



UNIVERSITÄT
LEIPZIG

STAATSRECHT I – STAATSORGANISATIONSRECHT

Prof. Dr. Hubertus Gersdorf

Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Medienrecht

GLIEDERUNG

1. Allgemeine Grundlagen

- a) Begriffe: Staatsrecht, Verfassungsrecht
- b) Verfassungsgebung
- c) Staatsvolk: Kommunales Ausländerwahlrecht, Staatsangehörigkeitsrecht

2. Demokratieprinzip

- a) Demokratieformen
- b) Prinzip demokratischer Legitimation
- c) Neutralitätspflicht des Staates

GLIEDERUNG

3. Rechtsstaatsprinzip

- a) Gewaltenteilungsprinzip
- b) Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes)
- c) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit
- d) Rückwirkung von Gesetzen

4. Sozialstaatsprinzip

5. Bundesstaatsprinzip

- a) Trennungsprinzip
- b) Kollisionsnorm des Art. 31 GG
- c) Bundestreue
- d) Kooperativer Föderalismus

GLIEDERUNG

6. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

- a) Grundsätzliches
- b) Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz
- c) Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz
- d) Gesetzgebungskompetenz kraft Sonderzuweisung
- e) Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen

7. Gesetzgebungsverfahren

- a) Abschnitte des Gesetzgebungsverfahrens
- b) Zustimmung- und Einspruchsgesetze
- c) Rechtsfolgen von Verfahrensverstößen

GLIEDERUNG

- 8. Verfassungsändernde Gesetze**
- 9. Erlass von Rechtsverordnungen**
- 10. Ausführung von Bundesgesetzen und Bundesverwaltung**
 - a) Verwaltungstypen
 - b) Bundesauftragsverwaltung
 - c) Bundesverwaltung: Unmittelbare, mittelbare, obligatorische und fakultative Bundesverwaltung
 - d) Gemeinschaftsaufgabe und Mischverwaltung

GLIEDERUNG

11. Politische Parteien

- a) Begriff der politischen Partei
- b) Staatsfreiheit der politischen Parteien
- c) Chancengleichheit der politischen Parteien

12. Bundestag

- a) Wahlgrundsätze des Art. 38 GG
- b) Personelle und sachliche Diskontinuität
- c) Rechtsstellung des Bundestagsabgeordneten: Freies Mandat, Indemnität, Immunität
- d) Untergliederungen: Fraktionen, parlamentarische Gruppe, fraktionsloser Abgeordneter, Untersuchungsausschüsse

GLIEDERUNG

13. Bundesrat

- a) Stellung des Bundesrates
- b) Kreation des Bundesrates

14. Bundesregierung und Bundeskanzler

- a) Wahl des Bundeskanzlers
- b) Ernennung der Bundesminister
- c) Koalitionsvereinbarungen: Rechtsnatur
- d) Art. 65 GG: Richtlinienkompetenz, Ressortprinzip, Kollegialprinzip
- e) (Konstruktives) Misstrauensvotum, Vertrauensfrage

GLIEDERUNG

15. Bundespräsident

- a) Aufgaben und Funktion
- b) Prüfungsrecht des Bundespräsidenten

16. Finanzverfassung (Grundzüge)

- a) Steuergesetzgebung: Begriff der Steuer
- b) Sonderabgaben

17. Supranationales Recht und Grundgesetz

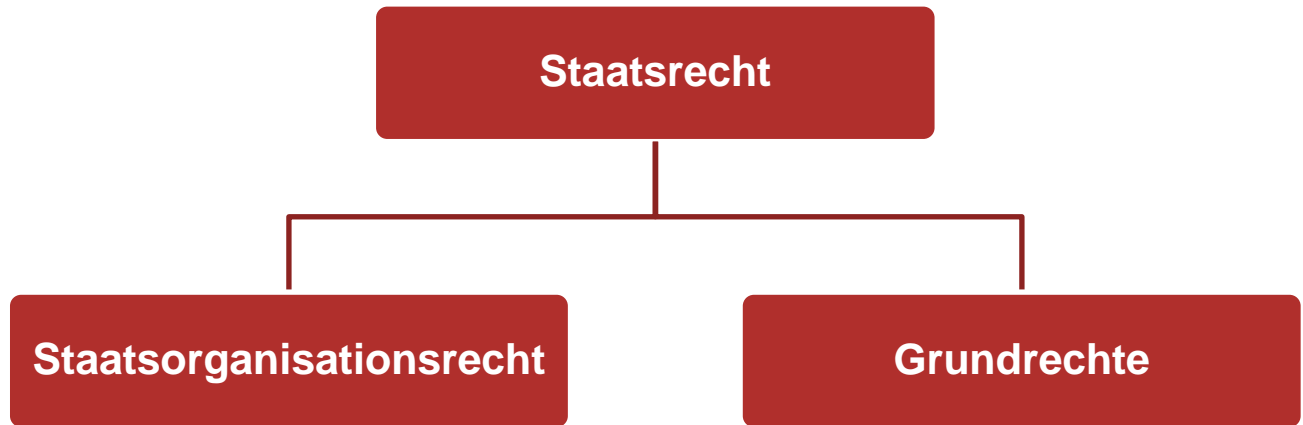
- a) Völkerrecht und Grundgesetz
- b) Europäische Union und Grundgesetz

GLIEDERUNG

18. Rechtsprechung

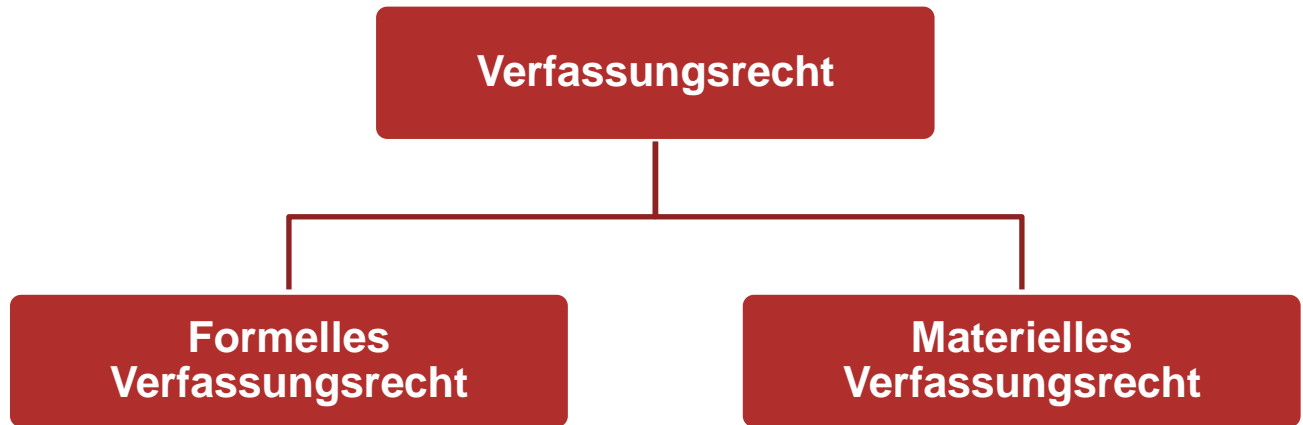
- a) Funktion und Stellung der Rechtsprechung
- b) Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht:
Organstreitverfahren, Bund-Länder-Streitverfahren,
abstraktes und konkretes Normenkontrollverfahren

DAS STAATSRECHT



- OrganisationsR des GG und des LandesVerfR
- Grundlegende einfach-gesetzliche Regelungen (EinigVtrG, BVerfGG, BWahlG, etc.)

DAS VERFASSUNGSRECHT



- Verfassungsurkunde

- Verfassungsurkunde
- Grundlegende einfach-gesetzliche Regelungen

DIE NORMENHIERARCHIE



UNIONSRECHT GEHT GG VOR (VORRANGPRINZIP)

- **Strukturelemente des Art. 23 GG:**
 - Art. 23 GG ist an die Stelle des früheren Art. 23 GG (Wiedervereinigung Deutschlands) getreten: Mitwirkung an EU-Integrationsprozess hat denselben Stellenwert wie die Wiedervereinigung Deutschlands
 - **Integrationsklausel** (Präambel, Art. 23 I 1 GG)
 - **Öffnungsklausel** (Art. 23 I 2 GG)
 - **Struktursicherungsklausel** (Art. 23 I 1 GG in Bezug auf EU, Art. 23 I 3 i.V.m. Art. 79 III GG in Bezug auf Deutschland)

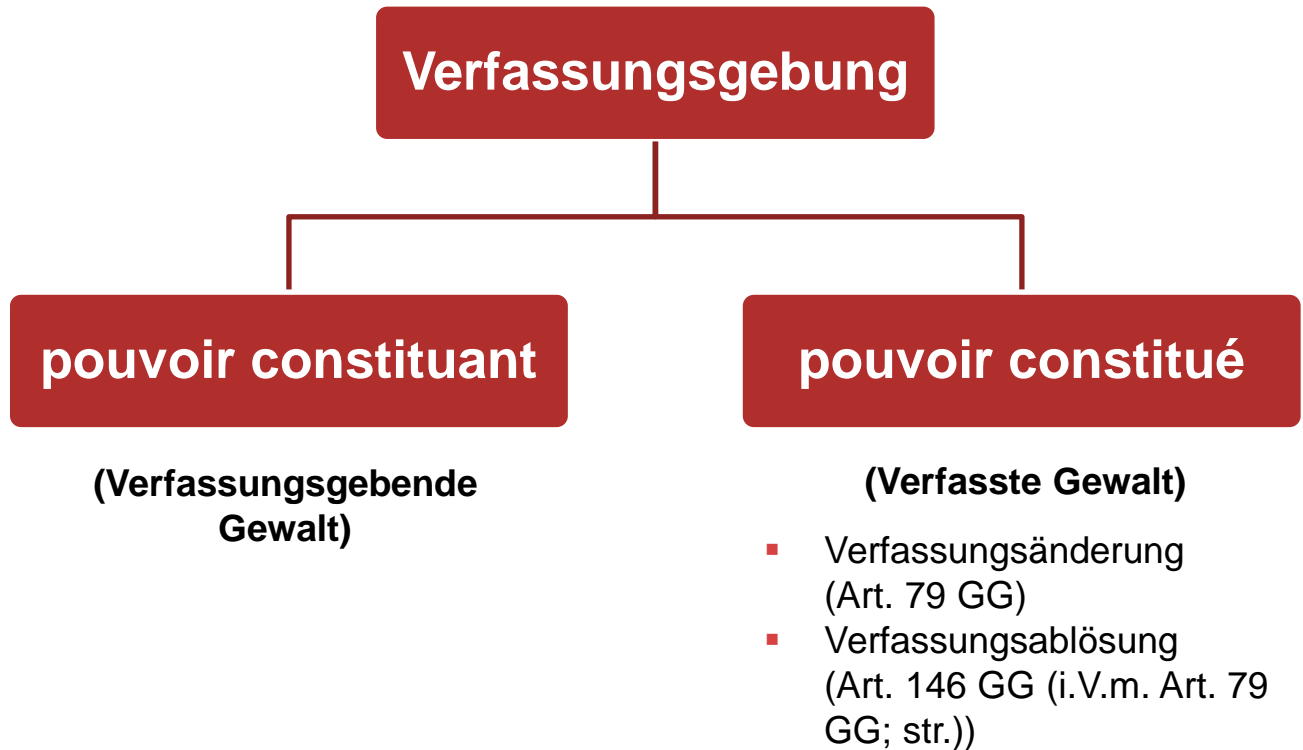
UNIONSRECHT GEHT GG VOR (VORRANGPRINZIP)

- **Verfassungsrechtliche Grundlage des Vorrangprinzips:**
 - Bekenntnis des GG zur EU (Präambel, Art. 23 I und 2 GG)
 - Bekenntnis zur Funktionsfähigkeit der EU
 - Funktionsfähigkeit der EU setzt Rechtseinheitlichkeit des EU-Rechts in allen MS voraus, also Vorrang des EU-Rechts vor (Verfassungs-)Recht der MS
 - **Grenze:** Wahrung der Struktursicherungsklausel des Art. 23 I 3 i.V.m. Art. 79 III GG

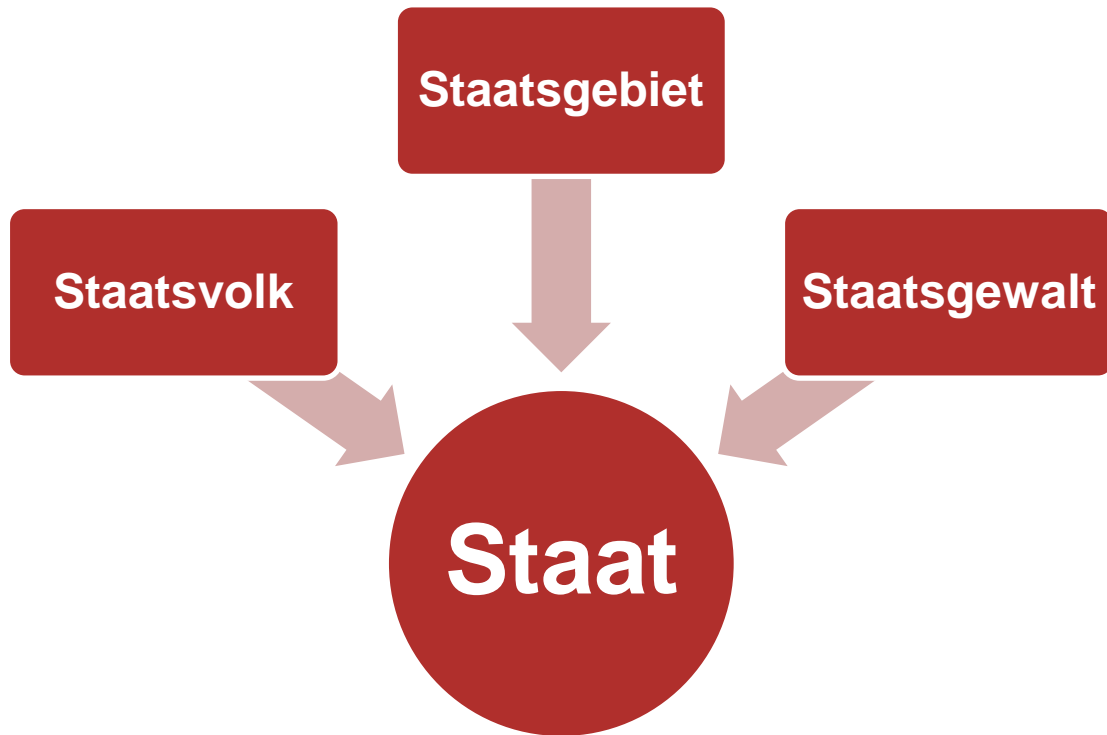
DIE VERFASSUNGSRECHTLICHE ENTWICKLUNG

- **1848/49:** Paulskirchenverfassung
- **1871:** Reichsverfassung
- **1919:** WRV
- **1933-1945:** WRV faktisch außer Kraft gesetzt
- **Grundgesetz:**
 - Herrenchiemseer Verfassungskonvent 1948
 - Parlamentarischer Rat 1948/49
 - Inkrafttreten mit Ablauf des 23.05.1949
 - Aufgrund des EinigVtrG vom 31.08.90 ist die DDR der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 23 GG a.F. beigetreten. Seit dem 3.10.1990 gilt das GG für das gesamte Deutsche Volk. Die DDR ist Bestandteil der Bundesrepublik und als Völkerrechtssubjekt untergegangen.

DIE VERFASSUNGSGEBUNG



DER STAAT (DREI-ELEMENTE-LEHRE)



DER STAAT (DREI-ELEMENTE-LEHRE)

Staatsvolk

- Summe der Staatsangehörigen (Schicksalsgemeinschaft)

Staatsgebiet

- Räumlich abgrenzbarer Teil der Erdoberfläche

Staatsgewalt

- Gebietshoheit
- Personalhoheit

STAATSVOLK

Zum Problem des (kommunalen) Ausländerwahlrechts

- Verstoß gegen Art. 28 I 2 GG?
- Homogenitätsprinzip des Art. 28 I 1 GG
- Begriff des Volkes i.S.d. Art. 20 II GG
 - Wortlaut: (-)
 - Systematische Auslegung:
 - Art. 38 I 1 GG: „Allgemeinheit“ der Wahl: (-)
 - Präambel, Art. 20 IV, Art. 56, Art. 64 II, Art. 116 I, Art. 146 GG
 - Art. 8 I, Art. 9 I GG als Deutschengrundrechte
 - Historische Auslegung: (Wahl-)Volk = Deutsches Volk

STAATSVOLK

Zum Problem des (kommunalen) Ausländerwahlrechts

- Verfassungswandel? BVerfG: Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts ist der richtige Weg
- Gilt dieser Volksbegriff auch für das Gemeindevolk i.S.d. Art. 28 I 2 GG?
 - Wortlaut: „Volk“
 - Gemeinden sind ein Teil der (Landes-) Staatsgewalt
 - Homogenitätsklausel des Art. 28 I 1 GG: Keine Uniformität oder Konformität, aber Bindung an die Grundsätze des demokratischen (Rechts-) Staates

STAATSANGEHÖRIGKEITSRECHT

- Alternative Prinzipien zur Vermittlung der Staatsangehörigkeit
 - Geburtsortsprinzip (ius soli)
 - Abstammungsprinzip (ius sanguinis)

ERWERB DER DEUTSCHEN STAATSANGEHÖRIGKEIT NACH RUSTAG (BIS 1999)

- Geburt, wenn ein Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt
 - § 4 RuStAG
- Legitimation durch einen Deutschen
 - § 5 RuStAG
- Annahme als Kind durch einen Deutschen
 - § 6 RuStAG
- Einbürgerung von Ausländern
 - §§ 8 ff. RuStAG

DAS STAATSANGEHÖRIGKEITSRECHT

- Erleichterte Einbürgerung
 - (früher: §§ 85 ff. AuslG; nunmehr: §§ 8 ff. StAG)
- Erwerb der deutschen StA durch Geburt nach Maßgabe der 4 III StAG. Die frühere Optionsregelung des § 29 StAG zur Verhinderung von doppelter Staatsangehörigkeit (Mehrstaatigkeit) ist entfallen.

STAATSFUNDAMENTALPRINZIPIEN

- **Demokratieprinzip**
 - (Art. 20 I, II GG)
- **Rechtsstaatsprinzip**
 - (vgl. nur Art. 20 II 2, Art. 20 III, Art. 28 I 1 GG)
- **Sozialstaatsprinzip**
 - (Art. 20 I GG)
- **Bundesstaatsprinzip**
 - (Art. 20 I GG)
- **Republik**
 - (Art. 20 I GG)

DEMOKRATIEPRINZIP

■ Art. 20 GG:

- (1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.
- (2) ¹Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. ²Sie wird vom Volke durch Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.

■ Art. 28 GG:

- (1) ¹Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. [...]

DEMOKRATIEFORMEN

- Unmittelbare (plebiszitäre) Demokratie
- Mittelbare (repräsentative) Demokratie

FORMEN PLEBISZITÄRER DEMOKRATIE

- **Volksinitiative:**
 - Parlament muss sich mit einer bestimmten Frage beschäftigen
- **Volksbegehren:**
 - Initiative gerichtet auf Herbeiführung einer staatlichen Entscheidung, insb. auf Erlass eines Gesetzes
- **Volksentscheid:**
 - Entscheidung des Volkes über eine vorgelegte Frage, insb. eines Gesetzes
- **Volksbefragung:**
 - Rein konsultativ ohne rechtliche Bindung

GRUNDGESETZ: BEKENNTNIS ZUR REPRÄSENTATIVEN DEMOKRATIE

- Entstehungsgeschichte: Erfahrungen mit plebiszitären Elementen der WRV
- Art. 20 II 2 GG:
 - „Abstimmungen“ nur dann, soweit im GG ausdrücklich vorgesehen: Art. 29, 118, 146 GG
 - „durch besondere Organe“
- Art. 38 I 2 GG: „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“
- Abschließender Charakter der Art. 70 ff. GG, insbesondere der Art. 76 ff. GG

GRUNDGESETZ: BEKENNTNIS ZUR REPRÄSENTATIVEN DEMOKRATIE

■ Fazit:

– Bundesebene:

- Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid sind unzulässig, während Volksbefragung nach h.M. zulässig ist

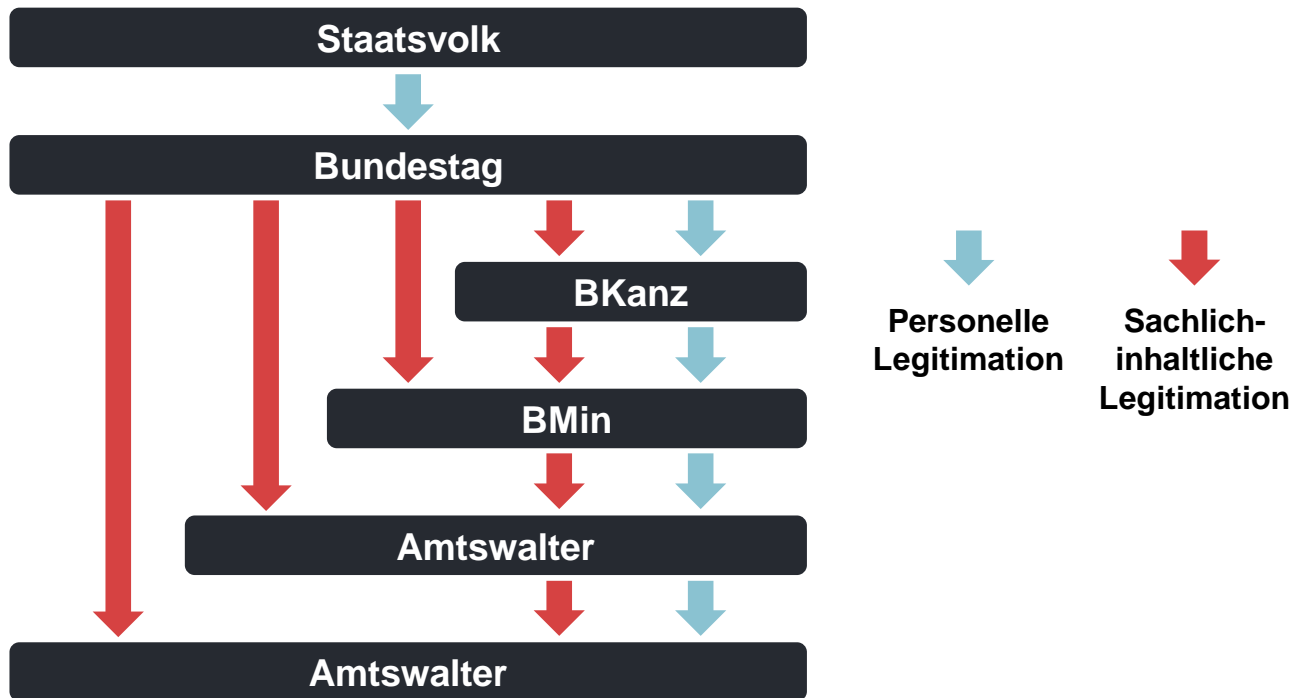
– Landesebene:

- Art. 28 I 1 GG: keine Uniformität, sondern nur Homogenität:
- Plebiszitäre Elemente sind unter zwei Voraussetzungen zulässig:
 1. Innerhalb der Gesetzgebungskompetenz des Landes
 2. Kein Verstoß gegen höherrangiges Recht (GG, Landesverfassung)

PRINZIP DEMOKRATISCHER LEGITIMATION

- Verfassungsrechtliche Grundlagen:
 - Bundesebene: Art. 20 I, Art. 20 II 1 und 2 GG
 - Länderebene: Art. 28 I 1 GG
- Inhalt: Volk als Träger der Staatsgewalt (Art. 20 II 1 GG);
Gegensatz:
 - Monarchie (König, Kaiser etc.)
 - Aristokratie (Adelsherrschaft)
 - Plutokratie (Besitzherrschaft)
 - Gottesstaat (Herrschaft kraft „Gottes Gnade“)
- Prinzip demokratischer Legitimation als (formales)
Organisationsprinzip

PRINZIP DEMOKRATISCHER LEGITIMATION AM BEISPIEL DER EXEKUTIVE



PRINZIP DEMOKRATISCHER LEGITIMATION

- **Geltungsbereich:** Unmittelbare Staatsverwaltung und kommunale Selbstverwaltung (BVerfGE 107, 59 [86 f.])
- **Anforderungen:** „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.“ (Art. 20 II 1 GG) = „ununterbrochene Legitimationskette“ vom Volk zu staatlichen Stellen. Rückführbarkeit staatlicher Entscheidungen auf den Willen des Volkes.
- **Legitimationsformen:**
 - **Personelle Legitimation:** Wahl der Amtsträger durch das Volk oder durch personell demokratisch legitimierten Amtsträger
 - **Sachlich-inhaltliche Legitimation:**
 - Bindung an Gesetz
 - **Bindung an Weisungen** (bei Beurteilungs- und Ermessensspielraum etc.): Ausübung von Staatsgewalt ist nur dann demokratisch legitimiert, wenn „die Amtsträger im Auftrag und nach Weisung der Regierung handeln und die Regierung damit in die Lage versetzen, die Sachverantwortung gegenüber Volk und Parlament zu übernehmen“ (BVerfGE 107, 59 [87 f.])

