

Übung im Öffentlichen Recht für Anfänger

Fallbesprechung am 31. Januar 2008

Sachverhalt

Im Bundestag wird von Abgeordneten verschiedener Fraktionen eine Gesetzesvorlage mit dem Inhalt einer Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuer eingebracht. Die Gesetzesvorlage enthält eine kurze Begründung und ist von 28 der 613 Abgeordneten des Bundestages unterzeichnet. Zu Beginn der ersten Lesung des Gesetzes sprechen sich die anwesenden Abgeordneten einstimmig für die Befassung mit der Gesetzesvorlage aus. Anfang Juni 2007 verabschiedete der Bundestag in einer Schlussabstimmung, bei der 125 Abgeordnete anwesend sind, das Gesetz zur Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuer. Der Bundestagspräsident leitet das vom Bundestag beschlossene Gesetz erst im September 2007, nach der Sommerpause des Bundestages, dem Bundesrat zu. Er ist der Ansicht, dass er während der Sommerpause nicht zu einer solchen Amtshandlung verpflichtet sei.

Im Bundesrat besteht zu Gunsten der von der A-Partei geführten Bundesländer gegenüber den von der C-Partei geführten Bundesländern eine knappe Stimmenmehrheit. Im Bundesland R bilden die A-Partei und die C-Partei seit den letzten Landtagswahlen eine große Koalition. Mit den Stimmen des Bundeslandes R würde die Bundesratsmehrheit der Partei A verloren gehen. Während die C-Partei das Gesetz zur Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuer befürwortet, lehnt die A-Partei es ab. Die Bundesratsmitglieder des Bundeslandes R werden von der Landesregierung angewiesen, keine Zustimmung zum Gesetz zur Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuer zu geben. Der allein anwesende Minister S, Mitglied der C-Partei, gibt jedoch alle Stimmen des Bundeslandes R ab und stimmt für das Gesetz. Der Bundesrat stimmt aufgrund des Abstimmungsverhaltens des S dem Gesetz zu. Nach Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler wird das Gesetz vom Bundespräsidenten ausgefertigt und verkündet.

Ist das Gesetz zur Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuer formell verfassungsgemäß?

LÖSUNGSVORSCHLAG

Hinweis: Die nachstehenden Lösungshinweise fassen die wichtigsten Probleme – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – zusammen; sie beinhalten überwiegend, jedoch nicht immer durchgehend, ein klausurmäßiges Aufbauschema mit vertretbaren Lösungs- und Argumentationsmöglichkeiten. Sie sind nicht durchgängig im Gutachtenstil verfasst. In der Klausur müssen sich die Klausurbearbeiter jedoch selbstverständlich des Gutachtenstils bedienen.

Vorüberlegungen

Die Fallfrage lautet, ob das Gesetz zur Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuer formell verfassungsgemäß zustande gekommen ist. Bei dieser Art von Fragestellungen wären alle Ausführungen zu prozessualen Fragen oder zur materiellen Verfassungsmäßigkeit bzw. einer anderen materiell-rechtlichen Frage verfehlt.

Die Prüfung der formellen Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes fragt in drei aufeinander folgenden Schritten danach, ob Zuständigkeits-, Verfahrens- und Formvorschriften eingehalten sind.

Formelle Verfassungsmäßigkeit

a. Gesetzgebungskompetenz

Um das Gesetz zur Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuer erlassen zu dürfen, muss dem Bund eine Kompetenznorm zur Seite stehen.

Exkurs: Gesetzgebungskompetenzen

I. Allgemeines

Das Grundgesetz enthält in Art. 30, 70 Abs. 1 GG eine Vermutung zu Gunsten der Gesetzgebungskompetenz der Länder. Dies gilt auch nach der im Jahre 2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform. Möchte der Bund daher gesetzgeberisch tätig werden, muss ihm eine Kompetenznorm des Grundgesetzes zur Seite stehen, die seine Zuständigkeit begründet.

II. Gesetzgebungskompetenz der Länder

Die Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes sieht vor, dass die Länder zuständig sind, soweit das Grundgesetz keine Bundeszuständigkeit vorschreibt. Generell spricht man in diesem Zusammenhang von der Zuständigkeitsvermutung zu Gunsten der Bundesländer (vgl. *Degenhart, in: Sachs, GG-Kommentar, Art. 70 Rn 7; Schwerdtfeger, Öffentliches Recht in der Fallbearbeitung, 12. Aufl., Rn 665*). Jedes Bundesland darf daher Gesetze erlassen, die auf Kompetenztiteln beruhen. Kann sich die Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung nicht auf einen Kompetenztitel des GG stützen, muss sie im Wege der Auslegung insb. der Art. 73, 74 GG geklärt werden. Ergibt die Auslegung keine Bundeszuständigkeit, verbleibt es bei der grundsätzlichen Länderzuständigkeit (vgl. *Degenhart, in: Sachs, GG-Kommentar, Art. 70 Rn 8*).

III. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

1. Geschriebene Gesetzgebungskompetenzen des Bundes

Nach Inkrafttreten der Föderalismusreform am 1.9. 2006 unterscheidet das Grundgesetz zwischen drei geschriebenen Gesetzgebungskompetenzen:

a. Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz

Nach Art. 71 GG haben die Länder in Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes die Befugnis zur Gesetzgebung, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden. Dies bewirkt eine „**Sperrwirkung**“ gegenüber dem Erlass von Landesgesetzen (vgl. *Degenhart, in: Sachs, GG-Kommentar, Art. 71 Rn 5*). Ist in einem Bundesgesetz nicht ausdrücklich die Länderzuständigkeit vorgesehen, dürfen die Länder im Hinblick auf die Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes, die in Art. 73 Abs. 1 GG aufgezählt sind (**Enumerationsprinzip**), keine Regelungen erlassen. Dabei bleibt es selbst dann, wenn der Bund auf diesen Gebieten gesetzgeberisch nicht tätig wird (Untätigkeit des Gesetzgebers).

b. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz

Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes hat die Föderalismusreform zu einer tiefgreifender Änderung geführt (*Degenhart, in: Sachs, GG-Kommentar, Art. 70 Rn 7*) Art. 72 Abs. 2 GG n.F. unterscheidet anders als Art. 72 Abs. 2 GG a.F. zwischen Gebieten, bei denen die Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung nachzuweisen ist, und den Gebieten, für die dieses Erfordernis nicht mehr besteht. Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz unterscheidet demnach zwischen drei Kategorien:

Hinweis: Die unten aufgeführten Begriffe Kernkompetenzen, Bedarfskompetenzen und Abweichungskompetenzen kommen in Art. 70 ff. GG nicht vor. Sie dienen allerdings dazu, deren Inhalte einprägsamer zu machen.

aa. „Kernkompetenzen“

Die Kernkompetenzen sind dadurch gekennzeichnet, dass sie sich auf einen Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 GG stützen. Bei diesen Kompetenztiteln bedarf es keiner weiteren Prüfung mehr, ob gem. Art. 72 Abs. 2 GG eine bundeseinheitliche Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist. Der Verfassungsgeber geht nunmehr davon aus, dass bei den Kompetenztiteln des Art. 74 Abs. 1 GG, die in Art. 72 Abs. 2 GG nicht aufgeführt sind, die Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung stets zu bejahen ist.

