



Staatsrecht I - Staatsorganisationsrecht

Prof. Dr. Hubertus Gersdorf, Universität Rostock

E-Mail: hubertus.gersdorf@jurfak.uni-rostock.de

URL: <http://www.uni-rostock.de/fakult/jurfak/Gersdorf/Welcome.html>

Gliederung

1. Allgemeine Grundlagen
 - a) Begriffe: Staatsrecht, Verfassungsrecht
 - b) Verfassungsgebung
 - c) Staatsvolk: Kommunales Ausländerwahlrecht, Staatsangehörigkeitsrecht
2. Demokratieprinzip
 - a) Demokratieformen
 - b) Prinzip demokratischer Legitimation
 - c) Neutralitätspflicht des Staates
3. Rechtsstaatsprinzip
 - a) Gewaltenteilungsprinzip
 - b) Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes)
 - c) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit
 - d) Rückwirkung von Gesetzen
4. Sozialstaatsprinzip

Gliederung (Fortsetzung)

5. Bundesstaatsprinzip
 - a) Trennungsprinzip
 - b) Kollisionsnorm des Art. 31 GG
 - c) Bundestreue
 - d) Kooperativer Föderalismus
6. Politische Parteien
 - a) Begriff der politischen Partei
 - b) Staatsfreiheit der politischen Parteien
 - c) Chancengleichheit der politischen Parteien
7. Bundestag
 - a) Wahlgrundsätze des Art. 38 GG
 - b) Personelle und sachliche Diskontinuität
 - c) Rechtsstellung des Bundestagsabgeordneten: Freies Mandat, Indemnität, Immunität
 - d) Untergliederungen: Fraktionen, parlamentarische Gruppe, fraktionsloser Abgeordneter, Untersuchungsausschüsse

Gliederung (Fortsetzung)

8. Bundesrat

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

9. Bundesregierung und Bundeskanzler

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

10. Bundespräsident

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

Gliederung (Fortsetzung)

11. Gesetzgebungskompetenz des Bundes
 - a) Grundsätzliches
 - b) Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz
 - c) Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz
 - d) Rahmengesetzgebungskompetenz
 - e) Gesetzgebungskompetenz kraft Sonderzuweisung
 - f) Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen
12. Gesetzgebungsverfahren
 - a) Abschnitte des Gesetzgebungsverfahrens
 - b) Zustimmung- und Einspruchsgesetze
 - c) Rechtsfolgen von Verfahrensverstößen
13. Verfassungsändernde Gesetze
14. Erlaß von Rechtsverordnungen

Gliederung (Fortsetzung)

15. Ausführung von Bundesgesetzen und Bundesverwaltung

- a) Verwaltungstypen
- b) Bundesauftragsverwaltung
- c) Bundesverwaltung: Unmittelbare, mittelbare, obligatorische und fakultative Bundesverwaltung
- d) Gemeinschaftsaufgabe und Mischverwaltung

16. Finanzverfassung (Grundzüge)

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

17. Rechtsprechung

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

Staatsrecht

```
graph TD; A[Staatsrecht] --> B[Staatsorganisationsrecht:]; A --> C[Grundrechte];
```

Staatsorganisationsrecht:

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

Grundrechte

Verfassungsrecht



Formelles VerfR:
Verfassungsurkunde

Materielles VerfR

(StaatsR):

- Verfassungsurkunde
- Grundlegende einfach-gesetzliche Regelungen

Normenhierarchie

Europäisches Gemeinschaftsrecht (Vorrangprinzip)

Grundgesetz

Allgemeine Regeln des Völkerrechts (Art. 25 GG)

Einfache (Parlaments-)Gesetze (formelle Gesetze)

Rechtsverordnungen, Satzungen (materielle Gesetze)

Verfassungsrechtliche Entwicklung

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

Verfassungsgebung

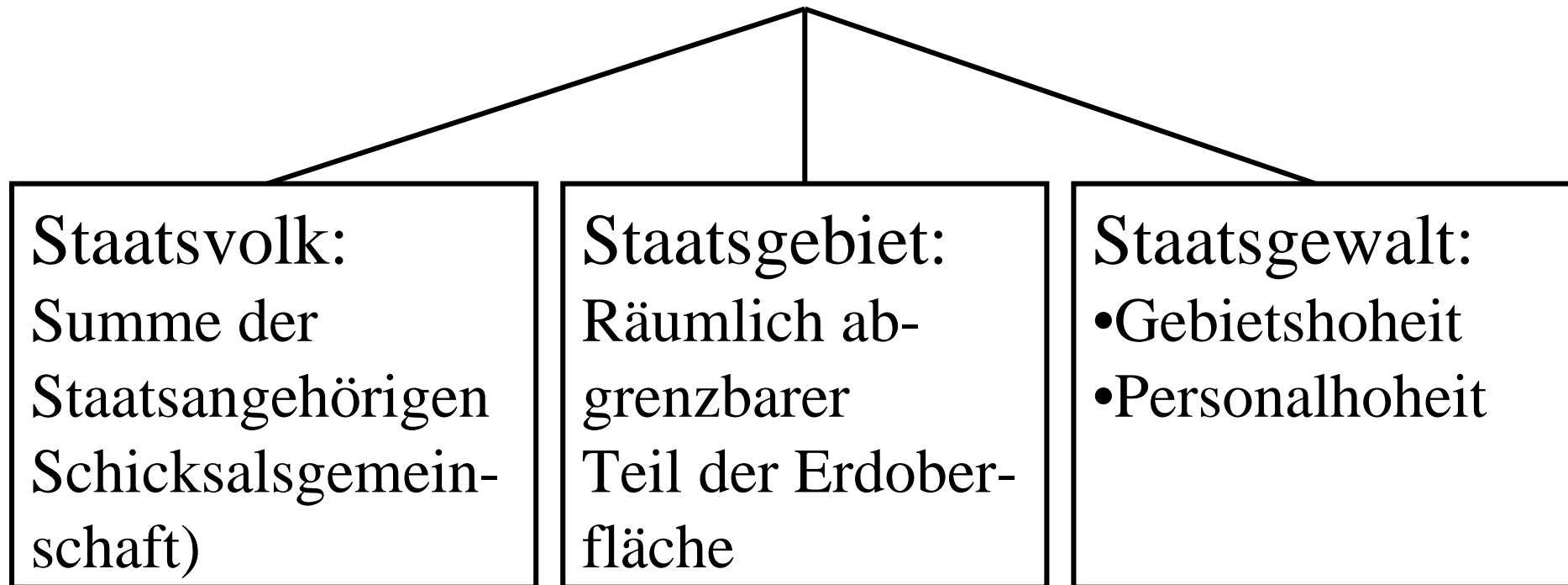
```
graph TD; A[Verfassungsgebung] --> B[pouvoir constituant  
(verfassungsgeb.  
Gewalt)]; A --> C[pouvoir constitué  
(verfaßte Gewalt):  
•Verfassungsänderung  
(Art. 79 GG)  
•Verfassungsablösung  
(Art. 146 GG i.V.m. Art.  
79 GG)];
```

pouvoir constituant
(verfassungsgeb.
Gewalt)

pouvoir constitué
(verfaßte Gewalt):

- Verfassungsänderung
(Art. 79 GG)
- Verfassungsablösung
(Art. 146 GG i.V.m. Art.
79 GG)

Staat (Drei-Elemente-Lehre)



Staatsvolk: Zum Problem des (kommunalen) Ausländerwahlrechts

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

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

Staatsangehörigkeitsrecht

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

Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nach (früherem) RuStAG

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

Das neue Staatsangehörigkeitsrecht

- Erleichterte Einbürgerung (§§ 85 ff. AuslG)
- Erwerb der deutschen StA durch Geburt nach Maßgabe der §§ 4 III, 29 StAG

