

Begründungspflichten der Besoldungsgesetzgeber*

Prof. Dr. Bernd J. Hartmann, LL.M. (Virginia)

Der Gesetzgeber schuldet nicht nur das Gesetz, sondern auch eine Gesetzesbegründung. Das schreiben die Geschäftsordnungen der Parlamente regelmäßig vor. Das Bundesverfassungsgericht geht über diese einfach-rechtliche Begründungspflicht hinaus. In neueren Urteilen insbesondere zur Grundsicherung für Arbeitssuchende („Hartz IV“) und zur Beamtenbesoldung (W 2) hat das Gericht Begründungspflichten aus der Verfassung abgeleitet. Ob die Ableitung zu überzeugen vermag, erscheint allerdings nicht ausgemacht. Außerdem sind Inhalt und Reichweite der verfassungsrechtlichen Begründungspflicht weitgehend ungeklärt. Das ist misslich, zumal die Gesetzgeber in Bund und Ländern die Besoldung und Versorgung der Beamten, Richter und Soldaten regelmäßig anpassen (müssen). Der vorliegende Beitrag versucht aus aktuellem Anlass¹, Antworten zu finden. Das Augenmerk liegt auf dem Grundgesetz für die Bun-

desrepublik Deutschland und der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, ohne die Rechtslage in den übrigen Ländern deshalb auszublenden.

I. Textbefund im Geschäftsordnungs- und Verfassungsrecht

Ob eine Begründungspflicht nur aus der Geschäftsordnung folgt oder kraft Verfassungsrecht gilt, ist ein entscheidender Unterschied. Auf die Rechtsquelle kommt es an, falls die Begründungspflicht verändert werden soll, weil das Parlament die Geschäftsordnung mit einfacher Mehrheit selbst beschließt², während die Verfassung nur gemeinsam mit anderen Verfassungsorganen in besonderen Verfahren aufgrund qualifizierter Mehrheit(en) geändert werden kann³. Auf die Rechtsquelle kommt es ferner an, wenn ein Parlament gegen die Begründungspflicht verstößt: Verstöße gegen die Verfassung haben regelmäßig Nichtigkeit zur Folge⁴, Verstöße gegen die Geschäftsordnungen dagegen nicht⁵. Auf die Rechtsquelle kommt es schließlich an, wenn die Frage der Begründungspflicht vor den Verfassungsgerichten verhandelt wird: In den einschlägigen Verfahren der Verfassungsbeschwerde sowie der (konkreten und abstrakten) Normenkontrolle sind nur die Rechtssätze der Verfassung, nicht die der Geschäftsordnung Prüfungsmaßstab.

Das Geschäftsordnungsrecht schreibt nicht durchgängig vor, dass ein Gesetzentwurf zu begründen ist. Das Geschäftsordnungsrecht des Bundes kennt eine Begründungspflicht für Gesetzentwürfe aus der Mitte des Bundestags gemäß § 76 Abs. 2 GO-BT und für Regierungsvorlagen gemäß § 42 Abs. 1 Satz 1, § 43 GGO. Im Bundesrat besteht eine Begründungspflicht nur für Ausschussempfehlungen gemäß § 26 Abs. 3 Satz 2 GO-BR. Nach den Geschäftsordnungen der Landtage müssen⁶, sollen⁷ oder können⁸ Begründungen gegeben werden.

Die Verfassungen verlangen eine Gesetzesbegründung des Parlaments keinesfalls ausdrücklich. Nach dem Grundgesetz treffen Begründungspflichten vor allem andere Verfassungsorgane als den Bundestag und greifen diese auch nicht generell, sondern nur in Sonderfällen und selbst dann nur unter abgestuften Voraussetzungen.⁹ So ist der Bundesrat gemäß Art. 76 Abs. 2 Satz 2 GG „berechtigt“, also gerade nicht verpflichtet,¹⁰ zu Vorlagen der Bundesregierung Stellung zu nehmen. So „soll“ die Bundesregierung gemäß Art. 76 Abs. 3 Satz 2 GG ihre Auffassung zu Vorlagen des Bundesrates darlegen; eine Pflicht dazu besteht also nur in der Regel.¹¹ So trifft den Bundestag eine Pflicht zur – die Begründung umfassenden – Beratung nur gemäß Art. 115d Abs. 2 Satz 2 GG im Verteidigungsfall, wenn die Bundesregierung die Gesetzesvorlage als dringlich bezeichnet hat, sowie (sofern man diesen Fall überhaupt noch hierher rechnen will) gemäß Art. 77 Abs. 2 Satz 1 GG im Vermittlungsausschuss, den das Gesetz als einen „für die gemeinsame Beratung von Vorlagen“ gebildeten Ausschuss bezeichnet.

