

Verfassungsrecht

Staatsorganisationsrecht

Sommersemester 2023

Dr. iur. Christian Gohde

Staatsfunktionen: Gesetzgebung

I. Gesetzgebungskompetenzen

Problemstellung

- Im föderalen Staatswesen der Bundesrepublik Deutschland besitzen grundsätzlich sowohl der Bund als Gesamtstaat als auch die einzelnen Bundesländer als Gliedstaaten Gesetzgebungskompetenzen, also die Befugnis zum Erlass formeller Bundes- bzw. Landesgesetze.
- Um zu verhindern, dass sowohl der Bund als auch eines oder mehrere Bundesländer einen bestimmten Gegenstand durch formelles Bundes- bzw. Landesgesetz unterschiedlich regeln, enthält das Grundgesetz Regelungen, die hinsichtlich aller denkbaren Regelungsgegenstände die Gesetzgebungsbefugnis eindeutig dem Bund oder den Bundesländern zuweisen.

Grundsatz

- Den Grundsatz der Verteilung der Kompetenzen beinhaltet Art. 30 GG. Demnach sind grundsätzlich die Länder zuständig, sofern das Grundgesetz nicht ausdrücklich den Bund ermächtigt.
- In Bezug auf die Gesetzgebungskompetenzen beinhaltet Art. 70 GG eine Konkretisierung des Art. 30 GG.
- Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder die Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz die Kompetenz nicht dem Bund zuweist.
- Nach Art. 70 Abs. 2 GG ist hierbei zwischen der **ausschließlichen Gesetzgebung** und der **konkurrierenden Gesetzgebung** zu unterscheiden.

Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes, Art. 71 GG

- Im Rahmen der ausschließlichen Gesetzgebung hat allein der Bund die Kompetenz zur Gesetzgebung.
- Die Ländern können in diesem Bereich nur tätig werden, wenn und soweit sie hierzu durch ein Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden, vgl. Art. 71 GG.
- Die Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung ergeben sich aus:
 - dem Katalog des Art. 73 GG und
 - den einzelnen Ermächtigungen in den Artikeln des GG.

Konkurrierende Gesetzgebung, Art. 72 GG (I)

- Bei der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Gesetzgebungsbefugnis, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch macht, vgl. Art. 72 Abs. 1 GG.
- Sperrwirkung der Bundesgesetzgebung in zeitlicher (solange) und sachlicher (soweit) Hinsicht.
- Die Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung ergeben sich aus dem Katalog des Art. 74 Abs. 1 GG.

Konkurrierende Gesetzgebung, Art. 72 GG (II)

- Für die in Art. 72 Abs. 2 GG genannten Gegenstände besteht die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nur, wenn und soweit die Herstellung
 - gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet,
 - die Wahrung der Rechtseinheit oder
 - die Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

Konkurrierende Gesetzgebung, Art. 72 GG (IV)

- Art. 72 Abs. 3 GG beinhaltet eine Ausnahme von der Sperrwirkung.
- Für die in Art. 72 Abs. 3 S. 1 GG genannten Materien können die Länder – trotz Regelung des Bundes – abweichende Gesetze erlassen.
- Bundesgesetze auf den genannten Gebieten treten erst sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, Art. 72 Abs. 3 S. 2 GG.
- Im Verhältnis zueinander bestimmt Art. 72 Abs. 3 S. 3 GG, dass das jeweils spätere Gesetz gilt.

Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen

- Neben den enumerativ und abschließend im GG aufgezählten Gesetzgebungskompetenzen sind in äußerst engen Grenzen auch sog. ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen des Bundes anerkannt.
- Hierbei ist zwischen den folgenden Gesetzgebungskompetenzen zu differenzieren:
 - Kompetenz „kraft Natur der Sache“,
 - Kompetenz „kraft Sachzusammenhangs“ und
 - Annexkompetenz.

Übungsfall I – Einheitliches Umweltgesetzbuch

- Damit der Bund ein einheitliches Umweltgesetzbuch erlassen kann, müsste dem Bund für alle Umweltmaterien die Gesetzgebungskompetenz zu stehen.
- Ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der Umwelt
 - Nr. 14 - die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken
 - Annexkompetenzen im Zusammenhang mit der ausschließlichen Gesetzgebung
 - Nr. 5 - Handelsverträge und Warenverkehr mit dem Ausland
 - Nr. 6 - Luftverkehr
 - Nr. 6a - Eisenbahnen des Bundes
 - Nr. 11 - Statistik für Bundeszwecke

Übungsfall I – Einheitliches Umweltgesetzbuch

- Konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der Umwelt
 - Nr. 1: zivilrechtlicher Nachbarschutz und Umweltstrafrecht,
 - Nr. 11: Wirtschaftskontrolle einschließlich des Energierechts,
 - Nr. 12: Arbeitsschutz,
 - Nr. 17: Ernährungssicherheit, Hochsee- und Küstenfischerei, Küstenschutz,
 - Nr. 18: Bodenrecht,
 - Nr. 19: Gesundheitsrecht, Verkehr mit besonders gefährlichen Stoffen,
 - Nr. 20: Lebensmittelrecht, Futtermittelrecht und Tierschutz,
 - Nr. 21-23: Schiffs-, Straßen- und Schienenverkehr,
 - Nr. 24: Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung,
 - Nr. 26: Gentechnik,
 - Nr. 28: Jagdrecht,

Übungsfall I – Einheitliches Umweltgesetzbuch

- Konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der Umwelt
 - Nr. 29: Naturschutz und Landschaftspflege,
 - Nr. 31: Raumordnung,
 - Nr. 32: Wasserhaushalt
- Ergebnis:
 - Betrachtet man die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes nach Art. 73 Abs. 1 sowie Art. 74 Abs. 1 GG in ihrer Gesamtheit, so wird deutlich, dass dem Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz im Umweltbereich zusteht und den Ländern keine alleinige Gesetzgebungskompetenz verbleibt.
 - Aufgrund dessen könnte der Bund grundsätzlich ein Umweltrechtsgesetzbuch erlassen, welches das gesamte Umweltrecht umfasst.

