

Einführungsfall 2* (Sachverhalt)

Bei der Bundestagswahl 2002 gelingt es dem parteilosen Kandidaten A, sich in seinem Wahlkreis gegen die parteigebundenen Kandidaten durchzusetzen und ein Mandat im Deutschen Bundestag zu erringen.

Aus Dankbarkeit gegenüber seinen Wählern möchte A umgehend ein Gesetz auf den Weg bringen, das eine gezielte Förderung seines Wahlkreises vorsieht. Er merkt allerdings bald, daß es ihm an Wissen über das Gesetzgebungsverfahren mangelt. Da erfährt er von Ihren Eltern, daß Sie bereits den Grundkurs Öffentliches Recht I besucht und sogar schon an einem vorlesungsbegleitenden Kolloquium teilgenommen haben. Voller Vorfreude auf sachverständigen Rat bittet er Sie um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Was ist ein "Gesetz" und wo ist das Gesetzgebungsverfahren rechtlich geregelt?
2. Welche Verfassungsorgane wirken am Gesetzgebungsverfahren mit? Was sind überhaupt Verfassungsorgane?
3. Was muß man als "Bundestagsneuling" in groben Zügen über Kreation, Zusammensetzung und Tätigkeit dieser Verfassungsorgane wissen?
4. Unter welchen Voraussetzungen ist der Bund zum Erlaß von Gesetzen befugt?
5. Wer hat das Recht zur Gesetzesinitiative?
6. Wie werden Gesetzesvorlagen im Bundestag behandelt?
7. Welche Rolle spielt der Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren?
8. Welche Funktion hat der Vermittlungsausschuß?
9. Inwiefern sind Bundesregierung und Bundespräsident am Gesetzgebungsverfahren beteiligt?
10. Welche Folge haben Verstöße gegen Verfahrensvorschriften?
11. Kann ein verabschiedetes Gesetz gerichtlich überprüft werden?

Annex: Ihre zögerliche Stimme hat A verraten, daß Sie bei der Beantwortung mancher Fragen nicht sehr sicher sind. Außerdem sind einige unbeantwortet geblieben, weil A Sie nicht an Ihrem abendlichen Kneipenbesuch hindern wollte. Er bittet aber darum, später weitere Fragen stellen zu dürfen. Sie haben das Gefühl, daß da etwas geschehen muß...

* Dieser Fall wurde erstellt von *Christian Winterhoff*. Der Sachverhalt wurde leicht verändert.

Einführungsfall 2* (Besprechung)

THEMA: Gesetzesbegriff; Gesetzgebungsverfahren; Verfassungsorgane; Verfassungsmäßigkeitskontrolle von Gesetzen.

LÖSUNGSSKIZZE:

Frage 1:

Der Begriff des Gesetzes kann in einem formellen und in einem materiellen Sinne verstanden werden.¹ Im *formellen Sinne* sind Gesetze diejenigen staatlichen Anordnungen, die von den für die Gesetzgebung zuständigen Organen in dem von der Verfassung hierfür vorgesehenen Verfahren und in der hierfür vorgesehenen Form erlassen werden.² Formelle Gesetze im Sinne des Grundgesetzes sind mithin nach den Vorschriften der Artt. 76 ff GG erlassene Parlamentsgesetze. Gesetze im *materiellen Sinne* sind demgegenüber von einer staatlichen Autorität gesetzte abstrakt-generelle Rechtsnormen, d.h. allgemeinverbindliche Bestimmungen, die bei Vorliegen des Norm-Tatbestandes für eine unbestimmte Vielzahl von Fällen und einen unbestimmten Adressatenkreis den Eintritt einer Rechtsfolge anordnen.³

Eine Rechtsnorm kann zugleich formelles und materielles Gesetz sein (z.B. § 303 I StGB: "Wer ... beschädigt oder zerstört, wird ... bestraft" = abstrakt-generelle Regelung, die im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren erlassen wurde). Es sind aber auch Gesetze im *nur materiellen Sinne* (Rechtsverordnungen, Art. 80 GG, die von Exekutivorganen und damit nicht im Verfahren der parlamentarischen Gesetzgebung erlassen werden) und solche im *nur formellen Sinne* (Feststellung des Haushaltsplanes gemäß Art. 110 II 1 GG) denkbar.

Gesetze im formellen (und meist gleichzeitig materiellen) Sinne können in der Bundesrepublik Deutschland, einem Bundesstaat, sowohl vom Zentralstaat (Bund) als auch von den Gliedstaaten (Länder) erlassen werden.⁴ In bezug auf den Bund ist das Gesetzgebungsverfahren in Artt. 70 - 82 GG geregelt. Ergänzende Bestimmungen finden sich in den §§ 75 ff der Geschäftsordnung des Bundestages (vgl. Art. 40 I 2 GG), in §§ 17 ff der Geschäftsordnung des Bundesrates (vgl. Art. 52 III 2 GG) sowie in den Geschäftsordnungen der Bundesregierung (vgl. Art. 65 Satz 4 GG) und des Vermittlungsausschusses (vgl. Art. 77 II 2 GG).⁵

In Mecklenburg-Vorpommern enthalten die Artt. 55 ff der Landesverfassung Vorschriften über die Gesetzgebung.

Frage 2:

Verfassungsorgane sind solche (obersten) Staatsorgane, deren Status und wesentliche Kompetenzen unmittelbar von der Verfassung geregelt werden.⁶ An der Gesetzgebung beteiligte Verfassungsorgane sind Bun-

* Dieser Fall wurde erstellt von *Christian Winterhoff*. Zum Verfahren der Bundesgesetzgebung siehe auch ders., JA 1998, 666.

¹ Zum Gesetzesbegriff vgl. *K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rdnr. 502 ff; *C. Degenhart*, Staatsrecht I, 14. Aufl. 1998, Rdnr. 220, 230 ff; *F. Ossenbühl*, Gesetz und Recht - Die Rechtsquellen im demokratischen Rechtsstaat, in: *J. Isensee/P. Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts (HStR), Band III, 2. Aufl. 1996, § 61 Rdnr. 5 ff; *C. Starck*, Der Gesetzesbegriff des Grundgesetzes, 1970.

² *C. Degenhart*, in: *Sachs* (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Aufl. 1998, Art. 70 Rdnr. 11; *P. Badura*, Staatsrecht, 2. Aufl. 1996, Rdnr. F 3.

³ Vgl. *T. Maunz/R. Zippelius*, Deutsches Staatsrecht, 30. Aufl. 1998, § 37 I; *Degenhart* (Anm. 1), Rdnr. 231.

⁴ Zur Gesetzgebung im Bundesstaat vgl. *J. Pietzcker*, Zuständigkeitsordnung und Kollisionsrecht im Bundesstaat, in: HStR III (Anm. 1), § 99 Rdnr. 1 ff; *Hesse* (Anm. 1), Rdnr. 235 ff.

⁵ Zur Rechtsnatur von Geschäftsordnungsrecht siehe unten Frage 10.

⁶ *Badura* (Anm. 2), Rdnr. E 13; kritisch zu dieser Begrifflichkeit *J. Ipsen*, Staatsrecht I, 10. Aufl. 1998, Rdnr. 734.

destag (vgl. Artt. 38 ff GG), Bundesrat (vgl. Artt. 50 ff GG), Bundesregierung (vgl. Artt. 62 ff GG) und Bundespräsident (vgl. Artt. 54 ff GG).

