

Staatsrecht I

Schmidt

4., überarbeitete Auflage 2019
ISBN 978-3-406-72883-9
C.H.BECK

- e) Art. 3 II 1 NdsV bestimmt „Die im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland festgelegten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte sind Bestandteil dieser Verfassung.“
- f) Das Versammlungsgesetz nach der Föderalismusreform.

a) bis e) Es handelt sich jeweils um Landesrecht. Zur Abgrenzung kommt es nicht auf die Ermächtigungsgrundlage, sondern auf die erlassende Stelle an. Dabei kann es wie in Fall e) ausnahmsweise auch zu inhaltlichen Doppelnormierungen kommen.

f) Gemäß Art. 125a I 1 GG gilt das Versammlungsgesetz als Bundesrecht fort, bis es nach Art. 125a I 2 GG durch Landesrecht ersetzt wird.

306. Gleichlautende Bundes- und Landesgesetze

Der Bund und ein Land verabschieden gleichlautende Gesetze. Welches ist gültig?

Dies hängt von der jeweiligen Regelungsmaterie ab. Im Bereich ausschließlicher Bundesgesetzgebungskompetenzen (Art. 71; 73 GG) ist das Bundesgesetz gültig, im Bereich ausschließlicher Landesgesetzgebungskompetenzen (Art. 30; 70 GG) ist das Landesgesetz gültig. Im Bereich konkurrierender Bundesgesetzgebungskompetenzen (Art. 72; 74 GG) ist danach zu differenzieren, ob eine Abweichungskompetenz nach Art. 72 III GG besteht. Besteht keine Abweichungskompetenz, kommt es auf den Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens der Gesetze an: Trat zuerst das Bundesgesetz in Kraft, fehlt dem Land von vornherein die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 72 I GG. Trat zuerst das Landesgesetz in Kraft, wird dieses durch das später in Kraft tretende Bundesgesetz nach Art. 31 GG „gebrochen“, dh unwirksam (str.). Besteht eine Abweichungsmöglichkeit des Landes nach Art. 72 III GG nF, ist noch ungeklärt, ob danach auch gleichlautende landesrechtliche Regelungen gestattet sind.

307. Partielles Bundesrecht

- a) Was versteht man unter partiellem Bundesrecht und wie ist es ursprünglich entstanden?
- b) Kann auch weiterhin partielles Bundesrecht entstehen?

a) Dabei handelt es sich um Bundesrecht, welches nur in einem Teil des Bundesgebietes gilt. Es ist in Fortgeltung vorkonstitutionellen Rechts nach Art. 124 und Art. 125 GG entstanden, wie sich aus der Formulierung „innerhalb seines Geltungsbereiches“ ergibt.

b) Ja. Grundsätzlich hat zwar der Bundesgesetzgeber wegen der durch Art. 124; 125 GG angestrebten Rechtseinheit und seiner Bindung an den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 I GG einheitliche Regelungen für das gesamte Bundesgebiet zu

erlassen. Durch die seit der Föderalismusreform den Ländern in Art. 72 III GG eröffnete Abweichungsmöglichkeit kann allerdings nunmehr partielles Bundesrecht (in den nicht abweichenden Ländern) erneut entstehen.

