

Grundstudium ÖR

Prof. Dr. Bernd J. Hartmann, LL.M. (Virginia), und Dipl.-Jur. Kristof M. Kamm

Gesetzgebungsverfahren in Land, Bund und Union

Bernd J. Hartmann: Der Autor ist Professor für Öffentliches Recht, Wirtschaftsrecht und Verwaltungswissenschaften an der Universität Osnabrück.

Kristof M. Kamm: Der Autor war seine Studentische Hilfskraft.

I. Gesetzesbegriff

Ein Rechtssystem steht und fällt mit seinen Rechtsquellen. Die wichtigste Rechtsquelle hierzulande sind die Gesetze. Dieser Beitrag beschreibt, in welchem Verfahren ein Gesetz zustande kommt. Dabei findet der Begriff »Gesetz« in verschiedenen Bedeutungen Verwendung. Sobald er Ihnen ohne klarstellenden Zusatz begegnet, sollten Sie daher stets fragen, in welchem Sinn er gemeint ist. Für diesen Aufsatz, der keine rechtstheoretischen Neuerungen vorschlagen, sondern das geltende Recht erklären will, genügen die beiden häufigsten Gesetzesbegriffe: das Gesetz im formellen und das im materiellen Sinn¹.

Ein Gesetz im formellen Sinn (kurz: formelles Gesetz) ist der Form nach Gesetz, d.h. das Gesetz wurde im verfassungsrechtlich formalisierten Gesetzgebungsverfahren beschlossen. Ein Gesetz im materiellen Sinn (kurz: materielles Gesetz) ist dem Inhalt nach Gesetz, d.h. es enthält eine abstrakt-generelle Regelung mit Außenwirkung. Die Regelung betrifft typischerweise ein Handeln, das geboten, verboten oder freigestellt sein kann. Abstrakt (und nicht konkret) ist eine Regelung formuliert, wenn sie für eine Mehrzahl von Fällen gilt, generell (und nicht individuell), wenn sie eine Mehrzahl von Personen erfasst. Außenwirkung hat die Regelung, wenn sie nicht nur für die gesetzgebende Körperschaft, sondern auch im Verhältnis zu anderen Personen gilt².

Die Gesetze, mit denen wir es üblicherweise zu tun haben, sind sowohl im formellen als auch im materiellen Sinn Gesetze. BGB und StGB haben Gesetzgeber im verfassungsrechtlich formalisierten Gesetzgebungsverfahren beschlossen, sie sind Gesetze im formellen Sinn. § 433 Abs. 2 BGB gebietet die Kaufpreiszahlung für alle Käufer (generell) und für alle Kaufsachen (abstrakt). § 242 StGB verbietet den Diebstahl für jedermann (generell) und zu jeder Zeit (abstrakt). Außerdem wirken beide Rechtsnormen nach außen. Sie sind daher zugleich Gesetze im materiellen Sinn.

Gesetze nur im formellen oder nur im materiellen Sinn sind selten. Was ein nur-formelles Gesetz und was ein nur-materielles Gesetz ist, folgt aus den oben wiedergegebenen Definitionen. Sie können es sich also schon selbst herleiten. Bitte versuchen Sie es, nur Mut!

Ein Gesetz nur im formellen Sinn ist nur der Form, nicht dem Inhalt nach Gesetz, d.h. es wurde im verfassungsrechtlich formalisierten Gesetzgebungsverfahren beschlossen, ohne eine abstrakt-generelle Regelung mit Außenwirkung zu treffen³. Paradebeispiel ist der Haushaltsplan⁴. Er wird vom Parlament als Gesetz beschlossen und ermächtigt die Verwaltung, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen. Ansprüche oder Verbindlichkeiten begründet der Haushaltsplan nicht (vgl. § 3 BHO). Weil der Haushaltsplan also nur innerhalb der gesetzgebenden Körperschaft wirkt, fehlt ihm die Außenwirkung⁵.

Ein Gesetz nur im materiellen Sinn ist nur dem Inhalt, nicht der Form nach Gesetz, d.h. es trifft eine abstrakt-generelle Regelung, die nicht im verfassungsrechtlich formalisierten Gesetzgebungsverfahren beschlossen wurde⁶. Paradebeispiel sind untergesetzliche Normen, also Rechts-

¹ Die Ausdrücke finden sich bereits bei *Laband*, vgl. *ders.* Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preußischen Verfassungsurkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes, 1871, 4 ff.; *ders.* Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Zweiter Band, 1878, 1f., 4; *ders.* *dass.*, 5. Aufl 1911, 1ff.; zur Begriffsgeschichte siehe nur *Böckenförde* Gesetz und gesetzgebende Gewalt, 2. Aufl 1981, 226 ff.

² Vgl. *Ipsen* Staatsrecht I, 25. Aufl 2013, Rn 756; *Morlok/Michael* Staatsorganisationsrecht, 2013, Rn 892.

³ *Maunz/Dürig* Grundgesetz, 68. EL 2013, Art 110 Rn 10; krit *Münch/Kunig/Bryde* Grundgesetz, 6. Aufl 2012, Art 76 Rn 2.

⁴ Vgl. nur *Kloepfer* Verfassungsrecht I, 2011, § 10 Rn 99.

⁵ BVerfGE 1, 299 (307); 20, 56 (94); 38, 121 (125); BVerwGE 104, 220 = NVwZ 1998, 273 (273); Gröpl/Gröpl BHO/LHO 2001, § 3 Rn 18, 27 ff.; *Jarass/Pieroth* Grundgesetz, 12. Aufl 2012, Art 110 Rn 16.

⁶ *Hartmann/Schneider* JuS 2013, 627 (629); vgl. *Pahlke/Koenig* Abgabenordnung, 2. Aufl 2009, § 4 Rn 4; krit *Ipsen* Staatsrecht I, 25. Aufl 2013, Rn 756.

verordnungen⁷ (wie die StVO, die der Bundesminister für Verkehr erlassen hat⁸) und Satzungen⁹ (wie die Hauptsatzung, wie sie eine Kommune zur Regelung eigener Angelegenheiten verabschiedet). Auch das Gewohnheitsrecht zählt zu den Gesetzen im materiellen Sinn¹⁰.

Gesetz weder im formellen noch im materiellen Sinn sind Verwaltungsakt und Urteil. Diese Handlungsformen, die Sie ab dem dritten Semester beschäftigen werden, treffen regelmäßig konkret-individuelle Regelungen¹¹. Sie gelten (nicht immer, aber typischerweise) nur für einen Sachverhalt und nur für eine Person. Vor diesem Hintergrund trägt auch das Einzelfallgesetz seinen Namen zu Recht: Es ist ein Gesetz, in dessen Anwendungsbereich (derzeit rein tatsächlich) nur eine Person, nur ein Sachverhalt fällt. Es ist aber abstrakt-generell formuliert und daher, wenn es Außenwirkung zeitigt, rechtlich sehr wohl ein materielles Gesetz¹².

Weil dieser Beitrag das verfassungsrechtlich formalisierte Verfahren, in dem Gesetze gegeben werden, untersucht, hat er formelle Gesetze zum Gegenstand, wie sie in Land, Bund und – soweit man hier von Verfassung sprechen kann – Union vorgesehen sind. Gesetzgeber sind dabei meist die Parlamente, in denen die Abgeordneten als Vertreter des Volks zusammenkommen. Das ist die sog. repräsentative Gesetzgebung (dazu II.). Das Volk kann aber auch selbst Gesetze geben, das ist die sog. Volksgesetzgebung (dazu III.). Der äußere Rahmen beider Gesetzgebungsverfahren ist in gewisser Weise durch die Sachfragen, um die es geht, geprägt und stimmt insofern überein. Ein Gesetz wird – im Anschluss an die dem eigentlichen Gesetzgebungsverfahren vorgelagerte (politische) Zielfindung und die Formulierung des Gesetzentwurfs – erstens eingebracht, zweitens beraten und

beschlossen sowie drittens ausgefertigt und verkündet¹³. Diese drei Schritte gibt es der Sache nach in allen Gesetzgebungsverfahren. Sie untergliedern die folgenden Ausführungen.

II. Repräsentative Gesetzgebung

Repräsentative Gesetzgebung erfolgt in der Europäischen Union durch das Europäische Parlament, den Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission, im Bund durch Bundestag und Bundesrat sowie in den Ländern durch die Landtage. Das Verfahren der Landesgesetzgebung ist also, weil es nur *einen* wesentlichen Akteur gibt, einfacher als das der Bundes- und der Unionsgesetzgebung. Dieser Beitrag behandelt Einzelheiten der Landes- nur im Zusammenhang mit der Volksgesetzgebung.

1. Gesetzgebungsverfahren nach dem Grundgesetz

Dem Gesetzgebungsverfahren vorgelagert ist die Frage, welcher Verband (Land, Bund, Union) für die Gesetzgebung zuständig ist. Die sog. Gesetzgebungs- ist also eine Verbandskompetenz. Unter dem Grundgesetz liegt sie gem. Art. 70 Abs. 1 GG bei den Ländern, soweit nicht die Verfassung dem Bund Gesetzgebungskompetenzen verleiht. Das aber tut das Grundgesetz derart weitgehend, vgl. Art. 72ff. GG, dass die meisten Gesetze Bundesgesetze sind¹⁴: Die Regel ist also die Ausnahme, oder genauer: Die gesetzliche Regel ist die tatsächliche Ausnahme.

