



Deutscher Bundestag

Stichwort

Gesetzgebung

Von der Idee zum Gesetz





Gesetze regeln das Leben in einer Gemeinschaft. Sie sorgen dafür, dass die Rechte und Pflichten in einer Gesellschaft gerecht verteilt sind und auch eingehalten werden, sowohl von Bürgerinnen und Bürgern als auch vom Staat selbst. Daher ist es wichtig, die Gesetzgebung einer zuverlässigen und durch das ganze Volk legitimierten Institution anzuvertrauen. In Deutschland übernimmt der Bundestag diese wichtige Aufgabe. Bevor aber aus der Idee, also der Gesetzesinitiative, schließlich ein Gesetz wird, das für alle Menschen in Deutschland verbindlich ist, müssen viele Arbeitsschritte durchlaufen sowie etliche Institutionen und Fachleute mit einbezogen werden.

- 4 **Wozu braucht man überhaupt Gesetze?**
- 5 Was sind Gesetze?
- 6 Warum gibt es so viele Gesetze, und warum sind sie oft so kompliziert?
- 9 Geschichte der Gesetzgebung in Deutschland

- 12 **Wer ist zuständig bei der Gesetzgebung – Bund oder Länder?**
- 14 Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes
- 15 Konkurrierende Gesetzgebung
- 17 Ungeschriebene Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes
- 18 Ausschließliche Gesetzgebung der Länder

Inhalt

22	Das Einleitungsverfahren	
24	Gesetzesentwürfe der Bundesregierung	
28	Gesetzesentwürfe des Bundesrats	
29	Gesetzesentwürfe aus der Mitte des Bundestages	
32	Das Hauptverfahren	
34	Die „Erste Lesung“	
35	Die Beratungen in den Ausschüssen	
37	Die „Zweite Lesung“	
38	Die „Dritte Lesung“	
39	Die Schlussabstimmung im Bundestag	
40	Der „Zweite Durchgang“ im Bundesrat	
46	Das Abschlussverfahren	
47	Gegenzeichnung durch die Bundesregierung	
47	Ausfertigung durch den Bundespräsidenten	
49	Das Gesetz wird verkündet und tritt in Kraft	
50	Der Vermittlungsausschuss – ein Sonderfall	
52	Die Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses	
52	Die Arbeitsweise des Vermittlungsausschusses	
54	Ergebnisse des Vermittlungsverfahrens	
58	Anhang	
60	Statistik über die beim Bundestag eingebrachten und dort verabschiedeten Gesetzesvorhaben	
62	Informationen im Internet	
64	Literatur (Auswahl)	
66	Register	

Gesetze bestimmen das Leben und Miteinander der Menschen. Sie sind allgemeine Regeln, die für alle Menschen in Deutschland verbindlich sind. Deshalb werden Gesetze auch in der deutschen Volksvertretung debattiert und beschlossen: im Deutschen Bundestag.

Wozu braucht man überhaupt Gesetze?

Jedes Gemeinwesen braucht Regeln, nach denen es bestehen und sich entwickeln kann. Damit Menschen in geordnetem Miteinander leben können, müssen Interessenkonflikte ausgeglichen werden. Die allgemein geltenden Regeln binden alle Bürger gleichermaßen, und manchmal beschränken sie sie auch in ihrer freien Entfaltung, wenn dies zum Schutz der Mitbürger nötig ist. Diese Regeln legen aber auch den Handlungsrahmen des Staates gegenüber dem Bürger fest und stellen sicher, dass der Staat nicht zu stark in die Rechte der Bürger eingreift. Gesetze sind vom Staat erlassene „Rechtsnormen“, die die Bürger und auch der Staat selbst befolgen müssen. Durch die Gesetzgebung kann die Politik also die Lebensverhältnisse der Bürger gestalten. Daher ist die Gesetzgebung die wichtigste Aufgabe des Bundestages. Und das steht auch im Grundgesetz: In Artikel 77 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) heißt es: „Die Bundesgesetze werden vom Bundestage beschlossen.“ Zwar dürfen und sollen an der Erarbeitung des Inhalts eines Gesetzes viele mitwirken.

Weil es aber um Regeln geht, die für das ganze Volk verbindlich sind, müssen diese Regeln von der Volksvertretung behandelt und beschlossen werden – also von denjenigen, die dafür vom Volk gewählt wurden. Über die Einhaltung der Gesetze wachen dann die Gerichte.

Was sind Gesetze?

Gesetze steuern und gestalten gesellschaftliche Verhältnisse. Sie regeln zum Beispiel das Wirtschaftsleben, die sozialen Sicherungssysteme oder den Datenschutz. Sie schaffen Rechte und damit Begünstigungen für betroffene Bürger; Kindergeld, Sozialhilfe oder Arbeitslosengeld sind dafür gute Beispiele. Gesetze schaffen aber auch Pflichten und damit Belastungen: Wer verpflichtet ist, Steuern zu zahlen, ist beispielsweise per Gesetz einer Belastung ausgesetzt.

Warum gibt es so viele Gesetze, und warum sind sie oft so kompliziert?

Da Gesetze auch die Voraussetzungen und Grenzen staatlicher Eingriffe in die Freiheit und in das Eigentum der Bürger regeln, schützen sie auch vor staatlicher Willkür.

Formelle Bundesgesetze entstehen in einem Verfahren, das im Grundgesetz vorgeschrieben ist. Darüber hinaus gibt es Rechtsnormen, die nicht dieses Gesetzgebungsverfahren durchlaufen. Auch sie werden als „Gesetze im materiellen Sinne“ bezeichnet. Dazu gehören beispielsweise Rechtsverordnungen, die von der Bundesregierung oder von einer Landesregierung aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung erlassen werden, oder Satzungen, die juristische Personen des öffentlichen Rechtes, zum Beispiel Gemeinden oder Universitäten, im Rahmen der ihnen gesetzlich eingeräumten Autonomie aufstellen.

Neue Gesetze werden beinahe jeden Monat erlassen und bereits existierende ebenso häufig ergänzt, geändert, gekürzt oder gestrichen. Die Zahl der Gesetze in der Bundesrepublik Deutschland ist überwältigend und steigt stetig.

Schon vor fast 300 Jahren hat der französische Rechtsgelehrte >Charles Louis de Montesquieu in seinem Werk „Vom Geist der Gesetze“ dem Gesetzgeber Folgendes ans Herz gelegt: „Der Stil der Gesetze muss präzise und einfach sein; es ist essenziell, dass die Wortwahl in allen Menschen die gleiche Idee weckt.“ Diese Mahnung ist heute aktueller denn je. Doch es wird immer schwieriger, sie auch umzusetzen: Die zunehmende soziale, kulturelle, wirtschaftliche und technische Komplexität der Gesellschaft in Verbindung mit den Interessen und Werten der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen erlaubt oftmals keine einfachen gesetzgeberischen Antworten. Daher sind Gesetze heute oft so kompliziert formuliert.

Charles Louis de Montesquieu. Der französische Rechtsgelehrte und Schriftsteller Charles Louis de Montesquieu (1689 bis 1755) gilt als Vater der modernen Gesetzgebung. Von ihm stammt der grundlegende Anstoß zur Gewaltenteilung: Er schlug vor, die Staatsgewalt auf König, Adel und Volk aufzuteilen. Gewaltentrennung und Gewaltenkontrolle sollten dafür sorgen, Machtkonzentration und Willkür einzelner Staatsorgane zu verhindern. In „Vom Geist der Gesetze“ („De l'esprit des lois“) beschrieb er 1748 den Hauptgedanken der Gewaltenteilung: „Alles wäre verloren, wenn ein und derselbe Mann oder dieselbe Körperschaft der Fürsten, des Adels oder des Volkes diese drei Gewalten ausübte: Gesetze zu erlassen, sie in die Tat umzusetzen und über Verbrechen und private Streitigkeiten zu richten.“

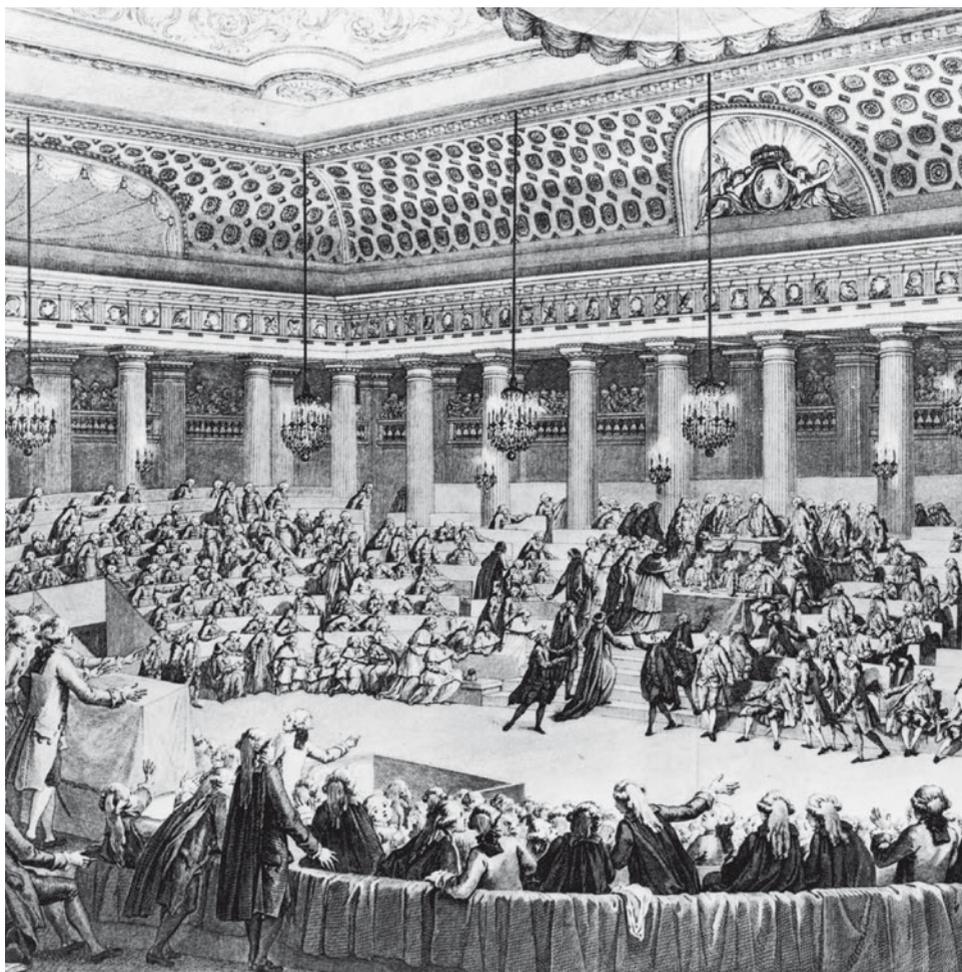
Für den Gesetzgeber ist das eine schwierige Situation: Einerseits muss jede Rechtsnorm so allgemein formuliert sein, dass man sie auf eine Vielzahl von unterschiedlichen Einzelfällen anwenden kann. Andererseits muss sie aber so konkret abgefasst sein, dass sie möglichst vielen denkbaren Einzelsituationen gerecht wird. Daher muss der Gesetzgeber abwägen, ob er wenige generale oder viele spezielle Normen schaffen will, die eine Sache differenzierter regeln. Aus diesem Grund hat sich auch eine eigene „Rechtssprache“ herausgebildet.

Das Grundgesetz und auch die Rechtsprechung des >Bundesverfassungsgerichts stellen hohe Anforderungen an den Gesetzgeber: Gesetze dürfen nicht unverhältnismäßig in die Grundrechte der Bürger eingreifen. Es müssen Härtefälle berücksichtigt und Übergangsregelungen geschaffen werden. Gesetze müssen auch ausreichend bestimmt sein, um staatliche Willkür zu verhindern. Außerdem sollen sie Behörden und Gerichten genügend Raum für Einzelfallgerechtigkeit lassen.

Wichtig im Gesetzgebungsverfahren ist zudem, dass die Bürger die Gesetze auch akzeptieren, die ihnen „zugeteilt“ werden. Deshalb muss das Gesetzgebungsverfahren so gestaltet sein, dass alle wichtigen Argumente für und gegen das Vorhaben untersucht und gegeneinander abgewogen werden. Erst dann kann eine Entscheidung für ein Gesetz getroffen werden, das auf einem möglichst breiten Konsens beruht.

Auch wenn eine vollkommene Übereinstimmung zwischen den Abgeordneten der verschiedenen Fraktionen nur selten erreicht wird, sieht das Grundgesetz einen mehrstufigen Gesetzgebungsprozess vor, damit möglichst alle in die Entscheidungsfindung einbezogen werden können. Die vielfältigen Rechte zur Mitwirkung dienen dem überparteilichen Konsens, aber auch der Machtverteilung und Machtkontrolle zwischen Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat.

Das Bundesverfassungsgericht. Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe wacht über die Einhaltung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Es ist eines der unabhängigen Verfassungsorgane der Bundesrepublik und besteht aus 16 Richtern, die je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat gewählt werden. Seine Entscheidung ist unanfechtbar, an seine Rechtsprechung sind alle anderen Staatsorgane gebunden. Sein Maßstab ist das Grundgesetz. Obwohl das Bundesverfassungsgericht kein politisches Organ ist, hat seine Arbeit auch politische Auswirkung, beispielsweise wenn das Gericht ein Gesetz für verfassungswidrig erklärt.
www.bundesverfassungsgericht.de



Nachtsitzung der französischen Nationalversammlung 1789: Mit der Französischen Revolution entsteht auch in den deutschen Ländern die Idee einer Verfassung, die einen demokratischen Staatsaufbau festlegt.

Geschichte der Gesetzgebung in Deutschland

Die heutige Form der Gesetzgebung ist eng verknüpft mit der Entwicklung des modernen demokratischen Staatswesens, die mit der Gründung der Vereinigten Staaten von Amerika und der Französischen Revolution einsetzte. Anders als bei älteren Staatsformen wie der Monarchie, bei der meist der König oder Kaiser die einzige Macht im Staat war, wurde die staatliche Gewalt nun in die gesetzgebende (Legislative), die ausführende (Exekutive) und die rechtsprechende Gewalt (Judikative) aufgeteilt. Gesetze wurden vom Parlament, also von gewählten Vertretern des Volkes, beschlossen.

19. Jahrhundert

Die Beteiligung des Volkes an der Staatsgewalt bildete die zentrale politische Forderung des 19. Jahrhunderts. Nach der Erklärung der Unabhängigkeit der Vereinigten Staaten von Amerika 1776 legte die Verfassung erstmals einen demokratischen Staatsaufbau fest. Im Zuge der Französischen Revolution 1789 und der Freiheitskriege gegen Napoleon bis 1815 drang diese Idee auch in die deutschen Länder vor. Seit Mitte des 19. Jahrhunderts ist eine Verfassung Bestandteil eines modernen Staatswesens – in Deutschland war die Gesetzgebungsgewalt zunächst zwischen Monarch und Parlament aufgeteilt. Der Einfluss des Parlaments war anfangs allerdings noch gering. So konnte beispielsweise der Monarch in Preußen jederzeit von seinem Vetorecht gegen ein Gesetz Gebrauch machen und war nicht verpflichtet, ein durch das Parlament beschlossenes Gesetz zu erlassen. Im Laufe der Zeit gewann das Parlament in der konstitutionellen Monarchie aber zunehmend an Bedeutung.

1918 – die Weimarer Republik

Nach dem Ersten Weltkrieg wurden das Deutsche Reich und seine Länder im Jahr 1918 zu republikanischen Demokratien. Diese erste deutsche Republik wird auch als „Weimarer Republik“ bezeichnet. Die Weimarer Verfassung von 1919 basierte wie heute das Grundgesetz auf dem Prinzip der Volkssouveränität. Artikel 1 bestimmte, dass alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht und vor allem durch Wahlen ausgeübt wird – so wie Artikel 20 Absatz 2 des Grundgesetzes. Die junge Demokratie in Deutschland hatte in der Weimarer Zeit allerdings nur wenige überzeugte Anhänger, und der Verfassung fehlten geeignete Schutzmechanismen, um ihren Bestand gegen politischen Extremismus zu sichern. Zusammen mit wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Krisen trug dies zum Untergang der Weimarer Republik bei.

