

**Universitätsrepetitorium Staatsorganisationsrecht
am 22. November 2005**

Am 15. August 2003 brachte die Bundesregierung den Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2004 in den Bundestag ein und leitete ihn dem Bundesrat zu (Art. 76 I, II 1 GG). Der Entwurf sah die Änderung von 15 Gesetzen vor. Nicht darunter war indes eine Änderung des Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetzes. Die erste Lesung des Haushaltsbegleitgesetzes 2004 im Bundestag fand am 9. September 2003 statt. Dabei wurde das Gesetz nicht im Einzelnen beraten, sondern lediglich an mehrere Ausschüsse, unter der Federführung des Haushaltsausschusses überwiesen. Am 26. September nahm der Bundesrat zu dem Gesetzentwurf ablehnend Stellung (Art. 76 II 2 GG).

In der Beratung des Haushaltsausschusses des Bundestages zum Haushaltsbegleitgesetz am 15. Oktober 2003 unterbreiteten die Landesminister Dieckmann und Riebel als Beauftragte des Bundesrates einen Vorschlag der Ministerpräsidenten Koch und Steinbrück vom 30. September 2003 zur Änderung mehrerer Gesetze zum Zwecke des Abbaus von Subventionen. Teil dieser Vorschläge waren unter anderem Änderungen des Erbschaftssteuer und Schenkungsteuergesetzes und des Biersteuergesetzes. Den Ausschussmitgliedern soll nach Auskunft eines Mitarbeiters des Ausschusses auch eine gedruckte Version der Vorschläge vorgelegen haben, sie befanden sich jedoch nicht als Ausschussdrucksache im Umlauf. Die Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und FDP stellten daraufhin den Antrag, die Bundesregierung aufzufordern, die inhaltliche Ausgestaltung der Umsetzung der Vorschläge offen zu legen. Dieser Antrag wurde jedoch von der Ausschussmehrheit abgelehnt. In die Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses vom gleichen Tag fanden die nunmehr als Koch-Steinbrück-Papier bezeichneten Vorschläge keinen Eingang. Auch in der darauf beruhenden Stellungnahme des Bundesrates blieb das Papier unberücksichtigt.

In der Zweiten und Dritten Beratung des Gesetzentwurfes im Plenum des Bundestages am 17. Oktober 2003 fanden Beratungen über die Vorschläge von Koch und Steinbrück nicht statt. Das Koch-Steinbrück-Papier befand sich auch nicht im allgemeinen Umlauf des Bundestages. Das Haushaltsbegleitgesetz wurde in der Form der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses vom Bundestag angenommen und dem Bundesrat zugeleitet.

Im Bundesrat gaben am 24. Oktober der federführende Finanzausschuss und der Wirtschaftsausschuss eine Beschlussempfehlung ab, in der sie eine Einberufung des Vermittlungsausschusses vorschlugen, unter anderem mit dem ausdrücklich in der Beschlussempfehlung genannten Ziel, die Vorschläge der Ministerpräsidenten Koch und Steinbrück einzubeziehen. In der Sitzung des Bundesrates am 7. November 2003 wurde das Koch-Steinbrück-Papier daraufhin inhaltlich erörtert. Der Bundesrat versagte in dieser Sitzung seine Zustimmung zu dem vom Bundestag beschlossenen Gesetz und rief am 11. November 2003 gemäß der Beschlussempfehlung seiner Ausschüsse den Vermittlungsausschuss an. Der Vermittlungsausschuss legte am 16. Dezember 2003 eine Beschlussempfehlung vor, die mehrere Änderungen des Erbschaftssteuer- und Schenkungsteuergesetzes und des Biersteuergesetzes vorsah. Diese Beschlussempfehlung wurde vom Bundesrat und von Bundestag am 19. Dezember 2003 angenommen und am 31. Dezember 2003 als Haushaltsbegleitgesetz 2004 verkündet.

Ist das Gesetz verfassungsgemäß?

