





Ausarbeitung

Blockademöglichkeiten von Bundesgesetzen durch den Bundesrat



Blockademöglichkeiten von Bundesgesetzen durch den Bundesrat

Verfasser/in: 
Aktenzeichen: WD 3 – 3000 – 018/13
Abschluss der Arbeit: 18. Februar 2013
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: 

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Zustimmungs- und Einspruchsgesetze	4
2.1.	Verfahren und Mehrheitserfordernisse bei Einspruchsgesetzen	4
2.2.	Verfahren und Mehrheitserfordernisse bei Zustimmungsgesetzen	5
3.	Mehrheitsverhältnisse und Blockademöglichkeiten seit der Landtagswahl in Niedersachsen 2013	5
3.1.	Auswirkungen auf Zustimmungsgesetze	6
3.2.	Auswirkungen auf Einspruchsgesetze	6
4.	Zustimmungstatbestände im Einzelnen	7
4.1.	Zustimmungsfreie und zustimmungsbedürftige Regelungen in einem Gesetz und dessen Aufspaltung	10
4.2.	Änderung von zustimmungsbedürftigen Gesetzen	10
4.3.	Aufhebung, Verlängerung und Ergänzung zustimmungsbedürftiger Gesetze	11
4.4.	Einfluss des Gesetzgebers auf den Anteil der Zustimmungsgesetze	12

1. Einleitung

Das **gesetzgeberische Kräfteverhältnis** zwischen dem Bund und den Ländern findet nicht nur in der **Gesetzgebungszuständigkeit** (vgl. Artikel 70 ff. Grundgesetz (GG)) seine Ausprägung, sondern auch im **Gesetzgebungsverfahren** (vgl. Artikel 76 ff. GG). Nachfolgend soll zunächst anhand einer Differenzierung zwischen Zustimmungsgesetzen und Einspruchsgesetzen erläutert werden, welche Möglichkeiten der Bundesrat hat, Gesetzesvorhaben aus dem Bundestag zu blockieren und welche Mehrheitserfordernisse hierzu notwendig sind. Sodann soll unter 3. dargestellt werden, inwieweit sich die Mehrheitsverhältnisse und Blockademöglichkeiten seit der Landtagswahl in Niedersachsen am 20. Januar 2013 verändert haben. Abschließend findet sich unter 4. eine Auflistung der Zustimmungstatbestände im Einzelnen.

2. Zustimmungsgesetze und Einspruchsgesetze

Gemäß Artikel 50 GG wirken die Länder durch den Bundesrat an der Gesetzgebung des Bundes mit. Hierzu verleiht das Grundgesetz dem Bundesrat eine Reihe unterschiedlicher Befugnisse¹, die sich **für die Bundesgesetzgebung** aus den Artikeln 76 und 77 GG ergeben. Der Bundesrat hat das Recht, eigene Gesetzesvorlagen beim Bundestag einzubringen (Artikel 76 Abs. 1 GG) und zu Gesetzesvorlagen der Bundesregierung Stellung zu nehmen (Artikel 76 Abs. 2 GG). Nachdem der Bundestag ein Gesetz beschlossen hat, ist dies dem Bundesrat zuzuleiten. Dieser kann, wenn er Einwände gegen das Gesetz hat, innerhalb von drei Wochen nach Eingang des Gesetzesbeschlusses den Vermittlungsausschuss anrufen (Artikel 77 Abs. 2 S. 1 GG). Weder Grundgesetz noch Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses sehen Fristen für dessen Beratungen und Beschlussfassung vor. Wenn sich auch aus dem Prinzip der Verfassungsorgantreue die Pflicht zu einer zügigen Befassung in einer angemessenen Frist ergibt, eröffnen sich hier erhebliche Verzögerungsmöglichkeiten.²

Das weitere Verfahren richtet sich danach, ob es sich um ein Einspruchs- oder Zustimmungsgesetz handelt.

