

Gesetzgebung

Christian Heyer
Stephan Liening

Herausgeber:

Deutscher Bundestag
Referat Öffentlichkeitsarbeit
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Autoren:

Christian Heyer, Regierungsdirektor, Berlin
Stephan Liening, LL. M., Licencié en droit, Köln

Satz, Layout, Gestaltung:

Marc Mendelson, Berlin

Lektorat:

Georgia Rauer, Berlin

Druck:

SDV Saarländische Druckerei & Verlag GmbH

2. Auflage

Berlin, April 2006

Nachdruck, auch auszugsweise,
nur mit Quellenangabe gestattet.

Inhaltsverzeichnis

A) Einführung	5
B) Zuständigkeiten in der Gesetzgebung	10
I.) Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes	11
II.) Konkurrierende Gesetzgebung	12
III.) Rahmengesetzgebung	12
IV.) Ungeschriebene Gesetzgebungszuständigkeiten	13
V.) Ausschließliche Gesetzgebung der Länder	13
C) Die Stationen des Gesetzgebungsverfahrens	15
I.) Das Einleitungsverfahren	15
1.) Gesetzentwürfe der Bundesregierung	16
a) Der Referentenentwurf (»Erster Entwurf«)	16
b) Von der Kabinettdvorlage zum Regierungsentwurf	18
c) Der »Erste Durchgang« im Bundesrat zur Stellungnahme	18
d) Mögliche Gegenäußerung der Bundesregierung	20
2.) Gesetzentwürfe des Bundesrates	20
3.) Gesetzentwürfe »aus der Mitte des Bundestages«	21
II.) Das Hauptverfahren	22
1.) Die Beratungen (»Lesungen«) im Bundestag	23
a) Die Erste Lesung: Überweisung an die zuständigen Fachausschüsse	24
b) Die Beratungen in den Ausschüssen	25
c) Die Zweite Lesung	28
d) Die Dritte Lesung	26
e) Die Schlussabstimmung	28
2.) Der »Zweite Durchgang« im Bundesrat	32
a) Allgemeine Grundsätze des Verfahrens im Bundesrat	32
b) Die Unterscheidung von Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen	34
c) Das Verfahren bei Einspruchsgesetzen	35
d) Das Verfahren bei Zustimmungsgesetzen	36

3.) Das Verfahren im Vermittlungsausschuss	37
a) Die Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses	37
b) Der Ablauf des Verfahrens	38
c) Das Ergebnis des Verfahrens	39
4.) Der weitere Weg nach Abschluss des Vermittlungsverfahrens	40
5.) Zusammenfassung	42
III.) Das Abschlussverfahren	43
1.) Die Gegenzeichnung durch die Bundesregierung	43
2.) Die Ausfertigung durch den Bundespräsidenten	44
3.) Die Verkündung des Gesetzes	45
4.) Das In-Kraft-Treten des Gesetzes	45
D) Schlussbemerkungen	46
Quellen und Literaturhinweise	47

A) Einführung

I.) Was sind Gesetze?

»Gesetze« findet man in vielen Bereichen des täglichen Lebens. Beispielsweise werden in der Chemie und der Physik Geschehensabläufe, die einer bestimmten Regelmäßigkeit unterliegen, als »Gesetze« bezeichnet. Diese sind allerdings nicht vom Willen des Menschen abhängig und werden deshalb auch »Naturgesetze« genannt.

Die Gesetze, um die es in diesem Stichwort geht, haben hingegen in zweifacher Weise Bezug zum Willen des Menschen: Zum einen sind sie von ihm geschaffen, und zum anderen regeln sie das **Zusammenleben der Menschen**. Sie können somit zur Folge haben, dass Menschen nicht immer nach »ihrem Willen« handeln können.

Jedes Gemeinwesen braucht Regeln, nach denen es bestehen und sich entwickeln kann. Damit Menschen in geordnetem Nebeneinander und Miteinander leben können, müssen Interessenkonflikte ausgeglichen und Freiheitsräume begrenzt werden. Gesetze sind also vom Staat erlassene Regeln, auch »**Rechtsnormen**« genannt, über deren Einhaltung der Staat wacht.

Dabei unterscheidet man so genannte »formelle Gesetze« von anderen Rechtsnormen. Formelle Bundesgesetze entstehen in dem durch das Grundgesetz vorgeschriebenen und in diesem Heft näher erklärten Verfahren, während es andere Rechtsnormen gibt, die nicht dieses Gesetzgebungsverfahren durchlaufen, aber dennoch als »Gesetze im materiellen Sinne« bezeichnet werden. Zu den Letzteren gehören beispielsweise Rechtsverordnungen, die von der Bundesregierung oder von einer Landesregierung aufgrund einer speziellen gesetzlichen Ermächtigung erlassen werden, oder Satzungen, die von juristischen Personen des öffentlichen Rechts (zum Beispiel Gemeinden, Universitäten) im Rahmen der ihnen gesetzlich eingeräumten Autonomie aufgestellt werden.

Im Folgenden soll es nur um die **formellen Bundesgesetze** gehen, die vom Bundestag – unter Mitwirkung des Bundesrates – beschlossen werden.

Gesetze regeln heute zahlreiche Aspekte des Lebens und können so gesellschaftliche Verhältnisse steuern und gestalten. Beispielsweise regeln sie das Wirtschaftsleben, die sozialen Sicherungssysteme, die Berufsausbildung und den Datenschutz,

um nur einige der betroffenen Lebensbereiche zu nennen.

Sie schaffen zum einen **Rechte** und damit Begünstigungen für die betroffenen Bürger: Kindergeld und Sozialhilfe oder Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAFÖG) sind beispielsweise für diejenigen, die ein Anrecht auf ihren Empfang haben, eine Begünstigung. Zum anderen schaffen Gesetze aber auch **Pflichten** und damit Belastungen: Wer verpflichtet ist, Steuern zu zahlen, ist zum Beispiel per Gesetz einer Belastung ausgesetzt.

Gesetze regeln zudem die Voraussetzungen und Grenzen staatlicher **Eingriffe in die Freiheit und das Eigentum der Bürger** und schützen damit vor staatlicher Willkür. Sie gestalten die gesellschaftlichen Verhältnisse und ermöglichen die Lösung sozialer oder wirtschaftlicher Probleme. Gesetze können damit sowohl bewahrende als auch gestaltende Ziele verfolgen. Die Gesetzgebung ist also ein Mittel der Politik zur Gestaltung der Lebensverhältnisse und stellt die wichtigste Aufgabe des Deutschen Bundestages dar.

II.) Wie hat sich staatliche Gesetzgebung entwickelt?

Unsere heutige Form der Gesetzgebung konnte erst im Zuge der Entwicklung des modernen demokratischen Staatswesens entstehen, die in Amerika mit der Gründung der Vereinigten Staaten und in Europa mit der Französischen Revolution einsetzte. Zuvor lag alle staatliche Macht in der Hand der Monarchen und Aristokraten.

Die entscheidendsten Neuerungen waren zum einen, dass die staatliche Gewalt in die gesetzgebende Gewalt (Legislative), die ausführende Gewalt (Exekutive) und die rechtsprechende Gewalt (Judikative) aufgeteilt wurde und zum anderen, dass die Gesetze vom Parlament, also von gewählten Vertretern des Volkes, beschlossen wurden.

Der grundlegende Anstoß zur **Gewaltenteilung** kam im 18. Jahrhundert von dem französischen Rechtsgelehrten *Charles Louis de Montesquieu*, der damit auch zum Vater der modernen Gesetzgebung wurde. Er schlug vor, die Staatsgewalten auf König, Adel und Volk so aufzuteilen, dass ein System der Gewaltentrennung und Gewaltkontrolle entstehen sollte, um Willkür durch zu mächtige einzelne Staatsorgane zu verhindern. Die Beteiligung des Volkes

an der Staatsgewalt wurde zur zentralen politischen Forderung des 19. Jahrhunderts.

Nach der Unabhängigkeit der Vereinigten Staaten von Amerika im Jahr 1776 wurde in deren Verfassung erstmals ein demokratischer Staatsaufbau festgelegt. Im Zuge der Französischen Revolution 1789 und der Freiheitskriege gegen Napoleon bis 1815 drängte die Idee auch immer stärker in die deutschen Länder.

Seit Mitte des 19. Jahrhunderts gehört eine Verfassung zum Bestandteil eines modernen Staatswesens. In Deutschland war die Gesetzgebungsgewalt danach zwischen dem Monarchen und dem Parlament aufgeteilt. Der Einfluss des Parlaments war allerdings zunächst sehr gering, weil der Monarch jederzeit von seinem Vetorecht gegen ein Gesetz Gebrauch machen konnte und auch nicht verpflichtet war, ein durch das Parlament beschlossenes Gesetz überhaupt zu erlassen.

Diese als konstitutionelle Monarchie bezeichnete Staatsform währte in Deutschland bis zum Ende des Ersten Weltkriegs 1918. Das Deutsche Reich und seine Länder wurden daraufhin zu republikanischen Demokratien. In der historischen Betrachtung

wird die erste Deutsche Republik als »Weimarer Republik« bezeichnet, weil ihre Verfassung aufgrund der Revolutionswirren nach dem Ersten Weltkrieg nicht in der Hauptstadt Berlin, sondern in Weimar verabschiedet wurde.

Die Weimarer Verfassung basierte, wie auch unser Grundgesetz (GG), auf dem **Prinzip der Volkssouveränität**. Artikel 1 bestimmte – wie Artikel 20 des Grundgesetzes heute, dass alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht. Die junge Demokratie in Deutschland hatte jedoch in der Weimarer Zeit nur wenige überzeugte Anhänger. Gleichzeitig fehlten der Verfassung Schutzmechanismen, um ihren Bestand vor politischem Extremismus zu sichern. Dies trug im Zusammenspiel mit wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Umständen zur Machtergreifung Hitlers bei.

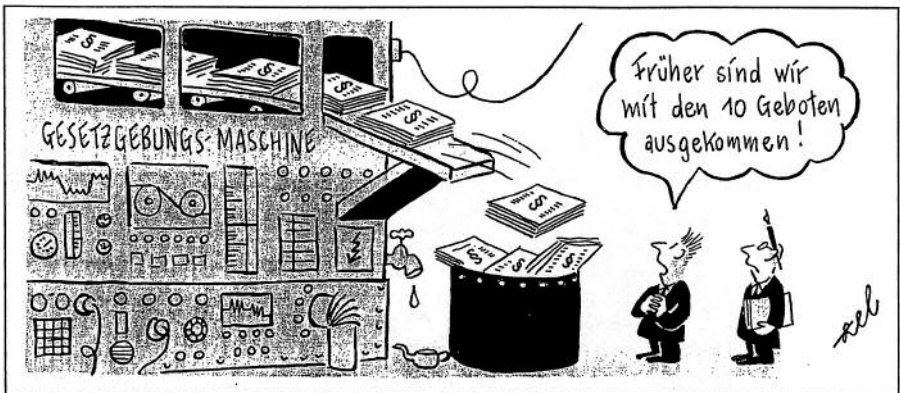
Erst mit dem Grundgesetz vom 23. Mai 1949, dem am 3. Oktober 1990 auch die neuen Bundesländer beigetreten sind, ist der Boden für unser geltendes Rechtssystem und das in diesem Stichwort näher dargestellte Gesetzgebungsverfahren endgültig geschaffen worden.

III). Warum gibt es so viele Gesetze und warum sind sie oft so kompliziert? Neue Gesetze werden fast jeden Monat erlassen und bereits existierende ebenso häufig ergänzt, geändert, gekürzt oder gestrichen.

Die Anzahl der Gesetze in der Bundesrepublik Deutschland ist überwältigend und steigt stetig an. Allein auf Bundesebene gibt es über 2.100 Gesetze mit fast 50.000

Einzelnormen und über 3.100 Rechtsverordnungen mit beinahe 40.000 Einzelregelungen.

Während der ersten Legislaturperiode von 1949 bis 1953 wurden 4.300 Seiten des Bundesgesetzblatts, in dem die neu beschlossenen Gesetze veröffentlicht werden, gedruckt. Die 15. Wahlperiode von 2002 bis 2005 brachte allein 20.139 Seiten hervor.



Darüber hinaus sind die heutigen Gesetze auch oft so kompliziert formuliert, dass man sie als »normaler Bürger« kaum beim einfachen Lesen zu verstehen vermag.