Übungsfall II – Landesnaturschutzgesetz Rheinland-Pfalz

- Der Erlass eines Landesnaturschutzgesetzes durch das Land Rheinland-Pfalz wäre möglich, sofern dem Land Rheinland-Pfalz die entsprechende Gesetzgebungskompetenz zusteht.
- Die Kompetenz zur Gesetzgebung ist dem Grundsatz des Art. 30 GG nach, welcher für die Gesetzgebung durch Art. 70 Abs. 1 GG konkretisiert wird, grundsätzlich den Ländern zugewiesen ist, sofern das Grundgesetz nicht ausdrücklich den Bund zur Gesetzgebung ermächtigt. Zu prüfen ist daher, ob dem Bund nicht aufgrund der Art. 71 ff. GG eine Kompetenz zur Gesetzgebung im Bereich des Naturschutzes zukommt.
- Während dem Bund aus den Materien der ausschließlichen Gesetzgebung nach Art. 73 Abs. 1 GG keine Gesetzgebungskompetenz für das Naturschutzrecht zugewiesen wird, ergibt sich eine solche Kompetenz aufgrund des Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung.

Übungsfall II – Landesnaturschutzgesetz Rheinland-Pfalz

- Von der ihm zustehenden Gesetzgebungskompetenz hat der Bund durch Erlass des Bundesnaturschutzgesetzes in vollem Umfang im Sinne des Art. 72 Abs. 1 GG (solange und soweit) Gebrauch gemacht. Aufgrund dessen wäre es dem Land Rheinland-Pfalz grundsätzlich verwehrt, ein eigenständiges Landesnaturschutzgesetz zu erlassen.
- Von dieser in Art. 72 Abs. 1 GG geregelten Sperrwirkung wird durch Art. 72 Abs. 3 GG eine Ausnahme geschaffen. Demnach können die Länder für die in Art. 72 Abs. 3 S. 1 GG abschließend genannten Materien abweichende Gesetze erlassen. Das Recht des Naturschutzes gehört nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG zu den Materien, für welche den Ländern eine Abweichungsbefugnis eingeräumt wurde. Damit wäre grundsätzlich die Gesetzgebungskompetenz des Landes Rheinland-Pfalz eröffnet.
- Gleichzeitig ist zu beachten, dass die Möglichkeit der Abweichungsgesetzgebung durch Klammerzusätze für einzelne Materien ausgeschlossen wurde.
- Im Bereich des Naturschutzrechts werden insofern die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes aus der Abweichungskompetenz der Länder herausgenommen.

Übungsfall II – Landesnaturschutzgesetz Rheinland-Pfalz

- Welche Aspekte des Naturschutzrechts zu den allgemeinen Grundsätzen zählen, ist zwar noch nicht vollständig abschließend geklärt, Einigkeit besteht jedoch dahingehend, dass hierunter die nach den §§ 14 ff. BNatSchG möglichen Ausgleichszahlungen nicht fallen.
- Ergebnis:
 - Im Ergebnis ist damit festzuhalten, dass dem Land Rheinland-Pfalz trotz einer auf Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 29 GG gestützten Vollregelung des Bundes in Form des Bundesnaturschutzgesetzes die Kompetenz zum Erlass eines eigenen Landesnaturschutzgesetzes, auch in Abweichung von Regelungen des Bundesnaturschutzgesetzes, aufgrund der Abweichungsbefugnis des Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG zusteht.
 - Das hierauf beruhende Landesnaturschutzgesetz darf jedoch keine abweichenden Regelungen zu den artenschutzrechtlichen Regelungen des Bundesnaturschutzgesetzes beinhalten, da insoweit die Abweichungsbefugnis des Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG wiederum eingeschränkt ist.
 - Folglich dürfte das Land Rheinland-Pfalz das vorgesehene Landesnaturschutzgesetz mangels Gesetzgebungskompetenz nicht erlassen.

Übungsfall III – Elterngeld

- Fraglich ist im vorliegenden Fall, ob der Bundesgesetzgeber die Kompetenz zum Erlass der §§ 4a-d des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes besaß.
- Eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz lässt sich nicht aus Art. 71, 73 GG herleiten.
- In Betracht käme eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG (öffentliche Fürsorge).
 - Die öffentliche Fürsorge ist weit auszulegen und ist dann einschlägig, wenn eine besondere Situation zumindest potentieller Bedürftigkeit besteht, auf die der Gesetzgeber reagiert.
 - Erziehen Eltern ihre Kinder zuhause und geben sie nicht in eine Kindertagesstätte, so ist eine Bedürftigkeit für ein derartiges Betreuungsgeld zumindest potentiell gegeben. Mit dem Betreuungsgeld wollte der Gesetzgeber auf die Belastung von Familien mit Kleinkindern und die damit verbundene Hilfs- und Unterstützungsbedürftigkeit reagieren.