Frage 3:

1. **Bundestag:** Der Deutsche Bundestag wird gemäß Art. 39 I 1 GG auf vier Jahre gewählt. Er besteht aus Abgeordneten, die in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl von allen wahlberechtigten Deutschen gewählt werden (vgl. Art. 38 GG, der in Abs. 3 auf das Bundeswahlgesetz [BWG] verweist, in welchem die Einzelheiten geregelt sind). Er besteht grundsätzlich aus 598 Abgeordneten (§ 1 I S. 1 BWG; früher waren es 656 Abgeordnete), die im Wege der sog. personalisierten Verhältniswahl bestimmt werden.⁷ Es handelt sich hierbei um ein Wahlsystem, das Elemente der Verhältniswahl mit solchen der Mehrheitswahl verbindet. Jeder Wähler hat in diesem Wahlsystem zwei Stimmen (§ 4 BWG). Die Hälfte der 598 Abgeordneten (= 299) wird von den Wahlbürgern mittels der *Erststimme* in den 299 Wahlkreisen direkt gewählt (§ 1 II BWG, daher die Bezeichnung "Direktmandate"). Gewählt ist in einem Wahlkreis der Bewerber, der die meisten Stimmen auf sich vereinigt (§ 5 Satz 2 BWG), d.h. erforderlich ist die relative Mehrheit der (abgegebenen) Stimmen (Element der Mehrheitswahl). Die *Zweitstimme* dient der nach dem Prinzip der Verhältniswahl stattfindenden Wahl einer Landesliste, die von einer politischen Partei aufgestellt worden sein muß (§§ 1 II, 27 BWG). Die zu vergebenden Sitze werden nach dem Stärkeverhältnis der politischen Parteien auf die Landeslisten verteilt, indem die Zahl der zu verteilenden Sitze mit der Zahl der auf eine Landesliste entfallenen Stimmen multipliziert und dann durch die Gesamtzahl aller Zweitstimmen dividiert wird.⁸ Jede Landesliste erhält zunächst so viele Sitze, wie ganze Zahlen auf sie entfallen; danach sind die höchsten Zahlenbruchteile ausschlaggebend (§ 6 II BWG, sog. Hare-Niemeyer-System). Von der für jede Landesliste so ermittelten Abgeordnetenzahl wird gemäß § 6 IV BWG die Zahl der auf die jeweilige Partei entfallenen Direktmandate abgezogen. Lediglich die nach dieser Anrechnung noch verbleibenden Sitze werden mit den Kandidaten aus der Landesliste nach der dort vorgesehenen Reihenfolge besetzt (sog. "Listenmandate").⁹ Die *Zweitstimme* ist demnach entscheidend für das *Zahlenverhältnis*, in welchem die Parteien im Bundestag vertreten sind, während die *Erststimme* primär Einfluß auf seine *personelle Besetzung* hat.

Der Bundestag ist als einziges unmittelbar demokratisch legitimiertes Staatsorgan oberstes Verfassungsorgan. Als wesentliche Funktionen sind das Recht zur Gesetzgebung, zur Wahl und Abberufung des Bundeskanzlers (vgl. Artt. 63, 67 GG) sowie seine Kontrollbefugnisse (z.B. Fragerechte [§§ 100 ff GOBT], Zitierrecht [Art. 43 I GG], Recht zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen [Art. 44 GG]) zu nennen.¹⁰

2. **Bundesrat:** Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder, die von diesen bestellt und abberufen werden (Art. 51 I GG). Die Zahl der Mitglieder, die jedes Land entsenden kann, richtet sich nach der Stimmenzahl des Landes (Art. 51 III 1 GG), welche wiederum von seiner Einwohnerzahl abhängig ist (Art. 51 II GG). Seit der Wiedervereinigung Deutschlands besteht der Bundesrat aus 68, neuerdings 69 stimmberechtigten Vertretern der 16 Bundesländer. Gemäß Art. 51 III 2 GG können die Stimmen eines Landes (je nach Einwohnerzahl drei bis sechs, Art. 51 II GG) nur *einheitlich* abgegeben werden, woraus sich ergibt, daß die Mitglieder des Bundesrates an *Weisungen* ihrer jeweiligen Landesregierung *gebunden* sind. Dies läßt sich auch im Umkehrschluß aus Artt. 77 II 3, 53 a I 3 GG entnehmen, welche Bundesratsmitglieder im Vermittlungsausschuß bzw. im Gemeinsamen Ausschuß ausnahmsweise von ihrer Weisungsgebundenheit freistellen¹¹ (anders als die diesen Ausschüssen angehörenden Bundestagsabgeordneten, die gemäß Art. 38 I 2 GG "an Aufträge und Weisungen nicht gebunden" sind). Werden die Stimmen nicht einheitlich abgegeben, sind nach h.M. sämtliche Stimmen des Landes ungültig.¹² - Einen Streit dazu hat die Abstimmung im Bundesrat am 22.03.2002 zum Zuwanderungsgesetz ausgelöst; der Fall wurde 2002 vom Bundesverfassungsgericht entschieden (vgl. BVerfGE 106, 310).

⁷ Zum Bundestagswahlrecht vgl. statt aller *Ipsen* (Anm. 6), Rdnr. 72 ff.

⁸ Leichter zu merken in Gestalt einer mathematischen Formel:

Zahl der zu vergebenden Sitze • {Zweitstimmen einer Partei ÷ Gesamtsumme der Zweitstimmen}

⁹ Zur Entstehung von sog. Überhangmandaten vgl. *R. Wrege*, Ende der Überhangmandate im Bundestag?, Jura 1997, 113; *U. Mager/R. Uerpman*, Überhangmandate und Gleichheit der Wahl, DVBl. 1995, 273; zur Verfassungsmäßigkeit der Überhangmandate jetzt BVerfGE 97, 335.

¹⁰ Vertiefend zu den Funktionen des Bundestages *Hesse* (Anm. 1), Rdnr. 588 ff; *Ipsen* (Anm. 6), Rdnr. 153 ff.

¹¹ *T. Maunz*, in: ders./G. Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Juni 1998, Art. 51 Rdnr. 16; *G. Robbers*, in: Sachs (Anm. 2), Art. 51 Rdnr. 10.

¹² *B. Pieroth*, in: H. Jarass/ders., Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 6. Aufl. 2002, Art. 51 Rdnr. 6; *J. Jekewitz*, in: GG Alternativkommentar, 2. Aufl. 1989, Band II, Art. 51 Rdnr. 10; a.A. *K. Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1. Aufl. 1980, § 27 III 2 b (S. 137).

Durch das Bundesorgan Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit (Art. 50 GG)¹³, wobei bezüglich der Mitwirkung an der Gesetzgebung darauf hinzuweisen ist, daß qua Bundesrat Mitglieder der Landesexekutive auf Legislativakte des Bundes Einfluß zu nehmen vermögen.

3. Bundespräsident: Die Wahl des Bundespräsidenten (vgl. Art. 54 GG) erfolgt durch die aus allen Bundestagsabgeordneten (grds. 598) und einer gleichen Anzahl von durch die Volksvertretungen der Länder gewählten Mitgliedern bestehende Bundesversammlung für eine Amtsperiode von 5 Jahren. Anschließende Wiederwahl ist nur einmal zulässig.

Die im Vergleich zur Weimarer Reichsverfassung stark beschnittenen Befugnisse des Bundespräsidenten finden sich in verschiedenen Vorschriften des Grundgesetzes. Neben seiner Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren (Art. 82 GG, siehe unten Frage 9) sind insbesondere seine Zuständigkeiten bei der Regierungsbildung (Artt. 63 f bzw. 67 GG), Regierungskrisen (Artt. 68, 81 GG) und bei der völkerrechtlichen Vertretung des Bundes (Art. 59 I GG) erwähnenswert. Eine weitere Beschränkung der ohnehin nur geringen "Macht" des Bundespräsidenten resultiert aus Art. 58 GG insofern, als die Mehrzahl der von ihm getroffenen Maßnahmen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler bzw. den zuständigen Bundesminister bedarf (speziell für das Gesetzgebungsverfahren vgl. Art. 82 I 1 GG). Durch die Gegenzeichnung übernimmt das jeweilige Regierungsmitglied die politische Verantwortung für die Handlungen des Bundespräsidenten.¹⁴

4. Bundesregierung: Die Bundesregierung besteht aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern (Art. 62 GG). Das Grundgesetz konstituiert in den Artt. 62 ff ein parlamentarisches Regierungssystem. Hierunter versteht man in der Verfassungslehre eine Regierungsform, bei welcher der Bestand einer Regierung (Zustandekommen und Fortbestand) vom Vertrauen des Parlamentes abhängig ist.¹⁵ Mit dieser Vertrauensabhängigkeit korrespondiert die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung. Diesen Grundsätzen entsprechend wird der *Bundeskanzler* gemäß Art. 63 GG vom Bundestag gewählt und kann bei Vertrauensverlust jederzeit im Wege eines sog. konstruktiven Mißtrauensvotums wieder abberufen werden (Art. 67 GG). Auch kann der Bundeskanzler seinerseits die Vertrauensfrage stellen, bei deren negativer Bescheidung eine Bundestagsauflösung möglich wird (Art. 68 GG).

