

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1598

Legistische Grundrechtskontrolle

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

Von

Marcel Jäkel



Duncker & Humblot · Berlin

MARCEL JÄKEL

Legistische Grundrechtskontrolle

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1598

Legistische Grundrechtskontrolle

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

Von

Marcel Jäkel



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
hat diese Arbeit im Jahr 2025 als Dissertation angenommen.

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.

Alle Rechte vorbehalten

© 2026 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: 3w+p GmbH, Rimpf

Druck: Beltz Grafische Betriebe GmbH, Bad Langensalza

ISSN 0582-0200

ISBN 978-3-428-19839-9 (Print)

ISBN 978-3-428-59839-7 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,
12165 Berlin, Germany | E-Mail: info@duncker-humblot.de
Internet: <https://www.duncker-humblot.de>

Inhaltsübersicht

Einleitung	35
A. Der Gegenstand der Untersuchung	38
I. Die Aktualität und der Gegenstand der Thematik	38
II. Die Spezifizierung und Eingrenzung der Thematik	47
III. Die faktische Präponderanz der Administrative	49
B. Die Ziele der Untersuchung	51
C. Der Gang der Untersuchung	52

1. Kapitel

Grundrechtskontrolle und internes Rechtsetzungsverfahren	54
A. Terminologische Festlegungen	55
I. Die begriffliche Inbezugnahme von Grundrechten und Menschenrechten	55
II. Die Begriffe der Rechtsetzung und der Gesetzgebung	57
III. Der Fokus auf die (prä-)legislative bzw. legistische Betrachtung	59
B. Präventive und reaktive Grundrechtskontrolle (<i>ex ante</i> und <i>ex post</i>)	60
I. Nachgelagerte Grundrechtskontrolle (<i>ex post</i> -Kontrolle)	60
II. Vorgelagerte Grundrechtskontrolle (<i>ex ante</i> -Kontrolle)	68
C. Methoden und Technik der Normbildung und Rechtsetzung	79
I. Rechtsetzungsmethoden und Rechtsetzungstechnik	83
II. Verfassungs- und primärrechtliche Rechtsetzungslehre	84
III. Bedeutung des Initiativverfahrens im Normbildungsprozess	86
IV. Ansprüche an Gesetzentwürfe und ihre Entstehung	102
V. Methodisierung, Operationalisierung und Systematisierung der Kontrolle	113
D. Die Dimensionen der Verpflichtung	119
I. Legistische Grundrechtskontrolle als moralisches Gebot	119
II. Legistische Grundrechtskontrolle als rechtliche Verpflichtung	121
III. Legistische Grundrechtskontrolle als Ausdruck politischer Selbstverpflichtung und Rationalität	121
E. Zusammenfassung	122

2. Kapitel

Grundrechtskontrollen in den Rechtsetzungsverfahren der Europäischen Union	125
A. Grundrechtsschutz und Rechtsetzung auf Unionsebene	126
I. Das Mehrebenengefüge des Grund- und Menschenrechtsschutzes	127
II. Grundlagen des unionalen Grundrechtsschutzes	133
III. Grundlagen der unionalen (Sekundär-)Rechtsetzung	147
B. Das legislative Initiativrecht der Europäischen Kommission	177
I. Anwendungsbereich	180
II. Einschränkungen und Relativierungen	182
III. Materielle Bedeutung	196
IV. Praktische Ausgestaltung	200
V. Zusammenfassung und Einordnung	220
C. Grundrechtsspezifische Ausgestaltung der Initiativberechtigung	224
I. Entwicklung des legistischen (Grundrechts-)Kontrollverfahrens	225
II. Stufen des Prüfungsvorgehens im (prä-)legislativen Prozess	251
III. Inhalt und Umfang der grundrechtlichen Auseinandersetzung	350
D. Verfahren der kommissionellen Rechtsetzung	369
I. Rechtsetzung durch die Europäische Kommission	370
II. Delegationsgrenzen und Grundrechtsrelevanz	375
III. Geltung der legistischen Grundrechtskontrolle	378
E. Grundrechtskontrolle durch Parlament, Rat und Mitgliedstaaten	381
I. Grundrechtskontrolle durch das Europäische Parlament	383
II. Grundrechtskontrolle durch den Rat	395
III. Grundrechtskontrolle durch die Mitgliedstaaten	410
IV. Grundrechtskontrolle durch die Agentur der EU für Grundrechte (FRA)	417
F. Exkurs: Methodisch-systematische Grundrechtskontrolle in anderen Hand- lungsbereichen	422
I. Ausarbeitung und Erlass von Beschlüssen und administrativen Maßnahmen ...	422
II. Vornahme von Realakten	423
III. Unionale Außenbeziehungen	424
IV. Aushandlung und Abschluss völkerrechtlicher Verträge (insb. Handelsabkom- men)	425
V. Intergouvernementale europäische Zusammenarbeit	426
G. Ergebnis – Legistische Grundrechtskontrolle: (K)ein kollaborativer Prozess ...	426

3. Kapitel

Grundrechtskontrolle in der Bundes- und Landesgesetzgebung	431
A. Bundesgesetzgebungsverfahren	433
I. Gesetzgebung auf Bundesebene	433
II. Legislatives Initiativrecht der Bundesregierung	439
III. Stufen und Inhalt des Prüfungsvorgehens im (prä-)legislativen Prozess	451
IV. Grundrechtskontrolle durch Bundestag, Bundesrat und Bundespräsidialamt	502
V. (Bundes-)Exekutive Rechtsetzung	516
VI. Vorgehen in anderen Handlungsbereichen	520
VII. Zusammenfassung: Interne Grundrechtskontrolle im Gesetzgebungsverfahren	520
VIII. Reformvorschläge für eine kollaborative legitistische Grundrechtskontrolle	521
B. Landesgesetzgebungsverfahren	524
I. Gesetzgebung auf Landesebene	525
II. Legislatives Initiativrecht und Präponderanz der Landesregierungen	527
III. Instrumente der Gesetzes- und Grundrechtskontrolle in den Ländern	530
C. Rechtsetzung im Wege kommunaler und funktionaler Selbstverwaltung	539
D. Zusammenfassung und Zwischenergebnis	540

4. Kapitel

Dimensionen der Verpflichtung und Zwecke der legitistischen Grundrechtskontrolle	542
A. Dimensionen der Verpflichtung und Justiziabilität	542
I. Legistische Grundrechtskontrolle als politische Selbstverpflichtung	543
II. Legistische Grundrechtskontrolle als moralisches Gebot	544
III. Legistische Grundrechtskontrolle als rechtliche Verpflichtung	545
IV. Ergebnis	587
B. Systematisierung und Methodisierung der legitistischen Grundrechtskontrolle	589
I. Unionale Rechtssetzungsverfahren	589
II. Nationale Gesetzgebungsverfahren	592
C. Legitimations- und Transparenzgewinn	592
I. Öffentlichkeitsbezogener Transparenz- und Legitimationsgewinn	594
II. Transparenzgewinn für andere (Unions-)Organe	596
III. Zusammenfassung	597
D. Etablierung einer „Kultur der Grundrechte“	598
I. Begriff der Grundrechtskultur und unionales Grundrechtskulturverständnis	599
II. Kultur der Grund- und Menschenrechte als Aspekt der Menschenrechts-(aus-)bildung	600

III. Grundrechtsmainstreaming	615
E. Ergebnis	618
Zusammenfassung	620
Literaturverzeichnis	624
Dokumentenverzeichnis	707
Stichwortverzeichnis	733

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	35
A. Der Gegenstand der Untersuchung	38
I. Die Aktualität und der Gegenstand der Thematik	38
1. Der grundrechtliche Rechtsetzungsdiskurs	38
2. Die gerichtliche Aufhebung grundrechtswidriger Gesetze bzw. Rechtsakte	41
3. Zwischenergebnis und Bedeutung für gegenständliche Untersuchung	45
II. Die Spezifizierung und Eingrenzung der Thematik	47
III. Die faktische Präponderanz der Administrative	49
B. Die Ziele der Untersuchung	51
C. Der Gang der Untersuchung	52