Übungsfall III – Elterngeld

- In Betracht käme eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG (öffentliche Fürsorge).
 - Problem: Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG fällt unter den sog. Erforderlichkeitstatbestand des Art. 72 Abs. 2 GG, so dass eine Gesetzgebungskompetenz nur gegeben ist, wenn eine bundeseinheitliche Regelung aus den dort genannten Gründen erforderlich ist.
 - Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet?
 - Ein Erfordernis der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse besteht, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet. Das bloße Ziel, bundeseinheitliche Regelungen in Kraft zu setzen, genügt hierfür nicht.
 - Hinsichtlich der Betreuung von Kleinkindern bestanden erhebliche Unterschiede in den Bundesländern, insb. beim Ausbau von Kitaplätzen sowie einer möglichen finanziellen Unterstützung durch die Ländern.
 - Nach Ansicht des BVerfG rechtfertigen diese Unterschiede jedoch die Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

Übungsfall III – Elterngeld

- In Betracht käme eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG (öffentliche Fürsorge).
 - Problem: Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG fällt unter den sog. Erforderlichkeitstatbestand des Art. 72 Abs. 2 GG, so dass eine Gesetzgebungskompetenz nur gegeben ist, wenn eine bundeseinheitliche Regelung aus den dort genannten Gründen erforderlich ist.
 - Regelung zur Wahrung der Rechtseinheit?
 - Ein Erfordernis der Wahrung der Rechtseinheit besteht, wenn eine Gesetzesvielfalt auf Länderebene eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen darstellt, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann.
 - Eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen bei Nichtregelung besteht nicht. Die Erforderlichkeit liegt deshalb auch zur Wahrung der Rechtseinheit nicht vor.

Übungsfall III – Elterngeld

- In Betracht käme eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG (öffentliche Fürsorge).
 - Problem: Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG fällt unter den sog. Erforderlichkeitstatbestand des Art. 72 Abs. 2 GG, so dass eine Gesetzgebungskompetenz nur gegeben ist, wenn eine bundeseinheitliche Regelung aus den dort genannten Gründen erforderlich ist.
 - Regelung zur Wahrung der Wirtschaftseinheit?
 - Ein Erfordernis der Wahrung der Wirtschaftseinheit ist anzunehmen, wenn die bestehenden Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich bringen.
 - Auch derartige Nachteile für die Gesamtwirtschaft sind nicht anzunehmen.
- Ergebnis:
 - Der Bund besaß keine Kompetenz zum Erlass der §§ 4a-d des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes. Mithin sind die Regelungen bereits wegen Verstoß gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes formell verfassungswidrig.

Staatsfunktionen: Gesetzgebung

II. Gesetzgebungsverfahren

Allgemein

- Die Regelungen des Grundgesetzes über das Gesetzgebungs-verfahren beschreiben, wie ein formelles Bundesgesetz in verfassungsmäßiger Weise entsteht, insbesondere wie die obersten Bundesorgane hierbei zusammenwirken müssen.
- Wahrt ein formelles Bundesgesetz diese Anforderungen nicht, ist es also verfahrensfehlerhaft zustande gekommen, ist es verfassungswidrig und dementsprechend nichtig. Die Nichtigkeit kann jedoch nur durch das Bundesverfassungsgericht festgestellt werden, das insoweit über ein Verwerfungsmono-pol verfügt.
- Vgl. hierzu die Übersicht „Gesetzgebungsverfahren“ des BMI!
(Quelle: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/gesetzgebung/gesetzgebungsverfahren/gesetzgebungsverfahren-node.html>)

Gesetzgebungsverfahren - Überblick

- Das Gesetzgebungsverfahren ist in den Art. 76 ff. GG geregelt und wird in den Einzelheiten durch die §§ 76 ff. GOBT konkretisiert.
- Es ist in drei wesentliche Phasen zu unterteilen:
 - Einleitungsverfahren,
 - Hauptverfahren und
 - Abschlussverfahren.

Gesetzgebungsverfahren – Einleitungsverfahren (I)

- **Einbringung eines Gesetzesentwurf** (Gesetzesinitiativrecht), Art. 76 Abs. 1 GG
 - durch die Bundesregierung als Kollegialorgan,
 - durch den Bundesrat oder
 - aus der Mitte des Bundestags (§ 76 Abs. 1 GOBT).

Gesetzgebungsverfahren – Einleitungsverfahren (II)

- **Zuleitung an den Bundestag, Art. 76 Abs. 2, 3 GG**
 - bei Gesetzesinitiative der Bundesregierung
 - Übermittlung an den Bundesrat
 - Möglichkeit der Stellungnahme innerhalb einer bestimmten Frist
 - ggf. Gegenäußerung der Bundesregierung
 - Weiterleitung an Bundestag durch die Bundesregierung
 - bei Gesetzesinitiative des Bundesrat
 - Übermittlung an die Bundesregierung
 - Möglichkeit der Stellungnahme
 - Weiterleitung an den Bundestag durch die Bundesregierung

Gesetzgebungsverfahren – Hauptverfahren (I)

- **Beratung im Bundestag**
 - Behandlung der Gesetzesvorlage in drei Lesungen
 - Beteiligung der Bundestag-Fachausschüsse
 - Konkretisierung in den §§ 78 ff. GOBT
 - Beschlussfassung im Bundestag, Art. 77 Abs. 1 GG
- **Beschluss im Bundestag**
 - Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Art. 77 Abs. 1 S. 1 iVm Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG; andere Mehrheit u.a. bei verfassungsändernden Gesetzen, Art. 79 Abs. 2 GG)
 - Ablehnung: keine Mehrheit der abgegebenen Stimmen

Gesetzgebungsverfahren – Hauptverfahren (II)

- **Mitwirkung des Bundesrats**

- Zuleitung des beschlossenen Gesetzes an den Bundesrat, Art. 77 Abs. 1 GG
- Differenzierung zwischen Einspruchsgesetzen und Zustimmungsgesetzen beim weiteren Vorgehen
 - Als Zustimmungsgesetze sind nur solche Gesetze anzusehen, bei denen die Zustimmung ausdrücklich im GG vorgesehen ist sowie ggf. bei der Änderung von zustimmungspflichtigen Gesetzen.