Liegt die Gesetzgebungskompetenz beim Bund, regeln das Gesetzgebungsverfahren vor allem Art. 76ff. GG. Hinzu treten Regelungen aus Geschäftsordnungen, beispielsweise denen des Bundestags (GOBT), des Vermittlungsausschusses (GOVA) und der Bundesministerien (zusammengefasst als Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, GGO). Alle diese Geschäftsordnungen stehen unterhalb der Verfassung und dürfen dem Grundgesetz also gem. Art. 20 Abs. 3 GG nicht widersprechen¹⁵. Zugleich genießen verfassungsmäßige Bestimmungen der Geschäftsordnung den Anwendungsvorrang des ein-

⁷ Vgl. nur *Ossenbühl* Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 105 Rn 37; *Sachs/Wendt* Grundgesetz, 6. Aufl. 2011, Art 14 Rn 85.

⁸ Erlassen nach § 6 StVG vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

⁹ *Rengeling* in: *Isensee/Kirchhof* Handbuch des Staatsrechts Bd. IV, 1990, § 100 Rn 2.

¹⁰ Vgl. *Krebs/Becker* JuS 2013, 97 (99); *Ossenbühl* in *Isensee/Kirchhof* Handbuch des Staatsrechts Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 100 Rn 9; *Zippelius/Würtenberger* Deutsches Staatsrecht, 32. Aufl. 2008, § 45 Rn 1. Voraussetzung ist freilich, dass der gewohnheitsrechtlich geltenden abstrakt-generellen Regelung außerdem Außenwirkung zukommt. Daran fehlt es etwa bei parlamentarischem Gewohnheitsrecht; vgl. zu dieser Rechtsquelle nur *Jarass/Pieroth* Grundgesetz, 12. Aufl. 2012, Art 40 Rn 1, 8 m. w. N.

¹¹ *Detterbeck* Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl. 2013, Rn 461ff.; *Emmerich-Fritsche* NVwZ 2006, 762 (763 f.).

¹² *Degenhart* Staatsrecht I, 28. Aufl. 2012, Rn 205.

¹³ Vgl. *Hartmann* DVBl 2001, 776 (777).

¹⁴ *Maunz/Dürig/Uhle* Grundgesetz, 68. EL 2013, Art 70 Rn 24.

¹⁵ Vgl. nur BVerfGE 1, 144 (151).

fachen Rechts¹⁶. Sie sind, wenn sie Prüfungsmaßstab sind, gegenüber dem höherrangigen Recht vorrangig zu prüfen.

a) Gesetzesinitiative

Von Verfassung wegen sind zur Einbringung einer Gesetzesvorlage gem. Art. 76 Abs. 1 GG die Bundesregierung, die Mitte des Bundestages und der Bundesrat berechtigt. Das ist das sog. Gesetzesinitiativrecht. Die meisten Gesetzesentwürfe kommen dabei aus der Bundesregierung¹⁷. Die Ministerialverwaltung verfügt über mehr Personal als die Abgeordneten im Bundestag. Die Aufzählung der Initiativberechtigten in Art. 76 Abs. 1 GG ist eindeutig, was Bundesregierung und Bundesrat betrifft. Deren Zusammensetzung regeln Art. 51 Abs. 1 und Art. 62 GG. Streiten lässt sich dagegen über die Wendung »Mitte des Bundestages«¹⁸.

aa) Einbringung aus der Mitte des Bundestags

Fall 1: Der Abgeordnete A meint, dass die deutsche Staatsangehörigkeit unter erleichterten Voraussetzungen zu erlangen sein müsste: Er hält die achtjährige Residenzpflicht aus § 4 Abs. 3 Nr. 1 StAG nicht mehr für zeitgemäß. Als kein anderer Abgeordneter das Anliegen des A, die Wartezeit zu halbieren, unterstützt, beschließt A, einen entsprechenden Gesetzentwurf allein einzubringen. Dass die Geschäftsordnung des Bundestags verlangt, dass Gesetzentwürfe von einer Fraktion oder von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestags unterzeichnet werden, stört ihn nicht: A meint, diese Anforderung verstoße gegen Art. 76 Abs. 1 GG. Stimmt das?

Dass Gesetzesvorlagen gem. Art. 76 Abs. 1 GG »aus der Mitte des Bundestages« eingebracht werden, verlangt nach einer Ansicht, dass mehrere Abgeordnete handeln müssen¹⁹. Nach anderer Ansicht genügt einer²⁰. Welche

Ansicht zutrifft, ist – wie stets – durch Auslegung zu ermitteln. Grammatisch lässt der Wortlaut »aus der Mitte des Bundestages« offen, ob das Initiativrecht auch einem einzelnen Abgeordneten zusteht²¹. Systematisch hat der Bundestag gem. Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG die Aufgabe, Bundesgesetze zu beschließen. Art. 76 Abs. 1 GG ist deshalb so auszulegen, dass der Bundestag diese Aufgabe auch erfüllen kann. Hier setzt die Ansicht, die das Initiativrecht auf eine Mehrzahl von Abgeordneten beschränkt, an: Ein Initiativrecht Einzelner beeinträchtigt den Bundestag in seiner Funktionsfähigkeit²². Andererseits geht das Grundgesetz von verantwortungsvollen, gemeinwohlorientierten Abgeordneten aus²³ und können auch Fraktionen ihr Initiativrecht zweckentfremden. Vor allem aber wird der Bundestag »querulatorische« Anträge entsprechend knapp beraten²⁴, so dass das Initiativrecht Einzelner die Funktionsfähigkeit des Parlaments nicht gefährden würde. Genetisch, also mit Blick auf die Entstehungsgeschichte der Norm, erweist sich das parlamentarische Initiativrecht als ein Minderheitenrecht²⁵ ohne dass damit eine (Mindest-) Größe dieser Minderheit bestimmt wäre²⁶. Historisch, also mit Blick auf die einschlägige Vorläufervorschrift, stimmt die Formulierung »aus der Mitte« in Art. 68 Abs. 1 WRV mit Art. 76 Abs. 1 GG überein, so dass sich diese Auslegungsmethode als unergiebig erweist. Im Ergebnis vermögen die übrigen Auslegungsmethoden den offenen Wortlaut nicht zu präzisieren. Art. 76 Abs. 1 GG stellt damit frei, ob auch ein einzelner Abgeordneter Gesetze einbringen darf.

Ergebnis Fall 1: Dass Gesetzentwürfe gem. § 76 Abs. 1 i. V. m. § 75 Abs. 1 Buchst. a) GOBT von einer Fraktion oder von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestags unterzeichnet werden müssen, steht im Einklang mit Art. 76 Abs. 1 GG²⁷.

¹⁶ Hartmann/Schneider JuS 2013, 627 (629) m. w. N.

¹⁷ Legt man die Zahlen der Verkündungen zu Grunde, ergibt sich für die 17. Wahlperiode folgendes Bild: Regierungsvorlagen 81,2% (16. LP: 79,4%), Bundesratsvorlagen 2,9% (16. LP: 3%), Vorlagen aus der Mitte des Bundestags 15,8% (16. LP: 14,2%) (Quelle: Datenbank der Parlamentsdokumentation des Deutschen Bundestags vom 01. August 2013).

¹⁸ Münch/Kunig/Bryde Grundgesetz, 6. Aufl 2012, Art 76 Rn 13; Degenhart Staatsrecht I, 28. Aufl 2012, Rn 205.

¹⁹ Vgl Epping/Hillgruber/Dietlein Grundgesetz, 2009, Art 76 Rn 7; Kloepfer JURA 1991, 169 (171).

²⁰ Vgl BVerfGE 1, 144 (153); Münch/Kunig/Bryde Grundgesetz, 6. Aufl 2012, Art 76 Rn 13; Degenhart Staatsrecht I, 28. Aufl 2012, Rn 205; Frenzel JuS 2010, 119 (120); Hartmann ZG 2008, 42 (45); Seifarth JuS 2010, 790 (793).

²¹ Hartmann Volksgesetzgebung und Grundrechte, 2005, S. 113f.; ders. ZG 2008, 42 (45); vgl auch Pestalozza ZG 2007, 300 (302).

²² von Mangoldt/Klein/Starck/Masing Kommentar zum Grundgesetz Bd. 2, 6. Aufl 2010, Art 76 Rn 35f.; allgemein krit zu dieser Argumentationsfigur Pieroth VerwArch 68 (1977), S. 217ff.

²³ BVerfGE 80, 188 (218).

²⁴ Zur Frage, ob überhaupt eine Beratungspflicht besteht, siehe Hartmann ZG 2008, 42 (49).

²⁵ Vgl Elicker JA 2005, 513 (513f.); von Mangoldt/Klein/Starck/Masing Kommentar zum Grundgesetz Bd. 2, 6. Aufl 2010, Art 76 Rn 35.

²⁶ Schmidt-Jortzig/Schürmann Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 162. Lfg 2013, Art 76 Rn 340 m. w. N.

