



Ausarbeitung

**Parlamentarische Beschlüsse zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs
durch die Regierung**

Parlamentarische Beschlüsse zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs durch die Regierung

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 060/20
Abschluss der Arbeit: 20. März 2020
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Die Ausarbeitung befasst sich mit der Frage, ob die Aufforderung der Regierung zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs der schlichten parlamentarischen Beschlussfassung zugänglich ist. Insbesondere kommt dabei in Betracht, dass ein solcher Beschluss gegen das Prinzip der Organtreue verstoßen könnte.

2. Der schlichte Parlamentsbeschluss

Schlichte Parlamentsbeschlüsse sind Parlamentsakte nicht legislativer Art¹, d.h. sie ergehen nicht im Gesetzgebungsverfahren. Darunter fallen Willens- und Meinungskundgebungen, für die eine ausdrückliche verfassungsrechtliche oder einfachgesetzliche Grundlage nicht vorhanden ist². Zu nennen sind beispielsweise **allgemeine politische Entschlüsse** und **Absichtserklärungen**.

Die herrschende Meinung in dem im Wesentlichen in den 1960er und 1970er Jahren geführten Rechtsstreit³ zur Zulässigkeit bzw. vorrangig zur Verbindlichkeit schlichter Parlamentsbeschlüsse lässt diese Handlungen zu. Der Bundestag sei das einzige unmittelbar demokratisch legitimierte Staatsorgan und habe damit das Recht, zur Politik der Regierung Stellung zu nehmen. Jedoch seien schlichte Parlamentsbeschlüsse aus Gründen der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Grundgesetz – GG) **für amtierende und nachfolgende Bundesregierungen rechtlich unverbindlich**.

Will der Bundestag in verbindlicher Weise auf die Willens- und Entscheidungsbildung der amtierenden Bundesregierung einwirken (**echte Parlamentsbeschlüsse**), so steht ihm die Möglichkeit zur Verfügung, ein **Gesetz** zu beschließen.⁴ Zu den echten Parlamentsbeschlüssen zählen auch Beschlüsse, mit denen der Bundestag **parlamentarische Mitwirkungs- und Kontrollrechte** ausübt welche ausdrücklich geregelt sind. Zu nennen sind hier Beschlüsse zum Herbeirufen eines Mitglieds der Bundesregierung (Zitierrecht – Art. 43 Abs. 1 GG), die Möglichkeit des konstruktiven Misstrauensvotums (Art. 67 GG) bzw. der Beschluss über die Vertrauensfrage (Art. 68 GG), die Feststellung des Verteidigungsfalles (Art. 115a Abs. 1 GG) und die Zustimmung des Bundestages in Bezug auf den Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland (§ 1 Abs. 2 Parlamentsbeteiligungsgesetz). Mitunter wird der Begriff des schlichten Parlamentsbeschlusses in Bezug auf alle Beschlüsse, die außerhalb des Gesetzgebungsverfahrens gefasst werden, verwendet. Danach unterteilen sich die „schlichten“ Parlamentsbeschlüsse in verbindliche (mit Rechtsgrundlage) und

1 Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 57. Ergänzungslieferung, München 2019, § 90, Rn. 228; Nettesheim, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 88. Ergänzungslieferung, München 2019, Art. 59, Rn. 209.

2 Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland Band II, München 1980, § 26 II 2c.

3 Eine Übersicht zu den (damals) vertretenen Meinungen bietet Nettesheim, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 88. Ergänzungslieferung, München 2019, Art. 59, Rn. 209; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland Band II, München 1980, § 26 II 2c; Klein, JuS 1964, 181, 185 ff.; Crigee, Ersuchen des Parlaments an die Regierung, Marburg/Lahn 1965, S. 61.

4 Scholz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 88. Ergänzungslieferung, München 2019, Art. 23, Rn. 160.

unverbindliche (ohne Rechtsgrundlage) Beschlüsse.⁵ Bei den hier relevanten Beschlüssen, mit denen die **Bundesregierung** zur Vorlage eines bestimmten **Geszentwurfs** aufgefordert wird, handelt es sich um **unverbindliche schlichte Parlamentsbeschlüsse ohne Rechtsgrundlage**. Ein Grund für ein solches Vorgehen kann unter anderen darin liegen, dass die personell besser ausgestatteten Ministerien gegenüber den fachlich nicht in dem Sinne geschulten Parlamentariern einen gewissen Erkenntnisvorsprung bzgl. spezieller Themenbereiche haben.⁶

Die Zulässigkeit solcher Beschlüsse wird heutzutage nicht mehr grundsätzlich in Frage gestellt, solange sie die verfassungsmäßige Zuständigkeitsordnung beachten.⁷

Zum schlichten Parlamentsbeschluss gibt es neben den zumeist älteren Monographien einen vergleichsweise jüngeren ausführlichen Aufsatz von *Butzer*:

Hermann Butzer, Der Bereich des schlichten Parlamentsbeschlusses, Ein Beitrag insbesondere zur Frage der Substitution des förmlichen Gesetzes durch schlichten Parlamentsbeschluss, AöR 1994, S. 61 ff.

