

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Abkürzungsverzeichnis	XV

§ 1 Einführung und Gang der Untersuchung	1
--	---

§ 2 Prognose und Gesetzgebung	5
-------------------------------------	---

A. <i>Begriffsbestimmung „Prognose“</i>	5
---	---

I. Grundlegende Charakteristika einer Prognose	5
--	---

II. Abgrenzungen innerhalb der Rechtswissenschaft	7
---	---

1. Prognosen der Exekutive	7
----------------------------------	---

2. Prognosen der Judikative	11
-----------------------------------	----

3. Prognosen der Legislative	13
------------------------------------	----

a) Verbot des Einzelfallgesetzes	13
--	----

b) Finanzbedarfsprognosen	15
---------------------------------	----

c) Prognosen im Rahmen der Festlegung sicherer Herkunftsstaaten ..	16
--	----

d) Erforderlichkeitsprognosen für Gesetzgebungskompetenzen des Bundes bei konkurrierender Gesetzgebung	16
---	----

III. Fazit: Globalprognosen als Regelfall	18
---	----

B. <i>Strukturelemente eines Prognoseverfahrens</i>	18
---	----

I. Prognoseobjekt und Prognoserichtung	19
--	----

II. Prognosebasis	20
-------------------------	----

III. Prognosemethode	22
----------------------------	----

1. Klassische Prognosemethoden	23
--------------------------------------	----

a) Allgemeingültige Gesetze	23
-----------------------------------	----

b) Modellverfahren	24
--------------------------	----

c) Trendverfahren	26
-------------------------	----

d) Testverfahren	27
------------------------	----

e) Befragungsverfahren	27
------------------------------	----

f) Intuitives Verfahren	28
-------------------------------	----

2. Methodenkombination	28
IV. Prognoseergebnis	28
V. Fazit: Dreigliedriges Prognoseverfahren	30
<i>C. Die Prognose im inneren Gesetzgebungsverfahren</i>	<i>30</i>
I. Inneres und äußeres Gesetzgebungsverfahren	30
II. Normative und institutionelle Verankerung von Prognoseverfahren im inneren Gesetzgebungsverfahren	32
1. Folgenabschätzungen im Geschäftsordnungsrecht	32
a) Gesetzesfolgenabschätzung	35
aa) Prospektive Gesetzesfolgenabschätzung	38
bb) Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung	41
cc) Retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung	42
dd) Zwischenfazit: Diversität der Prognosen in den einzelnen Phasen der Gesetzesfolgenabschätzung	46
b) Nachhaltigkeitsprüfung	46
c) Technikfolgenabschätzung	48
d) Weitere Elemente der Folgenabschätzung in der GGO	49
2. Nationaler Normenkontrollrat	51
3. Ausdrückliche Regelungen in Gesetzen: Befristungs-, Berichts- und Evaluationsklauseln, Experimentgesetzgebung	54
4. Fazit: Zentrierung der Folgenabschätzungen auf Nachhaltigkeit und Kostenfolgen	57
III. Bindungswirkung der GGO im Außenverhältnis	57
IV. Fazit: GGO, Leitfäden und Arbeitshilfen als reines Innenrecht	61

§ 3 Prognosepflicht des Gesetzgebers als verfassungsrechtliche Anforderung rationaler Gesetzgebung

<i>A. Rationalitätskonzept des Grundgesetzes als Meta-Kriterium zur Auslegung verfassungsrechtlicher Normen</i>	<i>64</i>
I. Rationalitätskonzeption als Aufgabe der Rechtsphilosophie und Rechtssoziologie am Beispiel der Zweckrationalität nach Max Weber	65
II. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als Ratio des Grundgesetzes	67
1. Verfassungsrechtliche Abbildung des „rechtsstaatlichen“ Rationalitätsmodus	69
a) Rechtsstaatsprinzip	69
aa) Individuelle Freiheitssicherung durch Fehlerminimierung	69
bb) Objektivierbarkeit der Limitation staatlichen Handelns	72

