

Michael Wrase

Das Gesetzesinitiativrecht des Bundesrates im Kontext der politischen Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung*

Zugleich Anmerkungen zu einer verfassungswidrigen Praxis der Verschleppung im Bundestag

1. *Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung als "Kompensation" autonomer Rechtsetzungsbefugnisse*

Entgegen der ursprünglichen Intention und Systematik der Art. 30, 70 GG liegt die Gesetzgebungskompetenz für weite Teile des Rechts in der Bundesrepublik heute bekanntermaßen nicht bei den Ländern, sondern beim Bund.¹ Den Ländern sind nur Reste an Sachzuständigkeiten – insbesondere im Kultusbereich – verblieben, in denen sie ihre Gesetzgebungskompetenz ungeachtet bundesrechtlicher Vorgaben ausüben können. Die Tendenz zur Unitarisierung² wurde jahrzehntelang durch verschiedene Grundgesetzänderungen weiter verstärkt.³ Sie wurde also von den Ländern nicht nur in Kauf genommen, sondern sogar befördert oder zumindest mitgetragen.⁴

Mit dem weitgehenden Verzicht auf autonome Rechtsetzungsbefugnisse war indes ein stetig zunehmender Einfluss der Länder auf die Bundesgesetzgebung über ihre Mitwirkungsbefugnisse im Bundesrat verbunden. Mit dem Bundesrat haben die Landesregierungen ein Verfassungsorgan, über das sie den Inhalt von Bundesgesetzen mitgestalten und damit unmittelbar bundespolitischen Einfluss ausüben können.⁵ Diese bundespolitische Mitwirkung ist für die Landesregierungen oft ‚attraktiver‘ als die Befugnis, in einzelnen Sachbereichen autonome (Landes-)Regelungen zu erlassen. Denn diese müssen aufgrund der engen Verwobenheit des Wirtschafts- und Sozialraums der Bundesrepublik jeweils mit den entsprechenden Regelungen in anderen Bundesländern abgestimmt und

* Mein herzlicher Dank gilt der Ausschusseksretärin für die Ausschüsse Arbeit und Sozialpolitik sowie Familie und Senioren im Bundesrat, Frau Ministerialrätin Regine Gautsche.

1 Hingegen liegt die Zuständigkeit für die Ausführung der Gesetze, die sogenannte Verwaltungskompetenz, nach Art. 83 ff. GG weitgehend bei den Ländern; darin spiegelt sich das Prinzip einer "funktionalen Gewaltenteilung" im Bundesstaat wider; vgl. Broß/Mayer, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG-Kommentar Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 83 Rn. 3.

2 Instruktiv Schenke, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, S. 1485 (1514 f.).

3 Zusammenfassend Kunig, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG-Kommentar Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 70 Rn. 5 ff.

4 Vgl. Heitsch, Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder, 2001, S. 197 f.

5 Vgl. Heitsch (Fn. 4), S. 197.

kompatibilisiert werden.⁶ Auf der anderen Seite spielen bundespolitische Tendenzen bei den Wahlentscheidungen in den Ländern eine erhebliche Rolle, sodass auch die Landespolitik ein hohes Interesse daran hat, sich bundespolitisch zu artikulieren und ihren politischen Vorstellungen auch auf Bundesebene Geltung zu verschaffen.⁷

2. Die Bedeutung bundespolitischer Einflussmöglichkeiten der Länder im Kontext der politischen Kräfteverhältnisse

Da die Länder ihre bundespolitischen Mitwirkungsmöglichkeiten im Bundesrat nur mehrheitlich nutzen können, bedarf es für die effektive politische Einflussnahme einer abgestimmten Interessenbildung. Das Zustandekommen einer mehrheitlichen Position im Bundesrat kann dabei einerseits in spezifischen Länderinteressen begründet sein, z.B. wenn die Länder durch die Ausführung der Bundesgesetze finanziell belastet werden oder Probleme im Verwaltungsvollzug befürchtet werden.⁸ Maßgeblich wird die Koordination von Länderpositionen jedoch über die politischen Parteien erreicht, die an den jeweiligen Landesregierungen beteiligt sind.

Bei den bundespolitisch bedeutenden Fragen spiegelt sich die Haltung der politischen Parteien in aller Regel im Abstimmungsverhalten der Landesregierungen, an denen sie mitwirken, wider. Da die Mehrheitsverhältnisse in den Ländern oft andere sind als im Bund, kommt es in der politischen Wirklichkeit der Bundesrepublik sehr häufig zu der Situation, dass sich im Bundestag und Bundesrat unterschiedliche politische Mehrheiten gegenüberstehen. Bei Zustimmungsgesetzen bedarf es daher einer Abstimmung mit dem anderen politischen ‚Lager‘, das im Bundesrat über eine Mehrheit verfügt. Das hat zur Folge, dass über die Mitwirkungsrechte des Bundesrates die Oppositionsparteien faktisch ‚mit am Kabinetttisch‘ sitzen. Besonders in Zeiten unterschiedlicher politischer Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat gewinnt die Arbeit des Vermittlungsausschusses immense praktische Bedeutung, wobei in der Regel eine erfolgreiche Kompromissbildung gefunden wird.⁹ Doch selbst ‚kleine‘ Parteien können über den Bundesrat erheblichen bundespolitischen Einfluss ausüben. Da die an der jeweiligen Regierungskoalition beteiligten Parteien in der Regel vereinbaren, sich im Fall von unüberbrückbaren Meinungsverschiedenheiten bei einer im Bundesrat zur Abstimmung stehenden Frage zu enthalten, kann dies dazu führen, dass ‚kleine‘ Parteien über ihre Vetomöglichkeit in verschiedenen Landesregierungen Gesetzgebung auf Bundesebene mitgestalten können. Dies ist gegenwärtig bei Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke der Fall, die im Bundestag die Opposition bilden, allerdings an sieben Landesregierungen mit einem Anteil von 38 von 69 Stimmen im Bundesrat beteiligt sind. Dort haben sie bei sogenannten Zustim-

6 Im Bildungsbereich wird diese Arbeit etwa durch die ständige Kultusministerkonferenz – KMK – geleistet; zu deren Arbeit und Organisation siehe www.kmk.org (Zugriff: 14.6.2015).