NEUTRALITÄTSPFLICHT DES STAATES (GEBOT DER NICHTIDENTIFIKATION)

- **Art. 20 I GG:**
 - Politische Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen („von unten nach oben“)
- **Art. 21 GG iVm Art. 3 I GG:**
 - Recht der politischen Parteien auf strikte Chancengleichheit bei der politischen Willensbildung
- **Art. 5 I 2 GG:**
 - Neutralität des Staates im publizistischen Wettbewerb der Medien
- **Art. 3 I GG:**
 - Recht des Bürgers auf strikte Chancengleichheit bei der politischen Willensbildung

ÖFFENTLICHKEITSARBEIT STAATLICHER STELLEN

▪ Funktion:

- Informationsbedürfnis der Bevölkerung
- Identifikation des Bürgers mit dem Staat

▪ Adressaten des Neutralitätsgebots:

- **Parteien:** (-), sie wurzeln im gesellschaftlichen Boden
- **Fraktionen:** (-), aufgrund ihrer Stellung und Funktion
- **Abgeordnete:** (-), aufgrund ihrer Stellung und Funktion
- **BPräs:** Verneinend BVerfGE, 136, 323, 334 Rn. 30 – NPD „Spinner“;
Begründung:
 - Im Gegensatz zur BReg hat der BPräs deutlich geringere öffentliche Ressourcen; überzeugend?
 - Im Gegensatz zur BReg befindet sich der BPräs nicht im politischen Wettbewerb mit den (anderen) Parteien; überzeugend?
 - Grenze: „Schmähkritik“; überzeugend?
- **BReg (LReg) und ihre Mitglieder:** (+), vgl. BVerfGE 138, 102, 113 Rn. 38 ff. und 116 Rn. 49

ÖFFENTLICHKEITSARBEIT STAATLICHER STELLEN

- Abgrenzung zulässiger Öffentlichkeitsarbeit der BReg von unzulässiger Wahlwerbung (Verletzung des Neutralitätsgebots):
 - Inhalt, äußere Form und Aufmachung von Anzeigen und Druckschriften
 - Zeitpunkt: Je näher der Wahltermin rückt, desto größere Zurückhaltung ist geboten. In der „heißen Phase“ des Wahlkampfes gilt das „Gebot äußerster Zurückhaltung“. Anknüpfungspunkt: Festsetzung des Wahltages durch BPräs gem. § 16 BWahlG.
 - Bei Mitgliedern der BReg (LReg) ist zwischen der Wahrnehmung von **Staats- und Parteifunktionen zu differenzieren** (BVerfGE 138, 102, 117 ff. Rn. 53 ff.):
 - Inanspruchnahme öffentlicher Ressourcen?
 - Bezugnahme auf öffentliches Amt (Verwendung von Staatssymbolen, Hoheitszeichen, Amtsräumen etc.)?

MENSCHENRECHTLICHE WURZEL DES DEMOKRATIEPRINZIPS

- Das Demokratieprinzip (wichtig für Art. 21 II und III GG) verlangt die „Möglichkeit gleichberechtigter Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger am Prozess der politischen Willensbildung ... Die demokratischen Postulate der Freiheit und Gleichheit erfordern Möglichkeiten gleichberechtigter Mitwirkung aller Bürgerinnen und Bürger“ (BVerfG, NJW 2024, 645, 652 Rn. 212; st. Rspr.):
 - S. aber: Differenzierung zwischen Deutschen- und Menschenrechten wie Art. 8 I und Art. 9 I GG
 - S. aber: Wahlrecht gilt nur für Bürgerinnen und Bürger mit deutscher Staatsangehörigkeit
 - Fazit: Das Prinzip gleichberechtigter Teilnahme am Prozess der politischen Willensbildung gilt nach Maßgabe des StAG, das in den Grenzen des Art. 16 GG im Wesentlichen zur freien Disposition des (einfachen) Gesetzgebers steht.

VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN DES RECHTSSTAATSPRINZIPS

- Keine ausdrückliche Regelung des Rechtsstaatsprinzips auf Bundesebene (für die Länder vgl. Art. 28 I 1 GG)
- Der Charakter des Rechtsstaatsprinzips als Verfassungsprinzip ergibt sich jedoch aus der Gesamtschau mehrerer Verfassungsbestimmungen
 - vgl. Art. 20 II 2, Art. 20 III, Art. 1 III, Art. 19 IV, Art. 23 I 1, Art. 28 I 1 GG

GEWALTENTEILUNGSPRINZIP

- **Verfassungsrechtliche Grundlage:**
 - Art. 20 II 2 GG: „besondere“ = gesonderte



- **Funktion des Gewaltenteilungsprinzips:**
Verhinderung des staatlichen Machtmissbrauchs im Interesse der Freiheit der Bürger

GEWALTENTEILUNGSPRINZIP

- **Mittel:**
 - Teilung der Ausübung der Staatsgewalt:
 - a) Organisatorische Gewaltenteilung
 - b) Funktionelle Gewaltenteilung
 - c) Personelle Gewaltenteilung (Inkompatibilität)

GEWALTENTEILUNGSPRINZIP

■ Mittel:

- „Gegenseitige Kontrolle, Hemmung und Mäßigung“ der Gewalten durch „Verschränkungen der Gewalten“:
 - a) Parlamentarische Verantwortung der Regierung gegenüber dem Parlament
 - b) Gesetzesbindung der Exekutive und Judikative
 - c) Kontrolle der Gesetze und der Verwaltung durch die Gerichte
 - d) Grenze: Sicherung eines „Kernbereichs“ der Gewalten
- Vgl. BVerfGE 95, 1 [15]

GEWALTENTEILUNGSPRINZIP UND STRAFRECHTLICH RELEVANTE HOHEITSAKTE

- **Begnadigung:** Erlass der Vollstreckung einer rechtskräftigen Strafe (Einzelfall)
 - **zulässig** (vgl. Art. 60 II GG).
- **Amnestie:** Straffreiheit für bestimmte Straftaten oder für Straftaten innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens (Vielzahl von Fällen)
 - **zulässig**.
- **Abolition:** Niederschlag eines bestimmten Strafverfahrens durch Staatsoberhaupt, Regierung oder Parlament
 - **unzulässig**
- **Kassation:** Aufhebung eines bestimmten Urteils
 - **Unzulässig** (gilt das auch bei einer Aufhebung einer Vielzahl von Urteilen durch Gesetzgeber? Oder wie bei Amnestie?)

GESETZMÄßIGKEIT DER VERWALTUNG

- **Vorrang des Gesetzes:**
 - Kein Verstoß der Verwaltung gegen das Gesetz
- **Vorbehalt des Gesetzes:**
 - Kein Handeln der Verwaltung ohne Gesetz

VORRANG DES GESETZES

- **Inhalt:** Kein Verstoß gegen das Gesetz
- **Verfassungsrechtliche Grundlagen:**
 - Grundrechtsbindung der Verwaltung (Art. 1 III GG)
 - Gesetzesbindung der Verwaltung (Art. 20 III GG) – „Gesetz und Recht“:
 - a) Formelle Gesetze
 - b) Verordnungen, Satzungen („materielle Gesetze“)
 - c) Gewohnheitsrecht
 - d) Bindung an Verwaltungsvorschriften („Binnenrecht“ der Verwaltung) folgt nicht aus Art. 20 III GG, sondern aus dem Prinzip demokratischer Legitimation (Art. 20 I, II 1 GG), das eine hierarchische Aufbau- und Ablauforganisation der Verwaltung erfordert
- Keine Verwerfungskompetenz der Verwaltung

VORBEHALT DES GESETZES

- **Inhalt:** Kein Handeln ohne Gesetz
- **Verfassungsrechtliche Grundlagen:**
 - Gesetzesvorbehalt der Grundrechte (vgl. nur Art. 5 II oder Art. 12 I 2 GG): Grundrechtlicher Gesetzesvorbehalt als Konkretisierung des (allgemeinen) Vorbehaltes des Gesetzes
 - Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip:
 - a) **Rechtsstaatsprinzip:** Vorhersehbarkeit, Berechenbarkeit und Messbarkeit des Verwaltungshandelns
 - b) **Demokratieprinzip:** Alle „wesentlichen Entscheidungen“ bedürfen eines Rechtssatzes durch das unmittelbar demokratisch legitimierte Parlament (Parlamentenvorbehalt)

REICHWEITE DES VORBEHALTES DES GESETZES

- **Eingriffsverwaltung:**
 - Eingriffe in „Freiheit und Eigentum“, also in (Grund-)Rechte des Einzelnen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage
- **Leistungsverwaltung (Daseinsvorsorge, Subventionsrecht etc.):**
 - Bereitstellung der Mittel im Haushaltsplan (Haushaltsgesetz, vgl. Art. 110 II 1 GG) reicht aus (h.M.)
- **Gesetzesvorbehalt (Parlamentarvorbehalt) wegen (Grundrechts-)Wesentlichkeit**

WESENTLICHKEITSTHEORIE DES BVERFG

- **Verfassungsrechtliche Grundlage:** Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip
- Ungeachtet des Vorliegens eines Grundrechtseingriffs bedürfen alle „**wesentlichen Entscheidungen**“ der Legitimation durch ein förmliches (Parlaments-)Gesetz.
- „**Wesentlich**“: Für die Verwirklichung von Grundrechten wichtige Fragen.
- **Folge:**
 - Parlamentarische Leitentscheidung
 - Delegationsverbot
- **Ausnahme:** Entscheidung durch Exekutive (Rechts-VO etc.) sub specie „dynamischen Grundrechtsschutzes“. Ungeklärt: Zustimmung- bzw. Genehmigungsvorbehalt zugunsten des Parlaments?

ZWEI ANWENDUNGSTUFEN DER WESENTLICHKEITSTHEORIE

- Vorbehalt des Gesetzes („**Ob**“ der Regelung)
- Regelungsdichte („**Wie**“ der Regelung): Je wesentlicher die Fragen sind, desto intensiver muss die Regelung sein; Beispiel Schulwesen:
 - Festlegung wesentlicher Ausbildungsziele
 - Festlegung wesentlicher Unterrichtsinhalte, insbesondere Sexualerziehung (vgl. BVerfGE 47, 46 [48])

GRUNDSATZ DER VERHÄLTNISSMÄßIGKEIT

- Zulässiges Ziel?
- Eignung:
 - Taugliches Mittel zur Erreichung des Ziels?
- Erforderlichkeit:
 - Milderes Mittel zur Erreichung des Ziels?
- Zumutbarkeit (Verhältnismäßigkeit i.e.S.):
 - Stehen Mittel und Zweck in einem angemessenen Verhältnis zueinander?

Merkformel: EiErZu.

ANWENDUNGSFEHLER

- Verhältnis zwischen Staat und Bürger: Hoheitliche Eingriffe in (Grund-)Rechte des einzelnen
- Verhältnis zwischen Hoheitsträgern?
 - Eingriffe in Art. 28 II GG: unstreitig
 - Im übrigen nach h.M. keine Geltung zwischen Hoheitsträgern; vgl. zum Bund-Länder-Verhältnis BVerfGE 81, 310 [338]
- Unionsrecht:
 - Verhältnis Union-Bürger (vgl. Art. 52 I 1, 2 GRC)
 - Verhältnis Union-Mitgliedstaaten (Art. 5 I 2, IV EUV)

RÜCKWIRKUNGSVERBOT VON GESETZEN

- **Art. 103 II GG (vgl. § 1 StGB):** Verbot rückwirkender Strafgesetze:
 - Strafbarkeit (nullum crimen sine lege)
 - Strafandrohung (nulla poena sine lege)

- **Folge:**
 - Förmliches Gesetz (Parlamentsvorbehalt)
 - Hinreichende Bestimmtheit
 - Absolute Wirkung des Rückwirkungsverbots: Vertrauen des Bürgers im Hinblick auf Strafbarkeit und Höhe der Strafe

- Zum Problem der Strafbarkeit von Mitgliedern des Nationalen Verteidigungsrates der DDR und von Angehörigen der DDR-Grenztruppen („**Mauerschützen**“):
 - vgl. BVerfGE 95, 96 [130-133]

RECHTSSTAATLICHES RÜCKWIRKUNGSVERBOT

Echte (retroaktive) Rückwirkung

= „Rückbewirkung von Rechtsfolgen“

- Gesetz betrifft in der Vergangenheit liegende, abgeschlossene Tatbestände



Grundsätzlich unzulässig

Ausnahmsweise zulässig:

- „Damit rechnen müssen“
- Unklare, verworrene Rechtslage
- Nichtigte Norm
- Zwingende Gründe des Allgemeinwohls

Unechte (retrospektive) Rückwirkung

= „tatbestandliche Rückanknüpfung“

- Gesetz betrifft in der Vergangenheit begonnene, aber noch nicht abgeschlossene Tatbestände



Grundsätzlich zulässig

Aber:

- Beachtung des Vertrauensschutzes
- Ggf. Übergangsregelungen erforderlich

Prüfungsmaßstab: Grundrecht i.V.m. Rechtsstaatsprinzip (Vertrauensschutz)

SOZIALSTAATSPRINZIP

- Kein unverbindlicher Programmsatz, sondern verfassungsrechtliches Fundamentalprinzip
- **Inhalt:**
 - Soziale Gerechtigkeit
 - Soziale Sicherheit (Sicherung des Existenzminimums für ein menschenwürdiges Leben)
- **Adressat:**
 - Sämtliche drei Gewalten (Legislative, Exekutive, Judikative).
 - In erster Linie fällt indes dem Gesetzgeber die Aufgabe zu, das Sozialstaatsprinzip zu konkretisieren (Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers).

BUNDESSTAATSPRINZIP

Aufteilung der Staatsgewalt auf Zentralstaat und Gliedstaaten



Abgrenzung:

- **Einheitsstaat**
 - Nur Zentralstaat besitzt Staatsqualität (Staatsvolk, Staatsgebiet, Staatsgewalt), nicht aber dessen Untergliederungen; diese besitzen keine „Kompetenz-Kompetenz“.
- **Staatenbund** (Bsp.: Deutscher Bund [1815–1866])
 - Völkerrechtlicher Zusammenschluss von Staaten, dessen Organe Staatsgewalt lediglich nach außen ausüben; Austrittsrecht im Gegensatz zum Bundesstaat
- **Supranationale Einrichtungen**
 - Europäische Union („Staatenverbund“) besitzt keine Staatsqualität, weil ihre Hoheitsrechte nicht originärer, sondern abgeleiteter Natur sind (keine „Kompetenz-Kompetenz“, sondern „Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung“, vgl. Art. 5 I 1 EUV).

TRENNUNGSPRINZIP

- Selbstständige und eigenverantwortliche Aufgabenerledigung als föderaler Regelfall

AUFGABENVERTEILUNG ZWISCHEN BUND UND LÄNDERN

- Art. 30 GG (Grundregel)
- Art. 70 GG (Grundregel für die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen; vgl. später)

BUNDESRECHT BRICHT LANDESRECHT (ART. 31 GG)

- Art. 31 GG als Kollisionsnorm: Nichtigkeit als Rechtsfolge
- Bundesrecht: Rechtsnormen jedweder Rangstufe:
 - GG
 - Parlagamentsgesetze
 - Verordnungen, Satzungen
- Bundesrecht und Landesrecht müssen für sich genommen verfassungskonform sein.
- Bundesrecht bricht – entgegenstehendes – Landesrecht; inhaltsgleiches Landesrecht bleibt wirksam (h.M.); Art. 142 GG als Konkretisierung dieses Grundsatzes
- **Ausnahme:** Art. 141 GG („Bremer Klausel“)

GEBOT ZU BUNDESFREUNDLICHEM VERHALTEN (BUNDESTREUE)

- **Grundlage:** Bundesstaatsprinzip des Art. 20 I GG, verfassungsrechtliches Gewohnheitsrecht
- **Inhalt:** Verpflichtung zum Zusammenwirken, um die bundesstaatliche Ordnung zu erhalten und zu fördern. Das Prinzip der Bundestreue begründet keine selbständigen Rechte und Pflichten zwischen Bund und Ländern. Es setzt ein bestehendes Rechtsverhältnis voraus und fungiert als Kompetenzausübungsschranke:
 - Gegenseitige Rücksichtnahme
 - Mitwirkungs-, Informations- und Beratungspflichten
 - Bundeszwang (Art. 37 GG) als letztes Mittel
- **Adressaten:**
 - Bund-Länder-Verhältnis
 - Länder-Länder-Verhältnis

KOOPERATIVER FÖDERALISMUS

- **Zusammenwirken von Bund und Ländern**
 - Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a ff. GG)
 - Sonstige Vereinbarungen und Betätigungen

- **Zusammenwirken von Ländern**
 - Gemeinschaftseinrichtungen (ZVS, ZDF etc.):
 - a) Keine Preisgabe der Länderstaatlichkeit
 - b) Sachlicher Grund für Verlust der eigenständigen Aufgabenerledigung (Eigenart der Sachaufgabe)
 - Zum Problem der gebietsübergreifenden wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen

VERTEILUNG DER GESETZGEBUNGSKOMPETENZEN

Grundsätze

- Jeder Bundesstaat steht vor der Aufgabe, die Gesetzgebungskompetenzen zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten abzugrenzen. Den Art. 70 ff. GG liegt eine (allein) sachgebietsbezogene Abgrenzung zugrunde (anders das Verhältnis der EU zu den Mitgliedstaaten).
- Art. 70 GG konkretisiert für den Bereich der Gesetzgebungskompetenz die Grundregel des Art. 30 GG: Soweit das GG dem Bund keine Gesetzgebungskompetenzen zuweist, liegen diese gem. Art. 70 GG bei den Ländern.

VERTEILUNG DER GESETZGEBUNGSKOMPETENZEN

Grundsätze

- Kompetenzen sind – vorbehaltlich abweichender Regelung im GG (vgl. Art. 71, 72 II GG) – nicht disponibel.
- **„Verbot der Doppelzuständigkeit“:**

VERTEILUNG DER GESETZGEBUNGSKOMPETENZEN

Grundsätze

- „Verbot der Doppelzuständigkeit“:
 - Die Gesetzgebungskompetenz für eine bestimmte Materie kann entweder nur beim Bund oder nur bei den Ländern liegen.
 - Sofern eine Regelung Gesetzgebungskompetenzen des Bundes als auch der Länder betrifft, ist eine Abgrenzung nach folgenden Gesichtspunkten vorzunehmen:
 - Überwiegender Sachzusammenhang (Schwerpunkt der Regelung)
 - Spezialität
 - Historische Zuordnung
 - Vermutung zugunsten der Länderzuständigkeit
- **Problem:** Materiell-rechtliche Gehalte von Kompetenznormen?

GESETZGEBUNGSKOMPETENZEN DES BUNDES

- **Ausschließliche** Gesetzgebungskompetenz
- Gesetzgebungskompetenz **kraft Sonderzuweisung**
- **Konkurrierende** Gesetzgebungskompetenz
- Rahmengesetzgebungskompetenz (entfallen durch Verfassungsreform 2006; Beachte: Art. 125b GG)

GESETZGEBUNGSKOMPETENZEN DES BUNDES

- Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen:
 - **Kompetenz kraft Sachzusammenhangs**
(im Hinblick auf ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen)
 - **Annexkompetenz**
(im Hinblick auf ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen)
 - **Kompetenz kraft Natur der Sache**
(ungeschriebene ausschließliche Gesetzgebungskompetenz)

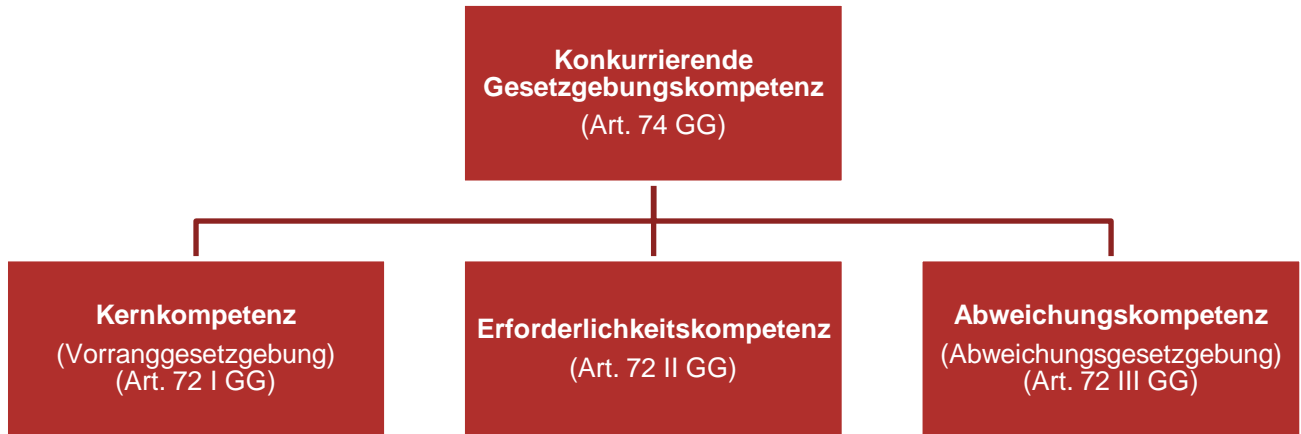
AUSSCHLIEßLICHE GESETZGEBUNGSKOMPETENZ DES BUNDES

- **Grundlage:** Art. 71, 73 GG
- **Voraussetzung:**
 - Zuordnung des Regelungsgegenstandes des betreffenden Gesetzes zu einer in Art. 73 GG geregelten Materie;
 - ist eine Materie im Sinne des Art. 73 GG einschlägig, besitzt der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz nach Art. 71, 73 GG
 - ➔ einstufige Prüfungsfolge

GESETZGEBUNGSKOMPETENZ DES BUNDES KRAFT SONDERZUWEISUNG

- **Beispiele:** Art. 21 V, Art. 38 III GG
- **Unterfall der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz?**
 - Dagegen spricht, dass Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung nach Art. 71 GG delegiert werden können („wenn und soweit...“), während eine solche Delegationsmöglichkeit in den Fällen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes kraft Sonderzuweisung nicht besteht.