Allerdings schrieb bereits vor 250 Jahren Montesquieu in seinem Werk »Vom Geist der Gesetze« (*L'Esprit des Lois*): *»Der Stil der Gesetze muss präzise und einfach sein; es ist essentiell, dass die Wortwahl in allen Menschen die gleiche Idee weckt.«*

Diese Aussage ist heute aktueller denn je, doch wird es immer schwerer, sie zu beherrschen: Die zunehmende soziale, kulturelle, ökonomische und technische Komplexität der heutigen Gesellschaft, in Verbindung mit den pluralistischen Interessen und Werten der gesellschaftlichen Gruppen, erlaubt oftmals keine einfachen gesetzgeberischen Antworten.

Im Kern geht es darum, dass jede Rechtsnorm einerseits so allgemein formuliert sein muss, dass sie auf eine Vielzahl von ganz unterschiedlichen Einzelfällen anwendbar ist, dass sie aber andererseits so konkret abzufassen ist, dass sie möglichst vielen denkbaren Einzelsituationen gerecht wird. So steht der Gesetzgeber vor der Abwägung, wenige generelle Normen

zu schaffen oder viele spezielle, die die Materie differenzierter regeln.

Aus diesem Grund hat sich auch eine eigene juristische Terminologie, eine »Rechtssprache«, herausgebildet, die für den Laien oft nur schwer verständlich ist. An den Gesetzgeber wird also zusätzlich zur ausgeglichenen Berücksichtigung der Regelung spezieller Probleme einerseits und der Überschaubarkeit andererseits der Anspruch der größtmöglichen Verständlichkeit gestellt, dem aufgrund der benannten komplexen gesellschaftlichen Verhältnisse häufig schwer gerecht zu werden ist.

Hinsichtlich des Gesetzgebungsverfahrens kommt noch ein Weiteres hinzu: Jedes Gesetz, durch dessen Anwendung die Exekutive den Bürgern Rechte zuteilt oder Pflichten auferlegt, sollte auch von den Bürgern akzeptiert werden. Deshalb muss das Gesetzgebungsverfahren so ausgestaltet sein, dass alle relevanten Argumente für und gegen das beabsichtigte Vorhaben gehört, untersucht und gegeneinander abgewogen werden. Erst dann kann eine Entscheidung für ein Gesetz getroffen werden, das auf einem möglichst breiten **Konsens** beruht und dadurch von möglichst vielen Menschen gebilligt werden kann.

B) Zuständigkeiten in der Gesetzgebung

Auch wenn ein vollkommener Konsens zwischen den Abgeordneten der verschiedenen Parteien wohl nur selten erreicht wird, ist vom Grundgesetz ein **mehrstufiger Gesetzgebungsprozess** vorgesehen, damit möglichst alle relevanten Gesichtspunkte zur Sprache gebracht und in die Entscheidungsfindung einbezogen werden können. Die vielfältigen Rechte zur Mitwirkung dienen auf diese Weise dem überparteilichen Konsens, aber auch der Machtverteilung und Machtkontrolle zwischen Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat.

Damit sind wir beim Kernthema unseres Stichwortes angelangt: Wie kommt ein Gesetz genau zustande?

Bevor ein neues Gesetz auf den Weg gebracht werden kann, ist zunächst zu klären, ob für die zu regelnde Materie der Bundestag oder eines der Landesparlamente zuständig ist.

Die *Bundesrepublik Deutschland* ist – wie schon ihr Name besagt – als **föderaler Bundesstaat** in 16 Länder aufgeteilt, die je über eine eigene Regierung und ein eigenes Parlament, in der Regel einen **Landtag**, verfügen.

Auch die Länder haben – eingeschränkt auf ihr Landesgebiet – das Recht zur Gesetzgebung; dabei spricht man von **Landesgesetzen**. Gesetze, die der Bundestag verabschiedet, sind **Bundesgesetze**. Die Landesgesetze gelten nur in dem entsprechenden Land, die Bundesgesetze sind in der gesamten Bundesrepublik verbindlich und gehen eventuell widersprechenden Landesgesetzen vor (*»Bundesrecht bricht Landesrecht«*, Artikel 31 GG).

Da Bund und Länder im Grundsatz gleichermaßen dazu befugt sind, Gesetze zu erlassen, muss es Regeln geben, damit nicht sich überschneidende oder gar widersprüchliche Vorschriften für dasselbe Sachgebiet geschaffen werden. In Artikel

70 Absatz 1 des Grundgesetzes findet sich dazu folgende Grundregel:

»Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.«

Grundsätzlich sind also die Länder für die Gesetzgebung zuständig. Der Bund darf nur dann tätig werden, wenn ihm das Grundgesetz die Zuständigkeit für eine bestimmte Materie ausdrücklich überträgt. Nach dem Grundsatz »So viel wie nötig, so wenig wie möglich« wird auf der größeren politischen Aufteilungseinheit also immer nur so viel wie unbedingt erforderlich einheitlich geregelt, um den kleineren Einheiten, also den Ländern und Gemeinden, so viel Gestaltungsfreiheiten wie möglich zu überlassen, damit diese sich – »bürger-nah« – auch an regionalen Besonderheiten orientieren können.

Da viele Bereiche allerdings im gesamten Bundesgebiet einheitlich geregelt werden müssen, weist das Grundgesetz die Gesetzgebungskompetenz – die »Zuständigkeit« – für bestimmte Materien ganz oder teilweise dem Bundesgesetzgeber zu.

Dabei sind die folgenden Zuständigkeitsarten zu unterscheiden:

- **ausschließliche Gesetzgebung des Bundes** (Art. 71, 73 GG)
- **konkurrierende Gesetzgebung des Bundes** (Art. 72, 74, 74a GG)
- **Rahmengesetzgebung des Bundes** (Art. 75 GG)
- **ungeschriebene Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes**
- **ausschließliche Gesetzgebung der Länder** (Grundregel aus Art. 70 GG)

In den entsprechenden Artikeln des Grundgesetzes werden bestimmte Sachgebiete einer der Kompetenzarten zugeordnet. Der Bundesgesetzgeber bekommt so jeweils mehr oder weniger umfangreiche Zuständigkeiten verliehen.

I.) Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes

In den Fällen der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes sind die Länder grundsätzlich von der Gesetzgebung ausgeschlossen. Die Gesetzgebung liegt dann vollständig in der Hand des Bundes. Die Bereiche der ausschließlichen Bundesgesetzgebung sind im Grundgesetz – insbesondere in Artikel 73 – ausdrücklich aufgeführt.

Es handelt sich hierbei um Sachgebiete, die eine einheitliche Normierung für die gesamte Bundesrepublik erfordern und klar und einheitlich auch im Verhältnis zu anderen Staaten geregelt sein müssen.

Dies sind zum Beispiel die Auswärtigen Angelegenheiten, die Staatsangehörigkeit, das Währungs- und Geldwesen, das Post- und Telekommunikationswesen, Verteidigung und Zivilschutz, Zölle und Außenhandel oder der Luftverkehr.

II.) Konkurrierende Gesetzgebung

Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung können sowohl vom Bund als auch von den Ländern geregelt werden. Macht der Bund aber von seiner Befugnis zur Gesetzgebung Gebrauch, erlischt das Gesetzgebungsrecht der Länder.

Wichtige Gebiete der konkurrierenden Gesetzgebung sind das Bürgerliche Recht, das Strafrecht, das gerichtliche Verfahren, das Recht der Wirtschaft, das Arbeitsrecht, das Straßenverkehrsrecht sowie das Vereins- und Versammlungsrecht. Auch die Themen Fortpflanzungsmedizin, Gentechnologie oder Organtransplantation gehören beispielsweise dazu.

Der Bund ist dann zuständig, wenn das zu regelnde Sachgebiet ihm im Grundgesetz für die konkurrierende Gesetzgebung zugewiesen ist (zum Beispiel in den Artikeln 74, 74a und 105 Absatz 2 GG). Er darf von diesen Zuständigkeiten aber nur dann Gebrauch machen, wenn eine im ganzen Bundesgebiet einheitliche Regelung der Materie zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist (Artikel 72 Absatz 2 GG).

Wenn man bedenkt, dass der Bund nach seinem »gesetzgeberischen Ermessen« bestimmen kann, ob ein Bedürfnis für eine bundeseinheitliche Regelung besteht, kann man sich vorstellen, dass die beschriebene Klausel eigentlich keine allzu große Hürde für die Gesetzgebungstätigkeit des Bundes darstellt. Der Bund wird vielmehr auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung immer dann tätig, wenn er es für notwendig hält.

III.) Rahmengesetzgebung

Bei der Rahmengesetzgebung verhält es sich ähnlich wie bei der konkurrierenden Gesetzgebung: Die Zuständigkeit des Bundes besteht dann, wenn eine Rahmenkom-

petenz des Bundes für das betroffene Sachgebiet explizit im Grundgesetz (insbesondere in Artikel 75) vorgesehen und außerdem die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung gegeben ist.

Ein gesamtstaatlich einheitliches Auftreten bis ins kleinste Detail ist in diesem Bereich allerdings nicht zwingend erforderlich, so dass den Ländern innerhalb des vom Bund vorgegebenen »Rahmens« die größtmögliche Autonomie gegeben wird. Dabei muss auch der den Ländern verbleibende Bereich von Gewicht sein. Würde er den Ländern nur die Regelung unwesentlicher Einzelheiten überlassen, so überschritte der Bund seine Befugnisse.

Im Unterschied zur konkurrierenden Gesetzgebung sind also die Länder für die Ausfüllung der Rahmengesetze des Bundes zuständig. Das heißt, die Rahmengesetze müssen so gehalten sein, dass ein **Regelungsspielraum von substanziellem Gewicht** für den Landesgesetzgeber bleibt.

Einer der wohl bekanntesten Fälle dieser Art ist das Hochschulrahmengesetz. Aber auch das Melderecht, der Naturschutz, das Jagdwesen oder die Landschaftspflege fallen in den Bereich der Rahmengesetzgebung.

IV.) Ungeschriebene Gesetzgebungszuständigkeiten

Die so genannten ungeschriebenen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes sind zwar nicht im Grundgesetz erwähnt, ergeben sich aber entweder aus der »Natur der Sache« (zum Beispiel Nationalsymbole, Regierungs- und Parlamentsstz) oder kraft »Sachzusammenhangs«. Ein solcher Sachzusammenhang ist gegeben, wenn eine dem Bund ausdrücklich zugewiesene Materie verständlicherweise nicht geregelt werden kann, ohne dass zugleich eine ihm nicht ausdrücklich zugewiesene andere Materie mitgeregelt wird. Zum Beispiel steht die Regelung der Sendezeiten für politische Parteien im Rundfunk im Sachzusammenhang mit dem Parteiwesen, Artikel 21 Absatz 3 des Grundgesetzes. Diese Zuständigkeiten sind jedoch sehr selten und spielen in der Praxis kaum eine Rolle.

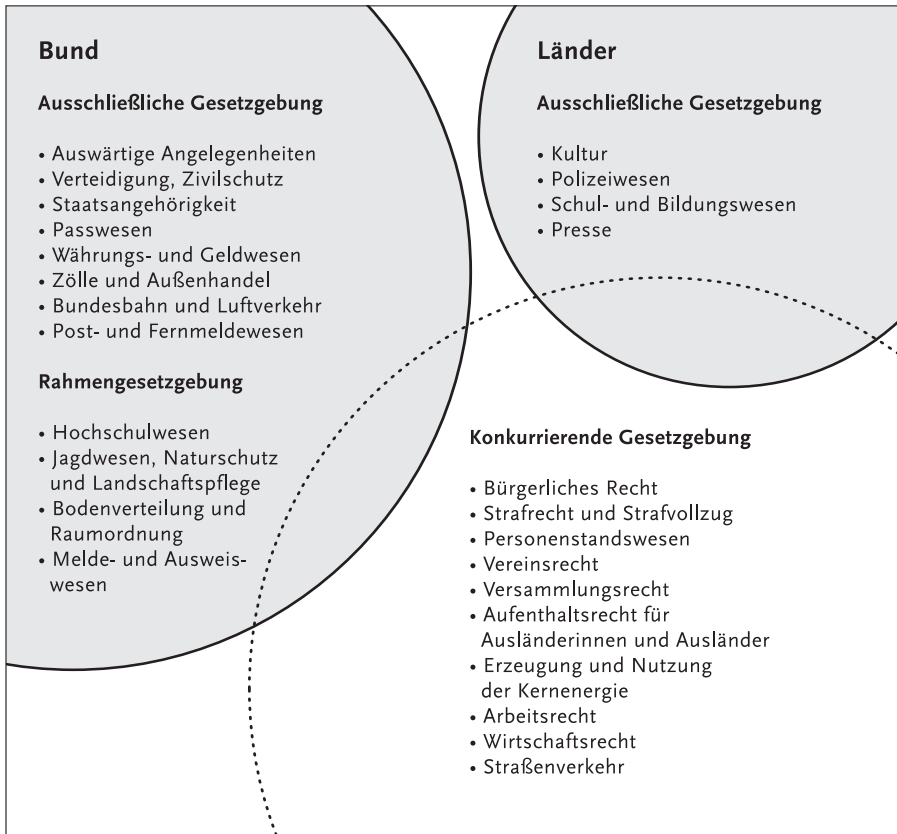
V.) Ausschließliche Gesetzgebung der Länder

Sind im Grundgesetz Sachgebiete *nicht* besonders dem Bund zugewiesen, greift der Grundsatz der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder aus Artikel 70 des Grundgesetzes.

