Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.

Fall 1 zum Staatsorganisationsrecht

Die bei der Bundestagswahl im Herbst 2002 bestätigte Koalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen geriet augrund einiger vom Bundeskanzler betriebenen Reformen in eine politische Krise. In deren Verlauf musste der von der SPD gestellte Bundeskanzler 2004 den Parteivorsitz der SPD aufgeben. Bei der Landtagswahl in Schleswig-Holstein im Februar 2005 verlor die SPD erheblich an Stimmen. In der Folge wurde die Politik des Bundeskanzlers von Vertretern der Bundesregierungsfraktion offen in Frage gestellt. Im Bundesrat stimmte die Mehrheit der Länder zunehmend gegen Vorhaben der Bundesregierung. Die Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen Ende Mai 2005 führte schließlich dazu, dass die SPD dort die Regierungsgewalt verlor. Noch am Abend dieser Wahl verkündete der Bundeskanzler, so rasch wie möglich Neuwahlen zum Deutschen Bundestag herbeiführen zu wollen, um seine Reformpolitik mit der erforderlichen politischen Legitimation durch das Volk fortsetzten zu können.

Am 27. Juni 2005 stellte der Bundeskanzler einen Antrag gemäß Art. 68 GG. Bei der am 1. Juli stattfindenden Abstimmung über den nach Art. 68 GG Antrag verfehlte der Antrag des Kanzlers die Mehrheit. Daraufhin schlug der Bundeskanzler dem Bundespräsidenten vor, den Deutschen Bundestag aufzulösen. Der Bundespräsident löste daraufhin am 21. Juli 2005 mit Gegenzeichnung des Bundeskanzlers den Deutschen Bundestag auf und ordnete zum 18. September 2005 Neuwahlen an.

Über dieses Vorgehen empört, beantragt ein Bundestagsabgeordneter Ende Juli 2005 beim Bundesverfassungsgericht die Feststellung, dass die Auflösung des Bundestages durch den Bundespräsidenten gegen die Verfassung verstößt. Wie wird das Bundesverfassungsgericht entscheiden?

(Vgl. BVerfGE 62, 1 ff.; BVerfG vom 25. August 2005 – 2 BvE 4/05 und 7/05 –)

A. Zulässigkeit des Antrags

I. Zuständigkeit des BVerfG => Organstreitverfahren, da Art. 38 I 2, 39 I 1 GG

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

1. Antragsteller: +
2. Antragsgegner: +

III. Verfahrensgegenstand (§ 64 I BVerfGG): +

IV. Antragsbefugnis (§ 64 I BVerfGG):

1. Eigenes Recht: => P.: Recht des Abgeordneten oder des Parlaments?

   h.A.: Verfassungsrechtlicher Status als Gewählter iSv Art. 38 I 2, 39 I 1 GG und damit verbundene Rechte sind eigene Rechte des Abgeordneten

2. Unmittelbar in diesem Recht betroffen: +

V. Rechtsschutzinteresse: +

VI. Form und Frist (§ 64 II, III BVerfGG): +

Zwischenergebnis: Antrag ist zulässig

B. Begründetheit des Antrags

Obersatz: Begründet, falls Anordnung der Auflösung des Bundestags und der Neuwahl verfassungswidrig

I. Voraussetzungen des Art. 68 I 1 GG => Str! => Auslegung

1. Wortlaut: "Vertrauen" => Str!

   e.M.: Materiales Verständnis iSv verlässlicher Unterstützung des BdKanzlers durch BdTag

   arg.:
   - Begriff des Vertrauens im polit. Alltag
   - Zweck des Antrags iSv Art. 68 I 1 GG ist Erringung / Bestätigung polit. Vertrauens

h.M.: Formale Mehrheit bei Abstimmung

arg.: - Bezug auf Antrag / Abstimmung in Art. 68 GG

- Bezug zur Abhängigkeit des Kanzlers von BdTagsmehrheit

2. Systematik / Sinn und Zweck:

h.A.: Grundlegende Instabilität BdKanzler - BdTag

arg.: Zusammenhang mit Art. 39, 63, 67, 81 GG

3. Genese / historische Auslegung:

- bestätigt die h.A.

- hier GG Gegenentwurf zur WRV; diese hatte ein relativ freies Auflösungsr. des Präs. und neg. Misstrauensvotum

Subsumtion: Voraussetzung gegeben im Fall? => Str!

- pro:
  - dauerhafte polit. Unterstützung nur bei Neuwahl
  - Bundesrats-„blockade“
  - große Spannungen in Regierungslager
- contra:
  - Mehrheit gegeben, siehe Abstimmung
  - Neuwahl beruht auf Entscheidung des BKs
  - Bundesratsprobleme föderal bedingt
  - Zweckmäßigkeit, nicht grundlegende Instabilität

=> politische Einschätzung / Bewertung maßgeblich

=> Frage: Reichweite Prüfungsrecht BdPräsident? => Str!

e.M.: Eigenes volles materiales Prüfungsrecht

arg.:
- eigene Stellung wg. "kann" in Art. 68 GG
- andernfalls Ermessen in Bedeutung erheblich beschränkt

h.M.: Nur Missbrauchskontrolle

arg.:
- Ermessen nach Art. 68 GG beschränkt auf R.-folgen
- für Voraussetzungen iSv polit. Einschätzung allgemeine Systematik von Bedeutung
- allgemeine Stellung BdPräs - BdKanzler: BdPräs politisch stark zurückgenommen
- für gleiche materiale Voraussetzungen hat BdPräs Einschätzungs- und Beurteilungskompetenz des BdKanzlers zu respektieren

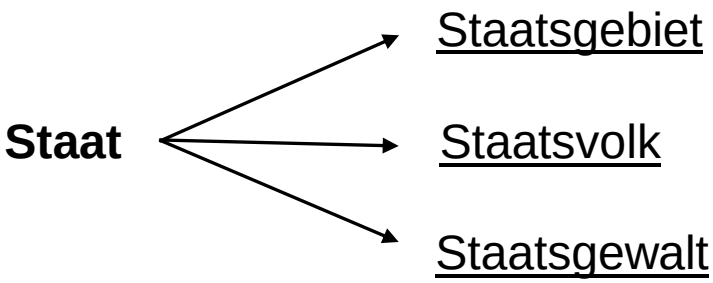
Subsumtion: Entscheidung des BdKanzlers missbräuchlich im Fall? => Nein!

II. Rechtsfolge: "kann" => Bedeutung?

- falls Voraussetzungen Art. 68 I 1 GG nach PrüfungsR BdPräs nicht zu beanstanden, eigene Entscheidung des BdPräs unabhängig von Einschätzung BdKanzler
- Ermessen: Eigener Entscheidungsspielraum
- Entscheidung nur rechtsfehlerhaft bei Überschreitung von Ermessensgrenzen
- dies sind:
  - Ausfall von Ermessenserwägungen: -
  - falsche Grundlage iSv Fehleinstellung: -
  - evident falsche Bewertung / Gewichtung bzw. unvertretbares Ergebnis: -

Ergebnis: Antrag zwar zulässig, aber unbegründet

Staatsbegriff



I. Staatsgebiet: Natürlicher, abgegrenzter Teil der Erdoberfläche

II. Staatsvolk: Gemeinschaft von Menschen

- bei Staat i.d.R. Summe der Staatsangehörigen
- P.: Einschränkung i.S.v. "*Schicksalsgemeinschaft*" oder "*Homogenität*"?

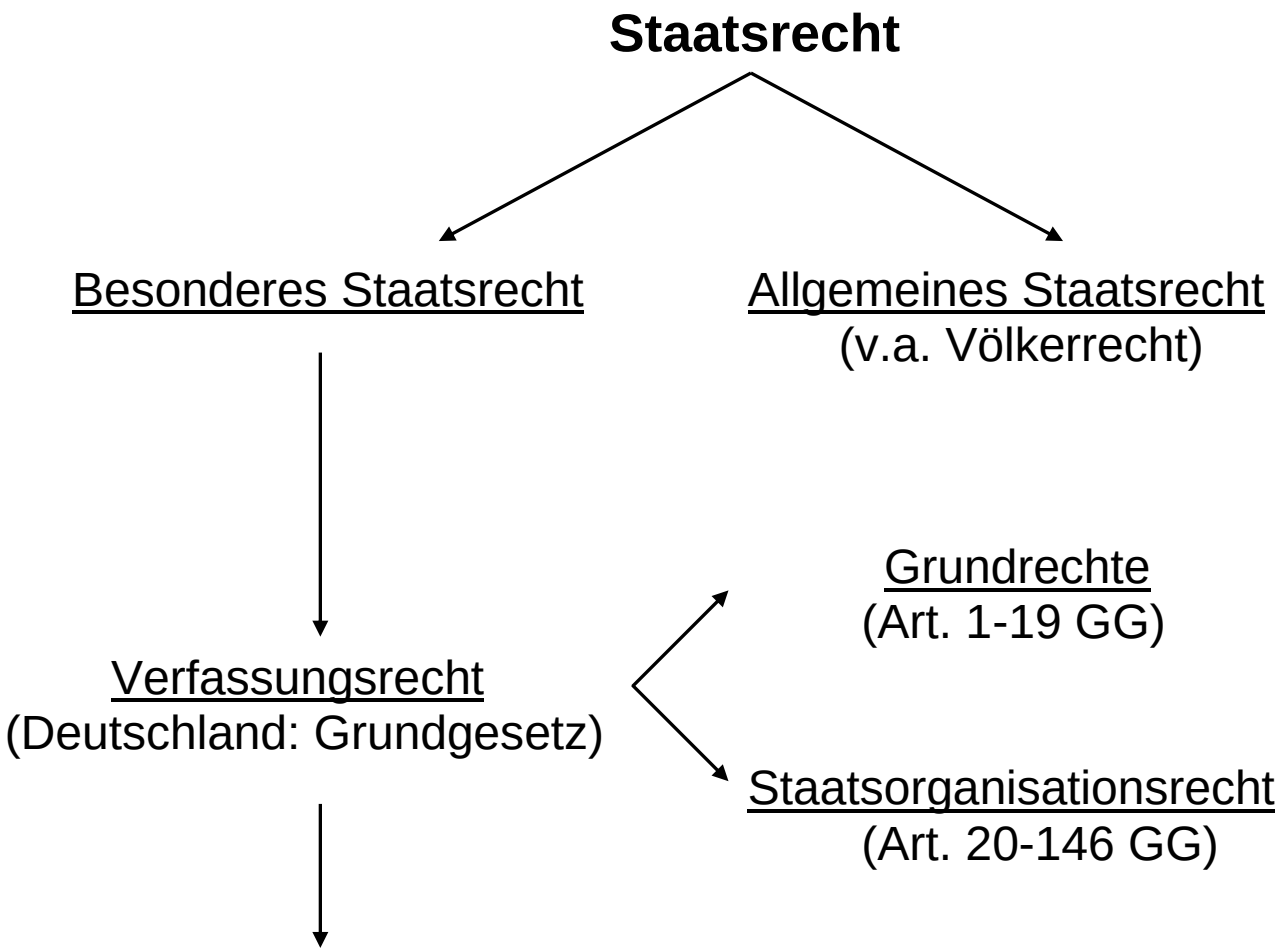
III. Staatsgewalt: Originäre Herrschaftsmacht über Staatsgebiet (*Gebietshoheit*) und darauf befindlichen Personen (*Personalhoheit*)

1. Herrschaftsmacht: Effektivität erforderlich i.S.v. tatsächlicher Möglichkeit zwangsweiser Durchsetzung

2. Originär: Nicht abgeleitet (von anderer Organisation / anderem Staat)

=> Frage: Verhältnis zur "*Souveränität*" des Staates?

Staatsorganisationsrecht in der Rechtsordnung



im Rang darunter:

- allgemeine Regeln des Völkerrechts (Art. 25 GG)
- einfache Gesetze
- Rechtsverordnungen
- Satzungen
- Verwaltungsakte, öff.-rechtl. Verträge, Realakte

Demokratie: Volk als Träger der Staatsgewalt

- repräsentativ: Parlament u./o. Präsident, freies Mandat
- plebiszitär: Volksabstimmungen
- Rätedemokratie: Gewähltes Gremium ist Exekutive + Legislative, zudem imperatives Mandat
- Volksdemokratie: Gewähltes Gremium, Einheitspartei

Republik: Kein Monarch als Staatsoberhaupt

Bundesstaat: Zusammenschluss von Gliedstaaten zu einem Gesamtstaat

- Gegensatz: Einheitsstaat oder Staatenbund
- unklar: EU als "*Staatenverbund*"

Rechtsstaat: Rechtliche Bindung + Beschränkung staatlicher Herrschaft im Interesse individueller Freiheit und Gerechtigkeit

- Rechtssicherheit i.S.v. Berechenbarkeit des Rechts
- vor allem Verhältnismäßigkeit und Vertrauensschutz

Gewaltenteilung: Ausübung der Staatsgewalt nach bestimmten Funktionen aufgeteilt und jeweils besonderen, voneinander getrennten Organen zugewiesen

- horizontal: Gesetzgebung, Vollziehung, Rechtsprechung
- vertikal: Bund, Land, Kreis, Gemeinde
- organisatorisch: Zwischen Organen (z.B. BdTag u. BdRat)
- persönlich: Inkompatibilitäten

Sozialstaat: Staat hat sozialen Gestaltungsauftrag + Pflicht Mindestschutz

Umweltschutz: Staatsziel mit Verfassungsrang

Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.