KONKURRIERENDE GESETZGEBUNGSKOMPETENZ DES BUNDES



KONKURRIERENDE GESETZGEBUNGSKOMPETENZ DES BUNDES

- **Art. 74 I iVm Art. 72 I und II GG** begründen eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes
- **Art. 72 III GG** erhält den Ländern ihre Gesetzgebungskompetenz
 - Weist dem Bund **keine** nicht bereits bestehende Kompetenz zu (dies erfolgt durch Art. 72 I, II GG)
 - **Keine Kompetenzzuweisungsnorm!**
 - Erhält den Ländern Gesetzgebungskompetenz
 - „solange und soweit“ (Art. 72 I GG) weicht der Lex-Posterior-Regel
 - **Länderkompetenzerhaltungsnorm!**

KERNKOMPETENZ (ART. 74 IVM ART. 72 I GG)

- Grundlage: Art. 74 I iVm Art. 72 I GG
- Prüfung:
 1. Sachgebiet des Art. 74 I GG einschlägig
 2. Kein Sachgebiet, das unter Art. 72 II GG fällt
- Rechtsfolge:
 - Bund hat die Gesetzgebungskompetenz
 - „Solange und soweit“ er sie gebraucht, haben die Länder die Gesetzgebungskompetenz verloren
 - Ausnahme: Art. 72 III GG
- **Beachte**: Art. 125a GG (Fortgeltung von Bundesrecht)

ERFORDERLICHKEITSKOMPETENZ (ART. 74 IVM ART. 72 II GG)

- Grundlage: Art. 74 I, 72 II GG
- **Zwei Voraussetzungen:**
 1. Zuordnung des Regelungsgegenstandes des betreffenden Gesetzes zu (mindestens) einer in Art. 74 GG geregelten Materie; wichtig (für die praktische Fallbearbeitung) ist vor allem Art. 74 I **Nr. 11** GG: „Recht der Wirtschaft“ \cong „Alle das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen“
 - Ein Gesetz (Regelungsgegenstand) kann auch auf **mehrere Sachgebiete** i.S.d. Art. 74 I GG gestützt werden.

ERFORDERLICHKEITSKOMPETENZ (ART. 74 IVM ART. 72 II GG)

2. In den Fällen des Art. 74 I Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25, 26 GG „Erforderlichkeit“ einer bundesgesetzlichen Regelung iSd. Art. 72 II GG:

Beachte Art. 125a II 1 GG: Für Neuregelungen gilt Art. 72 II GG nicht, soweit die Änderung die wesentlichen Elemente der Altregelungen unberührt lässt und keine grundlegende Neukonzeption enthält. Art. 125a II 1 GG legitimiert jedoch nicht zur sachlichen Erweiterung!

- Früher Bedürfnisklausel: Nur begrenzte Justitiabilität durch Einräumung eines umfassenden Beurteilungsspielraumes → keine effektive Schranke für Inanspruchnahme konkurrierender Gesetzgebungskompetenz durch den Bund („Motor der Vereinheitlichung“).

ERFORDERLICHKEITSKOMPETENZ (ART. 74 IVM ART. 72 II GG)

- Grundlegend zu der – im Zuge der Verfassungsreform 1994 in das GG aufgenommenen – Erforderlichkeitsklausel BVerfGE 106, 62, 135 ff.:
 - a) (Im Gegensatz zur früheren Bedürfnisklausel) Kein Beurteilungsspielraum → umfassende Justiziabilität durch das BVerfG. **Argumente:**
 - Entstehungsgeschichte: Schutz der Länder vor „Auszehrung ihrer Gesetzgebungskompetenzen“ verlangt eine effektive Überprüfung der „Erforderlichkeit“ durch das BVerfG.

ERFORDERLICHKEITSKOMPETENZ (ART. 74 IVM ART. 72 II GG)

- Systematik: Sonst Leerlaufen des – im Zuge der Verfassungsreform 1994 neu in das GG eingefügten – eigenständigen verfassungsgerichtlichen Verfahrens nach Art. 93 I Nr. 2a GG.
- b) Drei Schutzziele iSd. Art. 72 II GG als Voraussetzung zulässiger Bundesgesetzgebung:
 - „Gleichwertigkeit“ der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet
 - Wahrung der „Rechtseinheit“
 - Wahrung der „Wirtschaftseinheit“

ERFORDERLICHKEITSKOMPETENZ (ART. 74 IVM ART. 72 II GG)

- c) „Gleichwertigkeit“ der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet:
- „Gleichwertigkeit“ bedeutet nicht „Einheitlichkeit“.

Argumente:

- Entstehungsgeschichte: Ersetzung der früheren „Einheitlichkeit“ durch „Gleichwertigkeit“ im Zuge der Verfassungsreform 1994
- Wortlaut

ERFORDERLICHKEITSKOMPETENZ (ART. 74 IVM ART. 72 II GG)

- „Gleichwertigkeit“ bedeutet auch nicht „Verbesserung“ der Lebensverhältnisse. **Argument:**
 - Art. 91a GG
- „Gleichwertigkeit“ ist erst dann bedroht, wenn sich Lebensverhältnisse in erheblicher Weise auseinander entwickeln oder sich eine solche Entwicklung konkret abzeichnet.

ERFORDERLICHKEITSKOMPETENZ (ART. 74 IVM ART. 72 II GG)

- d) Wahrung der „Rechts-“ oder „Wirtschaftseinheit“ betrifft unmittelbar die institutionellen Voraussetzungen des Bundesstaates und erst mittelbar die Lebensverhältnisse der Bürger.
- e) Wahrung der „Rechtseinheit“:
 - Rechtsunterschiedlichkeit bildet den bundesstaatlichen Normalfall und ist daher grundsätzlich hinzunehmen.
 - Ausnahme: Rechtszersplitterung bedroht die Funktionsfähigkeit der Rechtsgemeinschaft

ERFORDERLICHKEITSKOMPETENZ (ART. 74 IVM ART. 72 II GG)

- f) Wahrung der „Wirtschaftseinheit“:
- Abgrenzung zum Schutzziel der Wahrung der „Rechtseinheit“:
 - Schnittmenge beider Schutzzwecke, gleichwohl unterschiedliche Schwerpunkte
 - Schwerpunkt des Schutzziels der Wahrung der „Wirtschaftseinheit“: Bedrohliche oder unzumutbare Auswirkungen einer Rechtsvielfalt für die Wirtschaft
 - Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraumes Deutschland bedroht: Partikuläre Landesregelungen oder Untätigkeit der Länder führen zu erheblichen Nachteilen für die Gesamtwirtschaft

ERFORDERLICHKEITSKOMPETENZ (ART. 74 IVM ART. 72 II GG)

- Vorrang der Ländergesetzgebung bei Verwirklichung der Schutzziele des Art. 72 II GG
 - Bei (bereits erfolgter bzw. unmittelbar bevorstehender) Selbstkoordination – etwa durch StV – aller Länder fehlt es an der „Erforderlichkeit“
- Bei fehlender Selbstkoordinierung der Länder:
 - Umfassende Ermittlung und Darlegung des Tatsachenmaterials zur Begründung der „Erforderlichkeit“ durch Bundesgesetzgeber
 - Prognosespielraum bei Feststellung künftiger Entwicklungen, Umfang des Prognosespielraumes hängt von den Besonderheiten des Einzelfalles ab

ERFORDERLICHKEITSKOMPETENZ (ART. 74 IVM ART. 72 II GG)

- Zusammenfassung:
 - **Zweistufige** Prüfungsfolge:
 - 1. Sachgebiet** iSd. **Art. 74 I GG** einschlägig?
 - 2. Erforderlichkeit** iSd. **Art. 72 II GG** gegeben?
(Aber beachte Art. 125a II 1 GG)
 - **Merke:** Prüfungsfolge einhalten: Niemals konkurrierende Bundeskompetenz ausschließlich mit der „Erforderlichkeit“ iSd. Art. 72 II GG begründen (Ausnahme: Art. 105 II GG); und niemals zweite (Erforderlichkeit) vor erster Voraussetzung (Sachgebiet) prüfen!

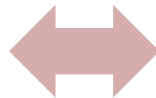
ERFORDERLICHKEITSKOMPETENZ (ART. 74 IVM ART. 72 II GG)

- Wegfall der Erforderlichkeit
 - Sog. Rückfallklausel: Bundesgesetz kann bestimmen, dass Regelung durch Landesgesetz ersetzt werden kann (Art. 72 IV GG)
 - Ersetzung der bundesgesetzlichen Rückfallklausel durch BVerfG (Art. 93 II GG)
- Rückfallklausel für Gesetze die unter der Bedürfnisklausel entstanden (Art 125a II GG)

SPERRWIRKUNG DES ART. 72 I GG

- Gilt für die Kernkompetenz (Art. 72 I GG) und für die Erforderlichkeitskompetenz (Art. 72 II GG)
- Im Rahmen des Art. 72 I GG zu unterscheiden:

**Zeitliche
Sperrwirkung
(Solange)**



**Sachliche
Sperrwirkung
(Soweit)**

SPERRWIRKUNG DES ART. 72 I GG

- **Zeitliche Sperrwirkung** („solange“):
 - **Anfang:** Seit der Verfassungsreform 1994 heißt es nicht mehr „Gebrauch macht“, sondern „Gebrauch gemacht hat“
 - Zeitpunkt der Verkündung (vgl. Art. 82 GG) maßgebend (str.).
Problem: Sperrwirkung aus dem Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens (Art. 20 I GG)?
 - **Ende:** Die Sperrwirkung endet mit der Aufhebung des Bundesgesetzes.

SPERRWIRKUNG DES ART. 72 I GG

- **Sachliche Sperrwirkung („soweit“):**
 - Liegt eine abschließende Regelung oder nur eine Teilregelung des Bundesgesetzgebers vor?
Vgl. etwa Art. 55 ff. EGBGB
 - Auch in einem absichtsvollen Unterlassen kann ein Gebrauchmachen von einer Bundeskompetenz liegen
(BVerfGE 98, 265 [300])

- Rechtsfolge bei Verstoß gegen die Sperrwirkung:
 - Nichtigkeit wegen Verstoßes gegen Art. 72 I GG

SPERRWIRKUNG DES ART. 72 I GG

- Macht der Bund erst nach Inkrafttreten einer landesrechtlichen Regelung von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch, liegt zwar kein Verstoß gegen Art. 72 I GG vor; gleichwohl wird das zunächst gültige Landesrecht aufgrund der Kollisionsnorm des Art. 31 GG im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bundesrechts unwirksam.

ABWEICHUNGSKOMPETENZ (ART. 72 III GG)

- Begründet **keine** Gesetzgebungskompetenz des Bundes, sondern erhält den Ländern das Recht zur Gesetzgebung.
- Thematisch: Hochschulzulassung und Umweltschutz
- Durchbrechung der Sperrwirkung des Art. 72 I GG
- Einführung der **Lex-posterior-Regel**
 - *Lex posterior derogat legi priori*
 - Modifiziert die Grundregel des Art. 31 GG (Bundesrecht bricht Landesrecht)
- Verkürzt den Anwendungsfall der Rückfallklauseln (Art. 125a II und 72 IV GG)

ABWEICHUNGSKOMPETENZ (ART. 72 III GG)

- Bundesgesetze treten frühestens **sechs Monate** nach Verkündung in Kraft (S. 2)
 - Zweck: Soll Zeit für Ländergesetzgebung sichern
 - Ausnahme mit Zustimmung des BRat möglich (insbesondere zur fristgerechten Umsetzung von Europarecht)
- **Anwendungsvorrang** (S. 3)
 - „geht ... vor“
 - Abzugrenzen vom **Geltungsvorrang**
 - Ausnahme zu Art. 31 GG (Bundesrecht bricht Landesrecht)
- Übergangsfragen (Art. 125b I GG)

BUNDESKOMPETENZ KRAFT SACHZUSAMMENHANGES UND ANNEXKOMPETENZ

- Die Kompetenz kraft Sachzusammenhangs und die Annexkompetenz sind **ungeschriebene** Gesetzgebungskompetenzen des Bundes.
- Die Konnexität kann im Hinblick auf Gegenstände sowohl der **ausschließlichen** als auch der **konkurrierenden** Gesetzgebungskompetenz des Bundes bestehen.

BUNDESKOMPETENZ KRAFT SACHZUSAMMENHANGES UND ANNEXKOMPETENZ

- **Bundeskompetenz kraft Sachzusammenhangs:**
 - Eine dem Bund ausdrücklich zugewiesene Materie kann verständigerweise nicht geregelt werden, wenn nicht eine nicht ausdrücklich zugewiesene Materie mit geregelt wird, wenn also ein Übergreifen auf die nicht ausdrücklich geregelte Materie **unerlässliche Voraussetzung** für die Regelung der ausdrücklich zugewiesenen Materie ist
 - Vgl. etwa BVerfGE 98, 265 (303 ff.): Regelung des ärztlichen Berufsrechts zur Verwirklichung des Schutzkonzepts im Rahmen des § 218 StGB.

BUNDESKOMPETENZ KRAFT SACHZUSAMMENHANGES UND ANNEXKOMPETENZ

■ Annexkompetenz:

- Anders als bei der Bundeskompetenz kraft Sachzusammenhangs geht es insoweit nicht um einen Übergriff um eine andere, ausdrücklich nicht zugewiesene Materie, sondern um eine Ausweitung einer zugeteilten Kompetenz; die Vertiefung erstreckt sich auf die Stadien der **Vorbereitung** und **Durchführung**

(Beispiele: Verwaltungsgebühren als Annex der betreffenden Sachmaterie; Bundeswehrhochschule als Annex des Sachgebiets Bundeswehr [Art. 73 Nr. 1 GG]; nicht hingegen: Organisations- und Verfahrensregelungen, da Art. 83 ff. GG insoweit *leges speciales* [h.M., vgl. noch unten Folien 119 f.]

BUNDESKOMPETENZ KRAFT SACHZUSAMMENHANGES UND ANNEXKOMPETENZ

■ Merkformel:

- Die **Annexkompetenz** geht in die „**Tiefe**“
(=innerhalb derselben Sachmaterie),
- **Kompetenz kraft Sachzusammenhangs** geht in die „**Breite**“
(=Übergriff auf eine andere Materie, deren Beackering zur
Regelung der ausdrücklich zugewiesenen Materie
unerlässliche Voraussetzung ist).

BUNDESKOMPETENZ KRAFT NATUR DER SACHE

- **Begriff:** Ureigene Bundesangelegenheiten, die der partikularen Gesetzgebungskompetenz der Länder von vornherein entrückt sind → Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz des Bundes

- **Beispiele:**
 - Festlegung von Bundessymbolen (BVerfGE 3, 407 [422])
 - Regelung wiedervereinigungsbedingter Fragen (BVerfGE 93, 243 [248 f.])
 - Demgegenüber folgt aus der Überregionalität von Lebenssachverhalten noch keine Kompetenz kraft Natur der Sache (vgl. BVerfGE 12, 205 [251] - bundesweiter Rundfunk; 98, 218 [249 f.] - Rechtschreibereform).

VERWEISUNG ALS MITTEL DER GESETZGEBUNGSTECHNIK

- **Verweisung:** Entlastung eines Gesetzestextes einer Norm durch Verweis auf eine andere Norm
 - Statische Verweisung: Verweis auf ein Gesetz in einer bestimmten, datumsmäßig festgelegten Fassung
 - Dynamische Verweisung: Verweis auf ein Gesetz in seiner jeweiligen Fassung oder auf ein künftiges Gesetz

- **Verfassungsrechtliche Maßstäbe:**
(vgl. BVerfGE 47, 285, [312]; 78, 32 [36]):
 - Rechtsstaatsprinzip? M.E. kein rechtsstaatliches Problem
 - Bundesstaatsprinzip
 - Demokratieprinzip

VERWEISUNG ALS MITTEL DER GESETZGEBUNGSTECHNIK

- **Verfassungsrechtliche Zulässigkeit:**
 - Bei Identität des Gesetzgebers: (+)
 - Bei fehlender Identität des Gesetzgebers:
 - *Statische* Verweisung: (+)
 - *Dynamische* Verweisung: ?, wohl (-)

GESETZGEBUNGSVERFAHREN (ART. 76 FF. GG)

- **Gesetzgebungsverfahren (Struktur):**
 - Einleitungsverfahren (Gesetzesinitiative), Art. 76 GG
 - Hauptverfahren (Art. 77 f. GG)
 - *[Abschlussverfahren (Art. 82 GG)]*
 - Untergliederungspunkt des Gesetzgebungsverfahrens oder eigenständiger Prüfungspunkt „Form“?

GESETZGEBUNGSVERFAHREN (ART. 76 FF. GG)

■ Gesetzesinitiative (Art. 76 I GG):

- Bundesregierung (80% der Gesetzesentwürfe)
- Bundestag:
 - Nach § 76 GeschOBT müssen die Entwürfe entweder
 - von einer Fraktion oder
 - von mindestens 5% der Mitglieder des BT eingebracht werden, wobei die Mitglieder auch verschiedenen Fraktionen angehören können.
- Bundesrat

■ Hauptsacheverfahren (Art. 77 f. GG):

- Gesetzesbeschluss des BT (Art. 77 I 1 GG), vorher erfolgen 3 Lesungen (vgl. § § 78 ff. GeschOBT)
- Mitwirkungsbefugnisse des BR: Diese bestimmen sich danach, ob ein **Einspruchs-** oder **Zustimmungsgesetz** vorliegt:

GESETZGEBUNGSVERFAHREN (ART. 76 FF. GG)

a) Einspruchsgesetz:

Bei Einspruchsgesetzen kann der BR zwar das Gesetz vorübergehend blockieren, dauerhaft aber nicht verhindern:

- Anrufung des Vermittlungsausschusses (Art. 77 II GG)
 - Einlegung eines Einspruches (Art. 77 III GG):
 - Legt der BR keinen Einspruch ein, kommt das Gesetz zustande (Art. 78 GG)
 - Einspruch des BR mit **einfacher Mehrheit** → Zurückweisung durch BT mit absoluter Mehrheit (Art. 77 IV 1 GG)
 - Einspruch des BR mit **2/3-Mehrheit** → Zurückweisung durch BT mit doppelt qualifizierter Mehrheit, Art. 77 IV 2 GG (2/3 Stimmenmehrheit und absolute Mehrheit der Sitze)
- ➔ Kein echtes Vetorecht des BR bei Einspruchsgesetzen

GESETZGEBUNGSVERFAHREN (ART. 76 FF. GG)

a) Zustimmungsgesetz:

Zustimmungsgesetze kommen nur zustande, wenn der BR dem Gesetz ausdrücklich zustimmt:

- Anrufung des Vermittlungsausschusses (Art. 77 II GG)
- Zustimmung des BR (Art. 78 GG):
 - Nur bei Zustimmung des BR kommt das Gesetz zustande (Art. 78 GG). BR ist zur Beschlussfassung „in angemessener Frist“ verpflichtet (Art. 77 II a GG)
 - Bei (ausdrücklicher) Verweigerung oder (schlichter) fehlender Zustimmung liegt keine Zustimmung iSd. Art. 78 GG vor → Kein Zustandekommen des Gesetzes
 - Echtes Vetorecht des BR bei Einspruchsgesetzen

EINSPRUCHS- ODER ZUSTIMMUNGSGESETZ?

- Nach dem GG ist das Einspruchsgesetz der Regelfall.
- Zustimmungsgesetz nur, soweit dies im GG ausdrücklich bestimmt ist. Eine Analogiebildung oder eine Herleitung aus allgemeinen Grundsätzen (Bundesstaatsprinzip etc.) ist nicht möglich.
- Beispiele für Zustimmungsgesetze:
 - Art. 79 II GG (verfassungsändernde Gesetze)
 - Art. 23 I 2 GG (Übertragung von Hoheitsrechten auf EU)
 - Art. 16a II, III, Art. 29 VII, Art. 74 II, Art. 104a IV GG

EINSPRUCHS- ODER ZUSTIMMUNGSGESETZ?

- Der (für die praktische Fallbearbeitung) wichtigste Fall der Zustimmungsbedürftigkeit war Art. 84 I GG a.F.:
 - a) Führen die Länder Bundesgesetze aus, so regelten sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren. Sofern das Bundesgesetz selbst die Einrichtung der Behörden oder das Verwaltungsverfahren regelte, war es zustimmungsbedürftig (vgl. Art. 84 I GG a.F.).
 - b) „Errichtung der Behörden“: Schaffung von Behörden und Regelung ihrer Zuständigkeit

EINSPRUCHS- ODER ZUSTIMMUNGSGESETZ?

- c) „Verwaltungsverfahren“: Art und Weise, das „Wie“ des Verfahrens (weite Auslegung durch das BVerfG). Beispiele:
 - Antragserfordernisse
 - Form-, Frist- und Zustellungsbestimmungen
 - d) Folge: Die Mehrzahl der Bundesgesetze war zustimmungspflichtig und der BR diente als „Blockadeinstrument“ der Opposition
- Reduzierung der zustimmungspflichtigen Gesetze durch Neuregelung des Art. 84 I GG im Zuge der Verfassungsreform im Jahre 2006

REICHWEITE DER ZUSTIMMUNGSBEDÜRFTIGKEIT

- Nach **h.M.** (vgl. BVerfGE 55, 274 [326]) bedarf das gesamte Gesetz der Zustimmung, soweit nur eine Bestimmung zustimmungsbedürftig ist.
- Folge bei fehlender Zustimmung → Nichtigkeit des gesamten Gesetzes.
- **Argumente:**
 - Gesetz als gesetzgebungstechnische Einheit
 - BR übernehme für das gesamte Gesetz eine Verantwortung
 - Gesetzgeber hat aber die Möglichkeit zum Erlass eines „Rumpfgesetzes“ (sofern dies nicht willkürlich ist; str.)

REICHWEITE DER ZUSTIMMUNGSBEDÜRFTIGKEIT

- **A.A.:** Zustimmungsbedürftigkeit im Hinblick auf jede einzelne Regelung erforderlich
- Folge bei fehlender Zustimmung → Lediglich Teilnichtigkeit des gesamten Gesetzes.

ZUSTIMMUNGSBEDÜRFTIGKEIT BEI ÄNDERUNG VON ZUSTIMMUNGSGESETZEN

- **Unproblematisch** liegt die Zustimmungsbedürftigkeit in folgenden Fällen vor:
 - Enthält das Änderungsgesetz Regelungen, die ihrerseits zustimmungsbedürftig sind, ist das Änderungsgesetz zustimmungspflichtig.
 - Ändert das Änderungsgesetz Regelungen des Zustimmungsgesetzes, welche die Zustimmungsbedürftigkeit ausgelöst haben, so ist auch das Änderungsgesetz zustimmungspflichtig.

ZUSTIMMUNGSBEDÜRFTIGKEIT BEI ÄNDERUNG VON ZUSTIMMUNGSGESETZEN

- **Problematisch** sind jedoch die Fälle, in denen das Änderungsgesetz keine Regelungen enthält, welche die Zustimmung auslösen. Die h.M. (BVerfGE 37, 363 [379 ff.]) verneint in diesem Fall die Zustimmungsbedürftigkeit:
 - Kein erneuter Einbruch in das Landesreservat: Das GG sieht die Zustimmungsbedürftigkeit von Änderungsgesetzen nicht ausdrücklich vor. Maßgeblich ist allein, ob es für sich genommen zustimmungsbedürftige Regelungen enthält.

ZUSTIMMUNGSBEDÜRFTIGKEIT BEI ÄNDERUNG VON ZUSTIMMUNGSGESETZEN

- Zulässigkeit von Rumpfgesetzen
- Nach dem GG bildet die Zustimmungsbedürftigkeit einen Ausnahmetatbestand: Nach allgemeinen Grundsätzen sind Ausnahmetatbestände eng auszulegen.
- BR keine gleichwertige zweite Kammer
- **Ausnahme:** Zustimmungsbedürftigkeit, sofern die Änderungen den (nicht geänderten) zustimmungsbedürftigen Vorschriften „eine **wesentlich andere Bedeutung und Tragweite** verleihen“ (BVerfGE 37, 363 [383])

FOLGEN EINES RECHTSVERSTOßES GEGEN VERFAHRENSVORSCHRIFTEN

- Verstöße gegen Verfahrensbestimmungen führen nicht a priori zur Verfassungswidrigkeit des Gesetzes; dies ist nur unter zwei Voraussetzungen der Fall:
 - Verstoß gegen Verfahrensbestimmungen des GG (Gegensatz: Verstoß gegen GeschOBT).
 - Verstoß gegen **wesentliche** (zwingende) Verfahrensbestimmungen des GG (Gegensatz: Verstoß gegen bloße Ordnungsvorschriften).

