



Zoltán Tibor Pállinger
Gesetzgebung

Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 7

Fachbereich Politikwissenschaft
Dezember 2006

Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut

Die Verantwortung für die Arbeitspapiere
liegt bei den jeweiligen Autoren.

Kontakt: Dr. Zoltán Tibor Pállinger (zp@liechtenstein-institut.li)

Zoltán Tibor Pállinger
Gesetzgebung

Fachbereich Politikwissenschaft
Dezember 2006

Liechtenstein-Institut, Auf dem Kirchhügel, St. Luziweg 2, FL-9487 Bendern
Telefon (00423) 373 30 22 - Fax (00423) 373 54 22
<http://www.liechtenstein-institut.li> - admin@liechtenstein-institut.li

Inhaltsverzeichnis

1	Begriffsbestimmung und Bedeutung	1
2	Gesetzgebungskompetenz	2
3	Gesetzgebungsverfahren	3
4	Literatur	5

1 Begriffsbestimmung und Bedeutung

Unter Gesetzgebung wird der Erlass von Gesetzen von der dazu rechtlich autorisierten Instanz im dafür vorgesehenen Verfahren (Gesetzgebungsverfahren) verstanden. Der Begriff umfasst sowohl den Erlass von formellen als auch materiellen Gesetzen. Gesetzgebung im engeren Sinne beschränkt sich auf formelle Gesetze. Analog zum formellen Gesetzesbegriff bezieht sich das Gesetzgebungsverfahren auf die Art des Zustandekommens und nicht auf den Inhalt des Erlasses. Wenn hingegen Gesetze im materiellen Sinne in der Form von Rechtsverordnungen oder Satzungen ergehen, spricht man von Verordnungs- oder Satzungsgebung. Dementsprechend bezieht sich die Gesetzgebung im materiellen Sinn allein auf den Regelungsinhalt und nicht das Zustandekommen der Norm. Die Verfassunggebung hingegen stellt keinen Akt der Gesetzgebung, sondern geht dieser vor und schafft erst ihre Grundlagen, indem sie die Staatsgewalten und –organe einsetzt und die Verfahren festlegt. Die Verfassunggebung als Urakt der Verfassungsschöpfung kann nur von der höchsten Instanz (verfassungsgebende Gewalt), dem Volk selbst oder von einer verfassungsgebenden Versammlung wahrgenommen werden (pouvoir constituant). Die Verfassungsgesetzgebung (verfassungsändernde Gewalt) hingegen ist Teil der Gesetzgebung, weil sie im Rahmen des festgesetzten Gesetzgebungsverfahrens abläuft. Allerdings bedürfen verfassungsändernde Gesetze in den meisten Staaten der qualifizierten Mehrheit (bspw. Art. 79 GG) (Tilch 1987).

Die Gesetzgebung stellt neben dem Vollzug und der Rechtsprechung eine der wesentlichen Staatsfunktionen dar. In den modernen Demokratien werden diese drei Funktionen in der Hauptsache von unabhängigen Organen wahrgenommen (Gewaltenteilung). Gegenüber den beiden anderen Funktionen kommt der Gesetzgebung jedoch eine besondere Bedeutung bei, da durch die Gesetzgebung festgelegt wird, was in einem Staat als Recht gilt. Somit müssen sowohl Rechtsprechung als auch Vollzug das geltende Recht einhalten. In diesem Sinne geht die Gesetzgebung in gewisser Weise den beiden anderen Funktionen vor. Ihre Bedeutung erschliesst sich durch die Tatsache, dass sie auf inhaltlicher Ebene die staatlichen Gewalten konstituiert, die Aufgaben des Staates festlegt und ihre Erfüllung den unterschiedlichen Staatsorganen zuweist. Daneben regelt sie das Verhältnis der Bürgerinnen und Bürger zu ihrem Staat, definiert ihre Freiheitsrechte und ihre Pflichten und stellt auch die grundlegenden Regeln für das private Zusammenleben auf (Kipp 1959).