b) Gesetzgebungsverfahren

Literatur: *Bäumrich/Fadavian*, Grundfälle zu den Gesetzgebungsverfahren, JuS 2017, 1067–1073; *Ericksen*, Bund und Länder im Bundesstaat des Grundgesetzes, Jura 1986, 337–344; *ders.*, Die Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen nach Art. 84 Abs. 1, 85 Abs. 1 GG, Jura 1998, 494–499; *Hebeler*, Die Einbringung von Gesetzesvorlagen gemäß Art. 76 GG, JA 2017, 413–418; *ders.*, Die Beschlussfassung von Gesetzesvorlagen sowie die Mitwirkung des Bundesrates an der Gesetzgebung gem. Art. 77 GG, JA 2017, 484–490; *Hellenthal*, Zur verfassungsrechtlichen Überprüfung von Entscheidungen des Bundes vor ihrem Erlaß, Jura 1989, 169–178; *Hobe*, Gesetzgebungsverfahren, Sicherung der Verfassung und Notstandsverfassung, JA 1995, 575–577; *Kloepfer*, Das Gesetzgebungsverfahren nach dem Grundgesetz, Jura 1991, 169–175; *Kunig*, Der Bundespräsident, Jura 1994, 217–222; *Nolte/Tams*, Das Gesetzgebungsverfahren nach dem Grundgesetz, Jura 2000, 158–164; *Winterhoff*, Verfahren der Bundesgesetzgebung, JA 1998, 666–671.

308. Gesetzesinitiativrecht

Was bedeutet das Gesetzesinitiativrecht?

Das Gesetzesinitiativrecht ist das Recht, den gesetzgebenden Körperschaften einen textlich ausformulierten Gesetzentwurf zu unterbreiten und so das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren einzuleiten. Siehe *Schürmann*, Grundlagen und Prinzipien des legislatorischen Einleitungsverfahrens nach dem Grundgesetz, 1987.

309. Einzelfälle zum Gesetzesinitiativrecht

Welche der folgenden Stellen ist Gesetzesinitiativberechtigt:

- a) der Bundeskanzler?
- b) der Bundesjustizminister?
- c) die Bundesregierung?
- d) die Fraktion F im Bundestag?
- e) der Abgeordnete A?
- f) 50 Abgeordnete verschiedener Fraktionen?
- g) die Landesregierung L?
- h) der Bundesrat?
- i) das Bundesverfassungsgericht?
- j) der Bürger B?
- k) das Staatsvolk?

a) bis c) Nur die Bundesregierung als Kollegialorgan ist Gesetzesinitiativberechtigt, weder der Kanzler noch der einzelne Bundesminister alleine. Die Vorlagen der Bundesregierung werden nach Art. 76 II 1 GG durch den Bundeskanzler mittels eines an den Präsidenten des Bundesrates gerichteten Schreibens dem Bundesrat zur Stellungnahme zugeleitet (sog. erster Durchgang). Nach Ablauf der in Art. 76 II

GG bestimmten Fristen wird die Vorlage dann versehen mit der Stellungnahme des Bundesrates durch die Bundesregierung dem Bundestag zugeleitet.

d) bis f) Außerdem können Vorlagen aus der „Mitte des Bundestages“ eingebracht werden. Danach ist sowohl jede Fraktion initiativberechtigt als auch jeder fraktionsübergreifende Zusammenschluss von wenigstens 5 % der Bundestagsabgeordneten. Umstritten ist, ob auch weniger als 5 % der Abgeordneten, im Extremfall gar nur ein einzelner, einen Gesetzentwurf einbringen dürfen. Der Wortlaut des Art. 76 I, Var. 2 GG lässt dies scheinbar zu, auch die Funktion der Abgeordneten nach Art. 38 I 2 GG spricht dafür. Indes soll die Funktionsfähigkeit des Parlaments gewahrt werden, so dass der Bundestag sich nicht mit von vornherein aussichtslosen Entwürfen zu beschäftigen hat. Wie der Vergleich der 2. Var. des Art. 76 I GG mit den anderen beiden Varianten erhellt, sind daher nur Kollegialorgane bzw. Verbindungen mehrerer Abgeordneter initiativberechtigt.