Dazu zählen zum Beispiel das Landesverfassungsrecht, die Verwaltung der Bundes-

länder (insbesondere Gliederung, Instanzenaufbau und Arbeitsweise), das Kommunalrecht, das Polizei- und Ordnungsrecht, das Schul- und Ausbildungswesen

sowie die in die so genannte »Kulturhoheit der Länder« fallenden Themen (Kunst, Presse, Rundfunk, Fernsehen, Medien).



Zuständigkeiten in der Gesetzgebung

C) Die Stationen des Gesetzgebungsverfahrens

Nachdem nun geklärt ist, in welchen Fällen der Bund – und damit der Deutsche Bundestag – überhaupt für die Gesetzgebung zuständig ist, soll die Entstehung eines Bundesgesetzes näher beleuchtet werden. Das Verfahren lässt sich in folgende Stationen, die jedes Gesetz durchlaufen muss, untergliedern:

- das **Einleitungsverfahren**
(Artikel 76 Grundgesetz)
- das **Hauptverfahren**
(Artikel 77–81 Grundgesetz)
- das **Abschlussverfahren**
(Artikel 82 Grundgesetz)

Eine grafische Übersicht zum gesamten Gesetzgebungsverfahren kann aus dem Umschlag dieses Heftes ausgeklappt werden, wenn man während des Lesens den beschriebenen Weg in der Grafik nachverfolgen möchte.

I.) Das Einleitungsverfahren

Um ein neues Gesetz auf den Weg zu bringen, bedarf es zunächst einer entsprechenden Idee. Impulse zu Gesetzentwürfen können verschiedene Ursprünge haben, so beispielsweise das Regierungsprogramm zu Beginn der Wahlperiode, veränderte politische Sachverhalte wie zum Beispiel die Wiedervereinigung, die Schwierigkei-

ten der sozialen Sicherungssysteme aufgrund der demografischen Entwicklung oder sonstige Themen, die in der öffentlichen Diskussion als zunehmend regelungsbedürftig angesehen werden. Anstöße können auch von Bürgern durch Petitionen sowie von Interessenvertretungen der Wirtschaft, der Kirchen oder anderen gesellschaftlichen Gruppen gegeben werden.

Möglicherweise erfordert auch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ein neues Gesetz oder die Änderung bereits bestehender Gesetze. Im Rahmen der europäischen Integration entsteht außerdem häufig die Notwendigkeit der Umsetzung von Vorgaben der Europäischen Union in nationales Recht.

Um dann ein Gesetzgebungsverfahren auf den Weg zu bringen, muss zunächst jemand »die Initiative ergreifen«, der dazu nach unserer Verfassung auch das Recht hat. Man benötigt also ein »Initiativrecht«, um beim Gesetzgebungsorgan »Bundestag« Gesetzesvorlagen einzubringen, mit denen sich dieser auseinandersetzen und über die er dann entscheiden muss.

Anders als in einigen Landesverfassungen kann auf Bundesebene kein Gesetzge-

bungsverfahren aufgrund eines Volksbegehrens initiiert werden. Laut Artikel 76 unseres Grundgesetzes verfügen über das Gesetzesinitiativrecht auf Bundesebene vielmehr ausschließlich

- die **Bundesregierung**,
- der **Bundesrat**,
- eine Gruppe von Abgeordneten aus der »Mitte des Bundestages«.

1.) Gesetzentwürfe der Bundesregierung

Die weitaus meisten Gesetzgebungsvorhaben beruhen auf Vorschlägen der Bundesregierung, Die 70 bis 80 Prozent der tatsächlich verabschiedeten Bundesgesetze initiiert. Das liegt daran, dass die Gesetzgebung in der heutigen, verrechtlichten Gesellschaft zum wichtigsten Mittel der materiellen Staatsleitung durch die Regierung geworden ist. Zudem verfügt die Exekutive mit ihren Ministerien über die besten personellen und sachlichen Voraussetzungen zur Erarbeitung von Gesetzentwürfen.

a) Der Referentenentwurf (»Erster Entwurf«)

Ein Gesetzentwurf der Regierung wird in der Regel durch das zuständige Fachministerium von Referenten (Mitarbeitern)

des jeweiligen Fachbereichs als so genannter »Referentenentwurf« erstellt.

Am Anfang eines solchen Entwurfs stehen eine Reihe konzeptioneller Überlegungen. Ausgangspunkt ist die Frage, aus welchem Anlass ein Gesetzentwurf erstellt werden soll. Denkbar ist eine politische Weisung durch den Fachminister, die sich aus einem politischen Zusammenhang – wie der Umsetzung des Regierungsprogramms oder einer Koalitionsvereinbarung – oder als Reaktion auf politische Aktivität der Opposition im Parlament ergeben kann. Andere Anlässe können technische oder wirtschaftliche Entwicklungen sowie Vorschläge von Fachkreisen, Verbänden oder aus der Wissenschaft sein.

Um die Anzahl neuer Gesetze möglichst gering zu halten, wird zunächst geprüft, ob das angestrebte Ziel unbedingt ein Gesetz erforderlich macht oder ob dieses eventuell weniger aufwändig durch Rechtsverordnungen (durch die Exekutive gesetztes Recht) oder Verwaltungsvorschriften (interne Anweisungen) zu erreichen sein könnte.

Wird die Erforderlichkeit eines Gesetzes festgestellt, werden die Rahmenbedingungen des neuen Gesetzes erwogen. So wird sich häufig ein politisches Ziel durch die

Änderung eines bereits bestehenden Gesetzes erreichen lassen, ohne dass ein neues Gesetz notwendig ist.

Sind diese Vorüberlegungen abgeschlossen, so beginnt die eigentliche Erstellung des »Referentenentwurfs«. Die notwendigen Materialien dazu finden sich entweder im Ministerium selbst, oder sie werden in anderen Ministerien, in der Wissenschaft oder bei den Ländern abgerufen. In einigen Fällen wird sogar eine eigene Kommission zur Materialsammlung und zur Vorbereitung des Gesetzes eingesetzt, so zum Beispiel die »Zuwanderungskommission« in der 14. oder die »Hartz-Kommission« in der 15. Wahlperiode. Die gesammelten Materialien und die eventuell von einer Kommission erarbeiteten Vorschläge werden im zuständigen Fachreferat des jeweiligen Ministeriums zusammengetragen und in den Entwurf eingearbeitet.

Dieser »Erste Entwurf« wird im weiteren Verlauf immer wieder geändert und mit verschiedenen Stellen abgestimmt, deren Änderungswünsche eingearbeitet werden. So werden nicht nur einzelne Referate des zuständigen Ministeriums beteiligt, sondern auch die anderen Bundesministerien, sofern sie mit dem Thema des Entwurfs fachlich in Berührung stehen.

Unterrichtet und konsultiert werden auch die Fraktionen und Abgeordneten im Bundestag, der Bundesrat, kommunale Spitzen- sowie Interessenverbände und Fachkreise. Gerade Verbände lassen sich jedoch häufig nicht erst um Hilfe bitten, sondern bieten, um ihre Interessen und Ziele zu befördern, diese von vornherein selbstständig an.

Dabei entspricht es der Staatspraxis, dass die Beteiligung der Fraktionen und einzelner interessierter Abgeordneter im Vorfeld die konkrete Ausgestaltung des Entwurfs durchaus beeinflussen kann. Oft werden auch in so genannten »Koalitionsrunden« von Vertretern aus Regierung und Parlament parallel zur Arbeit der ministerialen Fachreferate Beschlüsse gefasst, die dann in den Entwurf eingearbeitet werden. Diese Praxis gewinnt insbesondere bei politisch umstrittenen Vorhaben zunehmende Bedeutung. Sie hat den Sinn, Streitfragen im Vorfeld der parlamentarischen Beratungen auszuräumen oder auszutragen.

Auch die zuständigen Ministerien der Länder werden in aller Regel frühzeitig unterrichtet und ihre Wünsche und Bedürfnisse berücksichtigt, um möglichst schon im Vorfeld einer Ablehnung des Gesetzentwurfes im Bundesrat entgegenzuwirken.

Und auch wenn die zu regelnde Materie nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, werden die Länder über den Stand des Verfahrens informiert und konsultiert. Der Erste Entwurf wird also mehrfach überarbeitet und abschließend einer Prüfung durch das Justizministerium in rechtsförmlicher und durch die Gesellschaft für Deutsche Sprache in sprachlicher Hinsicht unterzogen.

b) Von der Kabinetttvorlage zum Regierungsentwurf

Diese nun so genannte **Kabinetttvorlage** wird an den Chef des Bundeskanzleramtes gesandt und von diesem auf die Tagesordnung einer der nächsten Kabinettsitzungen gesetzt.

Über den Entwurf stimmt dann das Kabinett aller an der Regierung beteiligten Minister unter der Leitung des Bundeskanzlers ab. Durch die im Vorfeld erfolgte vielfache politische Absicherung des Entwurfs werden von den Ministerien eingebrachte Entwürfe in der Regel auch als Kabinettsbeschlüsse verabschiedet.

Gegen Beschlüsse mit finanzieller Bedeutung kann der Finanzminister allerdings Widerspruch einlegen. Gleiches steht dem Justizminister wegen verfassungsrecht-

licher und dem Innenminister aufgrund verwaltungstechnischer Bedenken zu. Ein solcher Widerspruch kann lediglich überstimmt werden, wenn in einer neuen Abstimmung der Bundeskanzler mit der Mehrheit stimmt. Eine solche »Kraftprobe« wird in der Praxis aber durch Abstimmungen im Vorfeld meist vermieden.

Mit dem Beschluss des Kabinetts existiert nun ein förmlicher **Regierungsentwurf**.

c) Der »Erste Durchgang« im Bundesrat zur Stellungnahme

Der Chef des Bundeskanzleramtes leitet diesen Entwurf, bevor er dem Bundestag vorgelegt wird, zum so genannten »Ersten Durchgang« dem Bundesrat zur Stellungnahme zu (Artikel 76 Absatz 2 GG). Eine Ausnahme bilden die Entwürfe des Haushaltsplans, die Bundesrat und Bundestag gleichzeitig zugeleitet werden.

Der **Bundesrat** ist das Verfassungsorgan, das der Vertretung der Interessen der Bundesländer in Bundesangelegenheiten dient und in das sämtliche Länder Vertreter ihrer jeweiligen Regierungen entsenden. Er wird deshalb auch »Länderkammer« genannt.

Zweck dieses »Ersten Durchgangs« beim Bundesrat ist es, einerseits die Länder von Beginn an direkt in den Prozess der Entstehung des neuen Gesetzes einzubinden, andererseits aber auch den Bundestag rechtzeitig über die Bedenken und Anregungen der Länderkammer zu informie-

ren. Über den Bundesrat treten also hier die Länder bereits zum zweiten Mal mit dem Gesetz in Kontakt. Die natürlichen Spannungen zwischen Ländern und Bund sollen auf diese Weise nach Möglichkeit von Anfang an so gering wie möglich gehalten werden.



Beratungen im Bundesrat

Der Bundesrat kann dann innerhalb von *sechs Wochen* Stellung zu der Regierungsvorlage nehmen. Diese Frist mag zwar relativ kurz erscheinen, es ist jedoch zu bedenken, dass bereits bei der Erarbeitung des Referentenentwurfs die Länder beteiligt wurden. Zudem werden in der Praxis auch verspätete Stellungnahmen berücksichtigt. Die Frist beträgt außerdem *neun Wochen*, wenn die Vorlage eine Änderung des Grundgesetzes oder die Übertragung von Hoheitsrechten (zum Beispiel an die Europäische Union) vorsieht.