2 Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz ist die Befugnis einer Institution, Gesetze zu erlassen. Im bundesstaatlichen System des GG ist Gesetzgebungskompetenz aufgeteilt. Gemäss Art. 70 Abs. 1 GG steht das Recht der Gesetzgebung den Ländern zu, soweit das GG es nicht auf den Bund übertragen hat. Diese Bestimmung konkretisiert die in Art. 30 GG verankerte Zuständigkeitsvermutung der Bundesländer bei der Ausübung der staatlichen Aufgaben. Allerdings gilt es, in diesem Zusammenhang auch den Vorrang des Bundesrechts gegenüber dem Landesrecht zu berücksichtigen (Art. 31 GG). Auch in anderen föderalen Staaten wie der Schweiz findet eine Aufteilung der Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Gliedstaaten statt (Art. 3 BV). Allerdings liegt in den meisten Staaten, so auch in der BRD, der Schwerpunkt der Gesetzgebung beim Bund, wie v.a. Art. 71 und 73 GG deutlich machen. Diese Bestimmungen regeln die ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Eine solche besteht überdies in allen Bereichen, wo das GG auf „Bundesgesetze“ verweist. Daneben existieren auch ungeschriebene Kompetenztitel des Bundes wie die Kompetenz kraft Sachzusammenhang oder Kraft Natur der Sache (Annexkompetenz). In Art. 72, 74 und 74a GG wird die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz geregelt. Dabei kommt dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zu, wenn und soweit die Herstellung gleicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse einheitliche Regelungen notwendig machen. Die Bundesländer verfügen in diesen Bereichen nur so lange und in dem Ausmass über die Gesetzgebungskompetenz, wie der Bund von seiner Kompetenz keinen Gebrauch macht. Die in Art. 75 GG geregelte Rahmengesetzgebungskompetenz gestattet es dem Bund, in der Form von Bundesrahmengesetzen ausfüllungsfähige und ausfüllungsbedürftige Regelungen (bspw. Beamtenrahmenrechtsgesetz) zu erlassen, deren Konkretisierung durch die jeweiligen Ländergesetze erfolgt. Analog zur konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz können die Bundesländer diese Gegenstände frei regeln, solange der Bund von seiner Rahmenkompetenz keinen Gebrauch gemacht hat. Nimmt der Bund allerdings seine Kompetenz wahr, sind die Bundesländer verpflichtet, innerhalb einer angemessenen Frist die entsprechenden Ausführungsgesetze zu erlassen. Schliesslich kommt dem Bundesverfassungsgericht eine negative Gesetzgebungskompetenz in solchen Fällen zu, in denen Bundesrecht mit dem GG oder Landesrecht mit dem GG oder sonstigem Bundesrecht unvereinbar ist (§ 78 BVerfGG) (Tilch 1987).

3 Gesetzgebungsverfahren

Das Gesetzgebungsverfahren ist das formalisierte Verfahren, in dem Gesetze im formellen Sinne zustandekommen. Aufgrund der Bedeutung der gesetzgebenden Funktion sind die entsprechenden Vorschriften zumeist auf Ebene der Verfassung geregelt (Fleiner-Gerster 1995). Das Verfahren ist in den meisten demokratischen Verfassungsstaaten ähnlich ausgestaltet (Bundesamt für Justiz 2002). Dabei lassen sich in Anlehnung an Art. 76 bis 82 GG typischerweise folgende Verfahrensschritte unterscheiden (Kipp 1959; Schick 1987):

Gesetzesinitiative

Das Gesetzgebungsverfahren beginnt mit der Einbringung eines Gesetzesentwurfs bei der zum Erlass befugten Institution. Das Initiativrecht steht in den meisten Ländern der Regierung als dem staatsleitenden Organ zu. Überdies verfügen auch die Mitglieder der gesetzgebenden Institution als einzelne oder als Gruppe über das Initiativrecht. Bei Zweikammerparlamenten besitzen in der Regel die Mitglieder beider Kammern das Initiativrecht. Daneben kann dieses Recht – in seltenen Fällen – in direktdemokratischen Systemen auch von der Aktivbürgerschaft in Anspruch genommen werden. Die Gesetzesinitiative unterliegt verschiedenen Regeln, die von der Ausgestaltung des Parlamentssystems und der Urheberschaft abhängen. In der BRD werden Gesetzesvorlagen von der Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder vom Bundesrat eingebracht (Art. 76 Abs. 1 GG). Vorlagen aus der Mitte des Bundestages müssen grundsätzlich von einer Fraktion oder von 5 % der Mitglieder des Bundestages unterzeichnet sein. In der Praxis stammen die meisten Gesetzesvorlagen von der Bundesregierung. Sie sind gemäss Art. 76 Abs. 2 GG zunächst an den Bundesrat weiterzuleiten. Dieser muss innerhalb von sechs Wochen eine Stellungnahme abgeben. Anschliessend ist der Gesetzesentwurf mitsamt der Stellungnahme von der Bundesregierung dem Bundestag zuzuführen. Vorlagen des Bundesrates gehen zunächst an die Bundesregierung. Diese muss den Entwurf ebenfalls innerhalb von sechs Wochen dem Bundestag zuleiten und hierbei ihre Auffassung darlegen (Art. 76 Abs. 3 GG). Für eilbedürftige Vorlagen ist ein beschleunigtes Verfahren vorgesehen.