Fall 2 zum Staatsorganisationsrecht

Ende November soll Bundestagswahl sein. Die Dinge stehen schlecht für die Bundesregierung und für das Land: Zur allgemeinen wirtschaftlichen Misere kommt eine innenpolitische Krise aufgrund mehrerer Terroranschläge. Als zudem im Rahmen einer internationalen Bündnisverpflichtung mehrere große Bundeswehreinsätze erforderlich werden, die zum Teil große Verluste mit sich bringen und nicht nur die innenpolitische Krise weiter anheizen, sondern auch zu erheblichen außenpolitischen Zerwürfnissen führen, sehen sich die Politiker der Regierungspartei nicht in der Lage, ihre knappe Arbeitskraft für einen Wahlkampf einzusetzen. Stattdessen beabsichtigen sie, die Bundestagswahl um ein Jahr zu verschieben.

Als Alternative überlegen sie, zwar die Wahl zum ursprünglichen Zeitpunkt durchzuführen, aber die derzeitige Bundesregierung bis zum Ende der Krise, längstens für ein Jahr, im Amt zu lassen.

Die Opposition ist empört: Sie sieht sich durch die undemokratischen Vorgehensweisen in verfassungsrechtlich unzulässige Weise um ihre Chancen gebracht.

Wer hat Recht?

(Vgl. BVerfGE 1, 14 ff.; 18, 151 ff.; BVerfG, NVwZ 1996, 574 ff., insbes. 575)

Grundsätze der Demokratie

A. Verschiebung der Wahl

I. Regelung der Wahlperiode: Art. 39 I 1 GG

II. Änderung => P.: Art. 79 III GG wg. Art. 20 GG?

1. Art. 20 GG

- Art. 20 II 1 GG: Verlangt eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk / Wähler zum Staatsorgan / Amtsträger
- Kette in Hinsicht auf persönliche + sachliche Legitimation erforderlich
- bei Verlängerung der Mandate in laufender Legislaturperiode Kette i.H.a. persönliche Legitimation nicht mehr gewahrt

2. Art. 79 III GG

- Legit.-kette Grundsatz iSv Art. 79 III GG; keine Rechtfertigung mgl.

B. Verlängerung der Regierungszeit

I. Wahlperiode: Art. 39 I 1 GG

II. Änderung => P.: Art. 79 III GG wegen Art. 20 GG?

1. Art. 20 GG

a) - Art. 20 I, II GG: Periodizität der Wahlen

- Verbot überlanger Leg.-perioden

- hier: Nicht überlang (aber P. der Verlängerung der lfd. Periode)

b) - Art. 20 I, II GG: Regierung muss von Parlament abhängig sein

- hier: Für laufende Leg.-periode losgelöst

2. Art. 79 III GG

- volle Abhängigkeit nicht gefordert (str.)

- hier: Gesetzgebung und Haushalt (Art. 110 II GG) weiterhin beim Parlament; genügt (str.)

- Art. 115 h GG steht nicht entgegen (str.)

Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.

Fall 3 zum Staatsorganisationsrecht

Weiterhin soll Ende November Bundestagswahl sein. Die Dinge stehen immer noch schlecht für die Bundesregierung. Insbesondere in der Wirtschaftspolitik bleibt ihr der Erfolg versagt: Der Konjunkturmotor stottert, und die Arbeitslosigkeit stagniert auf hohem Niveau. Ganz anders sieht dagegen die Lage im Pressereferat des Wirtschaftsministers aus: Seit Anfang August erscheinen im wöchentlichen Abstand in einer Reihe überregionaler Tageszeitung halbseitige Anzeigen, die im Pressereferat konzipiert worden sind, und in denen jeweils Ratschläge zur Existenzgründung gegeben werden, indem sachlich auf die möglichen Vor- und Nachteile einer Existenzgründung hingewiesen wird. Die Anzeigen enden jeweils mit dem Satz: "Dies rät Ihnen der Bundesminister für Wirtschaft".

Die Opposition ist nun über die Anzeigen empört und wittert einen von politischer Existenzangst getriebenen verfassungswidrigen Versuch staatlicher Wählerbeeinflussung. Die Regierung verweist dagegen auf ihren legitimen Öffentlichkeitsauftrag, den sie aus Gründen der gebotenen Gemeinwohlförderung mit den sachlich abgefassten Anzeigen angemessen erfülle.

Wer hat Recht?

(Vgl. BVerfGE 44, 125 ff.; 63, 230 ff.; VerfGH NW, DÖV 1992, 215 ff.)

Art. 20 I, II 1 GG: Demokratie mit Willensbildung vom Volk zu den staatlichen Organen hin

Folge: Staatliche Organe haben Pflicht zu parteipolitischer Neutralität

zudem:
- Art. 38 I GG: Freiheit u. Gleichheit der Wahl
- Art. 21 GG: Chancengleichheit der Parteien

Beachte:
- Pflicht zu part.-pol. Neutralität trifft Staatsorgane in dieser Eigenschaft
- anders, falls Person als Wahlbewerber bzw. Parteipolitiker tätig
- Zuordnung einer Äußerung zu Staatsorgan oder Parteipolitiker nach Funktionszusammenhang und Gesamterscheinung
- im weiteren Ablauf Zuordnung zu Staatsorgan vorausgesetzt

aber: Wahlentscheidung setzt Kenntnisse voraus

=> Befugnis staatl. Organe zu Öffentlichkeitsarbeit

Grenze: Wahlwerbung

Kriterien: 1. Art der Maßnahme:
- Inhalt
- Aufmachung
- Anlass
- Menge
- Adressatenkreis

2. Zeitliche Nähe zur Wahl; BVerfG:

- 6 Wochen vor Wahl Ende amtl. Öffentlichkeitsarbeit
- Ausnahme: Aus aktuellem Anlass zeitlich + inhaltlich geboten

VerfGH NW:

- wie BVerfG für Öffentlichkeits*arbeit*
- anders bei sachbezogener Öffentlichkeits*aufklärung*, die unmittelbar zur Erfüllung von Sachaufgabe dient
- dann alleine aus zeitlicher Nähe keine Unzulässigkeit
- weitere Elemente nötig, so dass werbender Effekt die sachliche Information vollständig in Hintergrund drängt

aber:
- verkennt möglichen Einfluss auf Wahl
- Meinungsbildung wg. Auswahl Sachinformation
- Abgrenzungsprobleme wg. Wertungsspielraum
- 6 Wochen keine übermäßige Einschränkung
- Bedeutung von Neutralitätspflicht

Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 I 1 GG

1. Allgemein: Alle Staatsbürger sind gleich berechtigt

2. Unmittelbar: Kein weiterer Willensakt zwischen Wähler und Wahl der Bewerber

3. Frei: Kein Zwang bzgl. des Inhalts der Wahlentscheidung

4. Gleich: Gleicher Zählwert; P.: Gleicher Erfolgswert => h.A.: Ja, aber zugleich nach h.A. Mehrheitswahlrecht zulässig (str!)

5. Geheim: Nicht öffentlich

Wahlsystem des BWahlG

- Grundsatz: Personalisierte Verhältniswahl

- P.: 5 %-Klausel (§ 6 III 1, 1. Hs. BWahlG)

- P.: Grundmandatsklausel (§ 6 III 1, 2. Hs. BWahlG)

- P.: Minderheitenklausel (§ 6 III 2 BWahlG)

- P.: Überhangmandate (§ 6 V BWahlG a.F.)

Ausländerwahlrecht: Art. 28 I 3 GG

Wahlprüfung

- Art. 41 GG
- Wahlprüfungsgesetz: Nur Verfahrensregelungen
- materiell-rechtlich entscheidend: Wahlfehler; erfordert:
  1. Wahlrechtsverstoß
  2. Erheblichkeit i.S.v. Ergebnisrelevanz

     => Maßstab: Konkrete, nicht ganz fern liegende Möglichkeit von Folge für Sitzverteilung

Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.

Fall 4 zum Staatsorganisationsrecht

Ende November soll Bundestagswahl sein. Die Dinge stehen immer noch schlecht für die Bundesregierung. Der Bundeskanzler kommt nach der Lektüre der Biographie von Willy Brandt, in der das von ihm initiierte Motto "mehr Demokratie wagen" erwähnt wird, auf die Idee, durch direktdemokratische Maßnahmen seine Wahlchancen zu verbessern.

Er überlegt zum einen, die Wahlberechtigten über ein Gesetz zur Förderung von Ausbildungsplätzen in privaten Betrieben abstimmen zu lassen in der Art, dass das Ergebnis rechtlich bindend sein soll.

Weiter möchte er den Wahlberechtigten die Möglichkeit eröffnen, in Zukunft die Abhaltung weiterer rechtlich bindender Abstimmungen über einzelne Fragen der Bundespolitik einleiten zu können.

Schließlich ist er daran interessiert zu erfahren, ob die Wahlberechtigten an einem Wiedereinstieg in die Kernenergie Interesse hätten, möchte dies aber so abhalten, dass das Ergebnis rechtlich nicht bindend ist.

Frage: Darf der Bundeskanzler die geplanten Vorhaben verwirklichen? Wären derartige Vorhaben auf der Ebene der Länder zulässig?

(Vgl. BVerfGE 8, 104 ff.; 91, 228 ff.)

direkte Demokratie unter dem GG

A. Begriffe (vgl. Art. 29 GG):

I. Volksentscheid: Rechtl. bindende Entscheidung d. Volkes ü. G´entwurf

II. Volksbegehren: Initiativrecht des Volkes f. Durchführung Volksentscheid

III. Volksbefragung: Staatliche Erhebung Volksmeinung ohne verbdl. R´folge

B. Zulässigkeit eines Volksentscheids

- Art. 20 II GG: „Wahlen und Abstimmungen“ => grundsätzlich möglich
- m.M.: De constitutione lata möglich; arg.: Art. 20 II 2 GG, Abstimmung*en*
- h.M.: Auf geregelte Fälle beschränkt; arg.:
  - Ausnahme von Art. 20 II, 38 I 2 GG
  - Art. 29 II GG

=> nach h.M. Änderung des GG erforderlich

- Grenze: Art. 79 III GG, Grundsatz repräsentat. Demo., Art. 20 I, II, 38 I 2 GG
- Folge: Abstimmungen müssen Ausnahme bleiben

C. Zulässigkeit eines Volksbegehrens

=> desgl.

D. Zulässigkeit einer konsultativen Volksbefragung

Frage: Zu behandeln wie Begehren / Entscheid?

- e.M.: Ja wegen faktischer Bindungswirkung
- a.M.: Nein mangels rechtlicher Bindungswirkung

  => zulässig, wenn:

  - im Rahmen einer Bundeskompetenz
  - (parlaments)gesetzliche Grundlage

E. Länder

- Maßstab (zunächst) Landesverfassungsrecht
- Bayern: Art. 4, 13 ff., 70 ff. BV
- dir. Demok. z.T. anders: Art. 7, 18, 71 ff. BV

- zulässig? => Art. 28 I 1 GG, nur Homogenität für Grundsätze, nicht Identität

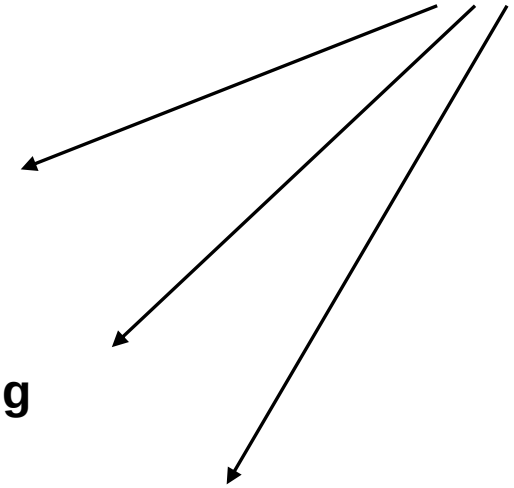
- Vorr.:
  - Zuständigkeit iSv Verbandskompetenz
  - weitere Grenzen und Verbote eingehalten
- Grenze für Landesrecht: Art. 28 I 1 GG iVm Art. 20 II, 38 I 2, 79 III GG, Grundsatz der repräsent. Demokratie