Eine Kernkompetenz des Bundes ist allerdings auch nur dann gegeben, wenn keine Kompetenz der Länder besteht, von bestehenden Kompetenzen abzuweichen (vgl. Art. 72 Abs. 3 GG). Liegt keine sog. Abweichungskompetenz vor, bleibt es bei der Grundregel des Art. 72 Abs. 1 GG, wonach die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder begründet ist, wenn und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat. In diesem Zusammenhang spricht man von **einer sachlichen und zeitlichen Sperrwirkung**. Die zeitliche Sperrwirkung beruht auf der gesetzlichen Formulierung in Art. 72 Abs. 1 GG („solange“ der Bund nicht von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch „gemacht hat“). In inhaltlicher Hinsicht bedeutet die Sperrwirkung, dass das Bundesgesetz eine bestimmte Frage erschöpfend geregelt hat (vgl. *Degenhart, in: Sachs, GG-Kommentar, 4. Aufl., Art. 72 Rn 27*).

bb. „Bedarfskompetenzen“

Bei Bedarfskompetenzen findet zusätzlich zum Vorliegen eines Kompetenztitels die Prüfung statt, ob die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich macht (Art. 72 Abs. 2 GG). Besteht auf einem bereits geregelten Gebiet die Erforderlichkeit nicht mehr, kann durch Bundesgesetz bestimmt werden, dass die bundeseinheitliche Regelung durch Landesgesetz ersetzt werden kann (Art. 72 IV GG). Die damit etablierte **Rückübertragungsbefugnis** soll verhindern, dass eine einmal gegebenen Bundesgesetzgebungskompetenz auf Dauer erhalten bleibt, ohne die möglicherweise gewandelten Verhältnisse zu berücksichtigen (vgl. *Degenhart, in: Sachs, GG-Kommentar, 4. Aufl., Art. 72 Rn 45 ff.*).

cc. „Abweichungskompetenzen“

Die sog. Abweichungskompetenz (Art. 72 Abs. 3 GG) stellt eine mit der Föderalismusreform eingeführte neue Erscheinung dar. Die Länder können auf den in Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 1-6 GG genannten Gebieten abweichende Regelungen treffen, auch wenn der Bund zuvor auf diesen Gebieten von seiner konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat. Bei diesen Kompetenztiteln handelt es sich um die der früheren Rahmengesetzgebungskompetenz nach Art. 75 Abs. 1 GG a.F. Art. 72 Abs. 3 GG hat zur Folge, dass von einem auf der Grundlage eines in Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 1-6 GG aufgeführten Kompetenztitels beschlossenen Bundesgesetz keine Sperrwirkung ausgeht, indem die Länder hiervon abweichen dürfen. „Abweichung“ bedeutet in diesem Sinne nicht, dass die von den Ländern beschlossenen Gesetze sich inhaltlich von dem Bundesgesetz unterscheiden. Vielmehr reicht hierfür aus, wenn überhaupt ein Landesgesetz auf diesen Gebieten erlassen wird.

Die mit der Regelung von Abweichungskompetenzen in Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 1-6 GG begründete parallele Kompetenz von Bund und Ländern kann u.U. zu einer Kollision führen. Bei dieser Kollision greift allerdings nicht Art. 31 GG mit der Folge, dass das Bundesrecht das Landesrecht bricht. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat mit Art. 72 Abs. 3 S. 3 GG eine den Art. 31 GG verdrängende Kollisionsregel geschaffen, wonach im Verhältnis von Landes- zum Bundesrecht die lex-posterior-Regel gilt. Die Kollisionsregel des Art. 72 Abs. 3 S. 3 GG bedeutet anders als Art. 31 GG einen Anwendungsvorrang, und keinen Geltungsvorrang (vgl. *Degenhart, in: Sachs, GG-Kommentar, 4. Aufl., Art. 72 Rn 40 ff.*). Beim Anwendungsvorrang gelangt die vorrangige Regelung zur Anwendung, während die nachrangige Regelung erhalten bleibt und nur im konkreten Fall nicht angewendet wird. Geltungsvorrang bedeutet hingegen, dass die vorrangige Regelung die nachrangige dahingehend verdrängt, dass die nachrangige Regelung ihre Geltung verliert.

dd. Das Erfordernis einer bundeseinheitlichen Regelung

Dieses Erfordernis aus Art. 72 Abs. 2 GG wird bei den sog. Kernkompetenzen unwiderlegbar vermutet. In Bezug auf die sog. Bedarfskompetenzen müssen jedoch nachgewiesen werden, dass die bundeseinheitliche Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist.

1) Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Schon der Wortlaut macht klar, dass hiermit nicht einheitliche Verhältnisse gemeint sind. Der Bundesgesetzgeber ist nur dann zum Eingreifen befugt, wenn „sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der BRD in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet“ (vgl. *Degenhart, in: Sachs, GG-Kommentar, 4. Aufl., Art. 72 Rn 15 m.w.N.*).

2) Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit

Rechtseinheit bedeutet Geltung gleichen Rechts für die gleiche Regelungsmaterie aus einer Quelle, während Wirtschaftseinheit den Bestand der BRD als einheitliches Wirtschaftsgebiet meint.

3) Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung

Zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist eine bundeseinheitliche Regelung insoweit erforderlich, „als ohne sie die vom Gesetzgeber für sein Tätigwerden im konkret zu regelnden Bereich in Anspruch genommene Zielvorgabe des Art. 72 Abs. 2 GG, also die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder die im gesamtstaatlichen Interesse stehende Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit, nicht oder nicht hinlänglich erreicht werden kann“ (vgl. *Degenhart, in: Sachs, GG-Kommentar, 4. Aufl., Art. 72 Rn 18*).