Auf ein besonderes Verlangen des Bundesrates hin beträgt die Frist auch dann *neun Wochen*, wenn die Regierungsvorlage von besonders großem Umfang ist. Bezeichnet die Regierung eine Gesetzesvorlage als besonders eilbedürftig, so kann sie diese bereits nach *drei Wochen* – auch schon ohne die Stellungnahme des Bundesrates – an den Bundestag weiterleiten. Zweck dieser detaillierten Fristbestimmungen ist es, das ohnehin langwierige Verfahren der Gesetzgebung nicht schon vor der Einbringung in den Bundestag unnötig auszuweihen.

d) Mögliche Gegenäußerung der Bundesregierung

Die **Stellungnahme des Bundesrates** leitet sein Präsident an den Bundeskanzler zurück, der sie wiederum dem federführenden Bundesministerium zukommen lässt. Falls fachlich oder politisch erforderlich, wird dort eine **Gegenäußerung der Bundesregierung** erarbeitet. Stimmt die Bundesregierung einem Änderungswunsch des Bundesrates zu, muss dies aus der Gegenäußerung hervorgehen.

Nach erneutem Kabinettsbeschluss wird schließlich die Vorlage samt der Stellungnahme des Bundesrates und der Gegenäußerung der Bundesregierung durch Übersendung an den Bundestagspräsidenten in das Parlament eingebracht.

2.) Gesetzentwürfe des Bundesrates

Der Bundesrat besitzt als Organ ebenfalls das Gesetzesinitiativrecht (Artikel 76 Absatz 1 und 3 GG). Dagegen steht den einzelnen Ländern keine Initiativberechtigung zu. Sie können aber versuchen, den Bundesrat für ihren Gesetzentwurf zu gewinnen. Solche Initiativen sind in der Praxis verhältnismäßig selten. Haben aber im Bundesrat die »oppositionellen« Bundesländer die Mehrheit, so können die Bundesratsinitiativen zu einem bedeutenden

politischen Instrument der Opposition werden.

Der Bundesrat beschließt die Initiative in seinem Plenum mit der Mehrheit seiner Stimmen und leitet seine Vorlagen dann dem Bundeskanzler zu (Artikel 52 Absatz 3 Satz 1 GG). Die Bundesregierung ist verpflichtet, die Initiative des Bundesrates daraufhin innerhalb von *sechs Wochen* unter Darlegung der Regierungsauffassung an den Bundestag weiterzuleiten (Artikel 76 Absatz 3 GG). Auch in diesem Fall gibt es Abweichungen von der Frist. Sie beträgt *neun Wochen* bei der Änderung des Grundgesetzes oder der Übertragung von Hoheitsrechten, ebenso wenn die Bundesregierung dies aus wichtigem Grund, insbesondere mit Rücksicht auf den Umfang der Vorlage, verlangt. Bei als »eilbedürftig« bezeichneten Vorlagen verkürzt sich die Frist dagegen in der Regel wiederum auf *drei Wochen*.

3.) Gesetzentwürfe

»aus der Mitte des Bundestages«

Gesetzentwürfe aus der so genannten »Mitte des Bundestages« beruhen auf einem Initiativrecht, das – anders als beim Bundesrat – nicht dem gesamten Bundestag als Verfassungsorgan, sondern den

einzelnen Abgeordneten als Parlamentsmitgliedern zusteht.

In § 76 der Geschäftsordnung des Bundestages wird der im Grundgesetz nicht näher bestimmte Begriff der »Mitte des Bundestages« definiert. Darin wird festgelegt, dass nicht ein einzelner Abgeordneter, sondern nur **mindestens fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages gemeinsam** einen Gesetzentwurf einbringen können. Dieser Prozentsatz entspricht der Mindestgröße einer Fraktion und dient der Aufrechterhaltung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments. Denn so soll verhindert werden, dass der Parlamentsbetrieb durch unzählige Initiativen einzelner Abgeordneter, die keine Chance auf Erlangung einer Mehrheit im Plenum haben, lahm gelegt wird.

In der Praxis werden Gesetzentwürfe »aus der Mitte des Bundestages« meist von einer oder mehreren Fraktionen, beispielsweise den Fraktionen der Regierungskoalition, eingebracht. Es geschieht aber auch manchmal, dass sich einzelne Abgeordnete zu besonderen Sachthemen zusammenschließen und parteiübergreifende Initiativen starten.

Die Entwurfsvorlage muss von den Abgeordneten unterschrieben und mit einer Begründung versehen werden.

Im Gegensatz zu Vorlagen der Regierung oder des Bundesrates bedarf es aber bei Gesetzentwürfen »aus der Mitte des Bundestages« keines »Ersten Durchgangs«. Hier ist also keine Zuleitung an Bundesrat oder Regierung zur vorherigen Stellungnahme nötig. Nur bei Finanzvorlagen muss der Bundestagspräsident der Regierung die Möglichkeit geben, innerhalb von *vier Wochen* zu den Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen des Bundes und der Länder Stellung zu nehmen.

Manchmal bringt die Regierung wegen der damit bewirkten Beschleunigung des Verfahrens durch Ausschaltung des »Ersten Durchgangs« beim Bundesrat ihre Vorlagen nicht als eigene ein, sondern lässt Gesetzentwürfe, die mit »Formulierungshilfe« der zuständigen Ministerien zustande kommen, dem Bundestag durch Abgeordnete der Regierungsfractionen vorschlagen.

Häufiger stammen Initiativen »aus der Mitte des Bundestages« jedoch von der Opposition. Diese haben zwar wegen der anders gelagerten Mehrheit im Plenum des Bundestages wenig Aussicht auf Erfolg,

die Opposition kann auf diese Weise aber ihre politischen Alternativen zur Regierung formulieren und in konkreten Gesetzesvorlagen öffentlich darstellen.

II.) Das Hauptverfahren

Die Kompetenz, ein Gesetz zu beschließen, hat nach Artikel 77 Absatz 1 des Grundgesetzes allein der Bundestag. Im Laufe des Verfahrens dürfen zwar Regierung und Bundesrat eine abweichende Meinung zu der Vorlage entwickeln und sie an den gegebenen Stellen äußern, das Beschlussrecht in der letzten Konsequenz steht jedoch allein dem Parlament zu.

Die von der Bundesregierung, vom Bundesrat oder »aus der Mitte des Bundestages« eingebrachten Gesetzentwürfe müssen deshalb auch das für alle Entwürfe gleichartige parlamentarische Verfahren durchlaufen. Es teilt sich auf in

- die drei Beratungen (»Lesungen«) im Deutschen Bundestag,
- den »Zweiten Durchgang« im Bundesrat,
- ein eventuell erforderliches Verfahren im Vermittlungsausschuss und
- die dann eventuell erforderlichen erneuten Beschlussfassungen in Bundestag und Bundesrat.

1.) Die Beratungen (»Lesungen«) im Bundestag

Ist ein Gesetzentwurf in den Deutschen Bundestag eingebracht, so müssen sich erst einmal die Abgeordneten in einem dafür vorgesehenen Verfahren damit beschäftigen. Dieses Verfahren ist in der Geschäftsordnung des Bundestages (GO-BT), die sich dieser gemäß Artikel 40 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes selbst gibt, im Einzelnen geregelt. Die Beschlussfassung des Bundestages erfordert danach regelmäßig **drei Beratungen** über den Gesetzentwurf, die so genannten »Lesungen«. Für Gesetze, die die Zustimmung zu politischen Verträgen mit auswärtigen Staaten beinhalten, sind nur zwei Beratungen vorgesehen (§ 78 GO-BT).

Die Fraktionen

Der Entwurf eines Gesetzes wird von der Verwaltung des Bundestages zunächst gedruckt, unter allen Abgeordneten verteilt und dann von den **Fraktionen** behandelt. Als Fraktionen bezeichnet man dabei Zusammenschlüsse von mindestens fünf Prozent der Abgeordneten, die derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die aufgrund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Bundesland miteinander im Wettbewerb stehen. In der 16. Wahlperiode haben sich im Bundestag die Frak-

tionen der CDU/CSU, der SPD, der FDP, Die Linke und von Bündnis '90/Die Grünen gebildet.

Die Fraktionen sind, ähnlich wie die Ministerien, fachlich in Arbeitskreise oder -gruppen, wie zum Beispiel Finanzen, Verteidigung oder Innenpolitik aufgeteilt. Deshalb beschäftigen sich auch vor allem diejenigen Abgeordneten mit einem Entwurf, die sich auf das betreffende Ressort spezialisiert haben.

Nachdem in den Fraktionen Überlegungen angestellt worden sind, welche Haltung gegenüber dem Gesetz eingenommen werden soll, wird im **Ältestenrat des Bundestages** darüber entschieden, wann der Entwurf das erste Mal im Plenum beraten wird.

Der Ältestenrat

Beim Ältestenrat handelt es sich um ein wichtiges Lenkungsorgan des Parlaments. Er ist einerseits ein Beratungsorgan zur Unterstützung des Präsidenten bei der Führung der Geschäfte, andererseits aber auch ein Koordinierungsorgan, in dem die Fraktionen Vereinbarungen über Fragen der parlamentarischen Organisation und des parlamentarischen Verfahrens treffen. In ihm versammeln sich aber nicht etwa die »ältesten« Mitglieder des Bundestages.

Die Bezeichnung ist vielmehr historisch gewachsen und meint, dass diesem Gremium regelmäßig besonders erfahrene Parlamentarier angehören. Der Ältestenrat besteht aus dem Präsidenten des Bundestages, den vier Vizepräsidenten und 23 weiteren Mitgliedern, die von den Fraktionen entsprechend ihrem Stärkeverhältnis benannt werden.

Der Ältestenrat legt die Sitzungswochen fest und berät über wichtige Fragen der Geschäftsordnung, insbesondere auch über die Tagesordnung und die Verteilung der Redezeiten. Dies kann vor dem Hintergrund tagespolitischer Arbeit sehr wichtig sein, denn wer die Tagesordnung festlegt, der bestimmt auch, worüber zu welchem Zeitpunkt gesprochen wird. Dabei kann der Ältestenrat in diesen Fragen allerdings nicht einfach mit Mehrheit entscheiden, sondern es soll eine für alle Fraktionen akzeptable Lösung gefunden werden. Eine Fraktion, die einen Gesetzentwurf einbringt, hat zudem einen Anspruch darauf, dass dieser spätestens nach drei Sitzungswochen ab Verteilung der Drucksache auf die Tagesordnung gesetzt und beraten wird (§ 20 Absatz 4 GO-BT). Somit sind auch die Entwürfe kleinerer Fraktionen oder der Opposition nicht davon bedroht,

später oder gar nicht auf die Tagesordnung gesetzt zu werden.

a) Die Erste Lesung: Überweisung an die zuständigen Fachausschüsse

Hat man sich im Ältestenrat auf einen Termin geeinigt, der frühestens drei Tage nach der Verteilung der Drucksache liegen soll, so findet in dieser Sitzung die so genannte »Erste Lesung« des Gesetzentwurfs statt.

Eine richtige Aussprache über den Entwurf gibt es hier jedoch nur, wenn sie im Ältestenrat vereinbart oder von einer Fraktion verlangt wird. Dies geschieht vor allem bei politisch besonders bedeutenden Gesetzesvorhaben, wenn zum Beispiel die Regierung ihre Motive näher erläutern will oder die Öffentlichkeit in besonderer Weise über das Vorhaben informiert werden soll.

Wie bei allen Debatten im Bundestag muss hierbei bedacht werden, dass sie nicht in erster Linie dazu dienen, die Abgeordneten der jeweils anderen politischen Richtung von der Richtigkeit des eigenen Standpunkts zu überzeugen, sondern vor allem dazu, gegenüber der Öffentlichkeit und den Medien die unterschiedlichen Standpunkte vorzustellen. Es wird somit ein Beitrag zur Transparenz des politischen Alltags geschaffen.

Die eigentliche fachliche und inhaltliche Beratung findet aber nicht im Plenum des Bundestages, sondern in den einzelnen **Fachausschüssen** statt. Bei der Fülle von Gesetzen, die zum großen Teil auch spezielle Fachkenntnisse verlangen und komplexe Materien behandeln, kann der Bundestag nur durch Aufteilung in kleinere Fachgremien sinnvoll arbeiten.

Deshalb darf sich diese erste Debatte im Plenum auch nur auf die Grundsätze der Vorlagen beziehen. Es dürfen keine Sachanträge gestellt werden, und der Entwurf darf auch nicht abgelehnt werden.