1933 bis 1945 – Nationalsozialismus

Mit der Machtergreifung der Nationalsozialisten und dem „Ermächtigungsgesetz“ von 1933 verlor Deutschland jede Grundlage der demokratischen Gesetzgebung. Am 23. März 1933 nahm der Reichstag das „Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich“ an. Das Gesetz sah vor, dass die Regierung unter Adolf Hitler Gesetze ohne Reichstag und Reichsrat sowie ohne Gegenzeichnung des Reichspräsidenten verabschieden konnte – eine Art Freifahrtschein für das NS-Regime. Es blieb bis zum Ende des NS-Regimes im Mai 1945 rechtliche Grundlage deutscher Gesetzgebung.

1949 bis 1990 – die Volkskammer der DDR

Nach Artikel 48 der Verfassung der DDR war die Volkskammer das oberste staatliche Machtorgan der DDR; sie hatte die alleinige verfassungsändernde und legislative Kompetenz. Tatsächlich aber war die Volkskammer ein Scheinparlament, das keinen wirklichen Einfluss auf das politische Geschehen hatte. Die Volkskammer ging nicht aus freien Wahlen

Reichstagssitzung zum „Ermächtigungsgesetz“ 1933: Das Parlament stimmt über das vorläufige Ende der Demokratie in Deutschland ab.

hervor; die im Parlament vertretenen Parteien wurden zur „Nationalen Front“ zusammengeschlossen, um so die Vormachtstellung der SED zu sichern. Daher stand die Volkskammer so stark unter dem Druck der SED, dass die unter der Führung der Partei ausgearbeiteten Gesetzentwürfe fast immer einstimmig angenommen wurden. Die einzige Abstimmung, in der es einen öffentlichen Konflikt gab, war 1972 die Einführung der Fristenlösung bei Schwangerschaftsabbrüchen, bei der einige Abgeordnete der CDU gegen das Gesetz stimmten. Nach der politischen Wende und dem Sturz der SED-Diktatur Ende 1989 war der Weg frei für demokratische Wahlen: Am 18. März 1990 wurde die einzige freie Volkskammerwahl abgehalten. Mit der Einheit Deutschlands am 3. Oktober 1990 trat die DDR der Bundesrepublik bei und nahm damit auch das Grundgesetz an. In diesem kurzen Zeitraum verabschiedeten die Abgeordneten der einzigen frei gewählten Volkskammer in nur 39 Plenartagungen insgesamt 164 Gesetze.

Seit 1949 – der Deutsche Bundestag

Im September 1948 trat der Parlamentarische Rat zusammen, um über eine Verfassung für die Bundesrepublik zu beraten. Die Fehler der Weimarer Republik und ihrer Verfassung sollten nicht wiederholt werden. Erstmals gab es nun Regeln im Grundgesetz vom 23. Mai 1949, die in ihrem Wesensgehalt unveränderlich sind: Artikel 1 über die Menschenwürde und Artikel 20 über die Verfassungsgrundsätze. Andere Artikel des Grundgesetzes können nur mit Zustimmung von jeweils zwei Dritteln des Bundestages und des Bundesrats geändert werden. Mit dem Grundgesetz ist der Boden für das heutige Rechtssystem und Gesetzgebungsverfahren Deutschlands endgültig geschaffen worden.



Nicht immer ist der Bundestag für die Gesetzgebung zuständig. In vielen Fällen ist das die Aufgabe der Landesparlamente. Bevor ein neues Gesetz auf den Weg gebracht werden kann, muss klar sein, wer zuständig ist.

**Wer ist zuständig bei der Gesetzgebung –
Bund oder Länder?**

Deutschland ist als föderaler Bundesstaat in 16 Länder aufgeteilt, die über eigene Regierungen und Parlamente, in der Regel einen Landtag, verfügen. Auch die Länder haben, eingeschränkt auf ihr Landesgebiet, das Recht zur Gesetzgebung; dabei spricht man von Landesgesetzen. Gesetze, die der Bundestag verabschiedet, sind Bundesgesetze. Landesgesetze gelten nur in dem entsprechenden Land, Bundesgesetze sind in der gesamten Bundesrepublik verbindlich und gehen in aller Regel eventuell widersprechenden Landesgesetzen vor. „Bundesrecht bricht Landesrecht“, heißt das in Artikel 31 des Grundgesetzes. Bund und Länder können gleichermaßen Gesetze erlassen. Daher muss es Regeln geben, damit überschneidende oder widersprüchliche Vorschriften möglichst vermieden werden. In Artikel 70 Absatz 1 des Grundgesetzes heißt es: „Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.“ Grundsätzlich sind also die Länder für die Gesetzgebung zuständig.

Der Bund darf nur dann tätig werden, wenn ihm das Grundgesetz die Zuständigkeit für eine bestimmte Angelegenheit ausdrücklich überträgt. Nach dem Prinzip „So viel wie nötig, so wenig wie möglich“ soll auf Bundesebene also immer nur so viel wie unbedingt erforderlich einheitlich geregelt werden. Die Länder und Gemeinden sollen möglichst viele Gestaltungsfreiheiten haben, damit diese sich „bürgernah“ auch an regionalen Besonderheiten orientieren können. Manche Bereiche müssen aber im gesamten Bundesgebiet einheitlich geregelt werden. Deshalb weist das Grundgesetz die Gesetzgebungskompetenz, also die Zuständigkeit für bestimmte Materien, ganz oder zumindest teilweise dem Bundesgesetzgeber zu.

Dabei unterscheidet man folgende Zuständigkeitsarten:

- die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes (Artikel 71 und 73 GG),
 - die konkurrierende Gesetzgebung (Artikel 72 und 74 GG),
 - die ungeschriebenen Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes und
 - die ausschließliche Gesetzgebung der Länder (Grundregel aus Artikel 70 GG).
- In den entsprechenden Artikeln des Grundgesetzes werden bestimmte Sachgebiete einer Kompetenzart zugeordnet. Der Bundesgesetzgeber bekommt so jeweils mehr oder weniger umfangreiche Zuständigkeiten verliehen.

Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes

In den Fällen der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes sind die Länder von der Gesetzgebung ausgeschlossen. Die Gesetzgebung liegt allein in der Hand des Bundes. Im Grundgesetz, insbesondere in Artikel 73, sind die entsprechenden Bereiche ausdrücklich aufgeführt, die eine Normierung für die gesamte Bundesrepublik erfordern, weil nur so ein einheitliches Auftreten Deutschlands beispielsweise gegenüber dem Ausland möglich ist. Zu diesen Bereichen gehören unter anderem die auswärtigen Angelegenheiten, die Staatsangehörigkeit, das Währungs- und Geldwesen, das Post- und Telekommunikationswesen, Verteidigung und Zivilschutz, Zölle und Außenhandel sowie der Luftverkehr.

Durch die Änderungen infolge der >Föderalismusreform im Jahr 2006 ist der Katalog der ausschließlichen Bundeszuständigkeiten erweitert worden. Der Bund ist nun auch für die Gesetzgebung über das Melde- und Ausweiswesen, die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das BKA in bestimmten Fällen, das Waffen- und Sprengstoffrecht und die Erzeugung sowie Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken ausschließlich zuständig.

Konkurrierende Gesetzgebung

Bei der konkurrierenden Gesetzgebung steht die Gesetzgebungsbefugnis grundsätzlich den Ländern zu, soweit der Bund nicht von der Befugnis zur Gesetzgebung, die ihm in einzelnen Bereichen durch das Grundgesetz zugewiesen wird, ganz oder teilweise Gebrauch gemacht hat (Artikel 72 Absatz 1 GG). Hier können Bundesgesetze Landesgesetze ausschlie-

ßen, Landesgesetze Bundesgesetze ergänzen oder sich beide gegenseitig überlagern und miteinander „konkurrieren“. Dabei wird zwischen zwei Arten der Zuweisung an den Bund unterschieden: zwischen Kerngesetzgebung und Bedarfsgesetzgebung.

Kerngesetzgebung

Auf bestimmten Gebieten der konkurrierenden Gesetzgebung gilt ohne Ausnahme der Vorrang des Bundesrechts vor dem Landesrecht (Artikel 74 Absatz 1 Nummern 1 bis 3, 6, 9, 10, 12, 14, 16 bis 19, 21, 23, 24, 27 GG). So darf der Bund im bürgerlichen Recht, im Straf-, Prozess-, Arbeits-, Gesundheits-, Vereins- oder Kartellrecht sowie im Bereich der Arbeitslosen- und Sozialversicherung unbeschränkt Gesetze erlassen. Wenn der Bund hier von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat, erlischt die Kompetenz der Länder. Der

Föderalismusreform. Die 2006 von Bundestag und Bundesrat mit der notwendigen Zweidrittelmehrheit beschlossene Föderalismusreform ist die umfangreichste Änderung des Grundgesetzes in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Mit Änderungen an insgesamt 20 Artikeln des Grundgesetzes regelt die Föderalismusreform die gesetzgeberischen Zuständigkeiten von Bund und Ländern neu. Einer der Kernpunkte der Reform ist es, die Zahl der Bundesgesetze zu reduzieren, die der Zustimmung des Bundesrats bedürfen. Demgegenüber werden Zuständigkeiten auf die Länder verlagert. Mit der Föderalismusreform II im Jahr 2009 wurden die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern modernisiert. So soll eine Schuldenbremse dafür sorgen, dass Bund und Länder keine neuen Schulden machen. Die Neuregelung fand für Bund und Länder erstmals für das Haushaltsjahr 2011 Anwendung.

Landesgesetzgeber darf auf diesem Gebiet also keine Regelungen mehr treffen. Hat dagegen der Bund bestimmte Bereiche offengelassen oder keine abschließende Regelung geschaffen, dürfen die Länder diese gesetzlich ausfüllen. Die Entscheidung darüber, ob der Bundesgesetzgeber Regelungen in diesen Bereichen erlassen will, steht allein dem Bund zu, der die Wahrnehmung seiner Gesetzgebungskompetenz nicht rechtfertigen muss. Daher spricht man hier von der Kerngesetzgebung des Bundes.

Bedarfsgesetzgebung

Daneben gibt es aber auch Bereiche, in denen der Bund nur dann als Gesetzgeber tätig werden darf, wenn es einer bundeseinheitliche Regelung bedarf (Artikel 74 Absatz 1 Nummern 4, 7, 11, 13, 15, 19 a, 20, 22, 25 und 26 GG).

Hierzu gehören das Recht der Wirtschaft (mit Ausnahme des Ladenschlusses und des Gaststättenrechts), das Aufenthaltsrecht, das Sozialwesen, das Lebensmittelrecht, der Straßenverkehr sowie der Tierschutz und die Humangenetik. Für diese Bereiche verlangt das Grundgesetz in Artikel 72 Absatz 2, dass der Bund die Gesetzgebung übernehmen darf, wenn dies zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, zur Wahrung der Rechtseinheit oder der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist. Deshalb spricht man hier auch von Bedarfsgesetzgebung. Dabei muss sich der Bund am „Sinn der besonderen bundesstaatlichen Integrationsinteressen“ orientieren, wie es das Bundesverfassungsgericht formuliert. Wenn beispielsweise abzusehen ist, dass sich die Lebensverhältnisse in den Bundesländern in erheblicher, „das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise“ auseinanderentwickeln, „Rechtszersplitterungen mit problematischen Folgen“ oder „erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft“ erkennbar sind, die im Interesse des Bundes und der Länder nicht hingenommen werden können, kann der Bund gesetzgeberisch tätig werden.

Ungeschriebene Gesetzgebungszuständigkeit: Der Bund hat die Gesetzgebungskompetenz, wenn es um Bundessymbole geht; hier die Standarte des Bundespräsidenten.

Abweichungsgesetzgebung

In den beiden besprochenen Fällen der Kompetenzzuweisung ist eine weitere Gesetzgebung durch die Länder gesperrt. In anderen Fällen tritt diese Sperrwirkung nicht ein – die Länder dürfen nach Artikel 72 Absatz 3 des Grundgesetzes von der Bundesgesetzgebung abweichen. Deshalb spricht man hier auch von der Abweichungsgesetzgebung.

Diese dritte Gruppe innerhalb der konkurrierenden Gesetzgebung wurde mit der Föderalismusreform neu geschaffen. In der Abweichungsgesetzgebung wird der Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ nahezu aufgehoben. Denn in Artikel 72 Absatz 3 des Grundgesetzes werden mit dem Jagdwesen, dem Naturschutz, der Bodenverteilung, der Raumordnung, dem Wasserhaushalt und der Hochschulzulassung mit Hochschulabschlüssen sechs Regelungsbereiche benannt, in denen die Länder auf Landesebene von Regelungen abweichen können, die der Bund geschaffen hat.

Wenn der Bund in diesen Bereichen seine Gesetzgebungskompetenz in Anspruch nimmt, sperrt dies nicht die Befugnis der Länder zur Gesetzgebung. Stattdessen können sie abweichende Regelungen treffen. Haben die Länder davon Gebrauch gemacht, kann der Bund darauf wieder mit einer abweichenden Neuregelung reagieren, von der die Länder dann allerdings erneut abweichen dürfen. Kritiker dieser Neuregelung sprechen in diesem Zusammenhang von der Gefahr einer „Ping-Pong-Gesetzgebung“. Denn entscheidend für die Geltung eines Bundes- oder Landesgesetzes ist jeweils der Zeitpunkt seines Erlasses – anzuwenden ist immer nur das neuere Gesetz.

Ungeschriebene Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes

Die ungeschriebenen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes sind zwar nicht im Grundgesetz erwähnt. Sie ergeben sich aber aus der „Natur der Sache“, wenn es beispielsweise um nationale Feier- und Gedenktage, Bundessymbole oder den Sitz der Bundesorgane geht, oder „kraft Sachzusammenhangs“. Solch ein Sach-



zusammenhang ist dann gegeben, wenn eine Materie, die ausdrücklich dem Bund zugewiesen wurde, nicht geregelt werden kann, ohne dass gleichzeitig eine ihm nicht ausdrücklich zugewiesene Materie mitgeregelt wird. So ist der Bund zur Einrichtung und Unterhaltung kultureller Einrichtungen im Ausland berechtigt, weil sie im engen Zusammenhang mit der Kompetenz zur Pflege der auswärtigen Beziehungen stehen – obwohl die kulturellen Angelegenheiten grundsätzlich in die Kompetenz der Länder fallen. Diese ungeschriebenen Zuständigkeiten sind jedoch sehr selten.

Ausschließliche Gesetzgebung der Länder

In Bereichen, die im Grundgesetz nicht dem Bund zugewiesen sind, greift der Grundsatz der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder aus Artikel 70 des Grundgesetzes. Dazu zählen beispielsweise das Landesverfassungsrecht, die Verwaltung der Bundesländer

(vor allem Gliederung, Behördenorganisation und Arbeitsweise), das Kommunalrecht, das Polizei- und Ordnungsrecht, das Schul- und Ausbildungswesen sowie die „Kulturhoheit der Länder“, also Kunst, Presse, Rundfunk, Fernsehen und Medien.

Mit der Föderalismusreform wurden den Ländern weitere Bereiche zur ausschließlichen Regelung übertragen, für die bis dahin der Bund zuständig war. Dazu gehören auch das Versammlungsrecht, das Strafvollzugsrecht, das Recht des Ladenschlusses, der Gaststätten, der Spielhallen, der Messen, Ausstellungen und der Märkte, die Zuständigkeit für die Besoldung und Versorgung der Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften sowie für die Rechtsstellung der Richter in den Ländern. Außerdem sind die Länder nun auch für die Regelung der allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens zuständig.



Ausschließlich Ländersache:
Das Recht des Ladenschlusses
gehört zu den Bereichen, in die
sich der Bund gesetzgeberisch
nicht einmischen darf.