Zur Wahrung der Rechtseinheit ist eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich, wenn „eine Gesetzesvielfalt auf Länderebene eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen darstellt, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann“ (vgl. *Degenhart, in: Sachs, GG-Kommentar, 4. Aufl., Art. 72 Rn 16*). Die Wahrung der Wirtschaftseinheit erfordert eine bundeseinheitliche Regelung, wenn „es um die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts der BRD durch bundeseinheitliche Rechtssetzung geht.“ Eine Regelung ist im gesamtstaatlichen Interesse, wenn Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich bringen würden (vgl. *Degenhart, in: Sachs, GG-Kommentar, 4. Aufl., Art. 72 Rn 17*).

c. Grundsatzgesetzgebungskompetenz

Hierbei handelt es sich um Gesetze, die vom Bund erlassen werden und grds. allgemeine, richtlinienartige Regelungen enthalten, während ausnahmsweise auch Vollregelungen vorkommen (vgl. *Schmidt, Staatsorganisationsrecht, 7. Aufl. 2007 Rn 837 ff.*). Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz besteht für die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG (vgl. *Rengeling, DVBl. 2006, 1537, 1545*), für bestimmte haushaltsrechtliche und finanzwirtschaftliche Fragen nach Art. 109 Abs. 3 GG sowie für die Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften, wofür das *Reich* (heute: der Bund) die Grundsätze aufstellt (Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 1 S. 2 WRV).

2. Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen des Bundes

a. Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs

Eine Gesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhangs besteht, wenn eine dem Bund ausdrücklich zugewiesene Materie verständlicherweise nicht geregelt werden kann, ohne dass zugleich eine nicht ausdrücklich zugewiesene andere Materie mitgeregelt wird. Es geht also darum, dass „der Bund eine ihm zustehende Materie regelt und eine ihm nicht ausdrücklich zugewiesene Materie, die in einem notwendigen und untrennba-

ren Sachzusammenhang mit seiner Materie steht, mit regeln muss“ (Hendler, *Staatsorganisationsrecht*, 1999, Rn 272 f.; Degenhart, in: *Sachs, GG-Kommentar*, 4. Aufl., Art. 70 Rn 42). Dies ist in der Sache eine Ausdehnung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Diese Kompetenz kommt sowohl bei der ausschließlichen als auch bei der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Betracht (siehe zu Beispielen: Degenhart, in: *Sachs, GG-Kommentar*, 4. Aufl., Art. 70 Rn 46).

b. Annexkompetenz

Diese ist dadurch gekennzeichnet, dass ein dem Bund ausdrücklich zugewiesener Sachbereich um Vorbereitungs- und Durchführungsmaterien erweitert wird (vgl. Degenhart, in: *Sachs, GG-Kommentar*, 4. Aufl., Art. 70 Rn 37). Es ist streitig, ob die Annexkompetenz neben Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs steht oder ein Teil davon ist (vgl. Hendler, *Staatsorganisationsrecht*, 1999, Rn 273 f.). Ihnen beiden ist gemeinsam, dass bei beiden sowohl die ausschließliche als auch die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Betracht kommt.

Den **typischen Anwendungsfall** stellt die **Bahnpolizei** dar, der die Aufgabe zukommt, die öffentliche Sicherheit und Ordnung auf Gebieten aufrechtzuerhalten, für die der Bund anders als die grundsätzliche Landeszuständigkeit die Gesetzgebungszuständigkeit besitzt (vgl. Degenhart, in: *Sachs, GG-Kommentar*, 4. Aufl., Art. 70 Rn 37).

c. Zuständigkeit kraft Natur der Sache

Diese kommt in Betracht, wenn eine Materie bereits von den begrifflichen Voraussetzungen her nur durch ein Bundesgesetz geregelt werden kann. Im Unterschied zur den beiden anderen ungeschriebenen Gesetzgebungskompetenzen ist eine Gesetzgebungszuständigkeit kraft Natur der Sache nur bei der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz denkbar (vgl. Hendler, *Staatsorganisationsrecht*, 1999, Rn 269 ff.).

Bsp.: Bestimmung des Sitzes der Bundesregierung, Bestimmung der Bundessymbole (vgl. Degenhart, in: *Sachs, GG-Kommentar*, 4. Aufl., Art. 70 Rn 31).

aa. Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Die Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 71 GG sind in Art. 73 GG aufgezählt. Jedoch ist im konkreten Falle keine dieser Kompetenzen einschlägig. Daher ist zu der Frage überzugehen, ob sich aus den Art. 72, 74 GG eine Kompetenznorm ergibt, auf die sich der Bund hier berufen kann.

bb. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Der Blick in die einschlägigen Artikeln 72, 74 GG zeigt, dass sich hier keine Kompetenztitel für den Erlass eines Steuergesetzes ergibt. Allerdings erschöpft sich die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nicht nur in ihren in Art. 74 GG aufgezählten Gegenständen, sondern es lassen sich vielmehr im Grundgesetz auch an anderer Stelle Kompetenznormen finden. Gerade wenn es um Gesetze im Rahmen des Finanzwesens geht, zu dem die Steuergesetze gehören, wären die Art. 104a ff. GG der richtige Standort.

Art. 105 Abs. 1 GG weist dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über die Zölle und Finanzmonopole zu, die im konkreten Falle nicht betroffen sind, während Abs. 2 die konkurrierende Gesetzge-

bungszuständigkeit des Bundes über die übrigen Steuern begründet, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen. Gemäß Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG steht das Aufkommen der Kraftfahrzeugsteuer den Ländern zu, so dass eine Prüfung der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG angezeigt ist. Mit dem Erfordernis einer bundeseinheitlichen Regelung nach Art. 72 Abs. 2 GG wird deutlich, dass hier eine sog. Bedarfskompetenz vorliegt.