1. Kapitel

Grundrechtskontrolle und internes Rechtsetzungsverfahren	54
A. Terminologische Festlegungen	55
I. Die begriffliche Inbezugnahme von Grundrechten und Menschenrechten	55
II. Die Begriffe der Rechtsetzung und der Gesetzgebung	57
III. Der Fokus auf die (prä-)legislative bzw. legislative Betrachtung	59
B. Präventive und reaktive Grundrechtskontrolle (<i>ex ante</i> und <i>ex post</i>)	60
I. Nachgelagerte Grundrechtskontrolle (<i>ex post</i> -Kontrolle)	60
1. Begrenzte Überprüfungskompetenz im nationalen Recht	61
2. Begrenzte Überprüfungskompetenz im Unionsrecht	62
a) Prärogativen und eingeschränkte Kontrolldichte	63
b) Begrenzter Individualrechtsschutz und sachgebietsbezogene Kompetenz-	
ausnahmen	65
aa) Begrenzter (grundrechtlicher) Individualrechtsschutz	65
bb) Sachgebietsbezogene Jurisdiktionsfreiräume	67
3. Zwischenergebnis zur <i>ex post</i> Grundrechtskontrolle	68
II. Vorgelagerte Grundrechtskontrolle (<i>ex ante</i> -Kontrolle)	68
1. Die Grundrechtsbindung des Gesetzgebers	69
2. Verfahren und Maßnahmen legislatischer Grund-/Menschenrechtskontrolle ..	73
a) Präventive (abstrakte) Normenkontrolle und Gutachtenverfahren	73

b) Gesetzeskontrollen durch Staatsräte und parlamentarische Komitees	74
c) Gesetzeskontrollen durch nationale Menschenrechtsinstitute	77
d) Exkurs: Vorabprüfung von Volksentscheiden	78
3. Zwischenergebnis	79
C. Methoden und Technik der Normbildung und Rechtsetzung	79
I. Rechtsetzungsmethoden und Rechtsetzungstechnik	83
II. Verfassungs- und primärrechtliche Rechtsetzungslehre	84
III. Bedeutung des Initiativverfahrens im Normbildungsprozess	86
1. Tatsächliche Verteilung der Initiativen	88
a) Bundesebene	88
b) Länderebene	90
c) Unionsebene	91
d) Zwischenergebnis	91
2. Faktische Gesetzgebung bzw. Rechtsetzung	91
a) Regelungsziel und Regelungsauftrag	92
b) Regelungsinhalt („faktische Formulierungsherrschaft“ der Bürokratie) . . .	92
c) Politische Entscheidung	96
d) Wirkungs- und Erfolgskontrolle (<i>ex post</i> -Evaluation)	96
e) Zwischenergebnis	97
3. Komplexität von Regelungsmaterien und politischer/faktischer Zeitdruck . . .	98
a) Unzureichende Debatte und politischer/faktischer Zeitdruck	98
b) (Zunehmende) Komplexität von Regelungsmaterien	100
IV. Ansprüche an Gesetzentwürfe und ihre Entstehung	102
1. Praktische Ansätze: „Gute Gesetzgebung“, „Bessere Rechtsetzung“ und „Good Governance“	102
a) Unionale Ebene	104
aa) Interinstitutionelle Bemühungen	104
bb) Maßnahmen der Europäischen Kommission	107
b) Nationale Ebene (Bundes- und Länderinitiativen)	110
c) Zusammenfassung	112
2. Grund- und menschenrechtliche Aspekte	113
V. Methodisierung, Operationalisierung und Systematisierung der Kontrolle	113
1. Rechtsetzung als Aspekt juristischer Methoden, Methodik und Methodologie	114
2. Methodisierung, Operationalisierung und Systematisierung	117
D. Die Dimensionen der Verpflichtung	119
I. Legistische Grundrechtskontrolle als moralisches Gebot	119
II. Legistische Grundrechtskontrolle als rechtliche Verpflichtung	121
III. Legistische Grundrechtskontrolle als Ausdruck politischer Selbstverpflichtung und Rationalität	121
E. Zusammenfassung	122

*2. Kapitel***Grundrechtskontrollen in den Rechtsetzungsverfahren
der Europäischen Union**

125

A. Grundrechtsschutz und Rechtsetzung auf Unionsebene	126
I. Das Mehrebenengefüge des Grund- und Menschenrechtsschutzes	127
1. (Mitglied-)Staatliche Ebenen	128
2. Europäische Ebenen	129
a) Europäische Union	129
b) Europarat	130
c) Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)	131
3. Internationale Ebene	132
II. Grundlagen des unionalen Grundrechtsschutzes	133
1. Entstehung und Entwicklung des unionalen Grundrechtsschutzes	135
a) Unionsgrundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze	136
b) Politische Erklärungen der Gemeinschaftsorgane	139
c) Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh)	141
d) Exkurs: Beitritt der Europäischen Union zur EMRK	142
2. Politische Deklaration, Selbstbindung und Rechtsverbindlichkeit der GRCh	143
a) Politische Deklaration und Selbstbindung der Unionsorgane	143
b) Primärrechtliche Verankerung (Art. 6 Abs. 1 EUV sowie Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh)	145
3. Zusammenfassung	146
III. Grundlagen der unionalen (Sekundär-)Rechtsetzung	147
1. Grundlegendes	148
a) (Grundrechtsrelevante) Bereiche der Rechtsetzung	148
b) Arten des „Gesetzgebungsverfahrens“	149
aa) Ordentliches Gesetzgebungsverfahren	149
bb) Besondere Gesetzgebungsverfahren	150
cc) Erlass von Rechtsakten außerhalb der „Gesetzgebungsverfahren“	152
2. Initiativberechtigung	152
3. Haupt- und Abschlussverfahren	153
a) Primärrechtlicher und geschäftsordnungsmäßiger Rahmen	153
aa) Erste Lesung	153
bb) Zweite Lesung	156
cc) Vermittlungsausschuss und dritte Lesung	158
dd) Tatsächlicher Befund	159
ee) Unterzeichnung und Bekanntgabe	161
b) Mitgliedstaatliche (Parlaments-)Beteiligung	161
c) Beteiligung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen	164

d) Sonstige Beteiligungsrechte	164
4. Formalisierte und informelle Rechtsetzungspraxis	165
a) Interinstitutionelle Koordination und Kooperation (insb. Trilogverfahren)	166
aa) Die Besetzung der Verhandlungsteams und die Unterrichtung	169
bb) Der Zeitpunkt und der Ablauf der Trilogie	170
(1) Trilogverhandlungen vor erster (Parlaments-)Lesung und <i>early</i> <i>(first reading) agreement</i>	171
(2) Trilogverhandlungen vor erster (Rats-)Lesung und <i>early second</i> <i>reading agreement</i>	173
(3) Trilogverhandlungen vor zweiter und dritter Lesung	175
cc) Die Rückmeldung und die Ratifizierung in Plenum und Rat	175
b) Intrainstitutionelle Verfahrensordnung	176
5. Zwischenergebnis	176
B. Das legislative Initiativrecht der Europäischen Kommission	177
I. Anwendungsbereich	180
1. Gesetzgebungsakte (Art. 17 Abs. 2 S. 1 EUV)	181
2. Rechtsakte ohne Gesetzescharakter (Art. 17 Abs. 2 S. 2 EUV)	181
II. Einschränkungen und Relativierungen	182
1. Sachbereichsbezogene Ausnahmen und Einschränkungen	182
a) Initiativen im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	182
b) Initiativen im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)	183
2. Organbezogene Ausnahmen und Einschränkungen	183
a) Europäisches Parlament	183
b) Rat (der Europäischen Union)	187
c) Europäischer Rat	187
d) Gerichtshof der Europäischen Union	188
e) Europäische Zentralbank (EZB) und Europäische Investitionsbank (EIB)	188
3. Sonstige Ausnahmen	189
a) Mitgliedstaaten	189
b) (Unions-)Bürgerbeteiligung	190
4. Materielle Schranken	190
a) Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und das Erfordernis der präzisen Benennung und Einhaltung der materiellen Voraussetzungen der Rechtsgrundlage	191
b) Das Subsidiaritätsprinzip und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ...	192
aa) Das Subsidiaritätsprinzip	192
bb) Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	193
c) Der Vorbehalt der Finanzierbarkeit	194
5. Überlagerung durch die gemeinsame Gesetzgebungsplanung	194