FOLGEN EINES RECHTSVERSTOßES GEGEN VERFAHRENSVORSCHRIFTEN

- Verstöße gegen die GeschOBT führen regelmäßig nicht zur Verfassungswidrigkeit, weil diese als Parlamentsinnenrecht mit Satzungscharakter (vgl. Art. 40 I 2 GG) dem GG nachrangig ist. Etwas anderes gilt nur dann, wenn die GeschOBT zugleich verfassungsrechtliche Verfahrensvorschriften konkretisiert.
- Bei Verstößen gegen Verfahrensbestimmungen des GG ist zu differenzieren:
 - **Wesentliche** (zwingende) **Verfahrensvorschriften**
(Beispiele: Erforderliche Mehrheit im BT, Zustimmung des BR) → Verfassungswidrigkeit des Gesetzes
 - Bloße **Ordnungsvorschriften**
(Beispiel: Fristüberschreitung nach Art. 77 I 2 GG) → Verfassungsrechtliche Unbeachtlichkeit des Verstoßes

FORM (ART. 82 GG)

- **Ausfertigung:** Beurkundung, dass der Gesetzestext mit dem vom BT verabschiedeten Gesetzesinhalt übereinstimmt (Echtheit [Authentizität] des Inhalts)
- **Gegenzeichnung** durch den BKanz oder den zuständigen RessortMin
- **Verkündung** des Gesetzes im BGBl.

FORMELLE VERFASSUNGSMÄßIGKEIT VON BUNDESGESETZEN

I. Gesetzgebungskompetenz (-zuständigkeit) des Bundes

- Ausschließliche (Art. 71, 73 GG)
- Konkurrierende (Art. 74, 72 II GG),
- Kraft Sonderzuweisung (vgl. etwa Art. 21 V, Art. 38 III GG)
- Ungeschriebene:
 - Sachzusammenhang
 - Annex
 - Natur der Sache

FORMELLE VERFASSUNGSMÄßIGKEIT VON BUNDESGESETZEN

II. Gesetzgebungsverfahren

1. Einleitungsverfahren (Art. 76 GG)
2. Hauptverfahren (Art. 77 f. GG)
 - a) Gesetzesbeschluss
 - b) Ordnungsgemäße Beteiligung des BR:
 - Einspruchsgesetze (Regelfall nach GG): Zustimmung, kein Antrag nach Art. 77 II GG, kein Einspruch oder Einspruch durch BT zurückgewiesen (vgl. Art. 78 GG)
 - Zustimmungsgesetze (vgl. etwa Art. 84 I 3 und 6 GG): Zustimmung zwingend erforderlich

FORMELLE VERFASSUNGSMÄßIGKEIT VON BUNDESGESETZEN

3. Verfassungswidrigkeit nur unter zwei Voraussetzungen:
 - a) Verstoß gegen Verfahrensvorschriften des GG und nicht nur gegen GeschOBT
 - b) Verstoß gegen wesentliche (zwingende) Verfahrensbestimmungen des GG, nicht nur bloße Ordnungsvorschriften

III. Form

- Ausfertigung, Gegenzeichnung und Verkündung (Art. 82 GG)

VERFASSUNGSÄNDERNDE GESETZE (ART. 79 GG)

■ Formelle Voraussetzungen:

- Ausdrückliche Änderung (Art. 79 I 1 GG)
- Zustimmung des BR (Art. 79 II GG)
- Qualifizierte Mehrheit von **2/3 der Mitglieder des BT + 2/3 der Stimmen des BR** (Art. 79 II GG)

VERFASSUNGSÄNDERNDE GESETZE (ART. 79 GG)

▪ Materielle Voraussetzungen

(Ewigkeitsgarantie des Art. 79 III):

- Gegenstände:
 - a) Föderative Gliederung durch Länder mit eigener Staatsqualität
 - b) Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung
 - c) „Grundsätze“ des Art. 1 und (nicht: bis) 20 GG
- „Berührt“
- Art. 79 III GG ist der Verfassungsänderung entzogen

(BUNDES-)RECHTSVERORDNUNG

- **Grundlage:** Art. 80 GG; für LandesVO vgl. LVerf (siehe etwa Art. 75 SächsVerf); auf Satzungen der Gemeinden ist Art. 80 GG nicht, auch nicht analog anwendbar
- **Funktion:** Entlastung des BT durch Delegation von Normsetzungsbefugnissen auf die Exekutive
- **Unterschiede zur parlamentarischen Normsetzung:**
 - Nachteile: Mitwirkung mehrerer Beteiligten, mehrere Lesungen im Gesetzgebungsverfahren, Publizität fehlen bei exekutiver Normsetzung durch VO
 - Vorteile: Möglichkeit zur Reaktion auf sich rasch wandelnde Verhältnisse („dynamischer Grundrechtsschutz“)
- Unterschied zur Verordnung gem. Art. 288 II AEUV

VERFASSUNGSMÄßIGKEIT EINER BUNDESRECHTSVERORDNUNG

I. Verfassungsmäßigkeit des Delegationsgesetzes

1. **Allgemeine** Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen: Formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit des Delegationsgesetzes
2. **Besondere** Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen
 - a) Verstoß gegen das Rechtsstaats- und Demokratieprinzip (Delegationsverbot):
 - „Ob“ des Delegationsgesetzes: Die (für die Verwirklichung von Grundrechten) wesentlichen Entscheidungen müssen im Parlamentsgesetz geregelt werden (Erste Stufe der Wesentlichkeitstheorie des BVerfG)

VERFASSUNGSMÄßIGKEIT EINER BUNDESRECHTSVERORDNUNG

- „Wie“ des Delegationsgesetzes (Regelungsdichte): Das „Wesentliche vom Wesentlichen“ muss im Parlamentsgesetz geregelt werden (Zweite Stufe der Wesentlichkeitstheorie des BVerfG)

VERFASSUNGSMÄßIGKEIT EINER BUNDESRECHTSVERORDNUNG

b) Voraussetzungen des Art. 80 I GG:

(1) Zulässiger Ermächtigungsadressat (Delegatar, Art. 80 I 1 GG):

- Bundesregierung
- Bundesminister
- Landesregierung:
VO Bundes- oder Landesrecht?

(2) Bestimmtheitsgebot (Art. 80 I 2 GG)

- **Inhalt:** Welche Fragen und Sachbereiche sollen geregelt werden?
- **Zweck:** Ziel der Regelung?
- **Ausmaß:** welche Grenzen gelten für die Regelung?

VERFASSUNGSMÄßIGKEIT EINER BUNDESRECHTSVERORDNUNG

II. Verfassungsmäßigkeit der VO als solche

1. Formelle Verfassungsmäßigkeit

- a) **Zuständigkeit:** VO vom zuständigen Ermächtigungsadressaten erlassen?
- b) **Verfahren:** Verfahren nach Maßgabe des Delegationsgesetzes gewahrt?
- c) **Form:**
 - (1) Ausfertigung und Verkündung (Art. 82 I 2 GG)
 - (2) Zitiergebot (Art. 80 I 3 GG)
vgl. BVerfG NJW 1999, 3253 [3256 f.] bzw.
BVerfGE 101, 1 [42 f.]

VERFASSUNGSMÄßIGKEIT EINER BUNDESRECHTSVERORDNUNG

2. Materielle Verfassungsmäßigkeit

- a) Vorliegen der materiellen Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage: VO muss nach Inhalt, Zweck und Ausmaß dem Delegationsgesetz entsprechen
- b) Weitere Prüfung der materiellen Verfassungsmäßigkeit

VERTEILUNG DER VERWALTUNGSKOMPETENZEN

■ Grundsatz:

- Gemäß der Grundregel des Art. 30 GG liegt die Wahrnehmung von Verwaltungskompetenzen bei den Ländern, soweit das GG nicht ein anderes vorsieht.

■ Problem:

- Verteilung von Gesetzgebungskompetenzen für Bundesgesetze, die neben materiellen Regelungen auch organisations- und verfahrensrechtliche Regelungen enthalten:

VERTEILUNG DER VERWALTUNGSKOMPETENZEN

■ H.M.:

- Gesetzgebungskompetenz für materielle Regelungen: Art. 70 ff. GG
- Gesetzgebungskompetenz für organisations- und verfahrensrechtliche Regelungen: Art. 83 ff. GG (leges speciales)

■ A.A.:

- Gesetzgebungskompetenz für materielle Regelungen: Art. 70 ff. GG
- Gesetzgebungskompetenz für organisations- und verfahrensrechtliche Regelungen: Annex zur Sachkompetenz

FÜNF VERWALTUNGSTYPEN NACH GG

- Landesverwaltung durch Ausführung von Landesgesetzen durch die Länder (unmittelbare und mittelbare Landesverwaltung): Im GG nicht ausdrücklich geregelt, aber Grundlage in Art. 30 GG
- Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder als eigene Angelegenheit: Art. 83, 84 GG
- Bundesauftragsverwaltung (Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder im Auftrag des Bundes): Art. 85 GG

FÜNF VERWALTUNGSTYPEN NACH GG

- Bundesverwaltung durch Ausführung von Bundesgesetzen durch den Bund (unmittelbare und mittelbare Bundesverwaltung): Art. 86 ff. GG
- Gemeinschaftsaufgaben: Art. 91a, Art. 91b, 91e GG

AUSFÜHRUNG VON BUNDESGESETZEN DURCH DIE LÄNDER ALS EIGENE ANGELEGENHEIT

- **Grundregel des Art. 83 GG:** Die Länder führen Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit das GG keinen speziellen Verwaltungstypus vorschreibt oder zulässt (vgl. insb. Art. 87 III GG)
- **Art. 84 GG:** Länder regeln Einrichtung der Behörden (Schaffung von Behörden und Regelung ihrer Zuständigkeit) und das Verwaltungsverfahren (Art und Weise, das „Wie“ des Verfahrens).
 - Aber Regelungskompetenz des Bundes (Art. 84 I 2 GG).
 - Im Fall bundesgesetzlicher Regelung haben die Länder eine Abweichungskompetenz (Art. 84 I 2-4 GG).
 - In Ausnahmefällen besteht eine Regelungskompetenz des Bundes ohne Abweichungsmöglichkeit der Länder in Bezug auf das Verwaltungsverfahren, nicht in Bezug auf Einrichtung der Behörden (Art. 84 I 5, 6 GG)
 - Aufgabenübertragungsverbot des Art. 84 I 7 GG

AUSFÜHRUNG VON BUNDESGESETZEN DURCH DIE LÄNDER ALS EIGENE ANGELEGENHEIT

- Befugnisse des Bundes gegenüber den Ländern:
 - Erlass von Verwaltungsvorschriften (Art. 84 II GG)
 - **Rechtsaufsicht** (keine Zweckmäßigkeitkontrolle [Fachaufsicht]); Entsendung eines Beauftragten (Art. 84 III GG)
 - Feststellung der Rechtswidrigkeit durch BReg (**staatsrechtliche Mängelrüge**); Einschaltung des BR; Anrufung des BVerfG (Art. 84 IV GG)
 - Nur ausnahmsweise Einzelweisungen (Art. 84 V GG)

BUNDESAUFTRAGSVERWALTUNG

- Enumerative Aufzählung der Bundesauftragsverwaltung im GG, z.B.:
 - Kernenergie (Art. 87c GG)
 - Bundesfernstraßen (Art. 90 III GG), nicht (mehr) Bundesautobahnen (Bundesverwaltung, vgl. Art. 90 II GG)
 - Geldleistungsgesetze, sofern der Bund mindestens 50% der Kosten trägt (Art. 104a III 2 GG) – **Wichtig!**

BUNDESAUFTRAGSVERWALTUNG

- Bundesauftragsverwaltung ist Landesverwaltung (BVerfGE 81, 310 [331]), aber mit – im Verhältnis zu Art. 84 GG – weitergehenden Aufsichts- und Einwirkungsrechten des Bundes:
 - Erlass von Verwaltungsvorschriften (Art. 85 II GG): Kein Unterschied zu Art. 83, 84 GG (vgl. Art. 84 II GG)
 - Rechts- und Fachaufsicht (Erweiterung gegenüber Art. 84 III 1 GG) durch den Bund (Art. 85 IV GG)
 - Generelles Weisungsrecht (Art. 85 III GG): Erweiterung gegenüber Art. 84 V 1 GG

VERFASSUNGSMÄßIGKEIT DER AUSÜBUNG DES WEISUNGSRECHTS IN DER AUFTRAGSVERWALTUNG

- I. Ermächtigungsgrundlage** Art. 85 III GG? Dann müsste ein Fall der Auftragsverwaltung iSd. Art. 85 GG vorliegen

- II. Formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen**
 1. **Zuständigkeit:** Zuständig ist gemäß Art. 85 III 1 GG die zuständige oberste Bundesbehörde (BMin); Adressat der Weisung ist die zuständige oberste Landesbehörde (Art. 85 III 2 GG)
 2. **Verfahren:** Aus dem (ungeschriebenen) Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens (Art. 20 I GG) folgt die Verpflichtung des Bundes, dem Land die Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben (BVerfGE 81, 310 [337 f.])

VERFASSUNGSMÄßIGKEIT DER AUSÜBUNG DES WEISUNGSRECHTS IN DER AUFTRAGSVERWALTUNG

III. Materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen

1. Weisung muss hinreichend bestimmt sein (Gebot der Weisungsklarheit, vgl. BVerfGE 81, 310 [336 f.]
2. Rechts- und Fachaufsicht liegen beim Bund (Art. 85 IV 1 GG). Zu diesem Zweck kann der Bund Weisungen erteilen (Art. 85 III 1 GG). Hieraus ergibt sich folgende Zuständigkeitsverteilung:
 - Die **Wahrnehmungskompetenz** (rechtsverbindliche Entscheidung nach außen wie VA und Abschluss ö-r Verträge) liegt uneingeschränkt und unentziehbar beim Land (BVerfGE 81, 310 [332]; 104, 249 [266]). Der Bund kann also die Verwaltungsentscheidung nicht selbst treffen. Ein Eintrittsrecht des Bundes ist in Art. 85 GG nicht vorgesehen (BVerfGE 104, 249 [264]).

VERFASSUNGSMÄßIGKEIT DER AUSÜBUNG DES WEISUNGSRECHTS IN DER AUFTRAGSVERWALTUNG

- Die **Sachkompetenz** liegt (zunächst) beim Land (BVerfGE 81, 310 [332]; 104, 249 [264, 265]), allerdings steht sie unter dem Vorbehalt ihrer Inanspruchnahme durch den Bund (BVerfGE 81, 310 [332]; 104, 249 [265]). Macht der Bund von seiner Sachkompetenz (durch Inanspruchnahme des Weisungsrechts oder durch informales Verwaltungshandeln nach außen) Gebrauch, können die Länder die (vermeintliche) inhaltliche Rechtswidrigkeit nicht (mehr) rügen. Der Bund muss **deutlich erkennbar** – ausdrücklich oder konkludent – die ihm nach Art. 85 III GG zukommende Sachkompetenz an sich ziehen. Erst dann ist das Land auf seine Wahrnehmungskompetenz beschränkt (BVerfGE 104, 249 [267])
- Sachkompetenz des Landes aus der grundrechtlichen Schutzpflicht (etwa für Leib und Leben, Art. 2 II 1 GG)? Nein, Grundrechte binden nur bei der Wahrnehmung bestehender Kompetenzen, begründen jedoch nicht selbst Kompetenzen (BVerfGE 81, 310 [334])

VERFASSUNGSMÄßIGKEIT DER AUSÜBUNG DES WEISUNGSRECHTS IN DER AUFTRAGSVERWALTUNG

- Einschränkung des Weisungsrechts aus dem **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**? Da sich die Länder nach Inanspruchnahme der Sachkompetenz durch den Bund nicht auf eine eigene Sachkompetenz berufen können, fehlt es an einer gegenläufigen Position, die im Rahmen der Verhältnismäßigkeit berücksichtigt werden könnte (vgl. im Ergebnis ebenso BVerfGE 81, 310 [338])
- **Grenze** des Weisungsrechts: **Grobe Missachtung** der Gemeinwohlverträglichkeit durch den Bund (BVerfGE 81, 310 [334])
- **Fazit**: Nur gerade die **Inanspruchnahme** des Weisungsrechts (Verfahren, Bestimmtheit) kann Länderrechte verletzen. Ein inhaltliches Prüfungsrecht steht den Ländern hingegen nicht zu.

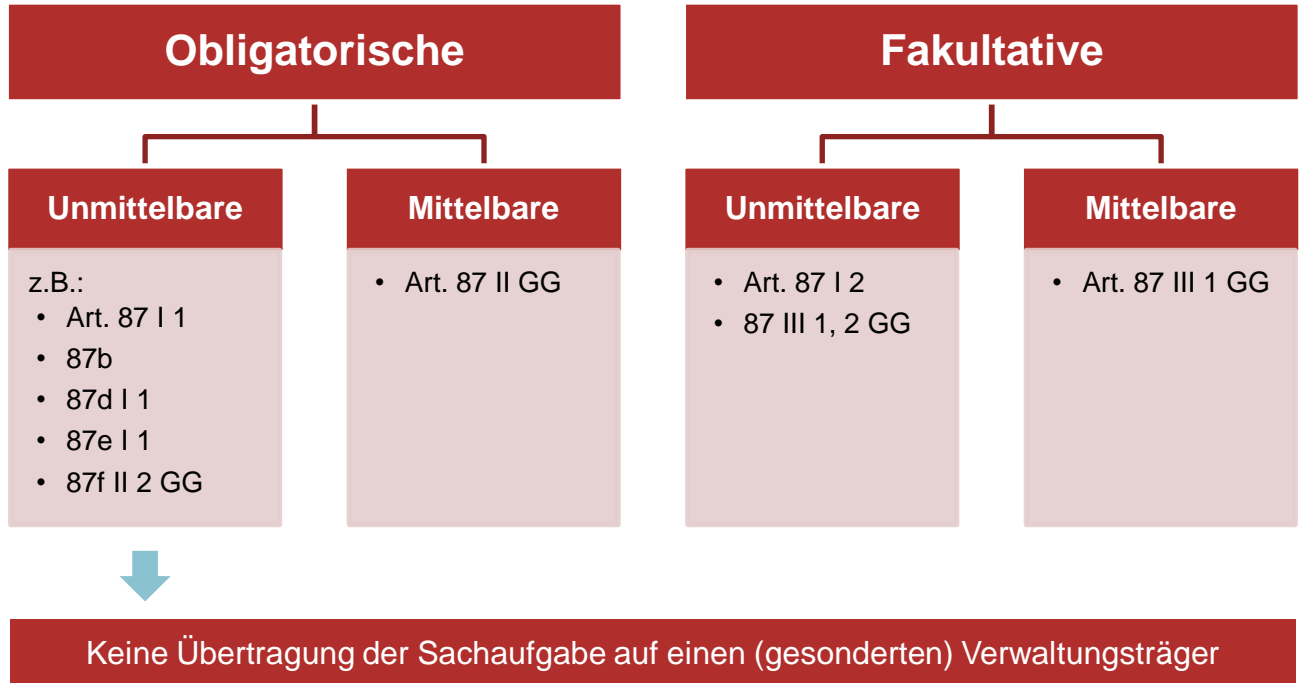
BUNDESVERWALTUNG

- Begriff der Bundesverwaltung (vgl. Art. 86 GG):
 - „Bundeseigene Verwaltung“: Verwaltung durch die Gebietskörperschaft „Bund“ und die rechtlich unselbständigen Verwaltungseinrichtungen des Bundes (z.B. Sondervermögen des Bundes)
 - **unmittelbare** Bundesverwaltung
 - „Bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten“: Verwaltung durch – vom Bund gegründete – (rechtlich selbständige) juristische Personen des öffentlichen Rechts (Körperschaften, Anstalten und auch Stiftungen)
 - **mittelbare** Bundesverwaltung
 - Sofern das GG lediglich „Bundesverwaltung“ vorschreibt (vgl. Art. 87d I 1, Art. 90 II 1 GG)
 - **Wahlrecht** zwischen unmittelbarer und mittelbarer Bundesverwaltung (vgl. auch Art. 90 II 2 GG)

BUNDESVERWALTUNG

- Behörden sind keine Verwaltungsträger. Vielmehr hat ein Verwaltungsträger (unmittelbare bzw. mittelbare Bundesverwaltung) Organe und Behörden, die für den Verwaltungsträger handeln.

BUNDESVERWALTUNG



GEMEINSCHAFTSAUFGABEN

- Das Bundesstaatsprinzip (Art. 20 I GG) verlangt, dass Bund und Länder ihre Aufgaben getrennt und eigenverantwortlich wahrnehmen (Trennungsprinzip). Hieraus folgt das prinzipielle **Verbot der Mischverwaltung**.
- Mischverwaltung stellt eine bundesstaatliche Anomalie dar. Sie ist aber im GG teilweise vorgesehen und insoweit verfassungsrechtlich gerechtfertigt:
 - Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a, 91b und 91e GG
 - Art. 108 IV GG

GEMEINSCHAFTSAUFGABEN

- Die übrigen Erscheinungsformen der Zusammenwirkung von Bund und Ländern in öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Organisationseinheiten sind verfassungsrechtlich noch ungeklärt.

AUSFÜHRUNG VON EU-VO DURCH BUND UND LÄNDER

- Abgesehen von wenigen Ausnahmen (s. etwa Art. 108 I 1 GG) regelt das GG nicht den Vollzug von sekundärem EU-Recht wie EU-VO.
- Art. 83 ff. GG finden keine unmittelbare Anwendung, weil es nicht um die „Ausführung von Bundesgesetzen“ geht.
- Art. 83 ff. GG finden (nach h.M.) aber analoge Anwendung, wenn der Bund für ein entsprechendes (fiktives) Bundesgesetz die Gesetzgebungskompetenz hätte. In diesem Fall hat der Bundesgesetzgeber die Wahl:
 - Art. 84 I 2 GG analog: Regelung der Einrichtung von Behörden und des Verwaltungsverfahrens (Länderverwaltung)
 - Art. 87 III 1 GG analog: Errichtung von Bundesoberbehörden (unmittelbare Bundesverwaltung) oder von (eigenständigen) juristischen Personen des öffentlichen Rechts (mittelbare Bundesverwaltung)

MINISTERIALFREIER RAUM

- **Begriff:** (Einzel-)Weisungsfreiheit der unmittelbaren und mittelbaren (Bundes- oder Landes-)Verwaltung.
- **Problem:** Kollision mit dem Prinzip demokratischer Legitimation, weil es der (Einzel-)Weisung bedarf, um jede Entscheidung auf den Willen des Volkes rückführen zu können.

MINISTERIALFREIER RAUM

- **Verfassungsrechtliche Rechtfertigung:**
 - **Verfassungsunmittelbare:**
 - Art. 114 II 1 GG (Bundesrechnungshof)
 - Art. 88 S. 2 GG (Bundesbank)
 - **Verfassungsimmanente (Beispiele):**
 - Rechtfertigung durch Grundrechte: Prüfstelle für jugendgefährdende Schriften und Medien aus Gründen der von Art. 5 I 2 GG geforderten Staatsfreiheit der Medien (vgl. BVerfGE 83, 130 [150])
 - Etc.