GESETZGEBUNGSKOMPETENZEN

Länder

falls nicht

Bund

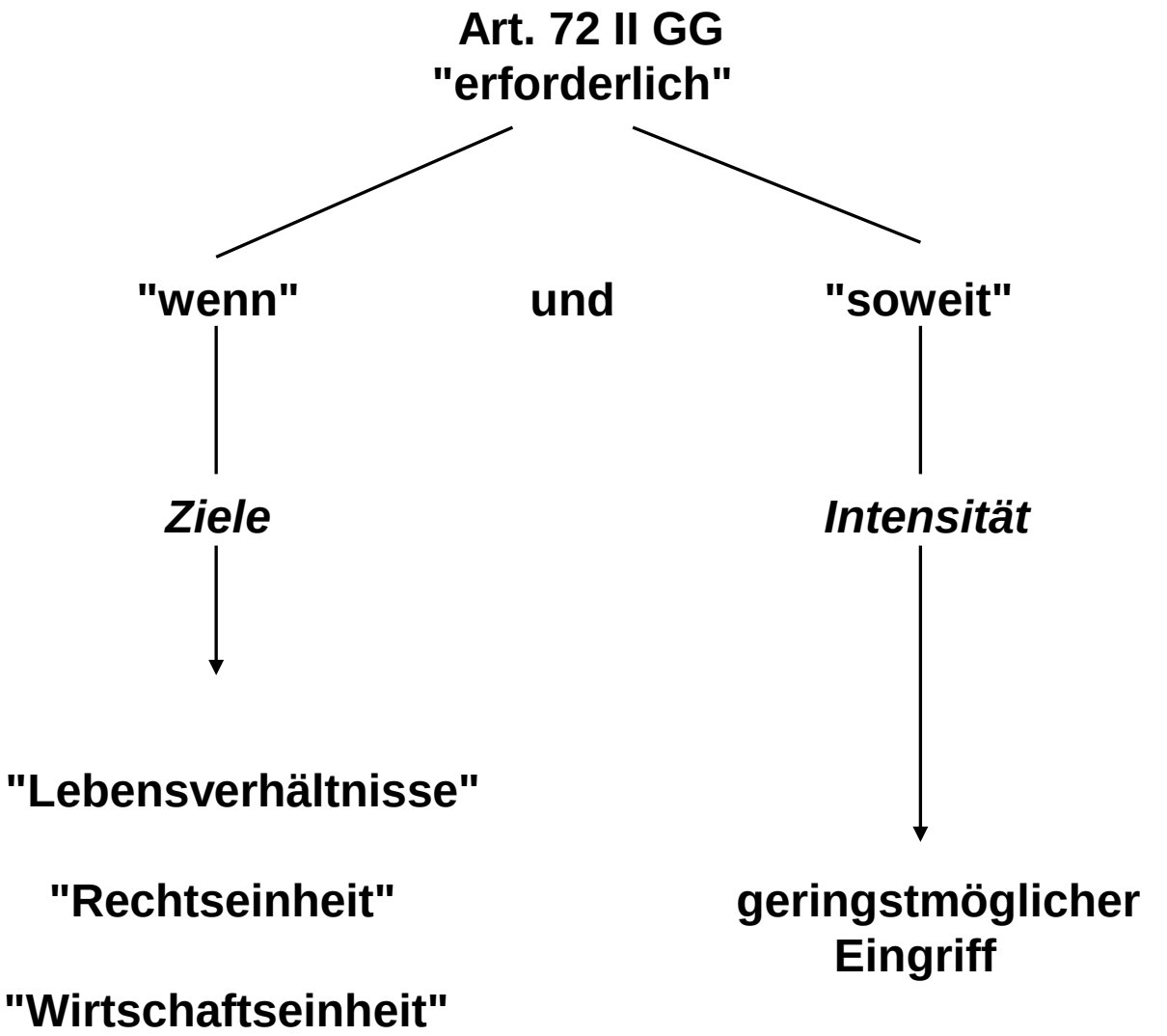


ausschließliche Gesetzgebung

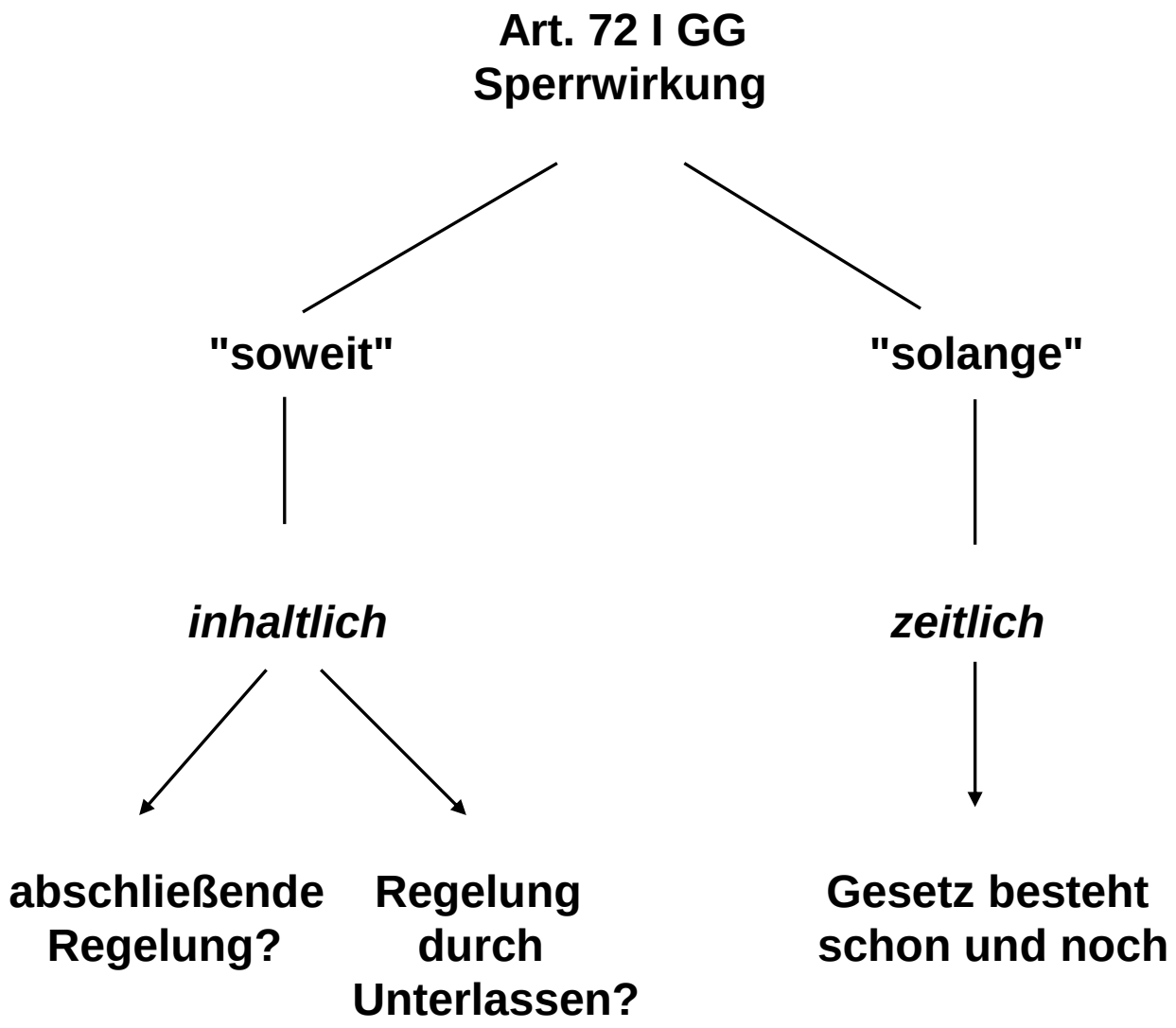
konkurrierende Gesetzgebung

ungeschriebene Kompetenz

KONKURRIERENDE GESETZGEBUNG



KONKURRIERENDE GESETZGEBUNG



ABWEICHUNGSKOMPETENZ DER LÄNDER

Grundlage: Art. 72 III GG

Bund hat konkurrierende Kompetenz ausgeübt

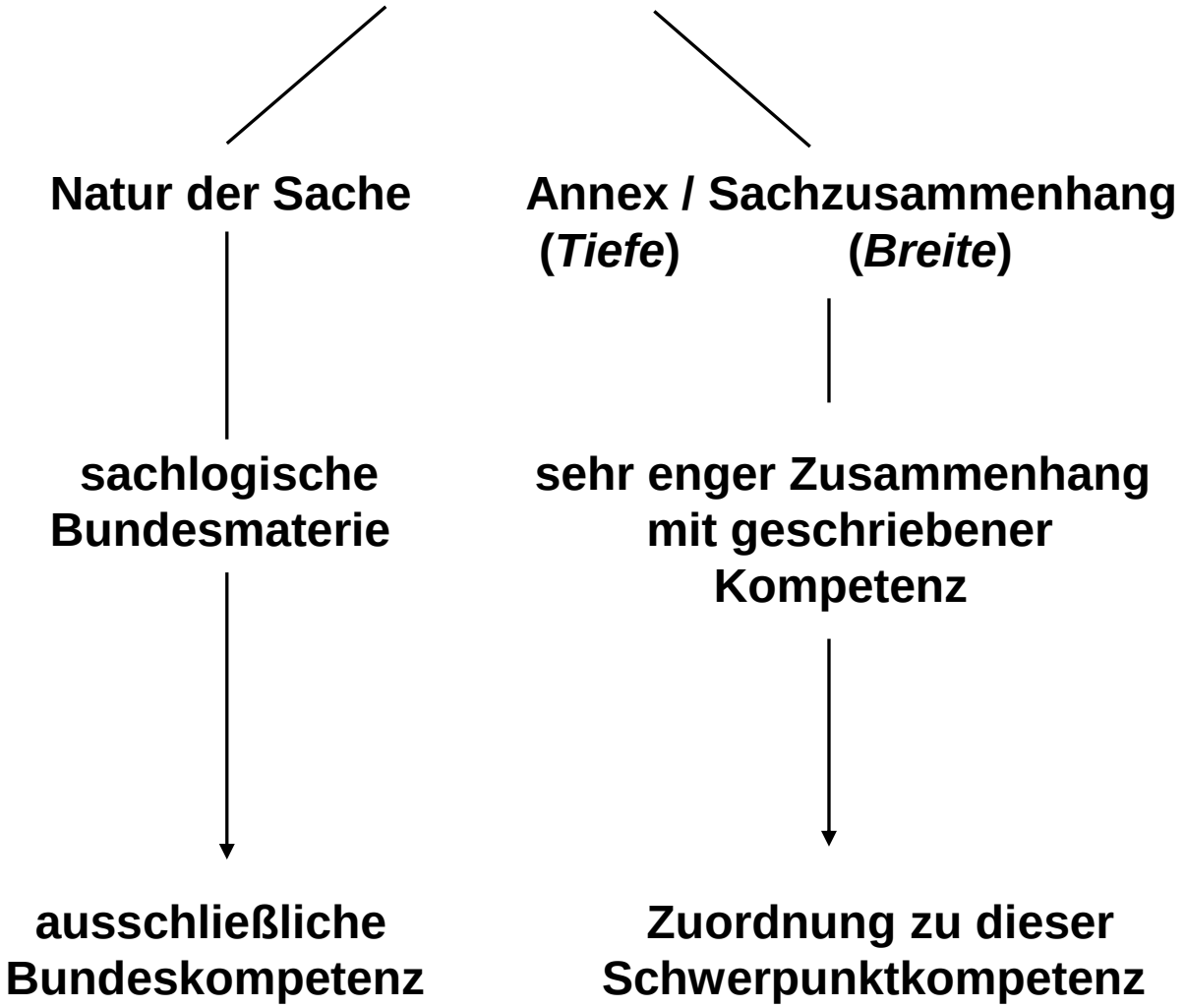
Art. 72 III 1 Nr. 1 - 6 GG durch Land ausgeübt

parallele Vollkompetenz von Bund und Land

Kollisionsregel: Art. 72 III 3 GG

Anwendungsvorrang des späteren Gesetzes (nicht: Art 31 GG)

UNGESCHRIEBENE KOMPETENZEN



Kooperation im Bundesstaat

Grundsatz: Länder zuständig, falls nicht Bund; Art. 30, 70 ff. GG

- GG hat föderale Gewaltenteilung i.S.v. strikter und getrennter Kompetenzzuordnung
- Ausnahmen geregelt: Art. 91 a-e GG
- darüber hinaus i.d.R. nur begrenzende Pflicht zu bund-länder-freundlichem Verhalten

Frage: Zulässigkeit von Kooperationen zwischen Ländern?

- im Prinzip möglich und zulässig, arg. e. Art. 24 I, 32 III GG
- häufig auf staatsvertraglicher Grdlage (z.B. ZDF, KMK, ZVS)

- Grenzen:
  - keine Preisgabe der Länderstaatlichkeit durch unwiderrufliche Übertragung von Hoheitsrechten
  - keine Weggabe der Kernbereiche der Staatlichkeit der Länder
  - keine unzulässige „dritte Ebene“ gebildet

- Kriterien:
  - Widerruflichkeit
  - zeitliche Begrenzungen
  - Veto oder Einstimmigkeit

Beachte: Demo-P. (und Rechtsstaatsprinzip) erfordern klare Zuordnung und Verantwortlichkeit !