Gesetzgebungsverfahren – Hauptverfahren (III)

- **Mitwirkung des Bundesrats**
 - Verfahren bei **Einspruchsgesetzen**, Art. 77 Abs. 2 GG
 - Kein Einspruch des BR = Gesetz kommt zustande, Art. 78 GG
 - Erwägung der Erhebung eines Einspruchs = Anrufung des Vermittlungsausschusses, Art. 77 Abs. 2 S. 1 GG
 - Wird Änderungsvorschlag durch den Vermittlungsausschuss unterbreitet, ist zunächst ein erneuter Beschluss des BT herbeizuführen, Art. 77 Abs. 2 S. 5 GG
 - Im Anschluss hieran sowie bei Nichtunterbreitung eines Änderungsvorschlags hat der BR innerhalb von zwei Wochen die Möglichkeit einen Einspruch zu erheben, Art. 77 Abs. 3 GG
 - Erhebung eines Einspruchs = Möglichkeit der Zurückweisung durch den BT, Art. 77 Abs. 4 GG; bei Zurückweisung kommt das Gesetz zustande (Art. 78 GG)

Gesetzgebungsverfahren – Hauptverfahren (IV)

- **Mitwirkung des Bundesrats**
 - Verfahren bei **Zustimmungsgesetzen**, Art. 77 Abs. 2 GG
 - Zustimmung des Bundesrats = Gesetz kommt zustande, Art. 78 GG
 - Keine Zustimmung des Bundesrats = Anrufung des Vermittlungsausschusses durch Bundestag oder Bundesregierung, Art. 77 Abs. 2 S. 4 GG
 - Erwägung der Versagung der Zustimmung = Möglichkeit der Anrufung des Vermittlungsausschusses, Art. 77 Abs. 2 S. GG
 - Wird Änderungsvorschlag durch den Vermittlungsausschuss unterbreitet, ist zunächst ein erneuter Beschluss des Bundestags herbeizuführen, Art. 77 Abs. 2 S. 5 GG
 - Im Anschluss hieran sowie bei Nichtunterbreitung eines Änderungsvorschlags hat der Bundesrats innerhalb einer angemessenen Frist über die Zustimmung zu entscheiden, Art. 77 Abs. 2a GG

Gesetzgebungsverfahren – Abschlussverfahren

- **Gegenzeichnung, Art. 58 GG**
- **Ausfertigung durch den BP und Verkündung im Gesetzblatt, Art. 82 GG**

Gesetzgebungsverfahren – Anforderungen an die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen

- Formelle Verfassungsmäßigkeit
 - Gesetzgebungszuständigkeit
 - Gesetzgebungsverfahren
 - Einhaltung des Zitiergebots des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG
- Materielle Verfassungsmäßigkeit
 - Parlamentsvorbehalt
 - Bestimmtheitsgebot
 - Prinzip der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung
 - Vertrauensschutz, insb. Rückwirkungsverbot
 - Einhaltung der Grundrechte
 - sonstiges materielles Verfassungsrecht

Übungsfall IV – Elterngeld

- Einleitungsverfahren, Art. 76 GG
 - Gemäß Art. 76 Abs. 1 GG sind die Bundesregierung, die Mitte des Bundestages und der Bundesrat initiativberechtigt. Die Bundesregierung war also nach Art. 76 Abs. 1 Var. 1 GG zur Initiative berechtigt.
 - Problem: Initiative wird gleichzeitig dem Bundestag und Bundesrat zugeleitet und nicht zuerst dem Bundesrat
 - Gemäß Art. 76 Abs. 2 GG sind Gesetzesvorlagen der Bundesregierung zunächst dem Bundesrat zuzuleiten, der dazu Stellung nehmen kann („Erster Durchgang“), bevor sie beim Bundestag eingebracht werden.
 - Im vorliegenden Fall wurde die Gesetzesvorlage jedoch direkt dem Bundestag und dem Bundesrat gleichzeitig zugeleitet. Ein Verstoß gegen den Art. 76 Abs. 2 GG liegt deshalb grundsätzlich vor.

Übungsfall IV – Elterngeld

- Einleitungsverfahren, Art. 76 GG
 - Problem: Folgen des Verstoßes gegen Art. 76 Abs. 2 GG
 - tvA: Der Verstoß führt zu einer Verfassungswidrigkeit des Gesetzes
 - Die systematische Auslegung und die differenzierte Struktur des Art. 76 Abs. 2 GG könnten für eine Beachtlichkeit des Verstoßes sprechen, weil die Fälle, in welchen ein Verstoß gegen Art. 76 Abs. 2 S. 1 GG unbeachtlich ist, ausdrücklich aufgezählt werden.
 - Nach Art. 76 Abs. 2 S. 4 GG kann die Bundesregierung selbst bei Eilbedürftigkeit nicht dem Bundesrat und dem Bundestag gleichzeitig zuleiten, sondern allenfalls die Vorlage nach nur drei Wochen „Bearbeitungszeit“ für den Bundesrat auch in den Bundestag einbringen und die Bundesratsstellungnahme später nachreichen.
 - Zudem findet sich im Grundgesetz keine Norm (wie §§ 45, 46 VwVfG), nach der sich Verstöße im Gesetzgebungsverfahren nicht oder nur bedingt auf die Gültigkeit des Gesetzes auswirken. Dies könnte bedeuten, dass im Verfassungsrecht im Vergleich zu dem Verwaltungsrecht jeder Verstoß im Gesetzgebungsverfahren beachtlich ist.

