

► Inhalt

► Staatsorganisationsrecht

§ 1 Die Grundlagen des Staatsorganisationsrechts	7
I. Der Staatsbegriff	7
II. Unterscheidung Bundesstaat, Staatenbund, Einheitsstaat	10
§ 2 Das Grundgesetz als Grundlage der BRD	11
I. Kurzüberblick zu den Vorläufern des Grundgesetzes	11
II. Der Aufbau des Grundgesetzes	11
§ 3 Die Strukturprinzipien der Verfassung	13
I. Die Entscheidung für die Republik	14
II. Das Demokratieprinzip	15
III. Das bundesstaatliche Prinzip des Grundgesetzes	18
IV. Das Sozialstaatsprinzip	21
V. Das Rechtsstaatsprinzip	22
1. Die Grundrechte	23
2. Die Gewaltenteilung	23
3. Gesetzesvorbehalt und Gesetzesbindung	24
4. Effektiver Rechtsschutz	31
5. Die Staatshaftung	33
6. Rechtssicherheit und Bestimmtheit	37
7. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	42
§ 4 Die Staatszielbestimmungen	43
§ 5 Die Parteien	44
I. Die rechtliche Stellung der Parteien und ihrer Mitglieder	47
II. Das Parteienprivileg	49
III. Das Gebot der Chancengleichheit	51
IV. Die Parteienfinanzierung	53
§ 6 Der Bundestag	55
I. Die Wahlgrundsätze und das Wahlsystem	56
II. Die Dauer der Legislaturperiode und Diskontinuität	63
III. Die Rechtsstellung der Abgeordneten	68
IV. Die Untersuchungsausschüsse	72

§ 7 Der Bundesrat	75
§ 8 Der Gemeinsame Ausschuss	79
§ 9 Der Bundespräsident	80
Hat der Bundespräsident ein Prüfungsrecht?	83
§ 10 Die Bundesregierung	87
§ 11 Das Gesetzgebungsverfahren	92
I. Die Gesetzgebungskompetenzen	93
II. Das Gesetzgebungsverfahren	101
III. Die Verfassungsänderung	111
IV. Besondere Gesetzgebungssituationen	112
V. Die Rechtsverordnung	113
§ 12 Die Ausführung der Bundesgesetze	116
§ 13 Die Rechtsprechung	123
§ 14 Das Finanzwesen	132
§ 15 Die völkerrechtliche Vertretung des Bundes	141
§ 16 Die Verwirklichung der Europäischen Union	145
§ 17 Das Bundesverfassungsgericht	152
I. Das Organstreitverfahren	154
II. Die abstrakte Normenkontrolle	160
III. Die abstrakte Normenkontrolle nach Art. 93 I Nr. 2a GG	164
IV. Die konkrete Normenkontrolle	165
V. Der Bund – Länder – Streit	170
VI. Die Verfassungsbeschwerde	173

II. Das Gesetzgebungsverfahren

Das Gesetzgebungsverfahren läuft nach den förmlichen Vorschriften der Art. 76 bis 79 und 82 GG ab. Ergänzend sind die jeweiligen Geschäftsordnungen der beteiligten Verfassungsorgane hinzuzuziehen.

Das Gesetzgebungsverfahren beginnt stets mit der **Gesetzesinitiative** gemäß Art. 76 I GG. Damit ist die Einbringung eines Gesetzentwurfs in den Bundestag gemeint, der dann anschließend dort beraten und gegebenenfalls auch verabschiedet wird. Art. 76 I GG legt fest, wer das Recht zur Gesetzesinitiative hat, denn danach werden Gesetzesvorlagen beim Bundestag durch die **Bundesregierung**, aus der **Mitte des Bundestages** oder durch den **Bundesrat** eingebracht. In der Praxis werden mehr als drei Viertel der Gesetzesinitiativen von der Bundesregierung in den Bundestag eingebracht, denn die Bundesregierung verfügt mit den Bundesministerien auch über die notwendigen Mittel, um die immer komplexeren Gesetzentwürfe auszuarbeiten. Außerdem entspricht die Bestimmung der jeweiligen politischen Richtung gerade der verfassungsrechtlichen Aufgabe der Bundesregierung.

Der konkrete Ablauf einer Gesetzesinitiative ist in Art. 76 II und III GG geregelt. Legt man den praktisch häufigsten Fall der Gesetzesinitiative der Bundesregierung zugrunde, so ist Art. 76 II GG einschlägig. Die Gesetzesinitiative der Bundesregierung erfordert zunächst einen Beschluss des Kollegialorgans „Bundesregierung“.