Die *Bundesminister* werden auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt und entlassen, d.h. einzelne Minister können (was einer strikten Verwirklichung des parlamentarischen Regierungssystems entspräche) vom Bundestag weder berufen noch abgewählt werden. Vielmehr kann der Bundestag nur die Bundesregierung als ganze im Wege des konstruktiven Mißtrauensvotums stürzen, da gemäß Art. 69 II GG mit der Erledigung des Amtes des Bundeskanzlers auch das Amtsende aller Bundesminister einhergeht.¹⁶

Die Zuständigkeiten der Bundesregierung sind nur teilweise explizit im Grundgesetz aufgeführt, so z.B. die Mitwirkung bei der Gesetzgebung (siehe unten Fragen 5 und 9), der Erlaß von Rechtsverordnungen (vgl. Art. 80 GG), die Aufsicht bezüglich der ordnungsgemäßen Vollziehung der Bundesgesetze (Artt. 84 ff GG), die Befugnisse im Zusammenhang mit dem Bundeshaushalt (vgl. Artt. 110 III, 113 I GG: exklusives Initiativrecht der Bundesregierung bezüglich des Haushaltsgesetzes; Artt. 111 - 113 GG). Ansonsten ergeben sich ihre Zuständigkeiten aus dem Wesen der Regierung als dem mit Leitung und Führung des Staatsganzen betrauten Organ (z.B. Setzen bestimmter politischer Ziele im Bereich der Außenpolitik, Ausübung der Organisationsgewalt im Bundesbereich, etwa im Hinblick auf die Zahl der Ministerien).¹⁷

Frage 4:

In einem Bundesstaat sind zwei Ebenen der Staatlichkeit zu unterscheiden, nämlich Zentralstaat und Gliedstaaten. Beide Ebenen haben Staatsqualität und sind grundsätzlich zum Erlaß von Gesetzen befugt, wobei die Zuständigkeiten in der Bundesverfassung gegeneinander abgegrenzt werden. Der Bund ist dann zum Erlaß eines Gesetzes zuständig, wenn die Bundesverfassung ihm eine entsprechende Kompetenz einräumt

¹³ Näher zu den Befugnissen des Bundesrates *Degenhart* (Anm. 1), Rdnr. 420 ff; *Ipsen* (Anm. 6), Rdnr. 284 ff, 323 ff.

¹⁴ Zur Stellung des Bundespräsidenten vgl. *Hesse* (Anm. 1), Rdnr. 655 ff; *D. Schmalz*, Staatsrecht, 3. Aufl. 1996, Rdnr. 401 ff.

¹⁵ *H.-P. Schneider*, Das parlamentarische System, in: E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1994, § 13 Rdnr. 3 m.w.N.

¹⁶ Zu Wahl und Abberufung des Kanzlers und damit der Minister näher *Badura* (Anm. 2), Rdnr. E 93 f, 108 ff.

¹⁷ Vgl. im einzelnen *Stern* (Anm. 12), § 39 II (S. 684 ff) und III (S. 693 ff); *M. Schröder*, Aufgaben der Bundesregierung, in: HStR (Anm. 1), Band II, 1987, § 50 Rdnr. 6 ff.

(sog. *Verbandskompetenz* im Unterschied zur sog. *Organkompetenz*, welche die Frage betrifft, welches Bundesorgan bei vorhandener *Verbandskompetenz* des Bundes zuständig ist).¹⁸

Das Grundgesetz begründet in Art. 30 eine grundsätzliche Zuständigkeit der Länder zur Ausübung staatlicher Befugnisse und Erfüllung staatlicher Aufgaben. Im Hinblick auf die Gesetzgebung wird dieser Grundsatz in Art. 70 GG konkretisiert.¹⁹ Danach ist der Bund nur dann gesetzgebungskompetent, wenn das Grundgesetz ihm eine entsprechende Befugnis verleiht.

1. Die Verfassung kennt dabei verschiedene, in den Artt. 70 ff GG normierte Kompetenztypen²⁰ [*Aktualisierung 2012: beachte Änderungen durch Föderalismusreform 2006!*]: Die gesetzgeberische Behandlung bestimmter Materien kann erstens ausschließlich dem Bund zugewiesen werden (ausschließliche Gesetzgebung, Artt. 71, 73 GG; derartige Zuweisungen finden sich aber auch an anderer Stelle, z.B. in Artt. 4 III 2, 21 III, 38 III, 93 II, 94 II, 98 I GG: durch "Bundesgesetz"); möglich ist zweitens eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit von Bund und Ländern (Artt. 72, 74, 74 a GG), d.h. der Bund darf hier bei bestimmten, in Art. 72 II aufgezählten Materien, nur unter den besonderen Voraussetzungen des Art. 72 II GG legislatorisch tätig werden; drittens ist in Art. 75 GG die Möglichkeit der Rahmengesetzgebung vorgesehen, d.h. der Bund darf auf diesen Gebieten grundsätzlich (vgl. Art. 75 II GG) keine vollständige und abgeschlossene Regelung, sondern nur Rahmenvorschriften erlassen, die den Landesgesetzgebern einen Bereich zur selbständigen Regelung überlassen. (Als viertes ist noch die Grundsatzgesetzgebungskompetenz der Artt. 109 IV, 91a II GG, 140 GG i.V.m. Art. 138 I 2 WRV zu nennen).

2. Liegt weder eine ausschließliche, noch eine konkurrierende oder Rahmengesetzgebungskompetenz vor, so ist der Bund grundsätzlich nicht gesetzgebungsbefugt, es sei denn, es besteht ausnahmsweise eine ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz des Bundes (vgl. Art. 30 GG: "soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt").²¹ Diesbezüglich sind drei Arten ungeschriebener Bundeskompetenzen²² zu unterscheiden:

a) Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs: Sie wird dann angenommen, wenn eine dem Bund ausdrücklich zugewiesene Materie verständigerweise nicht geregelt werden kann, ohne daß zugleich eine nicht ausdrücklich zugewiesene andere Materie mitgeregelt wird, wenn also ein Übergreifen in nicht ausdrücklich zugewiesene Materien unerläßliche Voraussetzung ist für die Regelung einer der Bundesgesetzgebung zugewiesenen Materie.²³ Beispiele: Befugnis des Bundes, die Vergabe von Sendezeiten an politische Parteien zwecks Wahlwerbung und damit Teilaspekte des Rundfunkwesens (ausschließliche Länderkompetenz) im Zusammenhang mit Fragen des Parteienrechts (Bundeskompetenz, Art. 21 III GG) zu regeln (vgl. § 5 PartG).²⁴

b) Sog. Annexkompetenzen erweitern die Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes von ausdrücklich ihm zugewiesenen Kompetenzmaterien auf Stadien der Vorbereitung und Durchführung, sofern diese in unlösbarem Zusammenhang stehen. Im Gegensatz zur Kompetenz kraft Sachzusammenhangs, als deren Unterfall Annexkompetenzen teilweise angesehen werden²⁵, geht es hier nicht um die Ausweitung einer zugewiesenen Sachmaterie auf andere, nicht zugewiesene, aber verwandte Gebiete, sondern lediglich um die Ausdehnung einer zugeteilten Kompetenz, und zwar gewissermaßen nicht in die Breite, sondern in die Tiefe des Gegenstandes.²⁶ Typischer Anwendungsfall ist die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit (grundsätzlich Landeszuständigkeit) auf einem Gebiet, für das der Bund die Gesetzgebungszuständigkeit hat, z.B. Bekämpfung der von Gewerbebetrieben ausgehenden Gefahren für die Allgemeinheit (vgl. §§ 33a II Nr. 3, 33 i II Nr. 3 GewO) als Annex zu Art. 74 I Nr. 11 GG; Regelungen betreffend bahnpolizeiliche Aufgaben als Annex zu Art. 73 Nr. 6 a GG.