In den Ländern gilt Nämliches. Die Landesverfassungen verlangen im Verfahren parlamentarischer Gesetzgebung für nicht-verfassungsändernde Gesetze bereits ihrem Wortlaut nach keine Begründung, sondern lassen es genügen, dass ein Gesetzentwurf eingebracht und das Gesetz vom Landtag beschlossen wird.¹² Die systematische Auslegung bestätigt diesen Befund. Die Landesverfassungen, die unisono das repräsentative neben

*) Der Verfasser dankt Herrn Dipl.-Jur. *Kristof M. Kamm* für Hilfe bei der Recherche zum vergleichenden Landesstaatsrecht.

- 1) Der Verfasser vertritt den Landtag Nordrhein-Westfalens vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen in einem Normenkontrollverfahren zur Überprüfung der Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014. Dieser Aufsatz gründet auf und enthält Teile seiner Antragswiderung.
- 2) Für den Bundestag Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG; für die Landesparlamente Art. 33 Abs. 2 S. 1 LV BW, Art. 23 Abs. 1 LV Bay, Art. 43 Abs. 2 S. 1 LV B, Art. 65 S. 1 LV Bbg, Art. 90 S. 1 LV HB, Art. 19 LV HH, Art. 88 S. 1 LV He, Art. 32 Abs. 1 S. 1 LV MV, Art. 21 Abs. 4 S. 1 LV Nds, Art. 44 Abs. 2 LV NRW, Art. 88 Abs. 2 S. 1 LV RLP, Art. 74 Abs. 2 S. 1 LV Srl, Art. 48 Abs. 3 S. 1 LV S, Art. 51 Abs. 1 S. 1 LV SA, Art. 16 Abs. 1 S. 1 LV SH, Art. 61 Abs. 2 S. 1 LV Th; für die Änderung der Geschäftsordnung verlangt Art. 46 Abs. 4 LV S eine Zweidrittel-Mehrheit.
- 3) Für das Grundgesetz gem. Art. 79 GG; für die Landesverfassungen gem. Art. 64 LV BW, Art. 75 LV Bay, Art. 100 LV B, Art. 79 LV Bbg, Art. 125 LV HB, Art. 51 LV HH, Art. 123 LV He, Art. 56 LV MV, Art. 46 LV Nds, Art. 69 LV NRW, Art. 129 LV RLP, Art. 101 LV Srl, Art. 74 LV S, Art. 78 LV SA, Art. 40 LV SH, Art. 83 LV Th.
- 4) BVerfGE 44, 308 (313); *Kersten*, in: Maunz/Dürig, GG, 69. EL 2013, Art. 76, Rn. 117; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 76, Rn. 1a; *Stettner*, in: Dreier, GG, 2. Aufl. 2006, Art. 76, Rn. 6.
- 5) *Kersten*, in: Maunz/Dürig (Fn. 4), Art. 76, Rn. 22, 118; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth (Fn. 4), Art. 40, Rn. 9; *Stettner*, in: Dreier (Fn. 4), Art. 76, Rn. 6.
- 6) § 53 Abs. 2 GO-LT BW, § 39 Abs. 1 S. 1 GO-AH B, § 44 I GO-LT Bbg (in erster Lesung); § 46 Abs. 1 S. 3, Abs. 2 S. 1 GO-LT MV, § 22 Abs. 2 S. 2 GO-LT Nds, § 70 Abs. 4 GO-LT NRW, § 51 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 S. 1 GO-LT RLP, § 42 Abs. 1 S. 2 GO-LT S, § 23 Abs. 2 S. 2 GO-LT SA, § 32 Abs. 2 GO-LT Srl (in den Lesungen), § 31 Abs. 4 GO-LT SH (bei Beginn der Beratung), § 51 Abs. 2 GO-LT Th.
- 7) § 11 II 1 GO-LT He; § 51 Abs. 3 S. 3 GO-LT Th.
- 8) § 49 III 3 GO-LT Bay; § 31 I 3 GO-Bürgerschaft HB (jeweils kann); § 16 IV 2 GO-Bürgerschaft HH (darf).
- 9) Das Folgende aus *Hartmann*, ZG 2008, S. 42 (49).
- 10) *Elicker*, JA 2005, S. 513 (514); *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth (Fn. 4), Art. 76, Rn. 6.
- 11) BT-Drs. 12/6000, S. 37 („von der strikten Pflicht befreit“); *Elicker*, JA 2005, S. 513 (514); *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth (Fn. 4), Art. 76, Rn. 9.
- 12) Art. 59 LV BW, Art. 71, 72 LV Bay, Art. 59, 60 LV B, Art. 75, 81 LV Bbg, Art. 123 Abs. 1, 2 LV HB, Art. 48 LV HH, Art. 116 f. LV He, Art. 55 LV MV, Art. 42 Abs. 1, 3 LV Nds, Art. 65, 66 LV NRW, Art. 108 LV RLP, Art. 98, 102 LV Srl, Art. 70 LV S, Art. 77 Abs. 1, 2 LV SA, Art. 37 LV SH, Art. 81 LV Th.