Die verfassungsrechtliche Problematik

Diese Vorgehensweise hat heftige Kritik hervorgerufen. Mehrere Stimmen halten das Haushaltsbegleitgesetz für formell verfassungswidrig. Insbesondere Stimmen aus München haben die Änderung des Biersteuergesetzes zum Anlass genommen, die formelle Verfassungsmäßigkeit des Haushaltsbegleitgesetzes 2004 generell anzuzweifeln. Es stellt sich die Frage, welche Änderungen eine Gesetzesvorlage im Vermittlungsverfahren erfahren darf. Ein Gesetz kann von der Einbringung der Gesetzesvorlage beim Bundestag gemäß Art. 76 Abs. 1 GG bis zu seiner Verkündung gemäß Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG in zwei Phasen Änderungen erfahren. Zum Einen kann die Beschlussempfehlung eines Bundestagsausschusses und der nachfolgende Gesetzesbeschluss von der ursprünglich eingebrachten Gesetzesinitiative abweichen, zum Anderen kann ein Gesetz nach der Zuleitung zum Bundesrat durch ein vom Bundesrat angestrebtes Vermittlungsverfahren geändert werden. In beiden Fällen stellt sich die Frage, welche inhaltlichen Änderungen in dem jeweiligen Stadium des Gesetzgebungsverfahrens verfassungsrechtlich zulässig sind.

I. Abweichungen eines Gesetzesbeschlusses von dem Gesetzentwurf

Einmal kann eine Gesetzesvorlage im Bundestag während der Beratungen bis zur Verabschiedung des Gesetzes gemäß Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG geändert werden¹. Die Änderungen eines Gesetzesvorschlages durch den Bundestag unterliegen dabei zum einen inhaltlichen Grenzen und müssen zum anderen in einem verfassungsgemäßem Verfahren erfolgen.

achten sind.

1. Gestaltungsspielraum des Bundestages

Inhaltlich wird überwiegend ein breiter Gestaltungsspielraum des Bundestages angenommen, der allein durch das Initiativrecht gemäß Art. 76 Abs. 1 S. 1 GG begrenzt wird. Das Initiativrecht gewährt einerseits dem Initianten einer Gesetzesvorlage einen positiven Anspruch darauf, dass seine Gesetzesvorlage die Basis für die Beratungen des Bundestages bildet, und es verbietet andererseits, dass der Bundestag als solcher sich eine eigene Initiativbefugnis anmaßt². Damit gibt die Gesetzesvorlage thematisch die Regelungsmaterie

¹ Hierzu ausführlich BK-Schmidt-Jortzig/Schürmann, Art. 76 Rn 91ff.

² Cornils, DVBl. 2002, 497 (500).

des Gesetzes vor. Diese Vorgabe wird verlassen, wenn zwischen den Materien der Gesetzesvorlage und des beschlossenen Gesetzes bei objektiver Betrachtung eine so große Kluft besteht, dass ein sachlicher Zusammenhang nicht mehr hergestellt werden kann. Man spricht hier von einer „Denaturierung“ der Gesetzesvorlage. Das Verbot der Denaturierung ist im Verhältnis der Bundestagsausschüsse zum Plenum konkretisiert in der Vorschrift des § 62 GO BT, die die Empfehlungsbefugnisse der Ausschüsse auf die ihnen überwiesenen Vorlagen oder mit diesen in unmittelbarem Sachzusammenhang stehenden Fragen begrenzt.

2. Das Verfahren im Bundestag

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren im Bundestag bis zum Erlass des Gesetzesbeschlusses werden bestimmt durch den Grundsatz der Öffentlichkeit des Verfahrens gemäß Art. 42 I 1 iVm Art. 77 I 1 GG und die Mitwirkungsrechte des einzelnen Abgeordneten gemäß Art. 38 I 2 GG. Das Prinzip der Öffentlichkeit des Gesetzgebungsverfahrens verlangt, dass das Entscheidungsverfahren im Bundestag und die jeweils verfolgten politischen Zielvorstellungen allgemein sichtbar und verstehbar sind³.

Zwar gilt Art. 42 I 1 GG nach allgemeiner Ansicht nicht für Beratungen der Bundestagsausschüsse und des Vermittlungsausschusses, dem Grundsatz der Öffentlichkeit wird jedoch durch die zweite und dritte Lesung des Gesetzesvorschlags im Plenum Rechnung getragen. Die Mitwirkungsrechte der Abgeordneten sind gewahrt, wenn sie die Möglichkeit haben, sich zu informieren und ihre Vorstellungen in geeigneter Weise in das Gesetzgebungsverfahren einfließen zu lassen⁴. Dies wird insbesondere durch die Verteilung von Vorlagen gemäß § 77 Abs. 1 GOBT sowie durch die Fristenregeln für die zweite und dritte Beratung von Gesetzentwürfen gemäß § 81 I 2, § 84 S. 1 lit. B GOBT sichergestellt.