VERFASSUNGSRECHTLICHE EINORDNUNG DER POLITISCHEN PARTEIEN

- Parteien als Staatsorgane?
 - Systematische Stellung des Art. 21 GG könnte dies nahe legen
 - Aber Art. 21 I 1 GG („Willensbildung des Volkes“) und Art. 21 I 2 GG („Gründungsfreiheit“) machen deutlich, dass die politischen Parteien im **gesellschaftlichen Bereich verwurzelt** sind → Parteien sind Träger von Grundrechten
- **Mitwirkung** der politischen Parteien bei der Willensbildung des Volkes (Art. 21 I 1 GG), aber kein Monopol
- „Mittler“ zum Zwecke der „Rückkoppelung“ zwischen Staatsorganen und Volk

BEGRIFF DER POLITISCHEN PARTEI

- **Legaldefinition** des § 2 PartG:
 - Vereinigung von Bürgerinnen und Bürgern
 - Ziel: Mitwirkung an Deutschen Bundestag oder Landtag
 - Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung:
 - a) feste und dauerhafte Organisation der Vereinigung
 - b) Zahl der Mitglieder
 - c) Hervortreten in der Öffentlichkeit
- **Problem:** Entspricht die Legaldefinition des § 2 PartG dem Begriff der politischen Partei im Sinne des Art. 21 GG?

VERFASSUNGSRECHTLICHE LEITPRINZIPIEN DES RECHTS DER POLITISCHEN PARTEIEN

- **Mehrparteienprinzip** (Art. 21 I 1 GG): „Die Parteienen“
- **Gründungsfreiheit** (Art. 21 I 2 GG): BGB, PartG
- **„Innere Ordnung muss demokratischen Grundsätzen entsprechen“** (Art. 21 I 3 GG): Aufbau von „unten nach oben“
- **Rechenschaftspflicht** (Art. 21 I 4 GG): „Wer zahlt, bestimmt die Musik“

VERFASSUNGSRECHTLICHE LEITPRINZIPIEN DES RECHTS DER POLITISCHEN PARTEIEN

- **Parteiprivileg (Art. 21 IVGG):**
 - Entscheidungsmonopol des BVerfG für Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei:
 - a) Allein das BVerfG entscheidet über die Verfassungswidrigkeit einer Partei (formelles Element)
 - b) Bis zur Entscheidung durch das BVerfG darf keine staatliche Stelle die (vermeintliche) Verfassungswidrigkeit einer Partei rügen und hieraus negative Rechtsfolgen ableiten (materielles Element)
 - Entscheidungsmonopol des BVerfG für den Ausschluss von staatlicher Finanzierung gem. Art. 21 III GG

VERFASSUNGSRECHTLICHE LEITPRINZIPIEN DES RECHTS DER POLITISCHEN PARTEIEN

- Voraussetzungen eines Parteiverbots:
 1. **Erste Voraussetzung:** Schutzziele der freiheitlichen demokratischen Grundordnung iSd Art. 21 II GG (BVerfGE 144, 20, 206 ff. Rn. 538 ff.):
 - Menschenwürdegarantie des Art. 1 I GG: Rassistische Diskriminierung ist hiermit unvereinbar
 - Gleichberechtigte Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger am Prozess der politischen Willensbildung
 - Rückbindung der Ausübung aller Staatsgewalt an das Volk (Art. 20 I, II GG)
 - Rechtsstaatsprinzip: Rechtsbindung der öffentlichen Gewalt, die Kontrolle dieser Bindung durch unabhängige Gerichte und das staatliche Gewaltmonopol

VERFASSUNGSRECHTLICHE LEITPRINZIPIEN DES RECHTS DER POLITISCHEN PARTEIEN

- Voraussetzungen eines Parteiverbots:
 2. **Zweite Voraussetzung:** „Beseitigung“ oder „Beeinträchtigung“ der freiheitlichen demokratischen Grundordnung iSd Art. 21 II GG (BVerfGE 144, 20, 211 ff. Rn. 548 ff.):
 - a) **„Beseitigung“:** Abschaffung zumindest eines der Wesenselemente der freiheitlichen demokratischen Grundordnung
 - b) **„Beeinträchtigung“:**
 - (1) „Beeinträchtigung“ hat (ggü. „Beseitigung“) eine eigenständige Bedeutung
 - (2) Spürbare Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung

VERFASSUNGSRECHTLICHE LEITPRINZIPIEN DES RECHTS DER POLITISCHEN PARTEIEN

- Voraussetzungen eines Parteiverbots:
 - 3. **Dritte Voraussetzung:** „*darauf ausgehen*“ (BVerfGE 144, 20, 570 ff. Rn. 570 ff.):
 - a) Das Parteiverbot ist **kein Gesinnungs- oder Weltanschauungsverbot**
 - b) Voraussetzungen:
 - (1) Eine **konkrete Gefahr** für die Schutzziele des Art. 21 II GG ist nicht erforderlich
 - (2) Aber: **Möglichkeit (Potenzialität)** der Verwirklichung verfassungswidriger Ziele aufgrund **konkreter Anhaltspunkte**:
 - **Aufgabe der Rspr.** in BVerfGE 5, 85, 143, wonach für ein Parteiverbot nicht erforderlich ist, dass die Partei verfassungswidrige Ziele in einem absehbaren Zeitraum verwirklichen kann (BVerfG, Rn. 586)
 - **Übereinstimmung mit EGMR** (Urt. v. 13.02.2003, Antrag Nr. 41340/98 u.a.: Verbot der türkischen Wohlfahrtspartei): Realistische Chance einer Zielverwirklichung als Voraussetzung für ein Parteiverbot

VERFASSUNGSRECHTLICHE LEITPRINZIPIEN DES RECHTS DER POLITISCHEN PARTEIEN

- **Staatsfreiheit der Parteien (sogleich)**
- **Chancengleichheit der Parteien (sogleich)**

STAATSFREIHEIT DER POLITISCHEN PARTEIEN

■ Verfassungsrechtliche Grundlage:

- Art. 21 I iVm Art. 20 I GG (Demokratieprinzip):
Die Meinungs- und Willensbildung hat sich vom Volk zu den Staatsorganen, also von „unten nach oben“ zu vollziehen. Daher dürfen die Parteien als im gesellschaftlichen Boden verhaftete Gebilde nicht in Abhängigkeit zum Staat geraten.

STAATSFREIHEIT DER POLITISCHEN PARTEIEN

- **Direkte staatliche Finanzierung der Parteien:**
 - Wahlkampfkostenpauschale: Gerechtfertigt durch Wahrnehmung der besonderen öffentlichen Aufgabe der Organisation der Wahlen (BVerfGE 8, 51, 63)
 - **Nunmehr:** Fortdauernde staatliche Finanzierung (vgl. §§ 18 ff. PartG) zulässig: Gerechtfertigt durch Wahrnehmung der „Rückkoppelungsfunktion“ der Parteien (BVerfGE 85, 264, 285 f.) unter Aufgabe der bisherigen Rspr. (vgl. BVerfGE 20, 56, 97 ff.)
- **Grenzen:**
 - **Keine überwiegende** Finanzierung aus Staatsmitteln
 - Gewährung nach objektiven, **inhaltsneutralen** Kriterien

CHANCENGLEICHHEIT DER PARTEIEN (NEUTRALITÄTSGEBOT DES STAATES)

- **Verfassungsrechtliche Grundlage:**
 - Mehrparteienprinzip (Art. 21 I 1 GG)
 - Gründungsfreiheit (Art. 21 I 2 GG)

- **Gewährleistungsebenen:**
 - **Im Zusammenhang** mit Wahlen: Art. 21 I GG (iVm Art. 38 GG)
 - **Außerhalb** von Wahlen: Art. 21 I GG (iVm Art. 3 I GG)

CHANCENGLEICHHEIT DER PARTEIEN (NEUTRALITÄTSGEBOT DES STAATES)

- **Inhalt:** Gebot zur strikten Gleichbehandlung (formaler Gleichheitssatz im Gegensatz zum schlichten Willkürverbot des Art. 3 I GG) ↔ Gebot zur Neutralität des Staates im Wettstreit der politischen Parteien (Neutralitätsgebot):
 - Bei staatlicher Leistungsgewährung Differenzierung nach Maßgabe der Bedeutung der Parteien möglich (Prinzip der abgestuften Chancengleichheit, vgl. § 5 PartG)

VERBREITUNG VON WAHLWERBESPOTS DURCH ÖFFENTLICH-RECHTLICHE RUNDFUNKANSTALTEN

- Keine Berufung auf die (vermeintliche) Verfassungswidrigkeit der Partei oder ihrer Spots: Parteienprivileg des Art. 21 IV GG
- **Eingeschränktes** Prüfungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (BVerfGE 47, 198 [233 ff.]):
 - Gründe:
 - a) Informationsinteresse der Wähler
 - b) Schwerwiegender Eingriff wegen besonderer Öffentlichkeitswirksamkeit von Wahlwerbepots im Rundfunk

VERBREITUNG VON WAHLWERBESPOTS DURCH ÖFFENTLICH-RECHTLICHE RUNDFUNKANSTALTEN

- c) Informationsinteresse der Wähler
 - d) Schwerwiegender Eingriff wegen besonderer Öffentlichkeitswirksamkeit von Wahlwerbepots im Rundfunk
- Prüfungsmaßstäbe:
- a) Handelt es sich um Wahlwerbung?
 - b) „**Evidenter**“ und „nicht leicht wiegender“ Verstoß gegen allgemeine Gesetze, insbesondere gegen **Strafgesetze**?

POLITISCHE PARTEIEN IM VERFASSUNGSPROZESS

Bei Verletzung der Rechte der Parteien
(insbesondere Grundsatz der Chancengleichheit):

Verfassungsbeschwerde
(Art. 93 I Nr. 4a GG)

Organstreitverfahren
(Art. 93 I Nr. 1 GG)?

POLITISCHE PARTEIEN IM VERFASSUNGSPROZESS

- **BVerfG:** Politische Parteien sind „*andere Beteiligte*“ im Sinne des Art. 93 I Nr. 1 GG, „*wenn und soweit sie um Rechte kämpfen, die sich aus ihrem besonderen, in Art. 21 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status ergeben*“ (vgl. nur BVerfGE 73, 40 [65])

Genauer: wenn sie sich gegen ein Verfassungsorgan wenden

→ Organstreitverfahren, Beispiele:

- Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit durch Gesetz über Parteienfinanzierung, vgl. BVerfGE 73, 40 [65]
- Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit im Wahlkampf durch „Öffentlichkeitsarbeit der Regierung“, vgl. BVerfGE 44, 125 [137]

POLITISCHE PARTEIEN IM VERFASSUNGSPROZESS

- **BVerfG:** Fehlt es an einem tauglichen Antragsgegner (Verfassungsorgan) für ein Organstreitverfahren
 - ➔ **Verfassungsbeschwerde**, Beispiele:
 - Ausstrahlung von Wahlwerbespots, vgl. BVerfGE 47, 198 [223]
 - Benutzung einer kommunalen Stadthalle, Zuteilung von Plakatstellflächen durch Kommune

WAHLSYSTEME

Mehrheitswahl

Aufteilung des Wahlgebiets in so viele Wahlkreise wie Abgeordnete zu wählen sind. Gewählt ist, wer die meisten Stimmen erzielt:

Relative Mehrheitswahl

Das Mandat gewinnt, wer mehr Stimmen erhält als jeder andere Kandidat

Beispiele:

- Großbritannien
- USA

Absolute Mehrheitswahl

Das Mandat gewinnt, wer mindestens 50% plus eine Stimme erhält

Beispiele:

- Frankreich
- Deutsches Kaiserreich 1871–1918
- Zahlreiche Bürgermeister- und Landratswahlen

Verhältnisswahl (nach Listen)

Verteilung der Sitze nach Maßgabe des Stimmenverhältnisses. Maßgebend sind dabei die von den Parteien aufgestellten Listen:

Prinzip der starren Liste

Wähler sind an Festlegungen der Liste gebunden

Beispiele:

- Listen für Bundestagswahlen
- Die meisten Listen für Landtagswahlen

Prinzip der freien Liste

Änderungen der Reihenfolge

Kumulieren (Mehrere Stimmen für einen Kandidaten)

Panaschieren (Mehrere Kandidaten mehrerer Listen)

Beispiele:

- Kommunalwahlen
- Schweiz, Osteuropa

VOR- UND NACHTEILE DER WAHLSYSTEME

Mehrheitswahl

Vorteile

- Stabilität (Funktionsfähigkeit) des Parlaments durch klare Mehrheitsverhältnisse
- Enge persönliche Beziehung des Abgeordneten zu Wahlbürgern im Wahlkreis (BVerfGE 95, 335 [352])

Nachteile

- (Erhebliche) Beeinträchtigung des gleichen Erfolgswertes der Stimmen der im Wahlkreis Unterlegenen. Wahlgleichheit erschöpft sich in der Forderung nach möglichst gleich großer Wahlkreise

Verhältnismahl

Vorteile

- Parlament als Spiegelbild des parteipolitischen Proporz (BVerfGE 95, 335 [352]) → Bestmögliche Verwirklichung des gleichen Erfolgswertes der Stimmen

Nachteile

- Mögliche Instabilität des Parlaments aufgrund einer Zersplitterung der Sitzverteilung
- Keine persönliche Beziehung zu Wahlbürgern im Wahlkreis

OFFENHEIT DES GG IM HINBLICK AUF WAHLSYSTEM

- **Deutschland bis 1918:** Absolutes Mehrheitswahlrecht
- **Weimarer Republik:** Verhältniswahlrecht für Reichstag und Landtage (vgl. Art. 17, 22 WRV)
- **Grundgesetz:**
 - Bewusster Verzicht des Verfassungsgebers zugunsten eines bestimmten Wahlsystems, kein Vorrang des einen oder anderen Systems
 - Art. 38 III GG: Ausgestaltungsauftrag des (einfachen) Gesetzgebers, Spielraum bei der Entscheidung für ein bestimmtes Wahlsystem (zuletzt BVerfG, NVwZ 2024, 1323 (1326 ff. Rn. 138 ff.)).

OFFENHEIT DES GG IM HINBLICK AUF WAHLSYSTEM

- **Zulässig (vgl. BVerfG, NVwZ 2024, 1323 (1330 Rn. 172, 176)):**
 - (Reines) Mehrheitswahlrecht
 - (Reines) Verhältniswahlrecht
 - Kombinationsmodelle:
 - a) Grabensystem: 1/2 Mehrheitswahl, 1/2 Verhältniswahl
 - b) (Geltendes) Personalisiertes Verhältniswahlrecht (mit Zweitstimmendeckung)

WAHLSYSTEM IN DER BUNDESREPUBLIK

Vor der Wahlrechtsreform 2023

Deutscher Bundestag: 598 Sitze

Personalisierte (299) Verhältniswahl (299)

Erststimme

Für Wahlkreiskandidaten

- 299 Wahlkreise
- Relative Mehrheit

Zweitstimme

Ermittlung der Anzahl der Sitze für eine Partei

- Landeslistenwahl einer Partei
- Verteilung aller (598) Sitze nach dem *Saint Laguë/Schepers-Verfahren* (Verhältniswahl); Voraussetzung:
 - 5%-Klausel
 - Oder mindestens 3 Direktmandate

Sitzverteilung bei einer Partei

- Abzug der Direktmandate (also insgesamt 299 für alle Parteien)
- Die übrigen Sitze entfallen auf die Listenkandidaten entsprechend ihrer Reihenfolge auf der Liste (starre Liste)

WAHLSYSTEM IN DER BUNDESREPUBLIK

Nach der Wahlrechtsreform 2023

- Aktuell 736 Sitze durch Überhang- und Ausgleichmandate statt ursprünglich vorgesehener 598 Sitze
- Zukünftig Beschränkung auf 630 Sitze (§ 1 I BWahlG)

Erststimme

Für Wahlkreiskandidaten

- 299 Wahlkreise
- Relative Mehrheit
- Entfall der Überhang- und Ausgleichsmandate

Nur noch so viele Direktkandidaten im Bundestag, wie es der Partei nach dem Ergebnis der Zweitstimmen zusteht (Zweitstimmendeckungsverfahren)

- Mehrheit der Erststimmen führt nur noch unter dem Vorbehalt der Legitimation durch Zweitstimmen zum Mandat (Ausnahme: Unabhängige Bewerber, vgl. § 20 II BWahlG)

Zweitstimme

Ergebnis der Zweitstimmen allein maßgeblich für die proportionale Zusammensetzung des Bundestages

- (Weiterhin) Sperrklausel von 5%
- *Wegfall der sog. Grundmandatsklausel, d.h. der Teilnahme am Proportionalverfahren bei Erlangung von mind. 3 Direktmandaten*

WAHLSYSTEM IN DER BUNDESREPUBLIK

BVerfG, NVwZ 2024, 1323:

- System der Zweitstimmendeckung mit GG vereinbar
- Grundmandatsklausel zulässig, aber nicht geboten
- 5%-Sperrklausel grundsätzlich zulässig, allerdings Verfassungswidrigkeit der derzeitigen Ausgestaltung
 - Nichtberücksichtigung einer Partei, die mit anderer Partei gemeinsam das 5%-Quorum erfüllt, mit dieser nicht konkurriert und anschließend eine Fraktion bildet (CDU/CSU-Fraktion), ist für Sicherstellung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Bundestages nicht erforderlich.
- BVerfG: Bis zur Neuregelung durch Gesetzgeber vorläufige Fortgeltung der Grundmandatsklausel
 - Ausnahme von der 5%-Klausel für Partei, die mindestens drei Direktmandate erlangt. Kritik: Widerspruch, weil Grundmandatsklausel von Verfassung wegen nicht geboten ist. Ausnahme von 5%-Sperrklausel für CDU/CSU hätte ausgereicht.

WAHLGRUNDSÄTZE DES ART. 38 GG

- Allgemein
- **U**nmittelbar
- **F**rei
- **G**leich
- **G**eheim

Merkformel: Auf geht's Gustav oder AufGG

ALLGEMEINHEIT DER WAHL

■ Allgemeinheit der Wahl:

- Aktives und passives Wahlrecht für jeden Bürger
 - a) Keine Beschränkung des Wahlrechts auf Männer
 - b) Keine Anknüpfung des Wahlrechts an Besitz, Steuerleistungen, Zugehörigkeit zu einer Schicht etc.
- Voraussetzungen für das Wahlrecht (§ 12 BWahlG)
 - a) Deutscher iSd. Art. 116 I GG
 - b) Vollendung des 18. Lebensjahres (vgl. auch Art. 38 II GG)
 - c) Grundsätzlich wohnhaft 3 Monate im Bundesgebiet, Ausnahmen gem. § 12 II und IV BWahlG

UNMITTELBARKEIT DER WAHL

- **Unmittelbarkeit der Wahl:**
Zwischen Wahlentscheidung und Wahlergebnis (Zusammensetzung des Parlaments und Bestimmung des konkreten Abgeordneten) darf keine Instanz mit Entscheidungsbefugnissen geschaltet werden („Das Volk hat das erste und das letzte Wort“). Für den Wähler müssen die Wirkungen seiner Entscheidung erkennbar sein (BVerfGE 95, 335 [350]):

UNMITTELBARKEIT DER WAHL

– Unzulässig

- a) Indirekte Wahl (Beispiel: Wahlmännergremium wie bei der Wahl des US-Präsidenten)
- b) Nach der Wahl werden Kandidaten ausgetauscht oder die Reihenfolge der Wahlliste wird geändert

– Zulässig

- a) Nachrücken des nächsten Listenkandidaten
- b) Problem: Kein Nachrücken bei Parteiausschluss gem. § 48 I 3 BWahlG (vgl. BVerfGE 7, 63 [72])

FREIHEIT DER WAHL

■ Freiheit der Wahl:

Es darf kein öffentlicher oder privater Zwang auf den Inhalt der Wahlentscheidung ausgeübt werden.

- Ausübung von Zwang im Gegensatz zur (einseitigen) Wahlwerbung (vgl. § § 108, 108b StGB)
- § 32 BWahlG
- Wahlumfragen als Problem der Freiheit der Wahl?
- Wahlpflicht als Problem der Freiheit der Wahl?

GRUNDSATZ DER GEHEIMEN WAHL

- Der Grundsatz der geheimen Wahl verbietet jede (unfreiwillige oder freiwillige) Offenbarung der Entscheidung während des Wahlaktes. Dieser Grundsatz zielt auf die Gewährleistung der freien Wahl des Einzelnen sowie Dritter.
- **Problem Briefwahl:** Spannungsverhältnis zwischen allgemeiner und geheimer Wahl. Briefwahl (vgl. § 36 BWahlG) nur bei wichtigem Grund?

GLEICHHEIT DER WAHL

- Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl gebietet zweierlei (vgl. BVerfGE 95, 335 [353]):
 - Gleicher **Zählwert** der Stimme: Keine Zuerkennung unterschiedlicher Stimmrechte nach Maßgabe des Besitzes, der Steuerleistungen oder der Zugehörigkeit zu einer Schicht
 - (Zumindest) Gleiche Erfolgchancen der Stimme:
 - a) **Verhältniswahl**
 - Gleicher Erfolgswert

GLEICHHEIT DER WAHL

b) Mehrheitswahl:

- Kein gleicher Erfolgswert, weil Stimmen für Minderheitskandidaten bei der Sitzverteilung unberücksichtigt bleiben
- Gleiche Erfolgschancen (bei ex ante-Betrachtung)
- Voraussetzung: Möglichst **gleich große** Wahlkreise nach Maßgabe der Bevölkerungszahl (vgl. § 3 I Nr. 2, 3 BWahlG)

ÜBERHANGMANDATE UND WAHLGLEICHHEIT

- Erlangt eine Partei mehr Direktmandate, als ihr nach den Zweitstimmen zustehen, bleiben diese Überhangmandate erhalten und erhöhen die Anzahl der Sitze (§ 6 IV 2 BWahlG a.F.).
→ Ausgleichsmandate nach § 6 V–VII BWahlG a.F.
- Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit?
 - BVerfGE 95, 335 [357 ff.]: Überhangmandate sind zulässig, solange der Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl nicht aufgehoben wird (BVerfGE 95, 335 [361])
 - Bei den BT-Wahlen bis einschließlich 2009 kristallisierte sich ein immer stärker werdendes **negatives Stimmgewicht** heraus. Zusätzliche Zweitstimmen für eine Partei, die sich aufgrund von Überhangmandaten in einem Land nicht sitzerhöhend auswirkten, konnten dazu führen, dass derselben Partei in der Unterverteilung in einem anderen Land weniger Listenmandate zugeteilt wurden. Der Zweitstimmenzuwachs einer Partei in einem Land konnte also bundesweit einen Sitzverlust zur Folge haben. Umgekehrt konnte ein niedrigeres Zweitstimmenergebnis in einem Land dazu führen, dass die betroffene Partei bundesweit durch die geringere Stimmenanzahl einen Sitz hinzugewann.

ÜBERHANGMANDATE UND WAHLGLEICHHEIT

- BVerfGE 121, 266 [298 ff.]; 131, 316 [357 ff.]: **Ausgleichslose** Überhangmandate sind insoweit verfassungswidrig, als sie ein negatives Stimmgewicht hervorrufen und damit den **Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl aufheben**.
- BVerfGE 131, 316 (369 f.): Diese **Grenze** (Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl) ist **überschritten**, wenn Überhangmandate im Umfang von **mehr** als etwa einer **halben Fraktionsstärke** zu erwarten sind
→ Ausgleichsmandate (vgl. § 6 V–VII BWahlG)
- BVerfG Urteil vom 30.07.2024 – 2 BvF 1/23: Feststellung der **Verfassungsmäßigkeit** der Reform zum BWahlG hinsichtlich der **Abschaffung der Überhang- und Ausgleichsmandate**

5%-KLAUSEL UND WAHLGLEICHHEIT

- Bei Verteilung der Sitze werden nur diejenigen Parteien berücksichtigt, die 5% der gültigen Zweitstimmen erhalten haben (§ 4 II 2 Nr. 2 BWahlG n.F.).
- Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit?
 - Für die Verhältniswahl gilt der Grundsatz des gleichen Erfolgswertes der Stimmen. Dieser ist beeinträchtigt, weil die Stimmen für diejenigen Parteien, welche die 5%-Hürde nicht überspringen, bei der Sitzverteilung unberücksichtigt bleiben.