**ausschließliche
Gesetzgebung des Bundes
[Artikel 71 und 73]**

vor allem:

- auswärtige
Angelegenheiten
- Staatsangehörigkeit
- Melde- und
Ausweiswesen
- Währungs- und
Geldwesen
- Zölle und Außenhandel
- Verteidigung und Zivil-
schutz
- Luftverkehr
- Post- und Telekommu-
nikationswesen
- Abwehr von Gefahren
des internationalen
Terrorismus durch
das BKA
- Waffen- und Spreng-
stoffrecht
- Erzeugung und Nutzung
der Kernenergie
zu friedlichen Zwecken

**konkurrierende Gesetzgebung
[Artikel 72 und 74]**

**Kerngesetzgebung
[Artikel 72 Abs. 1]**

vor allem:

- bürgerliches Recht
- Strafrecht
- Gerichtsverfassungs- und
Prozessrecht
- Rechtswesen
- Personenstandswesen
- Vereinsrecht
- Arbeitsrecht
- Arbeitslosen- und
Sozialversicherung
- Kartellrecht
- Gesundheitsrecht
- Abfallwirtschaft
- allgemeine Grundsätze
des Naturschutzes
- Recht des Artenschutzes
und des Meeresnatur-
schutzes
- stoff- und anlagen-
bezogener Naturschutz
- Landwirtschaft und
Fischerei
- Bodenrecht
- Beamtenstatusrecht
- Recht der Jagdscheine

**Bedarfsgesetzgebung
[Artikel 72 Abs. 2]**

vor allem:

- Aufenthalts- und
Niederlassungs-
recht der Ausländer
- öffentliche Fürsorge
- Recht der Wirtschaft
(ohne Ladenschluss)
- Ausbildungsbeihilfen
- Sozialwesen
- Krankenhauswesen
- Lebensmittel
- Tierschutz
- Straßenverkehr
- Staatshaftung
- Humangenetik

Gesetzgebungskompetenz der Länder, soweit
keine abschließende Regelung durch den Bund oder
Abweichungsbefugnis der Länder vorliegt.

Abweichungsgesetzgebung
[Artikel 72 Abs. 3]

ausschließlich:

Jagdwesen (ohne Jagdscheine)

Naturschutz und Landschaftspflege
(ohne allgemeine Grundsätze des Naturschutzes,
Artenschutz und Meeresnaturschutz)

Bodenverteilung

Raumordnung

Wasserhaushalt
(ohne stoff- und anlagenbezogene Regelungen)

Hochschulzulassung und -abschlüsse

ausschließliche
Gesetzgebung der Länder
[Artikel 70]

vor allem:

Landesverfassungsrecht

Verwaltung der
Bundesländer

Beamtenbesoldung
und -versorgung

Kommunalrecht

Polizei- und
Ordnungsrecht

Versammlungsrecht

Ladenschluss

Straf- und Haftvollzug

Kultur (Kunst, Presse,
Rundfunk, Fernsehen,
Medien)

Schul- und Ausbildungs-
wesen

allgemeine Grundsätze
des Hochschulwesens

Von der Idee bis zum Gesetz ist es ein langer, manchmal auch komplizierter Weg. Im Grundgesetz ist genau festgelegt, welche Schritte auf Bundesebene unternommen werden müssen, um ein Gesetz auf den Weg zu bringen.

Das Einleitungsverfahren

Das Gesetzgebungsverfahren beginnt mit der Gesetzesinitiative und endet mit der Ausfertigung des Gesetzes durch den Bundespräsidenten sowie der Verkündung im Bundesgesetzblatt. Das Verfahren selbst ist dabei in drei Stufen gegliedert: das Einleitungsverfahren nach Artikel 76, das Hauptverfahren nach den Artikeln 77 bis 81 und das Abschlussverfahren nach Artikel 82 des Grundgesetzes.

Um ein neues Gesetz auf den Weg zu bringen, braucht man zunächst eine Idee. Impulse zu Gesetzentwürfen können verschiedene Ursprünge haben: das Regierungsprogramm zu Beginn einer Wahlperiode, Veränderungen in der politischen Gesamtsituation wie die Wiedervereinigung, Probleme der sozialen Sicherungssysteme oder andere Themen, die geregelt werden müssen. Anstöße können auch von einzelnen Bürgern durch Petitionen, von Interessenverbänden, von den Kirchen oder von anderen gesellschaftlichen Gruppen kommen. Manch-

mal erfordert auch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ein neues Gesetz oder die Änderung bestehender Gesetze. Infolge der europäischen Integration müssen auch immer häufiger die Vorgaben der Europäischen Union in nationales Recht umgesetzt werden. Um ein Gesetzgebungsverfahren auf den Weg zu bringen, muss allerdings jemand „die Initiative ergreifen“, der nach dem Grundgesetz auch das Recht dazu hat. Man benötigt also ein Initiativrecht, um beim Bundestag Gesetzesvorlagen einzubringen. Anders als in einigen Landesverfassungen kann auf Bundesebene kein Gesetzgebungsverfahren aufgrund eines Volksbegehrens initiiert werden. Laut Artikel 76 des Grundgesetzes verfügen über das Gesetzesinitiativrecht auf Bundesebene nur die Bundesregierung, der Bundesrat und eine Gruppe von mindestens fünf Prozent der Abgeordneten aus der Mitte des Bundestages.

In den 18 Wahlperioden zwischen 1949 und 2017 wurden über 12.000 Gesetzentwürfe in den Bundestag eingebracht. Allein in der 18. Wahlperiode (2013 bis 2017) waren es 731 Gesetzesvorhaben, fast drei Viertel (526) davon waren Regierungsvorlagen, 57 Initiativen des Bundesrats und 148 Initiativen aus der Mitte des Bundestages. Von diesen Entwürfen wurden in der 18. Wahlperiode 555 als Gesetze verabschiedet, die anderen scheiterten im Laufe des Verfahrens. Von den verabschiedeten Gesetzen kamen 488 von der Regierung, 10 vom Bundesrat und 52 aus der Mitte des Bundestages. Die übrigen ergaben sich aus Parallelentwürfen, beispielsweise wenn die Bundesregierung und der Bundesrat zum selben Thema einen Gesetzentwurf einbrachten.

Gesetzentwürfe der Bundesregierung

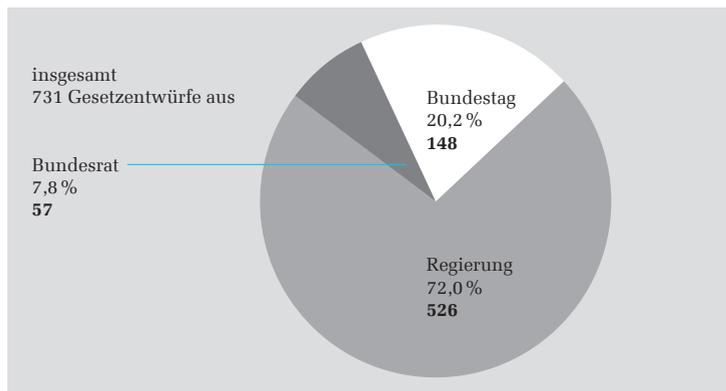
Die große Mehrheit der Gesetzgebungsvorhaben und der verabschiedeten Bundesgesetze beruhen also auf Vorschlägen der Bundesregierung. Das liegt daran, dass Gesetze in einer „verrechtlichten“ Gesellschaft zum wichtigsten Mittel der materiellen Staatsleitung durch die Re-

gierung geworden sind. Zudem verfügt die Exekutive mit ihren Ministerien über die besten personellen und sachlichen Voraussetzungen zur Erarbeitung von Gesetzentwürfen.

Der Referentenentwurf („Erster Entwurf“)

Die Bundesregierung ist fachlich nach den wichtigsten staatlichen und gesellschaftlichen Bereichen gegliedert, sodass für jedes größere Aufgabengebiet ein Ministerium zuständig ist, so zum Beispiel das Bundesministerium des Innern, der Finanzen oder für Gesundheit. Innerhalb der Ministerien sind die einzelnen Aufgabenbereiche in Abteilungen, Unterabteilungen und Referate gegliedert. Ein Gesetzentwurf der Regierung wird in der Regel im Fachreferat des zuständigen Ministeriums durch Referenten (Mitarbeiter) als Referentenentwurf erstellt. Zunächst einmal muss geklärt werden, aus welchem Anlass ein Gesetzentwurf erstellt werden soll – vielleicht auf Weisung durch den Fachminister, die sich aus einem politischen Zusammenhang wie der Umsetzung des Regierungsprogramms oder einer Koalitionsvereinba-

Beim Bundestag eingebrachte Gesetzentwürfe und ihre Behandlung in der 18. Wahlperiode



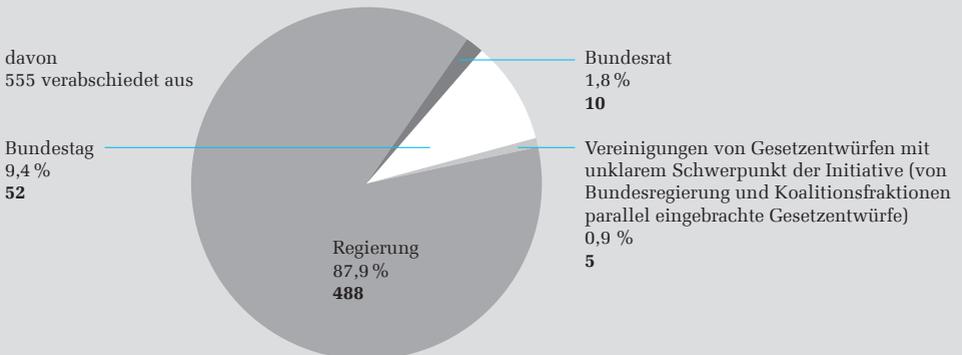
rung oder als Reaktion auf eine verfassungsgerichtliche Entscheidung ergeben kann. Andere Anlässe können technische oder wirtschaftliche Entwicklungen sowie Vorschläge von Fachkreisen, Verbänden oder aus der Wissenschaft sein. Darüber hinaus gibt es Themen, die aufgrund der Diskussion in der Öffentlichkeit regelungsbedürftig sind.

Um die Anzahl neuer Gesetze möglichst gering zu halten, wird zunächst geprüft, ob ein Gesetz unbedingt erforderlich ist. Möglicherweise kann das Ziel auch weniger aufwendig durch Rechtsverordnungen oder durch Verwaltungsvorschriften erreicht werden. Erst wenn festgestellt ist, dass ein neues Gesetz notwendig ist, werden die Rahmenbedingungen des neuen Gesetzes geprüft. So kann häufig ein politisches Ziel durch die Änderung eines bereits bestehenden Gesetzes erreicht werden, ohne dass ein neues Gesetz notwendig ist.

Nun beginnt die Erstellung des Referentenentwurfs. Das Material dazu findet sich in den Ministerien oder wird bei Behörden, in der Wissenschaft oder bei den Bundesländern abgerufen. In manchen Fällen wird sogar eine Kommission zur Informationssammlung und zur Vorbereitung des Gesetzes, wie die Hartz-Kommission in der 15. Wahlperiode

oder die Endlagerkommission in der 18. Wahlperiode, eingesetzt. Auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder muss der Bundestag außerdem Enquetekommissionen zur Vorbereitung von Entscheidungen von Sachkomplexen einsetzen. Sie bestehen zu gleichen Teilen aus Abgeordneten und Sachverständigen aus Wissenschaft und Praxis. Das Material und die Vorschläge der Kommissionen werden dann im Fachreferat des Ministeriums zusammengetragen und in den Entwurf eingearbeitet.

Der Referentenentwurf wird im weiteren Verlauf immer wieder geändert und mit verschiedenen Stellen abgestimmt, deren Änderungswünsche eingearbeitet werden. So werden auch andere Referate des federführenden Ministeriums und die anderen Bundesministerien beteiligt, sofern sie mit dem Thema des Entwurfs fachlich zu tun haben. Das gilt vor allem für kostenwirksame Gesetze, die immer auch dem Finanzministerium vorgelegt werden müssen. Darüber hinaus werden auch die Fraktionen und Abgeordneten im Bundestag, der Bundesrat, die kommunalen Spitzenverbände sowie andere Interessenverbände und Fachkreise mit einbezogen, damit auch ihre Anliegen



frühzeitig berücksichtigt werden können. Denn jedes Gesetz ist darauf angewiesen, dass die Betroffenen es akzeptieren und befolgen. Daher ist es wichtig, dass im Gesetzgebungsprozess möglichst alle betroffenen gesellschaftlichen Gruppen ausgewogen Gehör finden.

Die Fraktionen und die einzelnen Abgeordneten können die Gestaltung des Entwurfs schon in einem frühen Stadium beeinflussen. Häufig fassen auch „Koalitionsrunden“ von Vertretern aus Regierung und Parlament parallel zur Arbeit der ministeriellen Fachreferate Beschlüsse, die dann in den Entwurf eingearbeitet werden. Diese Praxis gewinnt besonders bei politisch umstrittenen Vorhaben zunehmend an Bedeutung. Sie soll helfen, Streitfragen im Vorfeld der parlamentarischen Beratungen auszuräumen. Auch die zuständigen Ministerien der Länder werden frühzeitig unterrichtet. Viele ihrer Vorstellungen gehen in den Gesetzesentwurf ein, um schon weit vor der formellen Einbringung einer späteren Ablehnung des Gesetzentwurfs im Bundesrat vorzubeugen.

Nachdem der Referentenentwurf inhaltlich mehrfach überarbeitet und einer Sprachprüfung unterzogen worden ist, geht er zur Prüfung der Rechtsförmlichkeit an das Justizministerium. Hier wird die Vereinbarkeit mit dem geltenden Recht, vor allem mit dem Grundgesetz und mit benachbarten oder mitbetroffenen Gesetzen, begutachtet. Nun kann der Entwurf dem Kabinett vorgelegt werden. Aus dem Referentenentwurf ist also eine Kabinetttvorlage geworden.

Von der Kabinetttvorlage zum Regierungsentwurf

Das federführende Ministerium schickt die Kabinetttvorlage an den Chef des Bundeskanzleramts, der sie dann auf die Tagesordnung einer der nächsten Kabinettsitzungen setzt. Über jeden Entwurf stimmt das Kabinett, also alle an der Regierung beteiligten Ministerinnen und Minister unter der Leitung der Bundeskanzlerin, ab. Da die Referentenentwürfe bereits im Vorfeld viele Abstimmungsprozesse durchlaufen haben, werden die von den Ministerien eingebrachten Entwürfe meist auch als Kabinettsbeschlüsse verabschiedet.

Gegen Beschlüsse mit finanziellen Auswirkungen kann der Bundesfinanzminister allerdings Widerspruch (Veto) einlegen. Gleiches gilt für den Justizminister aufgrund verfassungsrechtlicher und für den Innenminister aufgrund veraltungstechnischer Bedenken. Ein Veto kann nur überstimmt werden, wenn in einer neuen Abstimmung die Bundeskanzlerin mit der Mehrheit stimmt. Eine solche Kraftprobe wird aber meist durch Klärungen im Vorfeld vermieden. Der Beschluss des Kabinetts macht das Gesetzesvorhaben zu einem förmlichen Regierungsentwurf.

Der „Erste Durchgang“ im Bundesrat zur Stellungnahme

Bevor der Entwurf dem Bundestag vorgelegt wird, leitet ihn der Chef des Bundeskanzleramts gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes zunächst dem > Bundesrat zur Stellungnahme im „Ersten Durchgang“ zu. Eine Ausnahme bilden allerdings die Entwürfe des Haushaltsplans, die gleichzeitig dem Bundesrat und dem Bundestag zugeleitet werden.

Zweck des „Ersten Durchgangs“ beim Bundesrat ist es, die Länder von Beginn an direkt in den Prozess der Entstehung eines neuen Gesetzes einzubinden und auch den Bundestag rechtzeitig über die Bedenken und Anregungen des Bundesrats zu informieren. Über den Bundesrat treten die Länder in der Regel bereits zum zweiten Mal mit dem Gesetz in Kontakt. Die natürlichen Spannungen zwischen Ländern und Bund sollen so von Anfang an möglichst gering gehalten werden.