¹⁸ Zur Bundesstaatlichkeit allgemein vgl. *Maunz/Zippelius* (Anm. 3) § 15; *H.-U. Erichsen*, Bund und Länder im Bundesstaat des Grundgesetzes, Jura 1986, 337; *J. Isensee*, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: *HStR* (Anm. 1), Band IV, 1990, § 98; zur Gesetzgebung im Bundesstaat vgl. oben Anm. 4.

¹⁹ *Pietzcker* (Anm. 4), Rdnr 8; *Maunz* (Anm. 11), Art. 30 Rdnr. 1 ff, 8.

²⁰ Vgl. dazu *W. Erbguth*, Bundesstaatliche Kompetenzverteilung im Bereich der Gesetzgebung, *DVBl.* 1988, 317; *H. Hill*, Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern, *JuS* 1989, L 9; *Ipsen* (Anm. 6), Rdnr. 456 ff; *H.-W. Rengeling*, Gesetzgebungszuständigkeit, in: *HStR* IV (Anm. 1), § 100 Rdnr. 4 f.

²¹ Zur diesbezüglichen Auslegung des Art. 30 GG vgl. *W. Erbguth*, in: *Sachs* (Anm. 2), Art. 30 Rdnr. 36 ff; *Pietzcker* (Anm. 4), Rdnr. 11 f.

²² Vgl. auch zum folgenden *A. v. Mutius*, "Ungeschriebene" Gesetzgebungskompetenzen des Bundes, Jura 1986, 498; *N. Achterberg*, Zulässigkeit und Schranken stillschweigender Bundeszuständigkeiten im gegenwärtigen deutschen Verfassungsrecht, *AöR* 86 (1961), 63; *M. Bullinger*, Ungeschriebene Kompetenzen im Bundesstaat, *AöR* 96 (1971), 237; *Degenhart* (Anm. 1), Rdnr. 101 ff.

²³ *BVerfGE* 3, 407 (421)

²⁴ Weitere Beispiele: *I. v. Münch*, Staatsrecht, Band I, 6. Aufl. 2000, Rdnr. 538 f.

²⁵ *Bullinger* (Anm. 22), 243 f; *Rengeling* (Anm. 20), Rdnr. 57.

²⁶ *Maunz* (Anm. 11), Art. 70 Rdnr. 49; *Degenhart* (Anm. 2), Art. 70 Rdnr. 32.

c) Eine Zuständigkeit des Bundes kraft Natur der Sache wird bei Sachgebieten angenommen, die ihrer Natur nach eigenste, der partikularen Gesetzgebungszuständigkeit a priori entrückte Angelegenheiten des Bundes darstellen, vom Bund und nur von ihm geregelt werden können.²⁷ Kompetenzen kraft Natur der Sache können nur in äußerst engen Grenzen angenommen werden, nämlich wenn eine sinnvolle Regelung durch die Länder zwingend ausgeschlossen ist, weil die Frage für das Bundesgebiet nur einheitlich geregelt werden kann. Kompetenzen kraft Natur der Sache sind anerkannt etwa bezüglich der Bestimmung der Bundessymbole, der Bundeshauptstadt und eines Nationalfeiertages.²⁸

Frage 5:

Das förmliche parlamentarische Gesetzgebungsverfahren beginnt mit der Gesetzesinitiative. Sie besteht in der Einbringung eines textlich ausformulierten Gesetzesvorschlages beim Bundestag (Art. 76 I GG).²⁹ Das Recht zur Gesetzesinitiative steht der Bundesregierung, Abgeordneten "aus der Mitte des Bundestages" und dem Bundesrat zu.

1. In der Praxis häufig sind Gesetzesvorlagen der Bundesregierung. Mit "Bundesregierung" bezeichnet Art. 76 I GG das aus dem Bundeskanzler und aus den Bundesministern (Art. 62 GG) bestehende Bundeskabinetts. Das Recht zur Gesetzesinitiative steht demnach der Bundesregierung als Kollegialorgan, nicht aber einzelnen Bundesministern zu (vgl. auch § 15 GOBReg).³⁰ Nach erfolgtem Kabinettsbeschluß sind die Gesetzesvorlagen gemäß Art. 76 II 1 GG zunächst dem Bundesrat zwecks Stellungnahme zuzuleiten (sog. *erster Durchgang* beim Bundesrat; zum zweiten Durchgang vgl. Frage 7). Diese Regelung hat den Sinn, die Bundesregierung und den Bundestag frühzeitig über etwaige Bedenken des Bundesrates in Kenntnis zu setzen und so deren Berücksichtigung schon vor Verabschiedung des Gesetzes durch den Bundestag zu ermöglichen.³¹ Im Anschluß daran wird der Gesetzentwurf inklusive Stellungnahme des Bundesrates und ggf. einer Gegenäußerung der Bundesregierung dem Bundestagspräsidenten zugeleitet und damit im Sinne von Art. 76 I GG "beim Bundestag eingebracht".

2. Gesetzesvorlagen können gemäß Art. 76 I GG weiterhin "aus der Mitte des Bundestages" eingebracht werden. Der Bedeutungsgehalt dieser Formulierung ist unklar und kann entweder auf den einzelnen Abgeordneten hinweisen oder eine Gruppierung des Bundestages bezeichnen, die aus mehreren Parlamentariern besteht.³² Über ein etwaiges Quorum macht das Grundgesetz allerdings keine Aussage.³³ In Konkretisierung des Art. 76 I GG sieht § 76 I GOBT vor, daß Vorlagen von Mitgliedern des Bundestages von einer *Fraktion*³⁴ oder von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages (*Fraktionsstärke*) unterzeichnet sein müssen, wobei die Abgeordneten nicht Mitglieder einer Fraktion sein müssen. Die Verfassungskonformität dieser Beschränkung des Gesetzesinitiativrechts wird teilweise bezweifelt³⁵, von der ganz überwiegenden Meinung aber im Hinblick auf die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Bundestages (Schutz vor Blockade durch Befassung mit von vornherein aussichtslosen Gesetzentwürfen)³⁶ oder unter Hinweis auf die Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages³⁷ bejaht.

3. Gesetzentwürfe des Bundesrates (nicht einzelner Landesregierungen; erforderlich ist ein Mehrheitsbeschluß des Organs Bundesrat, vgl. Art. 52 III 1 GG, § 30 I GOBR) werden dem Bundestag durch die Bundesregierung, welche dabei ihre Auffassung darlegen soll, zugeleitet (Art. 76 III GG).

Frage 6:

Bezüglich der Gesetzgebungsarbeit im Bundestag läßt sich aus Art. 42 I 1 GG entnehmen, daß der Bundestag öffentlich "verhandelt", d.h. Gesetze nur nach Beratung im Plenum verabschiedet werden können.³⁸

²⁷ BVerfGE 26, 246 (257).

²⁸ Vgl. *Degenhart* (Anm. 1), Rdnr. 103; *Rengeling* (Anm. 20), Rdnr. 60.

²⁹ *F. Ossenbühl*, Verfahren der Gesetzgebung, in: HStR III (Anm. 1), § 63 Rdnr. 17.

³⁰ *Badura* (Anm. 2), Rdnr. F 42; *B.-O. Bryde*, in: I. v. Münch/P. Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band III, 3. Aufl. 1996, Art. 76 Rdnr. 10.

³¹ *Stern* (Anm. 12), § 37 III 4 b (S. 619 f); *Ossenbühl* (Anm. 29), Rdnr. 19.

³² *J. Lücke*, in: Sachs (Anm. 2), Art. 76 Rdnr. 9; *E. Schmidt-Jortzig/M. Schürmann*, in: Dolzer/Vogel (Hrsg.), Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Stand: März 1999, Art. 76 Rdnr. 336 f.

³³ *Ossenbühl* (Anm. 29), Rdnr. 24.

³⁴ Vgl. zu Begriff und Stellung der Fraktionen §§ 10 - 12 GOBT, 45 ff AbgG.

³⁵ *Stern* (Anm. 12), § 37 III 4 c (S. 622 Fn. 309); *Bryde* (Anm. 30), Art. 76 Rdnr. 13.

³⁶ *Lücke* (Anm. 32), Rdnr. 10; *Schmidt-Jortzig/Schürmann* (Anm. 32), Art. 76 Rdnr. 340a.

³⁷ *B. Pieroth*, in: Jarass/ders. (Anm. 12), Art. 76 Rdnr. 2.

