

Gesetzgebung

VL Parlament & Regierung

Was waren die Hauptergebnisse in der letzten Woche?

- ▶ In Public Policy Regierung nur ein (häufig fragmentierter) Akteur
- ▶ Langwierige Prozesse, inkrementelle Änderungen

Heute: Gesetzgebung

- ▶ Staatshandeln setzt in Deutschland Gesetz voraus
 - ▶ Vorrang des Gesetzes und Vorbehalt des Gesetzes
 - ▶ (BVerfG: In „wesentlichen“ Fragen)
 - ▶ Aber: Rechtsverordnungen (Art. 80)
 - ▶ Gesetz muß Inhalt, Zweck, Ausmaß regeln
 - ▶ In der Regel Zustimmung BRat erforderlich
- ▶ Rolle des Parlaments und seiner Teile

Was ist ein Gesetz?

- ▶ Willensakt des Parlaments
 - ▶ Regeln für Dritte (Bürger, Unternehmen, Körperschaften)
 - ▶ Regeln für Staatshandeln (einschließlich Leistungen/Verwendung von Ressourcen)
- ▶ Bindung des Parlaments an Verfassung und Verfahren
- ▶ Verrechtlichung von Politik und Staatstätigkeit

Welche Typen von Gesetzen gibt es?

- ▶ Strafgesetze (allgemein, abstrakt, dauerhaft)
- ▶ Leistungsgesetze
- ▶ Maßnahmegesetze

Welche Typen von Gesetzen gibt es?

- ▶ Strafgesetze (allgemein, abstrakt, dauerhaft)
- ▶ Leistungsgesetze
- ▶ Maßnahmegesetze
- ▶ *Änderungsgesetze*

Wieviele Normen gibt es? (Stand 2010)

- ▶ 1905 Bundesgesetze
- ▶ 3437 Rechtsverordnungen des Bundes
- ▶ Insgesamt 76612 Einzelvorschriften (Artikel, Paragraphen)

Wieviele Normen gibt es? (Stand 2010)

- ▶ 1905 Bundesgesetze
- ▶ 3437 Rechtsverordnungen des Bundes
- ▶ Insgesamt 76612 Einzelvorschriften (Artikel, Paragraphen)
- ▶ Pro Bundesland 300-400 Gesetze

Wieviele Normen gibt es? (Stand 2010)

- ▶ 1905 Bundesgesetze
- ▶ 3437 Rechtsverordnungen des Bundes
- ▶ Insgesamt 76612 Einzelvorschriften (Artikel, Paragraphen)
- ▶ Pro Bundesland 300-400 Gesetze
- ▶ Plus 4430 EU/EG-Gesetze (Verordnungen, Richtlinien)

Wieviele Normen gibt es? (Stand 2010)

- ▶ 1905 Bundesgesetze
- ▶ 3437 Rechtsverordnungen des Bundes
- ▶ Insgesamt 76612 Einzelvorschriften (Artikel, Paragraphen)
- ▶ Pro Bundesland 300-400 Gesetze
- ▶ Plus 4430 EU/EG-Gesetze (Verordnungen, Richtlinien) ohne Fischerei und Agrar

Wieviele Normen gibt es? (Stand 2010)

- ▶ 1905 Bundesgesetze
- ▶ 3437 Rechtsverordnungen des Bundes
- ▶ Insgesamt 76612 Einzelvorschriften (Artikel, Paragraphen)
- ▶ Pro Bundesland 300-400 Gesetze
- ▶ Plus 4430 EU/EG-Gesetze (Verordnungen, Richtlinien) ohne Fischerei und Agrar
- ▶ BT 49-09: Ca. 114 verabschiedete Gesetze pro Jahr (Zahl der Entwürfe ca 50 Prozent höher)

Wieviele Normen gibt es? (Stand 2010)

- ▶ 1905 Bundesgesetze
- ▶ 3437 Rechtsverordnungen des Bundes
- ▶ Insgesamt 76612 Einzelvorschriften (Artikel, Paragraphen)
- ▶ Pro Bundesland 300-400 Gesetze
- ▶ Plus 4430 EU/EG-Gesetze (Verordnungen, Richtlinien) ohne Fischerei und Agrar
- ▶ BT 49-09: Ca. 114 verabschiedete Gesetze pro Jahr (Zahl der Entwürfe ca 50 Prozent höher)
- ▶ Gesetzesfolgenabschätzung, Normenkontrollrat, Bereinigungsgesetze

Wie wichtig ist „Europa“?