2.1. Verfahren und Mehrheitserfordernisse bei Einspruchsgesetzen

Nach Abschluss des Vermittlungsverfahrens kann der Bundesrat gegen Gesetze, zu denen seine Zustimmung nicht erforderlich ist, **Einspruch** einlegen (Artikel 77 Abs. 3 S. 1 GG). Der Einspruch bedarf gemäß Artikel 52 Abs. 3 S. 1 GG mindestens der **Mehrheit der Stimmen des Bundesrates**. Stimmenmehrheit bedeutet zwar **grundsätzlich**, dass die Zahl der **Ja-Stimmen** die der **Nein-Stimmen überwiegen** muss. Da jedoch im **Bundesrat** die **Zahl der Stimmen** durch Artikel 51 Abs.

1 Vgl. auch BVerfGE 37, 363 [380 f.].

2 Kersten, in: Maunz/Düring Grundgesetz Kommentar, 2012, Art. 77, Rn. 75.

2 GG³ festgelegt ist, müssen alle Beschlüsse mit **absoluter Mehrheit** gefasst werden, d.h. mit **35 von 69 Stimmen**.⁴ **Enthaltungen** werden dadurch **wie Gegenstimmen** gewertet.

Den Einspruch des Bundesrates kann der Bundestag mit **der Mehrheit seiner Mitglieder** (Artikel 77 Abs. 4 S. 1 GG), d.h. bei zur Zeit 620 Mitgliedern mit mindestens **311 Stimmen**, zurückweisen und sich damit **über den Willen des Bundesrates hinwegsetzen**.

Eine **Besonderheit** bei **Einspruchsgesetzen** gilt für die Konstellation des Artikel 77 Abs. 4 S. 2 GG. Dieser betrifft den Fall, dass der Bundesrat seinen **Einspruch** mit einer **Mehrheit von mindestens zwei Dritteln seiner Stimmen** beschlossen hat, d.h. mit **46 von 69 Stimmen**. In diesem Fall bedarf gemäß **Artikel 77 Abs. 4 S. 2 Var. 1 GG** auch die Einspruchszurückweisung durch den Bundestag einer Stimmenmehrheit von **zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen**, wobei die Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder des Bundestages aber nicht unterschritten werden darf, Artikel 77 Abs. 4 S. 2 **Var. 2 GG**.⁵

Ein Einspruchsgesetz kann der Bundesrat grundsätzlich nicht endgültig ablehnen.

2.2. Verfahren und Mehrheitserfordernisse bei Zustimmungsgesetzen

Anders gestaltet sich die Einflussmöglichkeit des Bundesrates bei Zustimmungsgesetzen. Für die Zustimmung zu Gesetzesvorhaben des Bundestages ist die **absolute Mehrheit** der Stimmen des Bundesrates notwendig, d.h. **35 von 69 Stimmen**⁶. Verweigert der Bundesrat – ggf. nach Durchführung eines Vermittlungsverfahrens nach Artikel 77 Abs. 2 GG – die Zustimmung, so kommt das Gesetz nicht zustande. Gemäß Artikel 77 Abs. 2a GG hat der Bundesrat in angemessener Frist über die Zustimmung Beschluss zu fassen.

Anders als bei Einspruchsgesetzen hat der Bundesrat bei **Zustimmungsgesetzen** demnach die Möglichkeit, das vom Bundestag beschlossene Gesetz **endgültig zu Fall zu bringen**.

3. Mehrheitsverhältnisse und Blockademöglichkeiten seit der Landtagswahl in Niedersachsen 2013

Am 19. Februar 2013 wird sich der niedersächsische Landtag mit neuen Mehrheitsverhältnissen konstituieren⁷ und voraussichtlich die bisherige, von einer Mehrheit der CDU und FDP getragene Landesregierung durch eine Landesregierung, die sich auf die Mehrheit der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landesparlament stützt, ablösen. Eine entsprechende Landesregierung ändert auch die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates.