³⁸ *Ossenbühl* (Anm. 29), Rdnr. 29.

Ansonsten beschränkt sich der hier einschlägige Art. 77 I 1 GG auf den Satz, daß Bundesgesetze vom Bundestage beschlossen werden, wobei gemäß Art. 42 II 1 GG grundsätzlich die Mehrheit der abgegebenen Stimmen ausreichend ist. Das eigentliche Verfahren zwischen Einbringung der Gesetzesvorlage beim Bundestag und Gesetzesbeschluß gemäß Art. 77 I GG ist dagegen in der Geschäftsordnung des Bundestages geregelt. Nach §§ 78 - 86 GOBT werden Gesetzentwürfe vom Bundestag in drei Lesungen beraten. Zwischen erster und zweiter Lesung findet eine Behandlung der Vorlagen im zuständigen Bundestagsausschuß statt, die mit einer Beschlußempfehlung und einem Bericht endet. Auch nach der zweiten und dritten Lesung ist eine weitere Beteiligung von Ausschüssen möglich (vgl. § 82 III, 85 II GOBT).³⁹ Mit der Schlußabstimmung (§ 86 GOBT) wird das Gesetz verabschiedet und das Gesetzgebungsverfahren innerhalb des Bundestages (zumindest vorerst) beendet.

Frage 7:

Jede Gesetzesvorlage, die vom Bundestag beschlossen worden ist, muß den Bundesrat passieren (Art. 77 I S. 2 GG), dieser ist also stets in das Gesetzgebungsverfahren eingeschaltet. Hinsichtlich seiner Mitwirkungsmöglichkeiten und Befugnisse im Gesetzgebungsverfahren unterscheidet das Grundgesetz zwischen Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen. Die Unterscheidung ist verfahrensrechtlich ausschlaggebend. Einspruchsgesetze können auch gegen das Votum des Bundesrates zustande kommen, Zustimmungsgesetze bedürfen hingegen unabdingbar des Placets des Bundesrates.⁴⁰

1. Die Frage der Zustimmungspflichtigkeit eines Gesetzes ist im Grundgesetz ggf. besonders geregelt, d.h. alle Fälle, in denen eine Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist, sind im Grundgesetz ausdrücklich genannt.⁴¹ Wichtige Beispiele sind verfassungsändernde Gesetze (Art. 79 II GG), bestimmte Steuergesetze (Art. 105 III GG), (Vertrags-)Gesetze betreffend die Europäische Union (Art. 23 I 2, 3 GG) sowie früher (bis zur Föderalismusreform 2006, in der Praxis überaus bedeutungsvoll) Gesetze im Sinne von Art. 84 I GG, die Behördeneinrichtung und Verwaltungsverfahren betreffen.⁴² Kennzeichen und gedankliche Grundlage der Zustimmungstatbestände ist überwiegend, daß sie Materien betreffen, die in besonderem Maße Belange der Länder berühren. Ein Umkehrschluß dahingehend, daß Zustimmungspflichtigkeit unabhängig von enumerativer Aufzählung bei besonderer Länderbetroffenheit anzunehmen sei, ist dagegen unzulässig.⁴³ Einspruchsgesetze sind solche, die nicht Zustimmungsgesetze darstellen, also alle übrigen Gesetze. Sie sind nach der Systematik des Grundgesetzes der Regelfall, in der Praxis dominieren jedoch - insbesondere aufgrund des Art. 84 I GG - mittlerweile die Zustimmungsgesetze.⁴⁴

2. Die Beteiligung des Bundesrates am Gesetzgebungsverfahren gestaltet sich bei Einspruchsgesetzen wie folgt:⁴⁵

a) Hat der Bundesrat Änderungswünsche bzw. lehnt er das Gesetz gänzlich ab, so kann (sofern er Einspruch einzulegen beabsichtigt: *muß*) er zunächst die Einberufung des Vermittlungsausschusses verlangen (Art. 77 II 1 GG; vgl. näher bei Frage 8). Nach Abschluß des Vermittlungsverfahrens kann der Bundesrat binnen zwei Wochen gegen das vom Bundestag beschlossene Gesetz Einspruch einlegen (Art. 77 III GG). Der Einspruch, der erst nach abgeschlossenem Vermittlungsverfahren eingelegt werden kann, ist als überwindbares Veto ausgestaltet⁴⁶, d.h. er kann vom Bundestag zurückgewiesen, also überstimmt werden (vgl. Art. 77 IV GG, auch zum folgenden). Dazu reicht, sofern der Bundesratsbeschluß mit der Mehrheit der Stimmen gefaßt worden ist (vgl. Art. 52 III 1 GG, d.h. 35 Stimmen), die *Mehrheit der Mitglieder* des Bundestages.⁴⁷ Darunter ist nicht die Mehrheit der abgegebenen Stimmen (so der Regelfall, Art. 42 II 1 GG) zu verstehen, sondern gemäß Art. 121 GG die Mehrheit der *gesetzlichen Mitgliederzahl*⁴⁸ des Bundestages (also prinzipiell 300). Hat der Bundesrat den Einspruch mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln

³⁹ Vgl. zur Behandlung von Gesetzentwürfen im Bundestag näher *Ipsen* (Anm. 6), Rdnr. 179 ff; *Badura* (Anm. 2), Rdnr. F 44 ff.

⁴⁰ *Maunz/Zippelius* (Anm. 3), § 37 III 1. b); *E. Stein*, Staatsrecht, 16. Aufl. 1998, § 14 III 2; v. *Münch* (Anm. 24), Rdnr. 743 ff.

⁴¹ *Ipsen* (Anm. 6), Rdnr. 288; v. *Münch* (Anm. 24), Rdnr. 756.

⁴² Zur Zustimmungspflichtigkeit von Gesetzen aufgrund von Art. 84 GG a.F., vgl. *Schmalz* (Anm. 14), Rdnr. 456, 473; *E. Schunck/H. De Clerck/H. Guthardt*, Allgemeines Staatsrecht und Staatsrecht des Bundes und der Länder, 15. Aufl. 1995, 329.

⁴³ *Lücke* (Anm. 32), Art. 77 Rdnr. 14; *Jekewitz* (Anm. 12), Art. 77 Rdnr. 12.

⁴⁴ Vgl. die tabellarische Übersicht bei *Ipsen* (Anm. 6) Rdnr. 288 Fn. 10.

⁴⁵ Vgl. auch *Degenhart* (Anm. 1), Rdnr. 556.

⁴⁶ *Ossenbühl* (Anm. 29), Rdnr. 44.

⁴⁷ Zu den verschiedenen "Mehrheitsarten" vgl. *Schmalz* (Anm. 14), Rdnr. 307 f; *S. Magiera*, in: *Sachs* (Anm. 2), Art. 42 Rdnr. 13 f.

⁴⁸ Auch bezeichnet als "absolute Mehrheit" bzw., "Kanzlermehrheit".

seiner Stimmen beschlossen, so bedarf nach Art. 77 IV 2 GG die Zurückweisung durch den Bundestag einer Mehrheit von zwei Dritteln (ergänzt: der abgegebenen Stimmen), mindestens der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages.