Erfordernis einer bundeseinheitlichen Regelung nach Art. 72 Abs. 2 GG

Würde der Bund die Kraftfahrzeugsteuer nicht regeln, und würde jedes einzelne Land eigenen Regelungen zur Kraftfahrzeugsteuer treffen, führte dies zu einer nicht zu vermeidenden unterschiedlichen Handhabung der Kraftfahrzeugsteuer. Überträgt man diese Konstellation auf die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG, so ergibt sich folgendes:

- Die unterschiedliche Handhabung der Kraftfahrzeugsteuer könnte zu zahlreichen Wohnsitzverlagerungen in die Bundesländer mit niedrigerer Kraftfahrzeugsteuer führen. Dies ist angesichts der großen Rolle, die der Kraftfahrzeugverkehr in der modernen Gesellschaft spielt, ein wesentlicher Aspekt, der das bundesstaatlichen Sozialgefüge derart beeinträchtigen kann, indem sich die Lebensverhältnisse in den Bundesländern rasch auseinander entwickeln werden.
- Selbst wenn man jedoch den Gesichtspunkt der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im konkreten Fall verneinen sollte, wären die Modalitäten der Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit einschlägig. Eine Gesetzesvielfalt auf Länderebene – sollten die Länder den Bereich der Kraftfahrzeugsteuer regeln – würde zu einer Rechtszersplitterung führen, die im Interesse des Bundes und der Länder nicht hinzunehmen wäre. Die Menschen in der Bundesrepublik wären mit 16 unterschiedlichen Regelungen konfrontiert, ohne dass es hierfür einen sachlichen Grund gäbe. Insbesondere ist dabei an die wirtschaftlichen Folgen einer solchen partikularen Rechtssetzung zu denken. Eine einheitliche Besteuerung der Kraftfahrzeuge sorgt für ein bundesweit ausgeglichenes System der Besteuerung. Würden aber die Länder eigene Regelungen schaffen, so könnte dieses System aus dem Gleichgewicht geraten und die Funktionsfähigkeit der davon betroffenen Märkte beeinträchtigen. Angesichts der erheblichen Nachteile, die mit diesen Entwicklungen einhergehen können, ist ein gesetzgeberisches Tätigwerden des Bundes sowohl Interesse des Bundes als auch der Länder erforderlich iSd Art. 72 Abs. 2 GG.

Zwischenergebnis: Dem Bund steht beim Erlass des Gesetzes zur Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuer die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz aus Art. 105 II, Art. 106 II Nr. 3 GG i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG zu.

b. Gesetzgebungsverfahren

Der Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens ist in Art. 76 - 78 GG geregelt. Dabei sind folgende Stadien zu durchlaufen:

- Gesetzesinitiative (und ihre Behandlung) (Art. 76 GG),
- Beschlussfassung durch Bundestag und Bundesrat (Art. 77, 78 GG); sowie
- Ausfertigung und Verkündung des zustande gekommenen Gesetzes (Art 82 GG).

1. Die Gesetzesinitiative und ihre Behandlung, Art. 76 GG

a. Das Initiativrecht

Das Recht zur Gesetzesinitiative ist in Art. 76 GG geregelt. Die Gesetzesinitiative kann

- • von der Bundesregierung,
- • aus der Mitte des Bundestages und
- • vom Bundesrat eingebracht werden.

Gesetzesvorlagen der **Bundesregierung** werden durch diese als **Kollegialorgan** beschlossen. Dies folgt aus Art. 76 I GG, der von "der Bundesregierung" spricht (vgl. auch § 15 I a) GO BReg). Gesetzesvorlagen "aus der Mitte des Bundestages" sind von einer Fraktion oder einer Anzahl von Abgeordneten in Höhe von 5 v. H. der gesetzlichen Mitgliederzahl des Bundestages einzubringen (vgl. § 76 Abs. 1 GO BT). Diese Präzisierung wird von der Geschäftsordnungsgewalt des Bundestages umfasst, Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG (vgl. *Hendler, Staatsorganisationsrecht. 1999, Rn 276*). Sie wird von anderen teilweise für verfassungsrechtlich bedenklich oder sogar verfassungswidrig gehalten (vgl. die Nachweise *bei Lücke/Mann, in: Sachs, GG-Kommentar, 4. Aufl., Art. 76, Rn 10*).

aa. Gesetzesinitiative

Indem die Gesetzesinitiative von 28 Abgeordneten ausgeht, kommt die Modalität der Gesetzesvorlage „aus der Mitte des Bundestages“ in Betracht. In diesem Falle muss die Gesetzesvorlage von einer zumindest der Stärke einer Fraktion entsprechenden Anzahl von Abgeordneten einzubringen (vgl. § 76 Abs. 1 GO BT). Die Gesetzesvorlage wurde hier von 28 Abgeordneten verschiedener Fraktionen eingebracht. Der Bundestag hat derzeit 613 Mitglieder (5 % von 613 => 30 Abgeordnete). Die Gesetzesvorlage wurde also von einer geringeren Anzahl von Abgeordneten unterzeichnet, als in der GO BT vorgesehen. Fraglich ist, zu welchen Konsequenzen dies führt.

Nach § 76, 2. HS GO BT kann von der 5 v. H. - Regel abgewichen werden, wenn die Geschäftsordnung etwas anderes vorschreibt oder zulässt. Eine derartige Ausnahmvorschrift ist § 126 GO BT: "*Abweichungen von den Vorschriften dieser Geschäftsordnung können im einzelnen Fall mit Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder des Bundestages beschlossen werden, wenn die Bestimmungen des Grundgesetzes dem nicht entgegenstehen.*" Zu Beginn der ersten Lesung des Gesetzes haben sich die anwesenden Bundestagsmitglieder einstimmig für die Befassung mit der Gesetzesvorlage ausgesprochen. Die Vorschriften des GG stehen einem derartigen Beschluss nicht entgegen. Dort ist nur davon die Rede, dass Gesetzesvorlagen "aus der Mitte des Bundestages" eingebracht werden. Nähere Bestimmungen zum Begriff "Mitte des Bundestages" enthält das GG nicht. Die Unterzeichnung der Gesetzesvorlage lediglich durch 28 Abgeordnete bleibt also folgenlos. Im Übrigen führen Verstöße gegen die Geschäftsordnung als solche nicht zur Nichtigkeit des Gesetzes, wie bereits der Wortlaut des Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG belegt: "*Die nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes zustande gekommenen Gesetze*". *Im übrigen macht sich der Bundestag mit der Beschlussfassung der Gesetzesvorlage diese jedenfalls zu eigen.*" Der Umstand, dass die Gesetzesvorlage "aus der Mitte des Bundestages" von einer geringeren Anzahl von Abgeordneten unterzeichnet wurde, als in der GO BT vorgesehen, hat im Verfahren nicht die Nichtigkeit des Gesetzes zur Folge (vgl. *Degenhart, Staatsrecht I, 19. Aufl., Rn 670*).

bb. Begründungspflicht

Indem die Gesetzesvorlage mit einer kurzen Begründung versehen war, ist auch der Begründungspflicht des § 76 Abs. 2 GO BT Genüge getan.

b. Weitere Behandlung der Gesetzesinitiative / Beschlussfassung durch Bundestag und Bundesrat

Auszugehen ist von folgenden Vorschriften:

- • Gesetzesvorlagen der Bundesregierung: Art. 76 Abs. 2 GG
- • Gesetzesvorlagen des Bundesrates: Art. 76 Abs. 3 GG
- • Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Bundestages: Art. 76 Abs. 1 GG

aa. Gesetzesvorlagen der Bundesregierung (Art. 76 Abs. 2 GG)

Sie werden zunächst gemäß Art. 76 Abs. 2 S. 1 GG dem Bundesrat zur Stellungnahme zugeleitet.