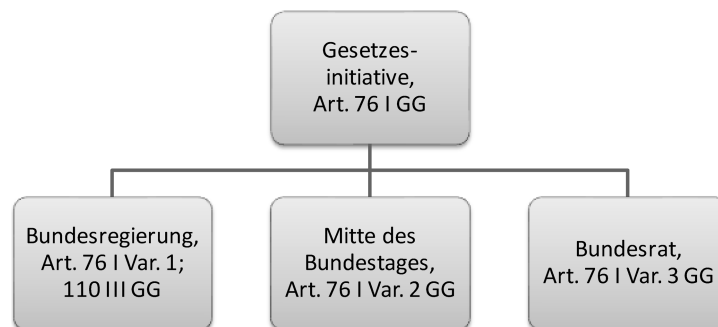
g) und h) Nur der Bundesrat als Kollegialorgan ist initiativberechtigt. Die Landesregierung L muss daher zuvor einen entsprechenden Beschluss des Bundesrates erwirken (Art. 52 III 1 GG).

i) Nein. Das BVerfG ist nicht Gesetzesinitiativberechtigt. Durch Appellentscheidungen und bloße Unvereinbarkeitserklärungen fordert es jedoch die gesetzgebenden Körperschaften zur Herstellung einer der Verfassung entsprechenden Lage und damit zum Tätigwerden auf.

j) Nein. Ein einzelner Bürger ist nicht Gesetzesinitiativberechtigt. Er kann jedoch im Wege des Petitionsrechts (Art. 17 GG) Bitten und Beschwerden dem Parlament unterbreiten und auf diese Weise seinen Gesetzesvorschlag zur Kenntnis bringen.

k) Weit überwiegend nicht, denn ein Volksbegehren oder eine Volksinitiative sind dem Grundgesetz grds. fremd. Zu Ausnahmen bei der Neugliederung des Bundesgebietes siehe Art. 29 GG.

Übersicht 12: Gesetzesinitiativrecht



310. Sonderfälle des Gesetzesinitiativrechts

- a) Wer kann den Entwurf des Haushaltsgesetzes in den Bundestag einbringen?
- b) Wem kommt das Verfassungsinitiativrecht zu, dh das Recht, Entwürfe zur Verfassungsänderung zu unterbreiten?

a) Nur die Bundesregierung kann den Entwurf des Haushaltsgesetzes einbringen, das ergibt sich aus Art. 110 III; 113 I 1 GG.

b) Die Verfassungsänderung geschieht durch Gesetz (Art. 79 I 1 GG) und das Verfassungsinitiativrecht stellt daher einen Unterfall des Gesetzesinitiativrechts (Art. 76 I GG) dar; insoweit bestehen keine Besonderheiten.

311. Zuleitung von Gesetzentwürfen

Wem sind Gesetzentwürfe a) der Bundesregierung b) des Bundesrates zuerst zuzuleiten?

a) Gesetzentwürfe der Bundesregierung sind gemäß Art. 76 II 1 GG zunächst dem Bundesrat zuzuleiten und werden dann mit dessen Stellungnahme versehen an den Bundestag weitergeleitet.

b) Gesetzentwürfe des Bundesrates sind nach Art. 76 III 1 GG zunächst der Bundesregierung zuzuleiten und dann zusammen mit deren Stellungnahme an den Bundestag zu übermitteln.

312. Gleichzeitige Einbringung eines Gesetzentwurfs bei Bundestag und Bundesrat

Aus welchem Grund werden vielfach gleichlautende Gesetzesentwürfe der Bundesregierung und der diese tragenden Fraktionen gleichzeitig in die gesetzgebenden Körperschaften eingebracht?

Dieses dient der Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens, da zur gleichen Zeit der Gesetzentwurf der Bundesregierung nach Art. 76 II 1 GG im Bundesrat und derjenige der Fraktionen gemäß Art. 76 I GG im Bundestag behandelt werden können. Dieses Verfahren ist vom Grundgesetz nicht vorgesehen, widerspricht ihm aber auch nicht, da die verfassungsmäßigen Rechte von Bundestag und Bundesrat gewahrt bleiben.