Danach ist der Gesetzentwurf gemäß Art. 76 II 1 GG zunächst dem **Bundesrat** zuzuleiten. Dieser ist sodann nach Art. 76 II 2 GG berechtigt, innerhalb von sechs Wochen zu diesen Vorlagen Stellung zu nehmen.¹ Der Bundesrat hat innerhalb dieser Frist die Möglichkeit der Stellungnahme und leitet den Entwurf danach mit den jeweiligen Anmerkungen wieder an die Bundesregierung zurück. Diese kann dann eine Stellungnahme zu den Anmerkungen des Bundesrates abgeben und leitet den Entwurf anschließend an den **Bundestag** weiter.

¹ Nach Art. 76 II 3 GG kann der Bundesrat im Einzelfall auch eine Fristverlängerung auf neun Wochen verlangen. Im diesem Zusammenhang ist auch auf Art. 76 II 4 GG hinzuweisen.

Eine weitere Möglichkeit ist eine Gesetzesinitiative aus der **Mitte des Bundestages** nach Art. 76 I 2. Alt. GG. Eine Definition dieses Begriffes enthält das Grundgesetz jedoch nicht. Allerdings sieht § 76 I GO BT insoweit vor, dass Vorlagen von Mitgliedern des Bundestages grundsätzlich von einer **Fraktion** oder von **fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages** unterzeichnet sein müssen. Diese Regelung wird allgemein als zulässige Konkretisierung des Art. 76 I GG angesehen. Eine Zwischenschaltung der Bundesregierung oder des Bundesrates entfällt, so dass das Verfahren im Gegensatz zu einer Gesetzesinitiative der Bundesregierung schneller abläuft.

Beispiel 1: Die Gesetzesvorlage wird von weniger als fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages eingebracht. Das Gesetz wird später auch vom Bundestag beschlossen und soll nun vom Bundespräsidenten ausgefertigt und verkündet werden. Der Bundespräsident hat jedoch Bedenken wegen des Verstoßes gegen § 76 I GO BT. Hat dieser Verstoß Auswirkungen auf das Gesetzgebungsverfahren?

Lösung: Dem Bundespräsidenten steht unstreitig ein **formelles Prüfungsrecht** zu.² Allerdings ist zu beachten, dass der Bundespräsident gemäß Art. 82 I 1 GG die nach den **Vorschriften dieses Grundgesetzes** zustande gekommenen Gesetze ausfertigt und verkündet. Verstöße gegen die GO BT spielen daher in diesem Zusammenhang nie eine Rolle, weil der Bundespräsident nur die formellen Vorschriften des Grundgesetzes zu beachten hat. Der Verstoß gegen die GO BT hat somit keine Auswirkungen.

Beispiel 2: Die Bundesregierung möchte einen Gesetzentwurf auf den Weg bringen. Allerdings würde sie gerne den Weg des Art. 76 II 1 GG vermeiden, weil der Bundesrat in letzter Zeit ständig Kritik an ihren Gesetzentwürfen übt. Die Bundesregierung überlegt daher, ob sie den Gesetzentwurf nicht besser über die Regierungsfraktion in den Bundestag einbringen sollte, um die Beteiligung des Bundesrates in diesem Verfahrensstadium zu umgehen. Wäre diese Vorgehensweise verfassungsmäßig?

Lösung: Diese Frage ist umstritten³, wobei man die Verfassungsmäßigkeit eines solchen Vorgehens sicher verneinen kann, wenn es der Bundesregierung – wie vorliegend – ausschließlich um die Ausschaltung

² Siehe dazu bereits oben Seite 83.

³ *Degenhart*, Staatsrecht I, Rdnr. 200 mit weiteren Nachweisen.

der Rechte des Bundesrates geht. Hat die Bundesregierung jedoch plausible Gründe für ein solches Vorgehen, wird man davon ausgehen können, dass die Vorgehensweise verfassungsmäßig ist, denn Art. 76 I GG sieht eben in formeller Hinsicht drei Initiativberechtigte vor. Dies beruht letztendlich auf dem Gedanken, dass sich der Bundestag ohnehin jeden Gesetzentwurf zu eigen machen kann und der Bundesrat nach der Verabschiedung im Bundestag ohnehin beteiligt wird, Art. 77 GG.⁴