III.	Materielle Bedeutung	196
1.	Allgemeine determinierende Wirkung	196
2.	Bestimmender Einfluss im weiteren Gesetzgebungsverfahren	198
IV.	Praktische Ausgestaltung	200
1.	Die kommissionelle Organisationsstruktur	201
a)	Europäische Kommission i. e. S.	201
b)	Generaldirektionen, Dienststellen und Agenturen	203
aa)	Generaldirektionen	204
bb)	Horizontale Dienststellen	204
cc)	(Exekutiv-)Agenturen	205
c)	Exkurs: Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA)	206
d)	(Sonder-)Ausschüsse, Expertengruppen und sonstige Beratungsgremien	207
2.	Der Normvorbereitungs-, Normbildungs- und Normprüfungsprozess	209
a)	Die politische Planungsebene	210
b)	Der Normvorbereitungs- und Normbildungsprozess in den Generaldirektionen	211
aa)	Die legislative Zuständigkeitsverteilung in den Generaldirektionen	212
bb)	Die koordinierenden Beteiligungen (insbesondere des Generalsekretariats)	214
c)	Der Überprüfungsprozess	215
aa)	Juristischer Dienst (JD)	215
bb)	Generaldirektion Übersetzung (DGT)	217
cc)	Konsolidierung	218
dd)	Generalsekretariat (SG)	218
d)	Politische Entscheidung des Kommissionskollegiums	218
V.	Zusammenfassung und Einordnung	220
C.	Grundrechtsspezifische Ausgestaltung der Initiativberechtigung	224
I.	Entwicklung des legistischen (Grundrechts-)Kontrollverfahrens	225
1.	Erste Ansätze legistischer Grundrechtskontrolle	225
2.	SEC(2001) 380: Umsetzung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union	227
a)	Ankündigung und Ausgestaltung	227
b)	Umsetzung	229
3.	KOM(2005) 172: Berücksichtigung der GRCh in den Rechtsetzungsvorschlägen der Kommission – Methodisches Vorgehen im Interesse einer systematischen und gründlichen Kontrolle	230
a)	Ankündigung	230
b)	Ausgestaltung und Umsetzung	231
aa)	Hervorhebung im Rahmen der Folgenabschätzung	231
bb)	Hervorhebung im Rahmen der Begründung	232
cc)	Betonung der weiteren Verantwortung und Grundrechtsmonitoring	233

4. Revision des Verfahrens durch die Kommission und das Europäische Parlament	234
a) Europäisches Parlament – Entschließung vom 15. März 2007 („Voggenhuber-Bericht“)	234
aa) Notwendigkeit und erste Stellungnahme hinsichtlich des Überprüfungsverfahrens	234
bb) Bewertung des bisherigen Überprüfungsverfahrens	236
b) Europäische Kommission – KOM(2009) 205: Bericht über das methodische Vorgehen bei der Grundrechtskontrolle	237
aa) Verbesserungsvorschläge und Umsetzungen	239
bb) Zwischenfazit	240
cc) SEK(2009) 92: Reformierte Leitlinien für Folgenabschätzungen	241
5. KOM(2010) 573: Strategie zur wirksamen Umsetzung der Charta der Grundrechte	242
a) Einführung der „Grundrechts-Checkliste“	243
b) Weitere Zusammenfassung	244
c) Erste Bewertung der „Grundrechts-Checkliste“	244
6. SEK(2011) 567: Operative Leitlinien zur Berücksichtigung der Grundrechte in Folgenabschätzungen der Kommission	245
a) Erläuterung der „Grundrechts-Checkliste“ und Grundrechtsdogmatik	246
b) Operative Leitlinien	247
c) Anhänge	247
7. Revision, Konsolidierung und Ausblick	248
8. Zwischenergebnis: Legistische Grundrechtskontrolle – <i>status quo</i>	249
II. Stufen des Prüfungsvorgehens im (prä-)legislativen Prozess	251
1. Berücksichtigung im Normvorbereitungs-, Normbildungs- und Normprüfungsprozess	252
a) Normvorbereitungsprozess (Konsultationsverfahren und Folgenabschätzung)	252
aa) Berücksichtigung im Rahmen des Konsultationsverfahrens	253
(1) (Externe) Konsultation	254
(a) Grundsätze des externen Konsultationsprozesses	254
(b) Grundrechtliche Aspekte im externen Konsultationsprozess	257
(2) (Interne) Dienststellenübergreifende Konsultation (<i>Inter-Service Consultation</i>)	262
bb) Berücksichtigung im Rahmen der Folgenabschätzung	264
(1) Grundsätze der Folgenabschätzung (<i>integrated impact assessment</i>)	265
(a) Ausdehnung als Instrument der Besseren Rechtsetzung	266
(b) Operatives Vorgehen	267
(c) Organisatorische Institutionalisierung	271
(d) Zwischenergebnis	273

(2) Grundrechtsfolgenabschätzung (<i>fundamental rights impact assessment</i>)	274
(a) Achtung der Grundrechte als planerisches (Leit-)Motiv	275
(b) Kategorisierung der Grundrechtsauswirkungen	276
(aa) Kritik an der zunächst beibehaltenen Trichotomie	277
(bb) Faktische Inkonsistenz und gesonderte Kategorisierung	280
(cc) Fokussierung in eigener Kategorie	281
(c) Zum Unterschied von Grundrechtsfolgenabschätzung und Grundrechtsprüfung	282
(aa) Konzeptionelle Trennung von politischer und rechtlicher Grundrechtskontrolle	282
(bb) Tatsächliche Interdependenz und Komplementarität	283
(cc) Zusammenfassung	284
(d) Operatives Vorgehen im engeren Sinn	285
(aa) Auswahl politischer Optionen	285
(bb) Identifizierung und Klassifizierung betroffener Grundrechte	286
(cc) Identifizierung und Analyse der Auswirkungen	286
(dd) Rechtfertigung potenzieller Einschränkungen und Schutzmaßnahmen	289
(ee) Bewertung und Vergleich legislativer Optionen	291
(ff) Zeitpunkte der Folgenabschätzung	292
(gg) Besonderheiten bei wirtschaftlichen und sozialen Grundrechten	293
(e) Zusammenfassung der Folgenabschätzung (insb. Folgenabschätzungsberichte)	295
(3) Exkurs: <i>Human Rights Impact Assessment</i> (HRIA)	297
cc) Bewertung der Praxis der Grundrechtskontrolle im Normvorbereitungsprozess	299
(1) Adressierung und Spezifizierung grundrechtlicher Aspekte	300
(2) Berücksichtigung und Befolgung externer Expertise	305
(a) Umfang der Heranziehung externer Expertise	306
(b) Befolungsdefizite	307
(3) Verbindlichkeit gefundener Konflikte oder politische Option	308
(4) Fokussierung negativer Auswirkungen	309
(5) Integratives Konzept und Komplexität der Rekonstruktion	311
b) Normbildungs- und Normprüfungsprozess	312
aa) Überprüfung der Folgenabschätzung durch den Ausschuss für Regulierungskontrolle (RSB)	313
bb) Normprüfung durch den Juristischen Dienst (JD)	316
c) Politische Entscheidung und Grundrechtskontrolle	318

d)	Sichtbarmachung der erfolgten Kontrolle	320
aa)	Berücksichtigung im Rahmen der Begründung	320
(1)	Grundsätze der Begründung von Legislativvorschlägen	320
(2)	Abgrenzung zur Begründung von Rechtsakten	321
(3)	Grundrechtsspezifische Begründungselemente	322
bb)	Berücksichtigung im Rahmen der Erwägungsgründe	325
(1)	Grundsätzliches zu den Erwägungsgründen	326
(2)	Grundrechtsspezifische Erwägungsgründe	327
cc)	Verhältnis zwischen Begründungen und Erwägungsgründen	330
e)	Zusammenfassung – Ergänzungswirkung	331
2.	Methodische Weiterverfolgung im legislativen (Verabschiedungs-)Prozess	332
a)	Weiterverfolgung der „internen“ Grundrechtskontrolle	332
b)	Weiterverfolgung der „externen“ Grundrechtskontrolle	333
aa)	Faktische Macht der Kommission im Mitgesetzgebungsverfahren ...	334
bb)	Maßnahmen der Weiterverfolgung	335
(1)	(Mit-)Verantwortung der Mitgesetzgeber (Interinstitutionelle Ver- antwortung)	336
(2)	Weitere Verantwortung der Kommission	339
c)	(Grundrechts-)Monitoring und (Grundrechts-)Evaluierung (<i>ex post impact studies</i>)	341
aa)	Grundsätze des Monitorings und der Evaluierung	342
bb)	Grundrechtsmonitoring und Grundrechtsevaluation	343
3.	Berücksichtigung und Anwendung im Rahmen der Rechtsanwendung und -umsetzung	347
4.	Zwischenergebnis	348
III.	Inhalt und Umfang der grundrechtlichen Auseinandersetzung	350
1.	Prüfungsrelevante Grund- bzw. Menschenrechtsdokumente	350
a)	Grund- und Menschenrechtsdokumente	353
aa)	Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) und Erläu- terungen	353
bb)	Sonstige Grund- und Menschenrechtsdokumente	354
(1)	Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts	354
(2)	Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)	355
(3)	Sonstige Abkommen des Europarates	358
(4)	UN-Menschenrechtsabkommen	359
(5)	Bewertung und Erweiterung des Blicks	364
b)	Grund- und Menschenrechtsrechtsprechung und -monitoring	366
c)	Zusammenfassung – GRCh und allgemeine Erstreckung	367
2.	Differenzierte Anknüpfung („proportionale Analyse“)	368