Anlage 1

3. Prinzip der Organtreue

Das Prinzip der Organtreue ist eine ungeschriebene verfassungsrechtliche Verpflichtung jedes Verfassungsorgans zur **wechselseitigen Rücksichtnahm** und **loyaler Zusammenarbeit**.⁸ Jedes Verfassungsorgan soll die Möglichkeit haben, innerhalb seiner Kompetenzen frei verantwortlich, gewissenhaft und ohne Zeitnot und Druck handeln zu können.⁹ Die aus der Gewaltenteilung folgenden Rechte zur Kontrolle, Mäßigung und Hemmung anderer Verfassungsorgane sollen nicht zur Verschiebung der Gewichte und Kompetenzen der einzelnen Organe führen. Vielmehr sollen die anderen Organe geachtet und deren Rolle nicht gemindert werden.¹⁰ Eine **konkrete Handlungspflicht** soll aus dem Grundsatz aber nur abgeleitet werden können, wenn dessen Verletzung zu einer empfindlichen, **schwerwiegenden Störung** der Ordnung des Grundgesetzes führt und das

5 Achterberg, Parlamentsrecht, Tübingen 1984, § 24; Eine zusammenfassende Darstellung der Rechtsnatur des Parlamentsbeschlusses ist zu finden bei: Sesser, Der Parlamentsbeschluss, Hamburg 2007, S. 1 ff.; Butzer, AöR 1994, 61, 68 ff.

6 So bereits Crigee, Ersuchen des Parlaments an die Regierung, Marburg/Lahn 1965, S. 34, 99.

7 Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland Band II, München 1980, § 26 II 2c; Schürmann, Grundlagen und Prinzipien des legislatorischen Einleitungsverfahrens nach dem Grundgesetz, Berlin 1987, S. 108 m.w.N.; Klein, JuS 1964, 181, 189.

8 Schürmann, Grundlagen und Prinzipien des legislatorischen Einleitungsverfahrens nach dem Grundgesetz, Berlin 1987, S. 109; Sommermann, in: Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 20, Rn. 225; ausführlich: Schenke, Die Verfassungsorgantreue, Berlin 1977, et al. Vgl. auch. BVerfGE 45, 1, 3. LS/39.

9 Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland Band I, München, 2. Aufl. 1984, § 4 III 8; Robbers, in: Bonner Kommentar, Grundgesetz, 164. Aktualisierung, 2014, Art. 20 Abs. 2, Rn. 3231.

10 Sommermann, in: Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 20, Rn. 225.

betroffene Verfassungsorgan diese nicht selbst beseitigen kann.¹¹ Der Verfassungsorganstreue kann auch entnommen werden, dass die Organe bei der Ausübung ihrer verfassungsmäßigen Tätigkeiten harmonisch zusammenwirken und Handlungen, die ein anderes Verfassungsorgan herabwürdigen – und damit indirekt der Verfassungsordnung selbst schaden würden – unterlassen.¹² Diese **Grenzen** sind bei der unverbindlichen Aufforderung der Bundesregierung zur Vorlage eines Gesetzentwurfs **nicht erreicht**.

Zudem kann aus der (Verfassungs-)Organstreue auch keine Verpflichtung der Bundesregierung abgeleitet werden, nach einem entsprechenden Parlamentsbeschluss tatsächlich die Gesetzesinitiative zu ergreifen. Auch aus der Organstreue ergibt sich gerade **keine konkrete verfassungsrechtliche Handlungspflicht**, zur wechselseitigen Rücksichtnahme und loyaler Zusammenarbeit, sondern eine **ergänzende und korrigierende Obliegenheit** für das Verhalten der Organe zueinander.¹³ Auch **Zweckmäßigkeitserwägungen**, wie die Entlastung des Bundestages als Organ, das Gesetze beschließt, von der zusätzlichen Aufgabe der Gesetzesinitiative, können eine Bindung der Bundesregierung an die schlichten Parlamentsbeschlüsse nicht rechtfertigen.¹⁴ Es wäre gar möglich entgegengesetzt zu argumentieren, indem die Verfassungsorganstreue gerade verlange, auch die Kompetenzen der anderen Organe zu respektieren und deshalb das Recht zur Gesetzesinitiative von jedem der in Art. 76 Abs. 1 GG genannten Organe unabhängig ausgeübt werden können muss.¹⁵ Allerdings könnte auch dort ein Verstoß erst angenommen werden, wenn man den schlichten Parlamentsbeschluss als bindend ansehen würde, was nicht der weit überwiegenden Meinung entspräche.