7 Heitsch. (Fn. 4), S. 198.

8 Vgl. Schenke (Fn. 2), S. 1498 f., der indes feststellt, dass die Bedeutung des Bundesrates als Wahrer spezifischer Länderinteressen stetig abgenommen hat.

9 Vgl. Bryde, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG-Kommentar Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 77 Rn. 7 ff. sowie Art. 76 Rn. 26 mit entsprechenden statistischen Angaben.

mungsgesetzen im Sinne von Art. 77 Abs. 2 Satz 4, Abs. 2a GG die Möglichkeit, durch ein abgestimmtes ‚Veto‘ eine Gesetzesinitiative zu Fall zu bringen.¹⁰

Eine Möglichkeit von Bundesregierung und der sie stützenden Mehrheit im Bundestag, politisch umstrittene Vorhaben gegen den Willen der Bundesratsmehrheit zum Erfolg zu führen, liegt darin, die Teile des Gesetzesvorhabens, die das Gesetz im Bundesrat zustimmungspflichtig machen, aus dem Gesetzentwurf herauszulösen oder gar nicht erst in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen. Dann kann der Bundesrat nur gemäß Art. 77 Abs. 3 GG nach Durchführung des Vermittlungsverfahrens Einspruch erheben, der wiederum durch Beschluss der absoluten (beziehungsweise Zweidrittel-)Mehrheit im Bundestag nach Art. 77 Abs. 4 Satz 1 GG zurückgewiesen werden kann (sogenanntes Einspruchsgesetz).¹¹ Der Nachteil dieses Vorgehens liegt darin, dass wichtige Bestandteile eines Gesetzesvorhabens aus dem jeweiligen Entwurf aus machtpolitischen Gründen herausgenommen werden und damit erhebliche Regelungslücken entstehen. Beredte Beispiele hierfür sind das Lebenspartnerschaftsgesetz vom 16. Februar 2001, bei dem wichtige Regelungen zum Familien- und Steuerrecht ausgespart wurden,¹² und das Prostitutionsgesetz vom 20. Dezember 2001,¹³ mit dem die Straf- und Sittenwidrigkeit der Prostitution und ihrer Förderung ohne weitere staatliche Regulierung beseitigt wurde, was zu erheblichen Regelungsdefiziten geführt hat.¹⁴

Der Einfluss der Landesregierungen auf die Gesetzgebung des Bundes wird in der politikwissenschaftlichen Analyse als ein wesentlicher Grund dafür angesehen, dass eine auf Veränderung gerichtete Politik in der Bundesrepublik auf größere Hindernisse stößt als in anderen westlichen Demokratien.¹⁵ Die als zu weitreichend empfundene ‚Vetomacht‘ des Bundesrates war der entscheidende Auslöser dafür, dass mit der Föderalismusreform 2006 der die Zustimmungsbedürftigkeit im Bundesrat begründende Art. 84 Abs. 1 GG in ein grundsätzliches Abweichungsrecht der Länder umgewandelt wurde.¹⁶ Damit konnte der Anteil an zustimmungsbedürftigen Bundesgesetzen immerhin von fast 60 Prozent (in der 13. Legislaturperiode) auf 40 Prozent aller Gesetzesvorhaben gesenkt werden.¹⁷

10 Das liegt daran, dass für Beschlüsse des Bundesrates, also auch die Zustimmung zu einem Gesetzentwurf, nach Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GG die Mehrheit der Stimmen des Bundesrates notwendig ist, sodass zwischen ‚Enthaltungen‘ und ‚Nein-Stimmen‘ kein Unterschied gemacht wird; siehe Dörr, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG-Kommentar, 2. Aufl. 2013, Art. 52 Rn. 12.

11 Vgl. Stettner, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 77 Rn. 11 ff.

12 BGBl. I S. 266; siehe dazu die grundlegende Entscheidung BVerfGE 105, 313 und ihr folgend BVerfGE 124, 199; 129, 400; 131, 239; 133, 59.

13 BGBl. I S. 3983.

14 Aus diesem Grund will die Bundesregierung einen Gesetzentwurf auf den Weg bringen, mit dem eine Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten eingeführt sowie weitere Regelungen getroffen werden sollen, die den Schutz von Prostituierten verbessern (sollen); zur vorbereitenden Anhörung des BMFSFJ siehe unter <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung,did=208046.html> (Zugriff: 14.6.2015).

15 Heitsch (Fn. 4), S. 194 m.w.N.

16 Ausführlich Meyer, Die Föderalismusreform 2006, 2008, S. 58 ff., 106 ff.

17 Siehe Bundesrat (Hrsg.), Handbuch des Bundesrates für das Geschäftsjahr 2013/2014, 2014, S. 311.

3. Das Gesetzesinitiativrecht des Bundesrates als wichtiges Mittel der bundespolitischen Einflussnahme der Länder

Nach Art. 76 Abs. 1 GG können Vorlagen für Bundesgesetze durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat in den Bundestag eingebracht werden. Das Gesetzesinitiativrecht des Bundesrates steht folglich neben dem Initiativrecht der Bundesregierung und dem der Mitglieder des Bundestages.¹⁸ In der Gesetzgebungspraxis hat es allerdings eine vergleichsweise nachrangige Bedeutung. Maßgeblicher Gesetzesinitiator ist die Bundesregierung. Die von ihr eingebrachten Entwürfe weisen eine konstant hohe ‚Erfolgsquote‘ auf: So werden etwa 90 Prozent aller von der Bundesregierung eingebrachten Gesetzesentwürfe am Ende – wenn auch in veränderter Form – Gesetz.¹⁹ Das gilt auch dann, wenn der Bundesrat den Vermittlungsausschuss anruft: Nur geringfügig weniger als 90 Prozent aller Vermittlungsverfahren werden mit einer Einigung abgeschlossen.²⁰