Optionsregelung des § 29 StAG zur Verhinderung der Mehrstaatigkeit

- Notwendigkeit einer Erklärung nach § 29 I 1 StAG
- Drei Möglichkeiten:
 - Erklärung zugunsten ausländischen StA → Verlust der deutschen StA (§ 29 II 1 StAG)
 - Fehlende Erklärung → Verlust der deutschen StA (§ 29 II 2 StAG)
 - Erklärung zugunsten der deutschen StA (§ 29 III StAG):
 - Nachweispflicht des Verlustes der ausländischen StA bis 23. Lebensjahr
 - Möglichkeit einer Beibehaltungsgenehmigung
 - Verlust erst bei „bestandskräftiger Ablehnung“ der Beibehaltungsgenehmigung

Verfassungsmäßigkeit des § 29 StAG

- Verstoß gegen Art. 16 I 1 GG? „Entzug“ der StA?
 - (Wohl) h. M.: Unvermeidbarer Verlust gegen oder ohne den Willen des Betroffenen?
 - A. A.: individuelle, einzelaktmäßige Zwangsausbürgerung
- Verstoß gegen institutionelle Garantien des Art. 16 GG?
 - Abstammungsprinzip als Teil des Art. 16 GG?
 - „Einheitlichkeit der StA“ als Teil des Art. 16 GG?

- „Grundsatz der Einzelstaatigkeit“ als Teil des Art. 16 GG?
 - Summierung mehrerer „Schicksalsgemeinschaften“ als Gleichheitsverstoß?
 - Summierung mehrerer StA als Verstoß gegen den Grundsatz der strikten Chancengleichheit bei der politischen Willensbildung im und für den Herrschaftsverband (status activus)
 - § 6 IV EuropawahlG: nur einmalige Ausübung mehrfacher Wahlberechtigung
 - Keine Regelung in Wahlgesetzen der Bundesrepublik Deutschland

Staatsfundamentalprinzipien

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

Demokratieprinzip

- Art. 20 GG:

(1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.

(2) ¹Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. ²Sie wird vom Volke durch Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.

- Art. 28 GG:

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

Demokratieformen

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

Formen plebiszitärer Demokratie

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

Grundgesetz: Bekenntnis zur repräsentativen Demokratie

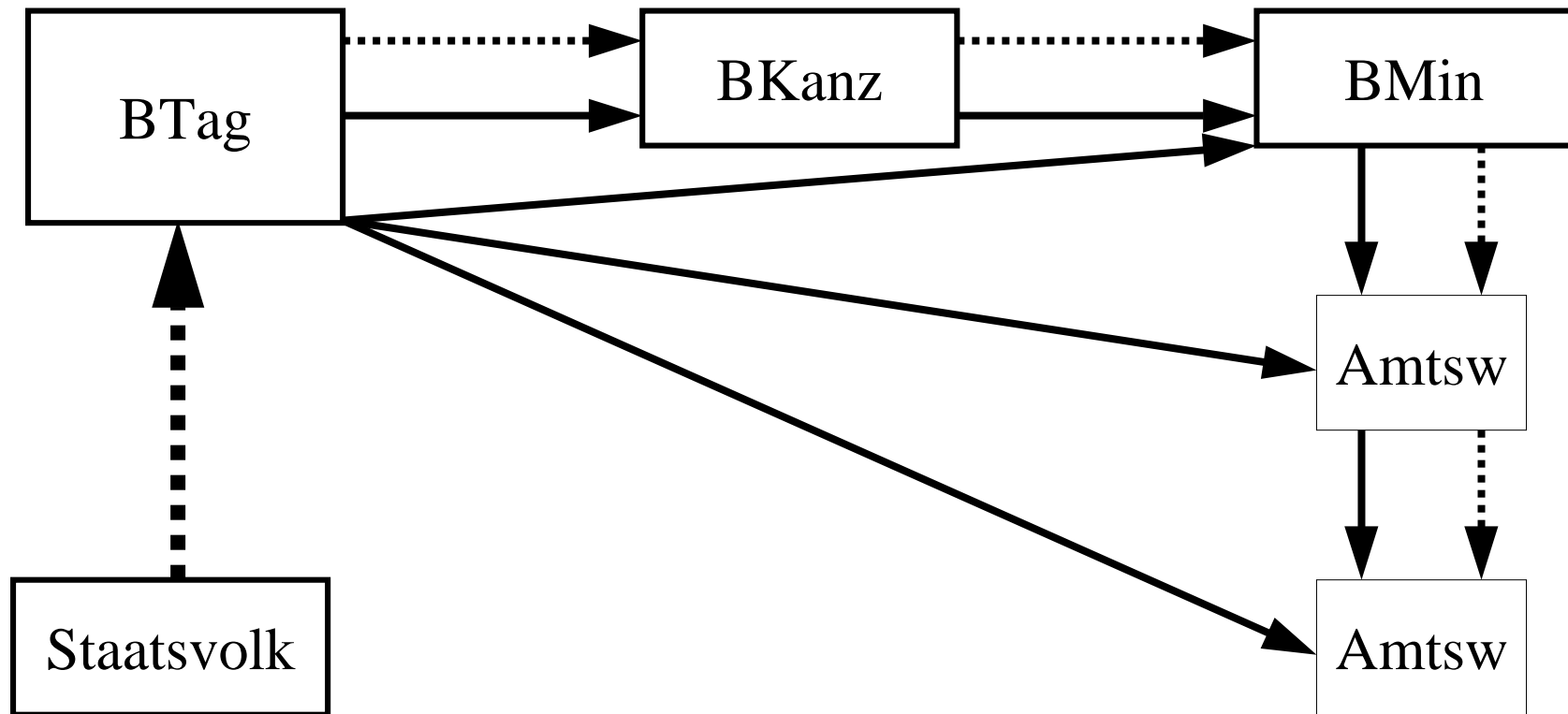
- Entstehungsgeschichte: Erfahrungen mit plebiszitären Elementen der WRV
- Art. 20 II 2 GG:
 - „Abstimmungen“ nur dann, soweit im GG ausdrücklich vorgesehen: Art. 29, 146 GG
 - „durch besondere Organe“
- Art. 38 I 2 GG: „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“
- Abschließender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

- Fazit:
 - Bundesebene: Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid sind unzulässig, während Volksbefragung nach h.M. zulässig ist
 - Landesebene:
 - Art. 28 I 1 GG: keine Uniformität, sondern nur Homogenität:
 - Plebiszitäre Elemente sind unter zwei Voraussetzungen zulässig:
 - Innerhalb der Gesetzgebungskompetenz des Landes
 - Kein Verstoß gegen höherrangiges Recht (GG, Landesverfassung)

Prinzip demokratischer Legitimation

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

Prinzip demokratischer Legitimation am Beispiel der Exekutive



Neutralitätspflicht des Staates (Gebot der Nichtidentifikation)

- Art. 20 I GG: Politische Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen („von unten nach oben“)
- Art. 21 GG i.V.m. Art. 3 I GG: Recht der politischen Parteien auf strikte Chancengleichheit bei der politischen Willensbildung
- Art. 3 I GG: Recht des Bürgers auf strikte Chancengleichheit bei der politischen Willensbildung