Zuletzt kann nach Art. 76 I 3. Alt. GG auch eine Gesetzesinitiative des Bundesrates erfolgen. Hierbei ist das Verfahren nach Art. 76 III GG zu beachten, denn der Gesetzentwurf des Bundesrates wird dem Bundestag nach Art. 76 III 1 GG innerhalb von sechs Wochen **durch die Bundesregierung** zugeleitet. Diese soll vor der Weiterleitung an den Bundestag nach Art. 76 III 2 GG ihre Auffassung darlegen.⁵

Nach der Einbringung des Gesetzentwurfes in den Bundestag wird dieser dort beraten und gegebenenfalls auch beschlossen. Das Grundgesetz enthält zu diesem Verfahrensablauf im Bundestag nur die Regelung in Art. 77 I 1 GG, wonach die Bundesgesetze vom Bundestag beschlossen werden. Mangels besonderer Bestimmung reicht dafür die **einfache Mehrheit** der abgegebenen Stimmen aus. Die nähere Ausgestaltung des Verfahrens ist den §§ 75 ff. GO BT vorbehalten. Danach finden gemäß §§ 79, 81 und 84 GO BT grundsätzlich **drei Lesungen** statt:

- 1.) In der **ersten Lesung** wird der Entwurf entweder nach einer allgemeinen Aussprache oder sofort an einen Fachausschuß verwiesen, §§ 79, 80 GO BT.
- 2.) In der **zweiten Lesung** werden die einzelnen Bestimmungen des Entwurfs nacheinander beraten und beschlos-

⁴ Diesem Argument kann man jedoch entgegensetzen, dass der Bundesrat durch eine Beteiligung im frühen Verfahrensstadium größere Möglichkeiten hat, einen Gesetzentwurf zu beeinflussen und in eine bestimmte Richtung zu lenken.

⁵ Hier bestehen nach Art. 76 III 3 bis 5 GG erneut Möglichkeiten der Fristverlängerung und –verkürzung.

en. Zudem können Änderungsanträge⁶ gestellt werden, §§ 81, 82 und 83 GO BT.

- 3.) In der **dritten Lesung** können ebenfalls noch Änderungsanträge gestellt werden.⁷ Sie endet mit der eigentlichen Schlussabstimmung, §§ 84, 85 und 86 GO BT.

Beispiel: Der Bundestag beschließt bereits in erster Lesung über einen Gesetzentwurf. Der Bundespräsident ist sich nun nicht sicher, ob er das Gesetz trotzdem ausfertigen und verkünden kann. Wirkt sich der Verstoß auf das Gesetzgebungsverfahren aus?

Lösung: Diesbezüglich wurde bereits erwähnt, dass ein Verstoß gegen die GO BT keine Auswirkungen auf das Gesetzgebungsverfahren hat. Im Rahmen des Art. 82 I 1 GG ist einzig das Grundgesetz maßgeblich und dieses sieht in Art. 77 I GG lediglich vor, dass das Gesetz vom Bundestag beschlossen wird.

Mit der Annahme des Gesetzes durch den Bundestag ist die Tätigkeit des Bundestages zunächst beendet. Nach der Annahme ist das Gesetz nunmehr gemäß Art. 77 I 2 GG durch den Präsidenten des Bundestages unverzüglich dem Bundesrat zuzuleiten. Für die anschließende Beteiligung des **Bundesrates** ist nunmehr entscheidend, um welche Art von Gesetz es sich handelt, weil sich daraus jeweils unterschiedliche Mitwirkungsbefugnisse des Bundesrates ergeben.

Das Grundgesetz unterscheidet zwischen **Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen**. Das Einspruchsgesetz ist der Regelfall. Ein Zustimmungsgesetz liegt nur dann vor, wenn das Grundgesetz dies ausdrücklich fordert.⁸

⁶ Ein solcher Änderungsantrag kann in zweiter Lesung nach § 82 I 2 GO BT von jedem Mitglied des Bundestages gestellt werden.

⁷ Hier ist allerdings im Unterschied zur zweiten Lesung zu beachten, dass Änderungsanträge zu Gesetzentwürfen in dritter Beratung gemäß § 85 I 1 GO BT von einer Fraktion oder von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages unterzeichnet sein müssen.

⁸ In der Regel sind in einem solchen Fall die Interessen der Länder besonders betroffen, so dass das Grundgesetz eine stärkere Stellung des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren verlangt. Ein Beispiel für ein Zustimmungsgesetz findet sich in Art. 84 I 6 und in Art. 85 I 1 GG.