

Verfassungsrecht I

§ 24 Gesetzgebung des Bundes

Der Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens ist in Art. 76-78 GG geregelt; die grundgesetzlichen Regelungen sind dabei sehr ausführlich ausgestaltet. Zu unterscheiden sind folgende Abschnitte: Einleitung (Gesetzesinitiative) – Beschlussfassung durch Bundestag und Bundesrat – Ausfertigung und Verkündung des zustande gekommenen Gesetzes.

a) Einleitungsverfahren:

Das Recht, Gesetzesentwürfe einzubringen (Gesetzesinitiativrecht) steht gemäß Art. 76 GG der Bundesregierung, dem Bundestag und dem Bundesrat zu. Gesetzesvorlagen der Bundesregierung werden von dieser als Kollegialorgan eingebracht; solche „aus der Mitte des Bundestages“ müssen von einer der Stärke einer Fraktion entsprechenden Anzahl von Abgeordneten unterzeichnet sein (§ 76 GeschOBT) (allerdings führen Verstöße gegen die GeschOBT nicht zur Nichtigkeit eines gemäß den Vorschriften des Grundgesetzes zustande gekommenen Gesetzes) – ein Gesetzesinitiativrecht einzelner Abgeordneter kennt das deutsche Recht nicht; Gesetzesvorlagen des Bundesrates müssen von dessen Mehrheit unterstützt werden. Die Initiative eines einzelnen Abgeordneten wird durch die grundgesetzliche Regelung allerdings nicht ausgeschlossen. Nach Art. 76 I GG muss die Gesetzesinitiative aus der „Mitte des Bundestages“ stammen. Unter diesen Wortlaut kann auch der einzelne Abgeordnete gefasst werden. Lediglich § 76 GeschOBT verwehrt dem einzelnen Abgeordneten ausdrücklich ein Initiativrecht und fordert die Stärke einer Fraktion. Diesen Widerspruch gilt es im Falle der einzelnen Initiative im Wege des Vorrangs der Verfassung und im Sinne des Minderheitenschutzes zugunsten des einzelnen Abgeordneten aufzulösen, sodass auch dieser ein Gesetzesinitiativrecht hat.

Gesetzesvorlagen der Bundesregierung werden zunächst dem Bundesrat zur Stellungnahme zugeleitet, solche des Bundesrates der Regierung, vgl. Art. 76 (2) und (3) GG. Der Bundesrat kann innerhalb von (grundsätzlich) sechs Wochen Stellung nehmen (muss aber nicht). Fraglich ist, ob es eine unzulässige Umgehung der Vorschriften des Grundgesetzes darstellt, wenn die Bundesregierung, um das Verfahren des Art. 76 II zu umgehen, einen Abgeordneten oder eine Gruppe von Abgeordneten in Fraktionsstärke dazu auffordert, ihre Initiative im Bundestag einzubringen. Art. 76 II gilt nur für die Initiativen der Bundesregierung. Allerdings verbietet das Grundgesetz ein solches Vorgehen nicht explizit, es ist daher als zulässiges Verfahren zu betrachten.

b) Beschlussfassung:

Im Bundestag wird die Gesetzesvorlage in drei Lesungen behandelt, wobei die „eigentliche“ inhaltliche Arbeit in der Zwischenzeit in den zuständigen Ausschüssen geleistet wird. Die dritte Lesung endet mit der Schlussabstimmung, die ggf. zum Gesetzesabschluss des Bundestages führt, Art. 77 (1) 1 GG. Erforderlich ist im Normalfall die einfache Mehrheit.