Öffentlichkeitsarbeit staatlicher Stellen

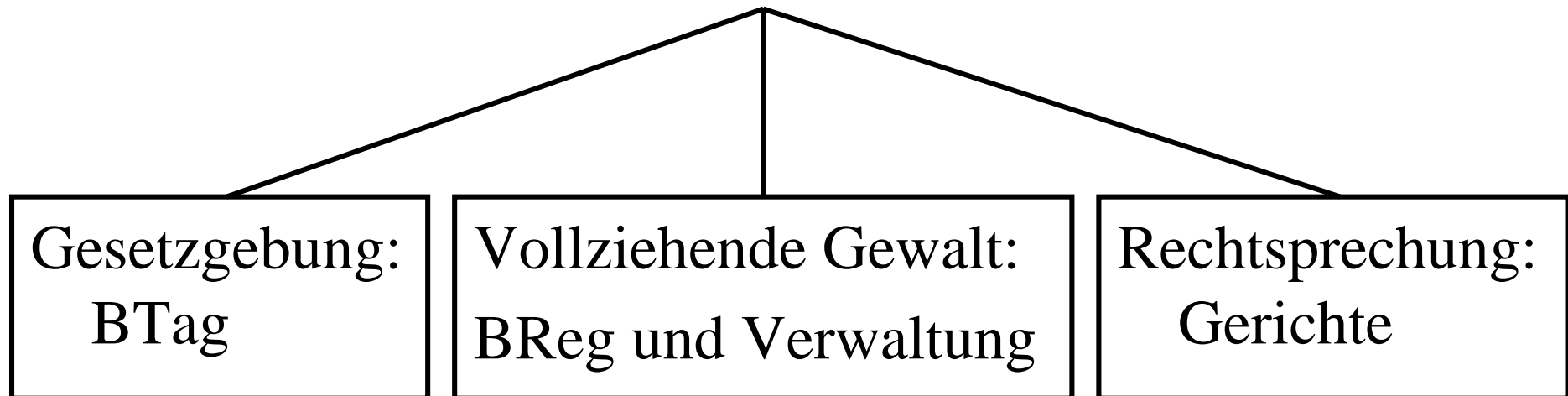
- Funktion:
 - Informationsbedürfnis der Bevölkerung
 - Identifikation des Bürgers mit dem Staat
- Abgrenzung zulässiger Öffentlichkeitsarbeit der BReg von unzulässiger Wahlwerbung (Verletzung des Neutralitätsgebots):
 - Inhalt, äußere Form und Aufmachung von Anzeigen und Druckschriften
 - Zeitpunkt: Je näher der Wahltermin rückt, desto größere Zurückhaltung ist geboten. In der „heißen Phase“ des Wahlkampfes gilt das „Gebot äußerster Zurückhaltung“. Anknüpfungspunkt: Festsetzung des Wahltages durch BPräs gem. § 16 BWahlG.

Verfassungsrechtliche Grundlagen des Rechtsstaatsprinzips

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

Gewaltenteilungsprinzip

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



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

- Mittel:
 - Teilung der Ausübung der Staatsgewalt:
 - Organisatorische Gewaltenteilung
 - Funktionelle Gewaltenteilung
 - Personelle Gewaltenteilung (Inkompatibilität)
 - „Gegenseitige Kontrolle, Hemmung und Mäßigung“ der Gewalten durch „Verschränkungen der Gewalten“:
 - Parlamentarische Verantwortung der Regierung gegenüber dem Parlament
 - Gesetzesbindung der Exekutive und Judikative
 - Kontrolle der Gesetze und der Verwaltung durch die Gerichte
 - Grenze: Sicherung eines „Kernbereichs“ der Gewalten
- Vgl. BVerfGE 95, 1 [15]

Gewaltenteilungsprinzip und strafrechtlich relevante Hoheitsakte

- Begnadigung: Erlaß der Vollstreckung einer rechtskräftigen Strafe (Einzelfall) → zulässig (vgl. Art. 60 II GG).
- Amnestie: Straffreiheit für bestimmte Straftaten oder für Straftaten innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens (Vielzahl von Fällen) → zulässig.
- Abolition: Niederschlag eines bestimmten Strafverfahrens durch Staatsoberhaupt, Regierung oder Parlament → unzulässig
- Kassation: Aufhebung eines bestimmten Urteils → unzulässig

Gesetzmäßigkeit der Verwaltung

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

Vorrang des Gesetzes

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

Vorbehalt des Gesetzes

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

Reichweite des Vorbehaltes des Gesetzes

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

Wesentlichkeitstheorie des BVerfG

- Verfassungsrechtliche Grundlage: Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip
- Ungeachtet des Vorliegens eines Grundrechtseingriffs bedürfen alle „wesentlichen Entscheidungen“ der Legitimation durch ein förmliches (Parlaments-)Gesetz
- „Wesentlich“: Für die Verwirklichung von Grundrechten wichtige Fragen.
- Folge:
 - Parlamentarische Leitentscheidung
 - Delegationsverbot

Zwei Anwendungsstufen der Wesentlichkeitstheorie

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

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

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

Merkformel: **EiErZu**.

Anwendungsfelder

- Verhältnis zwischen Staat und Bürger: Hoheitliche Eingriffe in (Grund-)Rechte des einzelnen
- Verhältnis zwischen Hoheitsträgern?
 - Eingriffe in Art. 28 II GG: unstreitig
 - Im übrigen nach h.M. keine Geltung zwischen Hoheitsträgern; vgl. zum Bund-Länder-Verhältnis BVerfGE 81, 310 [338]
- Gemeinschaftsrecht:
 - Verhältnis Gemeinschaften-Bürger
 - Verhältnis Gemeinschaften-Mitgliedstaaten (Art. 5 Satz 3 EGV)

Rückwirkungsverbot von Gesetzen

- Art. 103 II GG: Verbot rückwirkender Strafgesetze:
 - Strafbarkeit (nullum crimen sine lege)
 - Strafandrohung (nulla poena sine lege)
- Folge:
 - Förmliches Gesetz (Parlamentarvorbehalt)
 - Hinreichende Bestimmtheit
 - Absolute Wirkung des Rückwirkungsverbots:
Vertrauen des Bürgers im Hinblick auf Strafbarkeit und Höhe der Strafe
- Zum Problem der Strafbarkeit von Mitgliedern des Nationalen Verteidigungsrates der DDR und von Angehörigen der DDR-Grenztruppen („Mauerschützen“):
vgl. BVerfGE 95, 96 [130-133]

Rechtsstaatliches Rückwirkungsverbot

<p>Echte (retroaktive) Rückwirkung (=„Rückbewirkung von Rechtsfolgen“): Gesetz betrifft in der Vergangenheit liegende, <u>abgeschlossene</u> Tatbestände</p>	<p>Unechte (retrospektive) Rückwirkung (=„tatbestandliche Rückanknüpfung“): Gesetz betrifft in der Vergangenheit begonnene, aber noch <u>nicht</u> abgeschlossene Tatbestände</p>
<p><u>Grundsätzlich unzulässig</u> Ausnahmsweise zulässig:</p> <ul style="list-style-type: none">• „Damit rechnen müssen“• Unklare, verworrene Rechtslage• Nichtig Norm• Zwingende Gründe des Gemeinwohls	<p><u>Grundsätzlich zulässig</u> Aber:</p> <ul style="list-style-type: none">• Beachtung des Vertrauensschutzes• Ggf. Übergangsregelungen erforderlich
<p>Prüfungsmaßstab: Grundrecht i.V.m. Rechtsstaatsprinzip (Vertrauensschutz)</p>	<p>Prüfungsmaßstab: Grundrecht i.V.m. Rechtsstaatsprinzip (Vertrauensschutz)</p>

Sozialstaatsprinzip

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

Bundesstaatsprinzip

Inhalt: Aufteilung der Staatsgewalt auf Zentralstaat und Gliedstaaten

Zentralstaat (Bundesrepublik: Bund)	Gliedstaaten (Bundesrepublik: Länder)
<p>Abgrenzung:</p> <ul style="list-style-type: none">• <u>Einheitsstaat</u>: Nur Zentralstaat besitzt Staatsqualität (Staatsvolk, Staatsgebiet, Staatsgewalt), nicht aber dessen Untergliederungen; diese besitzen keine „Kompetenz-Kompetenz“.• <u>Staatenbund</u>: Völkerrechtlicher Zusammenschluß von Staaten, dessen Organe Staatsgewalt <u>lediglich nach außen</u> ausüben; Austrittsrecht im Ggs. zum Bundesst.• <u>Supranationale Einrichtungen</u>: Europ. Gemeinschaft („Staatenverbund“) besitzt keine Staatsqualität, weil ihre Hoheitsrechte nicht originärer, sondern abgeleiteter Natur sind (keine „Kompetenz-Kompetenz“, sondern „Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung“, vgl. Art. 5 Satz 1 EGV).	