Elemente des Rechtsstaatsprinzips

A. Grundsatz: Materiales Rechtsstaatsverständnis

B. Ausprägungen im Verfassungsrecht:

- Bindung an Recht + Gesetz, Art. 1 III, 20 III GG
- Gewaltenteilung, Art. 20 II 2, III GG
- Grundrechte
- effektiver Rechtsschutz, Art. 19 IV, 20 III GG
- Grundzüge der Staatshaftung
- Vertrauensschutz (vgl. auch Art. 103 II, III GG)
- Bestimmtheit des Rechts
- Verhältnismäßigkeit staatlicher Maßnahmen

Grundsätze der Gewaltenteilung

A. Grundsatz: Art. 20 II 2, III GG

B. Zweck: Begrenzung + Kontrolle der Staatsgewalt

C. Konkrete Ausprägung: Kompetenzregeln, z.B.:

- Gesetzgebung: Art. 30, 70 ff. GG
- Verwaltung: Art. 30, 62 ff., 83 ff. GG
- Rechtsprechung: Art. 92 ff. GG

D. Sonst: Verschränkungen + Durchbrechungen mgl.

E. Aber: Kein Eingriff in Kernbereich anderer Gewalt; Kriterien:

- Intention
- Intensität
- Quantität

Beachte: Bes. Schutz der Justiz, Art. 92, 97 GG

=> Unabhängigkeit der Gerichte und der Richter auch jenseits des Kernbereichs geschützt!

Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.

Fall 5 zum Staatsorganisationsrecht

Im Rahmen einer umfassenden Verwaltungsreform im Land L kommt es zur organisatorischen Zusammenlegung des Innenministeriums und des Justizministeriums. Dabei wird im Zuge der Umbildung der Landesregierung durch Landesgesetz bestimmt, dass die Geschäftsbereiche des bisherigen Innenministeriums und des bisherigen Justizministeriums zu einem Ministerium für Inneres und Justiz zusammengeführt werden.

Die Opposition ist einmal mehr empört und prangert eine rechtswidrige Gleichschaltung der zweiten und dritten Gewalt an. Die Regierung ist dagegen der Ansicht, dass sie sich kompetenzgerecht verhalten hat, insbesondere der Grundsatz der Gewaltenteilung nicht verletzt wurde.

Wer hat Recht?

Alternative: Hätte die Zusammenlegung der Ministerien aufgrund eines ordnungsgemäß veröffentlichten Organisationserlasses des Ministerpräsidenten, dem der Landtag mit einfacher Mehrheit in der Form einer politischen Entschließung zustimmt, durchgeführt werden dürfen?

(Vgl. VerfGH NW, NJW 1999, 1243 ff.; *E.-W. Böckenförde*, NJW 1999, 1235 ff.; *J. Menzel*, NWVBl. 1999, 201 ff.; *J. Wieland*, DVBl. 1999, 719 ff.; *A. Brinktrine*, JURA 2000, 123 ff.)

Frage: Verstoß gegen Gewaltenteilung iSv LdVerfR iVm Art. 20 II 2 GG, Art. 28 I 1 GG?

A. Unabhängigkeit der Gerichte, Art. 92, 97 GG

- Gefahr der Einwirkung durch Organisation

- aber:
  - Gerichte haben keine echte Selbstverwaltung, stets durch die Exekutive verwaltet
  - rechtsprechende Gewalt ist von Gerichts- bzw. Justizverwaltung zu unterscheiden
  - hier durch Verwaltung kein Eingriff in Bereich der rechtsprechenden Gewalt, Verwaltung übt nicht Funktion der „Rechtsprechung“ aus

B. Bestand eigenständigen Landesjustizministeriums

- Art. 98 IV GG
- anders als Art. 95 II GG
- zudem Tradition des eigenstndg. Justizministeriums

- aber:
  - Regelung funktional zu verstehen iSd für jeweiligen Justizzweig zustndg. Ministers
  - nicht institutionelle Garantie eines Ministeriums, sondern nur eines Ministers
  - desgl. steht auch hinter Art. 95 II GG
  - anders als Art. 96 II GG für BdJustizMin; zudem Art. 96 II GG str!

C. Sachl. u. persönl. Unabhnggkt d. Richters, Art. 97 GG

I. Sachliche Unabhängigkeit

- schützt Freiheit von Weisung und Zwang bei Ausübung der Rechtsprechungsfunktion
- aber: Diese von Zusammenlegung nicht berührt

II. Persönliche Unabhängigkeit

- schützt Freiheit bei Rechtsprechungsfunktion vor Absetzung, Versetzung, vergleichbare Maßn.
- aber:
  - Dienstaufsicht jenseits der richterlichen Tätigkeit ieS damit vereinbar
  - durch Zusammenlegg. nur diese berührt, kein Einfluss auf richterl. Tätigkeit

Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes

A. Vorrang des Gesetzes: Bindung der Verwaltung an das Gesetz

Grundlage: Art. 20 III GG

Merksatz: **NICHT GEGEN GESETZ**

B. Vorbehalt des Gesetzes: Erfordernis gesetzlicher Grundlage

Grundlage:
- Demokratieprinzip
- Rechtsstaatsprinzip
- Grundrechte (soweit betroffen)

Merksatz: **NICHT OHNE GESETZ**

C. Wann ist der Vorbehalt des Gesetzes ausgelöst?

=> h.A.: Wesentlichkeit der Maßnahme maßgeblich

=> je wesentlicher, um so inhaltlich dichter muss der (Parlaments-)Gesetzgeber regeln

=> je weniger wesentlich, vielgestaltig oder s. rasch verändernd, desto eher gesetzliche Generalklauseln zulässig, die Verwaltung Spielraum lassen

D. Kriterien für Wesentlichkeit:

- Grundrechtsrelevanz
- Auswirkungen auf Allgemeinheit
- gesellschaftliche Kontroversität der Frage (str.)

E. Einteilung für Wesentlichkeit:

1. Eingriffsverwaltung:
   - in der Regel ja
   - bei Warnungen, Hinweisen zurückgenommen
2. Leistungsverwaltung:
   - in der Regel schwach; für „Ob“ Haushaltsgesetz, für „Wie“ frei
   - Drittbelastung in empfindl. Bereich (Presse, Religion) erfordert Parlamentsgesetz

Str.: Polizeil. Todesschuß aufgrund Generalklausel

Beachte:
- Gesetzesvorbehalt greift grundsätzlich auch in Sonderrechtsverhältnissen (z.B. Beamte, Strafgefangene)
- aber Differenzierung nach Intensität möglich, z.B. bei Beamten zwischen Status- bzw. Grundverhältnis und Dienstverhältnis

F. Vorbehalt des Gesetzes und Staatsorganisation

Frage: Gilt Vorbehalt des Gesetzes auch für (staats) organisatorische Maßnahmen? => str!

e.M.: Nein, da im StOrgR explizite Kompetenzregeln

=> von vornherein kein einheitlicher organisationsrechtlicher Gesetzesvorbehalt, sondern nur einzelne, punktuelle st.org.-r. Ges.-vorbehalte

im Fall: Organisationsgewalt des Min.-Präs. für organisatorische Gestaltung der Regierung gegeben

a.M.: Im Grundsatz ja, da auch dieser Bereich als Hoheitsgewalt gegenüber dem Bürger demokratischer und rechtsstaatlicher Legitimation bedarf

=> Wann sind staatsorganisatorische Maßn. wesentlich?

- nur grundlegende organisatorische Maßnahmen i.H.a. Exekutive wesentlich; v.a. gegeben, falls:
  - Rechtsstellung des Bürgers (mit)betroffen
  - grundlegende Änderung von Verwaltungseinrichtungen mit hoheitlichen Entscheidungsbefugnissen

=> im Fall gegeben? Str!

VerfGHNW: Ja

- Organisationsgewalt der Regierung enthält für Errichtung von Ministerien keine ausschließliche Kompetenz iSe "exklusiven Hausgutes" der Exekutive
- Kernbereich der Organisationsgewalt der Regierung nicht berührt
- daher allgemeine Wesentlichkeit maßgeblich
- diese ist im Fall gegeben wegen:
  - Nähe zu Unabhängigkeit der Gerichte und Richter
  - Nähe zu Rechtsstaatsprinzip und Gewaltenteilung
  - Bruch mit Tradition eigenständig. Justizministeriums

h.L.: Nein

- Landesregierung, insbes. Min.-Präs. unmittelbar dem Parlament verantwortlich und damit näher legitimiert als übliche Verwaltung
- ausdrückliche Kompetenzzuweisung zu Regierung als Teil der Organisationsgewalt im Bereich der Regierung
- im Übrigen nicht wesentlich, da Rechte der Bürger nur mittelbar berührt
- insbesondere Wirksamkeit des Rechtsschutzes, Gewaltenteilung, Rechtsstaatsprinzip sowie Unabhängigkeit Gerichte u. Richter nicht wesentlich berührt
- Tradition und allgemeine politische Bedeutsamkeit / Umstrittenheit nur Realbefund, kein Rechtsbefund

Verhältnismäßigkeit staatlicher Maßnahmen

A. Grundlage: Rechtsstaatsprinzip, Grundrechte

B. Wirkung: Staatliche Eingriffe in Rechte des Bürgers müssen verhältnismäßig sein; d.h.:

I. Legitimer Zweck: Zweck der Maßnahme muss legitim sein => nicht verboten

II. Geeignetheit: Mittel zur Erreichung / Förderung des Zwecks geeignet

III. Erforderlichkeit (iSe Gebots des mildesten Mittels):

Mittel muss erforderlich sein, d.h. kein milderes, zur Erreichung des Ziels gleich gut geeignetes Mittel ersichtlich

IV. Angemessenheit (iSe Übermaßverbotes):

Mittel darf zur Erreichung des Zieles nicht außer Verhältnis stehen => Abwägung zwischen durch Maßnahme beeinträchtigtem und geschütztem Rechtsgut

Beachte: Hier erfolgt nur eine Kontrolle auf ein erkennbares Missverhältnis

Rückwirkungsverbot

A. Spezielle Regelung: Art. 103 II GG, absolutes Rückwirkungsverbot für das Strafrecht für Belastungen

B. Allgemeines Rückwirkungsverbot: Rechtsstaatsprinzip und/oder Grundrechte

h.A.:
- es besteht kein allgemeines absolutes Rückwirkungsverbot
- begünstigende Rückwirkungen sind in den Grenzen von Art. 3 GG zulässig
- belastende Rückwirkungen können in den vom Rechtsstaatsprinzip und den Grundrechten gezogenen Grenzen zulässig sein

=> Frage: Wo liegen diese Grenzen?

Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.

Fall 6 zum Staatsorganisationsrecht

Ende Dezember soll Bundestagswahl sein. Die Dinge stehen unverändert schlecht für die Bundesregierung. Insbesondere hat die schlechte Wirtschaftslage zu prekären Engpässen im Bundeshaushalt geführt, der diesen und damit die Bundesregierung in die Nähe eines wiederholten Verstoßes gegen eine internationale Verpflichtung zur Wahrung der wirtschafts- und währungspolitischen Stabilität bringt.

In dieser Lage greift der Bundeskanzler Pläne auf, die bereits seit März 2006 in den Fachausschüssen des Bundestages sowie in der Öffentlichkeit diskutiert werden: Er möchte die steuerliche Begünstigung von Beilägen zu Lebensversicherungsverträgen im Rahmen einer Reform des Einkommensteuerrechts zurückzunehmen. Um den Ertrag der Maßnahme zu steigern, sollen auch bereits laufende Versicherungsverträge von der Änderung betroffen ein: Geplant ist eine Erstreckung der Wirkung des entsprechenden Gesetzes vom 1. Januar 2005 an, spätestens aber vom 1. Januar 2006 an.

Die Opposition ist empört: Sie sieht in dem Gesetz eine unzulässige Rückwirkung, da die Verträge im Vertrauen auf den Fortbestand der noch geltenden Regelungen abgeschlossen worden seien und lange Laufzeiten vorsehen. Eine derartige Änderung sei deshalb nur für Verträge, die nach der Bekanntmachung des Gesetzes abgeschlossen werden, zulässig, höchstens aber zum 1. Januar 2006.

Die Regierung sieht in diesem Vorbringen einen Akt durchsichtiger politischer Stimmungsmache: Eine derartige Änderung sei ohne weiteres zulässig, da die steuerliche Veranlagung für das Veranlagungsjahr 2005 in der Regel erst im Laufe des Jahres 2006 erfolge.

Wer hat Recht?

(Vgl. BVerfGE 72, 200 ff.; 97, 67 ff.)

Vertrauensschutz gegen belastende Maßnahmen (jenseits des Strafrechts)

A. Es ist nach BVerfG zu unterscheiden zwischen:

echter Rückwirkung	(*1. Senat*)	unechter Rückwirkung
Rückbewirkung von Rechtsfolgen	(*2. Senat*)	tatbestandliche Rückanknüpfung

Echte Rückwirkung: Wenn die Regelung in bereits abgeschlossene Tatbestände eingreift
bzw.
Rechtsfolgen für einen früheren Zeitpunkt eintreten sollen

Unechte Rückwirkung: Wenn die Regelung auf noch nicht abgeschlossene Sachverhalte einwirkt und damit zugleich eine Rechtsposition nachträglich entwertet
bzw.
Rechtsfolgen für die Zukunft anordnet, in ihrem Tatbestand aber an Gegebenheiten aus der Zeit vor der Verkündung anknüpft

B. Rechtsfolge bei echter Rückwirkung:

I. Bei Belastung grundsätzlich unzulässig

II. Anders nur, falls kein schutzwürdiges Vertrauen des Bürgers, weil:

1. Bürger mit Neuregelung zum Zeitpunkt rechnen musste; im Grundsatz erst ab Gesetzesbeschluß, aber ab Bekanntgabe der beabsichtigten Änderung bei Verhinderung von Ankündigungseffekten (str!)
2. Das Recht vorläufig, unklar, verworren, rechtswidrig oder nichtig ist und deshalb ersetzt wird
3. Zwingende Gründe des gemeinen Wohls der Rechtssicherheit vorgehen
4. Nur Bagatellbelastung vorliegt

C. Rechtsfolge bei unechter Rückwirkung:

I. Auch bei Belastung grundsätzlich zulässig

II. Anders nur bei überwiegendem Vertrauensschutz im Einzelfall => Abwägung i.S.e. Übermaßverbotes

allgemeiner Vertrauensschutz

A. Allgemeines:

- Vertrauensschutz ist allgemeiner Grundsatz, auch jenseits der Rückwirkungsverbote möglich
- Grundlage: Rechtsstaatsprinzip und / oder Grundrechte
- Voraussetzungen und Rechtsfolgen im einzelnen str.