II. Abweichungen eines Vermittlungsvorschlags von dem beschlossenen Gesetz

Ferner kann ein vom Bundestag beschlossenes Gesetz in einem vom Bundesrat gemäß Art. 77 Abs. 2 GG angestregten Vermittlungsverfahren Änderungen erfahren. Bei Änderungen eines Gesetzes durch einen Kompromissvorschlag des Vermittlungsausschusses sind zunächst die durch die eingeschränkte Initiativbefugnis gesetzten Grenzen einschlägig, die schon das Gesetzgebungsverfahren im Bundestag bestimmten. Auch dem Vermittlungsausschuss kommt keine eigene Initiativbefugnis zu⁵. Ebenso sind auch hier der Grundsatz der Öffentlichkeit des

³ Vgl. BVerfGE 89, 155 (185).

⁴ BVerfGE 72, 175 (192); grundlegend hierzu BVerfGE 44, 308 (316)

⁵ BVerfGE 101, 297 (307)

Gesetzgebungsverfahren und die Mitwirkungsrechte des Abgeordneten zu beachten. Da das Vermittlungsverfahren außerhalb des Bundestages stattfindet, tritt zusätzlich noch der Grundsatz der parlamentarischen Gesetzgebungsverantwortung hinzu⁶. Zwar kann der Vermittlungsausschuss selbst den Inhalt eines Gesetzes nicht verbindlich festlegen. Sein Vermittlungsvorschlag unterliegt jedoch keiner weiteren Beratung oder Verhandlung; der Bundestag kann ihn gemäß § 10 Abs. 2 GO VermAussch nur noch annehmen oder ablehnen. Damit wird der Bundestag in eine Ratifikationslage gedrängt, die seiner grundsätzlichen Rolle als das Verfassungsorgan, das für den Inhalt des Gesetzes verantwortlich ist und dem dieser Inhalt vollständig zurechenbar sein muss, widerspricht⁷. Zudem wird den einzelnen Abgeordneten die Möglichkeit genommen, vor der Beschlussfassung des Bundestages weitere Änderungsanträge zu dem nunmehr geänderten Gesetz zu stellen; auch finden nach Unterbreiten des Vermittlungsvorschlags keine weiteren Lesungen statt, durch die sich ein Öffentlichkeitsdefizit der Beratungen des Vermittlungsausschusses ausgleichen ließe.

Dennoch ist allgemein anerkannt, dass der Vermittlungsausschuss nicht darauf beschränkt ist, die Regelungsvorschläge des Bundestages und des Bundesrates gegeneinander abzuwägen, sondern auch eigene Änderungsvorschläge zu dem Gesetzesbeschluss unterbreiten und dabei auch eine kreative Eigeninitiative entfalten kann⁸. Dieser Spielraum ist schon in Art. 77 II 5 GG angedeutet, demzufolge der Ausschuss „eine Änderung des Gesetzesbeschlusses“ vorschlagen kann. Er wird auch durch die verfassungsmäßige Funktion des Vermittlungsverfahrens bedingt, nämlich das Gesetzgebungsziel soweit wie möglich zu verwirklichen, ohne auf der Grundlage einer erneuten Gesetzgebungsinitiative, die den Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundestag und Bundesrat Rechnung trüge, das Gesetzgebungsverfahren noch mal durchlaufen zu müssen. Die Effizienz des Gesetzgebungsverfahrens ist daher das Leitmotiv des Vermittlungsverfahrens. Diese Aufgabe kann der Vermittlungsausschuss nur dann wirksam ausfüllen, wenn er festgefahrene Standpunkte auch durch die Einführung alternativer Lösungswege aufbrechen kann, die so von den Beteiligten nicht gesehen wurden. Den so eröffneten Spielraum hat der Vermittlungsausschuss in der Vergangenheit freilich so umfänglich wahrgenommen, dass er bisweilen als „Dunkelkammer der Gesetzgebung“ oder „Ersatz- oder Überparlament“ bezeichnet wird.