²⁷ Münch/Kunig/Bryde Grundgesetz, 6. Aufl 2012, Art 76 Rn 13; Jarass/Pieroth Grundgesetz, 12. Aufl 2012, Art 76 Rn 2.

bb) Begründung der Gesetzesvorlage

§ 76 Abs. 2 GOBT schreibt vor, dass Gesetzentwürfe des Bundestags mit einer kurzen Begründung versehen werden »müssen«. Das Grundgesetz kennt dagegen keine solche Begründungspflicht. Das folgt systematisch im Umkehrschluss aus Art. 76 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 2 GG. Diese Vorschriften regeln Begründungen erst in späteren Stufen des Gesetzgebungsverfahrens, nur mit Blick auf Bundesrat und Bundesregierung und auch nicht stets als Pflicht. Die Begründung für ein Gesetz muss nach dem Grundgesetz also nicht schon mit der Einbringung des Entwurfs, sondern kann auch erst in dessen Beratung gegeben werden.

cc) Zuleitung der Gesetzesvorlagen an Bundesrat oder Bundestag

Je nach Herkunft gelangen Gesetzesvorlagen auf unterschiedlichen Wegen in den Bundestag. Stammt eine Vorlage von der Bundesregierung, ist sie gem. Art. 76 Abs. 2 Satz 1, 2 GG zunächst dem Bundesrat zuzuleiten, damit dieser Stellung nehmen kann. Der Bundestag erhält den Gesetzentwurf nach Ablauf der dafür vorgesehenen Frist von grundsätzlich sechs Wochen. Dass der Bundesrat noch vor dem Bundestag Stellung nehmen kann (sog. »erster Durchgang«), soll es dem Bundestag ermöglichen, in Kenntnis der Bundesrats-Einwände über die Vorlage zu beschließen, denn anschließend berät der Bundesrat den Gesetzentwurf erneut (im sog. »zweiten Durchgang« gem. Art. 77 Abs. 2 bis 4 GG). Die Bundesrats-Einwände sind auch deshalb bedeutend, weil es die im Bundesrat vertretenen Länder sind, die die meisten Bundesgesetze gem. Art. 83 ff. GG ausführen²⁸. Stammt eine Vorlage vom Bundesrat, leitet die Bundesregierung sie gem. Art. 76 Abs. 3 Satz 1 GG dem Bundestag zu. Die Bundesregierung soll dabei ihre Auffassung darlegen.

Vorlagen des Bundestags müssen weder Bundesrat noch Bundesregierung zugeleitet werden. Eine solche Pflicht fand bei der Verfassungsreform 1994 keine Mehrheit²⁹. Die Ablehnung unterstreicht, dass das Parlament der wichtigste Akteur im repräsentativen Gesetzgebungsverfahren ist: Die unmittelbar demokratisch legitimierten Abgeordneten des Parlaments können entscheiden, ohne Äußerungen abwarten zu müssen, zumal Art. 43 Abs. 2 GG die Beteiligung von Bundesrat und Bundesregierung gewährleistet³⁰. Weil über Initiativen des Bundestags also

schneller Beschluss gefasst werden kann als über Gesetzesvorlagen der Bundesregierung oder des Bundesrats, werden Vorlagen der Bundesregierung (oder, seltener des Bundesrats) bisweilen von den Mehrheitsfraktionen im Bundestag eingebracht (»verkappte Regierungsvorlagen«, »unechte Bundestagsinitiativen«). Ob das Grundgesetz dies zulässt, ist umstritten.

dd) »Verkappte« Regierungs- und Bundesratsvorlagen

Nach herrschender Meinung sind unechte Vorlagen verfassungsmäßig³¹. Eine Mindermeinung behandelt Vorlagen, die nur formal aus der Mitte des Bundestags eingebracht werden, dagegen analog Art. 76 Abs. 2 GG (für »verkappte« Regierungsvorlagen) bzw. Art. 76 Abs. 3 GG (für »verkappte« Bundesratsvorlagen)³². Eine wieder andere Ansicht differenziert: Die »verkappten« Regierungsvorlagen verstießen gegen das Grundgesetz, wenn sie den Bereich des »exekutiven Initiativmonopols« betreffen³³ oder der Verstoß gegen die Verfahrensvorschrift evident sei³⁴.

Nachdem Art. 76 GG die Zuleitung nur für Vorlagen der Bundesregierung und des Bundesrats vorschreibt und nicht für solche des Bundestags, kommt es entscheidend darauf an, unter welchen Voraussetzungen »Vorlagen der Bundesregierung« (Abs. 2 Satz 1) bzw. »Vorlagen des Bundesrats« (Abs. 3 Satz 1) vorliegen, Vorlagen also, die »durch die Bundesregierung« oder »durch den Bundesrat« beim Bundestag »eingebracht« werden. Liegt dieses Einbringen bereits im »Aufbringen«, im »Erdenken«, kommt es auf die ideelle Urheberchaft der Gesetzesvorlage an. Der Wortlaut des Einbringens spricht aber für ein formales Verständnis, das auf die Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens abstellt³⁵. Dafür streiten systematisch auch die übrigen Vorgaben des Art. 76 GG, die mit ihren differenzierten Fristvorgaben Formalia betreffen. Die Systematik der Verfassung zeigt, dass Bundesregierung und Bundesrat über Art. 43 Abs. 2 GG Einfluss auf Bundestagsvorlagen nehmen können; der Bundesrat kann über die Vorlage ohnehin noch beschließen, im zweiten Durchgang (gem.

²⁸ Münch/Kunig/Bryde Grundgesetz, 6. Aufl 2012, Art 76 Rn 16.

²⁹ Vgl Maunz/Dürig/Kersten Grundgesetz, 68. EL 2013, Art 76 Rn 112.

³⁰ Ebda.

³¹ Münch/Kunig/Bryde Grundgesetz, 6. Aufl 2012, Art 76 Rn 21; Degenhart Staatsrecht I, 28. Aufl 2012, Rn 210; Maunz/Dürig/Kersten Grundgesetz, 68. EL 2013, Art 76 Rn 113 mwN auch der Gegenansicht; Jarass/Pieroth Grundgesetz, 12. Aufl 2012, Art 76 Rn 5; Morlok/Michael Staatsorganisationsrecht, 2013, Rn 898; Seifarth JuS 2010, 790 (793).

³² Epping/Hillgruber/Dietlein Grundgesetz, 2009, Art 76 Rn 31; Frenzel JuS 2010, 119 (119f.); von Mangoldt/Klein/Starck/Masing Kommentar zum Grundgesetz Bd. 2, 6. Aufl 2010, Art 76 Rn 93, 97 ff.

³³ Kloepfer JURA 1991, 169 (171).

³⁴ Vgl Nolte/Tams JURA 2000, 159 (160).

³⁵ Vgl BVerfGE 120, 56 (78).

Art. 77 Abs. 2 bis 4 GG, dazu unten unter f))³⁶. Vor allem aber verbietet es das Grundgesetz den Mitgliedern des Bundestags keineswegs, sich fremde Vorlagen zu eigen zu machen³⁷. Kann es daher auf den ideellen Urheber nicht ankommen³⁸, sind unechte Regierungs- und Bundesratsvorlagen sehr wohl Vorlagen aus der Mitte des Bundestags im Sinn des Art. 76 Abs. 1 Var. 2 GG. Die analoge Anwendung der Abs. 2 oder 3 des Art. 76 scheidet folgerichtig bereits an der Voraussetzung der Regelungslücke.

b) Gesetzesberatung und Gesetzesbeschluss

aa) Beratung im Bundestag und Zuleitung an den Bundesrat

Ist die Gesetzesvorlage in den Bundestag eingebracht, wird sie dort beraten. Die Verhandlung findet gem. Art. 42 Abs. 1 GG grundsätzlich öffentlich statt. Weitergehende Vorgaben für das Verfahren folgen nicht aus der Verfassung, sondern aus §§ 77 ff. GOBT. Gem. § 78 Abs. 1 GOBT gibt es grundsätzlich drei Beratungen (»Lesungen«). Die erste findet gem. § 79 Satz 1 GOBT regelmäßig ohne Aussprache statt und dient so vor allem dazu, das Gesetzgebungsvorhaben vorzustellen und gem. § 80 GOBT an einen Ausschuss zu verweisen. Der Ausschuss erstellt nicht nur eine Beschlussempfehlung für den Bundestag, sondern kann auch die Überprüfung des Gesetzentwurfs »auf sprachliche Richtigkeit und Verständlichkeit« (§ 80 a Abs. 1 Satz 1 GOBT) veranlassen. Im Plenum des Bundestags findet die allgemeine Aussprache gem. § 81 Abs. 1 GOBT typischerweise in der zweiten Lesung statt. Diese bildet entweder mit den nach §§ 82, 83 GOBT zusammengetragenen Änderungen die Grundlage der dritten Lesung (§ 83 Abs. 2 GOBT) oder, falls die komplette Vorlage abgelehnt wird, den Abschluss des Verfahrens (§ 83 Abs. 3 GOBT). Falls in zweiter Lesung keine Änderungen beschlossen worden sind, folgt die dritte unmittelbar. Falls doch, ist Bedenkzeit nötig und wird die dritte Lesung gem. § 84 Satz 1 Buchst. b) GOBT regelmäßig für eine Folgesitzung terminiert. Die dritte Lesung endet mit der Schlussabstimmung gem. § 86 Satz 1 GOBT. Diese Schlussabstimmung ist der Gesetzesbeschluss des Art. 77 Abs. 1 Satz 1

³⁶ Vgl Maunz/Dürig/Kersten Grundgesetz, 68. EL 2013, Art 76 Rn 113.

³⁷ Münch/Kunig/Bryde Grundgesetz, 6. Aufl 2012, Art 76 Rn 21; Morlok/Michael Staatsorganisationsrecht, 2013, Rn 898. Die Landesverfassungen kennen ein solches Recht des Landtags für volksbegehrte Gesetze ausdrücklich, siehe unten bei Fn. 90.

³⁸ Vgl Münch/Kunig/Bryde Grundgesetz, 6. Aufl 2012, Art 76 Rn 26; Degenhart Staatsrecht I, 28. Aufl 2012, Rn 205; Seifarth JuS 2010, 790 (793).