Bei Gesetzesvorlagen „aus der Mitte des Bundestages“ ergibt sich ein ganz anderes Bild: Hier liegt die ‚Erfolgsquote‘ zwischen etwa 30 und 35 Prozent.²¹ In aller Regel sind aber nur die Entwürfe aus den Reihen der Regierungsparteien erfolgreich. Sie sind oft in den Ministerien (mit)ausgearbeitet worden, werden jedoch von den Abgeordneten der Regierungsparteien im Bundestag eingebracht.²² Hingegen haben Gesetzesvorlagen aus den Reihen der Oppositionsfractionen in der Regel keine Aussicht auf Erfolg. Sie haben ihre realpolitische Relevanz nicht so sehr in der Inangasetzung eines Gesetzgebungsverfahrens, sondern sind vielmehr ein Mittel der Opposition „zur Verdeutlichung und Akzentuierung des eigenen politischen Willens“. ²³ So hat das Bundesverfassungsgericht betont, dass der Initiant dem Wesen der Gesetzesinitiative entsprechend verlangen kann, dass „das Gesetzgebungsorgan sich mit seinem Vorschlag beschäftigt. Es muß darüber beraten und Beschluß fassen“. ²⁴ Das Initiativrecht, das es auch der Minderheit ermöglicht, die Beratung und Beschlussfassung über eine Vorlage zu erzwingen, ist schon aus diesem Grund für die Opposition wichtig, auch wenn sie bei der Abstimmung in aller Regel erwartungsgemäß unterliegt.²⁵

Ähnlich verhält es sich mit dem Initiativrecht des Bundesrates. Betrachtet man die Praxis der vergangenen Legislaturperioden, so zeigt sich, dass nur eine Minderzahl der vom Bundesrat mit Stimmenmehrheit beschlossenen Gesetzesentwürfe am Ende tatsächlich

18 Nach § 76 Abs. 1 GeschOBT kann die Vorlage von einer Fraktion oder fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages (Fraktionsstärke) eingebracht werden; ausführlich, auch zur Frage der Verfassungsmäßigkeit dieses Quorums: Stettner, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 76 Rn. 18.

19 Siehe Bundesrat (Fn. 17), S. 308.

20 Siehe Bundesrat (Fn. 17), S. 312 f.

21 Siehe Bundesrat (Fn. 17), S. 309.

22 Da Entwürfe aus dem Bundestag nicht nach Art. 72 Abs. 1 GG dem Bundesrat zur Stellungnahme zugeleitet werden müssen, kann das Gesetzgebungsverfahren auf diesem Weg beschleunigt werden; vgl. Bryde, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG-Kommentar Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 76 Rn. 14, 21, dort auch zur verfassungsrechtlichen Diskussion.

23 Schneider, zit. bei Bryde, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG-Kommentar Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 76 Rn. 15.

24 BVerfGE 1, 144 (153).

25 So bereits BVerfGE 1, 144 (154); Bryde, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG-Kommentar Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 76 Rn. 15.

zum Gesetz wird. Die ‚Erfolgs(-)Quote‘ liegt hier regelmäßig bei lediglich 15 bis 25 Prozent.²⁶ Die Gründe dafür sind unterschiedlich. Oft haben Bundesratsvorlagen den Charakter von politischen Alternativentwürfen zur Regierungsarbeit, weshalb sie von der Bundesregierung und der sie stützenden Bundestagsmehrheit nicht unterstützt werden.²⁷ Selbst wenn jedoch in der Tendenz (weitgehende) politische Einigkeit besteht, lassen sich Regierung und Bundestag das ‚Heft des Handelns‘ ungern aus der Hand nehmen und bringen gegebenenfalls eigene Entwürfe ein, durch die sie den Bundesratsinitiativen zuvorkommen.²⁸ Wie auch eine übersichtliche Durchsicht der erfolgreichen Bundesratsinitiativen aus der 17. Legislaturperiode bestätigt,²⁹ haben vor allem solche Vorlagen Aussicht auf Erfolg, die ‚überparteiliche‘ länderspezifische Interessen umsetzen oder sich punktuellen Einzelproblemen widmen.³⁰

Dennoch ist seit den 1970er Jahren ein erheblicher Bedeutungszuwachs der Bundesratsinitiativen verzeichnet worden, was auf ein höheres Selbstbewusstsein der Länder ebenso zurückgeführt wird wie auf das stärkere bundespolitische Profilierungsbedürfnis der Landesregierungen und ihrer Führungspersonlichkeiten.³¹ Die Hintergründe wurden bereits (oben unter 1.) dargelegt. Insofern hat das Initiativrecht des Bundesrates faktisch nicht allein (oder primär) das Ziel, die Vorlage ‚zum Gesetz‘ zu machen. Es geht – ähnlich wie es das Bundesverfassungsgericht zum Initiativrecht der Minderheit im Bundestag festgestellt hat – auch darum, aus den Ländern heraus ein bundespolitisches Signal zu senden sowie gegebenenfalls die Regierung und die Bundestagsmehrheit zu einer eigenen Positionierung in einer Sachfrage anzuhalten. Ebenso wie das Initiativrecht der Oppositionsfractionen im Bundestag handelt es sich dabei nicht um eine ‚Formalie‘, sondern um ein Recht des Bundesrates, eine zügige inhaltliche Befassung des Bundestages mit dem unterbreiteten Gesetzesvorhaben zu erzwingen. Wie anhand einzelner Initiativen gezeigt werden kann, hat die Einhaltung dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe erhebliche Konsequenzen für den politischen Prozess.

4. Die verfassungswidrige Praxis der Verschleppung im Bundestag

Diese nicht zu vernachlässigende politische Funktion des Gesetzesinitiativrechts des Bundesrates wird allerdings in der Praxis des Bundestages dadurch konterkariert, dass Bundesratsvorhaben im Bundestag oft sehr verzögert oder gar nicht behandelt werden. Im Durchschnitt der 16. – 18. Legislaturperiode wurden Bundesratsvorlagen erst nach 255 (!) Tagen in erster Lesung im Bundestag behandelt; die weit überwiegende Zahl davon erst nach über 100 Tagen.³² Die Sechs-Wochen-Frist nach Art. 76 Abs. 3 Satz 1 und 2, innerhalb derer die Bundesregierung die Vorlagen des Bundesrates dem Bundestag

26 Siehe Bundesrat (Fn. 17), S. 310.

27 Vgl. Bryde, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG-Kommentar Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 76 Rn. 16.

28 Beispielsweise BT-Drucks. 12/12488; 17/13258; 17/13538; 17/13258.

29 Vgl. BT-Drucks. 17/1215; 17/1462; 17/2350; 17/2583; 17/4063; 17/9841; 17/10112; 17/11184; 17/12214; 17/1241; 17/12418; 17/13716; 17/13931; 17/13937.

30 Dies bestätigt die Ergebnisse von Schulze-Fielitz, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, 1988, S. 261.