⁶ BVerfGE 101, 297 (306f.); Huber/Fröhlich, DÖV 05, 322 (325).

⁷ Huber/Fröhlich sprechen hier von einem „Einflussknick“, DÖV 05, 322 (325).

⁸ Cornils, DVBl. 2002, 497 (500).

In diesem Spannungsverhältnis zwischen der parlamentarischen Letztverantwortung und der Effizienz des Gesetzgebungsverfahrens bewegt sich das Bundesverfassungsgericht, wenn es aus Stellung und Funktion des Vermittlungsausschusses die verfassungsrechtliche Maßgabe ableitet, dass der Bundestag den Vermittlungsvorschlag auf der Grundlage seiner Debatte über ihm vorliegende Anträge und Stellungnahmen als ein ihm zuzurechnendes und von ihm zu verantwortendes Ergebnis seines parlamentarischen Verfahrens erkennen und anerkennen können muss⁹. Um dies sicherzustellen, hat das BVerfG den Freiraum des Vermittlungsverfahrens zwei Grenzen unterworfen: der Vermittlungsvorschlag muss

- Sich im Rahmen der Anrufungsziele und
- Des ihm zugrundeliegenden Gesetzgebungsverfahrens halten

Von diesen Kriterien wahrt allein das Kriterium des zugrundeliegenden Gesetzgebungsverfahrens die parlamentarische Letztverantwortung im Gesetzgebungsverfahren und damit zugleich die Rechte des einzelnen Abgeordneten, da das Anrufungsbegehren gemäß Art. 77 II 1 GG auch vom Bundesrat formuliert werden kann und im Fall des Haushaltsbegleitgesetzes auch formuliert wurde. Daher soll das Kriterium des zugrundeliegenden Gesetzgebungsverfahrens nunmehr genauer betrachtet werden. Der Rechtsprechung des BVerfG lassen sich hierfür drei Voraussetzungen entnehmen: ein Regelungsvorschlag muss bereits im parlamentarischen Verfahren in hinreichend konkretisierter Form vorgelegen haben, er muss in die Verhandlungen des Bundestages einbezogen worden sein und er muss in einem sachlichen Zusammenhang zu dem Gesetzesbeschluss stehen, der Anlass des Vermittlungsverfahrens geworden ist.

1. Hinreichend konkreter Regelungsvorschlag

Um in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren einbezogen worden zu sein, muss die anvisierte Regelung so weit konkretisiert worden sein, dass ihr inhaltlicher Regelungsgehalt erkennbar ist, auch wenn eine Ausformulierung als Gesetzentwurf allgemein nicht gefordert wird¹⁰. In der Entscheidung des BVerfG zum 2. Haushaltsstrukturgesetz ist dieses Merkmal nicht relevant geworden, da es sich bei dem im Vermittlungsverfahren eingeführten Regelungsvorschlag um einen solchen gehandelt hatte, der bereits als ausformulierter Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht worden war. Etwas anders war die Lage in dem Arbeitszimmer-Beschluss des BVerfG. Dort ging der streitgegenständliche Regelungsvorschlag auf den Änderungsantrag einer Bundestagsfraktion zurück, der indes

⁹ BVerfGE 101, 297 (307)

¹⁰ Cornils, DVBl. 2002, 497 (501).

vom Finanzausschuss abgelehnt worden war. Da der Änderungsantrag jedoch eine konkrete Regelung vorgesehen hatte und allein die Formulierung noch nicht gesetzesreif war, hat das BVerfG auch diesen schon als hinreichend konkret betrachtet. Im Fall des Haushaltsbegleitgesetzes 2004 waren die Änderungen des Biersteuergesetzes in dem Koch/Steinbrück-Papier inhaltlich bereits detailliert vorgegeben, so dass es an der Bestimmtheit des Regelungsvorschlages nicht fehlte. Als allgemeine Kriterien für die inhaltliche Konkretisierung eines Regelungsvorschlags im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren lassen sich diesen Fällen die Benennung des zu ändernden Gesetzes, der Zweck der Änderung und die grundlegenden Mittel zu seiner Erreichung festhalten. Das heißt auch, dass ein Vermittlungsvorschlag, der eine Änderung des gleichen Gesetzes zu dem gleichen Zweck und mit vergleichbaren Mitteln wie der Gesetzesbeschluss des Bundestages vorsieht, dem gleichen Regelungsvorschlag unterfällt und damit keiner gesonderten Einbeziehung in das Gesetzgebungsverfahren bedarf. Dies ist der Sog. „enge Sachzusammenhangsbegriff“ Schenkes. Aber auch weitere Regelungsvorschläge können der Vermittlungskompetenz des Vermittlungsausschusses unterfallen, wenn sie zuvor in das parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren einbezogen worden sind.