Der Bundesrat kann innerhalb von sechs Wochen zu der Regierungsvorlage Stellung nehmen – in der Praxis werden aber auch verspätete Stellungnahmen berücksichtigt. Die Frist für eine Stellungnahme beträgt neun Wochen, wenn die Vorlage eine Änderung des Grundgesetzes oder die Übertragung von Hoheitsrechten an die Europäische Union vorsieht. Auf besonderes Verlangen des Bundesrats beträgt die Frist auch dann neun Wochen, wenn die Regierungsvorlage besonders umfangreich ist. Bezeichnet die Regierung eine Gesetzesvorlage allerdings als besonders eilbedürftig, dann kann sie diese bereits nach drei Wochen auch ohne die Stellungnahme

Der Bundesrat. Der Bundesrat ist das Verfassungsorgan, das die Interessen der Bundesländer in Bundesangelegenheiten vertritt. Sämtliche Landesregierungen – nicht die Landesparlamente – entsenden je nach der Bevölkerungszahl ihres Landes zwischen drei und sechs Vertreter in den Bundesrat. Die Bestellung und Abberufung dieser Vertreter beschließt die jeweilige Landesregierung. Die einzelnen Mitglieder des Bundesrats können sich durch andere Regierungsmitglieder vertreten lassen. Bei einem Ausscheiden aus der Landesregierung endet die Mitgliedschaft im Bundesrat automatisch. Jedes Jahr am 1. November wird ein neuer Präsident des Bundesrats abwechselnd aus dem Kreis der Ministerpräsidenten gewählt.
www.bundesrat.de

des Bundesrats an den Bundestag weiterleiten. Diese detaillierten Fristen sollen verhindern, dass das ohnehin langwierige Verfahren der Gesetzgebung schon vor der Einbringung in den Bundestag unnötig ausgedehnt wird.

Mögliche Gegenäußerung der Bundesregierung

Der Präsident des Bundesrats leitet die Stellungnahme zurück an das Bundeskanzleramt. Von dort geht sie zum federführenden Bundesministerium. Soweit es fachlich oder politisch erforderlich ist, erarbeitet das Ministerium eine Gegenäußerung der Bundesregierung. Stimmt die Bundesregierung einem Änderungswunsch des Bundesrats zu, muss dies aus der Gegenäußerung hervorgehen. Der ursprüngliche Regierungsentwurf kann jetzt aber durch die Bundesregierung nicht mehr direkt verändert werden – sonst müsste noch einmal der

„Erste Durchgang“ beim Bundesrat mit der veränderten Vorlage erfolgen. Nach erneutem Kabinettsbeschluss wird die Vorlage samt der Stellungnahme des Bundesrats und der eventuellen Gegenäußerung der Bundesregierung an den Bundestagspräsidenten übersandt und so in das Parlament eingebracht.

Gesetzentwürfe des Bundesrats

Der Bundesrat besitzt gemäß Artikel 76 Absatz 1 und 3 des Grundgesetzes ebenfalls ein Initiativrecht. Den einzelnen Ländern steht dieses Recht nicht zu. Sie können nur versuchen, den Bundesrat für ihren Gesetzentwurf zu gewinnen. In der Praxis sind Bundesratsinitiativen allerdings eher selten. Sie machen durchschnittlich nur etwa acht Prozent aller Gesetzesinitiativen aus, von denen etwa ein Sechstel Gesetzeskraft erlangt. Der Bundesrat bringt allerdings relativ viele Entwürfe in Zeiten ein, in denen die Landesregierungen von den Parteien geführt werden, die im Bund in Opposition stehen. Dann können Bundesratsinitiativen auch zu einem politischen Instrument der Opposition werden.

* Weitere Informationen im Stichwort „Der Deutsche Bundestag“

Gemäß Artikel 52 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes beschließt der Bundesrat die Initiative in seinem Plenum mit der Mehrheit seiner Stimmen und leitet seine Vorlage dann dem Bundeskanzleramt zu. Die Bundesregierung ist nach Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes verpflichtet, die Initiative des Bundesrats innerhalb von sechs Wochen unter Darlegung der Regierungsauffassung an den Bundestag weiterzuleiten. Auch hier gibt es Abweichungen von der Frist: Sie beträgt neun Wochen bei der Änderung des Grundgesetzes, bei der Übertragung von Hoheitsrechten oder wenn die Bundesregierung dies aus wichtigem Grund, insbesondere mit Rücksicht auf den Umfang der Vorlage, verlangt. Bei eilbedürftigen Vorlagen verkürzt sich die Frist in der Regel auf drei Wochen.

Gesetzentwürfe aus der Mitte des Bundestages

Gesetzentwürfe aus der Mitte des Bundestages beruhen auf einem Initiativrecht, das – anders als beim Bundesrat – nicht dem gesamten Bundestag als Verfassungsorgan, sondern den einzelnen Abgeordneten als Parlamentsmitgliedern

zusteht. In der Geschäftsordnung des Bundestages (GO-BT)* wird der Begriff der „Mitte des Bundestages“ definiert: Nicht ein einzelner Abgeordneter, sondern nur mindestens fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages (derzeit 36 der 709 Abgeordneten) können gemeinsam einen Gesetzentwurf einbringen. Dieser Prozentsatz entspricht der Mindestgröße einer Fraktion und soll die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments sichern. So soll verhindert werden, dass der Parlamentsbetrieb durch unzählige aussichtslose Initiativen einzelner Abgeordneter lahmgelegt wird. In der Praxis machen Gesetzentwürfe aus der Mitte des Bundestages etwa ein Fünftel der gesamten Gesetzesinitiativen aus, doch nur etwa ein Drittel von ihnen ist erfolgreich. Das liegt daran, dass die meisten Initiativen aus der Mitte des Bundestages von der Opposition stammen und daher gegen die Regierungsmehrheit im Plenum häufig keinen Erfolg haben. Die Opposition

Gesetzesinitiativen des Bundestages in der 18. Wahlperiode	
2	CDU/CSU, SPD, Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen
3	CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen
53	CDU/CSU, SPD
5	Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen
29	Die Linke
52	Bündnis 90/Die Grünen
4	außerfraktionell (Abgeordnete ohne Beteiligung der Fraktionen)
148	gesamt, davon 52 verabschiedet

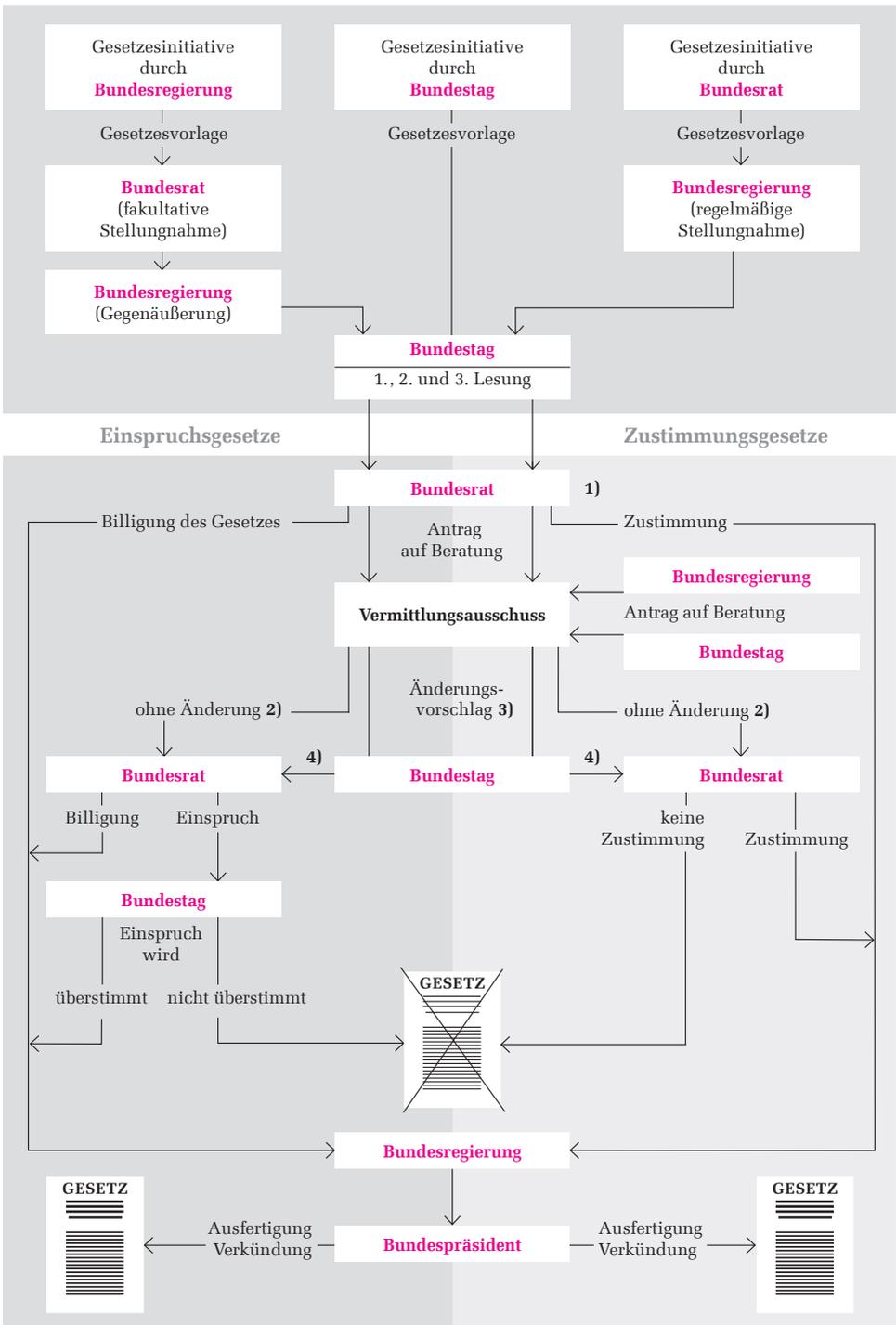
kann so aber ihre politischen Alternativen zur Regierung formulieren und in Gesetzesvorlagen öffentlich darstellen. Die Entwurfsvorlage muss von den Abgeordneten unterschrieben und mit einer Begründung versehen werden. Manchmal schließen sich einzelne Abgeordnete auch zu besonderen Themen zusammen und starten fraktionsübergreifende Initiativen.

Im Gegensatz zu Vorlagen der Regierung oder des Bundesrats gibt es bei Gesetzentwürfen aus der Mitte des Bundestages keinen „Ersten Durchgang“. Hier ist also keine Zuleitung an den Bundesrat oder die Regierung zur vorherigen Stellungnahme nötig. Nur bei Finanzvorlagen

muss der Bundestagspräsident der Regierung die Möglichkeit geben, innerhalb von vier Wochen zu den Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen des Bundes und der Länder Stellung zu nehmen. Da das Verfahren durch Ausschaltung des „Ersten Durchgangs“ beim Bundesrat beschleunigt wird, bringt die Regierung ihre Vorlagen gelegentlich nicht als eigene ein. Sie lässt dem Bundestag durch Abgeordnete der Regierungsfractionen Gesetzentwürfe vorschlagen, die mit „Formulierungshilfe“ der zuständigen Ministerien zustande kommen.

Der Weg der Gesetzgebung

- 1) bei sofortiger Ablehnung: Anrufung durch Bundestag oder Bundesrat möglich
- 2) Bestätigung des Gesetzesbeschlusses oder kein Vorschlag
- 3) bei Ablehnung des Änderungsvorschlags: ursprünglicher Gesetzesbeschluss
- 4) bei vorgeschlagener Aufhebung: Stimmt Bundestag zu, ist das Gesetz gescheitert, andernfalls Weiterleitung an Bundesrat



Hat der Gesetzentwurf erst einmal die verschiedenen Stufen durchlaufen, beginnt der Prozess der Beratungen, die auch „Lesungen“ genannt werden.

Das Hauptverfahren

Die Befugnis, ein Gesetz zu beschließen, hat nach Artikel 77 Absatz 1 des Grundgesetzes nur der Bundestag. Im Laufe des Verfahrens dürfen zwar Regierung und Bundesrat eine abweichende Meinung zu der Vorlage entwickeln und äußern – das Beschlussrecht steht jedoch nur dem Parlament zu. Alle von der Bundesregierung, vom Bundesrat oder aus der Mitte des Bundestages eingebrachten Gesetzentwürfe müssen deshalb auch das gleiche parlamentarische Verfahren durchlaufen. Es gliedert sich in die drei Beratungen („Lesungen“) im Bundestag, den „Zweiten Durchgang“ im Bundesrat, ein eventuelles Verfahren im Vermittlungsausschuss und die erneuten Beschlussfassungen in Bundestag und Bundesrat.

Die Beratungen („Lesungen“) im Bundestag

Ist ein Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht, müssen sich die Abgeordneten in einem bestimmten Verfahren damit beschäftigen. Dieses Verfahren ist nicht im Grundgesetz, sondern in der Geschäftsordnung des Bundestages (GO-BT) im Einzelnen geregelt. Die Beschlussfassung des Bundestages erfor-

dert drei Beratungen über den Gesetzentwurf, die „Lesungen“. Der Entwurf eines Gesetzes wird von der Verwaltung des Bundestages als Bundestagsdrucksache an alle Abgeordnete verteilt und von den >Fraktionen behandelt.

Die Fraktionen sind fachlich in Arbeitskreise oder -gruppen aufgeteilt. Deshalb beschäftigen sich vor allem die Abgeordneten mit einem Entwurf, die sich auf das betreffende Gebiet spezialisiert haben. Nachdem die Fraktionen geklärt haben, welche Haltung sie gegenüber dem Gesetz einnehmen werden, entscheidet der Ältestenrat darüber, wann der Entwurf das erste Mal im Plenum beraten wird. Wenn eine Fraktion einen Gesetzentwurf einbringt, hat sie einen Anspruch darauf, dass dieser spätestens nach drei Sitzungswochen ab Verteilung der Drucksache auf die Tagesordnung gesetzt und beraten wird (§ 20 Absatz 4 GO-BT). Somit sind auch die Entwürfe der Opposition nicht davon bedroht, spät oder gar nicht auf die Tagesordnung gesetzt zu werden.

Die Fraktionen. Fraktionen sind als Zusammenschlüsse von Abgeordneten für die gesamte Parlamentsarbeit wesentlich und bereiten Entscheidungen des Bundestages vor. Eine Fraktion können mindestens fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages bilden, die derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die aufgrund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Bundesland miteinander im Wettbewerb stehen. In der 19. Wahlperiode haben sich im Bundestag die Fraktionen der CDU/CSU, der SPD sowie die Fraktionen AfD, FDP, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen gebildet.

Die „Erste Lesung“

Hat man sich im >Ältestenrat auf einen Termin geeinigt, der frühestens drei Tage nach der Verteilung der Drucksache liegt, so findet in dieser Sitzung die „Erste Lesung“ des Gesetzentwurfs statt. Eine Aussprache über den Entwurf gibt es nur, wenn sie im Ältestenrat vereinbart oder von einer Fraktion verlangt worden ist. Dies geschieht vor allem bei politisch besonders bedeutenden Gesetzesvorhaben, zum Beispiel wenn die Regierung ihre Motive näher erläutern will oder die Öffentlichkeit in besonderer Weise über das Vorhaben informiert werden soll. Wie bei allen Debatten im Bundestag muss bedacht werden, dass sie nicht in erster Linie dazu dienen, die Abgeordneten der jeweils anderen politischen Richtung von der Richtigkeit des eigenen Standpunkts zu überzeugen. Vielmehr werden hier die unterschiedlichen politischen Standpunkte der Öffentlichkeit und den Medien vorgestellt. Die Arbeit des Parlaments wird so für den Bürger transparent.