cc) Zwischenfazit: Wirklichkeitsabgleich zur Sicherung der Verfassungsbindung des Gesetzgebers	74
b) Grundrechtsbindung: Freiheitssicherung und Willkürverbot	74
c) Demokratieprinzip: Voraussetzungen der Wahrnehmung von Entscheidungsbefugnissen und Output-Legitimation	75
2. Verfassungsrechtliche Abbildung des demokratisch-politischen Rationalitätsmodus	76
a) Demokratieprinzip	76
aa) Volkssouveränität und kollektive Selbstbestimmung	76
bb) Rationalität durch Mehrheit	77
(1) Freiheitssicherung durch Mehrheit	77
(2) Sachverstandsdefizit der Entscheidungsträger*innen	79
b) Grundsatz der Gewaltenteilung: Gesetzgebung durch Mehrheitsbeschluss der Legislative	81
III. Fazit: Integratives Rationalitätskonzept des Grundgesetzes	82
<i>B. Prognosepflicht im verfassungsrechtlichen Rationalitätskonzept</i>	<i>83</i>
I. Legislative Prognosen im Spannungsfeld der verfassungsrechtlichen Rationalitätsmodi	83
1. Prognoseverfahren als Instrument rechtsstaatlicher Freiheitssicherung	83
2. Vorwirkung der Grundrechte im inneren Gesetzgebungsverfahren	85
3. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als „rechtsstaatlich“ rationale Strukturierungsmethode	88
4. Prognoseverfahren und Kernbereich legislativer Gestaltungsaufgabe ..	90
a) „Judicial self-restraint“ und „political question doctrine“	91
b) Methoden- und Ressourcendifferenzen der Gewalten	92
c) Gewaltenverschränkung und Kernbereichslehre	93
d) Bestimmung von Kernbereichsgrenzen der Legislative und Judikative	94
5. Prognoseverfahren zwischen Sachverstandsdefizit und dem Verlust demokratischer Legitimation	95
6. Subjektive und objektive Elemente der Entscheidungsfreiheit der Abgeordneten	97
7. Fazit: Prognosepflicht unter Vorbehalt	98
II. Legislative Prognosen im Lichte pro-demokratiepolitischer Ansätze	98
1. Gesetzgebung als Aufgabe der Politik	98
2. Vorrang des demokratisch-politischen Rationalitätsmodus mittels Kontextkriterien	100
3. Fazit: Missachtung des integrativen Rationalitätskonzepts durch pro-demokratiepolitische Ansätze	101
III. Aufrechterhaltung beider Rationalitätsmodi	102

1. Legislative Prognosen im Lichte prozeduraler Ansätze: Eingrenzung „rechtsstaatlicher“ Rationalitätspflichten auf Verfahrensanforderungen	103
a) Optimale Methodik der Gesetzgebung.....	103
b) Kompensation materieller Unschärfe.....	104
c) Unselbstständige Verfahrensobliegenheiten.....	106
d) Gespaltene Haltung der beiden Senate des Bundesverfassungsgerichts	108
2. Integration der Prognosepflicht in den Prozess demokratischer Entscheidungsfindung.....	114
a) Gewährleistung des notwendigen demokratischen Legitimationsniveaus.....	114
b) Bewahrung des Kernbereichs der Legislative	116
IV. Fazit: Verfassungsrechtliche Prognosepflicht in der Vorbereitungsphase eines Gesetzes.....	116
 C. <i>Verfassungsrechtliche Direktiven für die Durchführung von Prognoseverfahren</i>	117
I. Prognosebasis	118
1. Reichweite.....	119
2. Qualität.....	120
3. Beschaffungsmethode.....	121
4. Fazit: Pflicht zur umfassenden Ermittlung und Auswertung der erreichbaren gesetzgebungsrelevanten Daten nach dem Stand aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse	122
II. Prognosemethode.....	122
1. Verfassungsrechtlich unzulässige Prognosemethode.....	123
2. Auswahl und Anwendung.....	123
3. Priorisierung bestimmter Prognosemethoden	124
4. Fazit: Unzulässigkeit intuitiver Verfahren und Vorrang objektiver Prognosemethoden.....	125
III. Prognoseergebnis als Pflicht zur plausiblen Schlussfolgerung.....	125
IV. Prognoseentscheidung als Bewertung der Prognoseergebnisse.....	126
V. Prognosebeobachtungspflicht.....	126
VI. Sonderprobleme	130
1. Zeitnot und Notstandsgesetzgebung.....	130
2. Auslagerung an nicht-staatliche Einrichtungen	132
3. Einsatz von Algorithmen und Künstlicher Intelligenz im Prognoseverfahren	134
 D. <i>Fazit: Prognosepflicht als prozedurale Ausprägung „rechtsstaatlicher“ Rationalität</i>	138