2. Die Einbeziehung in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren

Der Regelungsvorschlag des Vermittlungsausschusses muss jedoch vor Beginn des Vermittlungsverfahrens in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren einbezogen worden sein. Auf diesen prozeduralen Gesichtspunkt stellt das BVerfG ab, wenn es ausführt, dass das zum Anrufungsbegehren führende Gesetzgebungsverfahren durch die in dieses eingeführten Anträge und Stellungnahmen bestimmt wird. Die Anforderungen an die Einbeziehung eines Regelungsvorschlags in das parlamentarische Verfahren folgen dabei aus dem Erfordernis der Zurechnung des Regelungsvorschlags zum parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren. In welcher Form ein Regelungsvorschlag in das Verfahren eingeführt worden sein muss, um Teil des Gesetzgebungsverfahrens und damit dem Bundestag zurechenbar zu sein, ist bislang ungeklärt:

a) Gesetzentwurf

Ein Regelungsvorschlag ist jedenfalls dann in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren eingeführt, wenn er als Gesetzesinitiative gemäß Art. 76 I GG eingebracht wird. Dies ist der Fall des 2. Haushaltsstrukturgesetzes. Dort waren die umstrittenen wohnungsbaurechtlichen Regelungen bereits vor Beginn des Vermittlungsverfahrens als Gesetzesinitiative in den

Bundestag eingebracht worden. Für dieses Kriterium als Anforderung an die Einführung eines Regelungsvorschlags in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren spricht, dass damit nur hinreichend konkretisierte Regelungsvorschläge Eingang in das Vermittlungsverfahren finden, da jeder Gesetzentwurf im Wortlaut des anvisierten Gesetzes zu formulieren ist. Auch wird durch das Umlaufverfahren gemäß § 77 Abs. 1 GOBT jeder Abgeordnete des Bundestages von der ursprünglichen Regelungsabsicht des Gesetzesvorschlags erfahren hat und diese im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu diesem Vorschlag berücksichtigen kann. Zudem ist sichergestellt, dass nur aus dem Kreis der Initiativberechtigten gemäß Art. 76 I GG Regelungsvorschläge eingebracht werden, so dass eine Anmaßung von Initiativbefugnissen nicht zu besorgen ist. Das Kriterium des Gesetzesvorschlags ist jedoch zu eng, da ein Gesetzesvorschlag schon nach seiner Einbringung in den Bundestag bis zum Gesetzesbeschluss des Bundestages geändert und im bereits erörterten Rahmen ergänzt werden kann. Den Vermittlungsausschuss wieder auf den Inhalt des Gesetzesvorschlags zu beschränken bedeutete daher einen unnötigen Rückschritt in dem jeweiligen Gesetzgebungsverfahren.

b) Befassung eines Bundestagsausschusses

Ferner ließe sich erwägen, für einen Sachzusammenhang zu dem Gesetzesbeschluss die Befassung eines Bundestagsausschusses mit der Materie genügen zu lassen¹¹. Dies ist die neue Konstellation, die erstmals mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2004 aktuell geworden ist. Für den Fall des Biersteuergesetzes wäre durch die Vorstellung und Verteilung des Koch-Steinbrück-Papiers im Haushaltsausschuss diesem Kriterium wiederum Rechnung getragen. Hierfür wird angeführt, dass sonst die Ausschüsse des Bundestages selbst daran gehindert wären, jegliche Regelungsgegenstände außerhalb des Gesetzentwurfes zu erörtern. Dieser Schluss geht jedoch über die Konsequenzen der Gegenpositionen hinaus, indem sie die Kompetenzen des Vermittlungsausschusses mit jenen der Bundestagsausschüsse gleichsetzt. Die Ausschüsse haben jedoch, wie die obigen Erörterungen gezeigt haben, ganz unterschiedliche Funktionen und eine ganz unterschiedliche Stellung im Gesetzgebungsverfahren. Da bei Änderungen eines Gesetzesvorschlags durch einen Bundestagsausschuss der Grundsatz der parlamentarischen Letztverantwortung ebenso gewahrt bleibt, wie die Mitwirkungsrechte der Abgeordneten, kann ihnen ein weitaus größerer Spielraum eingeräumt werden, als dem Vermittlungsausschuss, der nicht nur ausserhalb des Bundestages steht, sondern dessen Vorschläge außerdem nicht mehr verhandelbar sind. Ein