5%-KLAUSEL UND WAHLGLEICHHEIT

- Verfassungsrechtliche Rechtfertigung:
„Zwingender Grund“:
 - Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments durch Verhinderung einer „Zersplitterung“ des BT (vgl. zuletzt BVerfG, NVwZ 2024, 1323 (1335 f. Rn 224 ff.))
 - Zur 5%-Klausel im kommunalen Wahlrecht vgl. VerfGH NW (DVBl. 1999, 1271 ff.): Prognoseentscheidung des Gesetzgebers muss nachvollziehbar begründet werden.
 - Zur 5%-Klausel bei der Wahl zum Europäischen Parlament: BVerfGE 129, 300 ff.: verfassungswidrig, aus tatsächlichen und rechtlichen Gründen nicht zu rechtfertigen → 3%-Klausel, § 2 VII EuWG; BVerfGE 135, 259 (Rn. 44 ff., 63 ff.): ebenfalls verfassungswidrig)

5%-KLAUSEL UND WAHLGLEICHHEIT

- BVerfG, NVwZ 2024, 1323 (1337 ff. Rn. 249 ff.):
Nichtberücksichtigung einer Partei, die mit anderer Partei gemeinsam das 5%-Quorum erfüllt, mit dieser nicht konkurriert und anschließend eine Fraktion bildet (CDU/CSU-Fraktion), ist für Sicherstellung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Bundestages nicht erforderlich.

GRUNDMANDATSKLAUSEL UND WAHLGLEICHHEIT

- Parteien, die zwar keinen Stimmenanteil von 5% erlangt, aber in mindestens 3 Wahlkreisen einen Direktkandidaten errungen haben, nehmen in vollem Umfange am Verhältnisverfahren teil (Grundmandatsklausel des § 6 III 1 BWahlG a.F.).
- Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit?
 - Der Grundsatz des gleichen Erfolgswertes der Stimmen ist beeinträchtigt, weil Stimmen für eine Partei ohne 5%-Stimmenanteil und ohne drei Direktkandidaten unberücksichtigt bleiben, während eine Partei ohne 5%-Stimmenanteil, aber mit drei Direktkandidaten an der Verteilung der Listenplätze teilnimmt.

GRUNDMANDATSKLAUSEL UND WAHLGLEICHHEIT

- „Zwingender Grund“ als verfassungsrechtliche Rechtfertigung?
 - a) BVerfGE 95, 408 [421 ff.]: Erfordernis einer wirksamen Integration des Staatsvolkes
 - b) Andere Ansicht: Gesichtspunkte der Integration legitimieren nur Aufrechterhaltung der Erststimmen, aber keine Teilnahme am Verhältnisverfahren

GRUNDMANDATSKLAUSEL UND WAHLGLEICHHEIT

- Abschaffung der Grundmandatsklausel durch Wahlrechtsreform 2023
- BVerfG, NVwZ 2024, 1323 (1341 Rn. 288):
 - Bis zur Neuregelung durch Gesetzgeber vorläufige Fortgeltung der Grundmandatsklausel, d.h. Ausnahme von der 5%-Klausel für Partei, die mindestens drei Direktmandate erlangt. Kritik: Widerspruch, weil Grundmandatsklausel von Verfassungs wegen nicht geboten ist. Ausnahme von 5%-Sperrklausel für CDU/CSU hätte ausgereicht.

RECHTSSCHUTZMÖGLICHKEITEN

- Wahlprüfungsverfahren beim BT (Art. 41 GG iVm WahlprüfG):
 - Einspruchsberechtigter: Wahlberechtigter
 - Einspruch ist an BT zu richten
 - Frist: 2 Monate nach dem Wahltag

RECHTSSCHUTZMÖGLICHKEITEN

- Wahlprüfungsbeschwerde beim BVerfG (Art. 41 II GG iVm § 48 BVerfGG:
 - Beschwerdeberechtigung: Im Wahlprüfungsverfahren unterlegener Wahlberechtigter und mindestens 100 weitere Wahlberechtigte
 - Maßstäbe: Art. 38 GG, BWahlG
 - Überprüfung der Verfassungswidrigkeit von Wahlgesetzen
 - Wahlrechtsverstöße führen nur dann zur Ungültigkeit der Wahl, wenn sie erheblich, also für die Sitzverteilung relevant sind.

RECHTSSCHUTZMÖGLICHKEITEN

- Verfassungsbeschwerde (Art. 93 I Nr. 4a GG) wegen Verletzung des Art. 38 GG:
 - Wahlprüfungsverfahren (Art. 41 GG iVm WahlPrüfG) geht Verfassungsbeschwerde vor: Fehler, die unmittelbar das Wahlverfahren betreffen
 - Geht es hingegen um die Verfassungswidrigkeit von Wahlgesetzen, kann Verfassungsbeschwerde erhoben werden

RECHTSSCHUTZMÖGLICHKEITEN

- Art. 38 I 1 und Art. 28 I 2 GG verdrängen als **spezielle Vorschriften** den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 I GG (Änderung der Rechtsprechung, vgl. BVerfGE 99, 1 [7 ff.]). Daher kann bei Verletzung der Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichheit der Wahl auf **Länderebene** keine Verfassungsbeschwerde erhoben werden. Vgl. die beschwerdefähigen Rechte im Sinne des Art. 93 I Nr. 4a GG:
 - Art. 38 GG betrifft nur die Wahl zum BT
 - Art. 28 I 2 GG ist kein beschwerdefähiges Recht
 - Art. 3 I GG ist neben Art. 28 I 2 GG unanwendbar

AUFGABEN DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES

- Wahl bestimmter Staatsorgane (vgl. Art. 63, 94 I GG)
- Gesetzgebung (vgl. Art. 76, 77 GG)
- Parlamentarische Kontrolle
(Art. 43 I GG, Prinzip demokratischer Legitimation)
- Zustimmung zu wichtigen politischen Akten:
 - Völkerrechtliche Verträge (vgl. Art. 59 II GG)
 - Feststellung des Haushaltsplanes (Art. 110 II GG)
 - Einsatz bewaffneter Streitkräfte (vgl. BVerfGE 90, 286 [383 ff.]

VERFASSUNGSMÄßIGKEIT VON BT-BESCHLÜSSEN

I. Formelle Verfassungsmäßigkeit

1. Zuständigkeit des Bundes

a) Verbandszuständigkeit:

- Sachzusammenhang mit Bundeszuständigkeit für Gesetzgebung, Verwaltung

b) Organzuständigkeit:

- Spezialvorschriften (vgl. Art. 43, 44, 63 GG)
- Grundsätzlich umfassende Zuständigkeit des BT

VERFASSUNGSMÄßIGKEIT VON BT-BESCHLÜSSEN

2. Verfahrensvorschriften

a) Spezialvorschriften (vgl. Art. 44 GG)

b) Allgemeine Voraussetzungen: Erforderliche Mehrheit etc.

- Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Regelfall, Art. 42 II GG): **Einfache, relative Mehrheit**
- Mehrheit der (gesetzlich bestimmten, vgl. Art. 121 GG) Mitglieder des BT:
Einfache, absolute Mehrheit („Kanzlermehrheit“)
- **Qualifizierte Mehrheit:**
 - Der Mitglieder des BT (vgl. nur Art. 79 II GG)
 - Der abgegebenen Stimmen (vgl. nur Art. 77 IV 2 GG)

VERFASSUNGSMÄßIGKEIT VON BT-BESCHLÜSSEN

I. Materielle Verfassungsmäßigkeit

- Spezialvorschriften, Fundamentalprinzipien etc.

GRUNDSATZ DER DISKONTINUITÄT

- (Organ-)Kontinuität des BT: BT ist ein ständiges Organ, dessen Existenz unabhängig vom Wechsel der Mitglieder ist
- Diskontinuität des konkreten BT (vgl. Art. 39 I 2 GG):
 - **Personelle Diskontinuität:** Die konkrete Zusammensetzung endet mit dem Zusammentritt des neuen BT.
 - **Sachliche Diskontinuität:** Noch nicht abgeschlossene Gesetzesvorlagen, Anträge, Eingaben aus der alten Wahlperiode gelten als erledigt (vgl. § 125 GeschOBT).
 - **Organisatorische Diskontinuität:** Organe des BT (Ausschüsse, Fraktionen etc.) verlieren mit den Zusammentritt des neuen BT ihre Existenz.

GRUNDSATZ DER DISKONTINUITÄT

- Diskontinuität beschränkt sich nur auf den internen Bereich des BT, nicht aber auf **extern** wirkende Rechtsakte
(Prozesshandlungen, Verträge mit Angestellten des BT etc.)

RECHTSSTELLUNG DES ABGEORDNETEN

- **Freies Mandat** des Art. 38 I 2 GG
- **Statusrechte** des Art. 38 I 2 GG
- **Indemnität und Immunität** (Art. 46 GG)
- **Anspruch auf angemessene Entschädigung** (Art. 48 III GG)

FREIES MANDAT

- Art. 38 I 2 GG: „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden, nur ihrem Gewissen unterworfen“ → Freies Mandat
- Freies Mandat als „Rundumfreiheit“:
 - gegenüber Bürger
 - gegenüber Partei, Fraktion etc.
- Fraktionsdisziplin und Fraktionszwang:
 - Eingriff in Art. 38 I 2 GG

FREIES MANDAT

- Verfassungsrechtliche Rechtfertigung durch Rechtsgüter mit Verfassungsrang: „Spannungsverhältnis zwischen Art. 38 I 2 und Art. 21 GG“ („Fraktion als Partei im Parlament“):
 - Fraktions**disziplin** (Streben nach einheitlichem Auftreten)
 - **zulässig** (h.M.)
 - Fraktions**zwang** (sanktionsbewehrte Verpflichtung zu bestimmter Abstimmung)
 - **unzulässig**

FREIES MANDAT

- Zulässig:
 - Keine Berücksichtigung bei Aufstellung für nächste Wahl
 - Parteiausschluss unter den engen Voraussetzungen des § 10 IV PartG
 - Fraktionsausschluss aus „wichtigem Grund“ oder gemäß § 10 IV PartG analog?

STATUSRECHTE DES ART. 38 I 2 GG

- Recht auf Teilnahme an den Sitzungen des BT
- Rederecht: Abgeordneter ist in Wahrnehmung seines Mandats kein Träger des Art. 5 I 1 GG
- Antrags- und Initiativrecht
- Recht auf Teilnahme an Abstimmungen und Wahlen
- Recht auf Bildung einer Fraktion
- Legitimität („Würdigkeit“) zur Vertretung des Volkes (vgl. BVerfGE 94, 351 [366 f.]; 99, 19 [32])
- etc.

INDEMNITÄT UND IMMUNITÄT

- **Zweck:** Indemnität und Immunität dienen dem Schutz der Funktionsfähigkeit des Parlaments. „Verzicht“ durch Abgeordneten daher nicht möglich.

INDEMNITÄT UND IMMUNITÄT

- **Indemnität (Art. 46 I GG):**
 - Abstimmung oder Äußerung
 - Bundestagsplenum, Ausschüsse und Fraktionen, nicht aber im außerparlamentarischen Bereich (Parteiversammlung, Wahlkampfveranstaltung)
 - **Unzulässig:** Strafrechtliche Verfahren gem. § § 185, 186 StGB oder zivilgerichtliche Widerrufs-, Unterlassungs- und Schadensersatzklage.
 - **Zulässig:** Strafbarkeit wegen Verleumdung gem. § 187 StGB (vgl. Art. 46 I S. 2 GG)
 - **Zu keiner Zeit:** Keine Sanktionierung vor und nach Ablauf der Amtszeit

INDEMNITÄT UND IMMUNITÄT

- **Immunität (Art. 46 II GG):**
 - Strafbare Handlung (im parlamentarischen und außerparlamentarischen Bereich); Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten ist hingegen nach h.M. ohne weiteres möglich
 - Zustimmungserfordernis für Strafverfahren und staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren
 - **Zeitliche Begrenzung:** Mitgliedschaft im BT
 - **Problem:** Recht auf ermessensfehlerfreie Entscheidung des Abgeordneten, das Gegenstand eines Organstreitverfahrens (Art. 93 I Nr. 1 GG) sein könnte?

ANSPRUCH AUF ANGEMESSENE ENTSCHÄDIGUNG

- **Art. 48 III GG:** Abgeordnete haben einen Anspruch auf angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung
- **„Entschädigung“:** BVerfGE 40, 296 [315]: Entgelt für Mandat als Hauptbeschäftigung
- **Was** ist „angemessen“?
- **Wer** entscheidet darüber?
 - Problem der Selbstbedienung
 - Festlegung durch „unabhängiges Sachverständigengremium“?

ANSPRUCH AUF ANGEMESSENE ENTSCHÄDIGUNG

- Koppelung an Beamten- oder Ministergehälter?
Unzulässig, BVerfGE 40, 296 [316 f.]: Das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip verlangt, dass über jede Erhöhung selbständig, in einem öffentlichen und transparenten Verfahren entschieden wird
- Verfassungsmäßigkeit der „Orientierungs“-Regelung der §§ 11 I 1, 30 AbgG?

FRAKTIONEN

- **Begriff:** Im GG finden Fraktionen lediglich in Art. 53a I 2 GG Erwähnung. Eine Legaldefinition der Fraktion enthält § 10 I GeschOBT:
 - Vereinigungen
 - Mitglieder des BT → Untergliederungen des BT („Parteien im Parlament“)
 - 5%
 - einer Partei; oder mehrerer Parteien, die sich nicht im politischen Wettbewerb befinden (CDU/CSU-Klausel)

FRAKTIONEN

- **Rechtliche Grundlagen:** Art. 38 I 2 GG, § § 45 ff. AbgG („Fraktionsgesetz“), § § 10-12 GeschOBT
- **Rechtsstellung:**
 - Rechtsfähige Vereinigungen (§ 46 I AbgG)
 - Öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Vereinigungen?
- **Aufgaben:** Mitwirkung an der Erfüllung der Aufgaben des BT (§ 47 AbgG)

FRAKTIONEN

- **Rechte der Fraktionen:**
 - Grundsatz der Chancengleichheit → gleiche Mitwirkungsrechte (Art. 38 I 2 GG; nicht: Art. 38 I 1 GG, vgl. BVerfGE 84, 304 [324 f.]
 - Zugang zu den Ausschüssen im Verhältnis zum Proporz im BT („verkleinertes Abbild des Plenums“)

- **Prozessuale Stellung:** Fraktionen können als „andere Beteiligte“ im Organstreitverfahren ihre Rechte verteidigen

PARLAMENTARISCHE GRUPPE

- **Begriff:** Voraussetzungen des § 10 I GeschOBT mit Ausnahme der 5%-Klausel
- **Rechtliche Grundlage:** Art. 38 I 2 GG, § 10 IV GeschOBT
- **Rechte der Gruppe** (vgl. BVerfGE 84, 304 [327 ff.]; 96, 264 [278 ff.]):
 - Grundsatz der Chancengleichheit → prinzipiell gleiche Mitwirkungsrechte (Art. 38 I 2 GG)
 - Zugang zu den Ausschüssen im Verhältnis zum Proporz im BT („verkleinertes Abbild des Plenums“)
 - **Aber:** Nur verminderte Mitwirkungsrechte:
 - Kein Anspruch auf Ausschussvorsitz
 - Kein Anspruch auf vollen Fraktionszuschuss etc.

FRAKTIONSLOSER ABGEORDNETER

- Rechte des Art. 38 I 2 GG:
 - Angemessenes Rederecht
 - Mitgliedschaft in **einem** Ausschuss mit Rede- und Antragsrecht, aber ohne Stimmrecht (so BVerfGE 80, 188 [224 f.] - Wüppesahl; str.)
 - Ausgleich für Fraktionsvergünstigungen

PARLAMENTARISCHER UNTERSUCHUNGS-AUSSCHUSS

- **(Verfassungs-)Rechtliche Grundlage:** Art. 44 GG, § § 11 ff. PUAG
- **Ordnungsgemäße Einsetzung** (Art. 44 I 1 GG, § 1 I PUAG):
 - Mehrheitsbeschluss des BT auf Einsetzung eines UA (Mehrheitsenquete)
 - Pflicht auf Einsetzung eines UA bei Antrag von mindestens 1/4 der Mitglieder des BT (Minderheitenenquete → UA als gewichtiges Instrument der Opposition)
- **Zulässigkeit des Untersuchungsgegenstandes:**
 - Hinreichende Bestimmtheit

PARLAMENTARISCHER UNTERSUCHUNGS-AUSSCHUSS

- Als Unterorgan des BT muss sich der UA innerhalb des verfassungsmäßigen Aufgabenkreises des BT halten (vgl. § 1 III PUAG):
 - a) Hält sich der Untersuchungsgegenstand innerhalb der **Verbandskompetenz** des Bundes?
 - b) Wahrung des Gewaltenteilungsprinzips:
 - Kein Übergriff in den Kernbereich der Exekutive („Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“): Grundsätzlich ist nur die Kontrolle **abgeschlossener** Vorgänge, nicht aber noch laufender Entscheidungsprozesse zulässig (vgl. BVerfGE 67, 100 [139]).
 - Keine Überprüfung gerichtlicher Entscheidungen zulässig (vgl. Art. 92 GG)
 - c) Kein Verstoß gegen Grundrechte

RECHTMÄßIGKEIT DER BEWEISERHEBUNG (Zeugenvorladung, Herausgabepflicht etc.)

- (Verfassungs-)Rechtliche Grundlage: Art. 44 GG, § § 1 ff. PUAG
- Ordnungsgemäße Einsetzung (Art. 44 I 1 GG): s.o.
- Zulässigkeit des Untersuchungsgegenstandes: s.o.
- Maßnahme muss vom Untersuchungsrecht des UA gedeckt sein.

RECHTMÄßIGKEIT DER BEWEISERHEBUNG

(Zeugenvorladung, Herausgabepflicht etc.)

- Ermächtigungsgrundlage für konkrete Beweiserhebungsmaßnahme:
 - Voraussetzungen für Zeugenladung, -vernehmung (§ § 20 ff. PUAG), Herausgabepflicht (§ 29 PUAG)
 - Kein Verstoß gegen Grundrechte; insbesondere Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, ggf. Vorkehrungen für Geheimnisschutz (vgl. § § 14-16 PUG)

BUNDESRAT

- **Verfassungsrechtliche Grundlagen:** Art. 50 ff. GG
- **Aufgaben:** Die Länder „wirken ... mit“:
 - Mitwirkung bei der Gesetzgebung des Bundes
 - Mitwirkung bei der Verwaltung des Bundes
 - Mitwirkung in Angelegenheiten der EU
- **Verfassungsrechtliche Stellung:** (Verfassungs-)Organ des Bundes, kein Organ der Länder
- BR als zweite (Gesetzgebungs-)Kammer? Gegenargumente:
 - Nur bei Zustimmungsgesetzen, nicht aber bei Einspruchsgesetzen „echte“ Gesetzgebungsbefugnisse
 - Mitwirkung auch in den Bereichen der Bundesverwaltung und der Angelegenheiten der EU

BUNDESRAT

■ Zusammensetzung:

- Mitglieder der Länderregierungen (vgl. Art. 51 I 1 GG), keine Mitglieder der Länderverwaltungen
- Weder egalitäre noch proportionale Gleichstellung der Länder; Mittelweg (Art. 51 II GG):
 - a) Länder mit bis zu 2 Mio. Einwohnern → 3 Stimmen
 - b) Länder mit mehr als 2 Mio. Einwohnern → 4 Stimmen
 - c) Länder mit mehr als 6 Mio. Einwohnern → 5 Stimmen
 - d) Länder mit mehr als 7 Mio. Einwohnern → 6 Stimmen

BUNDESRAT

- Unvereinbarkeit (Inkompatibilität) mit Mitgliedschaft im BT;
Argumente:

- a) Hemmungs- und Kontrollbefugnisse des BR
- b) arg. e Art. 77 II GG

■ **Beschlussfassung:**

- Beschlüsse bedürfen der Mehrheit der Stimmen (Art. 52 III 1 GG)
- Einheitliche Abstimmung der Länder (Art. 51 III 1 GG): Bei Verstoß sind alle Stimmen ungültig.

BUNDESRAT

- Weisungsgebundenheit der Vertreter der Länder:
 - a) arg. e Art. 51 I 1 GG
 - b) arg. e Art. 77 II 3 GG
 - c) Art. 51 III 2: Einheitlichkeit der Stimmenabgabe
 - d) Folge: Kein freies Mandat wie Abgeordnete des BT nach Art. 38 I 2 GG
 - e) Keine Anwendbarkeit der Art. 46 ff. GG
 - f) Rechtsfolge: Wirksamkeit bleibt im Fall einer weisungswidrigen Abstimmung unberührt (h.M.)