31 Schenke (Fn. 2), S. 1491.

32 Zugrunde gelegt wurde die 16. – 18. Legislaturperiode; Dokumentation „Gesetzesentwürfe BR: Zeitl. Abstand zur 1. Beratung im BT (16.-18.WP)“, Dokumentationsstelle des Bundesrates, 18.9.2014; unveröffentlicht, zu beziehen über dokumentation@bundesrat.de. Von 106 Gesetzesin-

nebst Stellungnahme zuzuleiten hat,³³ wird also im Durchschnitt durch Liegenlassen um über 200 Tage ‚verlängert‘, bis überhaupt eine Beratung in erster Lesung stattfindet – wenn sie überhaupt jemals stattfindet.³⁴ Einzelne Gesetzesvorlagen bringen es auf über 500 bis 1000 Tage, die nach der Beschlussfassung des Bundesrates bis zur ersten Lesung im Bundestag vergehen.³⁵ Schon diese Verzögerung der Beratung im Bundestag ist frapierend. Doch auch nach erster Lesung und Überweisung in die zuständigen Ausschüsse gemäß §§ 79 f. GeschOBT bleiben etliche Vorlagen des Bundesrates einfach liegen, d.h. sie werden vertagt oder bis auf Weiteres nicht (wieder) auf die Tagesordnung gesetzt (Aussetzung). Meist werden sie dann entweder mit einer zwischenzeitlich eingebrachten Gesetzesvorlage der Bundesregierung oder der Regierungsfractionen im Bundestag verbunden oder sie fallen schließlich der Diskontinuität zum Opfer. Letzteres Schicksal hat in der 16. und 17. Legislaturperiode mehr als die Hälfte aller Bundesratsinitiativen erlitten!³⁶

Zweifellos handelt es sich um eine offensichtlich verfassungswidrige Praxis des Bundestages. Denn das Gesetzesinitiativrecht des Bundesrates gibt ihm ein Recht auf Beratung und Beschlussfassung des Bundestages „in angemessener Frist“. Dieses zuvor aus dem Grundsatz der Verfassungsorgantreue abgeleitete Recht³⁷ wurde mit der Verfassungsreform 1994 sogar ausdrücklich in Art. 76 Abs. 3 Satz 6 GG festgeschrieben. Dort heißt es:

Der Bundestag hat über die Vorlagen [des Bundesrates] in angemessener Frist zu beraten und Beschluss zu fassen.

Sinn und Zweck dieser Bestimmung war von der Intention des verfassungsändernden Gesetzgebers ausdrücklich, „Waffengleichheit“ zwischen Bundestag und Bundesrat bei der Behandlung von Gesetzesvorlagen herzustellen und einer Verschleppung entgegenzuwirken.³⁸ So stellte die Gemeinsame Verfassungskommission in ihrer Vorlage fest:

Eine wesentliche Ursache für den bisher in der Verfassungspraxis eher schwachen Wirkungsgrad des Initiativrechts des Bundesrates ist die Gefahr einer verzögerlichen Behandlung von Vorlagen durch den Bundestag. Deswegen erscheint es sinnvoll, aus Gründen der Rechtsklarheit die ohnehin bestehende verfassungsrechtliche Pflicht, dass

initiativen des Bundesrates wurden 64 erst nach über 100 Tagen und 39 nach über 200 Tagen im Bundestag beraten.

- 33 Bei umfangreichen Gesetzesvorlagen kann die Frist gem. Art. 76 Abs. 3 Satz 3 GG auf neun Wochen verlängert werden.
- 34 84 der 206 erfassten Gesetzesinitiativen wurden vom Bundestag niemals (auch nur in 1. Lesung) beraten; siehe Dokumentation „Gesetzesentwürfe des BR ohne Beratung im BT (16.-18. WP)“, Dokumentationsstelle des Bundesrates, 18.9.2014, unveröffentlicht, zu beziehen über dokumentation@bundesrat.de.
- 35 Von 106 Gesetzesvorlagen der 16.-18. Legislaturperiode, die vom Bundestag in 1. Lesung beraten wurden, betraf dies immerhin 21, also ein Fünftel. Siehe Dokumentation „Gesetzesentwürfe BR: Zeitl. Abstand zur 1. Beratung im BT (16.-18.WP)“, Dokumentationsstelle des Bundesrates, 18.9.2014, unveröffentlicht, zu beziehen über dokumentation@bundesrat.de.
- 36 In der 16. – 17. Legislaturperiode fielen insgesamt 106 Gesetzesvorlagen des Bundesrates der Diskontinuität des Bundestages zum Opfer.
- 37 Schenke (Fn. 2), S. 1492.
- 38 Vgl. Hofman, Die Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens nach der Reform des Grundgesetzes, NVwZ 1995, 134 (137).

*der Bundestag in angemessener Zeit zu beraten und zu beschließen hat, im Grundgesetz hervorzuheben.*³⁹

An der Praxis des Bundestages hat die Aufnahme der Pflicht zur Befassung und Beschlussfassung „in angemessener Frist“ allerdings bis heute nichts geändert. So interpretiert der Geschäftsordnungsausschuss des Bundestages den Begriff der „angemessenen Frist“ in einem sehr unbestimmten Sinn. Abstrakte Festlegungen seien nicht möglich. Während Anträge und Beschlüsse unzulässig seien, sich mit einer Vorlage überhaupt nicht zu befassen, seien Anträge und Beschlüsse zulässig, aus Sachgründen die Beratungen einstweilen auszusetzen oder auf einen zeitlich oder inhaltlich bestimmten Termin zu vertagen, um z.B. die betroffene Vorlage zusammen mit einer angekündigten oder erwarteten anderen, im Zusammenhang stehenden Vorlage zu beraten.⁴⁰ Teilweise wird diese weite Interpretation der Befassungspflicht durch das verfassungsrechtliche Schrifttum gestützt. Ob die Frist eingehalten sei oder nicht, lasse sich nicht abstrakt bestimmen, sondern hänge von dem jeweiligen Gesetzentwurf und etwaigen ihn auszeichnenden Besonderheiten ab. Angesichts der Vielzahl der in Frage kommenden Faktoren (Arbeitsbelastung, Umfang, Schwierigkeit der Materie, Dringlichkeit einer Regelung, fehlende Entscheidungsreife etc.) und der Notwendigkeit ihrer Abwägung ließen sich aus Art. 76 Abs. 3 Satz 6 GG keine konkreten Zeitabgaben ableiten. Daher sei die Vorschrift für den parlamentarischen Alltag „von nur geringer praktischer Aussagekraft“.⁴¹ Einigkeit besteht nur insoweit, dass evidente zeitliche Verzögerungen, wie etwa die unbefristete Vertagung einer Gesetzesvorlage oder deren dauerhafte „Vergrabung“ in einem Ausschuss, einen Verstoß darstellen.⁴²