Gesetzesberatung und Gesetzesbeschluss

Für den eigentlichen Akt der Gesetzgebung sehen die Verfassungen zahlreich Formen vor. In der Regel gliedert sich diese Verfahrensstufe aus rechtlicher Sicht in die Beratung, die Feststellung des Gesetzesinhalts und den Gesetzesbefehl. Der Bundestag berät die Gesetzesvorlagen in drei Lesungen (§§ 78ff. GO-BTag). Normalerweise findet im Rahmen der ersten Lesung keine allgemeine Debatte statt, und der Gesetzesentwurf

wird ohne Abstimmung an den zuständigen Ausschuss (oder in Ausnahmefällen mehrere Ausschüsse) überwiesen (Art. 79f. GO-BTag). Nach der Beschlussempfehlung durch die Ausschüsse erfolgt die zweite Lesung. In diesem Rahmen findet eine Aussprache über jede selbständige Bestimmung statt. Nach Schluss der Aussprache wird über jede Einzelbestimmung abgestimmt (§ 81 Abs. 2 GO-BTag). Dabei wird der definitive Wortlaut der Einzelbestimmungen festgelegt. Wenn in der zweiten Lesung keine Änderungen beschlossen wurden, erfolgt die dritte Lesung gleich anschliessend, ansonsten am zweiten Tag nach Verteilung der Drucksachen mit den beschlossenen Änderungen (§ 84 GO-BTag). Die dritte Lesung endet mit der Schlussabstimmung über Annahme oder Ablehnung des Gesetzesentwurfs (§ 86 GO-BTag) oder mit der Rückweisung an den Ausschuss mit anschliessender erneuter zweiter Lesung (§ Art 85 Abs. 2 GO-BTag). Gesetze, die eine Verfassungsänderung beinhalten, werden mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit beschlossen, die übrigen Gesetze mit einfacher Mehrheit (Art. 79 GG). Das beschlossene Gesetz ist gemäss Art. 77 Abs. 1 GG nach seiner Annahme unverzüglich durch den Bundestagspräsidenten an den Bundesrat weiterzuleiten.

Mit der Zuleitung des vom Bundestag beschlossenen Gesetzes beginnt die für alle Gesetze notwendige Mitwirkung des Bundesrats. Diese ist je nach Art des Gesetzes unterschiedlich ausgestaltet. Bei Einspruchsgesetzen, die der Bundesrat abändern will, ist seine Mitwirkung zweistufig. Zunächst muss er innerhalb von drei Wochen nach Eingang des Gesetzesbeschlusses den Vermittlungsausschuss aufrufen (Art. 77 Abs. 2 GG). Dieser kann entweder eine Änderung des Gesetzesbeschlusses vorschlagen, über den der Bundestag erneut Beschluss fassen muss (Art. 77 Abs. 2 GG), oder aber das Verfahren ergebnislos abschliessen. Nach Abschluss des Verfahrens gemäss Art. 77 Abs. 2 GG kann der Bundesrat binnen zwei Wochen Einspruch einlegen (Art. 77 Abs. 3 GG). Der Einspruch kann durch den Bundestag zurückgewiesen werden (Art. 77 Abs. 4 GG). Mit der Zurückweisung des Einspruchs ist das Gesetz zustandegekommen (Art. 78 GG). Kommt hingegen die erforderliche Mehrheit für die Zurückweisung im Bundestag nicht zusammen, ist das Gesetz definitiv gescheitert. Bei Zustimmungsgesetzen kann der Bundesrat den Vermittlungsausschuss anrufen (muss aber nicht) oder seine Zustimmung oder Ablehnung erklären (Art. 77 Abs. 2 und 3 GG). Im Falle der Zustimmungsgesetze können auch die Bundesregierung oder der Bundestag den Vermittlungsausschuss anrufen (Art. 77 Abs. 2 GG). Wenn der Bundesrat den Vermittlungsausschuss angerufen hat, muss er sich nach Abschluss des Verfahrens entscheiden. Verweigert er seine Zustimmung, ist das Gesetz nicht zustandegekommen.