GG³⁹. Die (einfache) Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet (Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG).

bb) Mitwirkung des Bundesrats und Zustandekommen des Gesetzes

Nach dem Beschluss des Bundestags sind die Gesetze zum weiteren Verfahren gem. Art. 77 Abs. 2 bis 4 GG, dem zweiten Durchgang, dem Bundesrat zuzuleiten. Die Möglichkeiten des Bundesrats, das Zustandekommen eines missliebigen Gesetzes zu verhindern, hängen davon ab, ob es sich um ein Einspruchs- oder ein Zustimmungsgesetz handelt.

(1) Zustimmungs- und Einspruchsgesetze

Zustimmungsgesetze sind alle Gesetze, für deren Zustandekommen das Grundgesetz die Zustimmung des Bundesrats verlangt. Einspruchsgesetze sind alle anderen Gesetze; sie sind also der verfassungsrechtliche Regelfall. Einen Einspruch, den der Bundesrat gem. Art. 77 Abs. 3 GG einlegt, kann der Bundestag mit qualifizierter Mehrheit zurückweisen. Er benötigt dafür gem. Art. 77 Abs. 4 GG mindestens die »Mehrheit der Mitglieder des Bundestags«. Diese Mehrheit ist gegenüber der Mehrheit der abgegebenen Stimmen, die für den Gesetzesbeschluss gem. Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG genügen, qualifiziert. Verfehlt die Bundestags-Abstimmung die für die Zurückweisung des Einspruchs erforderliche (qualifizierte) Mehrheit, ist das Gesetz gescheitert. Kommt diese Mehrheit dagegen zustande, ist das Gesetz mit der Zurückweisung des Einspruchs beschlossen. Einspruchsgesetze kann der Bundesrat daher nicht aus eigener Macht verhindern. Darin liegt der Unterschied zu den Zustimmungsgesetzen. Diese können, daher der Name, nicht ohne Zustimmung des Bundesrats zustande kommen. Verweigert der Bundesrat nach Art. 77 Abs. 2a GG (und nach Durchführung des Vermittlungsverfahrens nach Art. 77 Abs. 2 GG) die Zustimmung, ist das Gesetz gescheitert.

Entsprechend der Aufgabe des Bundesrats, die Belange der Länder zu vertreten⁴⁰, sieht das Grundgesetz ein Zustimmungserfordernis insbesondere dort vor, wo Länderinteressen besonders betroffen sind, also vor allem für Gesetze, die die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern (Art. 84, Art. 85 Abs. 1, 2 GG) sowie die damit einhergehende Frage der Verteilung finanzieller Lasten

³⁹ Vgl BVerfGE 37, 363 (380); Jarass/Pieroth Grundgesetz, 12. Aufl 2012, Art 77 Rn 2.

⁴⁰ Degenhart Staatsrecht I, 28. Aufl 2012, Rn 663.

(z.B. Art. 104a Abs. 4 bis 6 GG, Art. 104b Abs. 2, Art. 105 Abs. 3 GG) betreffen⁴¹. Auch verfassungsändernde Gesetze sind gem. Art. 79 Abs. 2, Abs. 1 Satz 1 GG nur mit Zustimmung des Bundesrates möglich.

Diese Vorgaben sind eindeutig, wenn ein Gesetz erstmals erlassen wird. Was aber gilt, wenn ein bereits erlassenes, damals zustimmungsbedürftiges Gesetz geändert werden soll? Ist dann auch das Änderungsgesetz zustimmungsbedürftig? Die Frage ist zu bejahen, wenn das Änderungsgesetz schon für sich genommen zustimmungsbedürftig ist, etwa weil es gem. Art. 85 Abs. 1 Satz 1 GG eine neue Behörde einrichtet. Was aber, wenn das Änderungsgesetz – ohne für sich genommen zustimmungsbedürftig zu sein – ein Zustimmungsgesetz ändert? Nicht zustimmungsbedürftig sind Gesetze, die ein Zustimmungsgesetz aufheben⁴², da sie eine Verschiebung zu Lasten der Länder lediglich wieder rückgängig machen. Dieses Argument lässt sich auf die Aufhebung einzelner Bestimmungen, die die Zustimmungsbedürftigkeit eines Gesetzes ausgelöst haben, übertragen, sofern nicht durch die teilweise Aufhebung tatsächlich eine Verschärfung zu Lasten der Länder eintritt⁴³. Eine derartige Änderung eines Zustimmungsgesetzes macht das Änderungsgesetz nicht zustimmungspflichtig.

Streitig ist, ob Gesetze für die Beurteilung der Zustimmungspflicht einheitlich betrachtet werden müssen. Die einen meinen, dass ein Gesetz, das auch nur eine zustimmungsbedürftige Bestimmung enthält, in Gänze zustimmungsbedürftig sei⁴⁴. Dies diene dem Schutz der Länder bzw. deren Verwaltungskompetenz⁴⁵. Die Gegenmeinung lehnt diese »Einheitsthese« ab, da ihre Voraussetzungen durch die Neufassung des Art. 84 GG entfallen seien: Mit dem Zustimmungmodell des Art. 84 Abs. 1 S. 2 bis 5 GG, nach dem die Länder von Verfahrensvorschriften eines Bundesgesetzes abweichen dürfen, zeige die Verfassung, dass sie Verfahrensvorschriften und materiellen Gehalt

eines Gesetzes nicht (mehr) als Einheit betrachte; eine Verschränkung durch die Einheitsthese sei daher nicht (länger) geboten⁴⁶. Mit Blick auf die Pflicht der Länder, die Bundesgesetze auszuführen (Art. 83 GG), könne eine Zustimmungspflicht erst da entstehen, wo die Länder tatsächlich in ihrer Verwaltungskompetenz beeinträchtigt würden⁴⁷. Die Gefahr, dass ein Gesetz wegen für sich genommen nicht zustimmungsbedürftiger Teile insgesamt zustimmungsbedürftig werde, könne der Gesetzgeber durch die – soweit ersichtlich unisono für zulässig gehaltene – Aufspaltung von Gesetzen in einen zustimmungsbedürftigen Teil über das Verfahren (der Landesbehörden) und einen nicht zustimmungsbedürftigen Teil (über das materielle Recht) bannen⁴⁸.

Zutreffend erscheint so gesehen die Ablehnung der Einheitsthese. Auch die Vertreter dieser Ansicht verkennen nicht, dass die Länder in ihrer Verwaltungskompetenz schutzbedürftig sind. Doch wird diesem Bedürfnis bereits durch die Zustimmungsbedürftigkeit solcher Bestimmungen, welche die Länder tatsächlich in ihrer Verwaltungskompetenz beeinträchtigen, Genüge getan. Dem Gesetzgeber ist es zuzumuten, dass er seine Gesetzesentwürfe auf solche Beeinträchtigungen der Länder hin prüft und gegebenenfalls darauf verzichtet, in das Gesetz weitere (nicht zustimmungsbedürftige) Bestimmungen aufzunehmen. Dies gilt umso mehr, als dies zu einer Rückbesinnung auf das Regel-Ausnahme-Verhältnis⁴⁹ von Einspruchs- bzw. Zustimmungsgesetzen führen kann.

(2) Vermittlungsverfahren

Im Vermittlungsausschuss können Mitglieder des Bundestags und des Bundesrats Gesetzesvorlagen gem. Art. 77 Abs. 2 Satz 1 GG gemeinsam beraten. Das Vermittlungsverfahren kann auf zwei Weisen beginnen, je nachdem, ob es sich um ein Einspruchs- oder ein Zustimmungsgesetz handelt⁵⁰. Beabsichtigt der Bundesrat Einspruch einzulegen, muss er gem. Art. 77 Abs. 3 Satz 1 GG vorher (»wenn das Verfahren nach Absatz 2 beendet ist«) ein Vermittlungs-

⁴¹ Weitere Fälle regeln z.B. Art 16a GG (Asylrecht) und Art 23 Abs. 1 GG (Übertragung von Hoheitsrechten). Das Verhältnis von Zustimmungs- zu Einspruchsgesetzen beträgt etwa 2:3, genaue Zahlen seit der 11. Legislaturperiode liefert *Ipsen* Staatsrecht I, 25. Aufl 2013, Rn 355.

⁴² Statt aller: Münch/Kunig/Bryde Grundgesetz, 6. Aufl 2012, Art 77 Rn 22; *Morlok/Michael* Staatsorganisationsrecht, 2013, Rn 836; nimmehr auch Maunz/Dürig/Kersten Grundgesetz, 68. EL 2013, Art 77 Rn 103.

⁴³ Vgl *Morlok/Michael* Staatsorganisationsrecht, 2013, Rn 836.

⁴⁴ BVerfGE 8, 274 (294); 24, 184 (197); 55, 274 (319); Münch/Kunig/Bryde Grundgesetz, 6. Aufl 2012, Art 77 Rn 22; *Degenhart* Staatsrecht I, 28. Aufl 2012, Rn 667; *Sachs/Dittmann* Grundgesetz, 6. Aufl 2011, Art 84 Rn 15, 24.

⁴⁵ Vgl BVerfGE 105, 313 (339).

⁴⁶ von Mangoldt/Klein/Starck/Trute Kommentar zum Grundgesetz Bd. 2, 6. Aufl 2010, Art 84 Rn 46, 49; ebenso *Haghu* Die Zustimmung des Bundesrates nach Art 84 Abs. 1 GG, 2007, 253.

⁴⁷ *Haghu* Die Zustimmung des Bundesrates nach Art 84 Abs. 1 GG, 2007, 235; vgl zur Schutzbedürftigkeit der Länder auch BVerfGE 105, 313 (339).