In aller Regel wird das Vorhaben deshalb auch **ohne Debatte an die zuständigen Fachausschüsse zur Beratung weitergeleitet** (§ 80 Absatz 1 GO-BT). Nur bei unumstrittenen Entwürfen wird manchmal

von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, unmittelbar in die zweite Beratung einzutreten, wenn dies von einer Fraktion oder fünf Prozent der Abgeordneten beantragt und diesem Antrag von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten zugestimmt wird (§ 80 Absatz 2 GO-BT).

b) Die Beratungen in den Ausschüssen

In jeder Wahlperiode werden zahlreiche **ständige Ausschüsse** eingesetzt. In ihnen arbeiten Abgeordnete aller Parteien zusammen an bestimmten Fachthemen. Dabei folgt man grob der Organisation der Bundesregierung, so dass in der Regel jedem Ministerium ein entsprechender ständiger Ausschuss gegenüber steht. In der 16. Wahlperiode wurden folgende Ausschüsse gebildet:

Die Ausschüsse und die Anzahl ihrer Mitglieder in der 16. Wahlperiode

Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung	13	Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	31	Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe	16
Petitionsausschuss	25	Ausschuss für Arbeit und Soziales	36	Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung	31
Auswärtiger Ausschuss	36	Verteidigungsausschuss	30	Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	22
Innenausschuss	36	Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	31	Ausschuss für Tourismus	16
Sportausschuss	16	Ausschuss für Gesundheit	31	Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union	33
Rechtsausschuss	31	Ausschuss für Verkehr-, Bau- und Stadtentwicklung	36	Ausschuss für Kultur und Medien	20
Finanzausschuss	36	Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	31		
Haushaltsausschuss	41				
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie	36				

Der Gesetzentwurf wird in der Regel zum Abschluss der Ersten Lesung einem der Fachausschüsse »federführend« zugeteilt. Dieser ist für die weitere Behandlung des Entwurfs verantwortlich. Betrifft eine Vorlage verschiedene Sachgebiete, so wird sie parallel dazu noch – möglichst nicht mehr als zwei – anderen Ausschüssen zur **Mitberatung** überwiesen. Diese erarbeiten dann Stellungnahmen, die sie dem federführenden Ausschuss zuleiten. Der **federführende Ausschuss** muss die Stellungnahmen in seinem **Abschlussbericht** berücksichtigen, den er am Ende der Beratungen zu erstellen hat.

An den Beratungen dieser Ausschüsse nehmen – neben den Abgeordneten des jeweiligen Ausschusses – regelmäßig auch Vertreter des Bundesrates und Beamte der zuständigen Ministerien teil, die eventuell bereits mit der Vorbereitung des Gesetzentwurfs durch die Bundesregierung befasst waren. Sie sind verpflichtet, im Ausschuss die Position ihres Ministeriums, also der Bundesregierung, zu vertreten. Ihre persönliche Meinung spielt keine Rolle. Die Abgeordneten auch der Regierungsfractionen vertreten jedoch häufig andere Positionen, so dass Entwürfe in den Ausschüssen fast immer in irgendeiner Form – manchmal sogar rigoros – umge-

staltet werden, auch wenn die Bundesregierung in der Regel darauf achtet, wenigstens in Grundzügen mit den Abgeordneten im Regierungslager übereinzustimmen. Die Beamten der Bundesregierung haben insofern auch die Aufgabe, »Formulierungshilfe« zu leisten, wenn ein Ausschuss bestimmte Vorschriften in der Sache verändern will.

In der Regel sind die Ausschusssitzungen **nicht öffentlich**. Ein Ausschuss kann zwar beschließen, die Öffentlichkeit zuzulassen; dies geschieht aber eher selten. Der Grund dafür liegt darin, dass man sich von einer Beratung ohne Publikum, Presse, Funk und Fernsehen mehr Nüchternheit und Sachbezogenheit verspricht. Die Abgeordneten können dabei offener miteinander in der Sache reden, ohne sich gleich öffentlich auf eine bestimmte Position festzulegen. Die Erarbeitung von Kompromissen über die Parteigrenzen hinweg soll so erleichtert werden. In der Tat kommt es nicht selten vor, dass auch Einwände oder Vorschläge der Opposition in den **Beschlussempfehlungen** berücksichtigt werden.

Die Geschäftsordnung des Bundestages sieht allerdings auch die Möglichkeit der Durchführung von **öffentlichen Anhörungen** vor (§ 70 GO-BT). Dabei werden au-

Benstehende Experten und Interessenvertreter eingeladen, deren Sachverstand und Kenntnisse in die Beratung einbezogen werden sollen. Von dieser Möglichkeit wird vor allem bei politisch bedeutenden und für die Öffentlichkeit besonders interessanten Gesetzesvorhaben Gebrauch gemacht. Im Normalfall ist es allerdings ausreichend, dass die Sachverständigen bereits bei der Ausarbeitung der Gesetzentwürfe von den Ministerien zu Rate gezogen werden.

Die Arbeit im Ausschuss wird vom **Ausschussvorsitzenden**, der eine herausragende Stellung einnimmt, geleitet. Hinsichtlich der Behandlung der überwiesenen Gesetzentwürfe stehen ihm so genannte **Berichterstatter** zur Seite. Das sind Abgeordnete, die auf Vorschlag ihrer Fraktion im Ausschuss federführend für jeweils einen Gesetzentwurf zuständig sind. Sie beschäftigen sich eingehend mit der zu regelnden Sachlage sowie einschlägiger Fachliteratur und insbesondere den unterschiedlichen Positionen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen zu der Gesetzesvorlage. Gleichzeitig vertreten sie im Ausschuss den Standpunkt ihrer Fraktion und in der Fraktion berichten sie von den Beratungen des Ausschusses. Gemeinsam mit dem Vorsitzenden des Ausschusses

unterschreiben sie auch das Endergebnis der Ausschussberatungen.

Natürlich finden neben den Ausschussberatungen auch in den Arbeitsgruppen und Arbeitskreisen der einzelnen Fraktionen interne Besprechungen parallel zu den Ausschussberatungen statt, um immer wieder die eigenen politischen Positionen zu überprüfen und abzustimmen.

Den Abschluss der Ausschussarbeit bildet die Erstellung eines **Berichts über das Ergebnis der Beratungen** mit einer **Beschlussempfehlung** für das Plenum des Bundestages. Die Ausschüsse sind zu einer »baldigen Erledigung« dieses Auftrags verpflichtet (§ 62 GO-BT). Ein Ausschuss kann daher keinen Entwurf aus politischen Gründen oder wegen Arbeitsüberlastung nicht behandeln. Andernfalls steht jeder Fraktion – frühestens zehn Sitzungswochen nach Überweisung der Vorlage an den Ausschuss – das Recht zu, einen Bericht des Ausschusses zu verlangen, in welchem die Verzögerung begründet werden muss.

Der Ausschuss kann in seiner Beschlussempfehlung die Annahme oder Ablehnung des Gesetzentwurfs vorschlagen oder auch Änderungsvorschläge bezüglich des Entwurfs formulieren.

c) Die Zweite Lesung

Der Bericht des federführenden Ausschusses und die Beschlussempfehlung werden dem Bundestag dann zur so genannten **Zweiten Lesung** vorgelegt, die in aller Regel frühestens am zweiten Tag nach der Verteilung der als Drucksache erstellten Beschlussempfehlung stattfindet.

In dieser Zweiten Lesung wird den Berichterstattem zunächst die Möglichkeit gegeben, ihren schriftlichen Bericht noch mündlich im Plenum des Bundestages zu ergänzen. Dann beginnt die allgemeine Aussprache, und die Abgeordneten beraten nun ausführlich über jede einzelne Bestimmung der Vorlage. Gegenstand der Beratung ist dabei nicht mehr der ursprüngliche Gesetzentwurf, sondern die Fassung, die er in der Beschlussempfehlung des Ausschusses erhalten hat.

Von jedem einzelnen Abgeordneten können nun Änderungsanträge gestellt werden, selbstverständlich auch von allen Fraktionen und Gruppen des Bundestages. Von dieser Möglichkeit macht häufig die Opposition Gebrauch, denn in den meisten Fällen scheidet sie mit ihren Vorschlägen in den Ausschüssen, in denen – spiegelbildlich zum Plenum – das Lager der Regierung die Mehrheit hat. Obwohl sie sich

in aller Regel auch im Plenum letztlich nicht durchsetzen kann, ist dies aber eine Gelegenheit, bei der die Opposition der Öffentlichkeit ihre politischen Alternativen darstellen und die Regierungsmehrheit dazu zwingen kann, sich mit diesen Vorschlägen öffentlich auseinander zu setzen.

Die Möglichkeit, dass auch einzelne Abgeordnete Änderungsanträge stellen können, zwingt die Fraktionen außerdem, Bedenken ihrer eigenen Mitglieder zu beachten und im Laufe der Beratungen zu berücksichtigen oder auszuräumen. Würde nämlich eine Fraktion versuchen, die Auffassungen von an dem Entwurf interessierten Mitgliedern zu übergehen, liefe sie Gefahr, dass diese ihre abweichende Meinung in einer öffentlichen Sitzung des Bundestages durch Änderungsanträge oder abweichendes Abstimmungsverhalten deutlich machen. In Presse und Öffentlichkeit könnte ihr das als Zerstrittenheit oder Entscheidungsschwäche ausgelegt werden.

Nach Schluss der Aussprache können Abgeordnete durch schriftliche oder kurze mündliche **Erklärungen zur Abstimmung** ihr persönliches Abstimmungsverhalten besonders begründen (§ 31 GO-BT). Davon wird insbesondere dann Gebrauch ge-



Abstimmung im Plenum des Deutschen Bundestages

macht, wenn Abgeordnete in der Abstimmung von der Linie ihrer Fraktion abweichen wollen.

Anschließend wird – in der Regel durch Handzeichen – abgestimmt. Hier werden entweder alle Bestimmungen des Entwurfs einzeln aufgerufen, oder es wird – insbesondere wenn keine Änderungsanträge gestellt worden sind – über alle Teile des Gesetzentwurfs gemeinsam in einem Votum abgestimmt.

Die Vorlage kann ganz oder teilweise an die Ausschüsse zurückverwiesen werden, wenn zum Beispiel umfangreiche Änderungsanträge angenommen worden sind. Der Entwurf kann in der »Zweiten Lesung« auch endgültig abgelehnt werden, wenn er nicht die erforderliche Mehrheit erhält. In

diesem Falle wäre das Verfahren dann sofort zu Ende. Ansonsten ist der Weg frei für die so genannte Dritte Lesung.

d) Die Dritte Lesung

Die endgültige Schlussabstimmung über das Gesetz erfolgt erst nach der **Dritten Lesung** (§ 86 GO-BT). Sie entfällt nur bei solchen Gesetzesvorhaben, die völkerrechtliche Verträge in innerstaatliches Recht umsetzen. Diese Dritte Lesung findet sofort nach der Zweiten Lesung statt, wenn in dieser keine Änderungen beschlossen worden sind.

Sind in der Zweiten Lesung jedoch Änderungen an der Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses vorgenommen worden, so findet die Dritte Lesung in

der Regel frühestens am zweiten Tag nach der Verteilung der Drucksache mit den beschlossenen Änderungen statt (§ 84 GO-BT).

Gegenstand der Dritten Lesung ist der nach Abschluss der Zweiten Lesung vorliegende Entwurf. Weitere Änderungsanträge können jetzt nur noch zu denjenigen Bestimmungen gestellt werden, die in der Zweiten Lesung geändert oder neu aufgenommen worden sind. In dieser letzten Beratung können Anträge zur Änderung der Vorlage zudem nur noch von einer Gruppe von Abgeordneten in Fraktionsstärke (also mindestens fünf Prozent der Abgeordneten) gestellt werden.

In der Regel kommt es aber in der Dritten Lesung nur ausnahmsweise zu einer erneuten Aussprache. Bei Verabschiedungen des Bundeshaushaltes oder anderen Gesetzesvorhaben, die wegen ihrer Bedeutung oder besonderen Interesses der Öffentlichkeit die Spitzenpolitiker aller Parteien auf den Plan rufen, kann es allerdings zu einer so genannten »Schlussrunde« kommen.

e) Die Schlussabstimmung

Am Ende der Dritten Lesung steht die Abstimmung über das Gesetz als Ganzes. Der Beschluss eines Gesetzes bedarf in der Regel im Bundestag der einfachen Mehrheit

der abgegebenen Stimmen der anwesenden Mitglieder des Bundestages (Artikel 42 Absatz 2 Satz 1 GG). Eine qualifizierte Mehrheit ist nur bei Verfassungsänderungen (Zweidrittelmehrheit) und sonst im Grundgesetz besonders vorgesehenen Fällen erforderlich. Bei engen Mehrheitsverhältnissen ist es deshalb häufig notwendig, dass so viele Abgeordnete einer Fraktion wie möglich anwesend sind.

