, DVP 1981, 49; Strätling, S. 8; Prior, S. 184; auch das Geleitwort der Herausgeber zur neu erschienenen Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) Heft 1, 1986, S. 1.

⁴ Siehe nur von Münch, Art. 70 Rdn. 3 m. w. Nachw. zur Gesetzgebung im Rechtsstaat; Ley, DVP 1981, 49; auch Hesse, Rdn. 194.

⁵ Im folgenden nur noch GG genannt.

⁶ Hill, S. 38; ders., Jura 1986, 286, 288 spricht insoweit von einer „Leitfunktion“ gegenüber der vollziehenden und der rechtsprechenden Gewalt.

zierten Hervorbringungsorganen ableiten⁷. Dieser durch die Geschichte zu belegende Umstand findet auch im Grundgesetz seine Bestätigung⁸. Jedes Gesetz muß durch den Bundestag, d. h. ein vom Volk unmittelbar gewähltes oberstes Verfassungsorgan, in einem sorgfältig ausgestalteten rechtsstaatlichen – teils komplizierten und aufwendigen – Verfahren erlassen werden. Hierdurch unterscheidet es sich von anderen Formen der Rechtserzeugung und erlangt seinen besonderen, abstrakt-normativen Rang, seine Verbindlichkeit und seine hohe Autorität⁹.

Gleichzeitig stellt aber die Gesetzgebung, respektive ihr Entstehungsprozeß auch eines der Kernprobleme des modernen Staates dar¹⁰; nicht immer wird nämlich das Gesetzgebungsverfahren in der Praxis den hohen verfassungsrechtlichen Qualitätsanforderungen gerecht, so daß mitunter schon von einem „Niedergang des Gesetzgebungsverfahrens“ die Rede war¹¹.

Die Behandlung von Problemen aus dem Bereich der Gesetzgebung gehörte in den ersten Jahren unserer Verfassung eher zu den „Stiefkindern der juristischen Wissenschaft und Literatur und teilte damit das Schicksal des allgemeinen Parlamentsrechts, das nur selten eine wissenschaftliche Würdigung fand“¹². Erst in jüngerer Zeit gewinnt sie zunehmend an Bedeutung¹³. In Wissenschaft und Praxis findet eine Auseinandersetzung mit den vielfältigen Fragestellungen der Rechtsgewinnung unter den verschiedensten Aspekten statt. Die Tendenz zur festen Etablierung der „*Gesetzgebungslehre*“ als eigenständiger Wissenschaftsdisziplin ist dabei ebenso unverkennbar¹⁴ wie die gegenwärtig stetig anschwellende Zahl einschlägiger Publikationen¹⁵. Der

⁷ Siehe nur Hill, S. 38 m.w.Nachw.; Pestalozza, Formenmißbrauch, S. 159 („Das Verfahren konstituiert das Gesetz.“); grundlegend und umfassend Luhmann, u. a. S. 15f., 174ff.

⁸ Starck, S. 157.

⁹ Katz, Rdn. 420; Starck, S. 157, Grawert, Jura 1982, 300, 305.

¹⁰ Von Münch, Art. 70 Rdn. 3.

¹¹ So der Titel eines Aufsatzes von H. Schneider, FS Müller, S. 421 ff.

¹² Kleinrahm, AöR 79 (1953/54), 137; auch Karpen, AöR 108 (1983), 450 („Aschenbrödel-Dasein“).

¹³ Siehe nur Schulze-Fielitz, ZG 1 (1986), 87 („Gesetzgebung als wissenschaftliches Thema scheint zu haussieren.“); auch Karpen, ZG 1 (1986), 5; Schreckenberger, S. 5 (Vorwort) („Probleme der Gesetzgebung sind zu einem bevorzugten Gegenstand der öffentlichen Kritik und der wissenschaftlichen Erörterung geworden.“)

¹⁴ Siehe Achterberg, ZG 3 (1986), 221, 222 sowie u. a. die Bestandsaufnahmen von Hill, Jura 1986, 57ff.; Karpen, ZG 1 (1986), 5ff.; Wyduckel, DVBl. 1982, 1175ff.; Krems, S. 21ff., der sich eingehend mit dem Begriff „Gesetzgebungslehre“ auseinandersetzt.