Ein Verweis auf die **Habilitationsschrift von Magiera**¹⁶ nach der vermeintlich aufgrund der Organstreue schlichte Parlamentsbeschlüsse unzulässig seien, wenn mit diesen ein anderes Verfassungsorgan zu einem bestimmten Handeln verpflichtet werden soll, geht fehl. *Magiera* erklärt selbst, dass schlichte Parlamentsbeschlüsse immer unverbindlich sind, möchte aber den Schluss, dass sie aufgrund ihrer **Unverbindlichkeit** auch stets zulässig sein, nicht ziehen. Insofern verweist er darauf, dass auch unverbindlichen Beschlüssen eine gewisse faktische Bedeutung zukommt und sie damit trotzdem **rechtlich erheblich** sind.¹⁷ Dabei geht er aber insbesondere auf die Fälle ein, in denen das Parlament versuchen könnte, Gesetzgebungsverfahren durch Beschlüsse zu ersetzen

11 BVerfGE 134, 141, 196 f. (Rn. 167); Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 20, Rn. 225.

12 Höpker-Aschoff, Bemerkungen des Bundesverfassungsgerichts zum Rechtsgutachten von Prof. Richard Thoma, Jahrbuch des Öffentlichen Rechts 1957, 194, 206; auch: Voßkuhle, NJW 1997, 2216, 2217.

13 Schürmann, Grundlagen und Prinzipien des legislatorischen Einleitungsverfahrens nach dem Grundgesetz, Berlin 1987, S. 109.

14 Schürmann, Grundlagen und Prinzipien des legislatorischen Einleitungsverfahrens nach dem Grundgesetz, Berlin 1987, S. 109 f.; Schenke, Die Verfassungsorganstreue, Berlin 1977, S. 105 ff.; Linck, Zulässigkeit und Grenzen der Einflussnahme des Bundestages auf die Regierungsentscheidungen, Augsburg 1971, S. 63; so aber Sellmann, Der schlichte Parlamentsbeschluss, Berlin 1966, S. 103 f.

15 Schenke, Die Verfassungsorganstreue, Berlin 1977, S. 112.

16 Magiera, Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, 1979, S. 212 ff.

17 Dazu auch Klein, JuS 1964, 181, 189; Butzer, AöR 1994, 61, 90.

oder faktisch auf Gesetzesvollzug oder Justiz einzuwirken. Für die wichtige Rolle des Parlaments in offenen und gegliederten Willensbildungsprozessen hebt er wiederum die Möglichkeit der Beschlussfassung als mögliches Element der **Teilnahme** an einem **gemeinsamen Entscheidungsprozess** hervor. Schließlich äußert er in Bezug auf die Organtreue wörtlich: „Diese rechtliche Erheblichkeit (Anm. d. Verfasserin: der Parlamentsbeschlüsse) bedingt zugleich die Begrenzung der schlichten Beschlussfassung des Parlaments. Wegen des Gewichts, das seine Äußerungen ungeachtet jeglicher unmittelbaren rechtlichen Verbindlichkeit besitzen, muß das Parlament jedenfalls dort zurückhaltend sein oder ganz schweigen, wo andere Verfassungsorgane eine unabhängige oder doch von außerhalb möglichst unbeeinflusste Entscheidungsgewalt eingeräumt ist.“¹⁸ Dieses Zitat macht also deutlich, dass Magiera einen Ausschluss von bestimmten Beschlussinhalten nicht absolut versteht („zurückhaltend“) und zudem auf bestimmte exklusive Aufgaben der Verfassungsorgane beschränkt sieht. Da die Möglichkeit der Gesetzesinitiative sowohl dem Parlament als auch der Regierung zusteht, sind die Voraussetzung für Einschränkungen vorliegend also nicht erfüllt.