Dieses Erfordernis einer doppelt qualifizierten Mehrheit⁴⁹ beruht auf dem Umstand, daß der Bundestag schon dann beschlußfähig ist, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder im Sitzungssaal anwesend ist (§ 45 I GOBT), und auch trotz "Abwanderung" von Abgeordneten solange beschlußfähig bleibt, bis die Beschlußunfähigkeit positiv festgestellt wird (§ 45 II - IV GOBT).⁵⁰ Eine "Mehrheit von zwei Dritteln" im Sinne von Art. 77 IV 2 GG kann mithin auch bei einem Abstimmungsergebnis von 19 Ja-Stimmen gegen 5 Nein-Stimmen vorliegen, sofern die Beschlußunfähigkeit nicht gerügt wurde. Um die Möglichkeit einer Überwindung des vom Bundesrat mit 2/3-Mehrheit beschlossenen Einspruchs mit einer solchen für den Bundestag insgesamt nicht repräsentativen Mehrheit auszuschließen, verlangt Art. 77 IV 2 letzter Halbsatz zusätzlich, daß die mit 2/3-Mehrheit der abgegebenen Stimmen getroffene Entscheidung von der Mehrheit der Abgeordneten (mindestens 300) getragen wird.⁵¹

Wird der Einspruch des Bundesrates vom Bundestag mit der erforderlichen Mehrheit überstimmt, so ist das Bundesgesetz zustande gekommen (Art. 78 letzte Alternative GG).

b) Ist der Bundesrat mit dem Gesetz einverstanden, so kann er darauf verzichten, den Vermittlungsausschuß anzurufen bzw. (nach Abschluß des Vermittlungsverfahrens) Einspruch einzulegen, also *untätig* bleiben. Nach Ablauf der in Art. 77 II (drei Wochen) und III (2 Wochen) festgelegten Fristen ist das Gesetz in diesen Fällen zustande gekommen (vgl. Art. 78 2. und 3. Alternative GG). Stimmt der Bundesrat einem Einspruchsgesetz ausdrücklich zu, etwa weil er es irrigerweise für ein Zustimmungsgesetz hält, so liegt hierin zugleich die Erklärung, gemäß Art. 77 III GG keinen Einspruch einzulegen (Verzicht).⁵²

3. Zustimmungsgesetze können gegen das Votum des Bundesrates nicht zustande kommen. Hinsichtlich seiner Mitwirkung sind diesbezüglich folgende Konstellationen denkbar:⁵³

a) Sofern der Bundesrat mit dem Gesetz in der vom Bundestag verabschiedeten Form einverstanden ist, erklärt er seine Zustimmung. Wegen der verfassungsrechtlichen Bedeutung der Zustimmung (Art. 78 1. Alternative: das Gesetz "kommt zustande") muß der Beschluß eindeutig erkennen lassen, was gewollt ist (vgl. § 30 I GOBR: "zweifelsfrei ergibt").

b) Hält der Bundesrat einen Gesetzesbeschluß des Bundestages insgesamt für überflüssig oder verfehlt, so kann er seine Zustimmung durch förmlichen Beschluß verweigern. Dabei muß der Vermittlungsausschuß zuvor nicht eingeschaltet werden (Gegenschluß aus Art. 77 III GG, welcher für die Einspruchserhebung ein vorangegangenes Vermittlungsverfahren obligatorisch macht).⁵⁴ Im Fall der Zustimmungsverweigerung können jedoch Bundestag und Bundesregierung die Einberufung des Vermittlungsausschusses verlangen (Art. 77 II 4 GG). Lehnt der Bundesrat eine Zustimmung auch nach durchgeführtem Vermittlungsverfahren ab, so ist das Gesetzesvorhaben endgültig gescheitert.

c) Will der Bundesrat lediglich Gesetzesänderungen in einzelnen Punkten durchsetzen, so kann er den Vermittlungsausschuß anrufen und nach Abschluß des Vermittlungsverfahrens entscheiden, ob er dem Gesetzesbeschluß des Bundestages seine Zustimmung erteilen oder verweigern will (vgl. näher bei Frage 8).

Frage 8:

Das Gesetzgebungssystem des Grundgesetzes ist gekennzeichnet durch das Zusammenwirken von Bundestag und Bundesrat, wobei letzterer bei den Zustimmungsgesetzen ein absolutes Vetorecht und somit die Funktion einer echten zweiten Kammer hat.⁵⁵ Ein solches Gesetzgebungsverfahren mit zwei gesetzgebenden Körperschaften bedarf besonderer Mechanismen, die den Einigungsprozeß befördern und lenken. Das Grundgesetz hat sich diesbezüglich für die in Art. 77 II, II a geregelte Einrichtung eines Vermittlungsverfahrens⁵⁶ entschieden, wobei die Einzelheiten hinsichtlich Zusammensetzung und Verfahren des Vermittlungsausschusses in einer Geschäftsordnung geregelt sind (vgl. Art. 77 II 2 GG), die vom Bundestag beschlossen wird und der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

⁴⁹ Bryde (Anm. 30), Art. 77 Rdnr. 27; D. Wyduckel, Der Bundesrat als Zweite Kammer, DÖV 1989, 181 (186 f).

⁵⁰ Schunck/De Clerck/Guthardt (Anm. 42), 289; Schmalz (Anm. 14), Rdnr. 306.

⁵¹ Hesse (Anm. 1), Rdnr. 517; v. Münch (Anm. 24), Rdnr. 748.

⁵² Lücke (Anm. 32), Art. 78 Rdnr. 3.

⁵³ Vgl. auch Degenhart (Anm. 1), Rdnr. 557.

⁵⁴ Ipsen (Anm. 6), Rdnr. 317; Ossenbühl (Anm. 29), Rdnr. 47.

⁵⁵ Vgl. Wyduckel (Anm. 49), 187.

⁵⁶ Zum Vermittlungsverfahren ausführlich M. Dietlein, Vermittlung zwischen Bundestag und Bundesrat, in: H.-P. Schneider/W. Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 57.

1. Der Vermittlungsausschuß ist ein gemeinsamer Ausschuß der beiden Gesetzgebungsorgane des Bundes. Er besteht aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates (Art. 77 II 1 GG). Ihre Zahl wird in Anlehnung an die Zahl der Bundesländer in der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses (GOVA) auf jeweils 16 festgelegt (paritätische Besetzung, § 1 GOVA). Die Mitglieder des Bundestages werden im Verhältnis der Stärke der einzelnen Fraktionen in den Ausschuß gewählt (§ 12 Satz 1 i.V.m. § 54 II GOBT), die des Bundesrates durch die Landesregierungen bestellt (vgl. § 11 III, IV GOBR). Die Mitglieder des Vermittlungsausschusses sind an Weisungen nicht gebunden. Dies folgt für die Bundestagsabgeordneten aus Art. 38 I 2 GG, für die vom Bundesrat entsandten Mitglieder aus Art. 77 II 3 GG (aus dieser Bestimmung läßt sich im Umkehrschluß entnehmen, daß die Mitglieder des Bundesrates ansonsten durchaus weisungsgebunden sind, siehe bereits oben Frage 3, 2.).
2. Die Einberufung des Vermittlungsausschusses kann generell vom Bundesrat verlangt werden (Art. 77 II S. 1 GG), im Fall von Zustimmungsgesetzen überdies auch von Bundestag und Bundesregierung (Art. 77 II S. 4 GG).
3. Das Vermittlungsverfahren ist bei Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen gleich und in der GOVA näher geregelt. Auch hier sind drei Konstellationen möglich:
 - a) Der Vermittlungsausschuß *bestätigt* den Gesetzesbeschluß des Bundestages (§ 11 GOVA). In diesem Fall wird das Gesetz *unmittelbar* an den Bundesrat weitergeleitet, der dann über das Einlegen eines Einspruchs bzw. über die Erteilung der Zustimmung zu entscheiden hat.
 - b) Die Entscheidung des Vermittlungsausschusses kann die *Änderung* oder gar *Aufhebung* des vom Bundestag beschlossenen Gesetzes vorsehen. Dabei besteht Einigkeit dahingehend, daß durch die Kompromißvorschläge nicht ein völlig "neues Gesetz" entstehen darf. Vielmehr wird als Grenze der Vermittlungstätigkeit das Erfordernis eines inhaltlichen Sachzusammenhanges mit dem Gesetzesbeschluß des Bundestages bzw. das Verbot einer Änderung des Wesensgehalts dieses Gesetzesbeschlusses angesehen.⁵⁷ Schlägt der Vermittlungsausschuß Änderungen oder die Aufhebung des vom Bundestag verabschiedeten Gesetzes vor, so muß der *Bundestag* über den Einigungsbeschluß des Vermittlungsausschusses *erneut abstimmen* (Art. 77 II 5 GG i.V.m. §10 GOVA). Grund für die Notwendigkeit einer nochmaligen Befassung des Bundestages mit dem Gesetzesvorhaben ist der lediglich empfehlende Charakter von Einigungsvorschlägen des Vermittlungsausschusses. Weichen sie vom Gesetzesbeschluß des Bundestages ab, so muß dieser sich die empfohlenen Änderungen durch neuerlichen Beschluß zu eigen machen.⁵⁸ Tut er dies, so wird das Gesetz in Gestalt des Änderungsvorschlages dem Bundesrat zugeleitet. Lehnt der Bundestag ab, so bleibt der ursprüngliche Gesetzesbeschluß Gegenstand des weiteren Verfahrens.
 - c) Ausnahmsweise kann das Vermittlungsverfahren *ohne Einigungsvorschlag* enden (vgl. § 12 GOVA).