Übungsfall IV – Elterngeld

- Einleitungsverfahren, Art. 76 GG
 - Problem: Folgen des Verstoßes gegen Art. 76 Abs. 2 GG
 - hM: Verfahrensfehler, die keine Auswirkung auf den Inhalt des zustande gekommenen Rechtsaktes haben, sind für die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes selbst ohne Belang
 - Das Grundgesetz und allgemein das öffentliche Recht in Deutschland geht lediglich von einer dienenden Funktion des Verfahrensrechtes aus.
 - Der Wortlaut des Art. 76 Abs. 2 GG schreibt zwar vor, dass Gesetzesvorlagen dem Bundesrat zuzuleiten sind, was die Nichtigkeitsfolge zwar nahelegt, aber auch für die gegenteilige Auslegung offen ist.
 - Die Stellungnahme des Bundesrates bindet den Bundestag nicht und der Bundesrat ist auch nicht verpflichtet, eine Stellungnahme abzugeben. Bei Initiativen aus der Mitte des Bundestages ist die frühe Beteiligung des Bundesrates überhaupt nicht vorgesehen. Das Grundgesetz selbst nimmt also in Kauf, dass (manche) Gesetzesvorlagen im Bundestag ohne den frühen Einfluss des Bundesrates behandelt werden. Der Verstoß gegen die Vorlagepflicht kann daher zumindest nicht als gravierende Verletzung eines wichtigen Verfassungsgrundsatzes betrachtet werden.

Übungsfall IV – Elterngeld

- Einleitungsverfahren, Art. 76 GG
 - Problem: Folgen des Verstoßes gegen Art. 76 Abs. 2 GG
 - hM: Verfahrensfehler, die keine Auswirkung auf den Inhalt des zustande gekommenen Rechtsaktes haben, sind für die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes selbst ohne Belang
 - Der Bundesrat hat im Rahmen des „zweiten Durchgangs“ stets die Möglichkeit, das Vermittlungsverfahren einzuleiten (bei Einspruchsgesetzen) oder seine Zustimmung zu verweigern (bei Zustimmungsgesetzen). Damit ist hinreichender Einfluss des Bundesrates auf den Inhalt der Gesetzgebung sichergestellt. Eine Mitwirkung des Bundesrates wird lediglich auf einen späteren Zeitpunkt verschoben.
 - Zwischenergebnis: Der Verstoß gegen Art. 76 Abs. 2 S. 1 GG ist nicht von Relevanz.

Übungsfall IV – Elterngeld

- Hauptverfahren, Art. 77 ff. GG
 - Problem: weniger als 3 Lesungen
 - Das Grundgesetz in seinen Verfahrensvorschriften trifft keine Aussage darüber, in wie vielen Beratungen ein Gesetzesentwurf behandelt werden muss.
 - Demgegenüber enthält § 78 Abs. 1 S. 1 Geschäftsordnung des Bundestages (GOBT) jedoch eine Regelung über die Beratungen über einen Gesetzesentwurf. Gemäß § 78 Abs. 1 S. 1 GOBT werden Gesetzentwürfe grundsätzlich in drei Beratungen behandelt. Im vorliegenden Fall erfolgte indes nur eine Beratung. Ein Verstoß gegen die GO BT liegt folglich vor.
 - Fehlerfolgen?
 - Bei der Geschäftsordnung des Bundestages handelt es sich um eine autonome Satzung, die nur die Mitglieder des Bundestages bindet und grundsätzlich keine Außenwirkung hat. Ein Verstoß gegen die Bestimmungen der GO BT kann deshalb für sich genommen grundsätzlich nicht zur Ungültigkeit eines Gesetzes führen. Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG wird nur die förmliche Vereinbarkeit eines Gesetzes mit dem Grundgesetz geprüft.

Übungsfall IV – Elterngeld

- Hauptverfahren, Art. 77 ff. GG
 - Problem: weniger als 3 Lesungen
 - Fehlerfolgen?
 - Gleichwohl kann sich ein Verstoß gegen das Grundgesetz implizit ergeben, wenn ein Verstoß gegen die GO BT gleichzeitig eine Verletzung der Beteiligungsrechte der Abgeordneten aus Art. 20 Abs. 2 GG und Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG zur Folge hat.
 - Denn selbst wenn einzelne Vorgaben der Geschäftsordnung als solche verfassungsrechtlich nicht zwingend sind, kann doch ein verfassungsrechtlich schutzwürdiges Vertrauen der Abgeordneten auf die Einhaltung dieser Vorschriften entstehen.
 - Die Rechte der Abgeordneten bestehen sowohl aus dem Abstimmungsrecht im Bundestag nach Art. Art. 42 Abs. 2 GG („Mehrheit der abgegebenen Stimmen“) als auch aus dem Beratungsrecht nach Art. 42 Abs. 1 GG („verhandelt“). Durch das verkürzte Verfahren könnte es an einer effektiven Beratung fehlen.