Die fachliche und inhaltliche Beratung findet nicht im Plenum statt, sondern in den einzelnen Fachausschüssen. Bei der Fülle von Gesetzen, die zum großen Teil auch spezielle Fachkenntnisse verlangen und komplexe Materien behandeln, kann der Bundestag nur durch Aufteilung in kleinere Fachgremien sinnvoll arbeiten. Deshalb darf sich die erste Debatte im Plenum auch nur auf die Grundsätze der Vorlagen beziehen. Es dürfen keine Sachanträge gestellt und der Entwurf darf nicht abgelehnt werden. In der Regel wird das Vorhaben daher auch ohne Debatte an die zuständigen Fachausschüsse zur Beratung weitergeleitet (§ 80 Absatz 1 GO-BT). Nur bei unumstrittenen Entwürfen tritt das Plenum manchmal unmittelbar in die zweite Beratung ein, wenn eine Fraktion oder fünf Prozent der Abgeordneten dies beantragen und zwei Drittel der anwesenden Abgeordneten dem Antrag zustimmen (§ 80 Absatz 2 GO-BT). Das kommt allerdings nur selten vor, weil jeder Entwurf in den zuständigen Ausschüssen gründlich beraten werden soll.

Der Ältestenrat. Der Ältestenrat ist ein wichtiges Lenkungsgremium des Parlaments. Er besteht aus dem Präsidenten des Bundestages, den Vizepräsidenten und 23 weiteren Mitgliedern, die von den Fraktionen entsprechend ihrem Stärkeverhältnis benannt werden. Der Ältestenrat tritt regelmäßig donnerstags in jeder Sitzungswoche des Bundestages unter Vorsitz des Bundestagspräsidenten zusammen. An seinen Sitzungen nimmt außerdem ein Vertreter der Bundesregierung teil.

Die Beratungen in den Ausschüssen

In jeder Wahlperiode setzt der Bundestag ständige Ausschüsse ein. Dort arbeiten Abgeordnete aller Parteien gemeinsam an bestimmten Fachthemen. Dabei spiegelt der Bundestag die Struktur der Bundesregierung, sodass in der Regel jedem Ministerium ein entsprechender ständiger Ausschuss gegenübersteht. In der 19. Wahlperiode gibt es 24 ständige Ausschüsse, die Fachausschüsse.

Aufgabe der Ausschüsse ist es, die Plenarverhandlungen des Bundestages vorzubereiten und vor allem mehrheitsfähige Beschlussvorlagen zu erstellen. Daher müssen auch die Ausschüsse nach dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit entsprechend den Mehrheiten im Plenum zusammengesetzt sein.

Ein Gesetzentwurf wird meistens zum Abschluss der „Ersten Lesung“ einem Fachausschuss als federführendem Ausschuss zugeteilt, der für die weitere Behandlung des Entwurfs verantwortlich ist. Betrifft eine Vorlage verschiedene Sachgebiete, so wird sie parallel dazu noch an andere (möglichst nicht mehr als zwei) Ausschüsse zur Mitberatung überwiesen. Diese erarbeiten dann Stellungnahmen, die sie an den federführenden Ausschuss weitergeben. Der federführende Ausschuss muss die Stellungnahmen in seinem Abschlussbericht berücksichtigen.

Nur wenn der Haushaltsausschuss zur Mitberatung aufgefordert ist, wird der „96er-Bericht“ (nach § 96 GO-BT) nicht dem federführenden Ausschuss, sondern gleich dem Plenum zur zweiten Beratung vorgelegt. Damit soll sichergestellt werden, dass das Plenum direkt von Bedenken des Haushaltsausschusses bei Gesetzesvorhaben mit vielleicht beträchtlichen Kostenfolgen erfährt.

An den Beratungen der Ausschüsse nehmen neben den Abgeordneten des Ausschusses regelmäßig auch Vertreter des Bundesrats und Beamte der zuständigen Ministerien teil, die schon an der Vorbereitung des Gesetzentwurfs durch die Bundesregierung beteiligt waren. Sie sind verpflichtet, im Ausschuss die Position ihres Ministeriums und damit der Bundesregierung zu vertreten. Die Abgeordneten vertreten jedoch häufig andere Positionen, sodass Entwürfe in den Ausschüssen fast immer und manchmal sogar rigoros umgestaltet werden – auch wenn die Bundesregierung darauf achtet, wenigstens in Grundzügen mit den Abgeordneten im Regierungslager übereinzustimmen. Die Beamten der Bundesregierung haben daher auch die Aufgabe, praktische Formulierungshilfe zu leisten, wenn ein Ausschuss bestimmte Vorschriften in der Sache verändern will. Ausschusssitzungen sind in der Regel nicht öffentlich, da man sich von einer Beratung ohne Publikum und Medien mehr Sachbezogenheit verspricht. Die Abgeordneten können offener miteinander reden, ohne sich öffentlich auf eine bestimmte Position festlegen zu müssen.

So soll die Erarbeitung von Kompromissen über die Parteigrenzen hinweg erleichtert werden. Die Geschäftsordnung des Bundestages sieht aber auch öffentliche Anhörungen vor (§ 70 GO-BT). Dabei werden Experten und Interessenvertreter eingeladen, deren Sachverstand in die Beratung einbezogen werden soll. Diese Möglichkeit wird vor allem bei politisch bedeutenden und für die Öffentlichkeit besonders interessanten Gesetzesvorhaben genutzt. In der Regel reicht es jedoch aus, dass die Sachverständigen und Lobbyisten bereits bei der Ausarbeitung der Gesetzentwürfe von den Ministerien zurate gezogen wurden. Die Arbeit im Ausschuss leitet der Ausschussvorsitzende, den ein Sekretariat der Bundestagsverwaltung unterstützt. Für die Behandlung der überwiesenen Gesetzentwürfe stehen ihm Abgeordnete als Berichterstatter zur Seite, die auf Vorschlag ihrer Fraktion im Ausschuss federführend für jeweils einen Gesetzentwurf zuständig sind. Sie beschäftigen sich ausführlich mit der Sachlage, lesen Fachliteratur und berücksichtigen die Positionen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen zur Gesetzesvorlage. Gleichzeitig vertreten sie im Ausschuss den Standpunkt ihrer Fraktion und be-

Die ständigen Ausschüsse des 19. Bundestages nach Anzahl der Mitglieder

49 Mitglieder Wirtschaft und Energie	43 Mitglieder Verkehr und digitale Infrastruktur	40 Mitglieder Familie, Senioren, Frauen und Jugend	36 Mitglieder Verteidigung	18 Mitglieder Kultur und Medien
46 Mitglieder Arbeit und Soziales	Recht und Verbraucherschutz	39 Mitglieder Angelegenheiten der Europäischen Union	28 Mitglieder Petitionen	Sport
Inneres und Heimat	42 Mitglieder Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung	Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	24 Mitglieder Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen	Tourismus
45 Mitglieder Auswärtiges	41 Mitglieder Finanzen	38 Mitglieder Ernährung und Landwirtschaft	Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	17 Mitglieder Menschenrechte und humanitäre Hilfe
44 Mitglieder Haushalt	Gesundheit		21 Mitglieder Digitale Agenda	14 Mitglieder Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

richten in der Fraktion von den Beratungen des Ausschusses. Gemeinsam mit dem Vorsitzenden des Ausschusses unterschreiben sie auch das Endergebnis der Ausschussberatungen.

Parallel zu den Ausschussberatungen finden in den Arbeitsgruppen und -kreisen der Fraktionen interne Besprechungen statt, um die eigenen politischen Positionen immer wieder abzustimmen. Die Ausschussarbeit wird mit einem Bericht abgeschlossen, der das Ergebnis der Beratungen und die Beschlussempfehlung für das Plenum enthält. Der Ausschuss kann in seiner Beschlussempfehlung die Annahme oder Ablehnung des Gesetzentwurfs vorschlagen oder auch direkt Änderungen am Ursprungsentwurf vornehmen.

Die Ausschüsse sind zu einer „baldigen Erledigung“ des Auftrags verpflichtet (§ 62 GO-BT). Ein Ausschuss darf also keinen Entwurf aus politischen Gründen oder wegen Arbeitsüberlastung nicht behandeln. Jede Fraktion kann frühestens zehn Sitzungswochen nach Überweisung der Vorlage an den Ausschuss einen Bericht des Ausschusses verlangen, der die Verzögerung begründet.

Die „Zweite Lesung“

Der Bericht und die Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses werden dem Bundestag dann zur „Zweiten Lesung“ vorgelegt, die frühestens am zweiten Tag nach der Verteilung der Beschlussempfehlung als Drucksache stattfindet. In der „Zweiten Lesung“ können die Berichterstatter aus den Ausschüssen ihren schriftlichen Bericht mündlich im Plenum erläutern. Anschließend beginnt die allgemeine Aussprache: Die Abgeordneten beraten ausführlich über jede einzelne Bestimmung der Vorlage. Gegenstand der Beratung ist dabei nicht mehr der ursprüngliche Gesetzentwurf, sondern die Fassung, die er in der Beschlussempfehlung des Ausschusses erhalten hat.

Die Abgeordneten und Fraktionen können nun weitere Änderungsanträge stellen. Von dieser Möglichkeit macht häufig die Opposition Gebrauch, weil sie in den meisten Fällen mit ihren Vorschlägen in den Ausschüssen gescheitert ist. Zwar kann sie sich wegen der bestehenden Mehrheitsverhältnisse meist auch im

Plenum nicht durchsetzen. Aber so kann sie der Öffentlichkeit ihre politischen Alternativen vorstellen, und die Regierungsmehrheit muss sich mit diesen Vorschlägen öffentlich auseinandersetzen. Außerdem zwingt die Möglichkeit, dass auch einzelne Abgeordnete Änderungsanträge stellen können, die Fraktionen dazu, Bedenken ihrer eigenen Mitglieder im Laufe der Beratungen zu berücksichtigen. Wenn eine Fraktion die Auffassungen einzelner Fraktionsmitglieder übergeht, riskiert sie, dass die Abgeordneten ihre abweichende Meinung in einer öffentlichen Sitzung des Bundestages durch Änderungsanträge oder abweichendes Abstimmungsverhalten deutlich machen. In der Öffentlichkeit wird dies oft als Zerstrittenheit oder Entscheidungsschwäche ausgelegt.

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

in der Abstimmung von der Linie ihrer Fraktion abweichen wollen. Anschließend wird abgestimmt – in der Regel durch Handzeichen. Hier werden entweder alle Bestimmungen des Entwurfs einzeln aufgerufen, oder es wird – vor allem, wenn keine Änderungsanträge gestellt worden sind – über alle Teile des Gesetzentwurfs gemeinsam abgestimmt. Die Vorlage kann ganz oder teilweise an die Ausschüsse zurücküberwiesen werden, wenn zum Beispiel umfangreiche Änderungsanträge angenommen worden sind. Der Entwurf kann in der „Zweiten Lesung“ auch endgültig abgelehnt werden, wenn er nicht die erforderliche Mehrheit erhält. In diesem Fall ist das Verfahren sofort zu Ende. Ansonsten ist der Weg frei für die „Dritte Lesung“.

Die „Dritte Lesung“

Die Schlussabstimmung über das Gesetz erfolgt nach der „Dritten Lesung“ (§ 86 GO-BT). Sie entfällt nur bei Gesetzesvorhaben, die völkerrechtliche Verträge in innerstaatliches Recht umsetzen. Diese „Dritte Lesung“ findet sofort nach der

Schlussabstimmung: Nach der „Dritten Lesung“ stimmen die Abgeordneten in der Regel durch Aufstehen oder Sitzenbleiben über ein Gesetz ab.

„Zweiten Lesung“ statt, wenn keine Änderungen beschlossen worden sind. Sind in der „Zweiten Lesung“ Änderungen an der Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses vorgenommen worden, so findet die „Dritte Lesung“ frühestens am zweiten Tag nach der Verteilung der Drucksache mit den beschlossenen Änderungen statt (§ 84 GO-BT).

Gegenstand der „Dritten Lesung“ ist der Entwurf, wie er nach der „Zweiten Lesung“ vorliegt. Weitere Änderungsanträge können jetzt nur noch zu den Bestimmungen gestellt werden, die in der „Zweiten Lesung“ geändert oder neu aufgenommen worden sind. In der letzten Beratung können Anträge zur Änderung der Vorlage auch nur noch von einer Gruppe von Abgeordneten in Fraktionsstärke, also mindestens fünf Prozent der Abgeordneten, gestellt werden. In der Regel kommt es in der „Dritten Lesung“ nur ausnahmsweise zu einer Aussprache. Eine „Schlussrunde“ kann allerdings bei Verabschiedungen des Bundeshaushalts oder anderen Gesetzesvorhaben durchgeführt werden, die wegen ihrer Bedeutung oder besonderen Interesses der Öffentlichkeit die Spitzenpolitiker aller Parteien auf den Plan rufen.

Die Schlussabstimmung im Bundestag

Am Ende der „Dritten Lesung“ steht die Abstimmung über das Gesetz. Der Beschluss eines Gesetzes benötigt im Bundestag nach Artikel 42 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes üblicherweise die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen der anwesenden Abgeordneten. Eine qualifizierte Mehrheit aller Abgeordneten im Bundestag ist nur bei Verfassungsänderungen (Zweidrittelmehrheit) und bei im Grundgesetz besonders vorgesehenen Fällen erforderlich. Normalerweise erfolgt die Abstimmung in der „Dritten Lesung“ durch Aufstehen und Sitzenbleiben. Auf die Frage des Bundestagspräsidenten erheben sich die Abgeordneten jeweils nach Zustimmung, Ablehnung und Enthaltung von ihren Plätzen.



Manchmal können der Bundestagspräsident und die beiden Schriftführer als Sitzungsvorstand durch eine übersichtliche Zählung kein eindeutiges Ergebnis ermitteln. Dann wird im sogenannten Hammelsprungverfahren eine genaue Auszählung der Stimmenverhältnisse vorgenommen. Hierbei verlassen zunächst alle Abgeordneten den Plenarsaal, um ihn dann einzeln wieder durch eine der Türen zu betreten, auf denen „Ja“, „Nein“ oder „Enthaltung“ steht. Zwei Schriftführer an jeder Tür ermitteln dabei durch lautes Zählen das Abstimmungsergebnis.

Ausnahmsweise kann auch eine namentliche Abstimmung stattfinden, wenn eine Fraktion oder fünf Prozent der Abgeordneten sie verlangen. Hier geben alle Abgeordneten eine farbige Abstimmungskarte mit ihrem Namen und ihrem Votum ab (blau für „Ja“, rot für „Nein“ und weiß für „Enthaltung“). Namentliche Abstimmungen sind allerdings Ausnahmen. Meist soll so erreicht werden, dass das Abstimmungsverhalten der einzelnen Abgeordneten für die Öffentlichkeit nachprüfbar wird. Denn das Ergebnis der

Abstimmung wird dem stenografischen Plenarprotokoll der jeweiligen Sitzung als Anlage hinzugefügt; seit 2013 sind außerdem unter www.bundestag.de/abstimmung alle namentlichen Abstimmungen des Bundestages ab der 17. Wahlperiode aufrufbar.

Der „Zweite Durchgang“ im Bundesrat

Nach Artikel 77 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes übermittelt der Bundestagspräsident dem Bundesrat den Text des Beschlusses am Ende der „Dritten Lesung“ unverzüglich zum „Zweiten Durchgang“. Dieses Verfahren heißt „Zweiter Durchgang“, weil jedes im Bundestag verabschiedete Gesetz, an dem der Bundesrat im Vorverfahren bereits beteiligt war, nun noch einmal eine Beratung in der Länderkammer durchlaufen muss. Erst dann kann das Gesetz in Kraft treten.

Da die Regierungen der 16 Bundesländer Vertreter in den Bundesrat entsenden, entspricht die politische Ausrichtung dieser Vertreter immer der Ausrichtung der Regierung des jeweiligen Landes. So kann die Mitwirkung des Bundesrats im anschließenden Verfahren durchaus

Ja, Nein, Enthaltung: Der Hammelsprung ist eine besondere Form der Abstimmung.

die Bedeutung einer politischen Korrekturmöglichkeit durch die Opposition haben, wenn sich auf Länderebene andere politische Mehrheiten ergeben als im Bundestag.