B. Voraussetzungen:

- konkreter (Vertrauens-)Tatbestand
- auf (Vertrauens-)Tatbestand tatsächlich vertraut durch entsprechendes Verhalten
- Vertrauen im konkreten Fall schutzwürdig

C. Rechtsfolge:

- Abwägung: Schutzwürdigkeit vs. öffentlicher Belang
- Grundsatz: Kein Vertrauensschutz
- Ausnahme: Bei überwiegender Schutzwürdigkeit Vertrauensschutz
- dieser ist aber üblicherweise auf Übergangsregeln oder / und angemessenen Ausgleich begrenzt ist
- Beispiel: §§ 48, 49 VwVfG

Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.

Fall 7 zum Staatsorganisationsrecht

Ende September war Bundestagswahl. Die politisch radikale A-Partei hat wegen der angespannten wirtschaftlichen Lage erstmals signifikanten Erfolg bei den Wählern und insgesamt 4,8 % der Stimmen erhalten.

Dennoch soll keiner ihrer Vertreter in den Bundestag kommen, da die A-Partei die nach § 6 VI 1, 1. Alt. BWahlG a.F. erforderlichen 5 % der Stimmen nicht erreicht hat. Der Vorsitzende der A-Partei hält diese Regelung für eine verfassungswidrige Beschränkung des Wahlrechts, die dazu führe, dass der politische Wille von über 2 Millionen Bürgern allein zu dem Zweck missachtet werde, um das bestehende Kartell der etablierten Parteien aufrecht zu erhalten.

Die Bevorzugung der etablierten Parteien zeige sich weiter darin, dass die über 40 % der Stimmen auf sich vereinigende B-Partei insgesamt 8 Überhangmandate nach § 6 V BWahlG a.F. erhalten soll, was die ungerechtfertigte Begünstigung der großen Parteien weiter belege.

Schließlich sei nicht zu begründen, weshalb die C-Partei, die nur knapp 4 % der Stimmen erhalten hat und demnach deutlich weniger als die A-Partei, nach § 6 VI 1, 2. Alt. BWahlG a.F. nur deshalb mit der den 4 % entsprechenden Zahl von Abgeordneten im Parlament vertreten sein soll, weil sie 3 Direktmandate erzielt hat.

Hat der Vorsitzende der A-Partei recht?

(Dazu BVerfG, NJW 1997, 1553 ff.; BVerfG, NJW 1997, 1568 ff.; BVerfG 2 BvF 3/11)

Besonderheiten des Wahlrechts in Hinsicht auf gleichen Erfolgswert

A. 5 %-Klausel

- Regelung: § 6 VI 1, 1. Alt. BWahlG a.F.;
  § 6 III 1, 1. Alt. BWahlG n.F.
- BVerfG: Rechtfertigung wegen Gefahr von Zersplitterung
- h.L.: Gefahr unrealistisch

B. Überhangmandate

- BVerfG:
  - § 6 V BWahlG a.F. verfassungswidrig
  - bis zu 2,5% Überhangmandt. ausgleichslos zulässig
  - ab 2,5% durch andere Mandate auszugleichen
- Stand nach Wahlrechtsreform 2013:
  - Vollausgleich aller Überhangmandate
  - Proporzverzerrung verhindert, aber Inkaufnahme von Sitzzahlerhöhung

C. Grundmandatsklausel

- Regelung: § 6 VI 1, 2. Alt. BWahlG a.F.;
  § 6 III 1, 2. Alt. BWahlG n.F.
- BVerfG: Zulässig wg. Repräsentation regionaler Schwerpunkte
- h.L.:
  - regionaler Schwerpunkt für Bd.-Parlt. unerheblich
  - selbst wenn, auf Direktmandate zu beschränken, Verhältnisausgleich nicht erforderlich

Zuständigkeiten und Aufgaben des Bundestages

1. Wahl-/Kreationsfunktion: Wahl bestimmter Staatsorgane,
   z.B. Art. 63, 94 I 2 GG

2. Kontrollfunktion: Kontrolle der Exekutive, z.B. Art. 13 VI,
   23 II, 41 I, 43, 44, 45 b, 59 II 1, 144 GG

3. Gesetzgebungsfunktion: Art. 77 GG

4. Budgetfunktion: Art. 110 GG

5. Repräsentationsfunktion: Art. 20 II, 38 I 2 GG

Kontinuität und Diskontinuität des Bundestages

1. Organkontinuität: BdTag als Organ besteht ständig, da unabhängig von Wahlen => Kontinuität

2. Personelle Diskontinuität: Personelle Zusammensetzung nur für Wahlperiode, da die Mitglieder des Parlaments mit dem Ende der Wahlperiode ihre Mandate als Abgeordnete verlieren

3. Sachliche Diskontinuität: Folge personeller Diskontinuität für alle Vorgänge, die von konkreter personeller Zusammensetzung abhängen (vgl. § 125 GO BT)

Geschäftsordnung des Bundestages

1. Grundlage: Art. 40 I 2 GG (vgl. Art. 39 III, 40 GG)

2. Inhalt: Regelt Organisation, Verfahren und Disziplin des BT

3. Normqualität: Autonome Satzung (Innenrecht der Abgeordneten)

4. Folge:
   - GO unterliegt der Diskontinuität
   - Rechtsfolge von Verstößen i.R.d. GesGebgsverf. (§§ 78 ff. GO BT) nur dann erheblich für Gesetz, wenn zugleich Außenrecht (Art. 70 ff. GG) verletzt

Mehrheiten und Beschlussfähigkeit des Bundestags

A. Mehrheiten

I. Art. 42 II 1 GG: Grundsatz der einfachen (relativen) (Abstimmungs-)Mehrheit

- ist Grundsatz; einschlägig, soweit nichts anderes geregelt
- P.: Zählen Stimmenthaltungen / ungültige Stimmen mit?
  - e.M.: Ja; arg. e. Art. 42 II 1 GG, § 45 III 4 GO BT
  - h.M.: Nein; Argumente:
    - Art. 42 II 1 GG, § 45 III 4 GO BT nur Ausnahmefall
    - Enthaltung / Ungültig keine Abgabe, vgl. § 46 GO BT

II. Art. 121 GG: Absolute Mehrheit (Kanzlermehrheit)

- Art. 63, 67, 68, 77 IV 1, 87 III 2 GG

III. Qualifizierte Mehrheit von 2/3 der Abstimmenden

- Art. 42 I 2, 12a V 1 und VI 2, 80a I 2 GG

IV. Qualifizierte Mehrheit von 2/3 der Mitglieder

- Art. 61 I 3 GG, 79 II GG

V. Sonderfälle: Art. 39 III 3, 42 I 2, 44 I 1, 61 I 2 GG

VI. Kombinationen: Art. 77 IV 2, 115a I 2 GG

B. Beschlussfähigkeit

I. Grundsatz: § 45 I GO BT

II. Falls nicht: § 45 II, III GO BT; Grenze des § 45 II 1 GO BT

III. P.: Regelung § 45 GO BT verfassungsgemäß?

- e.M.: Nein, Verstoß gegen Demok.-P. i.S.v. Art. 20 I, II 1 und 2 GG
- h.M.: Ja; Argumente:
  - eigentliche Arbeit in den Ausschüssen
  - freiwillige geringe Anwesenheit Zeichen für politische Unumstrittenheit
  - Minderheitenschutz durch § 45 II GO BT hinreichend gegeben

Organisation und Arbeitsweise des Bundestages

1. Bundestagspräsident: Art. 40 I 1 GG

2. Präsidium, Ältestenrat: §§ 5, 6, 7 IV 4 GO BT

3. Fraktionen: Art. 53a 2 GG; §§ 45 ff. AbgG; GO BT

4. Ausschüsse: Art. 44, 45, 45a, 45c GG; GO BT

Rechtsstellung des Abgeordneten

1. Freies Mandat

- Regelung: Art. 38 I 2 GG
- Inhalt: Grundsätzliche Freiheit bei Annahme, Ausübung und Beendigung des Mandates
- Folgen:
  - Mandat unabhängig auch von späterem Parteiaustritt, -wechsel und -ausschluss
  - entsprechender Fraktionszwang unzulässig
  - unverbindliche Fraktionsdisziplin zulässig wegen Art. 21 GG und Bedeutung Fraktionen

2. Indemnität

- Regelung: Art. 46 I 1 GG
- Inhalt:
  - keine rechtliche Verantwortung für Abstimmung und Äußerung im Bundestag
  - wirkt dauerhaft („zu keiner Zeit“)
  - ist unverfügbar auch für Parlament / Abgeordneten
- Grenze: Art. 46 I 2 GG

3. Immunität

- Regelung: Art. 46 II GG
- Inhalt:
  - schützt vor Strafverfolgung
  - wirkt nur für die Dauer des Mandates
  - kann vom Parlament aufgehoben werden
  - nicht durch Abgeordneten verfügbar
- Grenze: Art. 46 II, 2. Halbsatz GG

4. Rede-, Antrags- und Informationsrechte

- Rederecht in Plenum unmittelbar aus Art. 38 I 2 GG
- Redezeitbegrenzungen wegen Funktionsfähigkeit des Parlaments zulässig
- Begrenzungen und Aufteilungen in GO BT geregelt, vgl. §§ 10, 35 GO BT
- Antrags- und Informationsrechte vergleichbar geregelt

Der fraktionslose Abgeordnete

- ist voll berechtigter Abgeordneter i.S.v. Art. 38 I 2 GG

- P.: Ohne Einbindung in Fraktion Organisation etc. schwierig

- allgemeine Organisation und Finanzierung durch Dienste des Bundestages auszugleichen

- P.: Stellung bzgl. Mitgliedschaft, Antrags-, Rede- und Abstimmungsrechte in Ausschüssen

- BVerfG:
  - grundsätzliches Recht auf Mitarbeit in Ausschüssen incl. Rede- und Antragsrecht
  - kein freies Wahlrecht für Mitgliedschaft, angemessene Verteilung
  - grundsätzlich kein Stimmrecht, da dann überproportionales Gewicht

Die politischen Parteien

A. Allgemeines

I. Begriff: Art. 21 GG i.V.m. § 2 I PartG

II. Aufgabe: Art. 21 I 1 GG (i.V.m. Art. 20, 38 GG)

III. Rechtsstellung:
- Verbindung zwischen Gesellschaft und Staat
- daher privatrechtlicher Verein und verfassungsrechtliche Institution

B. Gründung und innere Ordnung

I. Gründung:Art. 21 I 2 GG, Gründungsfreiheit

II. Innere Ordnung: Art. 21 I 3 GG, Bindung der inneren Ordnung an demokratische Grundsätze

- aber: Partei ist auch privater Tendenzbetrieb

  => Grenzen innerer Demokratie

- Lösung: Vgl. §§ 6 ff. PartG

C. Chancengleichheit der Parteien

- Frage: Gleichbehandlung der Parteien durch den Staat?
- einerseits Art. 38 GG, formale / strikte Gleichheit
- andererseits Art. 3 I GG, materiale / proportionale Gleichheit

  => für Parteien: Abgestufte Chancengleichheit
- Beispiel:§ 5 PartG

D. Parteienfinanzierung

- Art. 21 I 4 GG: Rechenschaftspflicht

- BVerfG: Parteienwesen erfüllt staatliche Aufgabe (Art. 21 I 1 GG) und hat deshalb Anspruch auf unmittelbare staatliche Finanzierung
- Problem: Grundlage und Bemessung der Finanzierung?
- früheres BVerfG: Nur Wahlkampfkostenerstattung zulässig
- neueres BVerfG: Auch weitergehend Finanzierung zulässig
- jüngstes BVerfG: Finanzierung zulässig als Teilfinanzierung der allgemeinen Tätigkeit, verteilt nach Stimmerfolg, Mitgliedsbeiträgen, Spenden

- gesetzliche Regelungen: §§ 18 ff. PartG

- beachte: Mittelbare Finanzierung (staatlicher Steuerverzicht aufgrund Begünstigung von Beiträgen u. Spenden) aus genannten Gründen (Art. 3 I, 21, 38 GG) gleichfalls begrenzt

E. Das Verbot verfassungswidriger Parteien

- Regelungen: Art. 21 II GG; §§ 43 ff. BVerfGG; §§ 32 f. PartG
- Ausdruck der "wehrhaften Demokratie"
- Praxis: 2 Verbote; SRP (1952), KPD (1956)
- Art. 21 IV GG: "Parteienprivileg"; Rechtsfolge:
  - Entscheidung nur durch BVerfG
  - bis zur Entscheidung des BVerfG darf Partei nicht als Verfassungswidrig i.S.v. Art. 21 II GG behandelt werden
  - Problem: Nichteinstellung politisch Radikaler im Beamtenrecht zulässig?
    - BVerfG: Ja wegen Art. 33 V GG
    - a.A.: Nein wegen Art. 21 IV GG
- neu eingefügt: Art. 21 III GG für Parteien mit verfassungsfdl. Ausrichtung aber geringem Gefahrenpotential

Der Bundesrat

I. Stellung und Funktion

- Regelungen: Art. 50-53, 76-78 GG
- BdRat ist oberstes Bundesorgan
- Funktion: Mitwirkung d. Länder bei der Bd.-Gesetzgebung

  => Inkompatibilität zwischen Mitgliedschaft BdTag und BdRat (zudem arg e. Art. 77 II GG)

II. Zusammensetzung

- Art. 51 I 1, II GG: Mitglieder der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen

  => - Weisungsabhängigkeit
  - mittelbare demokratische Legitimation
  - Kontinuität für Organ, Personen und Sachen

III. Stimmabgabe und Mehrheiten

- Art. 51 III GG: Abgabe der Stimmen eines Landes durch einen Vertreter zulässig (=>Praxis der "Stimmführerschaft")
- Art. 51 III 2 GG: Voraussetzung ist einheitliche Stimmabgabe
  => P.: Voraussetzung und Folgen einer uneinheitlichen Stimmabgabe? Str!

Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.

Fall 8 zum Staatsorganisationsrecht

Der Bundesrat soll über eine politisch hoch umstrittene Angelegenheit entscheiden. In der Sache geht der Dissens quer durch die Parteien und hat insbesondere dazu geführt, dass innerhalb mehrerer Landesregierungskoalitionen erhebliche Spannungen aufgetreten sind. Insbesondere im Land L haben die zwei Minister A und B, die der kleineren Regierungskoalitionspartei P angehören, in der Sache bereits mehrfach und auch öffentlichkeitswirksam gegen den Ministerpräsidenten des Landes Stellung genommen. Da neben dem Ministerpräsidenten und anderen Ministern auch diese beiden Minister für das Land L im Bundesrat sitzen, bittet der Ministerpräsident die beiden Abweichler zu einem Gespräch.

Der Minister A zeigt sich uneinsichtig, woraufhin der Ministerpräsident den A als Minister wirksam entlässt und den neuen, ihm aus seiner Partei Q gut bekannten C zum Minister ernennen und in den Bundesrat einziehen läßt.

Der Minister B ist vom Anliegen des Ministerpräsidenten gleichfalls nicht ganz überzeugt. Seine Auswechselung würde aber zum Platzen der die Landesregierung tragenden Koalition führen. Deshalb belässt der Ministerpräsident den B auf seinen Posten in der Landesregierung und im Bundesrat. Er erteilt ihm aber nach Landesrecht wirksam die Weisung, gemäß der Linie der Landesregierungsmehrheit im Bundesrat für das Vorhaben abzustimmen.

Am Tag der Bundesratssitzung werden die Stimmen des Landes L entscheiden. In der Debatte hatte der Minister B seine Zweifel an dem Vorhaben geäußert und angekündigt, dass er mit Nein stimmen werde. Alle warten gebannt auf die Abstimmung. Nach Aufforderung durch den Bundesratspräsidenten zur Stimmabgabe sagt der Minister C: "Ich stimme mit Ja". Unmittelbar darauf sagt der Minister B: "Ich mit Nein". Daraufhin richtet der Bundesratspräsident das Wort wieder an den Ministerpräsident des Landes L; dieser sagt: "Als Ministerpräsident des Landes L erkläre ich hiermit Ja". Der Minister B erwidert in Richtung des Bundesratspräsidenten: "Sie kennen meine Auffassung, Herr Präsident". Daraufhin sagt der Bundesratspräsident: "Damit stelle ich fest, dass das Land L mit Ja abgestimmt hat".

Ein Tumult bricht los. Vertreter der P-Partei sehen im Verhalten des Bundesratspräsidenten einen Verfassungsbruch und sind der Ansicht, dass dem Vorhaben wegen uneinheitlicher Stimmabgabe des Landes L die erforderliche Mehrheit fehle. Der Ministerpräsident des Landes L bezeichnet den Vorgang als billige Inszenierung und sagt, dass er seine landesrechtliche Befugnis als Stimmführer ausgeübt habe, die auch der B wegen der erteilten Weisung zu akzeptieren habe, womit die Stimmen des Landes L einheitlich abgegeben worden seien und die erforderliche Mehrheit gegeben sei.

Wer hat recht?

(Dazu BVerfGE 106, 310 ff.)

I. Ausgangspunkt: Art. 52 III 1 GG, Mehrheit seiner Stimmen (ist absolute Mehrheit) erforderlich

=> Frage: Zählen die Stimmen des Landes L für Vorhaben?

II. Art. 51 III 2 GG, Voraussetzung: Einheitliche Stimmabgabe

- Voraussetzung eingehalten?
- einheitliche Stimmabgabe?
- Stimmabgabe uneinheitlich wegen Äußerungen des B?

1. Äußerung des B unbeachtlich wegen Weisung des MP?

- Weisung zulässig und wirksam nach Landesrecht, s. SV
- desgleichen nach Bundesrecht, Art. 51 I 1 GG
- Weisung damit zwar bindend, wirkt aber nur im Verhältnis zwischen Regierung des Landes und Minister
- Stimmabgabe im BdRat kann auch unter Verstoß gegen Weisung für Abstimmung im BdRat wirksam erfolgen
- Sanktion ist politisch => Möglichkeit der Abberufung aus dem Bundesrat

2. Äußerung des B unbeachtlich wg. Abberufung aus BdRat?

- Abberufung des B aus BdRat wirksam erfolgt?
- zur Zeit der Stimmabgabe durch den B nicht
- bei Nachfrage durch BdRatspräsdt. konkludent durch MP?
- Nachfrage zulässig?
- Nachfrage nur bei Unklarheit oder Irrtum (arg. e. Rechtsstaatsprinzip, Art. 20 GG), beides lag hier nicht vor

- Nachfrage i.S.v. zweiter Stimmabgabe unzulässig, da Stimmabgabe bereits erfolgt ist
- selbst wenn Nachfrage i.S.v. zweiter Stimmabgabe zulässig wäre, hier nichts anders, da keine Abberufung des B aus dem BdRat, da dies entsprechendes förmliches Vorgehen nach Landesrecht einschließlich Abstimmung in Ld.-Rgrng (Vorratsbeschluss möglich) erfordert

3. Äußerung des B unbeachtlich wegen Ausübung der Stimmführerschaft durch C?

- Stimmführerschaft im GG nicht vorgesehen, nur Praxis
- alle Stimmberechtigten im GG gleichrangig, Art. 51 I 1 GG
- desgleichen im Landesverfassungsrecht, und falls anders, für Bundesverfassungsrecht unerheblich
- nachfolgende Ausübung durch MP unerheblich, s.o., und selbst wenn, bei Verstoß gegen Stimmführerschaft Rechtsfolge wie bei Verstoß gegen Weisung, nur Abberufung des B aus BdRat mgl.

4. Äußerung des B unbeachtlich wegen Ausübung der Richtlinienkompetenz durch Landesministerpräsidenten?

- RiLiKptz wirkt innerhalb Landesrecht, für BdRat im GG nur Weisung vorgesehen, wobei Stimmabgabe trotz Verstoß wirksam ist, s.o.
- nachfolgende Äußerungen des MP unerheblich, s.o., und selbst wenn, nur Sanktion der Abberufung des B aus BdRat

=> Zwischenergebnis: Die Stimmabgabe des Landes L war uneinheitlich wegen Äußerung des B

III. Folge einer uneinheitlichen Stimmabgabe

- m.M.: Entscheidend ist Stimmführerschaft
    - Gebot der einheitlichen Stimmabgabe
    - sonst Verstoß gegen verfassungsrechtliche Pflicht

- h.M.: Alle Stimmen des Landes zählen nicht
    - Länder werden im BdRat als jeweilige politische Einheiten im Rahmen von Bd.-vorgängn. repräsentiert
    - bei Uneinheitlichkeit keine Einstimmigkeit im Land und damit Land als Ganzes nicht für Vorhaben
    - Stimmführerschaft ohne Grundlage in Art. 51 GG, insbes. Art. 51 I 1 GG ohne Differenzierungen
    - Einheitliche Stimmabgabe nur Voraussetzung, keine Rechtspflicht, da politische Frage der Mehrheit und nicht unsoziales, verfassungswidriges Verhalten
    - entspricht dem Wortlaut "können", nicht "müssen"
    - politische Mehrheit im Land, die zu einheitlicher Stimmabgabe im BdRat führt, muss im Zeitpunkt der Abstimmung vorliegen
    - Folge der Blockademöglichkeit im BdRat ist Folge der GG-Kompetenzverteilung zw. BdTag und BdRat, diese wäre dann zu ändern

=> Gesamtergebnis: Keine Mehrheit für das Vorhaben in der Bundesratsabstimmung

IV. Rechte und Aufgaben

1. Mitwirkung bei der Gesetzgebung des Bundes:

- Art. 76 ff. GG => Einspruchs- oder Zustimmungsrecht
- Art. 79 II GG
- Art. 81 GG
- Art. 110 III GG

2. Mitwirkung bei der Verwaltung des Bundes

- Zustimmungsrechte gegenüber der Bundesregierung: Art. 37 I, 80 II, 84 II u. III 2, 85 II 1, 87 III 2, 108 VII, 119 1, 130 I 2, 132 IV GG
- Recht zur Präsidentenanklage, Art. 61 GG

3. Mitwirkung an der Bundesjustiz

- Bestimmung der Richter des BVerfG, Art. 94 I 2 GG

4. Mitwirkung in Bezug auf die EU

- Art. 23 I 2 u. 3 GG
- Art. 23 II 1 GG
- Art 23 IV-VII GG

Die Bundesregierung

I. Stellung und Zusammensetzung

- Regelungen: Art. 62 ff. GG; GO BdReg
- Stellung: Oberstes Verfassungsorgan
- Funktion: Leitung und Führung des Staatsganzen; insbes.:
  - Mitwirkung GesGebung (Art. 76 I, 82 I GG)
  - Erlass von RVOen (Art. 80 GG)
  - Erlass von VVen (Art. 84 II, 85 II, 86 1 GG)
  - Haushalt (Art. 111, 112, 113 GG)
  - Oberbefehl über Streitkräfte (Art. 65a GG)
  - Verteidigung (Art. 115 a ff. GG)
  - Notstand (Art. 35 III, 37, 87 a IV GG)
- Zusammensetzung: Art. 62 GG, BdKanzler und BdMinster

II. Bildung

1. Kanzler: Art. 63 GG, Wahl des BdKanzlers

2. Minister:

- Art. 64 I GG: Ernennung nur auf Vorschlag des BdKanzlers
- Grundsatz: Organisationsgewalt des BdKanzlers i.S.e. „materiellen Kabinettbildungsrechts“

  => BdKanzler entscheidet im Grdsatz frei über Anzahl und Aufgabenbereiche der Minister

- Grenzen:
  - Minister verfassungsrechtlich vorgeschrieben:
    - Art. 108, 112, 114 GG (Finanzen)
    - Art. 65a GG (Verteidigung)
    - Art. 96 II GG (Justiz)
  - Gesetzesvorbehalt und Gewaltenteilung; i.E. str., s. Fall 5
  - Funktionsfähigkeit der BdReg; nur äußerste Grenze

III. Arbeitsweise

- Art. 65 2 GG: Ressortprinzip
- Art. 65 3 GG: Kollegialprinzip
- BdReg als Kollegium, z.B. Art. 76 I, 77 II 4, 80, 84, 85 GG
- Art. 65 1 GG: Richtlinienkompetenz des BdKanzlers
  => was sind „Richtlinien der Politik“?
  - grundlegende u. richtungsbestimmende politische Entscheidungen
  - Einzelfragen? => str!
    - dagegen:
      - Wortlaut „Richtlinien“
      - Gefahr Aushöhlung von Ressort- und Kollegialprinzip

- dafür:
  - Regelungszweck erfüllt, soweit Einzelfrage bedeutsam genug
  - => h.M.: Zulässig, aber Grenze der dauernden u. umfänglichen Bestimmung des Verhaltens eines Ministers (wegen Ressortprinzip)

Einzelheiten geregelt in GO BReg (Art. 65 4 GG)

<u>IV. Amtsdauer, Regierung in der Krise</u>

- Regelung der Amtsdauer: Art. 69 II, 64, 67 f. GG
- Art. 67 GG: Konstruktives Mißtrauensvotum
  - nur gegen BdKanzler mit Neuwahl
  - nicht gegen einzelnen Minister
  - nicht nur negativ
- Art. 68 GG: Vertrauensfrage; setzt „Krise“ iSe politisch instabilen Lage voraus (s.o.)