(Vgl. zum Problem, ob ein Verstoß gegen Art. 76 Abs. 2 S. 1 GG zur Nichtigkeit führt oder unbeachtlich ist, Degenhart, Staatsrecht I, 19. Aufl., Rn 674)

Der Bundesrat kann, muss jedoch nicht, innerhalb von sechs Wochen zu Vorlagen der Bundesregierung Stellung nehmen (Art. 76 Abs. 2 S. 2 GG). (Fristverlängerung: Bei Vorliegen eines wichtigen Grundes ist nach Art. 76 Abs. 2 S. 3 GG eine Verlängerung der Frist auf neun Wochen möglich. Dies kommt vor allem bei umfangreichen, besonders schwierigen oder umstrittenen Vorlagen in Betracht. In den Fällen des Art. 76 Abs. 2 S. 5 GG beträgt die Frist stets neun Wochen.) Dieser erste Durchgang beim Bundesrat wird vermieden, wenn ein Gesetzentwurf der Bundesregierung von einer Bundestagsfraktion als Gesetzesvorlage "aus der Mitte des Bundestages" eingebracht wird. Dies stellt keine unzulässige Umgehung des Art. 76 Abs. 2 GG dar, da das Initiativrecht des Bundestages unbegrenzt ist und sich der Bundestag daher bereits im Stadium der Gesetzesinitiative die Gesetzentwürfe der Bundesregierung zu eigen machen kann. Die Rechte des Bundesrates werden im übrigen im zweiten Durchgang gewahrt. Seine Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren wird nicht beschränkt, sondern nur auf einen späteren Zeitpunkt verschoben.

Hat die Bundesregierung die Vorlage als besonders eilbedürftig bezeichnet (dies ist nur in Ausnahmefällen möglich), so bleiben die obigen Fristen des Art. 76 Abs. 2 S. 2 und 3 GG unverändert. Allerdings kann die Bundesregierung bereits nach drei bzw. sechs Wochen die Vorlage dem Bundestag zuleiten, auch wenn der Bundesrat sich noch nicht geäußert hat (Art. 76 Abs. 2 S. 4 GG). Sobald die Stellungnahme des Bundesrates eingeht, ist sie unverzüglich durch die Bundesregierung nachzureichen. Besonderheit: Das Haushaltsgesetz zur Feststellung des Haushaltsplanes wird gleichzeitig mit der Zuleitung an den Bundesrat beim Bundestag eingebracht - hier auch Abweichungen von der normalen Frist zur Stellungnahme (vgl. Art. 110 Abs. 3 GG).

bb. Gesetzesvorlagen des Bundesrates (Art. 76 Abs. 3 GG)

Nach Satz 1 sind sie dem Bundestag durch die Bundesregierung innerhalb von sechs Wochen zuzuleiten. Nach Satz 3 kann die Bundesregierung eine Verlängerung der Frist auf 9 Wochen beantragen. Hat der Bundesrat die Vorlage als besonders eilbedürftig bezeichnet, so beträgt die Frist für die Bundesregierung drei bzw. (bei Fristverlängerung aus wichtigem Grund) sechs Wochen (Art. 76 Abs. 3 S. 4 GG). In den Fällen des Art. 76 Abs. 3 S. 5 GG beträgt die Frist neun Wochen. Nach Art. 76 Abs. 3 S. 6 GG ist der Bundestag verpflichtet, die Gesetzesvorlage in angemessener Frist zu beraten und hierüber Beschluss zu fassen.

cc. Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Bundestages (Art. 76 Abs. 1 GG)

Sie werden zunächst im Bundestag verhandelt. Nach Annahme im normalen Gesetzgebungsverfahren werden sie dem Bundesrat zugeleitet (Art. 77 Abs. 1 S. 2 GG). Eine Einbeziehung der Bundesregierung ist nicht vorgesehen (Ausnahme: Art. 113 GG).

2. Beschlussfassung in Bundestag und Bundesrat

a. Beschlussfassung im Bundestag

Im Bundestag wird die Gesetzesvorlage in drei Lesungen behandelt (vgl. §§ 78ff. GO BT, die von "Beratungen" sprechen).

1. Beratung: Abgabe allgemeiner Erklärungen der Fraktionen und Verweisung der Gesetzesvorlage an die Ausschüsse (§§ 79, 80 GO BT).

2. Beratung: Einzelberatung über die Bestimmungen des Gesetzes mit jeweils anschließender Abstimmung; jeder Abgeordnete kann Änderungsanträge stellen (§§ 81 - 83 GO BT).

3. Beratung: Änderungsanträge sind nur begrenzt zulässig; sie kann mit der zweiten Beratung zusammengezogen werden und endet mit der Schlussabstimmung (§ 86 GO BT). Das Gesetz ist vom Bundestag beschlossen, wenn es in der dritten Lesung die Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG) erhalten hat, sofern nicht eine qualifizierte Mehrheit erforderlich ist.

aa. Behandlung der Gesetzesvorlage

Die Gesetzesvorlage wurde im Bundestag verhandelt und beschlossen. Nach dem Beschluss wurde das Gesetz dem Bundesrat zugeleitet (vgl. Art. 77 Abs. 1 S. 2 GG).