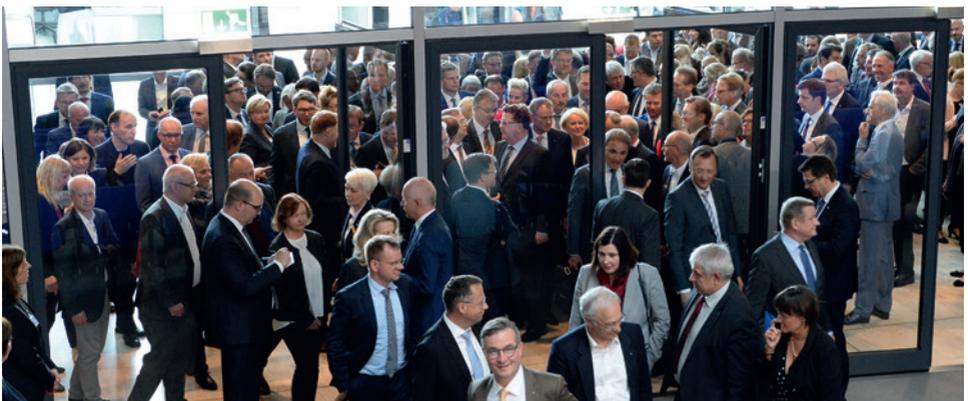
Zwar ist seitens der Länder auch politisches Kalkül im Spiel, die Länder lassen sich aber keinesfalls nur von parteipolitischen Interessen leiten. Letztlich achten sie auch auf ihre gemeinsamen Interessen. Wenn ein Bundesgesetz den Ländern etwa großen Finanz- oder Verwaltungsaufwand aufbürden soll, ziehen die Länder oft an einem Strang. Durch ihre Nähe zu den Bürgern versuchen sie, praxisfremde Regelungen zu verhindern. Vor allem wenn es um Finanzfragen geht, kennen sie oft keine Parteigrenzen. Darüber hinaus arbeiten Länder mit gleichen Interessen (finanzstarke oder finanzschwache, industriell oder landwirtschaftlich geprägte Länder, Küsten- oder Binnen-, Stadt- oder Flächenstaaten) häufig zusammen.

Das Abstimmungsverfahren

Nach Artikel 51 Absatz 2 des Grundgesetzes haben die bevölkerungsärmsten Länder wie Bremen oder Mecklenburg-Vorpommern im Plenum des Bundesrats drei, die bevölkerungsreichsten wie Bayern und Nordrhein-Westfalen sechs Stimmen (siehe Seite 45). Diese Stim-

men können nur einheitlich, also „im Block“ abgegeben werden, das heißt entweder alle für „Ja“, „Nein“ oder „Enthaltung“. Dabei werden allerdings nur die Jastimmen gezählt; „Nein“ und „Enthaltung“ gelten beide als Ablehnung, weil der Bundesrat seine Beschlüsse stets mit absoluter Mehrheit fasst. Die Einheitlichkeit der Stimmabgabe betont die Vertretungsfunktion der Bundesratsmitglieder, die im Gegensatz zu den Abgeordneten des Bundestages kein freies Mandat haben. Denn die Entscheidung, wie abgestimmt wird, fällt in der Regierung des jeweiligen Landes. Wenn es sich um Koalitionsregierungen handelt und sich die Koalitionspartner nicht auf ein Abstimmungsverhalten verständigen können, enthält sich das Land gewöhnlich. Stimmen die Vertreter eines Landes trotzdem nicht einheitlich ab, ist die Stimmabgabe des betreffenden Landes ungültig.

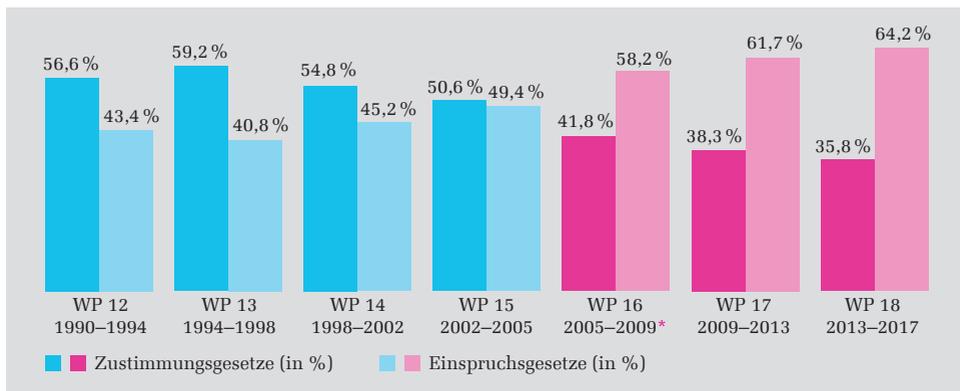
Einspruchs- und Zustimmungsgesetze
Durch den Bundesrat wirken die 16 Länder also bei der Gesetzgebung mit – und zwar bei jedem Gesetz. Für die Art der Mitwirkung des Bundesrats ist jedoch maßgebend, um welche Art von Gesetz es sich handelt. Man unterscheidet hier



zwischen Einspruchsgesetzen und Zustimmungsgesetzen. Bei Einspruchsgesetzen kann der Bundesrat nur einen Einspruch gegen das Gesetz erheben, der vom Bundestag später wieder überstimmt werden kann. Bei Zustimmungsgesetzen hingegen ist die ausdrückliche Zustimmung des Bundesrats zu dem Gesetz erforderlich. Verweigert der Bundesrat dem Gesetz die Zustimmung, ist das Gesetzgebungsvorhaben gescheitert. Bundesgesetze sind in der Regel Einspruchsgesetze. Zustimmungsbefähigt sind sie nur, wenn das Grundgesetz dies ausdrücklich vorsieht. Das ist häufig der Fall, wenn das Gesetz die Belange der Länder in besonderem Maße berührt. Allein der Eingriff in Länderinteressen reicht zur Begründung der Zustimmungsbefähigung aber nicht aus. Es bedarf hierfür immer einer konkreten Festlegung im Grundgesetz. Zustimmungsbefähigt sind insbesondere Änderungen des Grundgesetzes, die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union und Gesetze, die in die Finanzhoheit, die Verwaltungshoheit oder die Abweichungskompetenz der Länder nach Artikel 72 Absatz 3 Satz 2 des Grundgesetzes eingreifen.

Dies bedeutet im Einzelnen:

- Verfassungsänderungen und die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU erfordern die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und von zwei Dritteln der Stimmen im Bundesrat (Artikel 79 Absatz 2 und Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 GG);
- Auswirkungen auf die Länderfinanzen, die die Zustimmungspflicht auslösen, haben vor allem Gesetze über Steuereinnahmen, an denen die Länder oder Gemeinden beteiligt sind, beispielsweise Gesetze über Lohn-, Körperschafts-, Mehrwert-, Kraftfahrzeug- und Einkommensteuer;
- Eingriffe in die Verwaltungskompetenz der Länder können ebenfalls die Zustimmungspflicht auslösen – das war vor der Föderalismusreform der häufigste Auslöser für die Zustimmungsbefähigung.



Nach Artikel 83 des Grundgesetzes werden die meisten Bundesgesetze nicht vom Bund selbst, sondern von den Ländern „als eigene Angelegenheit“ ausgeführt. Die Länder regeln dann auch die Fragen des „Wer“ und des „Wie“, also welche Landesbehörden für die Ausführung des jeweiligen Bundesgesetzes zuständig sein sollen (Behördenorganisation) und wie sie es konkret ausführen (Verwaltungsverfahren).

Wenn der Bund die Ausführung seiner Gesetze durch die Länder selbst regeln wollte, bedurfte es nach der alten Fassung von Artikel 84 des Grundgesetzes immer der Zustimmung des Bundesrats. Das änderte sich im Jahr 2006 mit der Neufassung von Artikel 84 durch die Föderalismusreform. Nun können die Länder von den Ausführungs- und Organisationsbestimmungen des Bundes abweichen. Nimmt der Bund also für bestimmte Bundesgesetze die Möglichkeit in Anspruch, auch die Behördenorganisation und das Verwaltungsverfahren gesetzlich zu regeln, dürfen die Länder trotzdem davon abweichende Regelungen treffen. Reagiert der Bund hierauf wieder mit abweichenden Neuregelun-

gen, ist auch hier ein „Ping-Pong-Effekt“ denkbar, bei dem immer das neuere Gesetz angewendet wird. Will der Bund ein Abweichen der Länder bei der Ausführung seiner Gesetze allerdings verhindern, benötigt er nach wie vor die Zustimmung des Bundesrats.

Die in die Verfassung aufgenommene Abweichungsmöglichkeit hat die Position der Länder gegenüber dem Bund gestärkt. Zugleich ist der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze nach der Föderalismusreform deutlich zurückgegangen: von zeitweise bis zu circa 60 Prozent auf 35,8 Prozent in der 18. Wahlperiode, die von 2013 bis 2017 dauerte.

Das Verfahren bei Einspruchsgesetzen
Einspruchsgesetze sind Gesetze, denen der Bundesrat nicht ausdrücklich zustimmen muss. Gegen sie kann er nur Einspruch einlegen, nachdem das Vermittlungsverfahren durchgeführt worden ist. Nach der Zuleitung des Gesetzes an den Bundesrat leitet der Bundesratspräsident oder der

**Anteil der Zustimmung-
und Einspruchsgesetze
an der Gesamtzahl der
verkündeten Gesetze**

* Inkrafttreten der Föderalis-
musreform: 1. September
2006

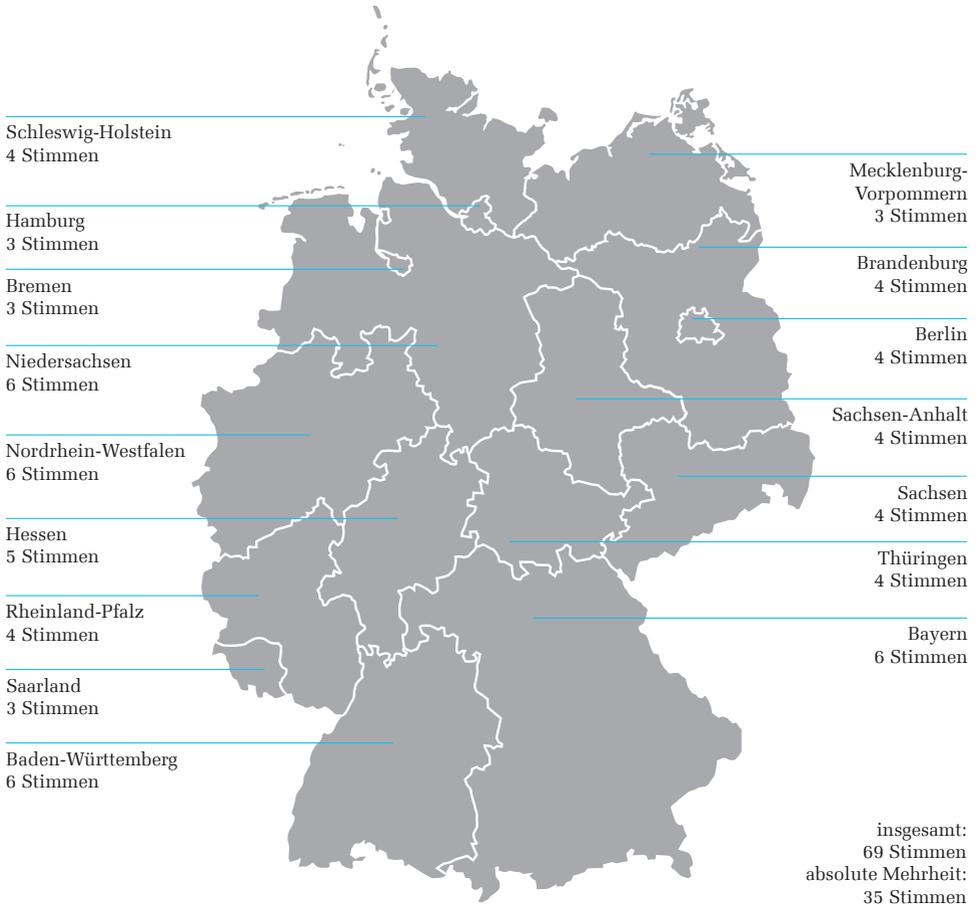
Direktor des Bundesrats das Gesetz einem oder mehreren >Bundesratsausschüssen zur Beratung zu. Auch der Bundesrat hat Ausschüsse gebildet, die dem Plenum des Bundesrats Empfehlungen für seine Beschlussfassung geben.

Nach Abschluss der Beratungen wird über eine Beschlussempfehlung abgestimmt, die dann durch den federführenden Ausschuss an das Plenum des Bundesrats zur Abstimmung weitergeleitet wird. Hier entscheiden alle von den Ländern entsandten Vertreter, ob sie mit dem Gesetz des Bundestages einverstanden sind oder nicht. Ist der Bundesrat mit dem Gesetz in der vom Bundestag vorgelegten Form nicht einverstanden, muss er innerhalb von drei Wochen nach Eingang des Gesetzesbeschlusses zwingend den Vermittlungsausschuss anrufen, bevor er nach Ablauf des Vermittlungsverfahrens Einspruch gegen das Gesetz einlegen kann (siehe Seite 50 ff. „Der Vermittlungsausschuss“). Ist er hingegen mit dem Gesetz des Bundestages einverstanden, verzichtet er auf die Anrufung des Vermittlungsausschusses. Als Verzicht gilt auch, wenn der Bundesrat die Dreiwochenfrist verstreichen lässt. Das Gesetz ist dann ebenfalls zustande gekommen.

Das Verfahren bei Zustimmungsgesetzen

Auch bei den Zustimmungsgesetzen wird der Entwurf zunächst durch den Bundestagspräsidenten an den Bundesrat geleitet und dort einem oder mehreren Ausschüssen zur Erarbeitung einer Beschlussempfehlung überwiesen. Stimmt anschließend der Bundesrat dem Gesetz des Bundestages förmlich zu, kommt es nach Artikel 78 des Grundgesetzes zustande. Anders als Einspruchsgesetze kommen Zustimmungsgesetze jedoch nicht bereits dadurch zustande, dass der Bundesrat die Frist zur Anrufung des Vermittlungsausschusses verstreichen lässt. Vielmehr ist die ausdrückliche Zustimmung des Bundesrats zum Gesetz erforderlich. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass der Bundesrat bei Zustimmungsgesetzen den Vermittlungsausschuss zwar anrufen darf, den Entwurf jedoch auch ohne Anrufung des Ausschusses ablehnen kann. In diesem Fall können allerdings sowohl die Bundesregierung als auch der Bundestag das Vermittlungsverfahren eröffnen. Dabei muss der Bundesrat nach Artikel 77 Absatz 2 a des Grundgesetzes seine Entscheidung „in angemessener Frist“ treffen.

Die Bundesratsausschüsse. Jedes Bundesland entsendet ein Mitglied in jeden der 16 Bundesratsausschüsse und hat dort eine Stimme. In den Ausschüssen für Auswärtige Angelegenheiten und für Verteidigung sind die Länder in der Regel durch die Regierungschefs vertreten; sie werden deshalb als „politische Ausschüsse“ bezeichnet. In den Fachausschüsse sitzen dagegen die zuständigen Minister. Die Ausschussmitglieder können sich durch fachkundige Ministerialbeamte, sogenannte Beauftragte, vertreten lassen. Die Beauftragten können während der Sitzung wechseln, sodass bei jedem einzelnen Tagesordnungspunkt die entsprechenden Experten der Länder beteiligt sind.



**Stimmenverteilung
im Bundesrat**

Sobald der endgültige Wortlaut des Gesetzes feststeht, bittet das federführende Bundesministerium die Schriftleitung des Bundesgesetzblatts, die Urschrift des Gesetzes herzustellen. Diese Urschrift muss nach der Gegenzeichnung durch die Bundesregierung vom Bundespräsidenten ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet werden, damit das Gesetz in Kraft treten kann.