Der Bundespräsident

I. Stellung und Funktion im GG

- Regelungen: Art. 54 ff. GG
- Stellung: Oberstes Verfassungsorgan
- Funktionen:
  - Repräsentation (Art. 59 I GG)
  - Integration (Art. 82 GG)
  - Reservestellung (Art. 68 I 1, 63 IV 3, 81 GG)

=> Praxis: Vom Ersatzmonarch (WRV) zum Bundesnotar (GG)

II. Aufgaben und Befugnisse im Einzelnen

- Art. 63 GG: Vorschlag Kanzlerkandidat und Ernennung
- Art. 64 I GG: Ernennung/Entlassung Bundesminister
- Art. 60 I, III GG: Ernennung/Entlassung best. BdBeamter und BdRichter
- Art. 67GG: Entlassung BdKanzler bei Mißtrauensvotum
- Art. 68 I GG: Auflösung BdTag bei Ablehnung Vertrauensfrage
- Art. 81 GG: Erklärung GesGebNotstand
- Art. 59 GG: Völkerrechtliche Vertretung des Bundes i.S.d. rechtlichen Könnens nach außen; Dürfen nach Innen => andere Regelungen, v.a. Art. 59 II GG)
- Art. 82 GG: Ausfertigung Bundesgesetze
- Art. 60 II GG: Ausübung Begnadigungsrecht Bund

- Festlegung der Nationalsymbole: Str!
  - e.M.: Parlament als Souverän / Gesetzesvorbehalt
  - a.M.: BdPräs als Repräsentationsorgan

III. Wahl und Amtsdauer

- Regelung: Art. 54-56 GG
- Verbot der Aussprache: Schutz der Autorität des künftigen BdPräsidenten
- direkte Volkswahl? Entspricht nicht der Stellung und den Befugnissen des BPräs!

IV. Gegenzeichnungspflicht

- Regelung: Art. 58 GG
- Zweck: Keine Präsidialpolitik gegen Kanzler / Regierung
- Auslöser: "Anordnungen und Verfügungen":
  - rechtlich verbindliche Akte: +
  - weiteres Verhalten: Str!
    - e.M.: Wegen Normzweck auch weitere amtliche, politisch bedeutsame Handlungen und Erklärungen erfaßt
    - a.M.: Funktion und Zuständigkeit des BdPräs als Repräsentationsorgan ausreichend

V. Prüfungskompetenz(en)

1. Ausfertigung von Gesetzen, Art. 82 I GG

a) formelles Prüfungsrecht: +
   - Art. 82 I GG, "nach den Vorschriften dieses GG zustandegekommen"
   - Art. 20 GG, Rechtsstaatsprinzip

b) materielles Prüfungsrecht: Str!
   aa) e.M.: Ja
      - Art. 82 I, 1 III, 20 III GG, Bindg. an Recht u. Gesetz
      - Art. 56 GG, Amtseid
      - Art. 61 GG, Möglichkeit der Präsidentenanklage
      - Art. 79 I, II GG i.S.v. „Nichttrennung“

   bb) h.M.: Nein
      - Art. 82 I GG wegen Art. 78 GG anders zu verstehen i.E.
      - Amtseid, Präsidentenanklage und Rechtstaatsprinzip Zirkelschlüsse
      - Art. 79 I 1 GG, zudem Fehldeutung
      - Stellung BdPräs in Verfassung, v.a. gegenüber BdKanzler und BVerfG

      => **materielles Prüfungsrecht** nur als **Evidenzkontrolle** auf **offensichtliche Verstöße gegen die Verfassung**

2. Bundestagsauflösung, Art. 63 IV, 68 I GG

=> Evidenzkontrolle in Bezug auf materielle Auflösungslage

3. Ministerernennung, Art. 64 I GG

- in Bezug auf allgemeine rechtliche Voraussetzungen in der Person des Ministers: Ja
- in Bezug auf Grenzen der Organisationsgewalt ("materielles Kabinettbildungsrecht") des BdKanzlers: Evidenzkontrolle
- in Bezug auf politische Zweckmäßigkeit: Keine Kontrolle

4. Beamtenernennung, Art. 60 I GG

=> Prüfungsrecht: Entsprechend zur Ministerernennung

Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.

Fall 9 zum Staatsorganisationsrecht

Der neue Bundespräsident geht sein Amt mit Eifer an. Insbesondere ist er der Ansicht, dass die Bundesrepublik ihre Rechtsstaatlichkeit deutlich stärker betonen müsse. Um ein Zeichen zu setzen, läßt er sich alle laufenden Vorgänge vorlegen und prüft, ob sie den rechtlichen Anforderungen genügen. Einige der Vorgänge erregen seine Aufmerksamkeit:

Bedenken hat er zunächst hinsichtlich einer Änderung des Bundeswaffengesetzes. Das Gesetz so unauffällig zustandegekommen, dass bei dessen Verabschiedung im Bundestag waren tatsächlich nur knapp 80 Abgeordnete im Sitzungssaal anwesend waren, weshalb er das Gesetz als nicht hinreichend demokratisch legitimiert ansieht. Auch der Inhalt des Gesetzes bereitet ihm Sorgen, weil darin die Herstellung von Handfeuerwaffen an strikte und aufwendige Kontrollen und Überwachungen in den Betrieben geknüpft wird, die einer illegalen Verbreitung von Waffen entgegenstehen sollen. Bei Verstößen gegen diese Vorschriften droht den Betriebseigentümern eine Geldbuße, bei wiederholten Verstößen das öffentliche Auspeitschen auf dem Marktplatz.

Weiter ist ihm die Ernennung des Bundesministers M zum Finanzminister ein Dorn im Auge. Er ist der Ansicht, dass die Ernennung des M rechtswidrig ist, weil er weiterhin Landesfinanzminister im Land L sein möchte. Auch sei der derzeitige Wirtschaftsminister in Finanzdingen derart bewandert, dass das Kabinett einen Finanzminister nicht benötige. Zudem hält er den M für ein derart anspruchsvolles Amt weder für fachlich hinreichend qualifiziert noch persönlich integer und belastbar genug, da das Land L während der Zeit seiner Ministerschaft, die er zum großen Teil in seinem Ferienhaus in Positano verbrachte, sein Haushaltsdefizit erheblich vergrößert hat.

Schließlich hat er Zweifel an der Ernennung der Landesarbeitsgerichtsrichterin R zur Bundesrichterin. Die R habe der Vorlesung im Staatsorganisationsrecht regelmäßig den Plausch im Marktcafé vorgezogen und dem entsprechend in den öffentlich-rechtlichen Examensklausuren weit unterdurchschnittlich abgeschnitten; ihre relativ guten Examensnoten habe sie lediglich ihren Kenntnissen im Zivilrecht sowie dem Zufall zu verdanken, dass sie über das Thema der Hausarbeit bereits eine Seminararbeit verfertigt hatte.

Darf der Bundespräsident die Ausfertigung des Gesetzes sowie die Ernennungen von M und R verweigern?

Das Gesetzgebungsverfahren

I. Initiativrecht: Art. 76 I GG (abschließende Regelung)

- beachte: "Mitte des Bundestages"=> § 76 I GO BT

II. Vorverfahren: Art. 76 II, III GG

- beachte: Nach h.A. kann Fraktion für Regierung handeln

III. Hauptverfahren: Art. 77 GG, §§ 78 ff. GO BT

- Mitwirkung des Bundesrates:
  - Grundsatz: Einspruchsgesetze
  - Ausnahme: Zustimmungsgesetze, falls dies besonders bestimmt ist; Hauptfall: Art. 84 GG, weit auszulegen

- soweit nur ein Teil des Gesetzes zustimmungsbedürftig ist, ist ganzes Gesetz zustimmungsbedürftig (Einheitsthese)

- Aufspaltung eines Gesetzesvorhabens in Einspruchsgesetz und Zustimmungsgesetz zulässig?
  - grundsätzlich zulässig
  - Grenze: Willkür / Missbrauch; Gesetzesteile haben unmittelbaren Sachzusammenhang, der bei Aufspaltung zu sinnlosem isolierten Torso führt

- Umdeutung verweigerter Zustimmung als Einspruch?
  - e.M.: Ja, entspricht Absicht des BdRates
  - h.M.: Nein, unterläuft Formenstrenge und Rechtssicherheit i.S.v. § 30 GO BR

- Änderung von Gesetzen zustimmungsbedürftig, falls:
  - Änderung selbst neue Vorschriften enthält, die Zustimmungsbedftgkt auslösen
  - Änderung die Zustimmungsbedürftigkeit des geänderten Gesetzes auslöst
  - Änderung dem ursprünglichen Gesetz eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite verleiht i.S.e. "Systemverschiebung"

- schlichte Aufhebung eines zustimmungspflichtigen Gesetzes im Grundsatz nicht zustimmungspflichtig

IV. Abschlussverfahren

- Regelung: Art. 82 GG
- nach Zustandekommen eines Gesetzes (Art. 78 GG)

Verfahren vor dem Vermittlungsausschuss

I. Regelung: Art. 77 II GG; GO VA

II. Berechtigung zur Anrufung:

- Bundesrat: Bei Einspruchs- und bei Zustimmungsgesetzen, Art. 77 II 1 GG
- Bundestag und Bundesreg.: Bei Zustimmungsgesetzen, Art. 77 II 4 GG
- beachte: Art. 77 II 3 GG => kein Weisungsrecht ggü. BR-Mitgliedern im VermA!

III. Grenze der Tätigkeit:

- keine so weitgehende Änderung, dass in Sache neues Ges.
- Grund: VermA hat kein Initiativrecht für die GesGebung

Abschlussverfahren

- Regelung: Art. 82 GG
- nach Zustandekommen eines Gesetzes (Art. 78 GG)
- Ausfertigung durch BPräs nach Gegenzeichnung (Art. 58 GG)
- Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens: Art. 82 II GG

Folgen eines Verfahrensfehlers

I. Verstoß gegen GO:

- im Grundsatz unerheblich
- arg. e. Art. 82 GG => GG maßgeblich; GO allein nur Innenrecht d. BdTags (Art. 40 I 2 GG)
- daher mglw. erheblich, wenn zugleich Verstoß gegen GG

II. Verstoß gegen GG:

- Verstoß gegen **wesentliche Verfahrensvorschrift** führt zur **Unwirksamkeit des Gesetzes**
- wesentlich sind Verfahrensvorschriften, die andere Rechte, v.a. Beteiligungsrechte schützen
- z.B. Art. 76 II 1, 77 II-VI GG wegen Bundesratsbeteiligung wesentlich

- Verstoß gegen **bloße Ordnungsvorschrift** ist **unerheblich**
- bloße Ordnungsvorschriften alle, die nicht wesentlich sind
- z.B. Überschreitung der Frist i.S.v. Art. 77 I 2 GG, da die Beteiligung des BdRats erhalten bleibt

Besonderheiten verfassungsändernder Gesetze

I. Regelung: Art. 79 GG

II. Verfahren: Art. 79 II GG

- ausdrückliche Änderung des Wortlautes erforderlich; hat Warnfunktion und dient der Rechtssicherheit
- Zustimmung des Bundesrates erforderlich
- qualifizierte Mehrheiten von 2/3 der Mitglieder des BdTages und 2/3 der Stimmen des BdRates erforderlich

III. Materiell-rechtliche Grenzen: Art. 79 III GG

- Gliederung des Bundes in Länder
- grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei GesGeb Bd
- Grundsätze Art. 1 und 20 GG
- Art. 79 III GG selbst

=> Problem: Wann liegt ein Berühren der in Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze vor?

- „Berühren“: BVerfG: Kein Berühren bei Modifikation (nur) für Sonderlage aus evident sachgerechten Gründen

- „Grundsätze der Art 1 und 20 GG“:
  - Menschenwürde: +
  - GrdRe: Nur Kernbereiche (M.-würde / Wesensgehalt)
  - RStPrzp: Nur soweit in Art. 20 GG ausdrücklich aufgezählt
    => z.B. nicht Rückwirkung, Rechtsweggarantie i.S.v. Rechtsstaatlichkeit bzw. Art. 19 IV GG

Erlass von Normen durch die Exekutive

I. Probleme einer Normsetzung durch der Exekutive

- P.: Durchbrechung der Gewaltenteilung => Grenzen
- z.B. für RechtsVOen: Art. 80 I 2 GG
- Ermächtigung nötig => Gesetz als Grundlage
- Ermächtigung muss bestimmt und damit begrenzt sein
- zudem Wesentlichkeit als Delegationsgrenze

II. Insbesondere: Der Erlass von Rechtsverordnungen

- Art. 80 GG verf.-r. Grundlage
- ErmGL erforderlich, die ihrerseits formell und materiell (v.a. Art. 80 I 1 und 2 GG) rechtmäßig sein muss
- besondere formelle Voraussetzungen der RVO:
  - Zuständigkeit des VO-Gebers als zulässiger Delegatar, Art. 80 I 1 GG (beachte: Art. 80 I 4 GG mgl!)
  - Zustimmung des BdRates nach Art. 80 II GG nötig
  - Zitiergebot (und Schriftform), Art. 80 I 3 GG
  - Verkündung, Art. 80 I 2 GG

Ausführung der Gesetze durch die Verwaltung

A. Grundsatz: Landesverwaltung

I. Grundsatz:

- Verwaltung grundsätzlich Ländersache, Art. 30 GG
- auch i.H.a. Bundesgesetze, Art. 83, 84 GG

II. Folgen:

- Verwaltung der BdGes ist eigene Angelegenheit der Länder
- Bund hat nur Aufsicht über Rechtmäßigkeit (Rechtsaufsicht), Art. 84 III GG
- Weisungsrecht nur aufgrund (zustimmungspflichtigen) Gesetzes und in der Sache zurückgenommen, Art. 84 V GG

B. Ausnahme: Bundesverwaltung

- Bundesauftragsverwaltung, Art. 85
- Bundesverwaltung, Art. 86 ff. GG
- Gemeinschaftsaufgaben, Art. 91 a (b ff.) GG
- Mischverwaltung, z.B. Art. 108 IV GG

C. Zur Bundesauftragsverwaltung

I. Grundsatz:

- betrifft Angelegenheiten des Bundes
- Länder verwalten im Auftrag des Bundes

II. Folgen:

- Bund hat Weisungsrecht, Art. 85 III GG
- Bund übt Aufsicht aus nicht nur über Rechtmäßigkeit (=> Rechtsaufsicht), sondern auch über Zweckmäßigkeit (=> Fachaufsicht); Art. 85 IV GG
- Grenzen von Weisungsrecht / Fachaufsicht:
  - Gesetzgebungskompetenz des Bundes
  - Gebot bundesfreundlichen Verhaltens
  - inhaltliche Rechtswidrigkeit des angewiesenen Verhaltens?
    - im Grundsatz nicht
    - aber: Grenze der Gemeinwohlverantwortlichkeit i.S.v. grober Rechtsverletzung

D. Zur Bundesverwaltung

- Alt.:
  - unmittelbare – mittelbare BdVwltg
  - obligatorische – fakultative bundeseigene Vwltg

- beachte: Art. 87 III GG Mglkt zur Erweiterung der BdVwltg ohne Zustimmung des BdRates!