⁴⁸ BVerfGE 24, 184 (198); vgl *Sachs/Dittmann* Grundgesetz, 6. Aufl 2011, Art 84 Rn 24; *Morlok/Michael* Staatsorganisationsrecht, 2013, Rn 834.

⁴⁹ So auch BVerfGE 37, 363 (381).

⁵⁰ Vgl die Schaubilder zum beschriebenen Verfahrensgang bei *Ipsen* Staatsrecht I, 25. Aufl 2013, Rn 410 f.

verfahren anstrengen. Handelt es sich um ein Zustimmungsgesetz, können, wenn der Bundesrat die Zustimmung verweigert hat, auch Bundesregierung und Bundestag das Vermittlungsverfahren anstrengen (Art. 77 Abs. 2 Satz 4 GG). Verzichten diese darauf, ist das Zustimmungsgesetz mangels Zustimmung (des Bundesrats) gescheitert.

Die Arbeitsweise des Vermittlungsausschusses regelt die »Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Ausschuss nach Artikel 77 GG (Vermittlungsausschuss)« (GOVA) gem. Art. 77 Abs. 2 Satz 2 GG. Der Vermittlungsausschuss setzt sich gem. § 1 GOVA aus 32 Mitgliedern zusammen, die eine Hälfte aus dem Bundesrat, die andere aus dem Bundestag. Die Vermittlungsgespräche finden ungebunden statt: Um die »Kompromissfähigkeit« zu erhöhen, entbindet Art. 77 Abs. 2 Satz 3 GG die aus dem Bundesrat entsandten Mitglieder von deren Weisungsgebundenheit gegenüber der jeweiligen Landesregierung⁵¹. Mitglieder des Bundestags üben ihr Mandat gem. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ohnehin unabhängig aus.

Der Vermittlungsausschuss tagt nicht öffentlich. Andere Personen als die Mitglieder der Bundesregierung dürfen gem. §§ 5f. GOVA nur ausnahmsweise teilnehmen. Diese Vertraulichkeit ermöglicht es den Vertretern von Bundesrat und Bundestag, einander frei von den politischen Zwängen zur (Selbst-)Darstellung zu begegnen. Der Ausschluss der Öffentlichkeit ist verfassungsrechtlich unbedenklich, weil der Vermittlungsausschuss lediglich vorbereitend berät⁵². Bleibt die Zustimmung des Bundesrats zum Gesetzesbeschluss auch im Vermittlungsverfahren aus, schlägt der Vermittlungsausschuss jedoch Änderungen am Gesetz – oder gar dessen Aufhebung – vor, hat der Bundestag darüber erneut zu beschließen (Art. 77 Abs. 2 Satz 5 GG, § 10 Abs. 1, 2 GOVA), so dass Art. 42 Abs. 1, 2 GG gewahrt bleiben. Beschließt der Bundestag die Aufhebung des Gesetzesbeschlusses, ist das Gesetz gescheitert; eine erneute Zuleitung an den Bundesrat erübrigt sich. Findet das geänderte Gesetz im Bundestag eine Mehrheit, so befasst sich der Bundesrat mit dem Gesetz in der geänderten Fassung, andernfalls in Fassung des ursprünglichen Entwurfs (Art. 77 Abs. 2a, 3 GG).

An dieser Stelle unterscheiden sich die Gesetzgebungsverfahren von Zustimmungsgesetzen und Einspruchsgesetzen erneut: Verweigert der Bundesrat einem Zustimmungsgesetz die Zustimmung nach dem Vermittlungsverfahren (und ggf. vom Bundestag beschlossenen Änderungen am Gesetzesbeschluss) weiterhin, ist es endgültig gescheitert. Nur

wenn er zustimmt, kommt das Gesetz nach Art. 78 Alt. 1 GG zustande. Erhebt der Bundesrat dagegen Einspruch gegen ein Einspruchsgesetz gem. Art. 77 Abs. 3 Satz 1 GG, hat dieser Beschluss nur aufschiebende Wirkung⁵³: Das Gesetz kommt, wenn der Bundestag den Einspruch mit den qualifizierten Mehrheiten des Art. 77 Abs. 4 GG überstimmt, gem. Art. 78 Alt. 3 GG ebenso zustande, als hätte der Bundesrat »zugestimmt«⁵⁴.

(3) Alternativentwürfe aus dem Vermittlungsausschuss

Fall 2:⁵⁵ Der Bundestag berät über ein Gesetz zum Subventionsabbau. Den Abgeordneten K und S geht der Entwurf nicht weit genug. Sie entwickeln daher ein eigenes Konzept (über 100 Seiten, überwiegend Tabellen und Zahlenwerke) und legen dieses dem mit dem Gesetzentwurf befassten Ausschüssen vor. Dort wird das Konzept als Drucksache verteilt, aber weder erörtert noch im Abschlussbericht berücksichtigt. Im Plenum beschließt der Bundestag das Gesetz denn auch ohne die von K und S gewünschten Änderungen. Nachdem der Bundesrat den Vermittlungsausschuss angerufen hat, schlägt dieser eine Änderung des Gesetzesbeschlusses vor, welche die Vorschläge von K und S sehr wohl berücksichtigt. Der Bundestag beschließt das Gesetz in dieser geänderten Fassung. Entspricht der Beschluss der Fassung?

Gem. Art. 77 Abs. 2 Satz 5 GG darf der Vermittlungsausschuss die Änderung eines Gesetzesbeschlusses vorschlagen. Ein eigenes Initiativrecht kommt ihm dagegen nicht zu: Art. 76 Abs. 1 GG zählt die Einbringungsberechtigten abschließend auf⁵⁶. Vor diesem Hintergrund fragt sich, wo die Grenze zwischen einem (zulässigen) Änderungs- und einem (unzulässigen) Alternativvorschlag verläuft. Der Änderungsvorschlag gründet auf dem Gesetzesbeschluss, wie er zuvor beraten wurde, ohne dass eine Verständigung möglich war. Der Alternativvorschlag erweitert diesen Rahmen, indem er neue Bestimmungen in das Gesetzgebungsverfahren einführt. Das ist unzulässig, weil es das Beratungsrecht der Abgeordneten und das Öffentlichkeitsgebot des Art. 42 Abs. 1 GG unterliefe⁵⁷.

Lösung Fall 2: Mit Blick auf das Gesetz zum Subventionsabbau kommt es also darauf an, ob das Konzept der Abgeordneten K und S Gegenstand der Beratungen im Bundestag gewesen ist. Der Ausschuss hat das Konzept weder mündlich erörtert noch

⁵¹ Jarass/Pieroth Grundgesetz, 12. Aufl 2012, Art 77 Rn 9.

⁵² Vgl BVerfGE 101, 297 (305).

⁵³ Jarass/Pieroth Grundgesetz, 12. Aufl 2012, Art 77 Rn 8.

⁵⁴ Zur Umdeutung einer verweigerten Zustimmung in einen Einspruch vgl Nolte/Tams JURA 2000, 158 (163).

⁵⁵ Vereinfacht nach BVerfGE 125, 104 = NVwZ 2010, 634; vgl Seifarth JuS 2010, 790 ff.

⁵⁶ BVerfGE 101, 297 (306); 120, 56.

⁵⁷ Degenhart Staatsrecht I, 28. Aufl 2012, Rn 217 f.

schriftlich, im Abschlussbericht, verwertet. Das Plenum hatte daher keine Kenntnis des Konzepts. Die Mitglieder des Bundestags und des Bundesrats konnten das Konzept so weder rechtlich noch politisch bewerten. Der Vorschlag des Vermittlungsausschusses hat daher den Rahmen des vom Bundestag gefassten Gesetzesbeschlusses verlassen. Das beschlossene Gesetz hat nicht der Bundestag gem. Art. 76 Abs. 1 GG, sondern der Vermittlungsausschuss eingebracht. Der Beschluss widerspricht daher der Verfassung⁵⁸.

(4) Einheitliche Stimmabgabe im Bundesrat

Für Beschlüsse, die der Bundesrat im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens trifft, gilt die allgemeine Regel des Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG. Danach können die Stimmen eines Landes nur einheitlich abgegeben werden. Die damit verbundenen Rechtsfragen haben in der Bundesratssitzung vom 22. März 2002 für Aufsehen gesorgt. Der Ministerpräsident Brandenburgs, Manfred Stolpe (SPD), und sein Innenminister, Jörg Schönbohm (CDU), waren mit Blick auf das vorgeschlagene Zuwanderungsgesetz uneinig. Als das Land Brandenburg aufgerufen wurde, erklärte der Arbeitsminister, Alwin Ziel (SPD), ein »Ja« und rief der Innenminister ein »Nein« hinterher. Als der Präsident des Bundesrats, Klaus Wowereit (SPD), darauf verwies, dass Art. 51 Abs. 3 GG die Abgabe der Stimmen eines Landes nur einheitlich zulasse, und bei Stolpe nachfragte, antwortete dieser: »Als Ministerpräsident des Landes Brandenburg« stimme er mit »ja«, und ergänzte Schönbohm: »Sie kennen meine Auffassung, Herr Präsident«. Der Bundesratspräsident wertete dies als Zustimmung Brandenburgs.