¹¹ So Wissler, DStR 2003, 1191 (1194); aA Gast-de Haan, DStR 2003, 12 (139)

weiteres Argument dieser Ansicht ist, dass der Bundesrat ansonsten bei der Formulierung eines Anrufungsbegehrens von vornherein auf die Gesichtspunkte festgelegt wäre, die in den drei Beratungen im Bundestagsplenum öffentlich erörtert wurden. Diese Ansicht berücksichtigt jedoch nicht hinreichend, dass es eine Vielzahl von Möglichkeiten gibt, Regelungsvorschläge in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren einzuführen, ohne dass diese zwangsläufig in einer mündlichen Aussprache des Plenums erörtert werden müssen. Die ausschließliche Befassung eines Ausschusses genügt jedoch nicht, damit der Bundestag als Ganzes einen Regelungsvorschlag als ein ihm zuzurechnendes und von ihm zu verantwortendes Ergebnis seines parlamentarischen Verfahrens erkennen und anerkennen kann. Denn die Zurechenbarkeit eines Regelungsvorschlags zum gesamten Bundestag setzt voraus, dass wenigstens die Möglichkeit einer kontroversen Debatte im Bundestag bestanden hat¹². Dies ist nur gewährleistet, wenn der gesamte Bundestag in irgendeiner Form Kenntnis von dem Regelungsvorschlag erlangt hat und die Abgeordneten die Gelegenheit erhalten haben, sich zu dem Vorschlag zu äußern. Dies ist jedoch nicht der Fall, wenn der Regelungsvorschlag allein innerhalb eines Ausschusses erörtert wird und dem Plenum erst durch den Vermittlungsvorschlag zur Kenntnis gelangt.

c) Erörterung im Plenum

Eine weitere Möglichkeit, einen Zusammenhang zu dem Gesetzesbeschluss herzustellen, ist die Erörterung der Materie im Plenum des Bundestages während der Verhandlungen des Gesetzesvorschlags. Für dieses Kriterium spricht, dass das Plenum des Bundestages in jedem Fall mit der Materie befasst wird. Andererseits ist für die von Verfassungs wegen gebotene Kenntnisnahme und damit auch die Möglichkeit der Mitwirkung aller Bundestagsabgeordneten eine Erörterung im Plenum weder ausreichend noch erforderlich. Die Erörterung eines Regelungsvorschlags im Plenum des Bundestages ist für die Information und Mitwirkung aller Abgeordneten, weil ein wesentlicher Teil der Parlamentsarbeit traditionell außerhalb des Plenums geleistet wird. Die Information und Mitwirkung der Abgeordneten von ihrer körperlichen Anwesenheit im Plenum abhängig zu machen, hieße daher, die Wirklichkeit des Verfassungslebens zu verkennen und die Wahrnehmung ihrer Rechte effektiv zu vereiteln. Dagegen bieten die Verteilungsregelung des § 77 Abs. 1 GOBT sowie die Fristenregelungen die Möglichkeit, alle Abgeordneten frühzeitig über den Stand des Gesetzgebungsverfahrens zu informieren und so ihre Mitwirkung zu sichern. Eine Erörterung

¹² Huber/Fröhlich, DÖV 05, 322 (329); Cornils, DVBl. 02, 497 (503); Schultze-Fielitz, NVwZ 1983, 709 (714).

im Plenum ist daher kein geeignetes Instrument, um die Zurechenbarkeit eines Regelungsvorschlages zum Bundestag zu begründen.