- BR als kontinuierliches Organ (mit wechselnden Mehrheiten): Keine Geltung des Grundsatzes der Diskontinuität (wie beim BT)

BUNDESREGIERUNG (ART. 62 GG)

ORGAN DER POLITISCHEN STAATSLAHRUNG



WAHL DES BUNDESKANZLERS (ART. 63 GG)

■ 1. Wahlphase (Art. 63 I, II GG):

- BPrä schlägt dem BT einen Kanzlerkandidaten vor.
Gewählt ist, wer die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des BT erlangt (vgl. Art. 121 GG – Kanzlermehrheit).
→ Ernennung durch BPrä

■ 2. Wahlphase (Art. 63 III GG):

- Erhält Kandidat nicht die Kanzlermehrheit
→ Wahl wiederum mit Kanzlermehrheit nach Maßgabe eines Vorschlages des BT (nicht: des BPrä) innerhalb von 14 Tagen
(keine Verpflichtung zur Wahl [„kann“], d.h. 14 Tage-Frist kann auch ohne Wahl verstreichen; Möglichkeit mehrerer Wahlversuche innerhalb der 14 Tage-Frist)

WAHL DES BUNDESKANZLERS (ART. 63 GG)

■ 3. Wahlphase (Art. 63 IV GG):

- Kommt innerhalb dieser Frist eine Wahl nicht zustande
→ Wahl durch Stimmmehrheit:
 - Bei Kanzlermehrheit → Ernennung durch BPrä
 - Bei einfacher Mehrheit → Ernennung oder BT-Auflösung mit der Folge der Neuwahl (Art. 39 I 4 GG)

ERNENNUNG DER BUNDESMINISTER (ART. 64 GG)

- Vorschlag des BKanz
- Ernennung durch BPrä: Entscheidungsspielraum?
 - Ernennung nur vom BKanz vorgeschlagener Personen
 - Aber: Ablehnungsrecht?
 - a) Formelles und materielles Prüfungsrecht (h.M.)
→ keine nennenswerte praktische Bedeutung wegen geringer Anforderungen an Ernennung (vgl. §§ 4, 5 BMinG)
 - b) Politisches Ablehnungsrecht? Nein (h.M.):
 - Wortlaut: Unergiebig

ERNENNUNG DER BUNDESMINISTER (ART. 64 GG)

- c) Systematische Auslegung:
- Richtlinienkompetenz des BKanz (Art. 65 GG)
 - BPrä kein „Gegenspieler“ des BKanz;
„schwache Position“ nach GG, er nimmt nur Integrations- und Repräsentationsfunktion wahr

ZAHL UND ABGRENZUNG DER MINISTERIEN

- **Obligatorische Ministerien nach dem GG:**
 - Verteidigungsministerium (vgl. Art. 65a GG)
 - Finanzministerium (vgl. Art. 108 III 2, 112, 114 GG)
 - Justizministerium (Art. 96 II 4 GG)

- **Im übrigen: Organisationsgewalt des BKanz:**
 - Grundlage: Art. 64 I GG und 65 I GG (Richtlinienkompetenz des BKanz)
 - Inhalt: Bestimmung der Anzahl, Art und Abgrenzung der Ministerien

KOALITIONSVEREINBARUNGEN

- **Begriff:** Absprachen zwischen zwei oder mehreren Parteien (nicht: BKanz, BMin etc.) über die Bildung einer gemeinsamen Regierung:
 - Festlegung der zentralen politischen Eckpunkte (sachliche Komponente)
 - Verteilung der Regierungsämter (personelle Komponente)
- **Zulässigkeit:**
 - Art. 63 GG: Die Wahl des BKanz „ohne Aussprache“ setzt die vorherige politische Absprache voraus

KOALITIONSVEREINBARUNGEN

- **Rechtsverbindlichkeit von Koalitionsvereinbarungen?**
 - Koalitionsvereinbarungen entfalten keinerlei Wirkung für BKanz, BMin, Fraktionen oder andere staatliche Funktionsträger, weil Partner der Vereinbarungen allein die Parteien sind.
 - Rechtsverbindlichkeit im Verhältnis der Parteien
 - a) **H.M.:** Koalitionsvereinbarungen sind Absprachen mit lediglich politischer Bedeutung
 - b) **A.A.:** Verfassungsrechtliche Verträge ohne rechtsverbindliche Bindungswirkung
 - c) **A.A.:** Verfassungsrechtliche Verträge mit rechtsverbindlicher Bindungswirkung
- **Keine Justitiabilität von Koalitionsvereinbarungen**
 - Art. 63 GG: Die Wahl des BKanz „ohne Aussprache“ setzt die vorherige politische Absprache voraus

ZUSTÄNDIGKEITSVERTEILUNG INNERHALB DER BUNDESREGIERUNG



AMTSZEIT DES BUNDESKANZLERS

- **Reguläre Amtszeit:**
 - Zusammentritt eines neuen BT (Art. 69 II GG)
- **(Freiwilliger) Rücktritt:**
 - Jederzeit möglich → Wahl eines neuen BKanz gem. Art. 63 GG; erneute Kandidatur des bisherigen BKanz möglich

AMTSZEIT DES BUNDESKANZLERS

■ Abwahl:

- Art. 54 WRV: Schlichte Abwahl des Kanzlers war möglich (destruktives Misstrauensvotum) → Destabilisierung
- Art. 67 GG: (als Reaktion auf die Weimarer Erfahrungen) Abwahl nur bei Neuwahl eines BKanz möglich (konstruktives Misstrauensvotum):
 - a) 1972: Misstrauensvotum der CDU/CSU-Fraktion gegen BKanz Brandt wegen der neuen Ostpolitik der SPD/FDP-Koalition
 - b) 1982: Misstrauensvotum gegen BKanz Schmidt nach Bruch der SPD/FDP-Koalition

AMTSZEIT DES BUNDESMINISTERS

- **Reguläre Amtszeit:**
 - Zusammentritt eines neuen BT (Art. 69 II GG)
- **Erledigung des Amtes des Bkanz (Rücktritt, Abwahl, Art. 69 II GG):**
 - Akzessorische Verknüpfung des BMin mit Amt des Bkanz
- **(Freiwilliger) Rücktritt:**
 - Jederzeit möglich; Bitte um Entlassungsvorschlag iSd Art. 64 GG
- **Ernennung und Entlassung:**
 - durch BPrä auf Antrag des Bkanz (Art. 64 I GG)

SCHUTZREICHWEITE DES ART. 67 GG

- Ausdrücklich regelt Art. 67 GG nur die Verpflichtung zur Wahl eines BKanz bei Abwahl seines Vorgängers (konstruktives Misstrauensvotum).
- Weiterreichender Schutzgehalt des Art. 67 GG in Bezug auf BKanz:
 - Nach (wohl) h.M. ist ein allgemeines Misstrauensvotum gegen die gesamte Amtsführung des BKanz wegen des damit einhergehenden Autoritätsverlustes **unzulässig**.
 - Demgegenüber soll nach h.M. der Beschluss des BT, der BKanz möge zurücktreten oder die Vertrauensfrage nach Art. 68 GG stellen, **zulässig** sein.

SCHUTZREICHWEITE DES ART. 67 GG

- Weiterreichender Schutzgehalt des Art. 67 GG in Bezug auf BMin:
 - Misstrauensvotum mit Abgangspflicht ist unzulässig:
 - a) **Wortlaut:**
(„nur“) unergiebig, weil er sich lediglich auf den BKanz bezieht
 - b) **Sinn und Zweck:**
 - Beeinträchtigung der inneren Stabilität der BReg
 - Umgehung des Verfahrens des Art. 67 GG, wenn BT sämtliche BMin Schritt für Schritt zum Rücktritt zwingen und dadurch den BKanz die Weiterführung seines Amtes praktisch unmöglich machen könnte

SCHUTZREICHWEITE DES ART. 67 GG

c) Historische Auslegung:

Im Gegensatz zur Weimarer Zeit (Art. 54 WRV; vgl. auch LVerf) hat sich das GG bewusst gegen die Möglichkeit der Abwahl der BMin durch den BT entschieden

- Schlichtes Misstrauensvotum **ohne** Abgangspflicht gegen ein **konkretes Verhalten** des BMin ist als Ausdruck parl. Regierungskontrolle (Prinzip demokratischer Legitimation) dagegen zulässig → Verfassungskonforme Auslegung entsprechender Misstrauensvoten in diesem Sinne.

VERTRAUENSFRAGE NACH ART. 68 GG

■ Formelle Voraussetzungen:

- Vertrauensfrage des BKanz an den BT
- Verweigerung des Vertrauens durch Beschluss des BT
- Antrag des BKanz an BPrä auf Auflösung des BT (BKanz braucht Antrag nicht zu stellen; er kann zurücktreten oder aber weiterregieren). Bei BT-Auflösung durch BPrä → Neuwahl des BT (Art. 39 I 3 GG)

■ (Ungeschriebene) Materielle Voraussetzung:

- Vorliegen „politischer Instabilität“ (BVerfGE 62, 1 [42 f.]) bzw. Verlust der „Handlungsfähigkeit einer parlamentarischen verankerten BReg“ (BVerfGE 114, 121 [151 ff.])
 - **nur eingeschränkt durch das BVerfG überprüfbar**, weil sich der Verlust politischer Handlungsfähigkeit nur **schwierig feststellen lässt** und weil das GG in erster Linie den **beteiligten Verfassungsorganen** (BKanz, BT und BPräs) **vertraut** (BVerfGE 114, 121 [155 ff.]).

VERTRAUENSFRAGE NACH ART. 68 GG

■ Merke:

- Merke: Auflösung des BT ist **nur** in den Fällen des Art. 63 IV und 68 GG zulässig; der BT hat **kein Recht zur Selbstauflösung** (BVerfGE 62, 1 [41]).

WAHL UND AMTSDAUER DES BUNDESPRÄSIDENTEN

■ Wahl:

- Der BPrä wird von der Bundesversammlung gewählt (Art. 54 I 1 GG).
- Die Bundesversammlung besteht aus den Mitgliedern des BT und einer gleichen Anzahl von Mitgliedern, die von den Volksvertretungen der Länder nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden (Art. 54 III GG); sie können, aber müssen keine LT-Abgeordnete sein.

■ Amtsdauer:

- Sie beträgt 5 Jahre. Anschließende Wiederwahl ist nur einmal möglich (Art. 54 II GG):
- **Problem:** Spätere Wiederwahl zulässig?

ZUSTÄNDIGKEITEN DES BUNDESPRÄSIDENTEN

- Regierungsbildung:
 - Vorschlag eines Kanzlerkandidaten und Ernennung des BKanz (Art. 63 GG)
 - Ernennung und Entlassung der BMin (Art. 64 I GG)
- Völkerrechtliche Vertretung des Bundes (Art. 59 GG)
- Ausfertigung der Gesetze (Art. 82 GG)
- Ausübung des Begnadigungsrechts (Art. 60 II GG)

ZUSTÄNDIGKEITEN DES BUNDESPRÄSIDENTEN

- Bei Krisen des parlamentarischen Regierungssystems:
 - Fehlende Kanzlermehrheit bei Wahl des Bkanz (Art. 63 IV 3 GG)
 - Auflösung des BT bei Ablehnung der Vertrauensfrage (Art. 68)
 - Erklärung des Gesetzgebungsnotstands (Art. 81 GG)

FUNKTION DES BUNDESPRÄSIDENTEN

- Im Vergleich zum Reichspräsidenten nach der WRV hat der BPrä eine „schwache Stellung“. Er nimmt drei Funktionen wahr:
 1. **Repräsentationsfunktion** (vgl. Art. 59 GG)
 2. **Integrationsfunktion:** Bekundung des staatlichen Willens nach Abschluss des Entscheidungsprozesses (vgl. nur Art. 82 GG)
 3. **Reservfunktion:** Nur soweit das parlamentarische Regierungssystem nicht mehr funktioniert, hat der BPrä echte politische Entscheidungsbefugnisse (vgl. Art. 63 IV, 68, 81 GG)

GEGENZEICHNUNG NACH ART. 58 GG

- Anordnungen und Verfügungen bedürfen der Gegenzeichnung durch BKanz oder BMin (Art. 58 GG). Sinn und Zweck: Gewährleistung der Einheitlichkeit der Staatsleitung und der parlamentarischen Verantwortung des BPrä über BKanz oder BMin
- „Anordnungen und Verfügungen“.
 - Rechtsakte
 - Sonstige politische Amtshandlungen ohne Rechtsfolgen (Reden, Interviews etc.)? Der Wortlaut („Anordnungen und Verfügung“ sowie „Gültigkeit“) spricht hiergegen.

PRÜFUNGSBEFUGNIS DES BUNDESPRÄSIDENTEN BEI DER AUSFERTIGUNG VON BUNDESGESETZEN (ART. 82 GG)

- Der BPrä hat unstreitig ein **formelles Prüfungsrecht** (Wahrung der Gesetzgebungskompetenz und des Gesetzgebungsverfahrens).
 - Argument: Ausfertigung der „nach den Vorschriften des GG **zustande gekommenen** Gesetze“ (Art. 82 GG)
- **Materielles Prüfungsrecht? Str.:**
 - Wegen der Möglichkeit der Anrufung des BVerfG? (-)
 - Wegen des Amtseides nach Art. 56 GG („das GG zu wahren“)? (-), Bindung an GG nur im Rahmen d. Zust.
 - Weil ein materiell verfassungswidrigen Gesetz ein verfassungsändernden Gesetz sei, das den formellen Erfordernissen des Art. 79 I, II GG entsprechen müsse? (-)

PRÜFUNGSBEFUGNIS DES BUNDESPRÄSIDENTEN BEI DER AUSFERTIGUNG VON BUNDESGESETZEN (ART. 82 GG)

- Wegen der Bindung des BPrä an das GG (Art. 1 III, 20 III GG): (+)
- Aber nach h.M. ist das materielle Prüfungsrechts des BPrä auf evidente Verfassungsverstöße beschränkt. Begründung: „Schwache Stellung“ des BPrä nach GG
- **Folge:** Bei formeller Verfassungswidrigkeit oder bei einem (evidenten) Verstoß gegen materielles Verfassungsrecht muss der BPrä die Ausfertigung von Bundesgesetzen verweigern.
- **Prozessuale Möglichkeiten** bei Verweigerung der Ausfertigung von Bundesgesetzen durch den BPrä:
 - Organstreitverfahren (Art. 93 I Nr. 1 GG)
 - Präsidentenanklage (Art. 61 GG)

GRUNDSÄTZE DER FINANZVERFASSUNG

- Art. 104a GG regelt die Verteilung der Ausgabenlast zwischen Bund und den Ländern:
 - **Art. 104a I GG:** Grundsatz der Konnexität von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung („Die Ausgaben folgen den Aufgaben“ – Vollzugsprinzip).

Problem: Erlass von Leistungsgesetzen durch Bund auf Kosten der Länder und Kommunen:

- a) Schutz zugunsten der Länder (Art. 104a III, Art. 106 IV GG) und zugunsten der Kommunen (Art. 84 I 7 GG)
- b) Verfassungspolitische Diskussion: Ersetzung des Vollzugsprinzips durch das Verursachungsprinzip (Veranlassungsprinzip)?

GRUNDSÄTZE DER FINANZVERFASSUNG

- **Ausnahmen vom Vollzugsprinzip:**
 - a) Auftragsverwaltung (Art. 104a II GG)
 - b) Leistungsgesetze nach Art. 104a III GG
 - c) Die Ausnahmen der Art. 104a II und III GG gelten nur für die Zweck- oder Sachaufgaben (Ausgaben, die sich aus dem inhaltlichen Vollzug ergeben), nicht aber für die Verwaltungsaufgaben (Ausgaben für die Unterhaltung des Verwaltungsapparates)

- **Art. 104a V GG:** Haftung von Bund und Ländern für ordnungsgemäße Verwaltung
 - a) Unmittelbare Anspruchsgrundlage
 - b) Beschränkung der Haftung auf vorsätzliche Pflichtverletzung (im Einzelnen str.)

GESETZGEBUNGSKOMPETENZEN IM FINANZWESEN

- Für die Erhebung von Steuern enthält Art. 105 eine gegenüber den Art. 70 ff. GG spezielle Gesetzgebungskompetenz
- Das GG enthält keine Definition der Steuer. Es kann aber an die Legaldefinition des § 3 AO angeknüpft werden:
 - Geldleistungspflicht (im Gegensatz zu Sach- und Dienstleistungen)
 - Ohne Gegenleistung des Staates: Abgrenzung zu Gebühren und Beiträgen (Vorzugslasten)
 - Hoheitliche Auferlegung durch Bund, Länder oder Gemeinden

GESETZGEBUNGSKOMPETENZEN IM FINANZWESEN

- Zur Erzielung von Einnahmen:
 - Einbringung in den allgemeinen Staatshaushalt
 - Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben

VERFASSUNGSMÄßIGKEIT VON SONDERABGABEN

- Gesetzgebungskompetenz des Gesetzgebers zur Erhebung der Abgabe?
- Kompetenz gemäß Art. 105 GG? Ist die Abgabe eine Steuer iSd Art. 105?:
 - Bezeichnung durch Gesetzgeber irrelevant, entscheidend ist allein ihr materieller Gehalt
 - Anknüpfung an die Legaldefinition des § 3 AO

VERFASSUNGSMÄßIGKEIT VON SONDERABGABEN

- **Annexkompetenz** zur betreffenden Sachkompetenz (Art. 71, 73 bzw. Art. 74, 72 II GG), sofern Abgabe als Gebühr oder Beitrag (Vorzugslast) zu qualifizieren ist:
 - **Gebühr:** Konkrete (tatsächlich gewährte) Gegenleistung der öffentlichen Hand
 - **Beitrag:** Abstrakte (mögliche) Gegenleistung der öffentlichen Hand

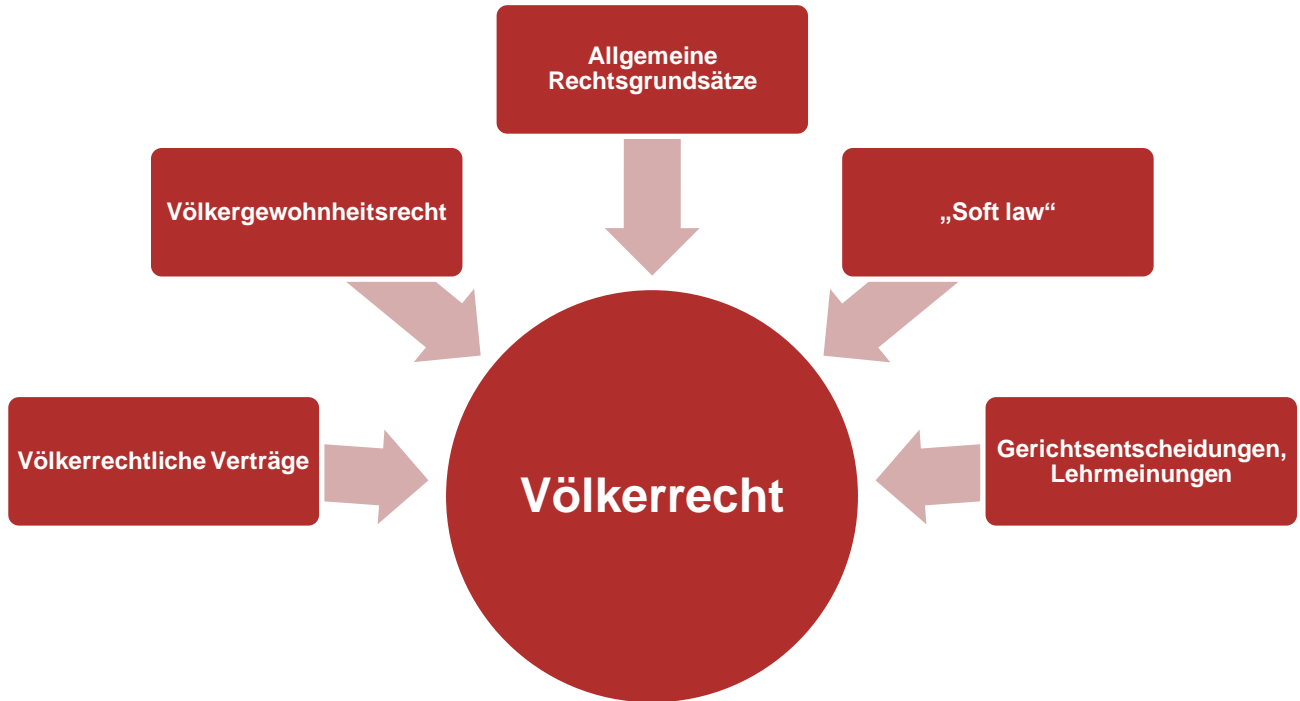
VERFASSUNGSMÄßIGKEIT VON SONDERABGABEN

- Ist für nichtsteuerliche Abgaben ein Rückgriff auf die allgemeinen Gesetzgebungskompetenzen nach Art. 70 ff. GG möglich? Problem der **Aushöhlung** von insgesamt drei **Eckpfeilern der Finanzverfassung**:
 - Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenz der Art. 105 ff. GG
 - Budgetrecht des Parlaments nach Art. 110 GG
 - Belastungsgleichheit der abgabepflichtigen Bürger (Art. 3 I GG)

VERFASSUNGSMÄßIGKEIT VON SONDERABGABEN

- Deshalb muss die Erhebung (parafiskalischer) Sonderabgaben eine **Ausnahme** bleiben. Sonderabgaben sind nur unter **engen Voraussetzungen** zulässig:
 - Voraussetzungen gelten für Sonderabgaben nach Bundes- und Landesrecht (vgl. BVerfGE 92, 91 [115]).
 - Voraussetzungen gelten für Sonderabgaben mit (primärer) **Finanzierungsfunktion uneingeschränkt**. Die Voraussetzungen für Sonderabgaben mit (primärer) **Lenkungsfunktion** sind hingegen noch **nicht geklärt**.

VÖLKERRECHTSQUELLEN



VERHÄLTNIS VON VÖLKERRECHT UND NATIONALEM RECHT

■ Völkerrechtliche Theorien:

- Monismus: Völkerrecht und innerstaatliches Recht als Einheit
- Dualismus: Völkerrecht und innerstaatliches Recht als selbständige Rechtsordnungen

■ Grundgesetz:

- Art. 25 GG: Nur Völkergewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze haben Zwischenrang zwischen GG und einfachem Recht, nicht aber das Völkervertragsrecht
- Aus der Völkerrechtsfreundlichkeit des GG (vgl. Präambel) folgt, dass im Rahmen der nach dem GG eröffneten **Auslegungs- und Abwägungsspielräume** Völkerrecht (insbesondere die Rspr. des EGMR zur EMRK) zu berücksichtigen ist, um Kollisionen zu vermeiden (**verfassungsrechtliches Berücksichtigungsgebot**; vgl. nur BVerfGE 128, 326, 366 ff.). Nur im (seltenen) Kollisionsfall, wenn also solche Spielräume nicht bestehen, setzt sich das GG durch.

VÖLKERRECHTLICHE VERTRÄGE UND GG

- **Rechtliche Grundlagen: Art. 32, 59, 70 GG**
 - Abschlusskompetenz: Art. 32 GG
 - Weitere Voraussetzungen, insbesondere Transformationskompetenz (soweit erforderlich): Art. 59 GG (Bund) und Art. 70 GG (Länder)

- **Abschlusskompetenz:**
 - **Art. 32 I GG:** (Verbands-)Kompetenz des Bundes zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge. Beim Abschluss von Verträgen mit dem Heiligen Stuhl (Konkordate) gilt nach ganz h.M. Art. 32 I GG nicht, weil der Heilige Stuhl trotz Völkerrechtssubjektivität kein Staat ist; Folge: Anwendbarkeit der allgemeinen Zuständigkeitsregeln der Art. 30, 70 ff. GG.

VÖLKERRECHTLICHE VERTRÄGE UND GG

- **Art. 32 III GG:** Kompetenz der Länder zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge, soweit es sich um Gegenstände handelt, für die eine Gesetzgebungskompetenz der Länder besteht. Problem: Hat in diesem Fall - neben den Ländern - auch der Bund eine Abschlusskompetenz?
 - **Föderalistische Theorie:** keine Abschlusskompetenz des Bundes; Lesart des Art. 32 III GG: „nur“ die Länder
 - **Zentralistische Theorie:** Abschlusskompetenz des Bundes; Lesart des Art. 32 III GG: „auch“ die Länder
 - **Problemlösung durch Lindauer Abkommen:** Vor Vertragsabschluss durch den Bund muss das Einverständnis der Länder vorliegen

VÖLKERRECHTLICHE VERTRÄGE UND GG

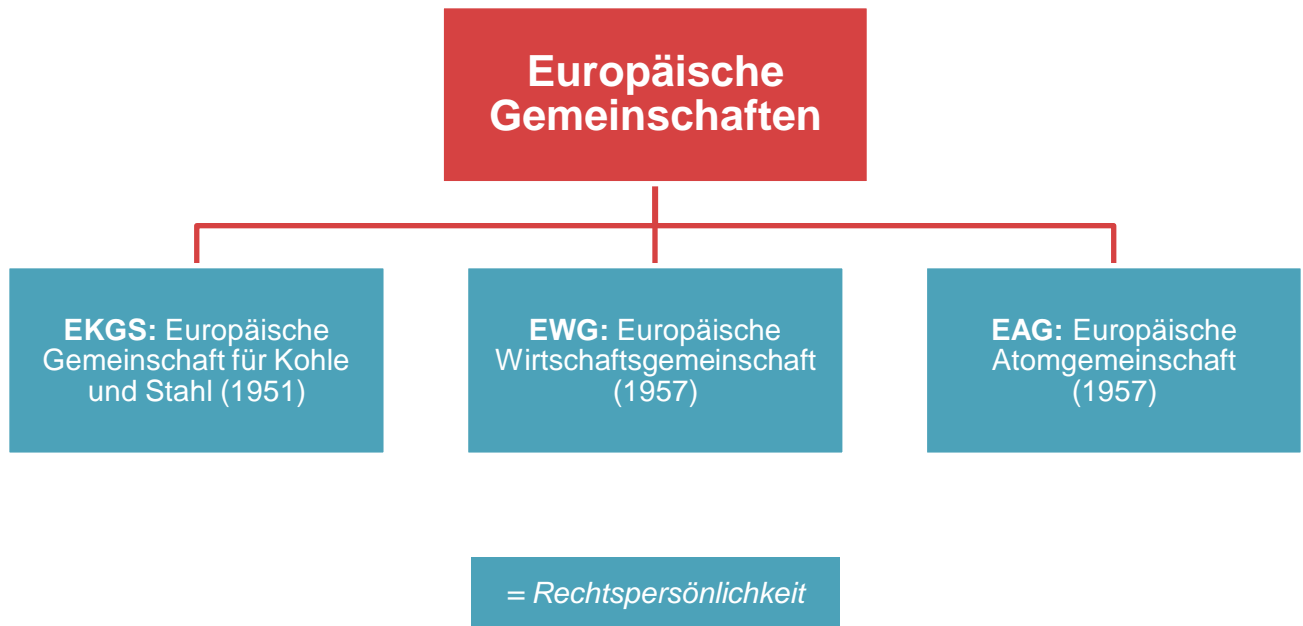
- **Voraussetzungen des Art. 59 II GG: Erforderlichkeit eines Bundesgesetzes:**
 - (Hoch-)Politische Verträge (Bündnisverträge etc.)
 - Gesetzesverträge, soweit (Bundes-)Gesetzgebung betroffen:
 - **(Bundes-)Gesetzgebung in Abgrenzung zur (Bundes-)Verwaltung:** Vorbehalt des Gesetzes (insbesondere Wesentlichkeitstheorie) einschlägig?
 - **Problem:** Ist ein Bundesgesetz erforderlich, soweit die Transformationskompetenz bei den Ländern liegt?