bb. Beschlussfassung im Bundestag

Es fragt sich, ob der Bundestag bei der Schlussabstimmung beschlussfähig war. Die Anwesenheit einer bestimmten Zahl von Abgeordneten ist bei der Schlussabstimmung nicht erforderlich. Die Beschlussfähigkeit ist in § 45 GO BT geregelt: "*Der Bundestag ist beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte seiner Mitglieder im Sitzungssaal anwesend sind*". Im vorliegenden Fall waren lediglich 125 Abgeordnete anwesend, mit der Folge, dass hiermit die fehlende Beschlussfähigkeit des Bundestages einhergehen müsste. Solange allerdings die Beschlussfähigkeit, auch bei offensichtlicher Beschlussunfähigkeit (wie im Fall), nicht von einer Fraktion oder von 5 v.H. der Bundestagsmitglieder bezweifelt und die Beschlussunfähigkeit durch Zählung der Stimmen in Verbindung mit der Abstimmung festgestellt wird, gilt der Bundestag als beschlussfähig (§ 45 Abs. 2 GO BT; vgl. *Ipsen, Staatsrecht I, 17. Aufl., Rn 234; vgl. dazu auch BVerfGE 44, 308, 314 ff.*).

b. Beteiligung des Bundesrates

Der Bundestagspräsident hat den Gesetzesbeschluss nach Art. 77 Abs. 1 S. 2 GG unverzüglich an den Bundesrat weiterzuleiten (vgl. dazu auch § 122 GO BT).

Problem: Weiterleitung des Gesetzesbeschlusses nach der Sommerpause

Fraglich ist, ob die Weiterleitung des Gesetzesbeschlusses nach der Sommerpause noch unverzüglich im Sinne des Art. 77 Abs. 1 S. 2 GG erfolgte. "Unverzüglich" ist als ohne schuldhaftes Zögern im Sinne des § 121 Abs. 1 S. 1 BGB auszulegen (vgl. *Lücke/Mann, in: Sachs, GG-Kommentar, Art. 77, Rn 6*). Da der Bundestagspräsident den Beschluss erst im September an den Bundesrat weiterleitete, verzögerte er dessen Zuleitung um drei Monate. Bedingt durch das positive Wissen um die Existenz des Bundestagsbeschlusses ist das "Zögern" als schuldhaft zu beurteilen. Insbesondere entbindet die nicht verfassungsrechtlich verankerte Sommerpause des Bundestages den Bundestagspräsidenten nicht von seinen verfassungsrechtlichen Dienstpflichten. Im Verhinderungsfall ist nach § 7 Abs. 6 GO BT der Stellvertreter mit der Weiterleitung zu beauftragen (vgl. *Odendahl JA 1994, 230, 232*). Folglich liegt ein Verstoß gegen Art. 77 Abs. 1 S. 2 GG vor.

Es stellt sich hier die Frage, ob dieser Verstoß Auswirkungen auf das ordnungsgemäße Zustandekommen des Gesetzes hat. Dies würde voraussetzen, dass es sich bei Art. 77 Abs. 1 S. 2 GG um eine wesentliche Verfahrensvorschrift und nicht lediglich um eine formale Ordnungsvorschrift handelt. Ein Verstoß gegen eine bloße Ordnungsvorschrift hat auf die Verfassungsmäßigkeit und Rechtswirksamkeit des Gesetzes keinen Einfluss. Die Regelung des Art. 77 Abs. 1 S. 2 GG dient der Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens und nicht der Absicherung verfassungsrechtlicher Verfahrensrechte des Bundesrates. Sie ist daher als bloße Ordnungsvorschrift zu qualifizieren (vgl. *Odendahl JA 1994, 230, 232 f.*). Die verspätete Weiterleitung des Gesetzesbeschlusses an den Bundesrat steht daher dem verfassungsgemäßen Zustandekommen des Änderungsgesetzes nicht entgegen.

Beteiligung des Bundesrates

Das GG geht vom Einspruchsgesetz als Regelfall aus und behandelt als Zustimmungsgesetze nur solche Gesetze, die ausdrücklich gekennzeichnet sind.

Bsp.: Die in Art. 84 I GG genannten Bundesgesetze.

1. Einspruchsgesetze (vgl. Art. 77 Abs. 3, 4)

Will der Bundesrat Einspruch gegen ein Gesetz einlegen, so ist zunächst der Vermittlungsausschuss anzurufen (Art. 77 Abs. 2 S. 1, Abs. 3 S. 1 GG). Der Vermittlungsausschuss besteht aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates; er soll einen einvernehmlichen Ausgleich unterschiedlicher Standpunkte von Bundestag und Bundesrat ermöglichen und kann eigene Änderungsvorschläge entwickeln. Die Anrufung des Vermittlungsausschusses muss innerhalb von drei Wochen nach Eingang des Gesetzesbeschlusses beim Bundesrat erfolgen. Wird innerhalb der Frist der Vermittlungsausschuss nicht angerufen, so ist das Gesetz zustande gekommen (Art. 78, 2. Alt. GG).

Hinweise zum Vermittlungsausschuss:

Der Bundesrat kann ihn bei allen Gesetzen einberufen (Art. 77 Abs. 2 S. 1 GG). Bundestag und Bundesregierung können den Vermittlungsausschuss nur bei Zustimmungsgesetzen anrufen (Art. 77 Abs. 2 S. 4 GG). Verfahren und Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses ergeben sich aus der GO VermAussch (Nr. 36 im Sartorius I).

2. Zustimmungsgesetze

Dies sind nur die im Gesetz ausdrücklich so bezeichneten Gesetze. Alle anderen Gesetze (d. h. Gesetze bei denen nach dem Wortlaut des GG keine Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist) sind Einspruchsgesetze. Bei Zustimmungsgesetzen ist die Anrufung des Vermittlungsausschusses nicht vorgeschrieben. Der Bundesrat kann jedoch nach Art. 77 Abs. 2 S. 4 GG den Vermittlungsausschuss anrufen. Der Bundesrat muss darüber Beschluss fassen, ob er dem Gesetz zustimmt. Nur wenn er mit der Mehrheit seiner Stimmen (Art. 52 Abs. 3 S. 1 GG) dem Gesetz zustimmt, kommt dieses zustande (Art. 78, 1. Alt. GG). Bei Verweigerung der Zustimmung ist das Gesetz gescheitert. Verweigert der Bundesrat die Zustimmung, so können Bundestag und Bundesregierung nach Art. 77 Abs. 2 S. 4 GG ihrerseits die Einberufung des Vermittlungsausschusses verlangen.

Im Fall von Änderungsvorschlägen des Vermittlungsausschusses gilt Satz 5: Es ist eine erneute Beschlussfassung durch den Bundestag erforderlich. Anschließend findet eine erneute Beschlussfassung des Bundesrates statt. Stimmt er nun dem Gesetz zu, ist dieses zustande gekommen. Lösen nur einzelne Teile eines Gesetzes die Zustimmungsbedürftigkeit aus, so ist das Gesetz als ganzes zustimmungspflichtig.