Trennungsprinzip

- Selbständige und eigenverantwortliche Aufgabenerledigung als föderaler Regelfall

Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern

- Art. 30 GG (Grundregel)
- Art. 70 GG (Grundregel für die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen; im einzelnen siehe noch Folien 134 ff.)

Bundesrecht bricht Landesrecht (Art. 31 GG)

- Art. 31 GG als Kollisionsnorm: Nichtigkeit als Rechtsfolge
- Bundesrecht: Rechtsnormen jedweder Rangstufe:
 - GG
 - Parliamentsgesetze
 - Verordnungen, Satzungen
- Bundesrecht und Landesrecht müssen für sich genommen verfassungskonform sein
- Bundesrecht bricht - entgegenstehendes - Landesrecht; inhaltsgleiches Landesrecht bleibt wirksam (h.M.); Art. 142 GG als Konkretisierung dieses Grundsatzes

Gebot zu bundesfreundlichem Verhalten (Bundestreue)

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

Kooperativer Föderalismus

- Zusammenwirken von Bund und Ländern
 - Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a und Art. 91b GG)
 - Sonstige Vereinbarungen und Betätigungen
- Zusammenwirken von Ländern
 - Gemeinschaftseinrichtungen (ZVS, ZDF etc.):
 - Keine Preisgabe der Länderstaatlichkeit
 - Sachlicher Grund für Verlust der eigenständigen Aufgabenerledigung (Eigenart der Sachaufgabe)
 - Zum Problem der gebietsübergreifenden wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen

Verfassungsrechtliche Einordnung der politischen Parteien

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

Begriff der politischen Partei

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

Verfassungsrechtliche Leitprinzipien des Rechts der politischen Parteien

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

- Parteienprivileg (Art. 21 II 2 GG):
 - Entscheidungsmonopol des BVerfG für Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei:
 - Allein das BVerfG entscheidet über die Verfassungswidrigkeit einer Partei (formelles Element)
 - Bis zur Entscheidung durch das BVerfG darf keine staatliche Stelle die (vermeintliche) Verfassungswidrigkeit einer Partei rügen und hieraus negative Rechtsfolgen ableiten (materielles Element)
- Staatsfreiheit der Parteien (siehe Folien 56 f.)
- Chancengleichheit der Parteien (siehe Folien 58 f.)

Staatsfreiheit der politischen Parteien

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

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

Chancengleichheit der Parteien (Neutralitätsgebot des Staates)

- Verfassungsrechtliche Grundlage:
 - Mehrparteienprinzip (Art. 21 I 1 GG)
 - Gründungsfreiheit (Art. 21 I 2 GG)
- Gewährleistungsebenen:
 - Im Zusammenhang mit Wahlen: Art. 21 I GG (i.V.m. Art. 38 GG)
 - Außerhalb von Wahlen: Art. 21 I GG (i.V.m. Art. 3 I GG)

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

Verbreitung von Wahlwerbespots durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten

- Keine Berufung auf die (vermeintliche) Verfassungswidrigkeit der Partei oder ihres Spots: Parteienprivileg des Art. 21 II 2 GG
- Eingeschränktes Prüfungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (BVerfGE 47, 198 [233 ff.]):
 - Gründe:
 - Informationsinteresse der Wähler
 - Schwerwiegender Eingriff wegen besonderer Öffentlichkeitswirksamkeit von Wahlwerbespots im Rundfunk
 - Erhöhte Fehlerhaftigkeit von Eilentscheidungen
 - Erhöhte Gefahr der Rechtsverletzung wegen fehlender Korrekturmöglichkeit

- Prüfungsmaßstäbe:
 - Handelt es sich um Wahlwerbung?
 - „Evidenter“ und „nicht leichtwiegender“ Verstoß gegen allgemeine Gesetze, insbesondere gegen Strafgesetze?

Politische Parteien im Verfassungsprozeß

Bei Verletzung der Rechte der Parteien (insbesondere Grundsatz der Chancengleichheit): Verfassungsbeschwerde (Art. 93 I Nr. 4a GG) oder Organstreitverfahren (Art. 93 I Nr. 1 GG)?

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

- Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit durch Gesetz über Parteienfinanzierung, vgl. BVerfGE 73, 40 [65]
- Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit im Wahlkampf durch „Öffentlichkeitsarbeit der Regierung“, vgl. BVerfGE 44, 125 [137]
- BVerfG: Fehlt es an einem tauglichen Antragsgegner für ein Organstreitverfahren → Verfassungsbeschwerde; Beispiele:
 - Ausstrahlung von Wahlwerbepots, vgl. BVerfGE 47, 198 [223]
 - Benutzung einer kommunalen Stadthalle, Zuteilung von Plakatstellflächen durch Kommune

Wahlsysteme

Mehrheitswahl

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

- Relative Mehrheitswahl (Beispiel: GB)
- Absolute Mehrheitswahl (Beispiele: Frankreich, Deutschland vor 1914)

Verhältniswahl (nach Listen)

(Beispiele: Weimarer Republik, Länder)

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

- Prinzip der starren Liste: Wähler sind an Festlegungen der Liste gebunden
- Prinzip der freien Liste:
 - Änderung der Reihenfolge
 - Kumulieren: Mehrere Stimmen für einen Kandidaten
 - Panaschieren: Mehrere Kandidaten mehrerer Listen

Vor- und Nachteile der Wahlsysteme

Mehrheitswahl

- Vorteile:
 - Stabilität (Funktionsfähigkeit) des Parlaments durch klare Mehrheitsverhältnisse
 - Enge persönliche Beziehung des Abgeordneten zu Wahlbürgern im Wahlkreis (BVerfGE 95, 335 [352])
- Nachteil: (Erhebliche) Beeinträchtigung des gleichen Erfolgswerts der Stimmen der im Wahlkreis Unterlegenen. Wahlgleichheit erschöpft sich in der Forderung nach möglichst gleichgroßer Wahlkreise

Verhältniswahl

- Vorteil: Parlament als Spiegelbild des parteipolitischen Proporz (BVerfGE 95, 335 [352]) → Bestmögliche Verwirklichung des gleichen Erfolgswertes der Stimmen
- Nachteil: Mögliche Instabilität des Parlaments aufgrund einer Zersplitterung der Sitzverteilung