d) schriftliche Befassung des Bundestages

Daher ließe sich erwägen, die Befassung des gesamten Bundestags in schriftlicher Form zu fordern. Dieses Kriterium erfüllen alle Vorlagen im Sinne des § 75 GOBT, da sie gemäß § 77 I GOBT gedruckt und an die Mitglieder des Bundestages, des Bundesrates und an die Bundesministerien verteilt werden. Dieses Kriterium erfüllt die Regelung über das häusliche Arbeitszimmer, die das Bundesverfassungsgericht 1999 beschäftigt hat. Diese Regelung war im Finanzausschuss des Bundestages erörtert und in dessen Beschlussempfehlung ausdrücklich – wenn auch ablehnend – in Bezug genommen worden. Durch diese Behandlung ist sichergestellt, dass jeder Abgeordnete die Möglichkeit hat, von dem Inhalt eines Regelungsvorschlags Kenntnis zu nehmen. Auch sind mit Gesetzentwürfen gemäß § 75 I lit. a, Beschlussempfehlungen und Berichten der Ausschüsse gemäß Abs. II lit. a, Änderungsanträgen gemäß Abs. II lit. b und Entschließungsanträgen gemäß Abs. II lit. c GOBT alle wesentlichen Formen der Einführung von Regelungsvorschlägen erfasst, so dass das Kriterium der schriftlichen Befassung das Gesetzgebungsverfahren nicht weiter verkompliziert. Schließlich werden auch die Stellungnahmen des Bundesrates zu einem Gesetzesvorhaben der Bundesregierung von dieser zusammen mit dem Gesetzentwurf an den Bundestag weitergeleitet. Gegen das Kriterium der schriftlichen Befassung könnte zwar eingewandt werden, dass aufgrund der hohen Belastung der Abgeordneten eine Kenntnisnahme eher unwahrscheinlich ist, wenn ein Regelungsvorschlag in einem unscheinbaren Schriftstück, das nicht die besondere Aufmerksamkeit eines eigenen Gesetzesvorschlags erfährt, enthalten ist. Diesem Einwand ist jedoch entgegenzuhalten, dass es auf eine tatsächliche Kenntnisnahme aller Abgeordneten ohnehin nicht ankommen kann, sondern die Möglichkeit der Kenntnisnahme entscheidend ist. Schließlich kann auch von jedem Abgeordneten erwartet werden, dass er, wenn er denn nicht jede Drucksache selbst zur Kenntnis nimmt, sicherstellt, dass seine Mitarbeiter die eingehenden Drucksachen daraufhin durchsehen, ob Wesentliches darin enthalten ist. Damit gewährleistet das Erfordernis der Verteilung gemäß § 77 I GOBT die Effizienz des Gesetzgebungsverfahrens und wahrt zugleich die parlamentarische Letztverantwortung für die Gesetzgebung und die Mitwirkungsrechte der Abgeordneten, so dass ein Vermittlungsvorschlag, der bereits als Regelungsvorschlag im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren gemäß § 77 I GOBT allen

Abgeordneten zur Kenntnis gebracht worden ist, sich im Rahmen des ihm zugrundeliegenden Gesetzgebungsverfahrens hält.

3. Der Sachzusammenhang

Zuletzt ist zu klären, in welchem Verhältnis der Vermittlungsvorschlag inhaltlich zu dem Gesetzesbeschluss stehen muss. Dieses Verhältnis wird von dem BVerfG als Sachzusammenhang bezeichnet. Das Merkmal des Sachzusammenhangs ist entbehrlich, sofern der Regelungsvorschlag des Vermittlungsausschusses einen Regelungsvorschlag aufgreift, der in eben jenes Gesetzgebungsverfahren einbezogen worden war, das nunmehr Gegenstand des Vermittlungsverfahrens geworden ist. Das BVerfG hat es jedoch in seiner Entscheidung zum 2. Haushaltsstrukturgesetz als zulässig erachtet, dass ein Regelungsvorschlag aus einem anderen Gesetzgebungsverfahren in das Vermittlungsverfahren einbezogen wird. Schon diese Auffassung unterliegt schweren Bedenken. Damit würde dem Bundesrat und der Bundesregierung die Möglichkeit eröffnet, durch die Formulierung eines entsprechenden Anrufungsbegehrens nach Abschluss des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens gleichsam an dem Gesetzesbeschluss vorbei weitere Regelungen einzuführen und damit die verfassungsrechtlichen Vorgaben für das Gesetzgebungsverfahren zu umgehen.