Frage 9:

Ist das Gesetz nach Art. 78 GG zustande gekommen, so wird es gemäß Art. 82 I GG vom Bundespräsidenten nach Gegenzeichnung ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet.

1. Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidenten bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler oder den zuständigen Bundesminister (Art. 58 Satz 1 GG, siehe oben Frage 3) Diese allgemeine Gegenzeichnungspflicht ist für die Ausfertigung von Gesetzen in Art. 82 I 1 GG nochmals besonders erwähnt. Das zustande gekommene Gesetz wird also zunächst der Bundesregierung zwecks Contrasignatur und erst danach dem Bundespräsidenten zugeleitet (vgl. auch § 29 GOBReg).⁵⁹ Durch die Gegenzeichnung übernimmt das sie ausführende Mitglied der Bundesregierung die (parlamentarische) Verantwortung für die Ausfertigung des Gesetzes.

2. Ein Gesetz wird ausgefertigt, indem die Originalurkunde des Gesetzes vom Bundespräsidenten (nach Gegenzeichnung) unterschrieben wird. Die Ausfertigung hat die Aufgabe, festzustellen und zu bezeugen, daß der Inhalt der Urkunde mit dem Willen des Gesetzgebers übereinstimmt (Bezeugung der Authentizität).⁶⁰

Nach dem Wortlaut von Art. 82 I 1 GG werden die "nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes zustande gekommenen Gesetze" vom Bundespräsidenten ausgefertigt. Hieraus wird ein formelles Prüfungsrecht des Bundespräsidenten bei der Ausfertigung der Bundesgesetze (etwa im Hinblick auf die Zuständigkeit des

⁵⁷ Im einzelnen ist vieles str., vgl. *Dietlein* (Anm. 56), § 57 Rdnr. 44 ff; *W.- R. Schenke*, Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Tätigkeit des Vermittlungsausschusses, 1984.

⁵⁸ Vgl. *Hesse* (Anm. 1), Rdnr. 516; *Ipsen* (Anm. 6), Rdnr. 316; BVerfGE 72, 175 (187 ff) auch zu den Grenzen der Vermittlungstätigkeit.

⁵⁹ *Ossenbühl* (Anm. 29), Rdnr. 59; allgemein zur Gegenzeichnung vgl. *H. Maurer*, Die Gegenzeichnung nach dem Grundgesetz, in: Festschrift Carstens II, 1984, 701.

⁶⁰ *Badura* (Anm. 2), Rdnr. F 55; *Hesse* (Anm. 1), Rdnr. 521.

Bundes [Gesetzgebungskompetenz] oder die ordnungsgemäße Beteiligung des Bundesrates) abgeleitet und damit auch die Befugnis, bei angenommener Verfahrensfehlerhaftigkeit die Ausfertigung des Gesetzes zu verweigern.⁶¹ Ob dem Bundespräsidenten ferner auch ein materielles Prüfungsrecht (Prüfung nicht des Gesetzgebungsverfahrens, sondern des Gesetzesinhaltes an den Maßstäben der Verfassung, z.B. den Grundrechten) zusteht, ist umstritten, wird aber überwiegend unter Berufung u.a. auf die Verfassungsbindung des Bundespräsidenten (Artt. 1 III, 20 III, 61 GG)⁶² und den sog. "Nicht-Trennungs-Gedanken" (ein materiell verfassungswidriges Gesetz beinhalte eine das Grundgesetz ändernde Vorschrift und unterliege daher den besonderen formellen Anforderungen des Art. 79 I, II GG)⁶³ bejaht⁶⁴, teilweise jedoch mit der Beschränkung, nur bei Evidenz eines materiellen Verfassungsverstößes sei der Bundespräsident zur Verweigerung der Ausfertigung befugt.⁶⁵

3. Die vom Bundespräsidenten vorgenommene Ausfertigung ist stets mit der Anordnung verbunden, das Gesetz im Bundesgesetzblatt (BGBl.) zu verkünden. Durch die Veröffentlichung im BGBl. wird das Gesetz rechtlich existent. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens richtet sich nach Art. 82 II GG.

Frage 10:

Die Rechtsfolgen eines fehlerhaften Gesetzgebungsverfahrens sind abhängig von der Art und Schwere des Fehlers:

1. Verstöße gegen Vorschriften der Geschäftsordnung des Bundestages sind grundsätzlich unerheblich und haben keinen Einfluß auf die Gültigkeit von Gesetzen⁶⁶; denn bei der Geschäftsordnung gemäß Art. 40 I S. 2 GG handelt es sich um bloßes *Parlamentsinnenrecht* mit Satzungscharakter, das im Rang unterhalb der Verfassung steht.⁶⁷ Deshalb kann eine Verfassungswidrigkeit von Gesetzen nicht im Verstoß gegen Geschäftsordnungsrecht ihren Grund haben. Demzufolge ist beispielsweise ein Gesetz, das nach nur einmaliger Lesung im Bundestag verabschiedet wird (Verstoß gegen das Erfordernis dreier Lesungen, vgl. § 78 I GOBT), trotz Geschäftsordnungswidrigkeit nicht ungültig. Etwas anderes gilt ausnahmsweise dann, wenn die Geschäftsordnungsnorm eine bereits im Grundgesetz vorgeschriebene Verfahrensnorm wiederholt oder konkretisiert⁶⁸ (zur Rechtsfolge eines solchen Verstoßes sogleich).

2. Bei Verstößen gegen im Grundgesetz normierte (und ggf. in einer Geschäftsordnung wiederaufgegriffene) Verfahrensvorschriften ist zu differenzieren zwischen zwingenden (wesentlichen) Verfahrensvorschriften und bloßen Ordnungsvorschriften.⁶⁹ Welchen Charakter eine Verfahrensvorschrift hat, ist durch Auslegung zu ermitteln.

a) Ein Verstoß gegen *zwingende Verfahrensvorschriften* führt zur Verfassungswidrigkeit und damit Nichtigkeit des Gesetzes. Zwingende Verfahrensvorschriften sind insbesondere solche, die Rechte eines am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organs gewährleisten sollen. So führen beispielsweise Verstöße gegen Art. 76 II 1 (Nichtzuleitung eines Gesetzentwurfs der Bundesregierung an den Bundesrat: Fehlen des ersten Durchgangs)⁷⁰ und Art. 77 I 2 (keine Übermittlung des vom Bundestag beschlossenen Gesetzes an den Bundesrat) zur Nichtigkeit des verfahrensfehlerhaft verabschiedeten Gesetzes.

b) Verstöße gegen *bloße Ordnungsvorschriften* begründen generell keine Nichtigkeit des Gesetzes. Bloße Ordnungsvorschriften sind diejenigen formellen Normen, die nicht als zwingende Verfahrensvorschriften zu charakterisieren sind. So führt die *gleichzeitige* Zuleitung eines Gesetzentwurfs der Bundesregierung an Bundestag und Bundesrat (Verstoß gegen Art. 76 II 1 GG: Der Gesetzentwurf muß *zunächst* dem Bundesrat

⁶¹ Ganz h.M., vgl. etwa *Maunz/Zippelius* (Anm. 3), § 37 III 1. c); *Degenhart* (Anm. 1), Rdnr. 463; *Hesse* (Anm. 1), Rdnr. 666 f; *Schmalz* (Anm. 14), Rdnr. 418.

⁶² *Ipsen* (Anm. 6), Rdnr. 414; *M. Nierhaus*, in: *Sachs* (Anm. 2), Art. 54 Rdnr. 9 ff m.w.N.

⁶³ *Maunz* (Anm. 11), Art. 82 Rdnr. 2 m.w.N. zu Vertretern dieser Auffassung.

⁶⁴ Gänzlich ablehnend etwa *H.-U. Erichsen*, *Der Bundespräsident*, Jura 1985, 424 (425 f) m.w.N.