Danach wird der Gesetzesbeschluss an den Bundesrat weitergeleitet. Hinsichtlich seiner Rechte ist zwischen Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen zu unterscheiden (vgl. auch § 21: im Regelfall sind Gesetze Einspruchsgesetze, nur bei expliziter grundgesetzlicher Regelung handelt es sich um Zustimmungsgesetze): Will der Bundesrat Einspruch im Falle eines einfachen Einspruchsgesetzes einlegen, ist nach Art. 77 (2) 1 GG zunächst innerhalb von drei Wochen der Vermittlungsausschuss (bestehend aus der gleichen Zahl von Mitgliedern von Bundestag und Bundesrat, vgl. hierzu NJW 2005, 203) anzurufen. Erfolgt dies nicht, ist das Gesetz zustande gekommen, Art. 78 GG. Über Änderungsvorschläge des Vermittlungsausschusses befindet

zunächst der Bundestag. In jedem Fall hat der Bundesrat zwei Wochen nach Abschluss des Verfahrens nach Art. 77 (2) GG Zeit, Einspruch einzulegen, sonst ist das Gesetz zustande gekommen. Falls Einspruch erhoben wird, kann der Bundestag den Einspruch mit qualifizierten Mehrheiten zurückweisen: Einfache Mehrheit im Bundesrat – Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder des Bundestages; 2/3-Mehrheit im Bundesrat – 2/3-Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Bundestag, mindestens aber Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder (politische Folge: Hielte die jeweilige Opposition im Bundestag eine 2/3-Mehrheit im Bundesrat, könnte sie faktisch Gesetzgebung im Bundestag blockieren!). Wird der Einspruch zurückgewiesen, ist Gesetz zustande gekommen, falls nicht, ist es gescheitert. Im Ergebnis hat der Bundesrat hier also ein überwindbares, suspensives Vetorecht. Hinsichtlich des Vermittlungsausschusses ist fraglich, ob eine im Bezug auf die Einhaltung des Demokratieprinzipes bedenkliche weitestgehende inhaltlich Umgestaltung des Gesetzes durch den Vermittlungsausschuss zulässig ist.

Bei Zustimmungsgesetzen muss der Vermittlungsausschuss nicht angerufen werden, eine Anrufung ist fakultativ dennoch möglich (übliche Vorgehensweise in der Praxis). Das Gesetz kommt im Falle von Zustimmungsgesetzen nur zustande, wenn der Bundesrat mit der Mehrheit seiner Stimmen zustimmt. Bei Zustimmungsgesetzen hat Bundesrat also ein echtes Vetorecht. Verfassungsändernde Gesetze bedürfen einer 2/3-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat. Kann keine Einigung erzielt werden, kommt das Gesetz nicht zustande.

c) Ausfertigung und Verkündung

So zustande gekommene Gesetze werden nach Zeichnung durch den Kanzler/die Kanzlerin und die zuständigen Minister dem Bundespräsidenten zugeleitet und von diesem (ggf. nach Prüfung (vgl. Prüfungsrecht Bundespräsident) ausgefertigt und verkündet, Art. 82 (1) 1 GG. Mit der Verkündung im Bundesgesetzblatt ist das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen. Das Inkrafttreten bestimmt sich nach Art. 82 (2) GG.

Für das Gesetzgebungsverfahren bei einem Einspruchsgesetz gilt damit zusammenfassend: ein solches Gesetz kommt zustande, wenn (1) der Bundesrat nicht innerhalb von drei Wochen den Vermittlungsausschuss anruft, (2) der Bundesrat den Vermittlungsausschuss anruft, nach Abschluss dieses Verfahrens jedoch nicht innerhalb von zwei Wochen Einspruch einlegt, (3) der Bundesrat Einspruch einlegt, diesen jedoch zurücknimmt oder (4) der Bundesrat Einspruch einlegt, der Bundestag diesen Einspruch aber mit der Mehrheit des Art. 77 IV GG zurückweist.

Zustimmungsgesetze können nur bei ausdrücklicher Zustimmung des Bundesrates zustande kommen. Ein Gesetzgebungsvorhaben ist dann gescheitert, wenn (1) die Gesetzesvorlage in der Schlussabstimmung des Bundestages keine Mehrheit findet, (2) ein Einspruch des Bundestages nicht mit der erforderlichen Mehrheit zurückgewiesen wird oder (3) der Bundesrat die Zustimmung zu einem zustimmungsbedürftigen Gesetz verweigert, Bundesregierung und Bundestag den Vermittlungsausschuss nicht anrufen oder aber auch nach Anrufung des Vermittlungsausschusses der Bundesrat dem Gesetz nicht zustimmt.