313. Verfahrensstufen der Entstehung eines Gesetzes

- a) In den Fernsehnachrichten heißt es, dass auf Initiative der zuständigen Bundesministerin der Entwurf eines neuen Jugendschutzgesetzes diskutiert

wird. Lässt sich auf Grund dieser Meldung erkennen, wie weit das Gesetzgebungsverfahren gediehen ist?

b) Welche Verfahrensstufen der Entstehung eines Gesetzes, das auf Initiative der Bundesregierung zustande kommt, lassen sich unterscheiden?

a) Kaum. Bei Gesetzentwürfen, die – wie hier – nicht auf Initiative des Bundesrates oder des Bundestages entstehen, lassen sich bei der regierungsinternen Willensbildung wenigstens drei Stadien unterscheiden: (1) Als Arbeitsentwurf bezeichnet man den im federführenden Ministerium erarbeiteten Entwurf, der Grundlage der regierungsinternen Abstimmung ist; der Arbeitsentwurf ist nicht zur Verbreitung in der Öffentlichkeit bestimmt. (2) Der Referentenentwurf ist die Grundlage für die nach § 47 GGO vorgesehene Anhörung von Ländern und Verbänden; damit ein Arbeitsentwurf zum Referentenentwurf wird und der Öffentlichkeit im Wortlaut bekannt wird, bedarf es regelmäßig der Zustimmung der anderen Bundesressorts. (3) Zum Regierungsentwurf wird ein Gesetzentwurf, wenn er vom Bundeskabinett beschlossen wurde. Erst der Regierungsentwurf ist Gegenstand der parlamentarischen Beratungen.

b) Es lassen sich folgende Verfahrensstufen unterscheiden: Arbeitsentwurf; Referentenentwurf; Kabinettsvorlage; Gesetzesinitiative der Bundesregierung (Regierungsentwurf); Bundesrat, erster Durchgang; Bundestag; Bundesrat, zweiter Durchgang; Gegenzeichnung; Ausfertigung; Verkündung; In-Kraft-Treten.

314. Rechtsfolgen fehlenden Gesetzesinitiativrechts

Welche Rechtsfolgen treten ein, wenn ein unzuständiger Initiativberechtigter tätig wurde?

Der Bundestag braucht sich mit dem Gesetzentwurf nicht zu befassen. Hat der Bundestag dennoch das parlamentarische Verfahren eingeleitet und gar einen entsprechenden Gesetzesbeschluss gefasst, so wird der Verstoß gegen Art. 76 I GG geheilt.

315. Behandlung von Gesetzesvorlagen im Bundestag

Wie werden Gesetzesvorlagen im Bundestag behandelt?

Aus Art. 42 I 1 GG ist zu entnehmen, dass der Bundestag öffentlich „verhandelt“, dh Gesetze nur nach Beratung im Plenum verabschiedet werden können. Art. 77 I 1 GG beschränkt sich auf den Satz, dass Bundesgesetze vom Bundestage beschlossen werden, wobei gemäß Art. 42 II 1 GG grds. die Mehrheit der abgegebenen Stimmen ausreichend ist. Das eigentliche Verfahren zwischen Einbringung der Gesetzesvorlage beim Bundestag und Gesetzesbeschluss gemäß Art. 77 I GG ist dagegen in der Geschäftsordnung des Bundestages geregelt. Nach §§ 78 bis 86 GOBT werden Gesetzentwürfe vom Bundestag in drei Lesungen beraten. Zwischen erster und zweiter Lesung findet eine Behandlung der Vorlagen im zuständigen

Bundestagsausschuss statt, die mit einer Beschlussempfehlung und einem Bericht endet. Auch nach der zweiten und dritten Lesung ist eine weitere Beteiligung von Ausschüssen möglich (vgl. §§ 82 III; 85 II GOBT). Mit der Schlussabstimmung (§ 86 GOBT) wird das Gesetz verabschiedet und das Gesetzgebungsverfahren innerhalb des Bundestages (zumindest vorerst) beendet.

316. Anzahl der Lesungen

Ein Gesetz wird nach nur einer Lesung im Bundestag verabschiedet. Ist das Gesetz wirksam?