Das Abschlussverfahren

Gegenzeichnung durch die Bundesregierung

Der Bundespräsident kann ein Gesetz erst ausfertigen, wenn es von der Bundesregierung gegengezeichnet ist. Das Grundgesetz schreibt in Artikel 82 Absatz 1 und Artikel 58 vor, dass entweder die Bundeskanzlerin oder der zuständige Bundesminister die Urschrift des Gesetzes gegenzeichnen muss – auch wenn die Geschäftsordnung der Bundesregierung mit Paragraph 29 Absatz 1 vorsieht, dass die Bundeskanzlerin und der zuständige Minister gegenzeichnen müssen. Die Gegenzeichnung ist ein historisches Überbleibsel aus der verfassungsrechtlichen Frühzeit, in der der Monarch jeder persönlichen Verantwortung enthoben und an die Gegenzeichnung der Regie-

rung gebunden wurde. Eigentlich ist diese Prozedur heute nicht mehr notwendig. Die Gegenzeichnungspflicht wurde aber beibehalten, um eine eigenständige Politik des Bundespräsidenten zu verhindern und ihn von politischer Verantwortung freizustellen, die durch die Gegenzeichnung von der Bundeskanzlerin und dem Minister übernommen wird. Denn sie haben in der Regel das Gesetzgebungsverfahren begleitet und können auch die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens bestätigen.

Ausfertigung durch den Bundespräsidenten

Nach der Gegenzeichnung fertigt der Bundespräsident das Gesetz aus – wenn er davon überzeugt ist, dass das Gesetz „nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes zustande gekommen ist“. So steht es in Artikel 82 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes. Durch diese Formulierung hat der Bundespräsident also das

Recht zu prüfen, ob das Gesetz mit der Verfassung vereinbar ist. Teilweise wird das Prüfungsrecht auf eine rein formelle Prüfung beschränkt, bei der der Bundespräsident nur prüft, ob das Gesetz verfahrensmäßig einwandfrei zustande gekommen ist. Dies wäre zum Beispiel dann nicht der Fall, wenn ein Bundesgesetz über ein Sachgebiet verabschiedet würde, für das gar keine Kompetenz des Bundesgesetzgebers besteht, sondern für das die Länder zuständig sind. Auch bei möglichen Fehlern bei der Beteiligung des Bundesrats im Gesetzgebungsverfahren kann der Bundespräsident die Ausfertigung des Gesetzes verweigern.

Darüber hinaus hat der Bundespräsident wegen seiner Bindung an das Grundgesetz auch ein weitergehendes materielles, also inhaltliches Prüfungsrecht, das allerdings überwiegend auf eindeutige und offensichtliche Verfassungsverletzungen begrenzt ist. Der Bundespräsident kann also die Ausfertigung eines Gesetzes verweigern, wenn er davon überzeugt ist, dass der Inhalt eines Gesetzes „offenkundig verfassungswidrig“ ist. Er darf einem Gesetz seine Zustimmung aber keinesfalls aus rein politischen Gründen verweigern. Gegen eine Verweigerung der Ausfertigung durch den Bundespräsidenten können die Gesetzgebungsorgane vor dem Bundesverfassungsgericht klagen. So weit ist es allerdings in der Praxis noch nicht gekommen.

Bislang haben Bundespräsidenten die Ausfertigung eines Gesetzes nur in insgesamt acht Fällen verweigert; als Begründungen wurden Fehler im Gesetzgebungsverfahren oder Unvereinbarkeiten

mit dem Grundgesetz angegeben. Zuletzt verweigerte der damalige Bundespräsident Horst Köhler im Dezember 2006 die Ausfertigung des Verbraucherinformationsgesetzes. In neun Fällen unterzeichneten die Bundespräsidenten zwar die Gesetze, verbanden dies aber mit einer öffentlichen Erklärung über verfassungsrechtliche Bedenken, wie zuletzt Bundespräsident Köhler bei der Ausfertigung des Luftsicherheitsgesetzes im Januar 2005.

Hat der Bundespräsident keine Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes, fertigt er das Gesetz aus. Er unterzeichnet die bereits mit der Unterschrift der Bundeskanzlerin und dem Großen Bundessiegel versehene Originalurkunde. Damit bekundet er, dass der Gesetzestext verfassungsmäßig zustande gekommen ist und in der ausgefertigten Form allgemeine Verbindlichkeit erhalten soll.

Das Gesetz wird verkündet und tritt in Kraft

Abschließend wird das Gesetz durch das Bundespräsidialamt dem Justizministerium mit dem Auftrag zugeleitet, es im > Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen. Mit der Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt ist das Gesetz verkündet und damit für jeden Bürger zugänglich. Das Gesetzgebungsverfahren ist abgeschlossen. Sofort wirksam und anwendbar ist das Gesetz allerdings oft noch nicht. Dazu muss es erst einmal nach Artikel 82 Absatz 2 des Grundgesetzes in Kraft treten. Der genaue Termin dafür steht meistens im Gesetz selbst. Ist dies nicht der Fall, tritt das Gesetz 14 Tage, nachdem das Bundesgesetzblatt erschienen ist, in Kraft.

Das Bundesgesetzblatt. Kein Bundesgesetz ist gültig, wenn es nicht im Bundesgesetzblatt verkündet worden ist. Das Bundesgesetzblatt ist das öffentliche Verkündungsblatt der Bundesrepublik und wird vom Bundesministerium der Justiz herausgegeben. Es erscheint seit der Verkündung des Grundgesetzes in mehreren Teilen: Teil I enthält unter anderem alle Bundesgesetze und Verordnungen von wesentlicher oder dauernder Bedeutung; Teil II umfasst die völkerrechtlichen Übereinkünfte und Verträge, die zu ihrer Inkraftsetzung oder Durchsetzung erlassenen Rechtsvorschriften sowie damit zusammenhängende Bekanntmachungen und Rechtsvorschriften des Zolltarifwesens; in Teil III findet sich das nach der Rechtsbereinigung fortgeltende Bundesrecht nach Sachgebieten geordnet. Die ersten zwei Teile sind online abrufbar.
www.bundesgesetzblatt.de

Manche Gesetze finden durch unterschiedliche politische Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat nicht die Zustimmung im Bundesrat. Hier muss aber nicht das ganze Gesetzgebungsverfahren wieder von vorn beginnen. Der Vermittlungsausschuss kommt ins Spiel. Denn das Grundgesetz will möglichst eine Einigung zwischen dem Bund und den Ländern erreichen.

Der Vermittlungsausschuss – ein Sonderfall

Der Vermittlungsausschuss wird nur tätig, wenn er angerufen wird – in der Regel durch den Bundesrat. Er muss vom Bundesrat angerufen werden, wenn dieser mit einem Einspruchsgesetz nicht einverstanden ist. Bei einem Zustimmungsgesetz kann laut Artikel 77 Absatz 2 des Grundgesetzes die Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat, den Bundestag oder durch die Bundesregierung erfolgen. Damit können theoretisch drei Anrufungen und damit auch drei Vermittlungsverfahren aufeinanderfolgen, was aber in der Praxis eher selten vorkommt.

Zweck des Vermittlungsverfahrens ist es, das Gesetz so umzugestalten, dass es sowohl im Bundesrat als auch im Bundestag angenommen wird. Das Verfahren im Vermittlungsausschuss ist bei Zustimmungs- und Einspruchsgesetzen gleich. In welchen Bereichen eines Gesetzes der Vermittlungsbedarf besteht, legt der Anrufungsbeschluss fest. Es

kann darum gehen, nur konkrete strittige Punkte zu klären, es kann aber auch das gesamte Projekt betroffen sein. Dabei ist der Vermittlungsausschuss an den Rahmen gebunden, der ihm durch den Anrufungsbeschluss und durch die bisherigen Beratungen im Bundestag inhaltlich und formal vorgegeben ist.

Grundlage der Kompromissuche bilden nur die Anträge und Stellungnahmen, die im zu diesem Gesetz durchgeführten parlamentarischen Verfahren bereits behandelt worden sind. Der Vermittlungsausschuss kann also nicht etwas völlig Neues auf den Weg bringen, das zuvor noch nicht im Bundestag diskutiert worden ist, weil sonst die Gesetzgebungszuständigkeiten und Verantwortlichkeiten verwischt würden.

In der 18. Wahlperiode wurde der Vermittlungsausschuss insgesamt dreimal angerufen, zweimal durch den Bundesrat und einmal durch die Bundesregierung.

Die Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses

Im Vermittlungsausschuss sitzen sich Bundestag und Bundesrat mit insgesamt 32 Mitgliedern gleichberechtigt gegenüber. Die Mitgliederzahl ergibt sich aus der Anzahl der Bundesländer: Jedes der 16 Bundesländer stellt ein Mitglied; die andere Hälfte der Sitze wird anteilig nach Stärke der Fraktionen von Bundestagsabgeordneten besetzt. Der Bundesrat entsendet in der Regel die Ministerpräsidenten, die Bevollmächtigten beim Bund oder auch die Finanz- oder Justizminister, der Bundestag schickt Abgeordnete mit großem politischen Gewicht in ihren Fraktionen.

Die Mitglieder bringen also in der Regel ein hohes Maß an politischer Erfahrung in den Ausschuss ein, sodass die Kompromissvorschläge, die der Vermittlungsausschuss erarbeitet, gute Durchsetzungschancen haben. Sie müssen sich auch in Fachfragen einarbeiten, die jenseits ihres Arbeitsschwerpunkts liegen. So soll eine Einigung gefördert werden, die in den

vorangegangenen Auseinandersetzungen zwischen Fachpolitikern nicht erreicht werden konnte. Der Vermittlungsausschuss stellt also ein politisches Verhandlungsgremium dar.

Um eine kontinuierliche Arbeit zu ermöglichen, kann immer nur eine begrenzte Zahl der Mitglieder ausgewechselt werden. Ein Wechsel aller Mitglieder zur selben Zeit findet nicht statt. Der Vorsitz wechselt vierteljährlich traditionell zwischen einem Bundestagsmitglied, das von der dortigen Mehrheit gestellt wird, und einem Vertreter des Bundesrats, traditionell von der Partei, die im Bundestag die zweitstärkste Fraktion stellt.

Die Arbeitsweise des Vermittlungsausschusses

Die Sitzungen des Ausschusses sind streng vertraulich, um die Suche nach einem Kompromiss nicht durch eine öffentliche Diskussion zu erschweren. Es soll konstruktiv und möglichst ohne parteitaktische Hintergedanken nach einer Einigung gesucht werden. Deshalb sind, anders als bei Abstimmungen im



Suche nach Kompromissen:
Sitzung des Vermittlungs-
ausschusses.

Bundesrat, die Bundesratsmitglieder im Vermittlungsausschuss auch nicht den Weisungen ihrer Landesregierungen unterworfen. Auch die Protokolle über die Sitzungen können erst in der jeweils übernächsten Wahlperiode eingesehen werden. Das dient nicht der Verschleierung, sondern soll ebenfalls die Kompromissuche erleichtern.

Einigungsvorschläge des Ausschusses führen nur dann zum Erfolg, wenn sie Aussicht haben, anschließend von den politischen Mehrheiten gebilligt zu werden. Umfassende Beratungen im Parlament und in den Regierungen gehen daher mit dem Verfahren einher. Manchmal werden Fortschritte im Vermittlungsverfahren auch erst durch Gespräche auf höchster Ebene erzielt, die die Bundeskanzlerin mit Ministerpräsidenten und Parteivorsitzenden führt. Die politischen Spitzen der Bundesregierung, also die Mitglieder des Bundeskabinetts und die Staatssekretäre,

haben Teilnahme- und Rederecht in den Sitzungen; Beamte der Fachministerien, die bei der Arbeit in den „normalen“ Ausschüssen noch dabei waren, sind dagegen grundsätzlich nicht zugelassen, damit der Kreis der Anwesenden nicht zu groß wird. Auch stellvertretende Mitglieder werden bei den Beratungen nur dann zugelassen, wenn das ordentliche Mitglied nicht erscheint.

Ergebnisse des Vermittlungsverfahrens

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

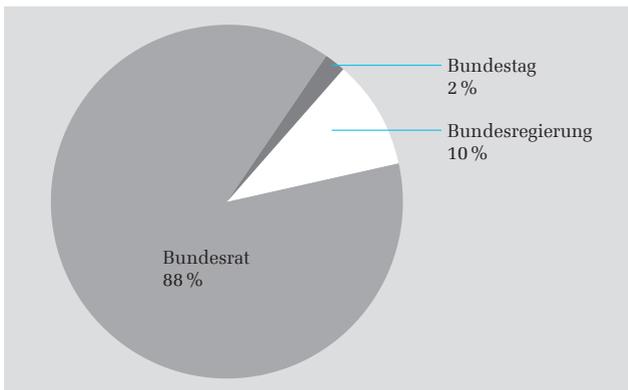
Vier Ergebnisse des Vermittlungsverfahrens sind denkbar:

- Der Gesetzesbeschluss des Bundestages wird bestätigt. Änderungsvorschläge des Bundesrats werden damit abgelehnt.
- Es wird vorgeschlagen, dass der Bundestag seinen Gesetzesbeschluss aufhebt.
- Der Ausschuss empfiehlt, den Gesetzesbeschluss des Bundestages zu ändern, zu ergänzen oder umzuformulieren. Dadurch werden in der Regel Änderungsvorschläge des Bundesrats aufgenommen. Dieser Fall kommt am häufigsten vor.
- Das Verfahren wird ohne einen Einigungsvorschlag abgeschlossen. Dies kommt beispielsweise dann vor, wenn wegen Stimmgleichheit keine Mehrheitsentscheidung im Ausschuss möglich ist.

Nach dem Abschluss des Vermittlungsverfahrens

Enthält der Vorschlag des Vermittlungsausschusses eine Änderung oder Aufhebung des Gesetzesbeschlusses, so muss der Bundestag laut Artikel 77 Absatz 2 Satz 5 des Grundgesetzes darüber erneut beschließen. Die Vorlage wird also vom Bundesratspräsidenten an den Bundestagspräsidenten weitergeleitet, der darüber im Plenum des Bundestages abstimmen lässt. Über den Vorschlag des Vermittlungsausschusses findet keine Aussprache mehr statt, obwohl man auch von einer „Vierten Lesung“ spricht. Auch Sachanträge sind nicht mehr gestattet.

Ein vom Vermittlungsausschuss bestimmtes Mitglied berichtet im Plenum über das Vermittlungsergebnis, und die Abgeordneten können vor der Abstimmung Erklärungen abgeben. Damit soll verhindert werden, dass kontroverse Debatten einen mühsam erarbeiteten Kompromiss wieder zunichte machen. Das Plenum stimmt also nur über den Einigungsvorschlag des Vermittlungsausschusses ab. Dabei verlangt der Vermittlungsausschuss in der Regel, dass über



Anrufung des Vermittlungsausschusses
im Zeitraum vom
7. September 1949 bis
23. Oktober 2017

die Änderungen nur „im Ganzen“ abgestimmt wird. Dadurch soll verhindert werden, dass nur Teilen des Vorschlags zugestimmt wird, andere aber abgelehnt werden und so der Kompromiss wieder zerbricht.

Wenn der Bundestag dem Änderungsvorschlag zustimmt, wird dieser zum Gegenstand des Gesetzgebungsverfahrens. Lehnt der Bundestag den Einigungsvorschlag jedoch ab, bleibt der ursprüngliche Entwurf Gegenstand des weiteren Verfahrens. Das Gleiche gilt, wenn der Vermittlungsausschuss den Gesetzesbeschluss bestätigt oder keinen neuen Vorschlag vorlegt. Dann bedarf es auch keiner erneuten Entscheidung des Bundestages. In allen vier Fällen geht entweder die ursprüngliche oder die durch den Vorschlag des Vermittlungsausschusses geänderte Vorlage wieder zurück an den Bundesrat. Alles Weitere hängt dann wieder vom Charakter des Gesetzes ab.