D. Verfahren der kommissionellen Rechtsetzung	369
I. Rechtsetzung durch die Europäische Kommission	370
1. Originäre (Sekundär-)Rechtsetzungsbefugnis	370
2. Derivative („Tertiär-“)Rechtsetzungsbefugnis	371
a) Delegierte Rechtsakte (Art. 290 Abs. 1 AEUV)	373
b) Durchführungsrechtsakte (Art. 291 Abs. 2 AEUV)	373
II. Delegationsgrenzen und Grundrechtsrelevanz	375
III. Geltung der legislatischen Grundrechtskontrolle	378
1. Allgemeine Geltung der legislatischen Kontrolle	379
2. Konkrete Umsetzung der Kontrollmethoden	379
E. Grundrechtskontrolle durch Parlament, Rat und Mitgliedstaaten	381
I. Grundrechtskontrolle durch das Europäische Parlament	383
1. Praktische Normbefassung im Europäischen Parlament	383
2. Legistische Grundrechtskontrolle im Europäischen Parlament	385
a) Etablierung einer eigenständigen intrainstitutionellen Grundrechtskontrolle	386
b) Ausdifferenzierung und Operationalisierung	387
aa) Fokussierte Rechte: Grundrechte (Art. 6 EUV) und Werte (Art. 2 EUV)	388
bb) Zuständigkeit (insb. LIBE-Ausschuss)	388
cc) Instrumente und Methoden	389
c) Kommissionelle Präponderanz	391
3. Praktische Anwendungsfälle	393
II. Grundrechtskontrolle durch den Rat	395
1. Praktische Normbefassung im Rat	396
2. Legistische Grundrechtskontrolle im Rat	400
a) Institutionalisierung und grundrechtsspezifische „Leitlinien“ und „Prüf- liste“	400
b) Operationalisierung	404
c) Bewertung	407
III. Grundrechtskontrolle durch die Mitgliedstaaten	410
1. Eigene Legislativvorschläge	411
2. Beteiligung an den unionalen „Gesetzgebungsverfahren“	412
a) Formalisierte Praxis und faktische Beteiligungsgrenzen	415
b) Fokussierung konsularischer Beteiligungen	416
IV. Grundrechtskontrolle durch die Agentur der EU für Grundrechte (FRA)	417
1. Legislatives Stellungnahmerecht und organschaftliche Aktivierung	417
2. Operative Umsetzung und Einbeziehung in die legistische Grundrechtskontrolle	418
3. Begrenztes Potenzial, Reformvorschläge und Bewertung	419

F. Exkurs: Methodisch-systematische Grundrechtskontrolle in anderen Handlungsbereichen	422
I. Ausarbeitung und Erlass von Beschlüssen und administrativen Maßnahmen ...	422
II. Vornahme von Realakten	423
III. Unionale Außenbeziehungen	424
IV. Aushandlung und Abschluss völkerrechtlicher Verträge (insb. Handelsabkommen)	425
V. Intergouvernementale europäische Zusammenarbeit	426
G. Ergebnis – Legistische Grundrechtskontrolle: (K)ein kollaborativer Prozess ...	426

3. Kapitel

Grundrechtskontrolle in der Bundes- und Landesgesetzgebung	431
A. Bundesgesetzgebungsverfahren	433
I. Gesetzgebung auf Bundesebene	433
1. Initiativverfahren	434
2. Haupt- und Abschlussverfahren	434
a) Verfassungsrechtlicher und organschaftlicher Verfahrensablauf	435
b) Informelles Verfahren	438
c) Beratende Körperschaften	439
II. Legislatives Initiativrecht der Bundesregierung	439
1. Bedeutung und Umfang der legislativen Initiativberechtigung	440
2. Praktische Ausgestaltung	440
a) Regierungsinterne Organisationsstruktur	441
aa) Bundesregierung i. e. S.	441
bb) Bundesministerien	441
cc) Bundeskanzleramt	442
dd) Expertengruppen und sonstige Beratungsgremien	443
b) Gesetzesvorbereitungs-, Gesetzesbildungs- und Gesetzesprüfungsprozess	443
aa) Gesetzesvorbereitungs- und Gesetzesbildungsprozess im federführenden Referat	443
bb) Gesetzesprüfungsprozess durch weitere Beteiligte	445
(1) Ressortinterne fachliche Mitprüfung	445
(2) Ressortbeteiligung	446
(3) Rechtsprüfung durch das BMJV	446
(4) Prüfung der Gesetzesvorlagen durch den Nationalen Normenkontrollrat (NKR)	446
cc) Politische Entscheidung der Bundesregierung i. e. S.	446
dd) Exkurs: Gesetzgebungsoutsourcing	449
3. Zwischenergebnis	450

III. Stufen und Inhalt des Prüfungsvorgehens im (prä-)legislativen Prozess	451
1. Berücksichtigung im Gesetzesvorbereitungs-, -bildungs- und -prüfungsprozess	452
a) Gesetzesvorbereitungs- und Gesetzesbildungsprozess	452
aa) Berücksichtigung i. R. d. Konsultationsverfahren	452
(1) (Externe) Konsultationen	452
(a) Grundsätze der externen Konsultationsprozesse	453
(b) Grundrechtliche Aspekte in den externen Konsultationsprozessen	457
(2) (Interne) Ressortübergreifende Konsultationsprozesse	459
(a) Grundsätze der internen Konsultationsprozesse	459
(b) Grundrechtliche Aspekte in den internen Konsultationsprozessen	461
(c) Zwischenergebnis	463
bb) Berücksichtigung i. R. d. Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)	464
(1) Grundsätze und Operationalisierung der Gesetzesfolgenabschätzung	464
(2) Begrenzte Ansätze legislativer Grundrechtsfolgenabschätzungen	470
cc) Rechtsförmliche/-systematische Vorgaben für die Grundrechtskontrolle	474
dd) Zwischenergebnis: Instrumente und Methoden der Grundrechtskontrolle im Normvorbereitungs- und Normbildungsprozess	477
b) Gesetzesprüfungsprozess	478
aa) Prüfung der Gesetzesvorlagen durch den Nationalen Normenkontrollrat (NKR)	479
bb) Rechtsprüfung durch das BMJV	483
c) Politische Entscheidung und Grundrechtskontrolle	486
d) Sichtbarmachung der erfolgten Kontrolle	487
aa) Begründung zum Gesetzentwurf	488
bb) Zitiergebot (Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG)	490
(1) Anwendungsbereich, Rechtsfolge und Bedeutung	490
(2) Vergleich mit der grundrechtsbezogenen Zitierpraxis auf Unionsebene	491
2. Methodische Weiterverfolgung im legislativen (Verabschiedungs-)Prozess	493
a) Weiterverfolgung der „externen“ Grundrechtskontrolle	494
b) (Grundrechts-)Monitoring und (Grundrechts-)Evaluierung	494
aa) Institutionalisierung und Operationalisierung	495
bb) Unzureichende grund-/mensenrechtliche Ausgestaltung	497
3. Inhalt und Umfang der Auseinandersetzung	499

IV.	Grundrechtskontrolle durch Bundestag, Bundesrat und Bundespräsidialamt . . .	502
1.	Legistische Grundrechtskontrolle durch den Bundestag	502
a)	Praktische Normbefassung i. R. d. Bundestages	502
b)	Legistische Grundrechtskontrolle im Bundestag	503
aa)	Institutionalisierte Ansätze der Gesetzeskontrolle	504
bb)	Keine systematischen Ansätze legistischer Grundrechtskontrolle . . .	507
2.	Legistische Grundrechtskontrolle durch den Bundesrat	509
a)	Praktische Normbefassung i. R. d. Bundesrates	510
b)	Legistische Grundrechtskontrolle im Bundesrat	511
3.	Legistische Grundrechtskontrolle durch den Vermittlungsausschuss	513
4.	Legistische Grundrechtskontrolle durch das Bundespräsidialamt	513
a)	Prüfverfahren im Bundespräsidialamt	514
b)	Begrenzte praktische Funktion	515
5.	Exkurs: Endredaktion der Gesetze durch das Bundesamt für Justiz (BfJ) . .	516
V.	(Bundes-)Exekutive Rechtsetzung	516
VI.	Vorgehen in anderen Handlungsbereichen	520
VII.	Zusammenfassung: Interne Grundrechtskontrolle im Gesetzgebungsverfahren	520
VIII.	Reformvorschläge für eine kollaborative legistische Grundrechtskontrolle . . .	521
B.	Landesgesetzgebungsverfahren	524
I.	Gesetzgebung auf Landesebene	525
II.	Legislatives Initiativrecht und Präponderanz der Landesregierungen	527
1.	Gubernative Initiativrechte und delegierte Gesetzgebung	527
2.	Normprüfstellen und Normenkontrollräte	528
III.	Instrumente der Gesetzes- und Grundrechtskontrolle in den Ländern	530
1.	Internes Gesetzgebungsverfahren der Landesregierungen	530
a)	Legistische Instrumente und Methoden in den Ländern	530
b)	Keine grund-/menschenrechtlich fokussierten Vorgaben	532
2.	Parlamentarische Gesetzgebungs- und Beratungsdienste	535
3.	Landesverfassungsrechtliche Zitiergebote	538
C.	Rechtsetzung im Wege kommunaler und funktionaler Selbstverwaltung	539
D.	Zusammenfassung und Zwischenergebnis	540