- ▶ Wieviele „Impulse“ kommen aus Brüssel?

Wie wichtig ist „Europa“?

- ▶ Wieviele „Impulse“ kommen aus Brüssel?
- ▶ Sicher nicht 80 Prozent
- ▶ „Europäischer Impuls“ als Kategorie aufgeben
- ▶ Große Streuung über Politikfelder (Umwelt/Agrar vs Innenpolitik)

Kompetenzen im Bundesstaat I

- ▶ Grundsatz: Zuständigkeit der Länder
- ▶ Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes (73): Äußeres, Verteidigung, Zivilschutz, Währung . . .
- ▶ Konkurrierende Gesetzgebung: „solange und soweit“
 - ▶ Bis 94: „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“
 - ▶ Ab 94: „Gleichwertigkeit“, strengere Prüfung durch BVerfG, Rückgaben möglich

Kompetenzen im Bundesstaat II

- ▶ Gemeinschaftsaufgaben (reduziert)
- ▶ Rahmengesetzgebung (bis Föderalismusreform 2006)
- ▶ Länderkompetenzen: Schule/Bildung, Kultur, Polizei + Kommunales, Presse + Rundfunk

Kompetenzen im Bundesstaat II

- ▶ Gemeinschaftsaufgaben (reduziert)
- ▶ Rahmengesetzgebung (bis Föderalismusreform 2006)
- ▶ Länderkompetenzen: Schule/Bildung, Kultur, Polizei + Kommunales, Presse + Rundfunk
- ▶ *Schwächung Länderparlamente, Stärkung Länderregierungen*

Kompetenzen im Bundesstaat II

- ▶ Gemeinschaftsaufgaben (reduziert)
- ▶ Rahmengesetzgebung (bis Föderalismusreform 2006)
- ▶ Länderkompetenzen: Schule/Bildung, Kultur, Polizei + Kommunales, Presse + Rundfunk
- ▶ *Schwächung Länderparlamente, Stärkung Länderregierungen*
- ▶ Föderalismusreform

Der Bundestag als Arbeits- und Fraktionenparlament

- ▶ „Redeparlament“
 - ▶ Artikulationsfunktion im Vordergrund
 - ▶ Plenardebatte zentral, Ausschüsse/Wissenschaftliche Dienste unterentwickelt
- ▶ Arbeitsparlament
 - ▶ Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion im Vordergrund
 - ▶ Ausschußarbeit zentral ...

Der Bundestag als Arbeits- und Fraktionenparlament

- ▶ „Redeparlament“
 - ▶ Artikulationsfunktion im Vordergrund
 - ▶ Plenardebatte zentral, Ausschüsse/Wissenschaftliche Dienste unterentwickelt
- ▶ Arbeitsparlament
 - ▶ Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion im Vordergrund
 - ▶ Ausschußarbeit zentral . . .
- ▶ Bundestag wäre gerne beides, zugleich „neuer Dualismus“
- ▶ Fraktionenparlament
 - ▶ Arbeitsteilung
 - ▶ Parteidisziplin

Fraktionen und Ausschüsse

- ▶ Ausschüsse (momentan 25 ständige)
 - ▶ Weitgehend spiegelbildlich zu Ministerien
 - ▶ Vorsitze/Zusammensetzung nach Fraktionsstärke
 - ▶ Management durch Vorsitzende und Obleute
- ▶ Fraktionen
 - ▶ Zusammenschlüsse von Abgeordneten derselben Partei (CDU/CSU)
 - ▶ Mit interner Hierarchie/Spezialisierung