§ 4 Prognosekontrolle des Bundesverfassungsgerichts	141
<i>A. Überprüfung legislativer Prognosen in der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts</i>	<i>141</i>
I. Zurückgenommene Kontrolldichte	141
1. Dreistufige Kontrolle: Evidenz – Vertretbarkeit – Inhalt	142
a) Etablierung der Drei-Stufen-Kontrolle im Mitbestimmungsurteil	142
aa) Evidenzkontrolle	142
bb) Vertretbarkeitskontrolle	143
cc) Intensivierte Inhaltskontrolle	145
b) Beschränkung auf eine ex ante-Beurteilung	145
c) Weitere Entwicklung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	146
aa) Vermeintliche Abkehr durch das zweite Urteil zum Schwangerschaftsabbruch	147
bb) Tendenz zur Evidenzkontrolle	147
2. Topos des Prognosespielraums als Erklärung einer zurückgenommenen Kontrolldichte	153
3. Divergenzen zum verfassungsrechtlichen Handlungsmaßstab	154
4. Fazit: Relativierung der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes durch eine zurückgenommene Kontrolldichte	155
II. Nachbesserungspflicht als Kehrseite des Prognosespielraums	156
1. Variationsmöglichkeiten im Tenor	156
a) Nichtigerklärung	156
b) Unvereinbarerklärung und Nachbesserungspflicht	156
c) Appellentscheidung und Nachbesserungspflicht	161
2. Fazit: Relativierung des Grundsatzes der Nichtigkeit durch Spielarten im Tenor	163
III. Fehlerfolgenregime des Bundesverfassungsgerichts für legislative Prognosen	163
<i>B. Integration der Prognoseverfahrenskontrolle in die Verhältnismäßigkeitsprüfung zur Angleichung der Kontrolldichte an den Handlungsmaßstab</i>	<i>166</i>
I. Verfassungsrechtlich legitimer Zweck	167
II. Zweckverwirklichungsbedürfnis	167
III. Geeignetheit	169
IV. Erforderlichkeit	170
V. Angemessenheit	172
VI. Fazit: Integrierte Verfahrenskontrolle	174

<i>C. Reine Verfahrensfehler als neue Fallgruppe der Unvereinbarerklärung</i>	<i>175</i>
<i>D. Transparentmachung durch den Gesetzgeber mittels Dokumentation des Prognoseverfahrens als notwendige Voraussetzung einer Prognosekontrolle.....</i>	<i>178</i>
<i>E. Fazit: Notwendigkeit einer strikten Prognoseverfahrenskontrolle durch das Bundesverfassungsgericht.....</i>	<i>179</i>

§ 5 Prognoseverfahren im inneren Gesetzgebungsverfahren de lege ferenda: Aufgabenerweiterung des Nationalen Normenkontrollrats 181

<i>A. Strukturelle Schwachpunkte der normativen und institutionellen Ausgestaltung und Umsetzung der Prognosepflicht de lege lata.....</i>	<i>181</i>
<i>B. Institutionelle Verankerung beim Nationalen Normenkontrollrat de lege ferenda.....</i>	<i>184</i>
<i>C. Überarbeitung der Leitfäden und Arbeitshilfen</i>	<i>185</i>
<i>D. Ausblick: Das Prognoseverfahren als Tool in der E-Gesetzgebung.....</i>	<i>187</i>

§ 6 Zusammenfassung in Thesen 189

Literaturverzeichnis.....	197
Quellenverzeichnis.....	215
Sachregister.....	218