4. Kapitel

Dimensionen der Verpflichtung und Zwecke der legistischen Grundrechtskontrolle

542

A.	Dimensionen der Verpflichtung und Justiziabilität	542
I.	Legistische Grundrechtskontrolle als politische Selbstverpflichtung	543
II.	Legistische Grundrechtskontrolle als moralisches Gebot	544

III. Legistische Grundrechtskontrolle als rechtliche Verpflichtung	545
1. Rechtscharakter organinterner Dokumente und interinstitutioneller Vereinbarungen	545
a) Unionales Primärrecht und Rechtssetzungsakte	545
b) Intra- und interinstitutionelles Selbstorganisationsrecht	546
2. Rechtscharakter regierungs- und parlamentsinterner Dokumente	548
3. Rechtswirkungen und Justiziabilität	549
a) Unionale Ebene	550
aa) Intrainstitutionelle Selbstbindungen	551
bb) Interinstitutionelle Verfahrensausgestaltung ≠ wesentliche Formvorschrift	553
cc) Rechtlich verbindliche Teilaspekte der legistischen Grundrechtskontrolle	554
b) Nationale Ebene	556
4. Differenzierung des (verfassungs-)gerichtlichen Kontrollumfangs	559
a) Ausgangspunkt: Legistische Bemühungen und judikative Kontrollmaßstäbe	561
b) Prozeduralisierungsansätze in der grund-/mensenrechtlichen Judikatur	562
aa) Substanzuelle und prozedurale Ansätze	562
bb) Institutionelle Ansätze	563
(1) Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)	563
(2) Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH)	566
(3) Bundesverfassungsgericht und Landesverfassungsgerichte	572
c) Anknüpfungspunkte für Differenzierungen – theoretische Rekonstruktion	575
aa) Gewichtung des formellen Prinzips der Entscheidungskompetenz des Gesetzgebers	577
(1) Die Entscheidungskompetenz des Gesetzgebers als abwägungsrelevantes Prinzip	577
(2) Legistische Grundrechtskontrolle und Gewichtung des formellen Prinzips	580
(3) Grundrechtsdialog und „koordinierte“ Grundrechtsinterpretation	582
bb) Legislativvorschlag und verabschiedeter Rechtsakt	583
d) Zwischenergebnis	586
IV. Ergebnis	587
B. Systematisierung und Methodisierung der legistischen Grundrechtskontrolle ..	589
I. Unionale Rechtssetzungsverfahren	589
II. Nationale Gesetzgebungsverfahren	592
C. Legitimations- und Transparenzgewinn	592
I. Öffentlichkeitsbezogener Transparenz- und Legitimationsgewinn	594
II. Transparenzgewinn für andere (Unions-)Organe	596
III. Zusammenfassung	597

D. Etablierung einer „Kultur der Grundrechte“	598
I. Begriff der Grundrechtskultur und unionales Grundrechtskulturverständnis ...	599
II. Kultur der Grund- und Menschenrechte als Aspekt der Menschenrechts-(aus-) bildung	600
1. Bürgerbezogene Komponente	605
2. Institutionelle Komponente	606
a) Blick auf die Kommissionsbürokratie	608
b) Allgemeinheit der Aussage	612
3. Zwischenergebnis	614
III. Grundrechtsmainstreaming	615
E. Ergebnis	618
 Zusammenfassung	 620
 Literaturverzeichnis	 624
Dokumentenverzeichnis	707
Stichwortverzeichnis	733

Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AdR	Europäischer Ausschuss der Regionen
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFCO	Ausschuss für konstitutionelle Fragen (Europäisches Parlament)
AJPS	American Journal of Political Science
Am. J. Comp. L	American Journal of Comparative Law
AMP	Annual Management Plan
AMRK	Amerikanische Menschenrechtskonvention
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Art.	Artikel
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten der Europäischen Union
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
Aufl.	Auflage
AVR	Archiv des Völkerrechts
AVV	Arbeitsgruppe „Verwaltungsvereinfachung“
BAkÖV	Bundesakademie für öffentliche Verwaltung
BAnz.	Bundesanzeiger
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BBG	Bundesbeamten-gesetz
BBodSchG	Bundes-Bodenschutzgesetz
Bd.	Band
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BfDI	Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BfJ	Bundesamt für Justiz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGG	Behindertengleichstellungsgesetz
BKAG	Bundeskriminalamtgesetz
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMDV	Bundesministerium für Digitales und Verkehr
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat

BMJ	Bundesministeriums der Justiz
BMJV	Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
BND	Bundesnachrichtendienst
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
Buchst.	Buchstabe
Bull. EG	Bulletin der Europäischen Gemeinschaften
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BW VerfGG	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof des Landes Baden-Württemberg
BWahlG	Bundeswahlgesetz
bzw.	beziehungsweise
CAT	Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women
CEP	Comparative European Politics
CEPS	Centre for European Policy Studies
CIS	Inter-Service-Consultation
CM/Rec	Committee of Ministers/Recommendation
CMLRev.	Common Market Law Review
COHOM	Arbeitsgruppe Menschenrechte (Rat der Europäischen Union)
Colum. J. Transnatl. Law	Columbia Journal of Transnational Law
COMP	Generaldirektion Wettbewerb (Europäische Kommission)
CONV	Convention
COREPER	Comité des représentants permanents
CPED	International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance
CPT	Committee for the Prevention of Torture
CRC	Convention on the Rights of the Child
CRIDHO	Interdisciplinary Research Cell in Human Rights (Cellule de recherche interdisciplinaire en droits de l'homme)
CRPD	Convention on the Rights of Persons with Disabilities
CSO	Civil Society Organization
CULT	Committee on Culture and Education
CWP	Commission Work Programme
CYELS	Cambridge Yearbook of European Legal Studies
d. h.	das heißt
DAP	Drafters' Assistance Package
DAPIX	Gruppe „Informationsaustausch und Datenschutz“ (Rat der Europäischen Union)
déc.	décision
ders.	derselbe
DG	Generaldirektion
DGT	Generaldirektion Übersetzung (Europäische Kommission)
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte

dJbZ	Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes
dms	der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DROI	Unterausschuss Menschenrechte (Europäisches Parlament)
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
DSrR	Deutsches Steuerrecht
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
E.N.E.L	Ente nazionale per l'energia elettrica
EAC	Generaldirektion Bildung, Jugend, Sport und Kultur (Europäische Kommission)
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
ebd.	ebenda
ECOFIN	Rat „Wirtschaft und Finanzen“ (Rat der Europäischen Union)
ECON	Ausschuss für Wirtschaft und Währung (Europäisches Parlament)
ECRML	Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen
EDSB	Europäischer Datenschutzbeauftragter
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EHRLRev	European Human Rights Law Review
EIB	Europäische Investitionsbank
EIGE	European Institute for Gender Equality
EJIL	European Journal of International Law
EJLR	European Journal of Law Reform
EJPR	European Journal of Political Research
EJRR	European Journal of Risk Regulation
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ELJ	European Law Journal
ELRev.	European Law Review
EMPL	Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (Europäische Kommission)
EMRGH	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
endg.	endgültig
EntGr.	Entscheidungsgrund
ENV	Generaldirektion Umwelt (Europäische Kommission)
ENVI	Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (Europäisches Parlament)
EnzEuR	Enzyklopädie Europarecht
EPC	European Policy Centre
EPG	Europäische Politische Gemeinschaft
EPRS	Generaldirektion Wissenschaftlicher Dienst (Europäisches Parlament)
EPRS	Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments

Erasmus L. Rev.	Erasmus Law Review
ErwG	Erwägungsgrund
ESC	Europäische Sozialcharta
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ETS	European Treaty Series (Europarat)
EU	Europäische Union/European Union
EuConst	European Constitutional Law Review
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union/Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EUMC	Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit
EUP	European Union Politics
EuR	Europarecht
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EURODAC	European Dactyloscopy
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EUZBBG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
ExPo	Generaldirektion Externe Politikbereiche der Union (Europäisches Parlament)
EZB	Europäische Zentralbank
f.	folgende(r)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FCNM	Framework Convention for the Protection of National Minorities
FEMM	Ausschuss für die Rechte der Frau und der Gleichstellung der Geschlechter (Europäisches Parlament)
ff.	folgende
FISMA	Generaldirektion Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion (Europäische Kommission)
Fn.	Fußnote
FRA	Agency for Fundamental Rights (Europäische Agentur für Grundrechte)
Franz.-Verf.	Verfassung der Fünften Französischen Republik
FREMP	Gruppe „Grundrechte, Bürgerrechte und Freizügigkeit“ (Rat der Europäischen Union)
FS	Festschrift
GABl	Gemeinsames Amtsblatt
GABl. BW	Gemeinsames Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GBD	Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (Niedersächsischer Landtag)
GBI. BW	Gesetzblatt für Baden-Württemberg
GD	Generaldirektion
gem.	gemäß
GFA	Gesetzesfolgenabschätzung

GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GLJ	German Law Journal
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GO	Geschäftsordnung
GOBR	Geschäftsordnung des Bundesrates
GOBReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GOEP	Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments
GOKom	Geschäftsordnung der Europäischen Kommission
GOVermA	Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundesrates und des Bundestages für den Vermittlungsausschuss
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GRI	Groupe des relations inter-institutionnelles
GVwR	Grundlagen des Verwaltungsrechts
GYIL	German Yearbook of International Law
HdR	Handbuch der Rechtsförmlichkeit
HdRV	Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften
HGR	Handbuch der Grundrechte
HOME	Generaldirektionen Migration und Inneres (Europäische Kommission)
HRIA	Human Rights Impact Assessment
HRLRev.	Human Rights Law Review
Hrsg.	Herausgeber
HSR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
i. d. R.	in der Regel
i. e. S.	im engeren Sinne
i. S. e.	im Sinne eines
i. V. m.	in Verbindung mit
i. w. S.	im weitesten Sinne
I•CON	International Journal of Constitutional Law
IAB	Impact Assessment Board
IAPA	Impact Assessment and Project Appraisal
IASG	Impact Assessment Steering Group
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
ICECSR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
ICERD	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination
ICRMW	International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families
IfGFA	Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation
IFHR	International Federation for Human Rights
IfSG	Infektionsschutzgesetz
ILO	International Labour Organization

ILPA	Immigration Law Practitioners' Association
IMCO	Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (Europäisches Parlament)
IMPA	Ex-Ante Impact Assessment Unit (Europäisches Parlament)
INI	Own-initiative report
INL	Legislative own-initiative Report
insb.	insbesondere
INTA	Ausschuss für internationalen Handel (Europäisches Parlament)
IntVG	Integrationsverantwortungsgesetz
IP	Implementation Plan
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPE	Ius Publicum Europaeum
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
ISG	Inter Service Group
JA	Juristische Arbeitsblätter
JCMS	Journal of Common Market Studies
JEPP	Journal of European Public Policy
Jhg.	Jahrgang
JI	Ministerrat für Justiz und Inneres (Rat der Europäischen Union)
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JRC	Gemeinsame Forschungsstelle (Europäische Kommission)
JRP	Journal für Rechtspolitik
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JUST	Generaldirektion Justiz und Verbraucher (Europäische Kommission)
JZ	Juristenzeitung
KomJC	Kompetenzzentrum Jugend-Check
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
LEG	Quality of Legislation Team (Juristischer Dienst der Europäischen Kommission)
LEQS	Europe in Question Discussion Paper
LIBE	Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (Europäisches Parlament)
LKT	Landkreistag
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestages
MMR	Multimedia und Recht
MOVE	Generaldirektion Mobilität und Verkehr (Europäische Kommission)
MPIfG	Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
MPK	Ministerpräsidenten-Konferenz
MRB	Menschenrechtsbildung
MRM	MenschenRechtsMagazin
n. F.	neue Fassung
n°	numéro

Nds. SOG	Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
NdsVBl	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NetzDG	Netzwerkdurchsetzungsgesetz
NGO	Non-governmental organization
NJOZ	Neue Juristische Online-Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NKR	Normenkontrollrat
NKRG	Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
NPA	Normprüfusschuss
NPOG	Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz
NQHR	Netherlands Quarterly of Human Rights
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NStGHG	Niedersächsisches Gesetz über den Staatsgerichtshof
NV	Niedersächsische Verfassung
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
OIRA	Office of Information and Regulatory Affairs
OMB	office for management and budget
OMK	Offenen Methode der Koordinierung
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PAG	Polizeiaufgabengesetz
PBnE	Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung des Deutschen Bundestages
PDSG	Patientendaten-Schutz-Gesetz
PNR	Passenger Name Records
PSPP	Public Sector Purchase Programme
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RDP	Revue Droit Public
REACH	Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals
REFIT	Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung
Rn.	Randnummer
RphZ	Rechtsphilosophie – Zeitschrift für Grundlagen des Rechts
Rs.	Rechtssache
RSB	Regulatory Scrutiny Board
Rspr.	Rechtsprechung
RuP	Recht und Politik
RW	Rechtswissenschaft – Zeitschrift für rechtswissenschaftliche Forschung
S.	Seite
SächsVBl	Sächsische Verwaltungsblätter
SächsVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen

SAL	Sonderausschuss Landwirtschaft (Rat der Europäischen Union)
SARS-CoV-2	Severe acute respiratory syndrome coronavirus type 2
SG	Generalsekretariat der Europäischen Kommission (Secrétariat général)
SGEI	Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse
SJ	Juristischer Dienst
SKM	Standardkosten-Modell
sog.	sogenannt
Spstr.	Spiegelstrich
St-Beschluss	Beschluss des Staatssekretärsausschusses
StRGO	Geschäftsordnung der Bayerischen Staatsregierung
SWD	Staff and joint staff working documents
TAB	Büro für Technikfolgenabschätzung
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
TKÜ	Telekommunikationsüberwachung
TRAN	Ausschusses für Verkehr und Fremdenverkehr (Europäisches Parlament)
u.	und
u. a.	unter anderem/und andere
U.S.	United States
U.S.A.	United States of America
u. U.	unter Umständen
UAbs.	Unterabsatz
UN Doc.	Dokument der Vereinten Nationen
UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
Urt.	Urteil
v.	vom
verb.	verbundene
VerfBlog	Verfassungsblog
VerfGBbg	Verfassungsgericht des Landes Brandenburg
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerfR	Verfassungsrecht
VerhKKom	Verhaltenskodex für die Mitglieder der Europäischen Kommission
VersG NRW	Versammlungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
VIS	VISA-Informationssystem
VR	Verwaltungsrundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
VwV	Verwaltungsvorschrift
Wash. L. Rev	Washington Law Review
WEP	West European Politics
WISTA	Wirtschaft und Statistik
WP	Wahlperiode
WSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
zfmr	Zeitschrift für Menschenrechte
ZfRS	Zeitschrift für Rechtssoziologie
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPB	Zeitschrift für Politikberatung
ZP-EMRK	Zusatzprotokoll zur EMRK
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften
ZZP	Zeitschrift für Zivilprozess

Einleitung

„In einer idealen Demokratie würde der demokratische Prozess stets hinreichenden Respekt vor den Grundrechten zeigen.“¹

Dass Gesetzgebung in der realen Demokratie nicht allein unter idealen Bedingungen erfolgt, ein hinreichender Respekt vor den Grundrechten daher praktisch nicht immer gegeben ist,² zeigt schon ein Blick auf die zahlreichen, regelmäßig insbesondere auch aus grundrechtlichen Aspekten heraus (verfassungs-)gerichtlich aufgehobenen Gesetze. Obgleich die Legitimation und die Grenzen der gerichtlichen Überprüfung insbesondere parlamentarisch erlassener Gesetze (sog. *judicial review* bzw. *constitutional review*) nach wie vor umstritten sind, werden auch parlamentarisch erlassene Gesetze regelmäßig im Nachhinein durch Gerichte überprüft und gegebenenfalls verworfen.³ Für nationale formelle Gesetze ist für die Verwerfung⁴ neben den Verfassungsgerichten der Länder insbesondere das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) berufen.⁵ Dieses hat darüber zu entscheiden, ob ein Gesetz mit dem

¹ Alexy, Der Staat 50 (2011), 389 (402).

² Alexy, Die Institutionalisierung der Menschenrechte im demokratischen Verfassungsstaat, S. 263; ders., Der Staat 50 (2011), 389 (402); Webber/Yowell u. a., Legislated Rights, S. 9; vgl. auch Muthorst, Grundlagen der Rechtswissenschaft, S. 180.