Aufbau einer Fraktion

- ▶ SPD-Fraktion: 193 Mitglieder (LT Rheinland-Pfalz: 101)
- ▶ (Geschäftsführender) Fraktionsvorstand
 - ▶ Vorsitzender Thomas Oppermann +
 - ▶ Neun Stellvertreter, vier Parlamentarische Geschäftsführer,
 - ▶ qua Amt zwei VPs, Justiziarin, 25 weitere Mitglieder
- ▶ 23 Ausschüßarbeitsgruppen
- ▶ Arbeitsgruppen zu Untersuchungsausschüssen, Enquete-Kommissionen, Querschnittsthemen

Politisierte Vorhaben, Routinevorhaben, Anpassungen

- ▶ Politisierte/zentrale Vorhaben: Dominanz der Regierung/Parteiführungen
- ▶ Routinevorhaben: Oft Initiative der Verwaltung, wichtige Rolle des Parlaments
- ▶ Reine Anpassungen: Oft verwaltungsgesteuert

Rentner ...

37. Sitzung, Freitag, 23.05.2014, 10.30 - 14.10 Uhr

Tagesordnungspunkt 19

a) – Zweite und dritte Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz)
Drucksache [18/909](#)

Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)

Drucksache 18/...

– Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) gemäß § 96 der Geschäftsordnung

Drucksache 18/...

b) Zweite und dritte Beratung des von der Fraktion DIE LINKE. eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Verbesserung des Erwerbsminderungsschutzes

Drucksache [18/9](#)

Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)

Drucksache 18/...

c) Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)

– zu dem Antrag der Fraktion DIE LINKE.

Vollständige Gleichstellung und gerechte Finanzierung der Kindererziehungszeiten in der Rente umsetzen – Mütterrente verbessern

– zu dem Antrag der Fraktion DIE LINKE.

Rentenniveau anheben, Leistungen verbessern und die wesentlichen Ursachen für sinkende Renten und Altersarmut bekämpfen

Drucksachen [18/765](#), [18/767](#), 18/...

(TOP 19, 01:05 Stunden)

... und Hennen

36. Sitzung, Donnerstag, 22.05.2014

23. Überweisungen im vereinfachten Verfahren		
a)	Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Rindfleischetikettierungsgesetzes und des Legehennenbetriebsregistergesetzes Drucksache 18/1286	Überweisungsvorschlag: A. f. Ernährung und Landwirtschaft (f) A. f. Recht und Verbraucherschutz

Wer kann Gesetze einbringen?

Wer kann Gesetze einbringen?

- ▶ Abgeordnete in Fraktionsstärke (5 Prozent)
- ▶ Bundesrat (mit Stellungnahme Bundesregierung)
- ▶ Regierung (mit Stellungnahme Bundesrat)

Wer bringt Gesetze ein?