VÖLKERRECHTLICHE VERTRÄGE UND GG

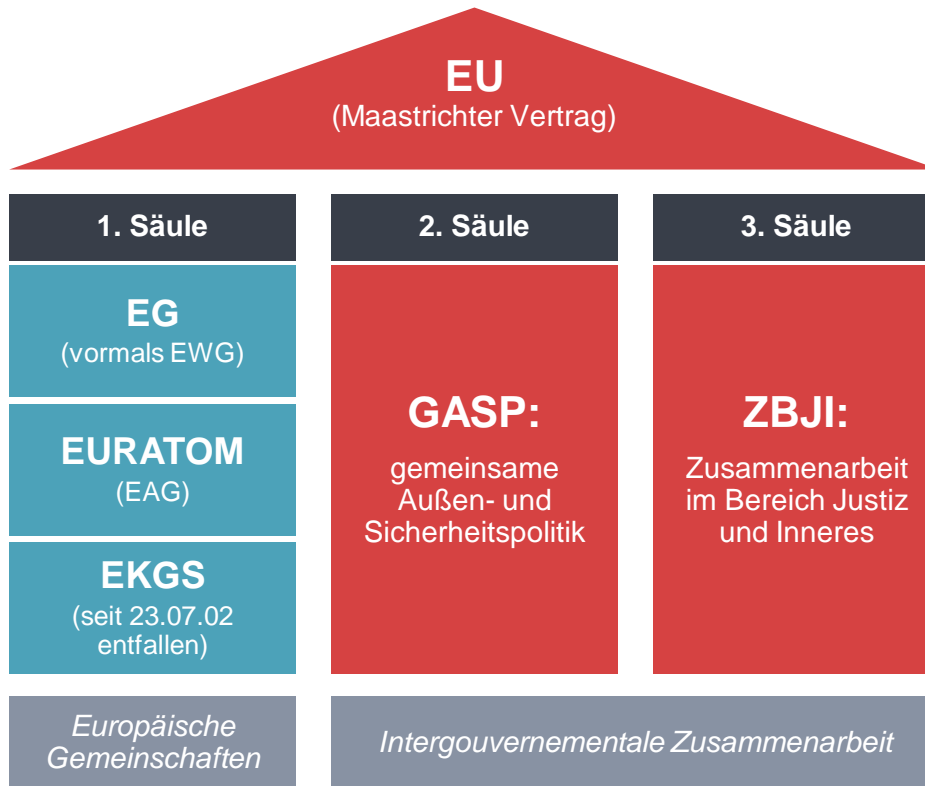
■ Transformationskompetenz

- Soweit der Vertragsgegenstand der Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterfällt, erfolgt die Transformation in innerstaatliches Recht durch das Vertragsgesetz iSd Art. 59 II GG
- Soweit der Vertragsgegenstand der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterfällt, bedarf es – unbeachtet der str. Frage nach der Notwendigkeit eines Bundesgesetzes gem. Art. 59 II GG (s.o.) – einer Transformation durch Landesgesetz. Regelmäßig sind die Länder unter dem Gesichtspunkt der **Bundestreue** zum Erlass eines entsprechenden Transformationsgesetzes verpflichtet, zumal sie nach Maßgabe des Lindauer Abkommens dem Vertragsschluss durch den Bund zugestimmt haben.

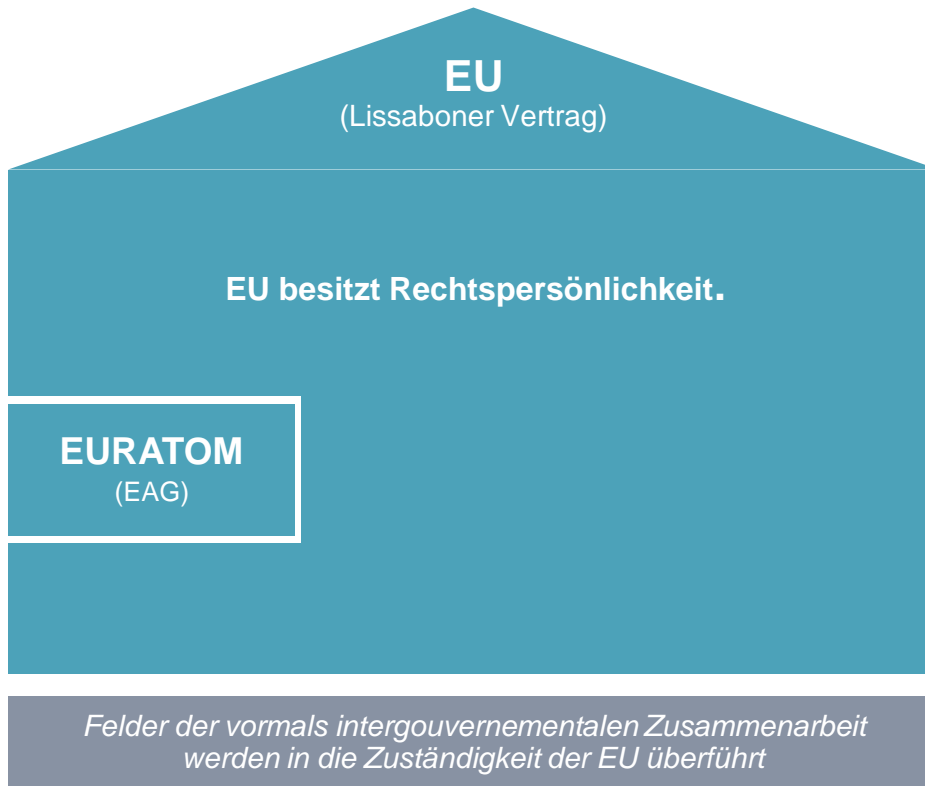
EUROPÄISCHE UNION UND GG



EUROPÄISCHE UNION UND GG



EUROPÄISCHE UNION UND GG



EUROPÄISCHE UNION UND GG

- Früher diente Art. 24 I GG als verfassungsrechtliche Grundlage für die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EWG, EAG).
- Seit 1992 gilt Art. 23 GG:
 - **Mitwirkungsklausel:** Verpflichtung der Bundesrepublik zur Mitwirkung am Integrationsprozess
 - **Öffnungsklausel:** Übertragung von Hoheitsrechten
 - **Struktursicherungsklausel:** Gewährleistung der Staatsstrukturprinzipien und eines dem GG im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutzes
 - Wahrung der Ewigkeitsgarantie des Art. 23 I 3 iVm Art. 79 III GG

EUROPÄISCHE UNION UND GG

- Verhältnis von Unionsrecht und nationalem (Verfassungs-) Recht
 - (Anwendungs-)Vorrang des Unionsrechts im Kollisionsfall: **Unanwendbarkeit**, nicht Nichtigkeit des nationalen Rechts im Fall der Kollision
 - Verfassungsrechtliche Grundlage des Vorrangprinzips ist Art. 23 GG: **Funktionsfähigkeit** der EU, zu der sich Art. 23 GG bekennt, setzt Rechtseinheitlichkeit voraus
 - **Verfassungsrechtliche Grenze** des Vorrangprinzips: Ewigkeitsgarantie des Art. 23 I 3 iVm Art. 79 III GG
 - Reichweite des Vorrangprinzips:
 - Rechtsnormen und Einzelakte der EU
 - Vorrang des Unionsrechts gilt im Verhältnis zum GG (vorbehaltlich der Wahrung der Ewigkeitsgarantie des Art. 23 I 3 iVm Art. 79 III GG), zu Gesetzen, Verordnungen, Satzungen und Einzelakten (VA etc.)

EUROPÄISCHE UNION UND GG

■ Kooperationsverhältnis von BVerfG und EuGH

– Akte des Unionsrechts:

Solange und soweit die Struktursicherungsklausel des Art. 23 GG, insbesondere ein dem GG **im Wesentlichen vergleichbarer Grundrechtsschutz** gewährleistet ist → BVerfG prüft Akte des Unionsrechts **nicht** am Maßstab der Grundrechte

Fazit:

- EuGH prüft in jedem **Einzelfall** die Wahrung der (Unions-) Grundrechte
- BVerfG untersucht nur **generell** die Wahrung eines unabdingbaren Grundrechtsschutzes iSd Ewigkeitsgarantie (*BVerfGE 89, 155 [175 m.w.N.]*).

EUROPÄISCHE UNION UND GG

– Innerstaatliche Umsetzungsakte:

Solange und soweit Art. 23 I 3 i.V.m Art. 79 III GG **gewährleistet** → BVerfG & Fachgerichte messen auch die innerstaatliche Umsetzung (Gesetz, Verwaltungsakt etc.) von Richtlinien des Unionsrechts, die den Mitgliedstaaten keinen Umsetzungsspielraum lassen, sondern zwingende Vorgaben machen, **nicht** am Maßstab der Grundrechte des GG
(BVerfGE 118, 79 [95 ff.]; 142, 74 [112 Rn. 115])

Wichtig:

- **Kein Gestaltungsspielraum** bzw. vollständig harmonisiertes Unionsrecht:
 - ➔ BVerfG prüft innerstaatlichen Umsetzungsakt am **Maßstab** der **Grundrechte der EU**
(BVerfG, EuZW 2019, 1035 [1038 Rn. 50 ff.]).
- **Umsetzungsspielräume** bzw. nicht vollständig harmonisiertes Unionsrecht:
 - ➔ BVerfG prüft innerstaatlichen Umsetzungsakt am **Maßstab** der **Grundrechte des GG**

EUROPÄISCHE UNION UND GG

- **Der EuGH ist gesetzlicher Richter iSd. Art. 101 I 2 GG** (*BVerfGE 73, 339 [367 ff.]*): Letztinstanzliche Fachgerichte sind im Fall einer Grundrechtsverletzung zur Vorlage an den EuGH verpflichtet. Die Verletzung dieser **Vorlageverpflichtung** kann im Wege der VB vor dem BVerfG gerügt werden, weil Art. 101 I 2 GG ein grundrechtsgleiches Recht ist.
- Handelt die EU außerhalb ihrer Kompetenz (**ultra vires**), entfalten die Rechtsakte keine Bindungswirkung in der Bundesrepublik Deutschland. Dies kann im Wege der VB geltend gemacht werden (*BVerfGE 89, 155 [195, 210]*).

Prüfungsmaßstab: Art. 38 GG iVm Rechtsstaatsprinzip (fehlende Kompetenzgrundlage) und Demokratieprinzip (fehlende parlamentarische Zustimmung)

STRUKTURPRINZIPIEN UND AUFBAU DER GERICHTSBARKEIT

- Strukturprinzipien: **Gewaltenteilungsprinzip** (Art. 20 II 1 GG: „besondere“ = gesonderte Organe) und (sachliche und personelle) **Unabhängigkeit** der Richter (Art. 97 GG)
- Art. 92 GG: Grundsätzlich obliegt die Gerichtsbarkeit den Ländern.
- Bundesgerichte:
 - **BVerfG** (Art. 93, 94 GG)
 - **Oberste Gerichtshöfe** des Bundes (Art. 95 I GG): BGH, BVerwG, BFH, BAG, BSG.
 - **Gemeinsamer Senat** (Art. 95 III GG) zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung.
 - Bundespatentgericht, Wehrstrafgerichte, Bundesdisziplinargerichte (vgl. Art. 96 GG)

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- Das BVerfG ist nicht nur höchstes Rechtsprechungsorgan, sondern zugleich auch ein **Verfassungsorgan**.
- Das BVerfG besteht aus **zwei Senaten** mit je 8 Richtern
 - **Erster Senat:** Grundrechte
 - **Zweiter Senat:** StOrgR
 - Je zu Hälfte vom BT und BR gewählt (Art. 94 I GG, § § 6, 7 BVerfGG).
- Bei Stimmengleichheit kann ein Verstoß gegen das GG **nicht** festgestellt werden (§ 15 IV 3 BVerfGG)

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- Entscheidungen des BVerfG entfalten **Bindungswirkung** (§ 31 I BVerfGG), in einigen Fällen erlangen sie sogar Gesetzeskraft (vgl. § 31 II BVerfGG).
- § 79 BVerfGG regelt das Spannungsverhältnis zwischen zwei rechtsstaatlichen Strukturprinzipien: der **formellen Rechtssicherheit** und der **materiellen Gerechtigkeit**.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- **Enumerationsprinzip:** Das BVerfG ist nur in den gesetzlich ausdrücklich bestimmten Fällen zuständig:
 - Art. 93 GG
 - In den übrigen Fällen nach dem GG (vgl. etwa Art. 41 II, 84 IV 2 GG)
 - Zusammenfassend: § 13 BVerfGG

- **Wichtigste Verfahrensarten:** (für die praktische Fallbearbeitung)
 - Verfassungsbeschwerde
 - Organstreitverfahren
 - Bund-Länder-Streitverfahren
 - Abstraktes Normenkontrollverfahren
 - Konkretes Normenkontrollverfahren
 - [Einstweilige Anordnung (§ 32 BVerfGG)]

ORGANSTREITVERFAHREN

Art. 93 I Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5 23, 63 ff. BVerfGG

A. Zulässigkeit des Antrags

I. Parteifähigkeit (Art. 93 I Nr. 1 GG, § 63 BVerfGG)

1. Antragsteller:

- a) Oberste Bundesorgane (Verfassungsorgane: BPrä, BT, BR, BReg)
- b) „Andere Beteiligte“, soweit durch GG, GeschOBT oder GeschOBR mit eigenen Rechten ausgestattet:
BT-Prä, BT-Abgeordnete, Fraktionen und Parteien, soweit sie ihre verfassungsrechtlichen Rechte gegen ein Verfassungsorgan geltend machen (vgl. bereits Folien 153 f.).

ORGANSTREITVERFAHREN

Art. 93 I Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5 23, 63 ff. BVerfGG

2. Antragsgegner:
 - a) Oberste Bundesorgane (Verfassungsorgane)
 - b) „Andere Beteiligte“
- II. **Streitgegenstand** (Art. 93 I Nr. 1 GG, § 64 I BVerfGG)
 1. Verfassungsrechtliches Rechtsverhältnis:
Verfassungsrechtliches und nicht bloß einfachgesetzliches
Rechtsverhältnis
 2. Rechtserheblichkeit der Maßnahme: z.B.
Gesetzesbeschluss des BT

ORGANSTREITVERFAHREN

Art. 93 I Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5 23, 63 ff. BVerfGG

III. Antragsbefugnis (§ 64 I BVerfGG)

1. Verfassungsrechtliche Rechte: Vom GG übertragene Rechte; Rechte nach GeschOBT oder GeschOBR reichen nicht aus.
2. Eigene Rechte oder Organrechte (aktive Prozessstandschaft): Fraktionen können Rechte des BT wahrnehmen, nicht aber BT-Abgeordnete.
3. Möglichkeit der Verletzung oder unmittelbare Gefährdung

ORGANSTREITVERFAHREN

Art. 93 I Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5 23, 63 ff. BVerfGG

IV. Ordnungsmäßigkeit des Antrags und Frist

(§§ 23 I, 64 II und 64 III BVerfGG)

- Ordnungsmäßigkeit des Antrags kann grundsätzlich unterstellt werden
- Frist: 6 Monate

V. Ergebnis

B. Begründetheit des Antrags

Der Antrag ist begründet, wenn [...] (Antragsgegner) durch [...] (Streitgegenstand) verfassungsrechtliche Rechte des [...] (Antragstellers) verletzt hat.

BUND-LÄNDER-STREITVERFAHREN

Art. 93 I Nr. 3 GG, § § 13 Nr. 7, 23, 68 ff. BVerfGG

A. Zulässigkeit des Antrags

I. Parteifähigkeit (§ 68 BVerfGG)

Antragsteller und Antragsgegner:

- für den Bund die Bundesregierung
- für ein Land die Landesregierung

II. Streitgegenstand (Art. 93 I Nr. 3 GG)

- Verfassungsrechtliches Rechtsverhältnis:
Verfassungsrechtliches und nicht bloß einfachgesetzliches
Rechtsverhältnis
- „Rechte und Pflichten“ des Bundes oder eines Landes:
 - Kompetenzvorschriften des GG
 - Ungeschriebene Verfassungsgrundsätze (z.B.
Bundestreue)

BUND-LÄNDER-STREITVERFAHREN

Art. 93 I Nr. 3 GG, §§ 13 Nr. 7, 23, 68 ff. BVerfGG

III. Antragsbefugnis (§ 69 iVm § 64 I BVerfGG)

1. Eigene verfassungsrechtliche Rechte: Im Gegensatz zum Organstreitverfahren ist für eine Prozessstandschaft kein Raum.
2. Möglichkeit der Verletzung oder unmittelbare Gefährdung

IV. Ordnungsmäßigkeit des Antrags und Frist (§§ 23 I, 69 iVm 64 II und 64 III BVerfGG)

1. Ordnungsmäßigkeit des Antrags kann grundsätzlich unterstellt werden.
2. Frist: 6 Monate

V. Ergebnis

BUND-LÄNDER-STREITVERFAHREN

Art. 93 I Nr. 3 GG, § § 13 Nr. 7, 23, 68 ff. BVerfGG

B. Begründetheit des Antrags

Der Antrag ist begründet, wenn [...] (Antragsgegner) durch [...] (Streitgegenstand) verfassungsrechtliche Rechte des [...] (Antragstellers) verletzt hat.

ABSTRAKTES NORMENKONTROLLVERFAHREN

Art. 93 I Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 23, 76 ff. BVerfGG

A. Zulässigkeit des Antrags

I. Antragsberechtigte (§ 76 BVerfGG):

- Bundesregierung
- Landesregierung
- 1/4 der Mitglieder des Bundestages

II. Prüfungsgegenstand (§ 76 BVerfGG)

„Bundes oder Landesrecht“

- Verfassungsnormen
- (Förmliche) Gesetze
- Rechtsverordnungen, Satzungen

III. Prüfungsmaßstab

- Für Landesrecht: GG und sonstiges Bundesrecht
- Für Bundesrecht: GG

ABSTRAKTES NORMENKONTROLLVERFAHREN

Art. 93 I Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 23, 76 ff. BVerfGG

IV. Antragsbefugnis (Art. 93 I Nr. 2 GG, § 76 BVerfGG)

„Klarstellungsinteresse“ muss bestehen. **Problem:**

- Nach Art. 93 I Nr. 2 GG reichen konkrete „Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel“ aus
- Demgegenüber verlangt der Wortlaut des § 76 I BVerfGG mehr: für „nichtig hält“
- Drei Auffassungen zur Lösung der Normendivergenz:
 - a) BVerfGE 96, 133, 137 f.: § 76 I BVerfGG konkretisiert Art. 93 I Nr. 2 GG → keine Normdivergenz → Konkrete Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel reichen nicht aus (wenig überzeugend: Art. 93 I Nr. 2 GG keine „offene Norm“, Vorrang der Verfassung)
 - b) Verfassungskonforme Auslegung des § 76 I BVerfGG → Konkrete Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel reichen
 - c) § 76 I BVerfGG ist verfassungswidrig → Art. 93 I Nr. 2 GG maßgebend, also konkrete Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel reichen

ABSTRAKTES NORMENKONTROLLVERFAHREN

Art. 93 I Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 23, 76 ff. BVerfGG

V. Ordnungsmäßigkeit des Antrags (§ 23 I BVerfGG):

Kann grundsätzlich unterstellt werden

VI. Ergebnis

B. Begründetheit des Antrags

(Sofern es – wie im Regelfall – um die Vereinbarkeit von Bundes- oder Landesrecht mit dem GG geht):

Der Antrag ist begründet, wenn § [...] (Prüfungsgegenstand) gegen das GG (Prüfungsmaßstab) verstößt.

KONKRETES NORMENKONTROLLVERFAHREN

Art. 100 I GG, §§ 13 Nr. 11, 80 ff. BVerfGG

A. Zulässigkeit der Vorlage

I. Gericht (Art. 100 I GG):

- Vorlageberechtigt und -verpflichtet („ist auszusetzen und ... einzuholen“) sind Gerichte.

II. Prüfungsgegenstand (Art. 100 I GG)

- „Gesetze“ ≈ Formelle und nachkonstitutionelle (Bundes- oder Landes-)Gesetze;

diese Einschränkung folgt aus dem durch Art. 100 I GG bezweckten Schutz des parlamentarischen Gesetzgebers (Bundestag, Länderparlamente)

KONKRETES NORMENKONTROLLVERFAHREN

Art. 100 I GG, §§ 13 Nr. 11, 80 ff. BVerfGG

- Ausnahmen:
 - Vorkonstitutionelles formelles Gesetz ist Prüfungsgegenstand, wenn der parlamentarische Gesetzgeber sich mit der Norm befasst und ihre Gültigkeit bestätigt, d.h. sie in seinen Willen aufgenommen hat.
 - Satzungsvertretende formelle Gesetze nach dem BauGB sind wegen ihrer Funktionsgleichheit mit B-Plansatzungen kein geeigneter Prüfungsgegenstand (BVerfGE 70, 35 [57 f.])

III. Prüfungsmaßstab (Art. 100 I GG):

- GG (Art. 100 I 1 GG)
- Bundesgesetze (formelle Gesetze, Verordnungen)

KONKRETES NORMENKONTROLLVERFAHREN

Art. 100 I GG, §§ 13 Nr. 11, 80 ff. BVerfGG

- IV. Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit** (Art. 100 I GG):
 - Bloße Zweifel reichen nicht aus (vgl. Art. 100 I GG: „hält“).
- V. Entscheidungserheblichkeit**
 - Entscheidungserheblichkeit liegt vor, wenn das Gericht bei Gültigkeit der Norm anders zu entscheiden hat als bei ihrer Ungültigkeit.
- VI. Ergebnis**

KONKRETES NORMENKONTROLLVERFAHREN

Art. 100 I GG, §§ 13 Nr. 11, 80 ff. BVerfGG

IV. Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit (Art. 100 I GG):

- Bloße Zweifel reichen nicht aus (vgl. Art. 100 I GG: „hält“).

V. Entscheidungserheblichkeit

- Entscheidungserheblichkeit liegt vor, wenn das Gericht bei Gültigkeit der Norm anders zu entscheiden hat als bei ihrer Ungültigkeit.

VI. Ergebnis

B. Begründetheit des Antrags

(Sofern es – wie im Regelfall – um die Vereinbarkeit eines formellen Bundes- oder Landesgesetzes mit dem GG geht):

Die Vorlage ist begründet, wenn § [...] (Prüfungsgegenstand) gegen das GG (Prüfungsmaßstab) verstößt.



UNIVERSITÄT
LEIPZIG

**VIELEN DANK FÜR IHRE
AUFMERKSAMKEIT!**