3 Jedes Land hat mind. drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern haben vier, Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohnern fünf, Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnern sechs Stimmen.

4 Pieroth, in: Jarass/Pieroth GG für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 12. Aufl., 2012, Art. 52, Rn. 6.

5 Pieroth, in: Jarass/Pieroth GG für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 12. Aufl., 2012, Art. 77, Rn. 8.

6 Pieroth, in: Jarass/Pieroth GG für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 12. Aufl., 2012, Art. 52, Rn. 6.

7 http://www.landtag-niedersachsen.de/konstituierung_landtag/ zuletzt abgerufen am 07.02.2013.

Diejenigen Länder, deren Regierungen von Koalitionen der Parteien **SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN oder DIE LINKE**. getragen werden (Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein⁸), vereinen im Bundesrat nunmehr **36 Stimmen** auf sich.

Die **restlichen 33 Stimmen** im Bundesrat verteilen sich auf diejenigen Länder, in denen die Regierung von der **CDU oder CSU mit der FDP** getragen wird (Bayern, Hessen und Sachsen **mit insges. 15 Stimmen**) und auf diejenigen Ländern, in denen eine große Koalition aus **CDU und SPD** regiert (Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen **mit insges. 18 Stimmen**).

Bei der Bestimmung der neuen politischen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat ist zu beachten, dass Artikel 51 Abs. 3 S. 2 GG eine **einheitliche Stimmabgabe** der Länder im Bundesrat vorschreibt und somit eine **Aufteilung der Stimmen über die Landesebene hinaus** auf einzelne politische Lager (**sog. Stimmensplitting**) **ausschließt**.⁹

3.1. Auswirkungen auf Zustimmungsgesetze

Zustimmungspflichtige Gesetzesvorhaben des Bundestages können zukünftig auf Grund der **neuen politischen Zusammensetzung** des Bundesrates von den – bundespolitisch betrachtet – Oppositionsparteien SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. im Bundesrat durch Vorenthaltung der Zustimmung **blockiert werden**.¹⁰

3.2. Auswirkungen auf Einspruchsgesetze

Um gegen ein Gesetzesvorhaben einen **qualifizierten Einspruch** gemäß Artikel 77 Abs. 4 S. 2 GG zu erheben, **reichen** die **Stimmen** allein aus den von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. regierten Ländern **nicht aus**. Der notwendigen Zweidrittelmehrheit fehlen hierfür 10 Stimmen im Bundesrat.

Es bedarf für einen solchen Einspruch daher ggfs. einer **Mitwirkung von Ländern**, deren Regierung von einer **Koalition aus SPD und CDU** getragen wird. Da diese Länder jedoch ihre Stimmen gemäß Artikel 51 Abs. 3 S. 2 GG **nur einheitlich abgeben** können, kann eine Einspruchsmitwirkung dieser Länder vorliegend nicht ohne weiteres angenommen werden. Denn sollten die Stimmträger der koalitionsregierten Länder sich **nicht auf einen Einspruch** gegen ein Gesetzesvorhaben des Bundestages **einigen** können, wären sie wegen Artikel 51 Abs. 3 GG **nicht berechtigt**, nur **teilweise** für einen Einspruch **zu stimmen**. Ein derartiges Stimmensplitting ist gerade nicht vorgesehen, sodass bei einer **unterschiedlichen Abstimmung innerhalb der Länder** die abgegebenen Stimmen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) **wie ein**

8 Unter Mitwirkung des im Bundestag nicht vertretenen Südschleswigschen Wählerverbandes (SSW).

9 Korioth, in: v. Mangoldt/Klein/Starck Kommentar zum GG, 6. Aufl., 2010, Art. 51 Abs 3, Rn. 21.

10 Unter Mitwirkung des im Bundestag nicht vertretenen SSW.

Nein oder eine **Stimmenenthaltung** wirken.¹¹ In den Koalitionsverträgen finden sich Vereinbarungen zum Abstimmungsverhalten der Vertreter im Bundesrat, die bei einem Streit über eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung für einen Koalitionspartner die Stimmenthaltung des Landes im Bundesrat vorsehen.¹²