³ Grundlegend: U.S.-Supreme Court, 5 U.S. 137 (1803) – Marbury v. Madison; mit Blick auf den vermeintlichen „Grundrechtsschutz“ allerdings erst das unsägliche Urteil U.S.-Supreme Court, 60 U.S. 393 (1856) – Dred Scott v. Sandford; wobei gerade die (ungeschriebene) Kompetenz des U.S.-Supreme Court zum sog. „*judicial review*“ in der jüngeren Zeit wieder verstärkt in die (Fundamental-)Kritik gerückt ist. Siehe hierzu wie auch zum Aspekt der sog. „*counter-majoritarian difficulty*“ im Allgemeinen nur Bellamy, Political Constitutionalism; Bickel, The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics; Kramer, The People Themselves: Popular Constitutionalism and Judicial Review; Tushnet, Taking the Constitution Away from the Courts; Waldron, Yale Law Journal 115 (2006), 1346 ff.; Friedman, Yale Law Journal 112 (2002), 153 ff.; vgl. auch Grimm, Der Staat 59 (2020), 321 ff.; Grunert, Am besten abschaffen, F.A.Z. v. 23. Februar 2019, S. 8. Das richterliche Prüfungsrecht ist somit in den U.S.A. zwar länger, in der europäischen und insbesondere deutschen (Verfassungs-)Tradition wohl aber insgesamt fester verankert, vgl. Rosenfeld, I·CON 2 (2004), 633 (637); eingehend de Visser, Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis.

⁴ Eine Kontrollkompetenz liegt demgegenüber vorgelagert auch bei den Fachgerichten.

⁵ Die Kompetenz des BVerfG (sowie der Landesverfassungsgerichte) stellt dabei nicht einfach eine Übernahme des US-amerikanischen Modells des dezentralisierten bzw. diffusen *judicial review* dar, sondern kann vielmehr als Fortführung eigener (reichs-)verfassungsrechtlicher Tradition verstanden werden, vgl. Grote, AöR 126 (2001), 10 (51); Steinberger, Colum. J. Transnatl. Law 36 (1998), 189 (199 ff.); zu Gemeinsamkeiten und Unterschieden der beiden Modelle ferner Pieroth, NJW 1989, 1333 (1337); Determann/Heintzen, ZG 2019, 52 ff.; siehe zu den Ursprüngen und Eigenarten des „österreichischen“ bzw. „kelsenschen“ oder teilweise auch „europäischen“ Modells der verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle ferner Favoreu, American

Grundgesetz, und damit insbesondere den Grundrechten,⁶ vereinbar ist. Auf supranationaler europäischer Ebene übernimmt der Gerichtshof der Europäischen Union (vereinfacht: EuGH) eine entsprechende Aufgabe mit Blick auf das unionale Primärrecht.⁷ Seit einigen Jahren überprüft er insofern zunehmend, ob ein unionaler (Sekundär-) Rechtsakt u. a. mit den Grundrechten der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) vereinbar ist.

Die dem zugrundeliegende Bindung sämtlicher öffentlicher Gewalt an die Grund- und Menschenrechte⁸ ist unter dem Grundgesetz gem. Art. 1 Abs. 3 GG, Art. 20 Abs. 3 GG eine Ausprägung der (zunehmend europa- und völkerrechtsfreundlich ausgelegten) konstitutionellen Bindung⁹ staatlicher Gewalt und unter den europäischen Verträgen gem. Art. 6 Abs. 1, Abs. 3 EUV (i. V. m. Art. 51 Abs. 1 GRCh) ebenso eine Ausprägung der quasi-konstitutionellen¹⁰ Bindung der supranationalen europäischen (Unions-)Gewalt. Die Achtung der geltenden Grund- und Menschenrechte ist damit eine gerichtlich überprüfbare Grundvoraussetzung für die Rechtmäßigkeit hoheitlicher, insbesondere auch legislativer Tätigkeit im modernen Verfassungsstaat bzw. europäischen Staatenverbund.¹¹ Dabei haben sich bezüglich der judikativen Überprüfung von Rechtsakten verschiedene prozessuale und methodische Standards entwickelt, mit Hilfe derer die grund- bzw. menschenrechtliche Vereinbarkeit eines Rechtsaktes überprüft wird.¹² Großes akademisches Interesse hat hierbei in der insbesondere rechts- und politikwissenschaftlichen Diskussion die Beschäftigung mit der Legitimation, der Ausübung, den Grenzen und auch den Alternativen dieses *judicial* bzw. *constitutional review* erlangt; die Rekonstruktion (verfassungs-)gerichtlicher Entscheidungsmethoden steht dabei ebenso im Fokus wie eine demokratietheoretische Betrachtung des Verhältnisses zwischen der legislativen und der judikativen Gewalt. Oftmals bildet also gerade die Beschäftigung mit dem Status der (Verfassungs-)Gerichtbarkeit und deren Entscheidungspraxis, und damit eine *ex-post* Betrachtung legislativer Tätigkeit den Fokus der Auseinandersetzung um die Frage der grund-

and European Models of Constitutional Justice, S. 106 ff. sowie bereits *Kelsen*, *The Journal of Politics* 4 (1942), 183 ff.

⁶ Siehe zur Fokussierung der Untersuchung auf den Aspekt der Grund-/Menschenrechtskonformität noch näher unter Einleitung, A. II.

⁷ Grundlegend (für den Regelfall) EuGH, Urt. v. 22. Oktober 1987, Rs. C-314/85, ECLI:EU:C:1987:452, Rn. 20.

⁸ Siehe zur terminologischen Einordnung näher unter: 1. Kapitel, A. I.

⁹ *Zippelius/Würtenberger*, *Deutsches Staatsrecht*, § 12 Rn. 21; *Schaefer*, *EuR* 2017, 80 (103).

¹⁰ *Härtel*, *EnzEuR*, Bd. 1, § 11 Rn. 24; *Lenaerts*, *EuGRZ* 2015, 353 (355); vgl. auch *Besselink*, *The Protection of Fundamental Rights post-Lisbon: General Report*, S. 63; *Zuleeg/v. Oettingen*, *DRiZ* 2007, 268 (271).

¹¹ Siehe zur legislativen Grundrechtsbindung näher unter: 1. Kapitel, B. II. 1.

¹² Siehe zur Argumentation von EuGH und BVerfG in Grundrechtsfragen vergleichend etwa nur *Edenharter*, *EuR* 2022, 302 ff. Siehe zu einigen Argumentationsmustern in diesem Zusammenhang noch näher: 4. Kapitel, A. III. 4. b).

bzw. menschenrechtlichen Vereinbarkeit erlassener Gesetze bzw. Rechtsakte¹³. Weniger im Zentrum steht demgegenüber noch die *ex-ante* Betrachtung, d.h. die Frage danach, ob, und wenn ja von welchen Akteuren und auf welche Art und Weise, grund- bzw. menschenrechtliche Aspekte im (prä-)legislativen¹⁴ Rechtssetzungsverfahren berücksichtigt werden und ggf. berücksichtigt werden müssen.¹⁵

Je mehr jedoch Grund- und Menschenrechte den Gegenstand von Abwägungen sowie gesetzlichen Einschränkungen und Gewährleistungen bilden, desto bedeutsamer wird auch der Blick auf das Verfahren, in dem diese Entscheidungen vorbereitet und getroffen werden.¹⁶ Das anzutreffende Defizit der Betrachtung überrascht auch insoweit, als nicht selten darauf verwiesen wird, dass ein Diskurs über die grundrechtlichen Maßstäbe der Gesetzgebung nicht allein auf gerichtlicher Ebene stattfinden könne.¹⁷ Die verstärkte „Politisierung“ grundrechtlicher Aspekte, gerade im legislativen Prozess, wird vielmehr teilweise gar als Gegenentwurf zur zunehmenden „Juridifizierung“ grundrechtlicher Aspekte durch gerichtliche Akteure angesehen.¹⁸ In der folgenden Untersuchung soll daher gerade dieser, einer etwaigen (verfassungs-)gerichtlichen Überprüfung vorgelagerte, (prä-)legislative Prozess der Grundrechtskontrolle im Mittelpunkt der Betrachtung stehen. Diesbezüglich soll, neben der Frage, ob eine moralische, rechtliche und/oder politische Verpflichtung dazu besteht, eine vorgelagerte Grundrechtskontrolle im Gesetzgebungsverfahren zu institutionalisieren, untersucht und bewertet werden, welche Ansätze in dieser Hinsicht vorhanden und welche Ziele und Wirkungen hiermit verbunden sind.

¹³ Siehe zur terminologischen Einordnung näher unter: 1. Kapitel, A. II.

¹⁴ Siehe zur terminologischen Einordnung näher unter: 1. Kapitel, A. III.