Offenheit des GG im Hinblick auf Wahlsystem

- Deutschland bis 1914: Absolutes Mehrheitswahlrecht
- Weimarer Republik: Verhältniswahlrecht für Reichstag und Landtage (vgl. Art. 17, 22 WRV)
- Grundgesetz:
 - Bewußter Verzicht des Verfassungsgebers zugunsten eines bestimmten Wahlsystems, kein Vorrang des einen oder anderen Systems (vgl. BVerfGE 95, 335 [349 ff.])
 - Art. 38 III GG: Gestaltungsauftrag des (einfachen) Gesetzgebers

- Zulässig:
 - (Reines) Mehrheitswahlrecht
 - (Reines) Verhältniswahlrecht
 - Kombinationsmodelle:
 - Grabensystem: 1/2 Mehrheitswahl, 1/2 Verhältniswahl
 - (Geltendes) Personalisiertes Verhältniswahlrecht

Wahlsystem in der Bundesrepublik

Deutscher Bundestag: 656 Sitze (künftig: 598 Sitze)

Personalisierte (328) Verhältniswahl (328)

Erststimme

- für Wahlkreiskandidaten
- 328 Wahlkreise
- relative Mehrheit

Zweitstimme

- Ermittlung der Anzahl der Sitze für eine Partei:
 - Landeslistenwahl einer Partei
 - Verteilung aller (656) Sitze nach dem Hare / Niemeyer-Verfahren (Verhältniswahl); Voraussetzung:
 - 5%-Klausel
 - oder mindestens 3 Direktmandate
- Sitzverteilung bei einer Partei:
 - Abzug der Direktmandate (also insgesamt 328 für alle Parteien)
 - Die übrigen Sitze entfallen auf die Listenkandidaten nach der Kandidatenreihenfolge auf der Liste (starre Liste)

Wahlgrundsätze des Art. 38 GG

- Allgemein
- Unmittelbar
- Frei
- Gleich
- Geheim

Merkformel: Auf geht's Gustav oder AufGG

Allgemeinheit der Wahl

- Allgemeinheit der Wahl:
 - Aktives und passives Wahlrecht für jeden Bürger:
 - Keine Beschränkung des Wahlrechts auf Männer
 - Keine Anknüpfung des Wahlrechts an Besitz, Steuerleistungen, Zugehörigkeit zu einer Schicht etc.
 - Voraussetzungen für das Wahlrecht:
 - Deutscher i.S.d. Art. 116 I GG
 - Vollendung des 18. Lebensjahres (vgl. auch Art. 38 II GG)

- Wohnhaft 3 Monate im Bundesgebiet. Ausnahmen:
 - Angehörige des öffentlichen Dienstes im Ausland (§ 12 II Nr. 1 BWahlG)
 - Aufenthalt in einem Mitgliedstaat des Europarates (§ 12 II Nr. 2 BWahlG)
 - In anderen Gebieten bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 12 II Nr. 3 BWahlG

Unmittelbarkeit der Wahl

- Unmittelbarkeit der Wahl: Zwischen Wahlentscheidung und Wahlergebnis (Zusammensetzung des Parlaments und Bestimmung des konkreten Abgeordneten) darf keine Instanz mit Entscheidungsbefugnissen geschaltet werden („Das Volk hat das erste und das letzte Wort“). Für den Wähler müssen die Wirkungen seiner Entscheidung erkennbar sein (BVerfGE 95, 335 [350]):
 - Unzulässig:
 - Indirekte Wahl (Beispiel: Wahlmännergremium wie bei der Wahl des US-Präsidenten)
 - Nach der Wahl werden Kandidaten ausgetauscht oder die Reihenfolge der Wahlliste wird geändert

- Zulässig:
 - Nachrücken des nächsten Listenkandidaten
 - Problem: Kein Nachrücken bei Parteiausschluß gem. § 48 I 2 BWahlG (vgl. BVerfGE 7, 63 [72])

Freiheit der Wahl

- Freiheit der Wahl: Es darf kein öffentlicher oder privater Zwang auf den Inhalt der Wahlentscheidung ausgeübt werden.
 - Ausübung von Zwang im Gegensatz zur (einseitigen) Wahlwerbung (Problem: Hirtenbrief der katholischen Kirche)
 - § 32 BWahlG
 - Wahlumfragen als Problem der Freiheit der Wahl?
 - Wahlpflicht als Problem der Freiheit der Wahl?

Grundsatz der geheimen Wahl

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

Gleichheit der Wahl

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

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

Überhangmandate und Wahlgleichheit

- Erlangt eine Partei mehr Direktmandate, als ihr nach den Zweitstimmen zustehen, bleiben diese Überhangmandate erhalten und erhöhen die Anzahl der Sitze (§ 6 V BWahlG)
- Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit?
 - BVerfGE 95, 335 [357 ff.]: Folgt aus den Besonderheiten des personalisierten Verhältniswahlsystems, für das sich der Gesetzgeber von Verfassungs wegen entscheiden kann. Grenze: Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl darf nicht aufgehoben werden (BVerfGE 95, 335 [361]).

- Andere Ansicht: Systemgerechte Ausgestaltung. Habe sich der Gesetzgeber für ein Verhältniswahlsystem entschieden, so dürfe er dieses nicht durch Elemente des Mehrheitswahlrechts aushebeln. Überhangsmandate sind nur zulässig
 - bei Verrechnung mit Listenplätzen der Partei in anderen Bundesländern
 - oder bei Ausgleichsmandaten für andere Parteien.

5%-Klausel und Wahlgleichheit

- Bei Verteilung der Sitze werden nur diejenigen Parteien berücksichtigt, die 5% der gültigen Zweitstimmen erhalten haben (§ 6 VI BWahlG).
- Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit?
 - Für die Verhältniswahl gilt der Grundsatz des gleichen Erfolgswertes der Stimmen. Dieser ist beeinträchtigt, weil die Stimmen für diejenigen Parteien, welche die 5%-Hürde nicht überspringen, bei der Sitzverteilung unberücksichtigt bleiben.

- Verfassungsrechtliche Rechtfertigung: „Zwingender Grund“:
 - Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments durch Verhinderung einer „Zersplitterung“ des BT (vgl. BVerfGE 95, 408 [419])
 - Zur 5%-Klausel im kommunalen Wahlrecht vgl. VerfGH NW (DVBl. 1999, 1271 ff.): Prognoseentscheidung des Gesetzgebers muß nachvollziehbar begründet werden.

Grundmandatsklausel und Wahlgleichheit

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

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

Rechtsschutzmöglichkeiten

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

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

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

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

Aufgaben des Deutschen Bundestages

- Wahl bestimmter Staatsorgane (vgl. Art. 63, 94 I GG)
- Gesetzgebung (vgl. Art. 76, 77 GG)
- Parlamentarische Kontrolle (Art. 41 I GG, Prinzip demokratischer Legitimation)
- Zustimmung zu wichtigen politischen Akten:
 - Völkerrechtliche Verträge (vgl. Art. 59 II GG)
 - Feststellung des Haushaltsplanes (Art. 110 II GG)
 - Einsatz bewaffneter Streitkräfte (vgl. BVerfGE 90, 286 [383 ff.]

Verfassungsmäßigkeit von BT-Beschlüssen

A) Formelle Verfassungsmäßigkeit

I. Zuständigkeit des Bundes

1. Verbandszuständigkeit: Sachzusammenhang mit Bundeszuständigkeit für Gesetzgebung, Verwaltung

2. Organzuständigkeit:

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

II. Verfahrensvorschriften

1. Spezialvorschriften (vgl. Art. 44 GG)

2. Allgemeine Voraussetzungen: Erforderliche Mehrheit etc.

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

B) Materielle Verfassungsmäßigkeit:
Spezialvorschriften, Fundamentalprinzipien etc.