4. Zustimmungstatbestände im Einzelnen¹³

Das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates zu einem Gesetz ist nach dem Grundgesetz die Ausnahme.¹⁴ Der Zustimmung bedürfen Gesetze, wenn das Grundgesetz dies ausdrücklich vorschreibt (**Enumerationsprinzip**).¹⁵ Ungeschriebene Zustimmungserfordernisse gibt es nicht.¹⁶ Eine Zustimmungsbedürftigkeit wird auch nicht dadurch begründet, dass in Länderinteressen eingegriffen wird.¹⁷ Ausdrückliche **Regelungen** über die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen finden sich **über das ganze Grundgesetz verteilt**. Teils beziehen sie sich auf eng umgrenzte Gesetzgebungsmaterien (vgl. etwa Einzelheiten des Asylrechts nach Artikel 16a Abs. 2 S. 2, Abs. 3 S. 1 GG oder die Staatshaftung nach Artikel 74 Abs. 2 GG), teils auf nach allgemeinen Merkmalen bestimmte Kategorien von Gesetzen (vgl. etwa Artikel 79 Abs. 2, 84 Abs. 1, 104a Abs. 3 S. 2 GG). Wird ein Gesetz von keinem dieser Fälle erfasst, ist es ein Einspruchsgesetz.

Der **Anteil der Zustimmungs- und Einspruchsgesetze** an der Gesamtzahl der verkündeten Gesetze **hält sich** in etwa **die Waage**.¹⁸

11 BVerfGE 106, 310 [323 f.].

12 Vgl. Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und CDU für Berlin, S. 98, http://www.berlin.de/imperia/md/content/rbm-kzl/koalitionsvereinbarung/koalitionsvereinbarung_2011.pdf?start&ts=1323092158&file=koalitionsvereinbarung_2011.pdf; für die Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN für Baden-Württemberg, S. 85, <http://dokumente.wscms-basis.de/Koalitionsvertrag-web.pdf>; für die Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP für Hessen, S. 89, http://starweb.hessen.de/cache/hessen/koalitionsvereinbarung_18.wp_cdufdp.pdf.

13 Vgl. hierzu: [REDACTED], Bedarf das GKV-Finanzierungsgesetz (Drs. 581/10) der Zustimmung des Bundesrates?, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 – 401/10, 2010, S. 9-15.

14 BVerfGE 31, 363 [381]; 105, 313 [339]; BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2010, Az. 2 BvL 8/07, 2 BvL 9/07, Rn. 146.

15 Bundesverfassungsgericht, Gutachten vom 22. 11. 1951, BVerfGE 1, 76 [79]; BVerfGE 48, 127 [129].

16 Zwei in diesem Zusammenhang von einigen Autoren aufgeführte Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts betreffen keine „ungeschriebenen“ Zustimmungstatbestände, sondern vielmehr die Auslegung ausdrücklich die Zustimmungsbedürftigkeit anordnender Verfassungsbestimmungen; so überzeugend: Schmidt, Die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen, Jus 1999, S. 861 [862].

17 Schmidt, Die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen, Jus 1999, S. 861 [862]; Bryde, in: Münch/Kunig, Grundgesetzkommentar, 6. Auflage, 2012, Bd. 2, Artikel 77, Rn. 20.

18 Statistik zum Anteil der Zustimmungs- und Einspruchsgesetze im Zeitraum von 1990 bis 2009, siehe Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 bis 2010, 2011, Kapitel 10.3, S. 1163.