Übungsfall IV – Elterngeld

- Hauptverfahren, Art. 77 ff. GG
 - Problem: weniger als 3 Lesungen
 - Fehlerfolgen?
 - Pro:
 - Üblicherweise werden die Gesetzesvorlagen in der ersten Sitzung nur in die Ausschüsse verwiesen. Abgeordnete, denen es nicht möglich ist, an der ersten Beratung teilzunehmen könnten deshalb in ihrem Vertrauen auf die zweite Lesung verletzt sein und ihnen könnte die Möglichkeit genommen werden, Stellung zu der Gesetzesvorlage zu beziehen.
 - Contra:
 - Es gibt kein schutzwürdiges Vertrauen auf eine zweite Beratung eines Gesetzesentwurfs. Der Wortlaut des § 80 Abs. 2 S. 1 GO BT sieht die Möglichkeit vor, auf Antrag einer Fraktion oder fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages mit einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder zu beschließen, dass die zweite Beratung unmittelbar im Anschluss an die erste erfolgen kann.

Übungsfall IV – Elterngeld

- Hauptverfahren, Art. 77 ff. GG
 - Problem: weniger als 3 Lesungen
 - Zwischenergebnis: Ein Verstoß gegen das Grundgesetz durch unmittelbare Abstimmung nach der ersten Lesung liegt folglich nicht vor.

Übungsfall IV – Elterngeld

- Hauptverfahren, Art. 77 ff. GG
 - Problem: Beschlussfähigkeit des Bundestages: Einfache Mehrheit oder absolute Mehrheit notwendig?
 - Indes könnte das Gesetz im übrigen verfassungswidrig sein, weil lediglich 280 der insgesamt 622 Bundestagsabgeordneten überhaupt anwesend waren und davon nur 260 Abgeordnete für den Gesetzesentwurf gestimmt haben. Es stellt sich die Frage, ob diese einfache Mehrheit der Anwesenden ausreicht, oder ob vielmehr die absolute Mehrheit aller Bundestagsmitglieder, mithin 312 Stimmen, erforderlich gewesen wären.
 - Ein wirksamer Gesetzesbeschluss setzt voraus, dass der Bundestag bei der Abstimmung über das Gesetz beschlussfähig war. Die Anwesenheit einer bestimmten Zahl von Abgeordneten ist im Grundgesetz nicht vorgeschrieben. Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG setzt lediglich generell einen Beschluss des Bundestages voraus. Die Regelung der Beschlussfähigkeit ist wiederum der Geschäftsordnung überlassen.

Übungsfall IV – Elterngeld

- Hauptverfahren, Art. 77 ff. GG
 - Problem: Beschlussfähigkeit des Bundestages: Einfache Mehrheit oder absolute Mehrheit notwendig?
 - Kein Verstoß gegen § 45 Abs. 1 GO BT
 - Nach § 45 Abs. 1 GO BT ist der Bundestag beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte seiner Mitglieder anwesend sind.
 - Der Begriff der Mehrheit ist in Art. 121 GG definiert als die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl.
 - Mit nur 280 von 622 Abgeordneten war der Bundestag daher zur Zeit der Abstimmung nicht gemäß § 45 Abs. 1 GO BT beschlussfähig.
 - Allerdings lässt sich dennoch nicht einfach im Umkehrschluss sagen, dass der Bundestag in diesem Fall nicht beschlussfähig ist. Gemäß § 45 Abs. 2 GO BT muss vielmehr die Beschlussunfähigkeit des Bundestages in einem besonderen Verfahren festgestellt werden.
 - Solange dieses Verfahren nicht durchgeführt worden ist, gilt der Bundestag nach der GO BT als beschlussfähig.
 - Vorliegend hat keiner der Abgeordneten die Feststellung der Beschlussunfähigkeit angeregt. Ein Verstoß gegen die Geschäftsordnung liegt damit nicht vor.

Übungsfall IV – Elterngeld

- Hauptverfahren, Art. 77 ff. GG
 - Problem: Beschlussfähigkeit des Bundestages: Einfache Mehrheit oder absolute Mehrheit notwendig?
 - Impliziter Verstoß gegen das Grundgesetz?
 - Gleichwohl könnte ein impliziter Verstoß gegen das Grundgesetz vorliegen. So wie ein Verstoß gegen die GOBT aus den dargelegten Gründen jedenfalls nicht ohne Weiteres zugleich einen Verfassungsverstoß impliziert, so bedeutet umgekehrt die Übereinstimmung eines Beschlusses mit der GOBT noch nicht zwingend, dass er auch verfassungskonform ist.
 - Es erscheint fraglich, ob eine Beschlussfassung mit derart geringer Beteiligung mit dem Prinzip der repräsentativen Demokratie vereinbar ist.

Übungsfall IV – Elterngeld

- Hauptverfahren, Art. 77 ff. GG
 - Problem: Beschlussfähigkeit des Bundestages: Einfache Mehrheit oder absolute Mehrheit notwendig?
 - Impliziter Verstoß gegen das Grundgesetz?
 - Pro: Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG bestimmt, dass für einen Beschluss des Bundestages die Mehrheit der abgegeben Stimmen erforderlich ist, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Mit 260 Stimmen der 280 Anwesenden wurde die Mehrheit der abgegebenen Stimmen gewahrt.
 - Contra: Das Demokratieprinzip verlangt, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Um die im System der repräsentativen Demokratie getroffenen Entscheidungen an das Volk rückzukoppeln und demokratisch legitimieren zu können, ist grundsätzlich die Mitwirkung aller Abgeordneten bei der Willensbildung des Parlaments gefordert.