Grundsatz der Diskontinuität

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

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

Rechtsstellung des Abgeordneten

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

Freies Mandat

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

- Verfassungsrechtliche Rechtfertigung durch Rechtsgüter mit Verfassungsrang: „Spannungsverhältnis zwischen Art. 38 I 2 und Art. 21 GG“ („Fraktion als Partei im Parlament“):
 - Fraktionsdisziplin (Streben nach einheitlichem Auftreten) ist zulässig (h.M.)
 - Fraktionszwang (sanktionsbewehrte Verpflichtung zu bestimmter Abstimmung) ist unzulässig
- Zulässig:
 - Keine Berücksichtigung bei Aufstellung für nächste Wahl
 - Parteiausschluß unter den engen Voraussetzungen des § 10 IV PartG
 - Fraktionsausschluß aus „wichtigem Grund“ oder gemäß § 10 IV PartG analog?

Statusrechte des Art. 38 I 2 GG

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

Indemnität und Immunität

- Zweck: Indemnität und Immunität dienen dem Schutz der Funktionsfähigkeit des Parlaments. „Verzicht“ durch Abgeordneten daher nicht möglich.
- Indemnität (Art. 46 I GG):
 - Abstimmung oder Äußerung
 - Bundestagsplenum, Ausschüsse und Fraktionen, nicht aber im außerparlamentarischen Bereich (Parteiversammlung, Wahlkampfveranstaltung)
 - Unzulässig: Strafrechtliche Verfahren gem. §§ 185, 186 StGB oder zivilgerichtliche Widerrufs-, Unterlassungs- und Schadensersatzklage. Zulässig: Strafbarkeit wegen Verleumdung gem. § 187 StGB (vgl. Art. 46 S. 2 GG)
 - Zu keiner Zeit: Keine Sanktionierung vor und nach Ablauf der Amtszeit

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

Anspruch auf angemessene Entschädigung

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

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

Fraktionen

- Begriff: Im GG finden Fraktionen lediglich in Art. 53a I 2 GG Erwähnung. Eine Legaldefinition der Fraktion enthält § 10 I GeschOBT:
 - Vereinigungen
 - Mitglieder des BT → Untergliederungen des BT („Parteien im Parlament“)
 - 5%
 - einer Partei; oder mehrerer Parteien, die sich nicht im politischen Wettbewerb befinden (CDU/CSU-Klausel)
- Rechtliche Grundlagen: Art. 38 I 2 GG, §§ 45 ff. AbgG („Fraktionsgesetz“), §§ 10-12 GeschOBT

- Rechtsstellung:
 - Rechtsfähige Vereinigungen (§ 46 I AbgG)
 - Öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Vereinigungen?
- Aufgaben: Mitwirkung an der Erfüllung der Aufgaben des BT (§ 47 AbgG)
- Rechte der Fraktionen:
 - Grundsatz der Chancengleichheit → gleiche Mitwirkungsrechte (Art. 38 I 2 GG; nicht: Art. 38 I 1 GG, vgl. BVerfGE 84, 304 [324 f.])
 - Zugang zu den Ausschüssen im Verhältnis zum Proporz im BT („verkleinertes Abbild des Plenums“)
- Prozessuale Stellung: Fraktionen können als „andere Beteiligte“ im Organstreitverfahren ihre Rechte verteidigen

Parlamentarische Gruppe

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

Fraktionsloser Abgeordneter

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

Parlamentarischer Untersuchungsausschuß

- Verfassungsrechtliche Grundlage: Art. 44 GG
- Ordnungsgemäße Einsetzung (Art. 44 I 1 GG):
 - Mehrheitsbeschluß des BT auf Einsetzung eines UA (Mehrheitsenquete)
 - Pflicht auf Einsetzung eines UA bei Antrag von mindestens 1/4 der Mitglieder des BT (Minderheitenenquete → UA als gewichtiges Instrument der Opposition)
- Zulässigkeit des Untersuchungsgegenstandes:
 - Hinreichende Bestimmtheit
 - Als Unterorgan des BT muß sich der UA innerhalb des verfassungsmäßigen Aufgabenkreises des BT halten:
 - Hält sich der Untersuchungsgegenstand innerhalb der Verbandskompetenz des Bundes?

- Wahrung des Gewaltenteilungsprinzips:
 - Kein Übergriff in den Kernbereich der Exekutive („Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“): Grundsätzlich ist nur die Kontrolle abgeschlossener Vorgänge, nicht aber noch laufender Entscheidungsprozesse zulässig (vgl. BVerfGE 67, 100 [139])
 - Keine Überprüfung gerichtlicher Entscheidungen zulässig (vgl. Art. 92 GG)
- Kein Verstoß gegen Grundrechte

Rechtmäßigkeit einer Maßnahme (Zeugenvorladung, Beschlagnahme etc.) eines UA

- Verfassungsrechtliche Grundlage: Art. 44 GG (i.V.m. StPO)
- Ordnungsgemäße Einsetzung (Art. 44 I 1 GG): s.o.
- Zulässigkeit des Untersuchungsgegenstandes: s.o.
- Maßnahme muß vom Untersuchungsrecht des UA gedeckt sein

- Ermächtigungsgrundlage für konkrete Maßnahme:
 - Für UA der Landtage bestehen weitgehend Spezialvorschriften
 - Für UA des BT bestehen keine Spezialvorschriften. Gem. Art. 44 II 1 GG gelten die Vorschriften der StPO entsprechend (BVerfGE 67, 100 [127 ff.]), ggf. Antrag beim AG auf Zwangsmittel
 - Kein Verstoß gegen Grundrechte; insbesondere Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, ggf. Vorkehrungen für Geheimschutz

Bundesrat

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

- **Zusammensetzung:**
 - Mitglieder der Länderregierungen (vgl. Art. 51 I 1 GG), keine Mitglieder der Länderverwaltungen
 - Weder egalitäre noch proportionale Gleichstellung der Länder; Mittelweg (Art. 51 II GG):
 - Länder mit bis zu 2 Mio. Einwohnern → 3 Stimmen
 - Länder mit mehr als 2 Mio. Einwohnern → 4 Stimmen
 - Länder mit mehr als 6 Mio. Einwohnern → 5 Stimmen
 - Länder mit mehr als 7 Mio. Einwohnern → 6 Stimmen
 - Unvereinbarkeit (Inkompatibilität) mit Mitgliedschaft im BT; Argumente:
 - Hemmungs- und Kontrollbefugnisse des BR
 - arg. e Art. 77 II GG

- **Beschlußfassung:**
 - Beschlüsse bedürfen der Mehrheit der Stimmen (Art. 52 III 1 GG)
 - Einheitliche Abstimmung der Länder (Art. 51 III 1 GG: Bei Verstoß sind alle Stimmen ungültig)
 - Weisungsgebundenheit der Vertreter der Länder:
 - arg. e Art. 51 I 1 GG
 - arg. e Art. 77 II 3 GG
 - Folge: Kein freies Mandat wie Abgeordnete des BT nach Art. 38 I 2 GG
 - Keine Anwendbarkeit der Art. 46 ff. GG
- BR als kontinuierliches Organ (mit wechselnden Mehrheiten): Keine Geltung des Grundsatzes der Diskontinuität (wie beim BT)

Bundesregierung (Art. 62 GG): Organ der politische Staatsleitung

```
graph TD; A["Bundesregierung (Art. 62 GG): Organ der politische Staatsleitung"] --- B["Bundeskanzler"]; A --- C["Bundesminister"];
```

Bundeskanzler

Bundesminister

Wahl des Bundeskanzlers (Art. 63 GG)