⁶⁵ So etwa *Schmalz* (Anm. 14), Rdnr. 419; *Degenhart* (Anm. 1), Rdnr. 467.

⁶⁶ *Degenhart* (Anm. 1), Rdnr. 552, 555.

⁶⁷ Zur Rechtsnatur von Geschäftsordnungen vgl. *H. Dreier*, *Regelungsform und Regelungsinhalt des autonomen Parlamentsrechts*, JZ 1990, 310; *S. Magiera*, *Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes*, 1979, S. 123 f.

⁶⁸ Vgl. *Degenhart* (Anm. 1), Rdnr. 555.

⁶⁹ Vgl. BVerfGE 44, 308 (313); *Schmalz* (Anm. 14), Rdnr. 444 ff; *Schunck/De Clerck/Guthardt* (Anm. 42), 318; nach BVerfGE 91, 148 (175) "führt ein Verfahrensfehler nur dann zur Nichtigkeit der Norm, wenn er evident ist"; kritisch bezüglich des Kriteriums der Evidenz *Schmalz*, Rdnr. 446.

⁷⁰ Str., für Nichtigkeit *Degenhart* (Anm. 1), Rdnr. 553, 560; *Schmalz* (Anm. 14), Rdnr. 447; *G. Odendahl*, Fall "Schlamperei im Gesetzgebungsverfahren", JA 1994, 230 (232), qualifiziert Art. 76 II 1 GG dagegen als bloße Ordnungsvorschrift.

zugänglich gemacht werden)⁷¹ ebenso wenig wie die Überschreitung der Frist des Art. 77 I 2 GG⁷² zur Nichtigkeit des Gesetzes, da die grundsätzliche Beteiligung des Bundesrates gewährleistet bleibt. Weiteres wichtiges Beispiel: Eine Gesetzesinitiative "aus der Mitte des Bundestages" wird nicht von 5 % der Abgeordneten getragen (siehe oben Frage 5 unter 2.).⁷³ Sofern man dieses Quorum direkt aus Art. 76 I GG herausliest (und nicht von einer originären Festlegung in § 76 I GOBT ausgeht; Folge dann: lediglich Verstoß gegen Geschäftsordnungsrecht, s.o.), handelt es sich jedenfalls nicht um eine zwingende Verfahrensvorschrift; denn dieses Erfordernis soll verhindern, daß sich der Bundestag mit Gesetzesvorlagen befassen muß, die keine hinreichende Aussicht auf Erfolg haben. Hat der Bundestag jedoch ein solchermaßen initiiertes Gesetz beschlossen, so entfällt dieses Argument.⁷⁴

Frage 11:

Eine gerichtliche Kontrolle eines verabschiedeten Gesetzes mit dem Ziel, dessen *Nichtigkeit* festzustellen, kann lediglich im Hinblick auf einen höherrangigen Rechtssatz als Prüfungsmaßstab erfolgen.⁷⁵ Zur Nichtigkeit eines Gesetzes im formellen Sinne kann demnach ausschließlich ein Verstoß gegen Bestimmungen der Verfassung führen (Vorrang der Verfassung)⁷⁶, während eine Unvereinbarkeit mit anderen Gesetzen (desselben Normgebers; im Bund-Länder-Verhältnis ist Art. 31 GG zu beachten) insofern irrelevant ist, als alle einfachen Gesetze rechtlich gleichrangig sind. Für die Rechtsanwendung im Einzelfall gilt in diesen Fällen die Regel: *lex specialis derogat legi generali* bzw. *lex posterior derogat legi priori*, d.h. der speziellere bzw. spätere Wille des Gesetzgebers geht vor.

Im Rahmen *konkreter Rechtsstreitigkeiten* (z.B. im Bereich des Zivil-, Straf- oder Verwaltungsrechts) ist jedes Gericht befugt, die Verfassungsgemäßheit dabei anzuwendender Gesetze zu überprüfen (inzidente Normenkontrolle).⁷⁷ Hält das Gericht ein von ihm anzuwendendes Gesetz für nicht mit dem Grundgesetz vereinbar, so kann es jenes allerdings nicht selbständig für nichtig erklären; denn die Nichtigerklärung von (formellen) Gesetzen ist dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten (sog. *Verwerfungsmonopol* des BVerfG).⁷⁸ Das Gericht muß das Gesetz vielmehr dem BVerfG vorlegen, welches dann über die Frage der Verfassungsmäßigkeit entscheidet (Verfahren der konkreten Normenkontrolle nach Art. 100 I GG i.V.m. §§ 13 Nr. 11, 80 ff BVerfGG).

Ein Gesetz kann weiterhin unabhängig von der Vorlage eines mit einem konkreten Rechtsstreit befaßten Gerichts (deshalb die Bezeichnung *konkrete Normenkontrolle*) verfassungsgerichtlich überprüft werden. Dazu steht das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle nach Art. 93 I Nr. 2 GG i.V.m. §§ 13 Nr. 6, 76 ff BVerfGG zur Verfügung, welches allerdings ausschließlich durch die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Drittel **[seit 2009: ein Viertel]** der Abgeordneten des Bundestages angestrengt werden kann.

Ferner kann die verfassungsrechtliche Überprüfung von Gesetzen Gegenstand eines Organstreitverfahrens (Art. 93 I Nr. 1 GG i.V.m. §§ 13 Nr. 5, 63 ff BVerfGG) oder eines Bund-Länder-Streits gemäß Art. 93 I Nr. 3 i.V.m. §§ 13 Nr. 7, 68 ff BVerfGG) sein, sofern das Gesetz in vom Grundgesetz übertragene Rechtspositionen oberster Bundesorgane inklusive ihrer Mitglieder oder in das verfassungsrechtlich geregelte Bund-Länder-Verhältnis eingreift.

Schließlich kann ein Gesetz auch dann auf seine Verfassungsmäßigkeit hin überprüft werden, wenn es von einem Bürger mittels der Verfassungsbeschwerde (Art. 93 I Nr. 4 a GG i.V.m. §§ 13 Nr. 8 a, 90 ff BVerfGG) angefochten wird. Zulässigkeitsvoraussetzung der Verfassungsbeschwerde ist in diesem Fall jedoch die gegenwärtige und unmittelbare Selbstbetroffenheit des Bürgers.⁷⁹

Weitere Informationen zur Veranstaltung finden Sie unter www.uni-greifswald.de/~lo6/schmitz.htm. Für Fragen, Anregungen und Kritik bin ich dienstags und mittwochs in der Domstraße 20, Raum 309/311, Tel. 86-2151/50, sowie unter Tel. 0551-39.46.37 oder E-mail tschmit1@gwdg.de erreichbar.

(Datei: Fall 2 (RegSys))

⁷¹ Schmalz (Anm. 14), Rdnr. 447; Odendahl (Anm. 70), 232.

⁷² Vgl. wiederum Schmalz (Anm. 14), Rdnr. 451; Odendahl (Anm. 70), 232 f.

⁷³ Zu diesem Beispiel auch Degenhart (Anm. 1), Rdnr. 552.

⁷⁴ Vgl. U. Adolf, Fall: "Mon Dieu, Montesquieu", JuS 1985, 399 (400).

⁷⁵ Badura (Anm. 2), Rdnr. H 54.

⁷⁶ Hesse (Anm. 1), Rdnr. 199; Degenhart (Anm. 1), Rdnr. 228; ausführlich C. Starck, Vorrang der Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit, in: ders., Der demokratische Verfassungsstaat, 1995, S. 33.

⁷⁷ Badura (Anm. 2), Rdnr. D 50, H 54; Ipsen (Anm. 6), Rdnr. 817; Hesse (Anm. 1), Rdnr. 682.

⁷⁸ W. Meyer, in: v. Münch/Kunig (Anm. 30), Art. 100 Rdnr. 1; Schunck/De Clerck/Guthardt (Anm. 42), 140.

⁷⁹ Zu den einzelnen verfassungsgerichtlichen Verfahrensarten vgl. Ipsen (Anm. 6), Rdnr. 762 ff; K. Schlaich, Das Bundesverfassungsgericht, 4. Aufl. 1997, Teil 4; Robbers, Verfassungsprozessuale Probleme in der öffentlich-rechtlichen Arbeit, 1996, S. 9 ff.