Demgegenüber ist der eindeutige Zweck des Art. 76 Abs. 3 Satz 6 GG und dessen Entstehungsgeschichte zu beachten. Er soll gerade der in der Parlamentspraxis zu beobachtenden Verschleppung von Bundesratsinitiativen im Bundestag entgegenwirken.⁴³ Weshalb Gesetzesvorlagen des Bundesrates nach Zuleitung durch die Bundesregierung nicht zügig, d.h. ebenso wie Vorlagen der Bundesregierung oder aus der Mitte des Bundestages, in erster Lesung behandelt werden, sondern im Durchschnitt über 200 Tage im Zustand der Nichtbehandlung verweilen, lässt sich unter gewöhnlichen Umständen kaum erklären. Spätestens bei einer Verzögerung von über 100 Tagen bis zur ersten Lesung kann daher regelmäßig davon ausgegangen werden, dass die „angemessene Frist“ im Sinn von Art. 76 Abs. 3 Satz 6 GG nicht mehr gewahrt ist. Auch soll nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers eine verzögernde Behandlung einer Gesetzesvorlage nicht mit dem Hinweis gerechtfertigt werden können, dass die Bundesregierung „in absehbarer Zeit eine das gleiche Thema betreffende Gesetzesinitiative“ plane oder eine sol-

39 BT-Drucks. 12/6000, S. 37.

40 Zit. nach Ritzel/Bücker/Schreiner (Hrsg.), Handbuch für die Parlamentarische Praxis, § 62 GeschOBT-Kommentar, 26. Lfg. (Dez. 2008), S. 1.

41 So Mann, in: Sachs (Hrsg.), GG-Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 76, Rn. 35; ähnlich Dietlein, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG-Kommentar, 2. Aufl. 2013, Art. 76 Rn. 42; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG-Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 76 Rn. 24, 87.

42 Vgl. Kersten, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG-Kommentar, 61 Lfg. (Jan. 2011), Art. 76 Rn. 65; Schwarz, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 16 Rn. 24; Pieroeth, in: Jarass/Pieroeth, GG-Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 76 Rn. 4; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG-Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 76 Rn. 24; Masing, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG-Kommentar Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 76 Rn. 78.

43 Statt vieler: Stettner, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 76 Rn. 12.

che auch nur prüfe.⁴⁴ Dies ist aber in der Praxis ein häufiger Grund für eine Nichtbehandlung oder Aussetzung, wodurch das Initiativrecht des Bundesrates als ein ‚Druckmittel‘ gegenüber der Bundesregierung und dem Bundestag – also gerade dort, wo es Wirkung haben könnte – entwertet wird. Schließlich ist die Bundesregierung bereits gemäß Art. 76 Abs. 3 Satz 1 GG bei der Zuleitung an den Bundestag beteiligt und muss innerhalb von sechs- bis neunwöchiger Frist zur Gesetzesvorlage Stellung nehmen.⁴⁵ Es ist kaum verständlich, weshalb sie bei Ankündigung einer eigenen Vorlage eine weitere Vertagung oder Aussetzung der Behandlung einer Bundesratsinitiative im Bundestag soll rechtfertigen können. Vielmehr muss sie ohne Zögern handeln und muss es dann gegebenenfalls auch hinnehmen, dass über die Bundesratsinitiative schon vor dem eigenen Gesetzentwurf im Plenum des Bundestages beraten und Beschluss gefasst wird.

Die gegenwärtige Praxis hebt wesentliche Funktionen des Initiativrechts aus und schwächt die Position des Bundesrates gegenüber dem Bundestag und der Bundesregierung erheblich. Zum einen kann sich die Mehrheit des Bundestages durch eine verzögerte oder Nicht-Behandlung der Gesetzesvorlage einer Positionierung in der Sache entziehen (*Positionierungsfunktion*). Zugleich wird das Initiativrecht in seiner *Druck- und Beschleunigungsfunktion* ‚ausgebremst‘. Die Bundestagsmehrheit und die von ihr getragene Bundesregierung kann sich so viel Zeit lassen, wie sie möchte.

Es handelt sich somit um alles andere als eine bloße ‚Formalie‘, wie ein genauerer Blick auf die Nichtbehandlungs- und Verzögerungspraxis zeigt. Schaut man sich die Daten der letzten drei Legislaturperioden einschließlich der laufenden an,⁴⁶ ergibt sich zunächst einmal rein statistisch folgendes Bild: Von den erfassten 206 Bundesratsinitiativen der 16. bis 18. Legislaturperiode wurden 28 (14%) durch Beschluss des Bundestags abgelehnt, 39 (19%) angenommen und als Gesetz verkündet, 13 (6%) wurden für erledigt erklärt, 108 (52%) wurden verzögert und fielen der Diskontinuität zum Opfer und 18 (9%) Verfahren waren zum Zeitpunkt der Erhebung noch nicht abgeschlossen. Dabei ist besonders frappierend, dass 84 der Gesetzesvorlagen – sprich: 40 Prozent – noch nicht einmal in erster Lesung im Bundestag beraten wurden.⁴⁷ Anders ausgedrückt: Mehr als ein Drittel der Bundesratsvorlagen, die dort immerhin mit der Mehrheit der Länderstimmen angenommen wurden, landeten mehr oder weniger direkt in der ‚ewigen Ablage‘ des Bundestags, ohne dass sich die Mitglieder des Bundestags jemals mit ihnen befasst haben. Was sind das für Initiativen? Handelt es sich etwa nur um solche, in denen die Bundesregierung mehr oder weniger bereits signalisiert hat, dass ‚ihre‘ Bundestagsmehrheit den Gesetzentwurf ohnehin ablehnen wird? Doch selbst wenn: Kann es dann gerechtfertigt sein, sie einfach der Beratung im Bundestag zu entziehen nach dem Motto: „Wird eh nichts draus, also befassen wir uns besser gar nicht damit“? Was für ein Demokratieverständnis kommt dahinter zum Vorschein!