Problem: Ein zustimmungspflichtiges Gesetz wird später geändert.

Es sind zwei Fallgestaltungen möglich:

- Die Änderung betrifft die Teile des Gesetzes, die ursprünglich die Zustimmungsbedürftigkeit ausgelöst haben. Dann ist zwangsläufig auch das Änderungsgesetz zustimmungspflichtig.
- Von der Änderung sind nur solche Teile des Gesetzes betroffen, die - für sich gesehen - keine Zustimmungspflicht auslösen. Es stellt sich hier die Frage, ob eine solche Änderung zustimmungsbedürftig ist. Dafür spricht, dass der Bundesrat mit seiner Zustimmung die Verantwortung für das Gesetz als Ganzes übernommen hat, dass er seine Ermessensentscheidung über die Zustimmung im Hinblick auf den gesamten Inhalt des Gesetzes getroffen hat, dass insbesondere im Fall des Art. 84 Abs. 1 GG verfahrens- und materiellrechtliche Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zu sehen sind. Dagegen spricht jedoch der Gesichtspunkt der gesetzgebungstechnischen Einheit: Für jedes Gesetz sind danach die verfahrensmäßigen Voraussetzungen gesondert zu prüfen; es kommt nur darauf an, ob das jeweils in Frage stehende Gesetz seinem Inhalt nach die Zustimmungsbedürftigkeit auslöst. Ist dies nicht der Fall, so löst die Tatsache, dass durch das Gesetz ein ursprünglich – wiederum als gesetzgebungstechnische Einheit seinem ganzen Inhalt nach - zustimmungsbedürftiges Gesetz geändert wird, für sich allein noch nicht die Zustimmungsbedürftigkeit des ändernden Gesetzes aus (vgl. *BVerfGE* 37, 363, 382 f.).

P: Einspruchs- oder Zustimmungsgesetz?

Einspruchsgesetze bedürfen keiner Zustimmung des Bundesrates, um wirksam zustande zu kommen. Bei Zustimmungsgesetzen ist die Zustimmung des Bundesrates allerdings konstitutiver Natur; fehlt sie, kann das Gesetz nicht wirksam zustande kommen. Das Grundgesetz geht bei dieser Unterscheidung von einem Regel-Ausnahme-Verhältnis aus, dh. Gesetze sind grds. Einspruchsgesetze, es sei denn, das Grundgesetz verlangt ausdrücklich eine Zustimmung des Bundesrates.

Gem. Art. 105 Abs. 3 GG bedürfen Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder Gemeinden ganz oder zum Teil zufließt, der Zustimmung des Bundesrates. Hier ergibt sich dies aus Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG, wonach das Aufkommen der Kraftfahrzeugsteuer den Ländern zusteht. Folglich handelt es sich bei dem Gesetz zur Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuer um ein zustimmungspflichtiges Gesetz.

Bei der Abstimmung im Bundesrat hat der für das Bundesland R allein anwesende Minister S für das Gesetz gestimmt und somit die Zustimmung des Landes R erteilt. Die Zustimmung müsste allerdings wirksam zustande gekommen sein. Dies hängt wiederum von einer wirksamen Stimmabgabe im Bundesrat ab. Fraglich ist hier, wie die Stimmabgabe des S im Bundesrat zu beurteilen ist.

Der Bundesrat

Er besteht nach Art. 51 Abs. 1 GG aus den Mitgliedern der Landesregierungen. Die Bundesratsmitglieder werden von der Landesregierung bestellt und abberufen. Nach Art. 51 Abs. 1 S. 2 GG kann ein Bundesratsmitglied jederzeit von einem anderen Mitglied der Landesregierung vertreten werden. Der Grund liegt darin, dass die Bundesratsmitglieder ein imperatives Mandat haben, d. h. sie sind an die Weisungen ihrer Landesregierung gebunden und handeln als "instruierte Vertreter der Landesregierung, nicht kraft eigenen Mandats" (*Degenhart, Staatsrecht I, 19. Aufl., Rn 509*). Vgl. hierzu Art. 51 Abs. 2 GG: "Jedes Land hat ...Stimmen."; Art. 51 Abs. 3 GG: "Die Stimmen eines Landes können nur einheitlich ...abgegeben werden."

Die Stimmabgabe muss durch anwesende Mitglieder oder Stellvertreter und einheitlich erfolgen. Stimmen-splitting und Stimmenthaltungen einzelner Mitglieder eines Landes sind unzulässig. Auch eine landesautonome Bestimmung einer Stimmführerschaft ist unzulässig. Sind die Stimmen eines Landes nicht einheitlich abgegeben, führt dies zur Ungültigkeit der Stimmen (vgl. *Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 9. Aufl., Art. 51 Rn 6*). Der Bundesratspräsident ist grds. berechtigt, bei Unklarheiten im Abstimmungsverlauf mit geeigneten Maßnahmen eine Klärung herbeizuführen und auf eine wirksame Abstimmung des Landes hinzuwirken; dies ist seine Pflicht als Leiter der Sitzung. Er darf, wenn erforderlich, auch Rückfragen an die Vertreter des Landes richten. Das Recht des Bundesratspräsidenten zur Nachfrage (Korrektur) entfällt jedoch, wenn ein einheitlicher Wille des Landes erkennbar nicht besteht und nach den gesamten Umständen nicht zu erwarten ist, dass ein solcher noch während der Abstimmung zustande kommen werde (vgl. *BVerfG NJW 2003, 339 ff.*).

Aus Art. 51 Abs. 3 S. 2 GG sowie aus einem Umkehrschluss aus Art. 77 Abs. 2 S. 3 und Art. 53a Abs. 1 S. 3 GG folgt die Zulässigkeit von Weisungen der Landesregierungen, nicht aber der Landesparlamente oder Landesvölker (vgl. *Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 9. Aufl., Art. 51 Rn 6*). Die Anzahl der Stimmen und damit die Anzahl der Bundesratsmitglieder eines Landes bestimmt sich nach seiner Größe (vgl. Art. 51 Abs. 2, 3 GG). Die dem Land zustehende Höchstzahl von Bundesratsmitgliedern muss jedoch nicht ausgeschöpft werden. Es genügt, wenn mindestens ein Mitglied bestellt wird (vgl. *Robbers, in: Sachs, GG-Kommentar, Art. 51, Rn 5*).