Die Zustimmungstatbestände des Grundgesetzes

1. Artikel 16a Abs. 2 Asyl: sichere Drittstaaten
2. Artikel 16a Abs. 3 Asyl: sichere Herkunftsländer
3. Artikel 23 Abs. 1 Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU
4. Artikel 23 Abs. 1a Abweichung vom Mehrheitsprinzip bei der Wahrnehmung von Rechten aus den Europäischen Verträgen
5. Artikel 23 Abs. 7 Bundesratsbeteiligung an der Willensbildung des Bundes (Integrationsverantwortung)
6. Artikel 29 Abs. 7 Neugliederung des Bundesgebietes
7. Artikel 59 Abs. 2 Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen, deren Vollzug eines Zustimmungsgesetzes bedarf
8. Artikel 72 Abs. 3 Satz 2 Früheres Inkrafttreten im Bereich der Abweichungsgesetzgebung
9. Artikel 73 Abs. 1 Nr. 9a Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt
10. Artikel 74 Abs. 2 Staatshaftung und Beamtenstatus
11. Artikel 79 Abs. 2 Grundgesetzänderung
12. Artikel 80 Abs. 2 Gesetze, die bestimmte Rechtsverordnungen ändern
13. Artikel 81 Abs. 1 und 2 Gesetzgebungsnotstand
14. Artikel 84 Abs. 1 Satz 3 Sofortiges Inkrafttreten von Regelungen der Einrichtung von Behörden und des Verwaltungsverfahrens
14. Artikel 84 Abs. 1 Satz 5 Ausschluss abweichender Landesregelung des Verwaltungsverfahrens in der Landeseigenverwaltung
15. Artikel 84 Abs. 5 Ermächtigung der Bundesregierung zum Erteilen von Einzelanweisungen
16. Artikel 85 Abs. 1 Einrichtung der Behörden bei Auftragsverwaltung
17. Artikel 87 Abs. 3 Einrichtung von bundeseigenen Mittel- und Unterbehörden
18. Artikel 87b Abs. 1 Satz 3 Übertragung der Beschädigtenversorgung und des Bauwesens auf die Bundeswehrverwaltung
19. Artikel 87b Abs. 1 Satz 4 Aufgabenübertragung an die Bundeswehrverwaltung und Ermächtigung der Bundeswehrverwaltung zu Eingriffen in Rechte Dritter
20. Artikel 87b Abs. 2 Satz 1 Bundeswehr-, Wehrersatz- und Zivilschutzverwaltung in bundeseigener oder in Auftragsverwaltung
21. Artikel 87b Abs. 2 Satz 2 Übertragung von Bundesaufsichtsbefugnissen auf Bundesoberbehörden und Befreiung des Erlasses von Verwaltungsvorschriften von der Zustimmungsbedürftigkeit
22. Artikel 87c Auftragsverwaltung für Kernenergie
23. Artikel 87d Abs. 2 Auftragsverwaltung für Luftverkehr
24. Artikel 87e Abs. 5 Auflösung, Verschmelzung und Aufspaltung von Bundeseisenbahnunternehmen, Übertragung und Stilllegung von Schienenwegen, Schienenpersonennahverkehr
25. Artikel 87f Abs. 1 Gewährleistung von Post- und Telekommunikationsdienstleistungen
26. Artikel 91a Abs. 2 Bestimmung und Koordinierung der Gemeinschaftsaufgaben