Normalerweise erfolgt die Abstimmung in der Dritten Lesung durch Aufstehen und Sitzenbleiben. Auf die Frage des amtierenden Präsidenten erheben sich die Abgeordneten nach Zustimmung, Ablehnung und Enthaltung jeweils von ihren Plätzen. Wenn durch eine so durchgeführte überschlagsweise Zählung ein eindeutiges Ergebnis durch den Sitzungsvorstand – das sind der amtierende Präsident und die beiden neben ihm sitzenden Schriftführer (je ein Abgeordneter von Mehrheit und Opposition) – nicht ermittelt werden kann, wird im so genannten »Hammelsprungverfahren« eine genaue Auszählung der Stimmenverhältnisse vorgenommen. Hierbei verlassen zunächst alle Abgeordneten den Plenarsaal, um ihn dann einzeln wieder durch diejenige Tür zu betreten, durch die zu gehen ein »Ja«, »Nein« oder eine »Enthaltung« bedeutet. Die je zwei Schrift-



Der Sitzungsvorstand: Präsident und zwei Schriftführer

fürer an jeder Türe ermitteln durch lautes Zählen das Abstimmungsergebnis.

Der Ursprung des Begriffs »Hammelsprung« rührt her von dem geschnitzten Schmuckgiebel über der bei Abstimmungen als Jastimme benutzten Haupttür im Sitzungssaal des Wallot-Baus, des ursprünglichen Reichstagsgebäudes aus dem 19. Jahrhundert. Der Giebel zeigte eine farbige Intarsia-Füllung mit der Darstellung des »Polyphem, der seine Schafe zählt«, einer Szene aus Homers Odyssee. Der Begriff »Hammelsprung« wurde erstmals im Reichstag im Jahr 1874 verwendet. Eine Abstimmung »nach dem so genannten Hammelsprungverfahren« fand

im Reichstag, aber auch im preußischen Abgeordnetenhaus statt, wenn das Ergebnis nach Ansicht des Präsidenten und eines fungierenden Schriftführers zweifelhaft war und die Gegenprobe auch kein sicheres Ergebnis geliefert hatte.

Der Bundestag, der mit seiner Geschäftsordnung vom Dezember 1951 an die Geschäftsordnung des Reichstags anknüpfte, übernahm diesen Abstimmungsmodus. In der Geschäftsordnung nie ausdrücklich genannt, hat sich die mit dem Bildmotiv verbundene »launige« Bezeichnung in der Parlamentspraxis und im allgemeinen Sprachgebrauch erhalten.

Ausnahmsweise kann auch eine **namentliche Abstimmung** stattfinden, wenn dies von einer mindestens Fraktionsstärke erreichenden Zahl von Abgeordneten verlangt wird. Dies geschieht jedoch nur in Ausnahmefällen, insbesondere dann, wenn erreicht werden soll, dass das Abstimmungsverhalten der einzelnen Abgeordneten für die Öffentlichkeit nachprüfbar wird, weil das Ergebnis der Abstimmung als Anlage dem stenografischen Plenarprotokoll der jeweiligen Sitzung hinzugefügt wird. Bei einer namentlichen Abstimmung geben alle Abgeordneten eine farbige Abstimmungskarte mit Namen und Votum (»Ja«, »Nein« oder »Enthaltung«) ab.

2.) Der »Zweite Durchgang« im Bundesrat

Der Text des Beschlusses in der Dritten Lesung ist dann unverzüglich vom Bundestagspräsidenten dem Bundesrat zum sogenannten »Zweiten Durchgang« zuzuleiten (Artikel 77 Absatz 1 Satz 2 GG).

Der Begriff »Zweiter Durchgang« folgt daraus, dass das im Bundestag nach mehreren Lesungen verabschiedete Gesetz nun noch einmal – nach der Beteiligung des Bundesrates im Vorverfahren – einen Prozess in der Länderkammer durchlaufen muss, bevor es in Kraft treten kann.

a) Allgemeine Grundsätze des Verfahrens im Bundesrat

Die Landesregierungen entsenden je nach der Bevölkerungszahl ihres Landes eine bestimmte Anzahl von Vertretern in den Bundesrat. Die politische Ausrichtung der Vertreter entspricht derjenigen der Regierung des jeweiligen Landes. So kann die Mitwirkung des Bundesrates im anschließenden Verfahren durchaus die Bedeutung einer politischen Korrekturmöglichkeit durch die Opposition erhalten, wenn sich auf Länderebene im Bundesrat andere politische Mehrheitsverhältnisse ergeben als im Bundestag. Daher ist seitens der Länderebene durchaus – und legitimerweise – auch politisches Kalkül im Spiel.

Es wäre aber falsch, davon auszugehen, dass sich die Länder immer nur von parteipolitischen Interessen leiten ließen. Letztlich achten die Länder auch gemeinsam auf ihre Interessen. Soll ein Bundesgesetz den Ländern etwa großen Finanz- oder Verwaltungsaufwand aufbürden, so ziehen die Länder oftmals an einem Strang. Aufgrund ihrer größeren Nähe zu den Bürgern versuchen sie, praxisfremde Regelungen zu verhindern, und kennen, besonders wenn es um Finanzfragen geht, oftmals keine Parteigrenzen. Darüber hinaus arbeiten Länder mit gleichen Interessen, finanzstarke und

finanzschwache, industriell oder landwirtschaftlich geprägte Länder, Küsten- und Binnen-, Stadt- und Flächenstaaten, häufig jeweils zusammen.

Im Plenum des Bundesrates bestimmt sich die Anzahl der Stimmen der einzelnen Länder folgendermaßen: Die bevölkerungsärmsten Länder wie Bremen oder Mecklenburg-Vorpommern haben drei, die bevölkerungsreichsten wie Bayern und Nordrhein-Westfalen sechs Stimmen. Jedoch können diese Stimmen nur im Block abgegeben werden, das heißt entweder alle für »Ja«, »Nein« oder »Enthaltung«. Es werden allerdings nur die Jastimmen gezählt, »Nein« und »Enthaltung« gelten beide als Ablehnung.

Die Entscheidung, wie abgestimmt wird, fällt in der Regierung des jeweiligen Landes. Handelt es sich um Koalitionsregierungen und können sich die Koalitionspartner nicht auf ein Abstimmungsverhalten verständigen, ist es allgemein üblich, dass sich das Land sämtlicher Stimmen enthält. Stimmen die Vertreter eines Landes trotzdem nicht einheitlich ab, gilt dies ebenfalls als Ablehnung des Gesetzentwurfs.

Die 69 Stimmen der Bundesländer im Bundesrat

Nordrhein-Westfalen	
Bayern	
Baden-Württemberg	
Niedersachsen	
Hessen	
Sachsen	
Rheinland-Pfalz	
Berlin	
Sachsen-Anhalt	
Thüringen	
Brandenburg	
Schleswig-Holstein	
Mecklenburg-Vorpommern	
Hamburg	
Saarland	
Bremen	

Durch den Bundesrat wirken die 16 Länder also bei der Gesetzgebung mit – und zwar *prinzipiell* bei jedem Gesetz.

Für die Art und Weise der Mitwirkung des Bundesrates ist jedoch maßgebend, um welche Art von Gesetz es sich handelt. Man unterscheidet hier zwischen **Einspruchsgesetzen** und **Zustimmungsgesetzen**. Bei Einspruchsgesetzen kann der Bundesrat nur einen Einspruch gegen das Gesetz erheben, der vom Bundestag dann später eventuell wieder überstimmt werden kann. Bei Zustimmungsgesetzen hingegen ist die ausdrückliche Zustimmung des Bundesrates zu dem Gesetz erforderlich. Verweigert der Bundesrat dem Gesetz diese, ist das Gesetzgebungsvorhaben gescheitert.

b) Die Unterscheidung von Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen

Bei der Frage, ob ein Gesetz der ausdrücklichen Zustimmung des Bundesrates bedarf, gilt wieder einmal das Prinzip von Regel und Ausnahme: Bundesgesetze sind **in der Regel Einspruchsgesetze**. Zustimmungspflichtig sind sie nur dann, wenn eine Bestimmung des Grundgesetzes dies ausdrücklich festlegt. Dies ist der Fall, wenn das Gesetz die Belange der Länder in besonderem Maße berührt.

Zustimmungsbedürftig sind insbesondere Verfassungsänderungen, also Änderungen des Grundgesetzes (Artikel 79 GG), Vorgänge, bei denen Hoheitsrechte auf die EU übertragen werden (Artikel 23 Absatz 1 GG), Gesetze, die Auswirkungen auf die Finanzen der Länder haben, oder Gesetze, die von den Ländern auszuführen sind. Dies bedeutet im Einzelnen:

- **Grundgesetzänderungen** erfordern die Zustimmung nicht nur von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages, sondern auch von zwei Dritteln der Stimmen im Bundesrat.
- Auswirkungen auf die **Länderfinanzen**, die die Zustimmungspflicht auslösen, haben vor allem Gesetze über Steuereinnahmen, an denen die Länder oder Gemeinden beteiligt sind. Dies sind beispielsweise die Gesetze über Lohn-, Körperschafts-, Mehrwert-, Kraftfahrzeug- und Einkommensteuer.
- Die wohl bedeutendste Vorschrift, die die Zustimmungspflichtigkeit der Länder hervorrufen kann, ist Artikel 84 Absatz 1 des Grundgesetzes. Danach sind Gesetze dann zustimmungspflichtig, wenn sie in die Verwaltungshoheit der Länder eingreifen, indem sie zum Bei-

spiel die Einrichtung von bestimmten Behörden festlegen oder das Verfahren der Umsetzung eines Gesetzes regeln.

Nach dem Grundsatz in Artikel 83 des Grundgesetzes werden die meisten Bundesgesetze nicht vom Bund selbst, sondern von den Ländern »als eigene Angelegenheit« ausgeführt. Die Länder regeln dann auch die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren selbst. Will der Bund hier durch Gesetz eigene Regelungen treffen, ist deshalb die Zustimmung des Bundesrates erforderlich.

In der Praxis ist die Zahl der Zustimmungsgesetze etwas größer als die der Einspruchsgesetze. Dies hängt auch damit zusammen, dass ein Gesetz entweder nur im Ganzen zustimmungsfrei oder zustimmungsbedürftig sein kann. Ein Gesetz bedarf also bereits dann der Zustimmung des Bundesrates, wenn nur eine einzige Bestimmung zustimmungsbedürftig ist. Dies führt manchmal zur Aufspaltung eines Gesetzesvorhabens in einen zustimmungsbedürftigen und einen zustimmungsfreien Teil, insbesondere dann, wenn die Opposition die Mehrheit im Bundesrat hat und die Mehrheit im Bundestag die Zurückweisung des Gesetzes zu vermeiden sucht.

Häufig bestehen Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundestag und Bundesrat über die Zustimmungsbedürftigkeit eines Gesetzes. In diesen Fällen legt der Bundesrat, der das Gesetz in der Regel für zustimmungspflichtig hält, meistens zumindest **vorsorglich oder hilfsweise »Einspruch«** ein, damit, falls es sich doch um ein Einspruchsgesetz handeln sollte, er noch fristgerecht zumindest eine erneute Beschlussfassung durch den Bundestag (Art. 77 Absatz 4 GG) erzwungen hat. Bereits mehrfach musste das Bundesverfassungsgericht letztlich darüber entscheiden, ob ein Gesetz der Zustimmung des Bundesrates bedurft hat oder hätte.

c) Das Verfahren bei Einspruchsgesetzen

Einspruchsgesetze sind also Gesetze, für die im Grundgesetz nicht ausdrücklich die Zustimmung des Bundesrates vorgesehen ist. Gegen sie kann der Bundesrat nur Einspruch einlegen, nachdem das Vermittlungsverfahren durchgeführt worden ist.

Nach der Zuleitung des Gesetzes an den Bundesrat wird es durch den Präsidenten oder durch den von ihm beauftragten Direktor des Bundesrates einem oder mehreren Ausschüssen zur Beratung zugewiesen. Der Bundesrat hat – ebenso wie der

Bundestag – Ausschüsse gebildet, die dem Plenum des Bundesrates Empfehlungen für seine Beschlussfassung geben. Die Länder sind in jedem Ausschuss durch ein Bundesratsmitglied vertreten, wobei die Ausschussmitglieder sich auch durch Beauftragte (in der Regel durch Beamte) vertreten lassen können. Jedes Land hat in den Ausschüssen eine Stimme.

Nach Abschluss der Beratungen wird über eine Beschlussempfehlung abgestimmt, die dann durch den federführenden Ausschuss an das Plenum des Bundesrates zur Abstimmung weitergeleitet wird. Hier sitzen nun sämtliche von den Ländern entsandte Vertreter und entscheiden, ob sie mit dem Gesetz des Bundestages einverstanden sind oder nicht.