Die Stimmen eines Bundeslandes können nur einheitlich abgegeben werden (vgl. Art. 51 Abs. 3 S. 2 GG). S war bei der Abstimmung im Bundesrat allein anwesend und gab alle Stimmen des Bundeslandes R ab. Bei der Abstimmung hielt er sich überdies nicht an die von der Landesregierung erteilte Weisung. Für die gültige

Abgabe aller einem Land zustehenden Stimmen genügt es, wenn ein Mitglied des Bundeslandes oder ein Vertreter anwesend ist und die Stimmen gemeinsam abgibt. Dies folgt aus der Tatsache, dass die Bundesratsmitglieder über ein imperatives Mandat verfügen, sowie aus der Tatsache, dass die Stimmen dem Land und nicht dem einzelnen Mitglied zustehen. Die Stimmabgabe darf durch Koalitionsvereinbarung in den Ländern festgelegt werden. Dies ist jedoch nicht bereits wegen der rechtlichen Unverbindlichkeit der Koalitionsvereinbarung der Fall, sondern weil sie darüber hinaus politische Bestandsvoraussetzung der Landesregierung ist (vgl. *Robbers, in: Sachs, GG-Kommentar, Art. 51, Rn 11*). Bei einem Verstoß gegen die Koalitionsvereinbarung ist die Stimmabgabe trotzdem gültig (vgl. *Pieroth, in: Jarass / Pieroth, GG-Kommentar, 9. Aufl., Art. 51, Rn 6*). Das gleiche gilt auch für eine weisungswidrige Stimmabgabe. Gewöhnlich wird, wie im vorliegenden Fall, durch Beschluss der Landesregierung das Stimmverhalten im Bundesrat festgelegt. Derartige Weisungen binden die jeweiligen Mitglieder des Bundesrates jedoch nur im "Innenverhältnis", also der Landesregierung gegenüber. Im "Außenverhältnis" - gegenüber dem Bundesrat - sind sie unbeachtlich. Mitglieder des Bundesrates sind insofern nicht gehindert, entgegen den getroffenen Weisungen abzustimmen (vgl. *Ipsen, Staatsrecht I, 17. Aufl., Rn 339*). Die Stimmabgabe des S führt also nicht zur Verfassungswidrigkeit des Gesetzes.

Exkurs: Rechtsnatur der Koalitionsvereinbarung

- herrschende Meinung: rechtlich nicht bindende Absprachen mit bloß politischer Bedeutung (Schenke Jura 1982, 57, 58; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage 1995, Rn 178)
- a.A.: rechtlich bindende verfassungsrechtliche Verträge: Friauf, AöR 88 (1963), 257, 307ff.; Sasse, JZ 1961, 719, 726).
- a.A.: verwaltungsrechtlicher Vertrag (BGHZ 29, 187)

c. Form

Ist das Gesetz zustande gekommen (Art. 78 GG fasst die diesbezüglichen Möglichkeiten zusammen), so folgt die Ausfertigung und Verkündung durch den Bundespräsidenten (Art. 82 Abs. 1 GG). Dabei wird zunächst die Bundesregierung tätig: Ihr wird der Gesetzentwurf zur Gegenzeichnung zugeleitet. Zur Frage, wer den Gesetzentwurf gegenzeichnen muss, finden sich in Art. 58 S. 1 GG und § 29 Abs. 1 GO BReg unterschiedliche Regelungen. Während Art. 58 S. 1 GG die Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler oder den zuständigen Bundesminister verlangt, sieht § 29 Abs. 1 S. 1 GO BReg die Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler und die zuständigen Bundesminister vor.

Hier erfolgte die Gegenzeichnung nur durch den Bundeskanzler, nicht aber durch den zuständigen Minister. Es stellt sich daher die Frage, ob Art. 58 S. 1 GG oder § 29 Abs. 1 GO BReg maßgeblich ist. Ausweislich des Wortlauts des Art. 58 S. 1 GG erfolgt die Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler oder durch den zuständigen Minister. Das GG verlangt somit keine kumulative Gegenzeichnung. Dass § 29 I 1 GO BReg hiervon abweicht und der Bundeskanzler in dieser Vorschrift gar nicht erwähnt wird, sind redaktionelle Ungenauigkeiten, die wegen der Vorrangigkeit des Art. 58 GG keine Folgen haben (*Nierhaus, in: Sachs, GG-Kommentar, Art. 58 Rn 23*).

3. Ausfertigung und Verkündung des zustande gekommenen Gesetzes (Art. 82 GG)

Das nach den Vorschriften des Grundgesetzes zustande gekommene Gesetz wird nach Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler oder den zuständigen Minister (Art. 58 GG) schließlich dem Bundespräsidenten zum Verfahren nach Art. 82 GG (Ausfertigung und Verkündung) zugeleitet. Mit der Ausfertigung gemäß Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG – der Unterzeichnung der Gesetzesurkunde - bescheinigt der Bundespräsident den ordnungsgemäßen Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens und die Übereinstimmung des Gesetzestextes mit dem im Verfahren festgelegten Gesetzesinhalt. Gleichzeitig ordnet der Bundespräsident die Verkündung des Gesetzes an. Mit der Verkündung im Bundesgesetzblatt ist das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen. Von diesem Zeitpunkt an liegt ein "fertiges" Gesetz vor und es kann dann auch ein Normenkontrollverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG durchgeführt werden. Falls das Gesetz den Tag des Inkrafttretens - entgegen Art. 82 Abs. 2 S. 1 GG – nicht selbst bestimmt, tritt es mit dem 14. Tag nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem das Bundesgesetzblatt ausgegeben wurde (Art. 82 Abs. 2 S. 2 GG).

Hier ist dies ordnungsgemäß geschehen. Das Gesetz ist folglich formell verfassungsgemäß zustande gekommen.

Leseempfehlung:

Zur Föderalismusreform im Allgemeinen:

- Starck, Föderalismusreform, Einführung, 2007

Zur Föderalismus im Zusammenhang mit den Gesetzgebungskompetenzen:

- Ipsen, NJW 2006, 2801 ff.
- Häde, JZ 2006, 930 ff.
- Thiele, JA 2006, 714 ff.
- Rengeling, DVBl. 2006, 1537 ff.

Zur Problematik „Uneinheitliche Stimmabgabe im Bundesrat“

- BVerfG NJW 2003, 339 ff.
- Robbers, in: Sachs, GG-Kommentar, Art. 51 Rn 14 ff.