DHB Kapitel 10.1 Statistik zur Gesetzgebung

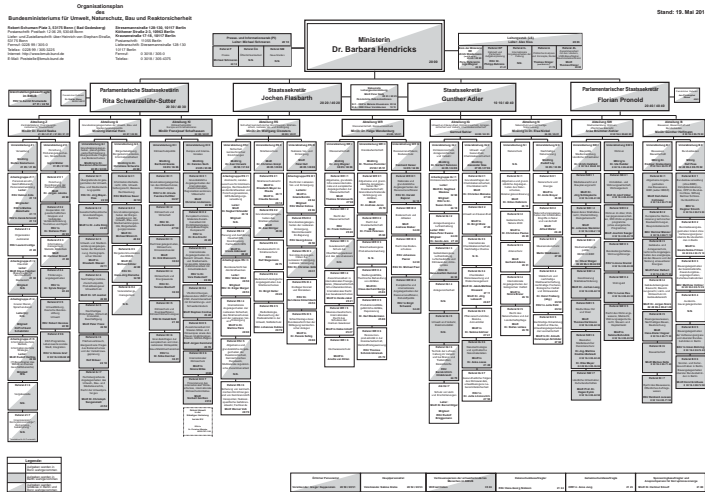
09.04.2014

Gesetzesvorhaben, aufgeschlüsselt nach Initiatoren

Gesetzesvorhaben, aufgeschlüsselt nach Initiatoren	12. WP 1990-1994		13. WP 1994-1998		14. WP 1998-2002		15. WP 2002-2005		16. WP 2005-2009		17. WP 2009-2013	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
<i>Gesamtzahl der Gesetzesvorhaben, unter Berücksichtigung der Veränderungen durch Zusammenführung oder Abspaltung von Gesetzesinitiativen</i>	907		1019		1113		763		972		906	
Gesetzesentwürfe durch Zusammenführung oder Abspaltung von Gesetzesinitiativen bzw. Gesetzesentwürfe auf der Grundlage von Ausschussempfehlungen (BT/Vermittlungsausschuss)	12		6		11		3		2		-	
<i>Beim Bundesrat bzw. Bundestag eingebrachte Gesetzesvorhaben</i>	895	100,0	1013	100,0	1002	100,0	760	100,0	970	100,0	906	100,0
Regierungsvorlagen	419	46,8	449	44,3	450	44,4	362	47,6	539	55,6	492	54,3
Gesetzesanträge von Ländern (davon bereits in der Wahlperiode zuvor dem Bundesrat zugeleitet)	179 (13)	20,0	235 (40)	23,2	224 (19)	22,1	187 (8)	24,6	167 (13)	17,2	136 (1)	15,0
Initiativen des Bundestages	297	33,2	329	32,5	328	32,4	211	27,8	264	27,2	278	30,7
davon:												
CDU/CSU, SPD, B 90/GR, FDP, PDS bzw. DIE LINKE	-		-		4		-		2		2	
CDU/CSU, SPD, B 90/GR, FDP	1		6		9		5		8		10	
CDU/CSU, SPD, B 90/GR	-		-		2		3		2		-	
CDU/CSU, SPD, FDP	34		14		-		-		4		5	
CDU/CSU, SPD	-		3		-		-		97		-	
CDU/CSU, FDP	101		103		1		1		-		84	

Seite 2 von 13

Wie ist ein Ministerium aufgebaut?



Quelle: BMUB http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Organigramme/organigramm_bmub.pdf

Referentenwurf

- ▶ Kernzellen der Bundesministerien: Fachreferate
- ▶ Auf Initiative der Leitungsebene, in der Mehrzahl der Fälle: Eigeninitiative
- ▶ Auf dem Dienstweg: Abstimmung mit Leitung und Bundeskanzleramt
- ▶ Bereits hier informelle Kontakte zu anderen Referaten, anderen Ministerien, Verbänden
- ▶ Problematische Rolle von externen Beratern/Anwälten

Kabinettsentwurf

- ▶ Wichtig: Absicherung im eigenen Haus (informell, dann formell durch Mitzeichnung) via Abteilungsleiter
- ▶ Konsultation mit anderen Ministerien (fachlich + Justiz/Innen/Finanzen)
- ▶ Offizielle Unterrichtung von Verbänden, Landesministerien, komm. Spitzenverbände, Fraktionen
- ▶ Bundeskanzleramt → Kabinett („kabinettsreif“)
 - ▶ Vorklärung durch Staatssekretäre / ChefBK
 - ▶ Ggf Kanzler und Minister oder Koalitionsrunde
- ▶ Meist einvernehmliche Verabschiedung ohne Abstimmung, oft ohne Diskussion

1. Lesung und Ausschußphase

- ▶ Vorbesprechung im „Ältestenrat“ (Präsidium + parlamentarische Geschäftsführer)
- ▶ (Meist) Plenardebatte, dann regelmäßig Überweisung an Fachausschuß (teils nur federführend)
- ▶ Position der Fraktionen manchmal noch nicht sehr gefestigt
 - ▶ In der Regel aber Vorfestlegung
 - ▶ Durch Arbeitskreise oder Koalition/Regierung
- ▶ In den Ausschüssen Detailarbeit, oft unter Berücksichtigung BR/Länderverwaltungen (Beamte)
- ▶ Wenig Chancen der Opposition, Entwurf im Ausschuß entscheidend zu verändern (BR-Mehrheit)