¹⁵ Grundlegend hierzu etwa Noll, Gesetzgebungslehre, 1973; Rödiger (Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, 1976; Krems, Grundfragen der Gesetzgebungslehre, 1979; Winkler / Schilcher, Gesetzgebung, 1981; Öhlinger, Methodik der Gesetzgebung, 1982; Schneider, Gesetzgebung, 1982; Schreckenberger (Hrsg.), Gesetzgebungslehre, 1985; umfangreiche weitere Nachweise u. a. bei Karpen, ZG 1 (1986), 5ff.; Hill, S. 1ff.; ders., Jura 1986, 57; Schulze-Fielitz, ZG 1 (1986), 87, 88 Fn. 3; Gusy,

Themenkreis der „Gesetzgebungslehre“ ist interdisziplinär und fordert neben Politik-, Wirtschafts-, Sozial- und Sprachwissenschaften insbesondere auch die Rechtswissenschaft mit ihren Fachrichtungen Verfassungsrecht, Rechtstheorie, Rechtsphilosophie und Rechtssoziologie zur Zusammenarbeit heraus¹⁶. Dabei wird es weithin als Bedürfnis empfunden, das Verfahren der Gesetzesschaffung und der Ausgestaltung grundsätzlich zu behandeln¹⁷.

Eine Untersuchung der Probleme des legislatorischen (oder auch „legislativen“) Einleitungsverfahrens nach Art. 76 GG darf insofern als Beitrag zu diesen verstärkten Bemühungen der Wissenschaft verstanden werden, die Gesetzgebung als staatliche Leitungsaufgabe zu durchleuchten, zu methodisieren und damit letztlich zu verbessern. Sie wird sich allerdings entgegen den überwiegend rechtsphilosophischen, rechtssoziologischen, rechts- und normtheoretischen Ansätzen in erster Linie auf die verfassungsrechtlichen Determinanten zu beziehen haben und dabei bestrebt sein, den bisher von der Gesetzgebungslehre vernachlässigten Gesetzesentstehungsprozeß¹⁸, speziell bezüglich der Einleitungsphase zu analysieren. Obgleich die meisten verfassungsrechtlichen Darstellungen das Gesetzgebungsverfahren ansprechen, wird gerade das Einleitungsverfahren mit seinen vielfältigen Fragestellungen oft nur sehr cursorisch abgehandelt¹⁹. Lediglich einige, überwiegend ältere Monographien nehmen sich eingehender dieses Themas an²⁰; neuere Literatur, die speziell das Einleitungsverfahren zum Gegenstand hat, gibt es – soweit ersichtlich – nicht. Die formelle Bedeutung des legislativen Einleitungsverfahrens besteht in der Anstoß- und Eröffnungsfunktion für den gesamten Entstehungsprozeß eines Gesetzes, da hier das Initiativrecht zur Ausübung gelangt²¹. Dieser Verfahrensabschnitt wird damit zur unverzichtbaren Nahtstelle bei der Umsetzung politischer Konzeptionen in die Rechtswirklichkeit. Ohne eine entsprechende Gesetzesinitiative kann der politische Wille nicht allgemein verbindliches Gesetz werden; er bleibt nur politisches Programm.

ZRP 1985, 291; Achterberg, DÖV 1982, 976; Wyduckel, DVBl. 1982, 1175 ff.; Schneider, Rdn. 2 ff.; siehe auch die Auswahlbibliographie zur Gesetzgebungslehre bei Schreckenberger, a. a. O., S. 187 - 201. Speziell zur Entwicklung der Gesetzgebungslehre in Österreich Stelzer, ZG 2 (1986), 101 ff. und in der Schweiz Keller, ZG 3 (1986), 197 ff.

¹⁶ Hill, S. 3 ff.; Meßerschmidt, Jura 1985, 218.

¹⁷ Siehe etwa Schneider, Rdn. 1 a. E.

¹⁸ Dieses Defizit beklagen u. a. die Herausgeber der Zeitschrift für Gesetzgebung in ihrem Vorwort, ZG 1 (1986), 3; siehe auch Schulze-Fielitz, Das Parlament als Organ der Kontrolle im Gesetzgebungsprozeß, S. 73/74; hierzu Kilian, DVBl. 1985, 516, 517.

¹⁹ Vgl. auch Ziller, FS Schnellknecht, S. 135, 136 („Der Initiativtätigkeit ist dagegen bisher nur vergleichsweise geringe Aufmerksamkeit geschenkt worden . . .“).

²⁰ Siehe z. B. Holtzheimer, Die Gesetzesinitiative in Deutschland, Königberg 1933; Graff, Das Recht und die Praxis der Gesetzgebungsinitiative in Deutschland, Würzburg 1915; Murhard, Die Initiative bei der Gesetzgebung, Kassel 1833.

²¹ Siehe auch Piepenstock, S. 9 unter Bezugnahme auf Triepel, AöR 39 (1920), 456, 497.