27. Artikel 91c Abs. 4	Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder
28. Artikel 96 Abs. 5	Ausübung der Bundesgerichtsbarkeit für Völkerstraftaten durch die Länder
29. Artikel 104a Abs. 3	Zweckausgaben, die von den Ländern zu tragen sind
30. Artikel 104a Abs. 5	Tragung der Verwaltungsausgaben und Haftung
31. Artikel 104a Abs. 6	Lastentragung bei Verletzung von supranationalen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands
32. Artikel 104b Abs. 2	Finanzhilfe des Bundes
33. Artikel 105 Abs. 3	Landes- und Gemeinschaftssteuern
34. Artikel 106 Abs. 3	Verteilung der Anteile an der Umsatzsteuer
35. Artikel 106 Abs. 4	Ausgleich von Mehrbelastungen der Länder durch Finanzausweisungen des Bundes
36. Artikel 106 Abs. 5	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer
37. Artikel 106 Abs. 5a	Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer
38. Artikel 106 Abs. 6	Gewerbsteuerumlage
39. Artikel 106a	Steuerzuschuss für öffentlichen Personennahverkehr
40. Artikel 106b	Länderanteil an der Kraftfahrzeugsteuer
41. Artikel 107 Abs. 1	Finanzausgleich
42. Artikel 108 Abs. 2, 4 und 5	Finanzverwaltung
43. Artikel 109 Abs. 4	Haushaltsgrundsätze
44. Artikel 109 Abs. 5	Aufteilung der Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft auf Bund und Länder
45. Artikel 109a	Vermeidung von Haushaltsnotlagen
46. Artikel 115c	Gesetzgebung im Verteidigungsfall
47. Artikel 115k Abs. 3	Überleitung von Gesetzen des Verteidigungsfalles
48. Artikel 115l	Aufhebung von Gesetzen des Gemeinsamen Ausschusses
49. Artikel 120a Abs. 1	Lastenausgleich
50. Artikel 134 Abs. 4	Rechtsnachfolge in das Reichsvermögen
51. Artikel 135 Abs. 5	Rechtsnachfolge nicht mehr bestehender Länder und Körperschaften
52. Artikel 135a	Alte Verbindlichkeiten
53. Artikel 143a Abs. 3	Eisenbahnverkehrsverwaltung
54. Artikel 143b Abs. 2	Umwandlung der Deutschen Bundespost
55. Artikel 143c Abs. 4	Übergangsvorschriften wegen des Wegfalls von Finanzhilfen des Bundes
56. Artikel 143d	Übergangsvorschriften im Rahmen der Konsolidierungshilfen

4.1. Zustimmungsfreie und zustimmungsbedürftige Regelungen in einem Gesetz und dessen Aufspaltung

Enthält ein Gesetz auch nur **eine einzige zustimmungsbedürftige Regelung**, so bedarf nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts **das Gesetz als Ganzes**, also einschließlich seiner zustimmungsfreien Bestandteile, der **Zustimmung des Bundesrates**.¹⁹ Hierfür sprechen aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts vor allem verfahrenstechnische Gründe.²⁰ Daraus folgt, dass bei verweigerter Zustimmung auch die nicht zustimmungsbedürftigen Teile des Gesetzes nicht in Kraft treten können.

Dem Bundestag bleibt es freilich unbenommen, durch **Aufteilung** eines Gesetzesvorhabens in ein **zustimmungsfreies** und ein **zustimmungsbedürftiges Gesetz** die **Ausdehnung der Zustimmungspflichtigkeit** auf das gesamte Vorhaben **zu vermeiden**.²¹ Dies ergibt sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts daraus, dass die Zustimmungspflichtigkeit von Gesetzen nach dem Grundgesetz die Ausnahme ist. Verzichte der Bundesgesetzgeber in einem Gesetz auf zustimmungsbedürftige Regelungen, entspreche dies gerade dem Modell der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern.²²

4.2. Änderung von zustimmungsbedürftigen Gesetzen

Umstritten ist die Frage, ob jede **Änderung eines mit Zustimmung des Bundesrates ergangenen Gesetzes** seinerseits **zustimmungsbedürftig** ist. Der Bundesrat hat diese Auffassung wiederholt vertreten²³: Durch seine Zustimmung übernehme er die Verantwortung für das gesamte Gesetzeswerk, also auch für diejenigen Regelungen, die isoliert betrachtet nicht schon als solche zustimmungsbedürftig wären. Änderungsgesetz und zu änderndes Gesetz seien aufeinander bezogen, daher berühre jede Gesetzesänderung diese Verantwortung. Zudem verlange die Normenhierarchie, dass eine Norm bestimmten Rechtsranges (zustimmungsbedürftiges Gesetz) nur durch eine gleichen oder höheren Ranges verändert werden könne.²⁴