Übungsfall IV – Elterngeld

- Hauptverfahren, Art. 77 ff. GG
 - Problem: Beschlussfähigkeit des Bundestages: Einfache Mehrheit oder absolute Mehrheit notwendig?
 - Impliziter Verstoß gegen das Grundgesetz?
 - Pro: Im Zuge der unvermeidlichen Spezialisierung und Arbeitsteilung fallen die Sachentscheidungen ohnehin typischerweise in den Ausschüssen. In ihnen vollzieht sich ein wesentlicher Teil des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses des Bundestages. Die Auffassungen der Abgeordneten, die der Schlussabstimmung fernbleiben, fließen zudem über die Fraktionen in die parlamentarische Willensbildung ein. Unter diesen Umständen spricht eine Vermutung für eine ausreichende Repräsentation.
 - Contra: Ausschussberatungen haben im vorliegenden Fall gar nicht stattgefunden. Ein wesentlicher Teilabschnitt der parlamentarischen Entscheidungsbildung fehlt also vollständig.

Übungsfall IV – Elterngeld

- Hauptverfahren, Art. 77 ff. GG
 - Problem: Beschlussfähigkeit des Bundestages: Einfache Mehrheit oder absolute Mehrheit notwendig?
 - Impliziter Verstoß gegen das Grundgesetz?
 - Pro: Der Bundestag ist ein Arbeitsorgan. Aufgabe der Abgeordneten ist es nicht nur, sich an Gesetzesbeschlüssen zu beteiligen, sondern ebenfalls die Rückbindung zum Volk durch Besuche im Wahlkreis und Veranstaltungen mit den eigenen Wählern zu sichern. Deshalb liegt es in der Natur der Sache, dass nicht immer bei jedem Gesetzesbeschluss alle Abgeordneten der Abstimmung beiwohnen können.
 - Zwischenergebnis: Im Ergebnis wird ein Verstoß gegen das Prinzip der repräsentativen Demokratie aufgrund geringer Beteiligung an dem Gesetzesbeschluss abgelehnt.

Übungsfall IV – Elterngeld

- Abschlussverfahren, Art. 78 GG
 - Fehler im Abschlussverfahren sind nicht ersichtlich.
- Ergebnis: Das Verfahren ist formell verfassungsgemäß durchlaufen worden.

Staatsfunktionen: Gesetzgebung

II. Verwaltungskompetenzen

Begriff und Abgrenzung

- Der Begriff der vollziehenden Gewalt (Exekutive) wird negativ definiert. Die vollziehende Gewalt umfasst alle Staatstätigkeiten, die weder der gesetzgebenden Gewalt (Legislative) noch der rechtsprechenden Gewalt (Judikative) zugeordnet werden kann.
- Die vollziehende Gewalt lässt sich wiederum in:
 - die Regierungstätigkeiten, Art. 30, 62 ff. GG sowie
 - die gesetzesakzessorische und nicht gesetzesakzessorische Verwaltungstätigkeit untergliedern.

Grundsatz

- Den Grundsatz der Verteilung der Kompetenzen beinhaltet Art. 30 GG. Demnach sind grundsätzlich die Länder zuständig, sofern das Grundgesetz nicht ausdrücklich den Bund ermächtigt.
- In Bezug auf die Verwaltungskompetenzen beinhaltet Art. 83 GG eine Konkretisierung des Art. 30 GG.
- Nach Art. 83 GG haben die Länder die Verwaltungskompetenz, soweit das Grundgesetz die Kompetenz nicht dem Bund zuweist.
- Das Grundgesetz unterscheidet in den Art.83 ff. GG hinsichtlich der Ausführung von Bundesgesetzen zwischen:
 - der landeseigenen Ausführung von Bundesgesetzen,
 - der Verwaltung durch die Länder im Bundesauftrag und
 - der Ausführung der Gesetze durch den Bund.

Landeseigene Ausführung der Bundesgesetze

- Grundsatz: Die Länder richten die Behörden ein und regeln das
Verwaltungsverfahren, Art. 84 Abs. 1 S. 1 GG
- Ausnahmen hiervon sehen die Art. 84 Abs. 1 S. 2-6 GG vor.
- Gemäß Art. 84 Abs. 2 GG kann der Bund mit Zustimmung des Bundesrates
allgemeine Verwaltungsvorschriften bzgl. der Ausführung der Gesetze erlassen.
- Die Ausführung der Bundesgesetze unterliegt nach Art. 84 Abs. 3 und 4 GG der
Rechtsaufsicht des Bundes.

Verwaltung durch die Länder im Bundesauftrag

- Die Ausführung der Gesetz im Bundesauftrag ist nur möglich, wenn das Grundgesetz dies ausdrücklich anordnet oder zulässt.
- Mögliche Materien der Auftragsverwaltung:
 - Verteidigungsverwaltung, Art. 87b Abs. 2 GG
 - Luftverkehr, Art. 878d Abs. 2 GG
 - Bundeswasserstraßen, Art. 89 Abs. 2 S. 3, 4 GG
 - Bundesfernstraßen, Art. 90 Abs. 2 GG
- Auch bei der Bundesauftragsverwaltung regeln die Länder die Errichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren (str.), vgl. Art. 85 Abs. 1 GG.
- Gemäß Art. 85 Abs. 2 GG kann der Bund mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften bzgl. der Ausführung der Gesetze erlassen.
- Im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung unterliegen die Länder der Rechts- und Fachaufsicht des Bundes, Art. 85 Abs. 3 GG, sowie dem Weisungsrecht nach Art. 85 Abs. 4 GG.

Ausführung der Gesetze durch den Bund

- Bundesgesetze können auch durch den Bund in bundeseigener Verwaltung (unmittelbare Bundesverwaltung) oder durch bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten (mittelbare Bundesverwaltung) ausgeführt werden, Art. 86 GG.
- Der Bundesvollzug setzt voraus, dass der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz (Art. 73 ff. GG) Gebrauch gemacht hat und diese Gesetze die in den Art. 87 – 90 GG genannten Materien betreffen.
- Im Rahmen der Bundesverwaltung bestimmt der Bund die Errichtung der Behörden sowie das Verwaltungsverfahren und kann diesbezüglich Verwaltungsvorschriften erlassen, vgl. Art. 86 GG.