Diese Bewertung wirft die Fragen auf, ob dem Ministerpräsidenten eine Art Stimmführerschaft gegenüber seinen abweichenden Ministern zukommt und ob der Bundesratspräsident überhaupt auf die Einheitlichkeit der Abstimmung hinwirken darf. Diese Fragen fanden in Literatur⁵⁹ und Medien große Beachtung. Rechtlich gründet das Problem in der Neutralität des Sitzungsleiters. Aus Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG ergibt sich, dass ein Land nicht nur eine Stimme hat, sondern mehrere Stimmen, die einheitlich abzugeben sind. Die Vorgabe, dass mehrere Stimmen einheitlich abzugeben sind, zeigt, dass das Grundgesetz gerade damit rechnet, dass die Stimmen auch uneinheitlich abgegeben werden. Tritt der Wille eines Landes uneinheitlich abzustimmen (und damit seine Stimmen nicht abzugeben), deutlich hervor, so ist dies ein feststellbares

⁵⁸ BVerfG NVwZ 2010, 634 (639).

⁵⁹ Vgl. nur Morlok/Michael Staatsorganisationsrecht, 2013, Rn 820f.; Odendahl JuS 2002, 1049 (1049) mit Replik Münker JuS 2003, 520 (520); Schenke NJW 2002, 1318 (1318).

und vom Grundgesetz vorhergesehenes Abstimmungsverhalten. Einer Nachfrage des Bundesratspräsidenten bedarf es insofern nicht, vielmehr birgt sie die Gefahr einer unzulässigen Einflussnahme. Aus diesen Erwägungen nahm das Bundesverfassungsgericht an, dass der Bundesratspräsident zwar den Willen des Bundesrats festzustellen habe, ein Recht zur Nachfrage aber nur insoweit bestehe, wie Unklarheiten über den Willen eines Landes hinsichtlich seines Abstimmungsverhaltens vorlägen⁶⁰.

(5) Grundsatz der sachlichen Diskontinuität

Mit dem Ende der Legislaturperiode gelten Gesetzesvorlagen, über die der Bundestag noch nicht abschließend entschieden hat, gemäß § 125 GOBT als erledigt (sachliche Diskontinuität)⁶¹. Der neu konstituierte Bundestag darf sich mit diesen Gesetzen nicht weiter, sondern nur wieder befassen. Das setzt voraus, dass das Gesetzgebungsverfahren neu in Gang gesetzt wird. Es bedarf also einer abermaligen Gesetzesvorlage. Der Grundsatz der Diskontinuität, den das Grundgesetz nicht ausdrücklich formuliert, soll sicherstellen, dass die im Zeitpunkt der Verabschiedung demokratisch legitimierten Abgeordneten das Gesetzgebungsverfahren von Anfang an begleitet haben. Der Bundesrat unterliegt dem Grundsatz nicht⁶²: Die demokratische Legitimation der Bundesratsmitglieder hängt nicht von Bundestagswahlen ab, sondern wird über die in Landtagswahlen legitimierten Landesregierungen vermittelt⁶³. Im Gegensatz zum Bundestagsmandat ist ein Bundesratsmandat auch nicht an die Person des Mandatsträgers gebunden⁶⁴. Fehlt im Gesetzgebungsverfahren also nur noch eine Entscheidung des Bundesrats, kann das Gesetz auch nach dem Auseinandertreten des Bundestags noch zustande kommen⁶⁵.

c) Gesetzesausfertigung und Gesetzesverkündung

Kommt ein Gesetz »nach den Bestimmungen dieses Grundgesetzes« zustande, wird es vom Bundespräsidenten gem. Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG ausgefertigt und durch Veröffent-

⁶⁰ BVerfGE 106, 310 (332f.).

⁶¹ Von 905 in der 16. Legislaturperiode eingebrachten erledigten sich beachtliche 117 Gesetzesvorlagen nach dem Grundsatz der Diskontinuität.

⁶² Stern Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, § 26 III 1 a) spricht von einem »immerwährenden Organ«.

⁶³ Maunz/Dürig/Scholz Grundgesetz, 68. EL 2013, Art 50 Rn 8.

⁶⁴ Vgl. Jarass/Pieroth Grundgesetz, 12. Aufl 2012, Art 51 Rn 2.

⁶⁵ Maunz/Dürig/Kersten Grundgesetz, 68. EL 2013, Art 76 Rn 116.

lichung im Bundesgesetzblatt verkündet. Ausfertigung bedeutet, dass der Bundespräsident die Urschrift des Gesetzes herstellt, indem er die Gesetzesurkunde unterzeichnet und datiert⁶⁶. Mit der Ausfertigung verbunden ist die Frage nach dem Prüfungsrecht des Bundespräsidenten, einem Klassiker nicht nur im Prüfungswesen⁶⁷, den Studienanfänger wie Examenskandidaten beherrschen müssen. Die in Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG verlangte Gegenzeichnung regelt Art. 58 Satz 1 GG. Die Verkündung, d. h. die amtliche Bekanntgabe des Gesetzeswortlauts, erfolgt im Bundesgesetzblatt. Sie beschließt das Gesetzgebungsverfahren⁶⁸. Nach dem Grundsatz der Unverrückbarkeit des parlamentarischen Votums dürfen anschließend nur noch »Druckfehler und andere offenbare Unrichtigkeiten« (§ 61 Abs. 2 Satz 1, 2 GGO, § 122 Abs. 3 GOBT) beseitigt werden⁶⁹.

2. Gesetzgebungsverfahren in der Europäischen Union

Die Bedeutung des – im Rahmen des Studiums bisweilen vernachlässigten – Unionsrechts für die juristische Ausbildung sollte nicht verkannt werden. Es gibt Schätzungen, nach denen 60 Prozent der Bundesgesetzgebung durch Unionsrecht beeinflusst sei⁷⁰. Daher soll ein kurzer, vergleichender Blick auf das Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union (EU) erhellen, wie in der Union Gesetze entstehen. Nach dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), beide Teil des sog. Primärrechts, sind der EU Gesetzgebungskompetenzen entweder als ausschließliche (Art. 2 Abs. 1, Art. 3 AEUV) oder geteilte Zuständigkeit (Art. 2 Abs. 2, Art. 4 AEUV) ausdrücklich zugewiesen. Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigungen (Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 2 EUV) verbleiben alle in den Verträgen nicht der Union übertragenen Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten.

Auf Grundlage des Unionsprimärrechts ergeht das Unionssekundärrecht. Das sind die »Rechtsakte der Union« (siehe dazu die Überschriften vor Art. 288 AEUV), also insbesondere Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse gem. Art. 288 UAbs. 2–4 AEUV). Diese Gesetzgebungsakte werden gem. Art. 289 Abs. 1 Satz 1, 2, Abs. 3, Art. 294

AEUV regelmäßig im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen. Dieses greift gem. Art. 289 Abs. 2 AEUV, soweit die Verträge kein besonderes Gesetzgebungsverfahren vorsehen. Es ist Gegenstand der folgenden Darstellung.

a) Gesetzesinitiative

Das Initiativrecht ist im Unionsrecht anders als unter dem Grundgesetz geregelt. Einen Gesetzesvorschlag zu unterbreiten entspricht der Einbringung einer Gesetzesvorlage gem. Art. 76 Abs. 1 GG. Auf europäischer Ebene steht das Initiativrecht gem. Art. 294 Abs. 2 AEUV regelmäßig nur der Europäischen Kommission zu⁷¹. Die Kommission nimmt gem. Art. 17 Abs. 1 EUV überwiegend Exekutivaufgaben wahr. Dagegen können das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union die Kommission gem. Art. 225 bzw. Art. 241 AEUV lediglich auffordern, nicht aber verpflichten, einen Vorschlag zu unterbreiten. Die Einleitung eines Gesetzgebungsverfahrens erfolgt auf europäischer Ebene also regelmäßig nicht durch jene Organe, die zur Annahme des Gesetzgebungsakts berufen sind.

b) Gesetzesberatung und Gesetzesbeschluss

aa) Erste und zweite Lesung

Im Europäischen Parlament finden ebenfalls bis zu drei Lesungen statt. In erster Lesung legt das Parlament gem. Art. 294 Abs. 3 bis 6 AEUV seinen Standpunkt einschließlich allfälliger Änderungsvorschläge fest. Billigt der Rat den ihm übermittelten Standpunkt des Parlaments, ist der Gesetzgebungsakt in dieser Fassung erlassen. Andernfalls übermittelt der Rat dem Parlament den eigenen abweichenden Standpunkt samt Gründen.

Billigt in der zweiten Lesung (Art. 294 Abs. 7 bis 9 AEUV) das Parlament den Standpunkt des Rates oder äußert sich nicht binnen der Regelfrist von drei Monaten, ist (bzw. gilt) der Gesetzgebungsakt (als) in der vorliegenden Fassung erlassen. Lehnt das Parlament den Standpunkt des Rates dagegen ab, »gilt« der Gesetzgebungsakt gem. Art. 294 Abs. 7 Buchst. b) AEUV als nicht erlassen, d. h. das Vorhaben ist gescheitert. Schlägt das Parlament Änderungen am Standpunkt des Rates vor, geht die geänderte Fassung abermals an Rat und Kommission. Der Rat kann die Änderungen binnen dreier Monate billigen und den

⁶⁶ Jarass/Pieroth Grundgesetz, 12. Aufl 2012, Art 82 Rn 2 m. w. N.

⁶⁷ Guckelberger NVwZ 2007, 406 ff.; Ipsen Staatsrecht I, 25. Aufl 2013, Rn 495 ff.; Morlok/Michael Staatsorganisationsrecht, 2013, Rn 867 ff.; vgl auch Jochum JuS 2013, 586 ff.

⁶⁸ BVerfGE 34, 9, (23 f.); 44, 227 (240); 87, 48 (60).