Ja. Der Verstoß gegen § 78 GOBT ist wie jeder andere Geschäftsordnungsverstoß auch ohne Einfluss auf die Wirksamkeit des Gesetzes. Etwas anderes gilt nur, wenn die Geschäftsordnung ihrerseits eine Bestimmung des Grundgesetzes wiederholt. Aber auch in diesem Fall ergibt sich die Unwirksamkeit des Gesetzes letztlich nicht aus dem Geschäftsordnungsverstoß, sondern aus dem Verstoß gegen die entsprechende Grundgesetzbestimmung. Siehe *Gröpl*, LKV 2004, 448 ff.

317. Rechtsfolgen von Verfahrensverstößen

Führt jeder Verstoß gegen eine Vorschrift des Grundgesetzes über das Gesetzgebungsverfahren zur Unwirksamkeit des Gesetzes?

Nein. Es ist zwischen zwingenden Verfahrensvorschriften und bloßen Ordnungsvorschriften zu unterscheiden. Verstöße gegen zwingende Verfahrensvorschriften wie Art. 77 I 2 GG ziehen die Unwirksamkeit nach sich, Verstöße gegen bloße Ordnungsvorschriften wie Art. 76 I GG sind entweder von vornherein unbeachtlich oder können geheilt werden.

318. Form der Beteiligung des Bundesrates

Welche beiden Arten von Gesetzen kann man nach der notwendigen Beteiligung des Bundesrates unterscheiden und wie wird insofern verfahren?

Man kann Einspruchs- und Zustimmungsgesetze unterscheiden. Ein Einspruchsgesetz kommt zustande, wenn der Bundesrat nicht binnen drei Wochen nach Eingang des Gesetzesbeschlusses des Bundestages die Durchführung eines Vermittlungsverfahrens beantragt oder – wenn der Bundesrat das Vermittlungsverfahren durchführen lässt – nicht binnen zwei Wochen nach Abschluss desselben Einspruch einlegt (Art. 77 II 1, III; 78 GG), den Einspruch zurücknimmt (Art. 78 GG), oder der Einspruch vom Bundestag überstimmt wird (Art. 77 IV; 78 GG). Ein Zustimmungsgesetz kommt hingegen nur zustande, wenn der Bundesrat zustimmt (Art. 77 II, IIa; 78 GG). Man kann sagen, bei einem Einspruchsgesetz habe der Bundestag das letzte Wort, bei einem Zustimmungsgesetz der Bundesrat.

319. Einspruchs- und Zustimmungsgesetze

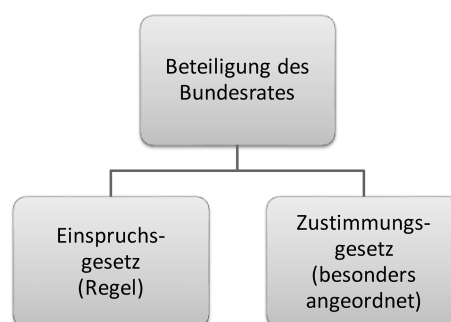
Wonach entscheidet sich, ob ein Gesetz Einspruchs- oder Zustimmungsgesetz ist?

Dafür gibt es keine allgemeine Regel, insb. gilt nicht der Satz, dass alle Gesetze, die im Schwerpunkt Belange der Länder berühren, Zustimmungsgesetze seien. Vielmehr ist in jedem Einzelfall nach einem im Grundgesetz verankerten besonderen Zustimmungserfordernis zu forschen. Zustimmungserfordernisse finden sich unter anderem in Art. 23 I 2, 3; 29 VII 2; 73 II; 74 II; 79 II; 84 I 6, V; 85 I; 87e V; 87f I; 91a II 1; 104a IV, V 2, VI 4; 105 III; 107 I 2; 108 II 2, IV 1, IVa 1, V 2; 109 IV, V 3 GG. Verlangt das Grundgesetz nicht ausdrücklich eine Zustimmung des Bundesrates, handelt es sich um ein Einspruchsgesetz.