Bei einem Zustimmungsgesetz ist nach wie vor die Zustimmung des Bundesrats erforderlich. Erteilt der Bundesrat jetzt seine Zustimmung, ist das Gesetz zu-

stande gekommen. Verweigert der Bundesrat weiterhin seine Zustimmung, so ist eine erneute Anrufung des Vermittlungsausschusses denkbar. Auf diese Weise kann sich das Vermittlungsverfahren noch zweimal wiederholen. Bei Änderungen muss sich der Bundestag wieder mit dem Vermittlungsergebnis befassen. Verhandlungen über Zustimmungsgesetze können sich so sehr lange hinziehen. Wenn der Bundesrat auch dem Vermittlungsergebnis der dritten Verhandlungsrunde seine Zustimmung verweigert oder der Vermittlungsausschuss nicht erneut angerufen wird, ist das Gesetz endgültig gescheitert. Bei einem Einspruchsgesetz kann der Bundesrat auf einen Einspruch verzichten und somit das Zustandekommen des Gesetzes bewirken. Ist der Vorschlag des Vermittlungsausschusses aber aus der Sicht des Bundesrats noch nicht akzeptabel, kann er gemäß Artikel 77 Absatz 3 und 4 des Grundgesetzes binnen zwei Wochen Einspruch gegen das Gesetz einlegen. Lässt der Bundesrat diese Frist verstreichen, ist das Gesetz zustande gekommen. Wenn der Bundesrat Einspruch einlegt, kann dieser nun vom Bundestag überstimmt werden. Dazu ist grundsätzlich mindestens die absolute

Streng vertraulich: Der
Vermittlungsausschuss berät
stets nicht öffentlich.

Mehrheit der Mitglieder des Bundestages erforderlich. Eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag ist dagegen nach Artikel 77 Absatz 4 des Grundgesetzes erforderlich, wenn der Bundesrat den Einspruch mit Zweidrittelmehrheit beschlossen hat. Weist der Bundestag den Einspruch des Bundesrats mit der notwendigen Mehrheit zurück, ist das Gesetz auch hier zustande gekommen. Zustimmungsgesetze kommen also nur zustande, wenn der Bundesrat ihnen ausdrücklich zustimmt. Einspruchsgesetze kommen zustande, wenn der Bundesrat nicht innerhalb von drei Wochen nach Eingang des Gesetzesbeschlusses den Vermittlungsausschuss anruft oder wenn der Bundesrat zwar den Vermittlungsausschuss angerufen hat, nach Abschluss dieses Verfahrens aber nicht innerhalb von zwei Wochen Einspruch einlegt. Auch wenn der Bundesrat Einspruch einlegt, diesen jedoch zurücknimmt, oder wenn der Bundesrat nach Durchführung des Vermittlungsverfahrens Einspruch einlegt, der Bundestag jedoch den Einspruch mit entsprechender Mehrheit zurückweist, ist das Einspruchsgesetz zustande gekommen.

Dagegen scheitert ein Gesetzentwurf, wenn die Vorlage in der „Vierten Lesung“ endgültig durch den Bundestag abgelehnt wird oder wenn der Bundestag einen Einspruch des Bundesrats gegen ein Einspruchsgesetz nach einem Vermittlungsverfahren nicht oder nicht mit der erforderlichen Mehrheit überstimmt. Auch wenn der Bundesrat einem Zustimmungsgesetz die Zustimmung verweigert und der Vermittlungsausschuss nicht angerufen wird oder wenn nach Anrufung des Vermittlungsausschusses der Bundesrat dem Gesetz immer noch nicht zustimmt, ist der Gesetzentwurf gescheitert.

Nach dem Grundsatz der sachlichen Diskontinuität kann eine Gesetzesvorlage auch „verfallen“, wenn sie nicht in derselben Legislaturperiode verabschiedet wird, in der sie in den Bundestag eingebracht wurde. Ein neu gewählter Bundestag soll sich nicht mit den unerledigten Vorhaben des Vorgängerparlaments befassen. Deshalb müssen alle Schritte, die im Bundestag im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens erforderlich sind, für den jeweiligen Gesetzentwurf noch innerhalb der Legislaturperiode erfolgen. Ansonsten wäre das Gesetzgebungsverfahren ebenfalls gescheitert.





IX 1009 IX 1010 IX 1019 IX 1011

Fach 1.03 .076.004

IX 126 IX 127 IX 128 IX 129 IX 130
A A A A A

Fach 1.03 .076.003

IX 196 IX 196 IX 196
B 1 B 2 B 2

Fach 1.03 .076.002

Anhang

	1. WP	2. WP	3. WP	4. WP
eingebraachte Gesetzentwürfe (insgesamt)	805	877	613	635
Bundesregierung	472	446	401	378
Bundesregierung (in %)	58,6	50,9	65,4	59,5
Bundestag	301	414	207	245
Bundestag (in %)	37,4	47,2	33,8	38,6
Bundesrat	32	17	5	12
Bundesrat (in %)	4,0	1,9	0,8	1,9
verabschiedete Gesetzentwürfe (insgesamt)	545	507	424	427
Bundesregierung	392	368	348	329
Bundesregierung (in %)	71,9	72,6	82,1	77,0
Bundestag	141	132	74	96
Bundestag (in %)	25,9	26,0	17,4	22,0
Bundesrat	12	7	2	2
Bundesrat (in %)	2,2	1,4	0,5	0,5
Vereinigung von Initiativen*	–	–	–	–
Vereinigung von Initiativen* (in %)	–	–	–	–

Statistik über die beim Bundestag eingebraachten und dort verabschiedeten Gesetzesvorhaben

5. WP	6. WP	7. WP	8. WP	9. WP	10. WP	11. WP	12. WP	13. WP	14. WP	15. WP	16. WP	17. WP	18. WP
665	577	670	485	242	522	595	800	923	864	643	905	844	731
417	362	461	322	146	280	321	407	443	44,3	320	537	484	526
62,7	62,8	68,8	66,4	60,3	53,6	53,9	50,9	48,0	51,3	49,8	59,7	57,4	72,0
227	171	136	111	58	183	227	297	329	328	211	264	278	148
34,1	29,6	20,3	22,9	24,0	35,1	38,2	37,1	35,6	38,0	32,8	29,4	32,9	20,2
21	44	73	52	38	59	47	96	151	93	112	104	82	57
3,2	7,6	10,9	10,7	15,7	11,3	7,9	12,0	16,4	10,8	17,4	11,5	9,7	7,8
453	335	516	354	139	320	369	507	566	559	400	616	553	555
368	259	427	288	104	237	267	346	403	394	281	488	434	488
81,2	77,3	82,8	81,4	74,8	74,1	72,4	68,2	71,2	70,5	70,2	79,2	78,4	87,9
76	58	62	39	16	42	68	92	102	108	85	89	88	52
16,8	17,3	12,0	11,4	11,5	13,1	18,4	18,1	18,0	19,3	21,2	14,4	15,9	9,4
9	13	17	15	8	32	15	28	36	22	17	19	17	10
2,0	3,9	3,3	4,2	5,8	10,0	4,1	5,5	6,4	3,9	4,2	3,1	3,1	1,8
–	5	10	12	11	9	19	41	25	35	17	20	14	5
–	1,5	1,9	3,4	7,9	2,8	5,1	8,1	4,4	6,2	4,3	3,2	2,5	0,9

* Paralleleinbringungen von
Bundesregierung und Bundestag,
Bundesregierung und Bundesrat,
Bundestag und Bundesrat

Informationen im Internet

Wissenswertes rund um den Deutschen Bundestag, seine Aufgaben und Ausschüsse. Die Internetseite bietet außerdem Drucksachen und amtliche Protokolle sowie Informationsmaterial zum Bestellen oder zum Downloaden.
www.bundestag.de

Das Bundesministerium der Justiz stellt in einem gemeinsamen Projekt mit der juris GmbH nahezu das gesamte aktuelle Bundesrecht kostenlos im Internet bereit. Die Gesetze und Rechtsverordnungen können in ihrer geltenden Fassung abgerufen werden.
www.gesetze-im-internet.de

Die Internetseite bietet Informationen rund um das Bundesgesetzblatt sowie ei-

Informationen im Internet

nen kostenlosen direkten Bürgerzugang auf das komplette Archiv des Bundesgesetzblatts der Teile I und II.
www.bundesgesetzblatt.de

Die Internetseite der Bundesregierung informiert über Gesetzesvorhaben und Neuregelungen. Wichtige Gesetze und Rechtsverordnungen des Bundes können hier online eingesehen werden und stehen zum Download bereit.
www.bundesregierung.de
(Suchbegriff: „Gesetzesvorhaben“)

Die Internetseite informiert unter anderem über die Rolle des Bundesrats bei der Gesetzgebung und stellt die Ausschüsse sowie ihre Arbeitsweise dar.
www.bundesrat.de

**In der Reihe Stichworte
erscheinen folgende Titel:**

Bundesversammlung. Die Wahl
des Bundespräsidenten

Der Deutsche Bundestag. Wie
parlamentarische Demokratie
funktioniert

Geschichte des Deutschen Bundestages

Gesetzgebung. Von der Idee zum Gesetz

Petitionen. Von der Bitte zum
Bürgerrecht

Wahlen. Grundpfeiler der Demokratie

Der Wehrbeauftragte des Deutschen
Bundestages

Literatur (Auswahl)

Literatur

Arndt, Hans-Wolfgang und
Fetzer, Thomas:
Öffentliches Recht,
16. Auflage.
München: Vahlen, 2013.

Badura, Peter:
Staatsrecht,
7. Auflage.
München: C. H. Beck, 2018.

Degenhart, Christoph:
Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht,
34. Auflage.
Heidelberg: C. F. Müller, 2018.

Ipsen, Jörn:
Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht,
30. Auflage.
München: Vahlen, 2018.

Isensee, Josef, Kirchhof, Paul u. a. (Hrsg.):
Handbuch des Staatsrechts der Bundes-
republik Deutschland, Bd. I–XI
Heidelberg: C. F. Müller, 1987–2013.

Katz, Alfred:
Staatsrecht,
18. Auflage.
Heidelberg: C. F. Müller, 2010.

Maurer, Hartmut:
Staatsrecht I: Grundlagen, Verfassungs-
organe, Staatsfunktionen,
7. Auflage.
München: C. H. Beck, 2019.

Münch, Ingo von:
Grundbegriffe des Staatsrechts, Bd. 1,
6. Auflage.
Stuttgart: Kohlhammer, 1999.

Sachs, Michael (Hrsg.):
Grundgesetz, Kommentar,
8. Auflage.
München: C. H. Beck, 2017.

Strasser, Susanne u. a.:
So arbeitet der Deutsche Bundestag
(19. Wahlperiode).
Rheinbreitenbach: NDV, 2018.

A

Abschlussverfahren 23, 46 ff.
Abstimmung 38 ff.
Abweichungsgesetzgebung 17, 21
Ältestenrat 33 f.
Änderungsantrag 37, 39
aus der Mitte des Bundestages 23 f., 29 f., 33
Ausfertigung 23, 47 ff.
ausschließliche Gesetzgebung der Länder 14, 18, 21
ausschließliche Gesetzgebung des Bundes 14 f., 20
Ausschuss 35 ff., 44

B

Bedarfsgesetzgebung 16, 20
Beschlussrecht 33
Bundesgesetz 6, 13 ff., 17 f., 24, 42 f.
Bundesgesetzblatt 23, 46, 49
Bundespräsident 23, 46 ff.
Bundesrat 7, 15, 23 f., 27 ff., 33, 36, 40 ff., 51
Bundesregierung 6 f., 23 ff., 28, 33, 36, 46 f., 51
Bundestagsdrucksache 33 f., 37
Bundesverfassungsgericht 7, 23

D

„Dritte Lesung“ 38

E

Einleitungsverfahren 22 ff.
Einspruchsgesetz 41 ff., 51, 56 f.
Enquetekommission 25
„Erste Lesung“ 34 f.
„Erster Durchgang“ 27 f., 30
„Erster Entwurf“ 24 ff.

Register

- F**
 Föderalismusreform 15,
 18 f., 42 f.
 Fraktionen 33, 38
- G**
 Gegenäußerung 28
 Gegenzeichnung 47
 Geschäftsordnung (GO-BT)
 29, 33 ff., 38
 Geschichte der Gesetzgebung
 9 ff.
 Gesetzentwurf 23 ff., 32 ff.,
 60 f.
 Gesetzesinitiative 23 f., 28 f.
 Gesetzesvorlage 23 ff.
 Gesetzgebungsverfahren 7,
 11, 14 ff., 22 ff., 31 ff. 46 ff.,
 50 ff.
 Grundgesetz 5 ff., 10 f., 13 f.,
 22 f., 42, 47 f.
 Grundgesetzänderung 11,
 15, 39, 42
 Grundlagen 5 ff.
- H**
 Hammelsprung 40
 Hauptverfahren 23, 32 ff.
- I**
 Initiativrecht 23, 28
- K**
 Kabinettvorlage 26 f.
 Kerngesetzgebung 15 f., 20
 Kompetenz 14 ff., 17 ff.
 konkurrierende Gesetzge-
 bung 14 ff.
- L**
 Landesgesetz 13, 15 f., 17
 Lesung 32 ff.
- M**
 Montesquieu, Charles Louis
 de 6
- N**
 namentliche Abstimmung
 40
- P**
 Parlamentarischer Rat 11
 Prüfungsrecht 47 f.
- R**
 Rechtsnorm 5 ff.
 Rechtsverordnung 6
 Referentenentwurf 24 ff.
 Regierungsentwurf 26 ff.
- S**
 Satzung 6
 Schlussabstimmung 38 ff.
 Stellungnahme 27 f., 35
- U**
 ungeschriebene Gesetzge-
 bungszuständigkeiten 14,
 17 f.
- V**
 Verkündung 23, 46, 49
 Vermittlungsausschuss 44,
 50 ff.
 Vermittlungsverfahren 43 f.,
 50 ff.
- W**
 Weg der Gesetzgebung 31
- Z**
 Zuständigkeit 12 ff., 17 ff.
 Zustimmungsgesetz 41 ff.,
 51, 56
 „Zweite Lesung“ 34, 37 ff.
 „Zweiter Durchgang“ 40 ff.
 „96er-Bericht“ 35

Impressum

Herausgeber: Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit

Koordination: Robert Schönbrodt

Text: Christian Heyer

Redaktion: Georgia Rauer, Aktualisierung: wbv Media

Gestaltung: Regelindis Westphal Grafik-Design / Berno Buff, Norbert Lauterbach,

Bearbeitung: wbv Media/Christiane Zay

Bundestagsadler: Urheber Prof. Ludwig Gies, Bearbeitung 2008 büro uebele

Fotos: Titel Deutscher Bundestag / photothek / Thomas Trutschel; 2./3. Umschlagseite DBT /

Jörg F. Müller; S. 8, S. 11 akg-images; S. 17 DBT / Simone M. Neumann; S. 19 ullstein bild /

Minehan; S. 39, S. 58 DBT / Werner Schüring; S. 41 DBT / Achim Melde; S. 53 Bundesrat /

Frank Bräuer; S. 57 Henning Schacht

Druck: Druckhaus Waiblingen, Remstal-Bote GmbH

Stand: Januar 2019

© Deutscher Bundestag, Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Diese Publikation ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestages.

Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf weder

für Wahlwerbezwecke eingesetzt noch von Parteien oder Fraktionen für die eigene

Öffentlichkeitsarbeit verwendet werden.

Die Publikation stellt keine rechtsverbindlichen Aussagen des Herausgebers dar; sie dient lediglich der Information und der Urteilsbildung



Der Bundestag hat viele Aufgaben, aber die wichtigste ist die Gesetzgebung. Fast ununterbrochen beschäftigt sich das Parlament mit neuen Gesetzesvorhaben oder Änderungen zu bestehenden Gesetzen; beinahe jeden Monat werden neue Gesetze erlassen. Welche Rolle dabei die Ausschüsse des Bundestages spielen, was es mit den Lesungen auf sich hat und wann der Vermittlungsausschuss ins Spiel kommt, zeigt diese Broschüre.