¹⁵ Vgl. etwa *Mögele*, EuR 2020, 3 ff.; *Fyhr*, Making Fundamental Rights a Reality, S. 25 f.; von einem „erhebliche[m] Klärungsbedarf“ in Bezug auf Entscheidungsherstellungen allgemein spricht auch *Hofmann*, Abwägung im Recht, S. 2; mit Blick auf die Qualität der Gesetzgebung auch *Rossi*, The Theory and Practice of Legislation 9 (2021), 181 (181 f.); von einem „blinden Fleck“ hinsichtlich der Strukturen auf Unionsebene sprechen auch *Hartlapp/Metz/Rauh*, Which Policy for Europe?, S. 7 („*blind spot*“); *Morijn*, The CFR in Policy Practice, S. 124, spricht davon, dass die diesbezüglichen Entwicklungen unter dem Radar („*below the radar*“) stattfinden; *Kosta*, Fundamental Rights in EU Internal Market Legislation, S. 9 verweist auf die nur limitierte Literatur.

¹⁶ *Lange*, Grundrechtsbindung des Gesetzgebers, S. 263.

¹⁷ Mit Blick auf die Unionsebene *Dawson*, The Governance of EU Fundamental Rights, S. 35 unter Bezugnahme auf *Alston/Weiler*, EJIL 9 (1998), 658 (665 ff.); vgl. ferner *de Beco*, Non-Judicial Mechanisms, S. 61 f.

¹⁸ Vgl. etwa die Beiträge in: Campbell/Ewing/Tomkins (Hrsg.), The Legal Protection of Human Rights: Sceptical Essays; siehe zu einem kooperativen Ansatz in dieser Diskussion etwa *Hiebert*, British Journal of Political Science 35 (2005), 235 ff.

A. Der Gegenstand der Untersuchung

Im Folgenden werden hierfür zunächst die Aspekte der untersuchten Thematik und deren Aktualität näher spezifiziert (I.), ehe eine notwendige Eingrenzung der Thematik (II.) vorgenommen wird.

I. Die Aktualität und der Gegenstand der Thematik

Wie bereits erwähnt, steht meist eine *ex post*-Betrachtung legislativer Tätigkeit im Fokus der rechtswissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Frage der grund- bzw. menschenrechtlichen Vereinbarkeit erlassener Normen. Die Frage danach, ob, und wenn ja auf welche Art und Weise dagegen *ex ante* durch die an der Rechtsetzung beteiligten Akteure für eine grundrechtskonforme Rechtsetzung gesorgt werden muss und gesorgt wird, fristet sowohl hinsichtlich der Prozesse auf Landes- bzw. Bundesebene als auch auf Ebene der Europäischen Union ein Schattendasein. Dies wiederum überrascht insofern, als gerade der rechtspolitische bzw. gesetzgebungsbegleitende Diskursrahmen, sowohl in den Medien¹⁹ als auch in der Fachöffentlichkeit zunehmend ein dezidiert konstitutioneller bzw. spezifisch grundrechtlicher ist. Dies gilt insbesondere für die in der jüngeren Vergangenheit auf allen Ebenen im Fokus des rechtspolitischen Diskurses stehende sog. „Sicherheitsgesetzgebung“²⁰ als Maßnahmen der Terrorismus- bzw. Extremismusbekämpfung sowie für die grundrechtsinvasive „Krisengesetzgebung“ in Zusammenhang mit der SARS-CoV-2-Pandemie („Corona-Krise“)²¹.

1. Der grundrechtliche Rechtsetzungsdiskurs

Exemplarisch sollen aus jüngerer Zeit nur einige Beispiele herausgehoben werden. Auf Bundesebene seien hier etwa nur die bereits etwas länger zurückliegende

¹⁹ Vgl. insofern nur beispielhaft: <https://www.tagesspiegel.de/politik/protest-gegen-csu-vorhaben-30-000-demonstrieren-in-muenchen-gegen-polizeigesetz/21264312.html>; <https://www.deutschländfunk.de/neue-polizeigesetze-in-den-bundesländern-mehr-befugnisse-100.html>; Klingst, Nackt per Gesetz, DIE ZEIT v. 19. Dezember 2018, Nr. 53, S. 7.

²⁰ Vgl. etwa Förster, Terrorismusbekämpfung im Spannungsfeld von Politik und Recht, S. 437 ff.; Hofmann, ZG 2019, 199 ff.; eingehend auch Barczak, Der nervöse Staat: Ausnahmezustand und Resilienz des Rechts in der Sicherheitsgesellschaft; Ramadori, Die Abwägung von Freiheit und Sicherheit; vgl. auch Kühling, NVwZ 2014, 681 (685) sowie die Beiträge in APuZ Nr. 32–33/2022 („Freiheit und Sicherheit“) sowie zfmr 2/2017 („Menschenrechte und Sicherheit“).

²¹ Auf die Verantwortung der staatlichen Akteure grund- und menschenrechtskompatible Maßnahmen zu ergreifen, welche verhältnismäßig sind und nach vorheriger Abschätzung der Risiken ergriffen werden, hat zu Beginn der Pandemie auch die Hohe Kommissarin der für Menschenrechte der UN, Michelle Bachelet, verwiesen, vgl. <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25668>.

Neufassung des BKA-Gesetzes²² aus dem Jahr 2008 genannt, oder die im März 2019 angestoßenen Befugnisserweiterungen des Bundesamtes für Verfassungsschutz sowie des Bundesnachrichtendienstes durch den bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt in das Zentrum der kritischen Diskussion gerückten Referentenentwurf eines „Gesetzes zur Harmonisierung des Verfassungsschutzrechts“²³ des Bundesinnenministeriums, welcher nicht nur von Medien und Fachöffentlichkeit aus grundrechtlichen Erwägungen scharf kritisiert wurde, sondern bereits regierungsintern auf Ablehnung, nicht zuletzt bei der damaligen Bundesjustizministerin Katarina Barley, gestoßen ist. Ähnliches gilt auch für einen von ihrer Nachfolgerin Christine Lambrecht gestoppten Entwurf des Bundesministeriums für Gesundheit, welcher den Einsatz personenbezogener Mobilfunkdaten (ohne Richtervorbehalt und zeitliche Begrenzung) im Kampf gegen die angesprochene „Corona-Krise“ zum Gegenstand hatte.²⁴ Auch die Diskussionen um das sog. Netzwerkdurchsetzungsgesetz²⁵ (NetzDG) und den „Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität“ wurden mit Blick auf etwaige Eingriffe in das Grundrecht auf Meinungsfreiheit in einem dezidiert grundrechtlichen Rahmen diskutiert.²⁶

Auf Landesebene stehen diesbezüglich seit geraumer Zeit insbesondere die vorgenommenen und geplanten Änderungen bzw. Verschärfungen der Polizeigesetze in nahezu sämtlichen Bundesländern im Fokus der Auseinandersetzung.²⁷ Als „Paradebeispiel“ seien hier die Diskussionen und Proteste um die Reform des bayerischen Polizeiaufgabengesetzes (PAG) im Jahr 2018 genannt.²⁸ Ähnliches gilt für die Änderungen der Landesversammlungsgesetze; etwa jüngst des VersG NRW.²⁹ Auch die im Land Berlin insbesondere seit dem Jahr 2019 strittig diskutierte Frage, ob als Maßnahme der Wohnraumbeschaffung und -erhaltung Legalenteignungen bzw. „Vergesellschaftungen“ oder aber Mietpreisbremsen und -deckel verfassungsgemäß und dabei insbesondere grundrechtskonform gesetzlich

²² Bundeskriminalamtgesetz (BKAG) in der Fassung vom 31. Dezember 2008, BGBl. 2008, S. 3083 ff.

²³ Veröffentlicht und kritisch betrachtet unter: <https://netzpolitik.org/2019/wir-veroeffentlichen-den-gesetzesentwurf-seehofer-will-staatstrojaner-fuer-den-verfassungsschutz/>.

²⁴ <https://www.tagesschau.de/inland/lambrecht-bab-corona-handydaten-101.html>.

²⁵ Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG), BGBl. I 2017, S. 3352 ff.

²⁶ Siehe zu Letzterem etwa insbesondere auch die Stellungnahme des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, abrufbar unter: https://www.bfdi.bund.de/DE/Infothek/Transparenz/Stellungnahmen/2020/Gesetz_Bek%C3%A4mpfung_Hasskriminalit%C3%A4t_BRReg.html.

²⁷ Siehe hierzu etwa die Übersicht von Amnesty International und der Gesellschaft für Freiheitsrechte mit Stand vom 20.3.2019: https://www.amnesty.de/sites/default/files/2019-04/Uebersicht-ueber-die-Aenderungen-der-Polizeigesetze-in-den-einzelnen-Bundeslaendern-Maerz2019_0.pdf.

²⁸ Vgl. *Frasch/Haneke*, An der Grenze der Verfassung, F.A.Z. v. 11. Mai 2018, S. 4; *Wefing*, Gesetz der Angst, DIE ZEIT v. 17. Mai 2018, S. 1.

²⁹ *Kühne*, § 13 I 3 NWVersG und die Versammlungsfreiheit, JuWissBlog Nr. 14/2022.