2./3. Lesung und Schlußabstimmung

- ▶ In der Regel zusammengefaßt
- ▶ 2. Lesung: Meist (nicht immer) Debatte, Einzelberatung und Abstimmung über Änderungsanträge
- ▶ Wenn nicht alle Teile abgelehnt: 3. Lesung mit Gesamtabstimmung durch Handzeichen oder Aufstehen
- ▶ Ggf. „Hammelsprung“
- ▶ Sehr selten namentliche Abstimmung (auf Verlangen von Fraktion/5%)
- ▶ Früher häufig einstimmige Annahme

Plenarsitzungen (Bundesrat)

- ▶ Einmal pro Monat
- ▶ Einheitliche Abgabe von 3 bis 6 Stimmen
- ▶ In der Regel *Einspruchsrecht*
- ▶ Wenn im GG genannt: *Zustimmung* erforderlich
 - ▶ Manchmal strittig, vom BVerfG länderfreundlich interpretiert
 - ▶ Reduktion durch Föderalismusreform, aber Wirkung unklar
- ▶ Lehmbruch (1976): Struktureller Widerspruch zwischen Konkurrenz und Kooperation → Blockade?
- ▶ Antizipation



Picture credit Daniel
Wowra via flickr
<https://www.flickr.com/photos/dwowra/>
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/>

Vermittlungsausschuß

- ▶ Vertraulich und mit freiem Mandat
- ▶ 16 Ländervertreter plus 16 Abgeordnete
- ▶ Ergebnis kann von BT/BR nur angenommen oder abgelehnt werden
- ▶ Anrufung in einer Sache bis zu dreimal möglich (BR, BT, BReg)

Wie tritt das Gesetz in Kraft?

- ▶ Nach Abschluß Unterzeichnung durch Bundeskanzler und Bundesminister
- ▶ Ausfertigung (Unterschrift) durch Bundespräsidenten und Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt

Wie tritt das Gesetz in Kraft?

Bundesgesetzblatt ⁴⁹⁷

Teil I

G 5702

2014 **Ausgegeben zu Bonn am 16. Mai 2014** **Nr. 20**

Tag	Inhalt	Seite
6. 5.2014	Verordnung zur Änderung der Zolkostenverordnung <small>FNA: 610-5-4</small>	498
13. 5.2014	Verordnung über die Prüfung zum anerkannten Fortbildungsabschluss Geprüfter Fachwirt für Vertrieb im Einzelhandel und Geprüfte Fachwirtin für Vertrieb im Einzelhandel <small>FNA: neu: 806-22-6-48; 806-22-6-9</small>	509
13. 5.2014	Verordnung über die Prüfung zum anerkannten Fortbildungsabschluss Geprüfter Industriemeister – Fachrichtung Kunststoff und Kautschuk und Geprüfte Industriemeisterin – Fachrichtung Kunststoff und Kautschuk <small>FNA: neu: 806-22-6-49; 806-21-7-27</small>	515
13. 5.2014	Verordnung über die Prüfung zum anerkannten Fortbildungsabschluss Geprüfter Handelsfachwirt und Geprüfte Handelsfachwirtin <small>FNA: neu: 806-22-6-50; 806-22-6-4</small>	527

Wie tritt das Gesetz in Kraft?

- ▶ Nach Abschluß Unterzeichnung durch Bundeskanzler und Bundesminister
- ▶ Ausfertigung (Unterschrift) durch Bundespräsidenten und Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt
- ▶ Präsident kann Ausfertigung nicht aus politischen Gründen verweigern (kein Veto)

Was sind die Hauptergebnisse für heute?

- ▶ Sehr viel Gesetzgebungsausput
- ▶ EU und Verwaltung dominieren Routinegesetzgebung
- ▶ Ministerialbürokratie *immer* involviert
- ▶ Wichtige Projekte („Rentenpaket“) von Regierung/Parteiführungen dominiert
- ▶ Bundestag will Arbeitsparlament **und** Fraktionenparlament sein
→ Widerspruch?

Literatur für nächste Woche (Kontrollfunktion)

- ▶ Isymayr Kapitel 7.5-7.7, 7.11, 7.13-7.14