4. Weitere verfassungsrechtliche Überlegungen

Weitere verfassungsrechtlich relevante Überlegungen zur Zulässigkeit schlichter Parlamentsbeschlüsse mit dem Inhalt der Aufforderung der Regierung zur Gesetzesinitiative können in dem Grundsatz der **Gewaltentrennung** liegen, der gegen ein solches Vorgehen sprechen könnte.¹⁹ Jedoch besteht in Deutschland ein sogenanntes **parlamentarisches Regierungssystem** und damit eine enge Verbindung zwischen dem Parlament, der Regierung und denjenigen Parteien, die hinter den die Mehrheit bildenden Fraktionen stehen.²⁰ Dies spricht wiederum für die Zulässigkeit entsprechender Parlamentsbeschlüsse,²¹ da diese gegen die regierungsstellende Mehrheit im Parlament nicht möglich sind.

Die Freiheit, der nach Art. 78 Abs. 1 GG zur Gesetzesinitiative Berechtigten zu entscheiden, ob und wie sie von diesem Recht Gebrauch machen, bleibt bestehen und kann weder durch schlichte Parlamentsbeschlüsse, noch durch einen Koalitionsvertrag beschnitten werden.²² Auch die **Gleichrangigkeit** von Parlament und Exekutive und die dadurch bestehende Möglichkeit der gegenseitigen Kontrolle der Verfassungsorgane führen dazu, dass ein schlichter Parlamentsbeschluss für die Exekutive nicht bindend sein kann.²³

18 Magiera, Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, 1979, S. 216.

19 Vgl. Sellmann, Der schlichte Parlamentsbeschluß, Berlin 1966, S. 47 ff.; Obermeier, Die schlichten Parlamentsbeschlüsse nach dem Bonner Grundgesetz, insbesondere ihre Zulässigkeit und Rechtsnatur, München 1965, S. 114 ff., 149 f.

20 Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 88. Ergänzungslieferung, München 2019, Art. 38, Rn. 59 ff.; Obermeier, Die schlichten Parlamentsbeschlüsse nach dem Bonner Grundgesetz, insbesondere ihre Zulässigkeit und Rechtsnatur, München 1965, S. 124 ff.

21 Klein, JuS 1964, 181, 189.

22 Mann, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 76, Rn. 14.

23 Sellmann, Der schlichte Parlamentsbeschluß, Berlin 1966, S. 56 ff., der jedoch gewisse Einschränkungen vornimmt.

Verfassungspolitisch könnte es jedoch nicht wünschenswert sein, wenn sich das Parlament zunehmend auf entsprechende Beschlüsse der Aufforderung der Bundesregierung zur Gesetzeserarbeitung zurückziehen würde und so die verfassungsrechtliche Initiativaufgabe des Bundestages (Art. 76 Abs. 1 1. Alt. GG) zugunsten der Bundesregierung aufgegeben würde.²⁴ Auch ist zu erkennen, dass der endgültige Inhalt eines Gesetzes meist erheblich vom ursprünglichen Entwurf beeinflusst ist. Insofern kann es auch die Gestaltungstiefe der Legislative beeinflussen, wenn sie sich zu stark auf Gesetzentwürfe der Exekutive zurückzieht.²⁵ Denkbar wäre jedoch auch, dass das Parlament den schlichten Beschluss mit Vorgaben bzgl. einer Frist oder inhaltlichen Grundlinien ergänzt. Somit könnte es (trotz aller Unverbindlichkeit) schon in der Initiative eine gewisse Gestaltungsfunktion behalten.²⁶ Schließlich könnte ein Beschluss über die Aufforderung zur Gesetzeserarbeitung auch dazu beitragen, dass das Parlament die notwendige Mehrheit erahnt und den Beschluss selbst als Initial für eine eigene Gesetzesinitiative begreift.²⁷

5. Fazit

Im Ergebnis ist ein **schlichter Parlamentsbeschluss**, durch den die Bundesregierung aufgefordert wird, einen bestimmten Gesetzentwurf zu erarbeiten und einzubringen, **unverbindlich aber zulässig**.

24 Dazu auch Schürmann, Grundlagen und Prinzipien des legislatorischen Einleitungsverfahrens nach dem Grundgesetz, Berlin 1987, S. 110; ähnlich Schenke, Die Verfassungsorgantreue, Berlin 1977, S. 105.

25 Crigee, Ersuchen des Parlaments an die Regierung, Marburg/Lahn 1965, S. 101.

26 Butzer, AöR 1994, 61, 76.

27 Ähnlich auch Butzer, AöR 1994, 61, 94 f.