320. Regel-Ausnahme-Verhältnis beider Gesetzesarten

Was ist der Regelfall, Einspruchs- oder Zustimmungsgesetz?

Nach der Ursprungsfassung des Grundgesetzes waren Einspruchsgesetze die Regel, nach über 60 Grundgesetzänderungen, die zur Verankerung immer weiterer Zustimmungserfordernisse des Bundesrates führten, hatte dieses Verhältnis sich inzwischen umgekehrt. Diese weiteren Zustimmungserfordernisse betrafen oftmals Materien, für die ursprünglich eine Landeszuständigkeit begründet war. Das Zustimmungserfordernis sollte in diesen Fällen als Kompensation für das Abwandern der Kompetenz auf die Bundesebene dienen. Im Rahmen der Föderalismusreform I wurde unter anderem Art. 84 I GG neu gefasst, um den Anteil der Zustimmungsgesetze zu reduzieren.

Übersicht 13: Einspruchs- und Zustimmungsgesetze

321. Kollision zwischen Einspruchs- und Zustimmungsgesetz

Welche Regelung geht vor – ein älteres Zustimmungsgesetz oder ein jüngeres Einspruchsgesetz?

Zustimmungsgesetze nehmen keinen höheren Rang als Einspruchsgesetze ein, sodass der Grundsatz *lex superior derogat legi inferiori* hier nicht eingreift. Sie stehen normhierarchisch auf gleicher Stufe. Daher geht nach dem Grundsatz *lex posterior derogat legi priori* das Einspruchsgesetz als jüngeres Gesetz vor.

322. Zustimmungsgesetze und Natur der Sache

- a) Warum sind Gesetze auf Grundlage einer Kompetenz kraft Natur der Sache nicht zustimmungsbedürftig?
- b) Gibt es auch Zustimmungsgesetze kraft Natur der Sache?
- c) In welchem Fall wäre trotz einer Verbandskompetenz kraft Natur der Sache von einer Zustimmungsbedürftigkeit auszugehen?

a) Bei der Kompetenz kraft Natur der Sache handelt es sich um eine ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Eine Zustimmungspflicht des Bundesrates muss aber im Grundgesetz ausdrücklich angeordnet sein.

b) Nein. Die Kompetenz kraft Natur der Sache betrifft nur die Verbandskompetenz des Bundes, nicht aber die Organkompetenz des Bundesrates. Es existiert keine Kategorie von Gesetzen, die denotwendig nur unter Zustimmung des Bundesrates verabschiedet werden können; insb. reicht dafür eine besondere Länderbetreffenheit nicht aus.

c) Es ist denkbar, dass ein Bundesgesetz mehrere Regelungen umfasst, von denen wenigstens eine auf einer geschriebenen Gesetzgebungskompetenz beruht, welche unter Zustimmungsvorbehalt steht, und eine andere Regelung nur kraft Natur der Sache zu rechtfertigen ist. In diesem Fall löst die eine zustimmungsbedürftige Regelung die Zustimmungsbedürftigkeit des gesamten Gesetzes aus.

323. Mehrdeutiger Begriff des Zustimmungsgesetzes

Ist das Zustimmungsgesetz zu einem völkerrechtlichen Vertrag stets zustimmungsbedürftig?

Nein. Hier sind zwei verschiedene Begriffe des Zustimmungsgesetzes zu unterscheiden: Zum einen das Zustimmungsgesetz im Sinne des Art. 77 IIa GG, zum anderen das Zustimmungsgesetz nach Art. 59 II 1 GG. Beide beziehen sich auf verschiedene Gegenstände. Während das Zustimmungsgesetz nach Art. 77 IIa GG die von anderen Vorschriften des Grundgesetzes geforderte Zustimmung des Bundesrates betrifft, handelt Art. 59 II 1 GG von der Zustimmung des Bundestages zu einem von der Exekutive abgeschlossenen Vertrag. Der Bundesrat muss nach Art. 59 II 1