Für das **Bundesverfassungsgericht** ist nicht jedes Gesetz, das ein Zustimmungsgesetz ändert, schon aus diesem Grunde zustimmungsbedürftig. Erforderlich sei vielmehr, dass **die Änderung als solche der Zustimmung des Bundesrates unterliegt**.²⁵ Unproblematisch ist dies bei einem so genannten Artikelgesetz, das aus einer Mehrzahl von Einzelgesetzen besteht, die ohne weiteres

19 BVerfGE 1, 76 [79]; 8, 274 [294]; 24, 184 [195]; 37, 363 [381]; 55, 274 [318 f.]; 105, 313 [339].

20 Achterberg, Systemverschiebung statt Mitverantwortung als Grund für die Zustimmungspflichtigkeit von Gesetzen, DÖV 1975, S. 158 [159].

21 BVerfGE 34, 9 [28]; 37, 363 [379 ff.]; 39, 1 [35]; 55, 274 [319]; 75, 108 [150]; 105, 313 [338].

22 BVerfGE 105, 313 [339].

23 BRats-Drs. 594/73.

24 Vgl. auch: Ossenbühl, Die Zustimmung des Bundesrates beim Erlass von Bundesrecht, Archiv des öffentlichen Rechts (AöR) 99 (1973/74), S. 369 [424 f.].

25 BVerfGE 37, 363 [379 ff.]; 48, 127 [178]; 105, 313 [333].

auch einzeln hätten beschlossen werden können: Enthält eines der Teilgesetze eine zustimmungsbedürftige Bestimmung, bedarf das gesamte Artikelgesetz der Zustimmung des Bundesrates. Soll später nur eines der in sich selbstständigen Teilgesetze, das keine zustimmungsbedürftige Regelung enthält, geändert werden, so ist nicht einsehbar, warum hierfür die Zustimmung des Bundesrates erforderlich sein soll.

Aber auch ein einzelnes Gesetz, das z.B. wegen einer Regelung des Verwaltungsverfahrens nach Artikel 84 Abs. 1 GG in der bis 2006 gültigen Fassung der Zustimmung des Bundesrates bedurfte, kann zustimmungsfrei geändert werden. Nach der **Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts** bedarf das Änderungsgesetz nur dann der Zustimmung, wenn durch dieses **Neuerungen in Kraft gesetzt** werden sollen, die weiteren, nicht ausdrücklich geänderten Vorschriften über das Verwaltungsverfahren eine **wesentlich andere Bedeutung und Tragweite verleihen**, die von der früher erteilten Zustimmung ersichtlich nicht mehr umfasst werden.²⁶ Diese Entscheidung erging nicht einstimmig, drei Richter gaben ein abweichendes Votum ab.²⁷ Im Ergebnis erscheint das Mehrheitsvotum des Bundesverfassungsgerichts überzeugender. Jedenfalls wenn das Gesetzesvorhaben hätte aufgeteilt werden können in ein zustimmungsfreies und ein zustimmungsbedürftiges Gesetz, lässt sich kaum begründen, warum bei der Änderung der rein zustimmungsfreien Teile des Vorhabens nun dem Bundesrat ein erweitertes Mitwirkungsrecht erwachsen sollte.