Ist der Bundesrat mit dem Gesetz in der vom Bundestag vorgelegten Form nicht einverstanden, muss er innerhalb von *drei Wochen* nach Eingang des Gesetzesbeschlusses zwingend den Vermittlungsausschuss anrufen, bevor er nach Ablauf des unten näher beschriebenen Vermittlungsverfahrens Einspruch gegen das Gesetz einlegen kann.

Ist er mit dem Gesetz des Bundestages aber einverstanden, beschließt er, auf die An-

rufung des Vermittlungsausschusses zu verzichten. Auch wenn der Bundesrat die Dreiwochenfrist verstreichen lässt, verzichtet er damit auf die Anrufung des Vermittlungsausschusses. Das Gesetz ist dann ebenfalls zustande gekommen.

d) Das Verfahren bei Zustimmungsgesetzen

Wie im Fall eines Einspruchsgesetzes wird auch bei den Zustimmungsgesetzen der Entwurf zunächst durch den Präsidenten des Bundestages an den Bundesrat geleitet und dort einem oder mehreren Ausschüssen zur Erarbeitung einer Beschlussempfehlung überwiesen. Stimmt anschließend der Bundesrat dem Gesetz des Bundestages förmlich zu, kommt es nach Artikel 78 des Grundgesetzes zustande.

Anders als Einspruchsgesetze kommen Zustimmungsgesetze jedoch nicht bereits dadurch zustande, dass der Bundesrat die Frist zur Anrufung des Vermittlungsausschusses verstreichen lässt. Vielmehr ist die ausdrückliche Zustimmung des Bundesrates zum Gesetz erforderlich. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass der Bundesrat bei Zustimmungsgesetzen den Vermittlungsausschuss zwar anrufen darf, den Entwurf jedoch auch ohne Anrufung des Ausschusses ablehnen kann. In diesem

Fall könnten allerdings sowohl die Bundesregierung als auch der Bundestag das Vermittlungsverfahren eröffnen. Dabei muss der Bundesrat seine Entscheidung »in angemessener Frist« treffen (Artikel 77 Absatz 2a GG).

3.) Das Verfahren im Vermittlungsausschuss

Unterschiedliche politische Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat erfordern häufig ein Tätigwerden des Vermittlungsausschusses, denn der föderalistische Aufbau Deutschlands verlangt Einigung zwischen dem Bund und den Ländern. Zweck des Vermittlungsverfahrens ist es, das betreffende Gesetz so zu modifizieren, dass es anschließend eine Chance hat, sowohl im Bundesrat als auch im Bundestag angenommen zu werden.

a) Die Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses

Im Vermittlungsausschuss sitzen sich Bundestag und Bundesrat gleichberechtigt gegenüber. Ihm gehören jeweils 16 Mitglieder beider Organe an. Die Mitgliederzahl ergibt sich aus der Anzahl der Bundesländer: Jedes Bundesland stellt ein Mitglied; die andere Hälfte der Sitze wird anteilig nach Stärke der Fraktionen von Bundestagsabgeordneten besetzt.

Seitens des Bundesrates werden in der Regel die Ministerpräsidenten, die Bevollmächtigten beim Bund oder auch die Finanz- oder Justizminister als Vertreter entsandt, seitens des Bundestages Abgeordnete mit erheblichem politischen Gewicht in ihren Fraktionen. Die Mitglieder bringen dementsprechend ein hohes Maß an politischer Erfahrung in den Ausschuss ein, so dass die erarbeiteten Kompromissvorschläge gute Durchsetzungschancen haben.

Dadurch, dass sich die Mitglieder auch in Fachfragen einarbeiten müssen, die jenseits ihres Arbeitsschwerpunkts liegen, soll eine Einigungsfähigkeit gefördert werden, die in den vorangegangenen Auseinandersetzungen zwischen Fachpolitikern nicht erreicht werden konnte.

Der Vermittlungsausschuss stellt also ein politisches Verhandlungsgremium dar, das insbesondere bei konträr laufenden politischen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat in der parlamentarischen Praxis teilweise die Funktion einer »dritten Kammer« erhalten hat.

Ein Mitgliederwechsel ist zahlenmäßig begrenzt, um eine kontinuierliche Arbeit zu ermöglichen. Ein Wechsel aller Mitglieder zur gleichen Zeit findet also nicht statt.

Der Vorsitz wechselt vierteljährlich traditionell zwischen einem Mitglied des Bundestages, das von der dortigen Mehrheit gestellt wird, und einem Vertreter der Bundesratsbank, dessen Benennung der politischen Kraft zusteht, die im Bundestag in der Opposition ist.

b) Der Ablauf des Verfahrens

Der Vermittlungsausschuss wird nur tätig, wenn er angerufen wird. Dies geschieht in der Regel durch den Bundesrat. Wie bereits geschildert, muss er zwingend vom Bundesrat angerufen werden, wenn dieser mit einem Einspruchsgesetz nicht einverstanden ist. Bei einem Zustimmungsgesetz kann die Anrufung des Vermittlungsausschusses sowohl durch den Bundesrat als auch durch den Bundestag oder die Bundesregierung erfolgen (Artikel 77 Absatz 2 GG). Damit können theoretisch drei Anrufungen und damit auch drei Vermittlungsverfahren aufeinander folgen. Dies kommt in der Praxis selten vor; allerdings wurde beispielsweise der Kompromiss über die Pflegeversicherung erst nach zwei langwierigen Verfahren geschlossen.

Das Verfahren im Vermittlungsausschuss ist bei Zustimmungs- und Einspruchsgesetzen gleich. In welchen Bereichen der Vermittlungsbedarf besteht, wird durch

den Anrufungsbeschluss festgelegt. Es kann darum gehen, lediglich konkrete strittige Punkte zu klären. Es kann aber auch das gesamte politische Projekt betroffen sein.

Dabei ist der Vermittlungsausschuss aber an den Rahmen gebunden, der ihm durch das Anrufungsbegehren und durch die bisherigen Beratungen im Bundestag inhaltlich und formal vorgegeben ist. Grundlage der Kompromissuche bilden insofern allein die Anträge und Stellungnahmen, die im zuvor zu diesem Gesetz durchgeführten parlamentarischen Verfahren bereits behandelt worden sind. Der Vermittlungsausschuss kann also nicht etwas völlig Neues auf den Weg bringen, das zuvor noch nicht im Bundestag diskutiert worden ist, weil ansonsten die Gesetzgebungszuständigkeiten und Verantwortlichkeiten verfälscht würden.

Die Sitzungen des Ausschusses sind hinsichtlich ihres Ablaufs und der Abstimmungsergebnisse der Mitglieder streng vertraulich, um die Suche nach einem Kompromiss und ein Entgegenkommen der einen oder der anderen Seite nicht durch eine öffentliche Diskussion zu erschweren. Es soll konstruktiv und möglichst ohne parteitaktische Hintergedanken nach einem Kompromiss gesucht werden.

Deshalb sind – anders als bei Abstimmungen im Bundesrat – die Bundesratsmitglieder im Vermittlungsausschuss auch nicht den Weisungen ihrer Landesregierungen unterworfen. Der Vermittlungsspielraum würde zu eng, wenn einigen Beteiligten vorweg die Hände gebunden wären. Darüber hinaus werden die Protokolle über die Sitzungen auch erst in der jeweils übernächsten Wahlperiode – also fünf Jahre später – zur Einsicht freigegeben. Das dient nicht etwa der Verschleierung, sondern soll ebenfalls die Kompromissuche erleichtern, indem den Mitgliedern des Ausschusses so ein hohes Maß an Unabhängigkeit gegeben wird.

Einigungsvorschläge des Ausschusses führen jedoch nur dann zum Erfolg, wenn sie Aussicht haben, anschließend von den politischen Mehrheiten gebilligt zu werden. Umfassende Abstimmungen im Parlament und in den Regierungen gehen daher mit dem Verfahren einher. Manchmal werden auch erst durch Gespräche auf höchster Ebene, die etwa der Bundeskanzler mit Ministerpräsidenten und Parteivorsitzenden führt, Fortschritte im Vermittlungsverfahren erzielt.

Die politischen Spitzen der Bundesregierung, das heißt die Mitglieder des Bundeskabinetts und die Staatssekretäre, haben Teilnahme- und Rederecht während der Sitzungen; Beamte der Fachministerien, die ja noch bei der Arbeit in den »normalen« Ausschüssen dabei sein durften, sind hingegen grundsätzlich nicht zugelassen. So wird verhindert, dass der Kreis der Anwesenden zu groß wird. Auch stellvertretende Mitglieder werden bei den Beratungen nur zugelassen, wenn das ordentliche Mitglied nicht erscheint.

c) Das Ergebnis des Verfahrens

Als Ergebnis seiner Verhandlungen erstellt der Vermittlungsausschuss in der Regel einen **Einigungsvorschlag**. Dabei ist er natürlich nicht zu einer abschließenden Entscheidung über das Gesetz befugt. Er hat auch kein Gesetzesinitiativrecht, sondern bereitet lediglich einen Kompromiss vor, der in engem inhaltlichen Zusammenhang mit dem zugeleiteten Beschluss stehen muss. Der Ausschuss trifft seine Entscheidungen mit einfacher Mehrheit, besondere Stimmverhältnisse sind nicht erforderlich.

Vier Ergebnisse des Vermittlungsverfahrens sind denkbar.

- Der Gesetzesbeschluss des Bundestages wird bestätigt. Etwaige Änderungsvorschläge des anrufenden Bundesrates werden damit abgelehnt.
- Es wird vorgeschlagen, der Bundestag möge seinen Gesetzesbeschluss aufheben.
- Der Ausschuss empfiehlt, den Gesetzesbeschluss des Bundestages zu ändern, zu ergänzen oder umzuformulieren. Dadurch werden dann in der Regel Änderungsvorschläge des Bundesrates aufgenommen. Dieser Fall kommt am häufigsten vor.
- Das Verfahren wird ohne einen Einigungsvorschlag abgeschlossen. Dies kommt zum Beispiel dann vor, wenn wegen Stimmengleichheit keine Mehrheitsentscheidung im Ausschuss möglich ist.

4.) Der weitere Weg nach Abschluss des Vermittlungsverfahrens

Beinhaltet der Vorschlag des Vermittlungsausschusses eine Änderung oder Aufhebung des Gesetzesbeschlusses, so

hat der Bundestag darüber erneut Beschluss zu fassen (Artikel 77 Absatz 2 Satz 5 GG).

Die Vorlage wird also vom Bundesratspräsidenten an den Bundestagspräsidenten weitergeleitet, der darüber – nach Terminierung im Ältestenrat – im Plenum des Bundestages abstimmen lässt. Über den Vorschlag findet aber keine Aussprache mehr statt, obwohl man auch von einer »Vierten Lesung« spricht. Auch Sachanträge sind nicht mehr gestattet. Es berichtet lediglich ein vom Vermittlungsausschuss bestimmtes Mitglied im Plenum über das Vermittlungsergebnis, und durch die Abgeordneten können vor der Abstimmung Erklärungen abgegeben werden. Damit soll verhindert werden, dass ein mühsam erarbeiteter Kompromiss wieder durch kontroverse Debatten zunichte gemacht wird.

Es wird also lediglich über den Einigungsvorschlag des Vermittlungsausschusses abgestimmt. Dabei verlangt der Vermittlungsausschuss in der Regel, dass über die Änderungen auch nur »im Ganzen« abgestimmt wird. Dadurch soll wiederum verhindert werden, dass lediglich Teilen des Vorschlages zugestimmt wird, andere aber abgelehnt werden und so der Kompromiss wieder zerstört wird.

Wenn der Bundestag dem Änderungsvorschlag zustimmt, wird dieser Gegenstand des Gesetzgebungsverfahrens. Lehnt der Bundestag den Einigungsvorschlag jedoch ab, bleibt der ursprüngliche Entwurf Gegenstand des weiteren Verfahrens. Das Gleiche gilt, wenn der Vermittlungsausschuss den Gesetzesbeschluss bestätigt oder keinen neuen Beschluss vorlegt. Dann bedarf es auch keiner erneuten Entscheidung des Bundestages.

In allen vier Fällen geht entweder die ursprüngliche oder die durch den Vorschlag des Vermittlungsausschusses geänderte Vorlage nun wieder dem Bundesrat zu. Das weitere Geschehen hängt dann erneut vom Charakter des Gesetzes ab.