- 1. Wahlphase (Art. 63 I, II GG): BPrä schlägt dem BT einen Kanzlerkandidaten vor. Gewählt ist, wer die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des BT erlangt (Kanzlermehrheit) → Ernennung durch BPrä
- 2. Wahlphase (Art. 63 III GG): Erhält Kandidat nicht die Kanzlermehrheit → Wahl wiederum mit Kanzler-mehrheit nach Maßgabe eines Vorschlages des BT (nicht: des BPrä) innerhalb von 14 Tagen

- 3. Wahlphase (Art. 63 IV GG): Kommt innerhalb dieser Frist eine Wahl nicht zustande → Wahl durch Stimmenmehrheit:
 - Bei Kanzlermehrheit → Ernennung durch BPrä
 - Bei einfacher Mehrheit → Ernennung oder BTAuflösung

Ernennung der Bundesminister (Art. 64 GG)

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

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

Zahl und Abgrenzung der Ministerien

- Obligatorische Ministerien nach dem GG:
 - Verteidigungsministerium (vgl. Art. 65a GG)
 - Finanzministerium (vgl. Art. 108 III 2, 112, 114 GG)
 - Justizministerium (Art. 96 II 3 GG)
- Im übrigen: Organisationsgewalt des BKanz:
 - Grundlage: Art. 64 I GG und 65 I GG (Richtlinienkompetenz des BKanz)
 - Inhalt: Bestimmung der Anzahl, Art und Abgrenzung der Ministerien

Koalitionsvereinbarungen

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

- Rechtsverbindlichkeit von Koalitionsvereinbarun-
gen?
 - Koalitionsvereinbarungen entfalten keinerlei Wirkung für BKanz, BMin, Fraktionen oder andere staatliche Funktionsträger, weil Partner der Vereinbarungen allein die Parteien sind.
 - Rechtsverbindlichkeit im Verhältnis der Parteien?
 - H.M.: Koalitionsvereinbarungen sind Absprachen mit lediglich politischer Bedeutung
 - A.A.: Verfassungsrechtliche Verträge ohne rechtsverbindliche Bindungswirkung
 - A.A.: Verfassungsrechtliche Verträge mit rechtsverbindlicher Bindungswirkung
- Keine Justitiabilität von Koalitionsvereinbarungen

Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Bundesregierung

Richtlinienkompetenz des BKanz (Kanzlerprinzip, Art. 65 S. 1 GG):

- Allgemeine Vorgaben und generelle Anweisungen
- Weisungen im Einzelfall (h.M.)

Ressortprinzip (Art. 65 S. 2 GG):
Innerhalb der Richtlinien eigenverantwortliche Leitung des Geschäftsbereichs

Kollegialprinzip (Art. 65 S. 3 GG):
Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Ministerien

Amtszeit des Bundeskanzlers

- Reguläre Amtszeit: Zusammentritt eines neuen BT (Art. 69 II GG)
- (Freiwilliger) Rücktritt: Jederzeit möglich → Wahl eines neuen BKanz gem. Art. 63 GG; erneute Kandidatur des bisherigen BKanz möglich
- Abwahl:
 - Art. 54 WRV: Schlichte Abwahl des Kanzlers war möglich (destruktives Mißtrauensvotum) → Destabilisierung

- Art. 67 GG: (Als Reaktion auf die Weimarer Erfahrungen) Abwahl nur bei Neuwahl eines BKanz möglich (konstruktives Mißtrauensvotum):
 - 1972: Mißtrauensvotum der CDU/CSU-Fraktion gegen BKanz Brandt wegen der neuen Ostpolitik der SPD/FDP-Koalition
 - 1982: Mißtrauensvotum gegen BKanz Schmidt nach Bruch der SPD/FDP-Koalition

Amtszeit des Bundesministers

- Reguläre Amtszeit: Zusammentritt eines neuen BT (Art. 69 II GG)
- Erledigung des Amtes des BKanz (Rücktritt, Abwahl, Art. 69 II GG): Akzessorische Verknüpfung des BMin mit Amt des BKanz
- (Freiwilliger) Rücktritt: Jederzeit möglich; Bitte um Entlassungsvorschlag i.S.d. Art. 64 GG
- Entlassung durch BPrä auf Antrag des BKanz

Schutzreichweite des Art. 67 GG

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

- Weitereichender Schutzgehalt des Art. 67 GG in Bezug auf BMin:
 - Mißtrauensvotum mit Abgangspflicht ist unzulässig:
 - Wortlaut („nur“) unergiebig, weil er sich lediglich auf den BKanz bezieht
 - Sinn und Zweck:
 - Beeinträchtigung der inneren Stabilität der BReg
 - Umgehung des Verfahrens des Art. 67 GG, wenn BT sämtliche BMin Schritt für Schritt zum Rücktritt zwingen und dadurch den BKanz die Weiterführung seines Amtes praktisch unmöglich machen könnte
 - Historische Auslegung: Im Gegensatz zur Weimarer Zeit (Art. 54 WRV; vgl. auch LVerf) hat sich das GG bewußt gegen die Möglichkeit der Abwahl der BMin durch den BT entschieden

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

Vertrauensfrage nach Art. 68 GG

- Formelle Voraussetzungen:
 - Vertrauensfrage des BKanz an den BT
 - Verweigerung des Vertrauens durch Beschluß des BT
 - Antrag des BKanz an BPrä auf Auflösung des BT (BKanz braucht Antrag nicht zu stellen; er kann zurücktreten oder aber weiterregieren)
- (Ungeschriebene) Materielle Voraussetzung:
Vorliegen „politischer Instabilität“ als Auflösungs-
lage (BVerfGE 62, 1 [42 f.])
- Merke: Auflösung des BT ist nur in den Fällen des Art. 63 IV und 68 GG zulässig; der BT hat kein Recht zur Selbstauflösung (BVerfGE 62, 1 [41]).

Wahl und Amtsdauer des Bundespräsidenten

- Wahl: Der BPrä wird von der Bundesversammlung gewählt (Art. 54 I 1 GG). Die Bundesversammlung besteht aus den Mitgliedern des BT und einer gleichen Anzahl von Mitgliedern, die von den Volksvertretungen der Länder nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden (Art. 54 III GG); sie können, aber müssen keine LT-Abgeordnete sein.
- Amtsdauer: Sie beträgt 5 Jahre. Anschließende Wiederwahl ist nur einmal möglich (Art. 54 II GG):
 - Problem: Spätere Wiederwahl zulässig?

Zuständigkeiten des Bundespräsidenten

- Regierungsbildung: Vorschlag eines Kanzlerkandidaten und Ernennung des BKanz (Art. 63 GG); Ernennung und Entlassung der BMin (Art. 64 I GG)
- Völkerrechtliche Vertretung des Bundes (Art. 59 GG)
- Ausfertigung der Gesetze (Art. 82 GG)
- Ausübung des Begnadigungsrechts (Art. 60 II GG)
- Bei Krisen des parlamentar. Regierungssystems:
 - Fehlende Kanzlermehrheit bei Wahl des BKanz (Art. 63 IV 3 GG)
 - Auflösung des BT bei Ablehnung der Vertrauensfrage (Art. 68)
 - Erklärung des Gesetzgebungsnotstands (Art. 81 GG)

Funktionen des Bundespräsidenten

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

Gegenzeichnung nach Art. 58 GG

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

Prüfungsbefugnis des BPrä bei der Ausfertigg. von Bundesgesetzen (Art. 82 GG)

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

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

Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen - Grundsätze

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

- Kompetenzen sind - vorbehaltlich abweichender Regelung im GG (vgl. Art. 71, 72 II GG) - nicht disponibel.
- „Verbot der Doppelzuständigkeit“: Die Gesetzgebungskompetenz für eine bestimmte Materie kann entweder nur beim Bund oder nur bei den Ländern liegen. Sofern eine Regelung Gesetzgebungskompetenzen des Bundes als auch der Länder betrifft, ist eine Abgrenzung nach folgenden Gesichtspunkten vorzunehmen:
 - Überwiegender Sachzusammenhang (Schwerpunkt der Regelung)

- Spezialität
- Historische Zuordnung
- Vermutung zugunsten der Länderzuständigkeit
- Problem: Materiellrechtliche Gehalte von Kompetenznormen?