Betrachtet man die Nichtbefassungs- und Verzögerungspraxis allerdings genauer, so verschärft sich das Bild. Es ist in dem hier gegebenen Rahmen leider nicht möglich, eine genaue Auswertung aller verzögert beziehungsweise gar nicht behandelten Gesetzesvor-

44 BT-Drucks. 12/6000, S. 37 f.; so bereits Schenke (Fn. 2), S. 1492.

45 Vgl. zur Stellungnahmepflicht Kersten, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG-Kommentar, 61 Lfg. (Jan. 2011), Art. 76 Rn. 91 ff.

46 Stichtag der Erhebung ist der 18.9.2014, siehe Dokumentation „Gesetzentwürfe BR: Zeitl. Abstand zur 1. Beratung im BT (16.-18.WP)“, Dokumentationsstelle des Bundesrates (Fn. 32).

47 Siehe Dokumentation „Gesetzentwürfe des BR ohne Beratung im BT (16.-18. WP)“, Dokumentationsstelle des Bundesrates (Fn. 34).

lagen vorzunehmen. Eine solche Untersuchung sieht sich außerdem vor das Problem gestellt, dass die Gründe für die Vertagung, Nichtbehandlung oder Verzögerung im Nachhinein meist nur noch schwer zu ermitteln sind. Allerdings lässt bereits die exemplarische Durchsicht bestimmte Typen beziehungsweise Fallgruppen erkennen. Ich werde im Folgenden fünf Typen von nicht oder verzögert behandelten Gesetzesinitiativen unterscheiden.

- (1.) Die erste Fallgruppe bilden solche Gesetzesinitiativen, bei denen die Bundesregierung in ihrer dem Bundestag nach Art. 76 Abs. 3 GG übermittelten Stellungnahme deutlich macht, dass sie die Initiative – aus welchem Grund auch immer – im Ergebnis ablehnt.⁴⁸ In derartigen Fällen sind natürlich – angesichts der korrespondierenden Mehrheit der ‚Regierungsparteien‘ im Bundestag – die Erfolgsaussichten der Initiative praktisch sehr gering. Dennoch ist es auch in diesen Fällen überaus problematisch, die Initiative durch Zurückstellung der Beratung im Bundestag zu entziehen. Das wird besonders augenscheinlich etwa in Fällen, in denen die Bundesregierung eine Gesetzesvorlage des Bundesrates inhaltlich zwar begrüßt, aber anders als dieser meint, man solle die Rechtsprechungsentwicklung abwarten.⁴⁹ Der Bundestag könnte hier eine andere Auffassung vertreten; zumindest müsste er doch zumindest darüber debattieren.
- (2.) Die zweite Fallgruppe ist von einiger politischer Brisanz. Hier geht es um Fälle, in denen eine Ablehnung im Bundestag aufgrund der Haltung der Bundesregierung sehr wahrscheinlich ist. Man möchte aber einer offiziellen Beschlussfassung lieber aus dem Weg gehen. Ein solches Motiv ist bei einigen Gesetzesvorlagen zur Sicherheitsgesetzgebung in der ersten Hälfte der 16. Legislaturperiode zu vermuten.⁵⁰ Der Bundesrat war hier durch CDU oder CDU/FDP regierte Länder konservativ dominiert. Die Bundesregierung wurde durch die Große Koalition gebildet. Die entsprechenden Gesetzgebungsvorhaben waren nicht im Koalitionsvertrag vereinbart und wären im Bundestag daher wohl abgelehnt worden. Dieser ‚Brückierung‘ des Koalitionspartners konnte man durch Liegenlassen aus dem Weg gehen. Die Nichtbehandlung mag also ein sehr bequemer Weg gewesen, um den Zwang zur politischen Positionierung auszuschalten. Ein weiteres Beispiel ist die Öffnung der Ehe für gleichgeschlechtliche Paare. Diese wird bis heute von der CDU/CSU mehrheitlich abgelehnt, ansonsten aber von allen anderen im Bundestag und in den Landesregierungen vertretenen Parteien befürwortet. Der Bundesrat hat noch in der 17. Wahlperiode des Bundestags mehrheitlich einen Gesetzentwurf zur Eheschließung von Personen gleichen Geschlechts eingebracht. Die Stellungnahme der Bundesregierung fiel entsprechend der koalitionsinternen Meinungsverschiedenheiten denkbar knapp aus: Das Meinungs-

48 Zum Beispiel: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des § 573 Abs. 2 Bürgerliches Gesetzbuch, BR-Drs. 950/05, dazu die Stellungnahme der Bundesregierung in BT-Drs. 16/1029, S. 8; Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch zur Kostenübernahme des Bundes für Maßnahmen der künstlichen Befruchtung bei Paaren mit Kinderwunsch (Kinderwunschförderungsgesetz – KiwunschG), BR-Drs. 478/11, dazu die Stellungnahme der Bundesregierung in BT-Drs. 17/9344, S. 7.

49 Vgl. Entwurf eines... Strafrechtsänderungsgesetzes – § 21 StGB (... StrÄndG), BR-Drs. 479/06, dazu die Stellungnahme der Bundesregierung in BT-Drs. 16/4021, S. 10.

50 Siehe etwa Entwurf eines... Strafrechtsänderungsgesetzes – Menschenhandel – (... StrÄndG), BR-Drs. 136/06; Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung der Jugenddelinquenz, BR-Drs. 44/06, dazu die Stellungnahme der Bundesregierung in BT-Drs. 16/1027, S. 10.

bild innerhalb der Bundesregierung sei noch „nicht abgeschlossen“. Möglicherweise sei eine Grundgesetzänderung erforderlich.⁵¹ Hier musste die Behandlung des Entwurfs allerdings nur etwa ein halbes Jahr verzögert werden, damit sich die Sache aus Gründen der Diskontinuität erledigt hatte.⁵²