- Bei einem **Zustimmungsgesetz** ist nach wie vor die Zustimmung des Bundesrates erforderlich. Erteilt der Bundesrat jetzt seine Zustimmung, ist das Gesetz zustande gekommen. Verweigert der Bundesrat weiterhin seine Zustimmung, so ist, wenn etwa der Bundesrat das erste Vermittlungsverfahren beantragt hat, eine erneute Anrufung des Vermittlungsausschusses durch Bundestag oder Bundesregierung denkbar. Auf diese Weise kann sich das Vermittlungsverfahren noch zweimal wieder-

holen. Bei Änderungen muss sich der Bundestag wieder mit dem Vermittlungsergebnis befassen. Verweigert der Bundesrat auch dem Vermittlungsergebnis der dritten Verhandlungsrunde seine Zustimmung oder wird der Vermittlungsausschuss nicht erneut angerufen, so ist das Gesetz endgültig gescheitert.

- Bei einem **Einspruchsgesetz** kann der Bundesrat auf einen Einspruch verzichten und somit das Zustandekommen des Gesetzes bewirken. Ist der Vorschlag des Vermittlungsausschusses aber aus der Sicht des Bundesrates immer noch nicht akzeptabel, kann er gemäß Artikel 77 Absatz 3 und 4 des Grundgesetzes binnen zwei Wochen Einspruch gegen das Gesetz einlegen. Lässt der Bundesrat diese Frist verstreichen, ist das Gesetz allerdings zustande gekommen.

Legt der Bundesrat jedoch Einspruch ein, kann dieser nun vom Bundestag **überstimmt** werden. Erforderlich ist dazu grundsätzlich mindestens die absolute Mehrheit der Mitglieder des Bundestages. Eine höher qualifizierte Mehrheit ist dann erforderlich, wenn der Bundesrat den Einspruch mit

Zweidrittelmehrheit beschlossen hat. Dann muss auch der Bundestag bei der Zurückweisung eine solche Mehrheit aufbringen.

Weist der Bundestag den Einspruch des Bundesrates mit der notwendigen Mehrheit zurück, so ist auch hier das Gesetz zustande gekommen.

5.) Zusammenfassung

Zusammenfassend lassen sich folgende Grundsätze aufstellen:

Einspruchsgesetze kommen zustande,

- wenn der Bundesrat nicht innerhalb von drei Wochen nach Eingang des Gesetzesbeschlusses beim Bundesrat den Vermittlungsausschuss anruft,
- wenn der Bundesrat den Vermittlungsausschuss angerufen hat, nach Abschluss dieses Verfahrens jedoch nicht innerhalb von zwei Wochen Einspruch einlegt,
- wenn der Bundesrat Einspruch einlegt, diesen jedoch zurücknimmt oder
- wenn der Bundesrat nach Durchführung des Vermittlungsverfahrens Einspruch einlegt, der Bundestag jedoch den Einspruch mit entsprechender Mehrheit zurückweist.

Zustimmungsgesetze kommen nur zustande, wenn der Bundesrat ihnen ausdrücklich zustimmt.

Dagegen scheitert ein Gesetzentwurf also,

- wenn die Vorlage in der Zweiten, Dritten oder Vierten Lesung endgültig durch den Bundestag abgelehnt wird,
- wenn der Bundestag einen Einspruch des Bundesrates gegen ein Einspruchsgesetz nach einem Vermittlungsverfahren nicht oder nicht mit der erforderlichen Mehrheit überstimmt oder
- wenn der Bundesrat einem Zustimmungsgesetz die Zustimmung verweigert und der Vermittlungsausschuss nicht angerufen wird oder wenn nach Anrufung des Vermittlungsausschusses der Bundesrat dem Gesetz immer noch nicht zustimmt.

Nach dem Grundsatz der sachlichen Diskontinuität kann eine Gesetzesvorlage auch »verfallen«, wenn sie nicht noch in der gleichen Legislaturperiode verabschiedet wird, in der sie in den Bundestag eingebracht wurde. Da ein neu gewählter Bundestag nicht mit den unerledigten Vorhaben des vorgehenden Parlaments zu befassen genötigt sein soll, müssen die im Bundestag im Rahmen des Gesetzge-

bungsverfahrens erforderlichen Schritte für den jeweiligen Gesetzentwurf noch innerhalb der gleichen Legislaturperiode erfolgen. Auch in diesem Fall wäre das Gesetzgebungsverfahren also gescheitert.

III.) Das Abschlussverfahren

Ist der Gesetzentwurf angenommen worden, gelangt das Gesetz in das Abschlussverfahren (Artikel 82 des Grundgesetzes).

Dieses besteht aus

- der Gegenzeichnung durch die Bundesregierung,
- der Ausfertigung durch den Bundespräsidenten und
- der Verkündung im Bundesgesetzblatt.

Sobald der endgültige Wortlaut des Gesetzes feststeht, bittet das federführende Bundesministerium die Schriftleitung des Bundesgesetzblatts, die beim Bundesministerium der Justiz angesiedelt ist, die Urschrift des Gesetzes herzustellen. Diese Urschrift muss nach Gegenzeichnung ausgefertigt und verkündet werden, damit das Gesetz in Kraft treten kann.

1.) Die Gegenzeichnung durch die Bundesregierung

Der Bundespräsident kann ein Gesetz erst nach **Gegenzeichnung** ausfertigen. Die Gegenzeichnung muss gemäß Artikel 82 Absatz 1

und Artikel 58 des Grundgesetzes durch den Bundeskanzler oder den zuständigen Bundesminister erfolgen. § 29 Absatz 1 der Geschäftsordnung der Bundesregierung sieht demgegenüber die Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler *und* den zuständigen Minister vor. Es würde aber auch die Unterschrift nur eines der Beteiligten ausreichen.

Die Gegenzeichnung geht als historisches Relikt aus der verfassungsrechtlichen Frühzeit darauf zurück, dass der jeder persönlichen Verantwortung enthobene Monarch an die Kontrasignatur der von ihm eingesetzten Regierung gebunden wurde, die dann (allein) dafür zur Rechenschaft gezogen werden konnte. Dafür besteht heute eigentlich keine Notwendigkeit mehr. Die Gegenzeichnungspflicht wurde aber dennoch beibehalten, um eine eigenständige Politik des Bundespräsidenten zu verhindern und ihn von politischer Verantwortung freizustellen, die durch die Gegenzeichnung von der Bundesregierung übernommen wird.

2.) Die Ausfertigung durch den Bundespräsidenten

Nach der Gegenzeichnung hat der Bundespräsident das Gesetz auszufertigen, allerdings nur dann, wenn er davon überzeugt

ist, dass das Gesetz »nach den Vorschriften des Grundgesetzes zustande gekommen ist« (Artikel 82 Absatz 1 Satz 1 GG).

Aus dieser Formulierung wird ein Prüfungsrecht des Bundespräsidenten hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit des ihm vorgelegten Gesetzes abgeleitet. Wie weit dieses Prüfungsrecht reicht, ist allerdings umstritten. Teilweise wird das Prüfungsrecht beschränkt auf eine ausschließlich *formelle* Prüfung. Das heißt, der Bundespräsident könnte dann nur prüfen, ob das Gesetz verfahrensmäßig einwandfrei zustande gekommen ist. Dies wäre zum Beispiel dann nicht der Fall, wenn ein Bundesgesetz über ein Sachgebiet verabschiedet würde, für das gar keine Kompetenz des Bundesgesetzgebers besteht, sondern für das die Länder zuständig sind. Auch mögliche Fehler bei der Beteiligung des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren könnten den Bundespräsidenten dazu veranlassen, die Ausfertigung des Gesetzes zu verweigern.

Darüber hinaus wird dem Bundespräsidenten wegen seiner allgemeinen Bindung an das Grundgesetz aber auch ein weitergehendes *materielles*, also inhaltliches, Prüfungsrecht zugesprochen, wobei dieses allerdings überwiegend auf **eindeutige**

oder evidente Verfassungsverletzungen begrenzt wird. Dies bedeutet, dass der Bundespräsident die Ausfertigung eines Gesetzes auch dann verweigern kann, wenn er davon überzeugt ist, dass der Inhalt eines Gesetzes »offenkundig verfassungswidrig« ist. Der Bundespräsident darf einem Gesetz seine Zustimmung aber keinesfalls aus rein politischen Gründen verweigern.

Gegen eine ungerechtfertigte Weigerung des Bundespräsidenten können die Gesetzgebungsorgane vor dem Bundesverfassungsgericht klagen. Weil auch der Bundespräsident als staatliches Organ an Recht und Gesetz gebunden ist, kann seine Entscheidung auf dem Weg eines so genannten Organstreits dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt werden.

Hat der Bundespräsident keine Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes, fertigt er das Gesetz aus.

Die **Ausfertigung** eines Gesetzes bedeutet die Bekundung, dass der zur Verkündung bestimmte Gesetzestext verfassungsmäßig zustande gekommen ist und er in der ausgefertigten Form allgemeine Verbindlichkeit erhalten soll. Dies erfolgt durch die Unterzeichnung der Originalurkunde, die

bereits mit der Unterschrift des Bundeskanzlers und dem Großen Bundessiegel versehen ist, durch den Bundespräsidenten.

3.) Die Verkündung des Gesetzes

Abschließend wird das Gesetz durch das Bundespräsidialamt dem Bundesjustizminister mit dem Auftrag zugeleitet, dieses im Bundesgesetzblatt abzudrucken und somit zu verkünden.

Das Bundesgesetzblatt erscheint in mehreren Teilen. Teil I enthält Gesetze und Verordnungen, Teil II die internationalen Verträge und Teil III eine Zusammenfassung des geltenden Bundesrechts nach Sachgebieten. Das Gesetz ist dann verkündet, wenn die entsprechende Ausgabe des Bundesgesetzblatts herausgegeben ist.

Durch die Verkündung erhält jeder Bürger die Möglichkeit, von dem neuen Gesetz durch Einsicht in das Bundesgesetzblatt Kenntnis zu nehmen.

4.) Das In-Kraft-Treten des Gesetzes

Das Gesetzgebungsverfahren ist mit der Verkündung des Gesetzes abgeschlossen. Das Gesetz ist jedoch noch nicht sofort anwendbar. Wirksamkeit erlangt ein Gesetz nämlich erst mit seinem **In-Kraft-Treten** (Artikel 82 Absatz 2 GG).

Ein Termin dafür ist in der Regel im Gesetz enthalten. Ist dies nicht der Fall, tritt das Gesetz *vierzehn Tage* nach Ablauf des Tages der Ausgabe des Bundesgesetzblatts, in dem es abgedruckt war, in Kraft.

Es gilt nun in seinem Regelungsbereich und wird von Rechtsprechung und Exekutive angewandt. Auch die Bürger können sich auf seine Inhalte berufen, insofern es ihnen Rechte zuspricht.

D) Schlussbemerkungen

Wenn auch das gesamte Gesetzgebungsverfahren zunächst sehr kompliziert und aufwändig erscheint, so ist es doch eine vergleichsweise effektive Vorgehensweise. Beispielsweise wird in einem zentralistisch regierten Staat oftmals Energie dafür verbraucht, sich über regionale Interessen und Kräfte hinwegzusetzen, anstatt diese wie bei uns vorab zu berücksichtigen.

In den weitaus meisten Konfliktfällen zwischen Bundestag und Bundesrat führt das Verfahren im Vermittlungsausschuss auch zu einer Einigung. Besonders Regierungen machen eher Abstriche an ihren Plänen, als ein politisches Vorhaben abzuschreiben und mit leeren Händen vor die Wähler zu treten. Bundesrat und Opposition dagegen fürchten den Vorwurf der Blockadepolitik und begnügen sich mit Teilerfolgen, um nicht die Konsequenzen eines Fehlschlagens auf sich nehmen zu müssen.

Quellen und Literaturhinweise

Arndt, Hans-Wolfgang/Rudolf, Walter
Öffentliches Recht, 13. Auflage (2000)

Badura, Peter
Staatsrecht, 3. Auflage (2003)

Berg, Wilfried
Staatsrecht, 3. Auflage (2001)

Degenhart, Christoph
Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht,
19. Auflage (2003)

Ipsen, Jörn
Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht,
15. Auflage (2003)

Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.)
Handbuch des Staatsrechts der Bundes-
republik Deutschland, Bd. I-IX (1987 bis
2001)

Katz, Alfred
Staatsrecht, 15. Auflage (2002)

Maunz, Theodor/Zippelius, Reinhold
Deutsches Staatsrecht, 30. Auflage (1998)

Maurer, Hartmut
Staatsrecht I, 3. Auflage (2003)

Münch, Ingo von
Staatsrecht, Bd. 1, 6. Auflage (2000)

Sachs, Michael (Hrsg.)
Grundgesetz, 3. Auflage (2003)

Schick, Rupert/Schreiner, Hermann Josef
So arbeitet der Deutsche Bundestag,
15. Wahlperiode, 17. Auflage (2003)

Notizen