Übungsfall IV – Das sichere Kernkraftwerk

- Rechtsgrundlage für die Weisung: Art. 85 Abs. 3 und 4 GG
 - Dies setzt voraus, dass eine Verwaltung im Auftrag des Bundes gegeben ist.
 - Nach dem Grundsatz in Art. 30 GG sind die Länder zur eigenständigen Ausübung staatlicher Aufgaben berechtigt.
 - Bei Ausführung eines Bundesgesetzes, hier des Atomgesetzes, ist zu prüfen, ob die Länder dies als eigene Angelegenheit (vgl. Art. 83, 84 GG) oder im Auftrag des Bundes ausführen (Art. 85 GG).
 - Wie aus Art. 87c GG i.v.m. § 24 I 1 AtG hervorgeht, handelt es sich beim atomrechtlichen Genehmigungsverfahren nach § 7 AtG um Bundesauftragsverwaltung i.S. Art. 85 GG, so dass das Land dabei grundsätzlich den Weisungen nach Art. 85 III GG unterliegt.

Übungsfall IV – Das sichere Kernkraftwerk

- Formelle Anforderungen an die Weisung
 - Zuständigkeit des Anweisenden und richtiger Adressat der Weisung
 - Aus Art. 85 Abs. 3 S. 1, 2 GG geht hervor, dass die Weisung von der oberen Bundes- gegenüber der obersten Landesbehörde zu erteilen ist.
 - In der Angelegenheit des Atomrechtes ist der Bundesumweltminister als oberste Bundesbehörde sachlich zuständig.
 - Der Landesminister als oberste Landesbehörde ist auch richtiger Adressat.

Übungsfall IV – Das sichere Kernkraftwerk

- Formelle Anforderungen an die Weisung
 - Verfahren
 - Bei Ausübung der Weisung unterliegt der Bundesminister der verfassungsrechtlichen Pflicht bundesfreundlichen Verhaltens:
 - einer Verpflichtung zur gegenseitigen Rücksichtnahme zwischen Bund und Ländern.
 - Aus dieser folgt, dass der Bund dem Land vor Erlass der Weisung Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben hat und die Weisung anzudrohen ist.
 - Ziel des Weisungsrechts ist gerade, gegen den Willen des Landes die Entscheidung des Bundes durchzusetzen, ein Einvernehmen zwischen Bund und Land herzustellen ist also mit der Bundestreue nicht bezweckt.
 - Hier erfolgten längere Verhandlungen über die Sache und in deren Rahmen auch die Ankündigung der Weisung.

Übungsfall IV – Das sichere Kernkraftwerk

- Formelle Anforderungen an die Weisung
 - Besondere Formvorschriften für die Weisung bestehen nicht.
- Ergebnis: Die Weisung ist formell verfassungsgemäß erfolgt.

Staatsfunktionen: Gesetzgebung

III. Rechtsprechung

Begriff

- Die Staatsfunktion der Rechtsprechung wird in den Art. 92 ff. GG geregelt.
- Rechtsprechung ist die in einem gesondert geregelten, qualifizierten gerichtsförmigen Verfahren zu treffende verbindliche Entscheidung in Fällen bestrittenen oder verletzten Rechts, die zu einer Klärung der Rechtslage und Streitbeilegung führt.
- Rechtsprechungsorgane sind die Gerichte.
- Die Gerichte handeln durch Richter. Diese sind persönlich und sachlich unabhängig und nur an das Gesetz gebunden, Art. 97 Abs. 1 GG.

Organisation

- Die Rechtsprechung wird durch das BVerfG, die im GG vorgesehenen Bundesgerichte und die Gerichte der Länder wahrgenommen, Art. 92 GG.
- Art. 95 Abs. 1 GG bestimmt die verpflichtende Errichtung bestimmter oberster Gerichtshöfe des Bundes. Darüber hinaus kann der Bund nach Art. 96 GG bestimmte Bundesgerichte einrichten.
- Die Konkretisierung erfolgte durch das Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) sowie den jeweiligen Prozessordnungen (ZPO, StPO, VwGO, FGO, SGG).
- Eine Übersicht über die Gerichtsorganisation in Deutschland ist unter folgenden Link zu finden:
https://www.bmj.de/SharedDocs/Archiv/Downloads/Schaubild_Gerichtsaufbau_Deutsch.html

Justizgewährungsanspruch

- Der Justizgewährungsanspruch verpflichtet den Staat, in allen Bereichen ein qualifiziertes Verfahren zur verbindlichen Streitentscheidung bereitzustellen und gewährt den Bürger einen Anspruch gegen die staatliche Gerichtsbarkeit auf gerichtliches Tätigwerden.
- Wichtige Ausprägungen des Justizgewährungsanspruchs sind:
 - Art. 19 Abs. 4 GG – Rechtsschutzmöglichkeit bei der Rechtsverletzung durch die öffentliche Gewalt
 - Art. 101 Abs. 1 GG – Garantie des gesetzlichen Richters; Verbot von Ausnahmerichtern
 - Art. 102 GG – Abschaffung der Todesstrafe
 - Art. 103 Abs. 1 GG – Anspruch auf rechtliches Gehör
 - Art. 103 Abs. 2 GG – Verbot rückwirkender Strafgesetze
 - Art. 103 Abs. 3 GG – Verbot mehrfacher Bestrafung für dieselbe Tat