- (3.) Eine weitere Fallgruppe bilden Gesetzesinitiativen, in denen die letztliche Haltung der Bundesregierung noch unklar ist und diese ‚auf Zeit spielt‘. Geradezu paradigmatisch dafür erscheint der Gesetzentwurf zur Einführung von Kammern für internationale Handelssachen, der im Frühjahr 2010 vom Bundesrat als Vorlage beschlossen wurde.⁵³ Die Bundesregierung begrüßt in ihrer Stellungnahme ausdrücklich „das mit dem Entwurf verfolgte Grundanliegen“.⁵⁴ Sie möchte aber zunächst eine breite Diskussion anstoßen und wirft eine Reihe von Fragen auf, die sich aus ihrer Sicht mit Blick auf das Vorhaben stellen. Die Stellungnahme schließt mit der Bemerkung, dass das Vorhaben „noch Gegenstand vertiefter Diskussionen“ sein werde.⁵⁵ Ist nun angesichts der vorliegenden Initiative Eile geboten? Aus Sicht der Bundesregierung keineswegs. Es könnte auch heißen: „Vielen Dank für die Anregung, wir werden uns sicher damit befassen“. Immerhin ist der Entwurf dann im Bundestag in erster Lesung intensiv debattiert worden; das Anliegen war also auf der Agenda und hat breite Zustimmung erfahren.⁵⁶ Das Gesetzgebungsverfahren endete indessen mit der Überweisung in die Ausschüsse und später in der Diskontinuität.
- (4.) Die Bundesregierung ist de facto ‚Herrscherin‘ über das Gesetzgebungsverfahren und bremst das nach Art. 76 Abs. 1 GG eigentlich gleichberechtigte Initiativrecht des Bundesrates nach Belieben aus. Das zeigt sich besonders deutlich dort, wo die Bundesregierung zwar einem Gesetzgebungsvorhaben des Bundesrates im Kern zustimmt, allerdings eine eigene Initiative zu dem Vorhaben plant. Dann bleibt der entsprechende Entwurf des Bundesrates so lange liegen, bis die Bundesregierung mit einem eigenen Entwurf aufwarten kann. Man mag hierfür noch Verständnis haben, wenn sich der Entwurf der Bundesregierung in wesentlichen Teilen vom zuvor eingebrachten Vorhaben des Bundesrates unterscheidet, wie etwa bei den Absprachen im Strafprozess.⁵⁷ Völlig inakzeptabel allerdings ist es, wenn ein für die Betroffenen wichtiger Gesetzentwurf des Bundesrates bis zur ersten Lesung 874 (!) Tage liegen bleibt, bis die Bundesregierung einen eigenen, völlig identischen Entwurf einbringt,

51 Siehe Stellungnahme der Bundesregierung, BT-Drs. 17/13426, S. 10.

52 Ein erneuter Anlauf über die in der Sache vorhandene Bundesratsmehrheit wurde in der laufenden Legislaturperiode frühzeitig von der CDU/CSU im Bundesrat (vorerst) gestoppt, indem der Gesetzentwurf in die Ausschüsse überwiesen und nur eine Stellungnahme verabschiedet wurde; siehe „Bundesrat fordert Bundestag zur Öffnung der Ehe auf“, Zeit Online vom 12. Juni 2015, abrufbar unter <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-06/gleichgeschlechtliche-ehe-gleichstellung-eh-e-fuer-alle-abstimmung-bundesrat> (Zugriff: 14.6.2015).

53 BR-Drs. 42/10.

54 BT-Drs. 17/2163, S. 15.

55 BT-Drs. 17/2163, S. 15.

56 Siehe BT-Plenarprotokoll 17/130, S. 15377-15381.

57 BR-Drs. 198/07; der Gesetzentwurf wurde vom Bundestag erst nach 776 (!) Tagen in erster Lesung behandelt. Der in dieser Zeit eingebrachte Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum selben Gegenstand wurde angenommen und zugleich der Gesetzesentwurf des Bundesrates abgelehnt, siehe BT-Drs. 16/13095.

der dann angenommen wird. So etwa geschehen beim „Gesetz zur Verbesserung des Vollzugs im Unterhaltsvorschussrecht“ in der 17. Wahlperiode.⁵⁸

- (5.) Nur ein kurzer und allgemeiner Blick kann auf solche Gesetzesvorhaben des Bundesrates geworfen werden, die schlussendlich erfolgreich sind, allerdings erst nach einer Zeit des Verharrens und Verzögerns. Aus der Liste der 16. bis 18. Legislaturperiode seien hier nur einige absolute Rekordhalter genannt: Das „Gesetz zur Vereinfachung des Elterngeldvollzugs“⁵⁹ mit 671 Tagen von der Beschlussfassung des Bundesrates bis zur 1. Lesung im Bundestag, das „Gesetz zur Übertragung von Aufgaben im Bereich der freiwilligen Gerichtsbarkeit auf Notare“⁶⁰ mit 748 Tagen und das „Gesetz zur Stärkung der Täterverantwortung“⁶¹ mit 398 Tagen; Letzteres war bereits in der vorangegangenen Legislaturperiode nach 174 Tagen bis zur ersten Lesung und anschließender Beratung der Diskontinuität zum Opfer gefallen und musste daher neu eingebracht werden.⁶² Dies zeigt in aller Deutlichkeit: Der Bundesrat steht der Behandlung seiner Vorlagen im Bundestag hilflos gegenüber und kann erst nach der Diskontinuität der alten Vorlage versuchen, einen neuen Anlauf zu unternehmen.

Die intendierte „Waffengleichheit“ zwischen den Verfassungsorganen wird durch die Praxis der Aussetzung oder Vertagung im Kern verfehlt. Im Gegensatz zum Bundesrat hat die Bundesregierung bei Regierungsentwürfen über die sie tragende Parlamentsmehrheit meist ausreichende Einflussmöglichkeiten und Druckmittel, um die zügige Beratung zu veranlassen, und die antragstellenden Fraktionen und Abgeordneten aus dem Bundestag können die Behandlung ihrer Entwürfe unter Berufung auf die Geschäftsordnung durchsetzen.⁶³

Spiegelbildlich zu Art. 76 Abs. 3 Satz 6 GG sieht Art. 77 Abs. 2a GG bei Zustimmungsgesetzen des Bundestages vor, dass der Bundesrat „in angemessener Frist“ über seine Zustimmung Beschluss zu fassen hat, wenn der Vermittlungsausschuss nicht angerufen oder das Vermittlungsverfahren ohne einen Vorschlag zur Änderung des Gesetzesbeschlusses beendet worden ist. Auch diese Vorschrift hat den Zweck, eine Verschleppung der Beschlussfassung zu verhindern.⁶⁴ Letztlich ist die Situation aber gegenüber der Verzögerung im Bundestag eine vollkommen andere: Der Bundesrat hat bereits wegen der dreiwöchigen Frist zur Anrufung des Vermittlungsausschusses nach Art. 77 Abs. 2 Satz 1 GG zügig über seine Haltung zu dem Gesetzesbeschluss zu entscheiden. Ruft er den Vermittlungsausschuss nicht an, fasst aber über seine Zustimmung keinen Beschluss, können nach Art. 77 Abs. 2 Satz 4 GG die Bundesregierung beziehungsweise der Bun-

58 Siehe BR-Drs 276/10 (Gesetzesantrag des Bundesrates), BT-Drs 17/2584 (Gesetzesentwurf mit Stellungnahme der Bundesregierung), BT-Drs 17/12488 (Beschlussempfehlung und Bericht); der Gesetzesentwurf des Bundesrats wurde mit der Annahme des Entwurfs der Bundesregierung für erledigt erklärt.