Das BVerfG hat diese Möglichkeit allerdings eingeschränkt, indem es gefordert hat, dass der Regelungsvorschlag nicht nur in hinreichend konkreter Form in die Verhandlungen des Bundestages einbezogen worden ist, sondern dass er auch in einem inhaltlichen „Sachzusammenhang“ mit dem vorliegenden Gesetzgebungsverfahren steht. Diese Begriffsbestimmung weicht ab von der Begriffsbestimmung Schenkes, die noch in der gegenwärtigen Literatur gelegentlich auftaucht. Schenke verwendet den Terminus Sachzusammenhang als Oberbegriff für das Verhältnis des Vermittlungsvorschlags zu dem vorangegangenen Gesetzesbeschluss, also im Sinne der hier gestellten Frage, ob das vorangegangene Gesetzgebungsverfahren dem Vermittlungsvorschlag zugrundeliegt. Die Anforderungen an das inhaltliche Verhältnis von Vermittlungsvorschlag und Gesetzesbeschluss sind ebenfalls unklar und umstritten. Ein Teil der Literatur rekurriert hier wieder auf das Kriterium der Denaturierung, das ursprünglich das Verhältnis von Gesetzesvorschlag und Gesetzesbeschluss bestimmte¹³. Damit würde aber dem Vermittlungsausschuss der gleiche Spielraum eingeräumt, der dem Bundestag selbst

¹³ Cornils, DVBl. 2002, 497 (505).

gegenüber dem Initianten eines Gesetzesvorschlags zusteht. Diese Ansicht ließe somit den Grundsatz der Öffentlichkeit, die parlamentarische Letztverantwortung und die Mitwirkungsrechte der Abgeordneten, die das Verhältnis zwischen dem Bundestag und dem Vermittlungsausschuss kennzeichnen, vollkommen unbeachtet.

Die Rechtsprechung des BVerfG ist in dieser Hinsicht nicht eindeutig. Sicher ist, dass es für die Reichweite des Sachzusammenhangs der Art des Gesetzes einige Bedeutung beimisst, unklar bleibt jedoch welche. In seiner Entscheidung zum 2. Haushaltsstrukturgesetz hatte das BVerfG noch festgestellt, der Spielraum sei jedenfalls bei heterogenen Artikelgesetzen weit zu fassen. Dementsprechend hatte es für den Sachzusammenhang allein auf den übergreifenden Zweck des Gesetzes abgestellt, der in der Anregung der Investitionstätigkeit, der Begrenzung der Dynamik öffentlicher Ausgaben sowie der Verschuldung öffentlicher Ausgaben bestand¹⁴. Dagegen betont das BVerfG in seinem Arbeitszimmer-Beschluß, dass bei einem Artikelgesetz, das die Änderung mehrerer Gesetze zum Gegenstand hat, der Vermittlungsauftrag deutlicher Umgrenzung bedürfe. In dem konkreten Fall war jedoch der Regelungsvorschlag in dem gleichen Gesetzgebungsverfahren eingebracht worden, so dass es einer Entscheidung zum notwendigen Sachzusammenhang nicht bedurfte. Letztlich lassen sich auch keine Kriterien entwickeln, die eine Einbeziehung von Regelungsvorschlägen aus anderen Gesetzgebungsverfahren vor deren Abschluss rechtfertigten; in jedem Fall werden damit die gesetzgeberische Letztverantwortung des Parlaments und die Mitwirkungsrechte der Abgeordneten verletzt, so dass nur zu hoffen bleibt, dass das BVerfG von dieser Linie wieder Abstand nimmt. Jedenfalls der Arbeitszimmer-Beschluss deutet auf eine restriktivere Linie des BVerfG hinsichtlich der Kompetenzen des Vermittlungsausschusses hin, die Anlass zu solcher Hoffnung gibt.

Daher ist zu erwarten, dass das BVerfG auch an die Einbeziehung eines Regelungsvorschlags die Anforderungen stellt, die für eine Wahrung der parlamentarischen Letztverantwortung ebenso wie für die Wahrung der Mitwirkungsrechte der Abgeordneten notwendig sind und die, wie wir gesehen haben, bei der Änderung des Biersteuergesetzes nicht beachtet worden sind.

¹⁴ BVerfGE 72, 175 (190); Cornils, DVBl. 2002, 497 (500).