⁶⁹ Vgl BVerfGE 48, 1 (18 f.).

⁷⁰ Degenhart Staatsrecht I, 28. Aufl 2012, Rn 251.

⁷¹ Eine Ausnahme nach Art 294 XV AEUV sieht z. B. Art 76 AEUV für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen vor.

Gesetzgebungsakt so erlassen. Tut er das nicht, kommt es auch auf Unionsebene zum Vermittlungsverfahren.

bb) Vermittlung und dritte Lesung

In seiner Zusammensetzung entspricht der Vermittlungsausschuss des Art. 294 Abs. 10 AEUV insofern dem Vermittlungsausschuss des Art. 77 Abs. 2 GG i. V. m. § 1 GOVA, als dass er zu gleichen Teilen aus Mitgliedern des Rats und des Parlaments gebildet wird. Dem Teilnahmerecht der Mitglieder der Bundesregierung gem. § 5 GOVA entsprechend nimmt auch die Kommission gem. Art. 294 Abs. 11 AEUV an den Arbeiten des Vermittlungsausschusses teil. Kann dabei binnen sechs Wochen kein gemeinsamer Entwurf von Rat und Parlament erarbeitet werden, »gilt« der Gesetzgebungsakt gem. Art. 294 Abs. 12 AEUV als (endgültig) nicht erlassen. Billigt der Vermittlungsausschuss dagegen fristgerecht einen gemeinsamen Entwurf, haben Rat und Parlament gem. Art. 294 Abs. 13 Satz 1 AEUV abermals sechs Wochen Zeit, den Gesetzgebungsakt zu beschließen. Das geschieht in dritter Lesung. Parallel zu dem oben dargestellten Problem stellt sich auch hier die Frage, welcher Spielraum im Vermittlungsausschuss besteht. Entsprechend der oben dargestellten Lösung lässt sich auch auf europäischer Ebene argumentieren, dass eine im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der Kommission grundlegende Änderung des Entwurfs unzulässig sei, da sie das Initiativmonopol der Kommission unterlaufe⁷². Andererseits ist dieses Argument keineswegs zwingend. Denn gem. Art. 294 Abs. 11 AEUV »ergreift« die Kommission im Vermittlungsausschuss ausdrücklich »alle erforderlichen Initiativen«, um einen gemeinsamen Entwurf herbeizuführen. Unterlaufen würde also nicht das Initiativmonopol der Kommission, sondern »nur« die ansonsten einzuhaltenden, soeben beschriebenen Verfahrensschritte der ersten und zweiten Lesung. Unabhängig davon ist der Gesetzgebungsakt erlassen (und gem. Art. 296 UAbs. 2 AEUV mit einer Begründung zu versehen), wenn innerhalb der Fristen das Parlament mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen und der Rat mit qualifizierter Mehrheit zustimmen. Andernfalls ist der Vorschlag endgültig gescheitert.

⁷² Calliess/Ruffert/Kluth EUV/AEUV Kommentar, 4. Aufl, Art 294 AEUV Rn 18; Grabitz/Hilf/Nettesheim/Krajewski/Rösslein Das Recht der Europäischen Union, 50. EL 2013, Art 294 AEUV Rn 73.

cc) Parlamentarische Diskontinuität

Auf europäischer Ebene gibt es ebenfalls einen Grundsatz parlamentarischer Diskontinuität. Er folgt aus Art. 214 Abs. 1, 2 der Geschäftsordnung, die sich das Europäische Parlament gem. Art. 232 UAbs. 1 AEUV gegeben hat. Die Vorschrift lautet:

»Am Ende der letzten Tagung vor den nächsten Wahlen gelten ... alle unerledigten Angelegenheiten des Parlaments als verfallen. Zu Beginn jeder Wahlperiode entscheidet die Konferenz der Präsidenten über die ... Anträge der Ausschüsse des Parlaments ..., die Prüfung der unerledigten Angelegenheiten von vorn zu beginnen oder fortzusetzen.«

Im Vergleich zur parlamentarischen Diskontinuität, wie sie § 125 GOBT vorsieht, fallen zwei Unterschiede ins Auge: Zum einen ist das Europäische Parlament wegen der Möglichkeit, vom Diskontinuitätsgrundsatz Ausnahmen zuzulassen, nicht grundsätzlich daran gehindert, begonnene Gesetzgebungsverfahren fortzusetzen. Diese Möglichkeit ist nicht neu und wurde im Parlament schon früh als (einzige) Ausnahme vom Diskontinuitätsgrundsatz diskutiert⁷³. Rechtlich gesehen ist zu bedenken, dass – wie dargestellt – das Initiativrecht nicht bei dem Europäischen Parlament liegt, so dass die Geschäftsordnung des Parlaments mit Art. 214 auch die Rechtsstellung anderer Organe (hier insbesondere: der Kommission) betrifft⁷⁴.

c) Gesetzesausfertigung und Gesetzesverkündung

Gesetzgebungsakte der Union unterzeichnen der Präsident des Europäischen Parlaments und der Präsident des Rats. Anschließend werden sie im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht. Unterzeichnung und Veröffentlichung gem. Art. 297 Abs. 1 UAbs. 1, 2 AEUV erfüllen dieselben Aufgaben wie Ausfertigung und Verkündung von Bundesgesetzen gem. Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG.

⁷³ Nachzulesen im Sitzungsbericht des Europäischen Parlaments vom 11. März 1996, ABL Nr. 4–477, 4 ff.

⁷⁴ Unter Geltung des EGV wurde noch eine Kompetenzüberschreitung angenommen: van der Groeben/Schwarze/Haag Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Aufl 2003, Art 192 EGV Rn 10; Grabitz/Hilf/Nettesheim/Hölscheidt Das Recht der Europäischen Union, 50. EL 2013, Art 14 EUV Rn 65.

III. Volksgesetzgebung

1. Volksbegehren und Volksentscheide

Nicht nur die Parlamente erlassen Gesetze, sondern auch die Bürgerinnen und Bürger. Diese Möglichkeit besteht zwar nicht im Bund, der keine Volksgesetzgebung kennt, aber in allen Ländern, wenn es in einer Landesverfassung etwa heißt: »Die Gesetze werden vom Landtag oder durch Volksentscheid beschlossen«⁷⁵.

2. Gesetzesbegriff

Nicht selten steht – von der oben unter I. vorgenommenen Begriffsbestimmung abweichend – geschrieben, formelle Gesetze seien Parlamentsgesetze⁷⁶. Doch das durch die Verfassung formalisierte Gesetzgebungsverfahren, das das formelle Gesetz ausmacht, ist nur typischer-, nicht aber notwendigerweise ein parlamentarisches. Repräsentative Gesetzgebung, d. h. der Erlass eines Gesetzes durch das Parlament⁷⁷, ist nur der eine Teil formeller Gesetzgebung. Der andere Teil ist die Volksgesetzgebung. Hier sind es nicht die Volksvertreter, sondern ist es das Volk selbst, das das Gesetz erlässt. Dabei steht das Volksgesetz dem Parlamentsgesetz im Rang keinesfalls nach⁷⁸. Der Unterschied zwischen Legislativ- und Exekutivakt, der im Begriffspaar formeller und materieller Gesetze zum Ausdruck kommt, und der Grad der demokratischen Legitimation, der mit diesem Unterschied einhergeht, sprechen dafür, ein per Volksentscheid beschlossenes Gesetz, das an die Stelle eines Parlamentsgesetzes tritt, ebenso als formelles Gesetz zu begreifen. Aus den staatsorganisationsrechtlichen folgen grundrechtsdogmatische Argumente: Wenn die Rechtfertigung eines Grundrechtseingriffs auf der Grundlage eines Parlamentsgesetzes gelingen kann⁷⁹, muss dasselbe für ein per Volksentscheid be-

schlossenes Gesetz gelten. Volksgesetze sind Gesetze im formellen Sinn⁸⁰.

3. Volksgesetzgebungsverfahren

a) Gesetzesinitiative

Volksgesetze werden durch Volksbegehren initiiert. Ein Begehren ist die Einbringung eines Entwurfs mittels der Unterstützung eines hinreichend großen Teils des Volks durch Eintragung in Listen⁸¹. Das Volksbegehren ist darauf gerichtet, ein Landesgesetz zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben⁸². Ihm muss ein ausgearbeiteter, mit Gründen versehener Gesetzentwurf zu Grunde liegen⁸³. Bestimmte Fragen können nicht Gegenstand eines Volksgesetzes werden. So sind regelmäßig Gesetze über den Landeshaushalt⁸⁴, über öffentliche Abgaben⁸⁵ sowie über Dienst- und Versorgungsbezüge⁸⁶ ausgenommen. Ob das Volksbegehren zulässig ist, prüfen regelmäßig der Landtag, das Innenministerium oder die Landesregierung⁸⁷. Vorausset-

⁸⁰ Hartmann Volksgesetzgebung und Grundrechte, 2005, S. 170.

⁸¹ Hartmann DVBl 2001, 776 (780); dort auch die folgende, für diesen Beitrag aktualisierte Darstellung des Volksgesetzgebungsverfahrens.

⁸² Art 48 I 1 Nds. Verfassung (NV); Art 71 VfBremen (HB); Art 50 I 1 VfHamburg (HH); § 1 II VoBegG He; Art 60 I 1 VfMecklenburg-Vorpommern (MV); Art 68 I 1 VfNordrhein-Westfalen (NW); Art 109 I Nr 1 VFRheinland-Pfalz (RP); Art 99 I 1 Saarländische (SVf); Art 81 I 1 VfSachsen-Anhalt (SA); § 9 II ThürBVVG.