59 BR-Drs 884/09 (Gesetzesantrag), BT-Drs 17/1221 (Gesetzesentwurf), BT-Drs 17/9841 (Beschlussempfehlung und Bericht), BGBl. I 2012, S. 1878 (verkündetes Gesetz).

60 BR-Drs 45/10 (Gesetzesantrag), BT-Drs 17/1469 (Gesetzesentwurf), BT-Drs 17/13136 (Beschlussempfehlung und Bericht), BGBl. I 2013, S. 1800 (verkündetes Gesetz).

61 BR-Drs 93/10 (Gesetzesantrag), BT-Drs 17/1466 (Gesetzesentwurf), BT-Drs 17/10164 (Beschlussempfehlung und Bericht), BGBl. I 2012, S. 2298 (verkündetes Gesetz).

62 Siehe BR-Drs. 314/08.

63 Schmidt-Jortzig/Schürmann, Bonner Kommentar zum GG, 78 Lfg. (Nov. 1996), Art. 76, Rn. 75a.

64 Siehe nur Mann, in: Sachs (Hrsg.), GG-Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 77, Rn. 32 m.w.N.

destag von sich aus den Vermittlungsausschuss anrufen.⁶⁵ Zwar könnte es – rein theoretisch – nach erfolgloser Beendigung des Vermittlungsverfahrens dazu kommen, dass der Bundesrat nicht formell über seine (Nicht-)Zustimmung abstimmt. In diesem Fall könnten jedoch der Bundestag beziehungsweise die Bundesregierung, wenn sie es wollten, nach Art. 77 Abs. 2a GG eine solche Abstimmung für die nächste anstehende Sitzung des Bundesrates verlangen. Im Gegensatz zum Bundesrat steht der Bundesregierung beziehungsweise dem Bundestag also im Zuge des Rechts zur Anrufung des Vermittlungsausschusses ein Instrument zur Verfügung, um einen Fortgang der Beratungen über das Gesetz effektiv durchzusetzen.

5. Die verfassungsrechtliche Lösung

Vor diesem Hintergrund muss das Behandlungsrecht nach Art. 76 Abs. 3 Satz 6 GG, wie es bereits *Schmidt-Jortzig* und *Schürmann* herausgearbeitet haben, verfassungsrechtlich durch entsprechende Verfahrensrechte des Bundesrates gesichert werden, die den Einflussmöglichkeiten der anderen Initianten nach Art. 76 Abs. 1 GG effektiv entsprechen.⁶⁶ Nur auf diese Weise kann die vom Grundgesetz intendierte „Waffengleichheit“ zwischen den Verfassungsorganen sichergestellt werden. So ist zunächst der Bundesrat vom Präsidium des Bundestages über den weiteren Fortgang seiner Gesetzesvorlagen in den Beratungen des Bundestages regelmäßig, d.h. in angemessenen zeitlichen Abständen, zu unterrichten. Ihm sind Begründungen zu geben, wenn sich die weitere Behandlung im Plenum oder den Ausschüssen in erheblicher, gegenüber der sonstigen Parlamentspraxis abweichender Weise verzögert. Analog § 20 Abs. 4, § 60 Abs. 3 GeschOBT hat der Bundesrat das Recht zu verlangen, dass seine Gesetzesvorlagen auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung gesetzt und beraten beziehungsweise nach Abschluss der Ausschussberatungen dem Plenum des Bundestages zügig zur Beratung und Abstimmung in zweiter und dritter Lesung vorgelegt werden. Ein entsprechendes Gebot folgt unmittelbar aus Art. 76 Abs. 3 Satz 6 GG, welcher, wie dargelegt, eine Konkretisierung des ungeschriebenen Grundsatzes der Verfassungsorgantreue beinhaltet.⁶⁷

Letztlich kann eine Änderung der teilweise verfassungswidrigen Behandlungspraxis des Bundestages bei Gesetzesvorlagen des Bundesrates nur erreicht werden, wenn der Bundesrat die effektive Einhaltung seiner Verfassungsorganrechte gegenüber dem Bundestag zukünftig einfordert. Dass dies notwendig ist und das Initiativrecht des Bundesrates im Kontext der bundespolitischen Mitwirkungsrechte der Länder praktisch stärken würde, wurde dargelegt. Schließlich zeigt sich auch im Fall des Initiativrechts, dass die tatsächliche Praxis der Verfassungsorgane von den normativen Vorgaben des Grundgesetzes mitunter erheblich abweichen kann. Ein solcher Zustand kann aber nicht weiter hingenommen werden, wenn der Bundesrat nicht nur als Veto-, sondern auch als Initiativorgan ernstgenommen werden soll.

65 So die h.M.; siehe nur Mann, in: Sachs (Hrsg.), GG-Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 77, 34 m.w.N.; vgl. auch BVerfGE 8, 274 (296 f.): Ein Beschluss des Bundesrates, von der Anrufung des Vermittlungsausschusses abzusehen, kann ausnahmsweise als Zustimmung gewertet werden, wenn besondere Umstände bei der Beratung und Beschlussfassung erkennen lassen, dass der Bundesrat mit der Vorlage einverstanden war und das Zustandekommen des Gesetzes gewollt hat.

66 Schmidt-Jortzig/Schürmann, Bonner Kommentar zum GG, 78 Lfg. (Nov. 1996), Art. 76, Rn. 75a.

67 Vgl. Schmidt-Jortzig, ebd.; siehe auch Schenke (Fn. 2), S. 1492.