- P.: Zulässigkeit der Einrichtung von Außenstellen?
  - nur über Art. 87 III 2 GG
  - i.Ü. echte Außenstellen mit abgeteiltem Bereich und Befugnissen gegenüber Bürgern unzulässig
  - unechte Außenstellen i.S.v. unselbständigen Auslagerungen zulässig

- Frage: Ungeschriebene Verwaltungszuständigkeiten des Bundes?
  - *kraft Sachzusammenhang* (mit ausdrücklicher BdVwltgskptz.) für diejenigen *Gegenstände, die für wirksame Aufgabenerfüllung unerlässlich* sind
  - *kraft Natur der Sache* für *Angelegenheiten, die begriffsnotwendig und zwingend nur vom Bund zu regeln* sind

E. Bundeswehr und Streitkräfteeinsatz, Art. 87 a GG

- Kompetenz zum Streitkräfteeinsatz: Verfassungsvorbehalt in Art. 87 a II GG

- Art. 87 a II GG => Ausnahmen z.B. Art. 35 III GG

- P.: Art. 24 II GG lex specialis zu oder Ausnahme i.S.v. Art. 87 a II GG? Str!

- P.: Beteiligung des Bundestags an Entscheidung über Streitkräfteeinsatz?
  - Text von Art. 87 a GG: -
  - Systematik und Zweck: Str!
    - e.M.: Nein; Gründe:
      - klassischer Kernbereich der Regierung
      - nur einzelne Regelungen, Art. 115 a, 45 a, 80 a, 87 a I 2 und IV 2 GG
    - a.M.: Ja; Gründe:
      - Wesentlichkeit und Demo.-Przp.
      - aus Einzelregelungen (s.o.) folgt Grundsatz des Parlamentsheeres
    - BVerfG:
      - konstitutive Zustimmung des BdTages erforderlich
      - bei Gefahr im Verzuge unverzüglich nachzuholen (=>Rückrufrecht)

Jetzt: Geregelt im ParlBG!

Zulässigkeitsvoraussetzungen Verfassungsbeschwerde

1. Rechtsweg iSv Zuständigkeit BVerfG: Art. 93 I Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG

2. Beschwerdeführer
   a) Beschwerdefähigkeit
   b) Prozeßfähigkeit

3. Beschwerdegegenstand

4. Beschwerdebefugnis
   a) Möglichkeit einer Rechtsverletzung
   b) eigene Beschwer
   c) gegenwärtige Beschwer
   d) unmittelbare Beschwer

5. Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität

6. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

7. Beschwerdehindernis der Rechtskraft

8. Form und Frist

Zulässigkeitsvoraussetzungen Organstreitverfahren

1. Rechtsweg iSv Zuständigkeit BVerfG: Art. 93 I Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG

2. Parteifähigkeit:
   a) § 63 BVerfGG
   b) Art. 93 I Nr. 1 GG, „andere Beteiligte“; v.a.:
      - Parteien i.B.a. Art. 21 GG
      - Abgeordnete i.B.a. die spezifischen Abgeordnetenrechte aus Art. 38 I 2, 46, 47 GG

3. Streitgegenstand, § 64 BVerfGG: Maßnahme
   - Handlung oder Unterlassung
   - Rechtserheblichkeit in Bezug auf das konkrete verfassungsrechtliche Rechtsverhältnis der Parteien

4. Antragsbefugnis, § 64 BVerfGG:
   a) Möglichkeit eines Rechts aus GG
   b) Recht des Antragstellers oder Organs (bzw. Organteil für Organ, dem er angehört [=> *Prozessstandschaft und Minderheitenschutz möglich*!]) aus organschaftlicher Stellung
   c) Möglichkeit der Verletzung oder Gefährdung dieses Rechts

5. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

6. Beschwerdehindernis der Rechtskraft

7. Form und Frist, §§ 23 I, 64 II - IV BVerfGG

Begründetheit: Vgl. §§ 64, 67 BVerfGG

Zulässigkeitsvoraussetzungen abstrakte Normenkontrolle

1. Rechtsweg i.S.d. Zuständigkeit des BVerfG: Art. 93 I Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG

2. Antragsberechtigung: Art. 93 I Nr. 2 GG, § 76 BVerfGG

3. Geeigneter Verfahrensgegenstand: Rechtsnormen
   - vorbeugende Normenkontrolle grundsätzlich unzulässig
   - Ausnahme: Zustimmungsgesetz zu VöR Vertrag vor Ausfertigung und Verkündung durch BdPräs

4. „Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel“, Art. 93 I Nr. 2 GG (§ 76 I BVerfGG)

5. Klarstellungsinteresse an (Un)Gültigkeit der Norm
   - grundsätzlich gegeben
   - fehlt nur ganz ausnahmsweise

6. Form: § 23 I BVerfGG

Begründetheit: Vgl. Art. 93 I Nr. 2 GG, § 78 BVerfGG.

Zulässigkeitsvoraussetzungen konkrete Normenkontrolle

1. Rechtsweg i.S.d. Zuständigkeit des BVerfG: Art. 100 GG, §§ 13 Nr. 11, 80 ff. BVerfGG

2. Vorlageberechtigung: Gericht

3. Vorlagegegenstand
   - Parlamentsgesetze
   - nachkonstitutioneller Art
   - vorkonstitutioneller Art nur, falls in Willen des Gesetzgebers aufgenommen

4. Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit des Gesetzes

5. Entscheidungserheblichkeit: Konkrete Entscheidung hängt gerade von der Gültigkeit des Gesetzes ab

6. Form: §§ 23 I 1, 80 I, II 1 BVerfGG

Begründetheit: Vgl. Art. 100 GG

<u>Zulässigkeitsvoraussetzungen Bund-Länder-Streit</u>
(föderative Streitigkeit)

1. Rechtsweg i.S.d. Zuständigkeit des BVerfG: Art. 93 I Nr. 3 GG, §§ 13 Nr. 7, 68 ff. BVerfGG

2. Partei- und Prozessfähigkeit: § 68 BVerfGG

3. Streitgegenstand, § 69, 64 I BVerfGG: „Maßnahme“
   - Handlung oder Unterlassung
   - Rechtserheblichkeit in Bezug auf das konkrete verfassungsrechtliche Rechtsverhältnis der Partei

4. Antragsbefugnis, §§ 69, 64 I BVerfGG:
   a) Möglichkeit eines Rechts aus GG
   b) Recht des Antragstellers aus Bundesstaatsverhältnis
      => Kompetenzgrenzen oder Bd-Ld-frdl. Verhalten idR
      => mat. Rechtmäßigkeit i.Ü. unerheblich im Grundsatz
   c) Möglichkeit der Verletzung oder unmittelbaren Gefährdung dieses Rechts

5. Rechtsschutzinteresse (bzw. Vorverfahren n. Art. 84 IV 1, 2 GG)

6. Form: § 23 I BVerfGG

7. Frist: §§ 69, 64 III (70) BVerfGG

Begründetheit: Vgl. §§ 69, 64 BVerfGG

Voraussetzungen einstweiliger Anordnung

I. Zulässigkeit:

1. Rechtsweg i.S.d. Zuständigkeit des BVerfG
2. Antragsberechtigung
3. Subsidiarität
4. Rechtsschutzinteresse
5. Form

II. Begründetheit: Vgl. § 32 I BVerfGG

1. Dringlichkeit
2. Abwägung der Folgen

VERFASSUNGSMÄßIGKEIT EINES BUNDESGESETZES

A. Formelle Verfassungsmäßigkeit

I. Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes

- ausschließlich (Art. 71, 73 GG, „Bundesgesetz“)
- konkurrierend (Art. 72, 74, 74 a, 105 II GG)
- Sachzusammenhang, Annex, Natur der Sache

II. Ordnungsgemäßes Gesetzgebungsverfahren

1. Einleitungsverfahren

- Gesetzesinitiative (BRegierung, BRat, Mitte d. BTages)
- Vorverfahren (Art. 76 II, III GG)

2. Hauptverfahren, Art. 77 GG

- wirksamer Gesetzesbeschluss
- ordnungsgemäße Beteiligung der Bundesrates
  - bei Einspruchsgesetzen (rechtlicher Normalfall): Zustimmung, kein Antrag nach Art. 77 II GG, kein Einspruch oder Einspruch vom BTag überstimmt
  - bei Zustimmungsgesetzen (insbes. im Fall des Art. 84 GG): Zustimmung des BRates

3. Abschlussverfahren, Art. 82 GG

B. Materielle Verfassungsmäßigkeit

I. Spezielle Anforderungen

z. B. bei Ermächtigung für RechtsVO Art. 80 GG

II. **Grundsätze des Art. 20 GG**, insbes.:

- Demokratieprinzip
- Sozialstaatsprinzip
- Rechtsstaatsprinzip
  - Rückwirkung
  - Verhältnismäßigkeit
  - Bestimmtheitsgebot

III. Kein Verstoß gegen Grundrechte

1. Eingriff im Schutzbereich eines Grundrechts
2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung
   - verfassungsunmittelbare Schranke (z. B. Art. 9 II GG)
   - Gesetzesvorbehalt (z. B. Art. 2 II 3, 5 II, 8 II, 12 I 2 GG)
   - Schrankentatbestand
   - Anforderungen des Art. 19 GG
   - Verhältnismäßigkeit
   - immanente Schranken (z. B. bei Art. 4, 5 III GG)

Rechtmäßigkeit eines VA, der auf einer RechtsVO beruht

A. EGL für den VA könnte § ( ) der RVO sein

=> Wirksamkeit des § ( ) RVO

I. EGL für RVO könnte § ( ) des Gesetz sein.

=> Wirksamkeit des § ( ) Gesetz

1. Formelle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes

a) Zuständigkeit des Gesetzgebers, Art. 70 ff. GG

b) ordnungsgem. Gesetzgebungsverfahren, Art. 76 – 79 GG

c) Verkündung, Art. 82 GG

2. Materielle Rechtmäßigkeit des Gesetzes

a) besondere Anforderungen des Art. 80 GG

aa) richtiger Ermächtigungsadressat für VO

bb) Bestimmtheitstrias, Art. 80 I 2 GG

b) kein Verstoß gegen das Grundgesetz
(insbesondere Grundrechte und Art. 20 GG)

→ Gesetz verfassungsgemäß → wirksame EGL für RVO

II. Rechtmäßigkeit der RechtsVO

1. Formelle Verfassungsmäßigkeit der RechtsVO

a) Zuständigkeit des RechtsVOgebers, Art. 80 I GG

b) Verfahren (z. B. Zustimmung des Bundesrates, Art. 80 II GG

c) Zitiergebot, Art. 80 I 3 GG

d) Verkündung, Art. 82 I 2 GG

2. Materielle Rechtmäßigkeit der RechtsVO

a) Tatbestandsvoraussetzungen des § ( ) Gesetz für RechtsVO

b) kein Verstoß gegen höherrangiges Recht (GG, Gesetz)

→ RechtsVO rechtmäßig → wirksame EGL für VA (+)

B. Formelle Rechtmäßigkeit des VA

I. Zuständigkeit der Behörde

II. Ordnungsgemäßes Verfahren

III. Form des VA

C. Materielle Rechtmäßigkeit des VA

I. Tatbestandsvoraussetzungen des § ( ) RechtsVO für VA

II. Richtiger Adressat

III. Allg. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für VA (Bestimmtheit, Verhältnismäßigkeit)

IV. Ggf. Ermessen

→ VA rechtmäßig, da von EGL in RechtsVO gedeckt