Auch ein Gesetz, das den Personenkreis, auf den eine zustimmungsbedürftige Norm anzuwenden ist, erweitert, bedarf nicht schon deswegen der Zustimmung des Bundesrates. Das Bundesverfassungsgericht hielt die Bestimmung im Lebenspartnerschaftsgesetz vom 16. Februar 2001²⁸, nach der die Ausländerbehörden jetzt auch ausländischen Lebenspartnern eines Ausländers für die Herstellung und Wahrung der lebenspartnerschaftlichen Gemeinschaft eine Aufenthaltsgenehmigung erteilen können, nicht für zustimmungsbedürftig, da die Aufgabe der Ausländerbehörde zwar eine quantitative Mehrung, nicht aber einen anderen Inhalt erfahren habe.²⁹

4.3. Aufhebung, Verlängerung und Ergänzung zustimmungsbedürftiger Gesetze

Die bloße **Aufhebung zustimmungsbedürftiger Normen** ist in der Regel **nicht zustimmungsbedürftig**. Im Falle des bis 2006 geltenden Artikel 84 Abs. 1 GG fehlt es für die Aufhebung einer Regelung des Verwaltungsverfahrens an der Zustimmungsbedürftigkeit, weil diese das Verwaltungsverfahren nicht „regelt“, sondern „entregelt“; durch die Aufhebung wird zu dem vom Grundgesetz vorgesehenen Grundsatz zurückgekehrt, nach welchem die Länder für das Verwaltungsverfahren zuständig sind.

Umstritten ist, ob die Aufhebung von Gesetzen über **Steuern**, deren Aufkommen den Ländern wenigstens zum Teil zufließt, nach Artikel 105 Abs. 3 GG zustimmungsbedürftig ist. Für die Zu-

26 BVerfGE 37, 363 [383]; 48, 127 [180].

27 Vgl. das Sondervotum der Richter Schlabrendorff, Geiger und Rinck, in: BVerfGE 37, 363 [401 ff.].

28 BGBl. I S. 266.

29 BVerfGE 105, 313 [333].

stimmungsbedürftigkeit wird angeführt, durch die Abschaffung seien Länderinteressen berührt und auch die Abschaffung sei eine Regelung i.S. des Artikel 105 Abs. 3 GG.³⁰ Dagegen spricht, dass die Rechtfertigung für die Zustimmungsbedürftigkeit der Erhebung von Steuern in der besonderen Intensität des Eingriffs in die Rechte der Bürger liegen könnte. Die Rücknahme dieses Eingriffs bedarf keiner vergleichbaren Absicherung.

Die **Verlängerung der Geltungsdauer von Zustimmungsgesetzen** ist stets **zustimmungsbedürftig**.³¹ Ergänzungsgesetze zu Zustimmungsgesetzen folgen den allgemeinen Regeln, sind also jeweils aus sich heraus zu beurteilen.

4.4. Einfluss des Gesetzgebers auf den Anteil der Zustimmungsgesetze

Ob ein **Gesetzesvorhaben** nur mit **Zustimmung** des Bundesrates zu verwirklichen ist, hängt nicht nur von dem zu regelnden Gegenstand, sondern auch erheblich von der **konkreten Fassung** des jeweiligen **Gesetztextes** ab. Der Gesetzesinitiator und der das Gesetz beschließende Bundestag haben es in der Hand, ob eine Materie grundlegend neu, insbesondere **einschließlich des Verwaltungsverfahrens** geregelt werden soll, wodurch die **Wahrscheinlichkeit, einen Zustimmungstatbestand** zu erfüllen, erheblich **steigt**, oder ob sich das Vorhaben auf das für den Initiator Wesentliche, das **materielle Recht beschränkt**. Der Bundestag ist verfassungsrechtlich nicht gehindert, auch noch in einem laufenden Gesetzgebungsverfahren ein Gesetz in ein zustimmungsfreies und ein zustimmungsbedürftiges Gesetz aufzuteilen, um auszuschließen, dass der Bundesrat Regelungen verhindert, die für sich genommen nicht unter dem Vorbehalt seiner Zustimmung stehen (siehe oben Punkt 4.1., S. 10).

30 Schmidt, Jus 1999, 861 [867]. Es könnte allerdings polemisch gefragt werden, ob dann auch schon der Verzicht auf Einführung einer neuen Steuer der Zustimmung des Bundesrates bedürfen soll.

31 BVerfGE 8, 274 [287 ff.].