⁸³ Art 48 I 2 NV; in der Sache ebenso Art 59 II 1 VfBaden-Württemberg (BW); Art 74 II VfBayern (By); § 14 2 BeAbstG; § 6 I 1 VAGBbg; Art 71 VfHB; § 2 II 1 VAbstG HH; Art 124 I 2 VfHessen (He); Art 60 I 2 VfMV; Art 68 I 2 VfNW; Art 109 II 2 VFRP; Art 99 II 1 SVf; vgl Art 71 I 3 SächsVf; § 17 SächsVVVG; Art 81 I 2 VfSA; vgl Art 41 I 2 i. V. m. Art 42 I 1 VfSchleswig-Holstein (SH); § 23 III VAbstG SH; Art 82 I VfThüringen (Th).

⁸⁴ Art 48 I 3 NV; in der Sache ebenso Art 60 VI VfBW; Art 73 VfBy; Art 62 II VfBe; § 5 II VAGBbg; Art 70 II VfHB; Art 50 I 2 VfHH; Art 124 I 3 VfHe; Art 60 II 1 VfMV; Art 68 I 4 VfNW; Art 109 III 3 VFRP; Art 99 I 3 SVf; Art 73 I SächsVf; Art 81 I 3 VfSA; Art 41 II i. V. m. Art 42 I 1 VfSH; Art 82 II VfTh.

⁸⁵ Art 48 I 3 NV; in der Sache ebenso Art 60 VI VfBW; Art 62 II VfBe; § 5 II VAGBbg; Art 70 II VfHB; Art 50 I 2 VfHH; Art 124 I 3 VfHe; Art 60 II 1 VfMV; Art 68 I 4 VfNW; Art 109 III 3 VFRP; Art 99 I 3 SVf; Art 73 I SächsVf; Art 81 I 3 VfSA; Art 41 II i. V. m. Art 42 I 1 VfSH; Art 82 II VfTh.

⁸⁶ Art 48 I 3 NV; in der Sache ebenso Art 60 VI VfBW; Art 62 II VfBe; § 5 II VAGBbg; Art 70 II VfHB; Art 50 I 2 VfHH; Art 124 I 3 VfHe; Art 60 II 1 VfMV; Art 68 I 4 VfNW; Art 109 III 3 VFRP; Art 99 I 3 SVf; Art 73 I SächsVf; Art 81 I 3 VfSA; Art 41 II i. V. m. Art 42 I 1 VfSH; Art 82 II VfTh.

⁸⁷ Art 48 II 1 Hs. 1 NV; in der Sache ebenso § 25 I 1 VAbstG BW; Art 80 I i. V. m. 51 ByLWG; § 7 I 1 BeAbstG; Art 22 III 4 VfBrandenburg (Bb); § 9 IV VAGBbg; § 12 I VolksentG HB; § 3 III 1 VoBegG He; Art 60 II 2 VfMV; Art 68 I 5 VfNW; § 64 I 1 LWahlG RP; Art 99 III 1 SVf; § 21 Satz 1 Sächs VVVG; Art 81 II VfSA; Art 42 I 3 VfSH; § 11 I ThürBVVG.

⁷⁵ Zu den Unterschieden in der Ausgestaltung vgl Hartmann DVBl 2001, 776 ff., mit einer Synopse.

⁷⁶ Vgl nur Jesch Gesetz und Verwaltung, 2. Aufl 1968, 9; Kloepfer Verfassungsrecht I, 2011, § 10 Rn 96 f.; Pieroth/Schlink/Poscher/Kingreen Grundrechte, 29. Aufl 2013, Rn 273.

⁷⁷ Degenhart Staatsrecht I, 28. Aufl 2012, Rn 139; Jarass/Pieroth Grundgesetz, 12. Aufl 2012, Art 76 Rn 1; Morlok/Michael Staatsorganisationsrecht, 2013, Rn 892.

⁷⁸ Vgl Paus/Schmidt JA 2012, 48 (50 f.) mwN; das Rangverhältnis ist umstr.

⁷⁹ Vgl Pieroth/Schlink/Poscher/Kingreen Grundrechte, 29. Aufl 2013, Rn 274.

zung für die Zulässigkeit ist, dass das Volksbegehren von einem hinreichend großen Teil der Wahlberechtigten unterstützt wird⁸⁸. Wie viele Wahlberechtigte erforderlich sind, ist teils absolut, teils relativ festgeschrieben. Das Quorum liegt im Median bei zehn Prozent⁸⁹.

b) Gesetzesberatung und Gesetzesbeschluss

Über den volksbegehrten Gesetzentwurf berät zunächst die Volksvertretung. Wenn der Landtag den Gesetzentwurf ohne (wesentliche) Änderungen annimmt, folgen Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes (unten c). Tut der Landtag das nicht, ist das Volk aufgerufen, per Volksentscheid selbst über das Gesetz zu beschließen⁹⁰. In der Zeit bis zur Abstimmung besteht Gelegenheit zur »öffentlichen Information und Diskussion über den Gegenstand des

⁸⁸ 80.000 Stimmberechtigte: Art 77 III 1 VfBb; 120.000 Wahlberechtigte: Art 60 I 3 VfMV; 300.000 Stimmberechtigte: Art 109 III 1 VFRP; 450.000 oder fünfzehn Prozent Stimmberechtigte: Art 72 II 1 SächsVf; fünf Prozent: § 16 I 1 VAbstG HH; Art 42 I 5 VfSH; sieben Prozent: Art 63 I 2 VfBe; acht Prozent: Art 68 I 7 VfNW; Art 82 V 2 VfTh (Amtsauslegung); zehn Prozent: Art 74 I VfBy; Art 70 I Buchst. d VfHB; Art 48 III 1 NV; Art 82 V 2 VfTh (freie Sammlung); elf Prozent: Art 81 I 4 VfSA; ein Sechstel: Art 59 II 2 VfBW; zwanzig Prozent: Art 124 I 1 VfHe; Art 99 II 3 SVf.

⁸⁹ Der Median, auch Zentralwert, ist der Mittelwert der Lage in einer nach Größe geordneten Menge, also das Element in der Mitte der Reihe. Bei diesem Verfahren fallen im Gegensatz zum Durchschnitt, dem arithmetischen Mittelwert, »Ausreißer« nicht so stark ins Gewicht, und das Ergebnis ist meist ein Wert, der in der Menge der Daten auch vorkommt. Beispiel: Die Studiendauer dreier Probanden sei 6, 8 und 16 Semester. Die Studiendauer beträgt im Durchschnitt 10 Semester und im Median 8.

⁹⁰ Art 49 I 1 NV; Art 60 I 1 VfBW; Art 74 V 1 VfBy; Art 62 III 2 VfBe; Art 78 I 1 VfBb; § 1 Nr 4 VolksentG HB; Art 50 III 3 VfHH; vgl Art 124 II 2 VfHe; Art 60 III 1 VfMV; Art 68 II 2 VfNW; Art 109 IV 1 VFRP; Art 100 I 1 SVf; § 16 I Sächs VVVG; Art 81 III 1 VfSA; Art 42 II 1, 3 VfSH; Art 82 VII 2 VfTh.

Volksentscheid⁹¹. Einem Volksentscheid unterworfenen Gesetze werden damit doppelt beraten, im Landtag wie im Volk.

Der Beschluss eines Volksgesetzes heißt Volksentscheid. Der Entscheid ist die Abstimmung der Stimmberechtigten über den Entwurf⁹². Ein Gesetz ist auf diese Weise beschlossen, wenn zweierlei zusammenkommt: Zum einen muss der Entwurf, wie im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren auch, in der Abstimmung die Mehrheit bekommen. Zum andern aber muss diese Mehrheit, wie im parlamentarischen Verfahren die Ausnahme, zugleich einen bestimmten Anteil der Stimmberechtigten ausmachen. Das ist das sog. Zustimmungsquorum. Es beträgt meist ein Viertel⁹³.

c) Gesetzesausfertigung und Gesetzesverkündung

Die Ausfertigung und Verkündung von Volksgesetzen unterscheidet sich nicht von der Ausfertigung und Verkündung von Landtagsgesetzen. Die Ausfertigung übernimmt regelmäßig der Landtagspräsident, für die Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt ist der Ministerpräsident zuständig.

⁹¹ Art 72 III 1 SächsVf; vgl auch Art 50 I NV a.E.

⁹² Hartmann DVBl 2001, 776 (783).

⁹³ Art 49 II 1 NV; Quoren, die nicht ein Viertel betragen finden sich der Norm nachgestellt in Klammern: Art 60 V 2 VfBW (ein Drittel); Art 63 II 3 VfBe; Art 78 II 2 VfBb; Art 72 I VfHB (20%); Art 50 III 13 VfHH (20%); § 22 II 1 VaG MV (ein Drittel); Art 68 IV 2 VfNW (15%); Art 109 IV 3 a.E. VFRP; Art 100 III SVf (50%); Art 81 III 2 VfSA; Art 42 IV 1 VfSH; Art 82 VII 3 VfTh; bei einfachen Gesetzen ohne Zustimmungsquorum: Bayern (Art 79 I Nr 1 ByLWG), Hessen (Art 124 III 2 VfHe), Sachsen (Art 73 IV 2 SächsVf) sowie Hamburg, mit einem besonderen Quorum sofern der Volksentscheid parallel zu einer Bürgerschafts- oder Bundestagswahl stattfindet (Art 50 III 10 VfHH).