Ausfertigung und Verkündung

Damit ein Gesetz rechtlich wirksam werden kann, bedarf es der Ausfertigung und Verkündung. Die Ausfertigung beinhaltet die Herstellung der Urschrift eines Gesetzes mitsamt einer förmlichen Erklärung, dass dieser Text rechtmässig, d.h. in der von der

Verfassung vorgeschriebenen Form zustande gekommen ist und dem Willen des Gesetzgebers entspricht. Demgegenüber dient die Verkündigung (Promulgation) dazu, den Inhalt des Gesetzes öffentlich bekanntzumachen. In den meisten Verfassungen werden diese beiden Funktionen in der Person des Staatsoberhauptes zusammengeführt. Gemäss Art. 82 GG fertigt der Bundespräsident nach Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler und die sachlich zuständigen Minister die nach den Vorschriften des Grundgesetzes zustande gekommenen Gesetze aus und verkündet sie im Bundesgesetzblatt. Dabei kommt dem Bundespräsidenten das Recht und die Pflicht zu, die Übereinstimmung des Gesetzes mit dem GG zu überprüfen. Unbestrittenermassen darf er die formelle Verfassungsmässigkeit, aber nicht die politische Zweckmässigkeit überprüfen. Hingegen ist strittig, ob und wie weit der Bundespräsident auch über ein materielles Prüfungsrecht verfügt.

Notrecht

Für die Bewältigung von Gefahren, die den inneren und äusseren Frieden bedrohen, sehen zahlreiche Verfassungen legislative Notvollmachten vor. Die schlechten Erfahrungen Deutschlands mit der Weimarer Verfassung haben dazu geführt, dass das GG nur sehr eingeschränkte Notvollmachten gewährt und dass mittels des Notrechts der Wesensgehalt der Grundrechte nicht eingeschränkt werden darf (Art. 19 GG). Gemäss des in Art 81 GG geregelten Gesetzgebungsnotstandes besteht für die Bundesregierung – unter sehr restriktiven Bedingungen – die Möglichkeit, Gesetze gegen den Willen des Bundestages unter Mitwirkung des Bundespräsidenten und des Bundesrates durchsetzen. Des Weiteren sind auch für den Verteidigungsfall besondere Massnahmen vorgesehen (Art. 115a GG ff.), welche die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes erheblich erweitern (Art. 115c GG) und das Verfahren abkürzen (Art. 115d GG). Wenn der Bundestag am rechtzeitigen Zusammentritt gehindert oder beschlussunfähig ist, nimmt der Gemeinsame Ausschuss von Bundestag und Bundesrat deren Rechte einheitlich wahr (Art. 115e Abs. 1 GG). Allerdings darf durch ein Gesetz des Gemeinsamen Ausschusses das Grundgesetz weder geändert noch ganz oder teilweise ausser Kraft oder ausser Anwendung gesetzt werden (Art. 115 Abs. 2 GG).

4 Literatur

Bundesamt für Justiz, Gesetzgebungsleitfaden, Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 2002 [2., überarbeitete Auflage].

T. Fleiner-Gerster, Allgemeine Staatslehre, 1995 [2. Auflage].

H. Kipp, Gesetzgebung, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, Recht – Wirtschaft – Gesellschaft, Dritter Band, Erbschaftssteuer bis Harzberger Front, 1959.

W. Schick, Gesetz, Gesetzgebung, in: R. Herzog (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, 1987, S. 1112-1120.

H. Tilch (Hrsg.), Münchener Rechts-Lexikon, Band 2, G-Q, 1987.