Gesetzgebungskompetenzen des Bundes

- Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz
- Gesetzgebungskompetenz kraft Sonderzuweisung
- Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz
- Rahmengesetzgebungskompetenz
- Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen:
 - Kompetenz kraft Sachzusammenhangs (im Hinblick auf ausschließliche, konkurrierende und Rahmengesetzgebungskompetenzen)
 - Annexkompetenz (im Hinblick auf ausschließliche, konkurrierende und Rahmengesetzgebungskompetenzen)
 - Kompetenz kraft Natur der Sache (ungeschriebene ausschließliche Gesetzgebungskompetenz)

Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes

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

Gesetzgebungskompetenz des Bundes kraft Sonderzuweisung

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

Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes

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

- Zweite Voraussetzung: Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung i.S.d. Art. 72 GG:
 - Früher Bedürfnisklausel
 - Verfassungsreform 1994: Verschärfung sollte einer weiteren Auszehrung der Länderkompetenzen vorbeugen. Anforderungen sind noch ungeklärt. Aber: Sofern eine bundeseinheitliche Regelung durch Selbstkoordinierung der Länder möglich ist oder bereits vorliegt → Erforderlichkeit i.S.d. der zweiten Alternative des Art. 72 II GG (-).

- Zweistufige Prüfungsfolge:
 - Erstens: Sachgebiet i.S.d. Art. 74 GG einschlägig?
 - Zweitens: Erforderlichkeit i.S.d. Art. 72 II GG gegeben?
 - Merke: Prüfungsfolge einhalten: Niemals konkurrierende Bundeskompetenz ausschließlich mit der Erforderlichkeit i.S.d. Art. 72 II GG begründen (Ausnahme: Art. 105 II GG); und niemals zweite (Erforderlichkeit) vor erster Voraussetzung (Sachgebiet) prüfen!

Sperrwirkung des Art. 72 I GG

- Im Rahmen des Art. 72 I GG ist zwischen der zeitlichen („solange“) und der sachlichen („soweit“) Sperrwirkung zu unterscheiden.
- Zeitliche Sperrwirkung („solange“):
 - Anfang: Seit der Verfassungsreform 1994 heißt es nicht mehr „Gebrauch macht“, sondern „Gebrauch gemacht hat“ → Zeitpunkt der Verkündung (vgl. Art. 82 GG) maßgebend (str.). Problem: Sperrwirkung aus dem Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens (Art. 20 I GG)?
 - Ende: Die Sperrwirkung endet mit der Aufhebung des Bundesgesetzes.

- Sachliche Sperrwirkung („soweit“):
 - Liegt eine abschließende Regelung oder nur eine Teilregelung des Bundesgesetzgebers vor? Vgl. etwa Art. 55 ff. EGBGB
 - Auch in einem absichtsvollen Unterlassen kann ein Gebrauchmachen von einer Bundeskompetenz liegen (BVerfGE 98, 265 [300])
- Rechtsfolge bei Verstoß gegen die Sperrwirkung: Nichtigkeit wegen Verstoßes gegen Art. 72 I GG

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

(Konkurrierende) Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes

- Grundlage: Art. 75, 72 II GG
- Voraussetzungen:
 - Einschlägigkeit eines Sachgebietes i.S.d. Art. 75 I GG?
 - Erforderlichkeit i.S.d. Art. 75 GG i.V.m. Art. 72 II GG
 - Art. 75 II GG:
 - Keine Vollregelung. Rahmenvorschriften müssen „ausfüllungsfähig und ausfüllungsbedürftig sein“ (BVerfGE 4, 115 [129]). Dies schließt in „Ausnahmefällen“ (Art. 75 II GG) Detailregelungen nicht aus, solange dadurch der Rahmencharakter unberührt bleibt.

- Regelmäßig sind allein die Länder der Normadressat, die zum Erlaß der erforderlichen Landesgesetze verpflichtet sind (Art. 75 III GG). Nur in „Ausnahmefällen“ (Art. 75 II GG) kann der Bund unmittelbar geltendes Recht setzen.

Bundeskompentenz kraft Sachzusammenhangs und Annexkompetenz

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

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

- Annexkompetenz: Anders als bei der Bundeskompetenz kraft Sachzusammenhangs geht es insoweit nicht um einen Übergriff um eine andere, ausdrücklich nicht zugewiesene Materie, sondern um eine Ausweitung einer zugeteilten Kompetenz; die Vertiefung erstreckt sich auf die Stadien der Vorbereitung und Durchführung (Beispiele: Verwaltungsgebühren als Annex der betreffenden Sachmaterie; Bundeswehrhochschule als Annex des Sachgebiets Bundeswehr [Art. 73 Nr. 1 GG]; nicht hingegen: Organisations- und Verfahrensregelungen, da Art. 83 ff. GG insoweit *leges speciales* [h.M., vgl. noch unten Folien 176 f.])

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

Bundeskompetenz kraft Natur der Sache

- Begriff: Ureigene Bundesangelegenheiten, die der partikularen Gesetzgebungskompetenz der Länder von vornherein entrückt sind → Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz des Bundes
- Beispiele:
 - Festlegung von Bundessymbolen (BVerfGE 3, 407 [422])
 - Regelung wiedervereinigungsbedingter Fragen (BVerfGE 93, 243 [248 f.])
 - Demgegenüber folgt aus der Überregionalität von Lebenssachverhalten noch keine Kompetenz kraft Natur der Sache (vgl. BVerfGE 12, 205 [251] - bundesweiter Rundfunk; 98, 218 [249 f.] - Rechtschreibereform).

Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik

- Verweisung: Entlastung eines Gesetzestextes einer Norm durch Verweis auf eine andere Norm
 - Statische Verweisung: Verweis auf ein Gesetz in einer bestimmten, datumsmäßig festgelegten Fassung
 - Dynamische Verweisung: Verweis auf ein Gesetz in seiner jeweiligen Fassung oder auf ein künftiges Gesetz
- Verfassungsrechtliche Maßstäbe (vgl. BVerfGE 47, 285, [312]; 78, 32 [36]):
 - Rechtsstaatsprinzip? M.E. kein rechtsstaatliches Problem
 - Bundesstaatsprinzip
 - Demokratieprinzip

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

Gesetzgebungsverfahren (Art. 76 ff. GG)

- Gesetzgebungsverfahren (Struktur):
 - Einleitungsverfahren (Gesetzesinitiative), Art. 76 GG
 - Hauptverfahren (Art. 77 f. GG)
 - [Abschlußverfahren (Art. 82 GG)]: Untergliederungspunkt des Gesetzgebungsverfahrens oder eigenständiger Prüfungspunkt „Form“?
- Gesetzesinitiative (Art. 76 I GG):
 - Bundesregierung (80% der Gesetzesentwürfe)
 - Bundestag: Nach § 76 GeschOBT müssen die Entwürfe von einer Fraktion oder von mindestens 5% der Mitglieder des BT eingebracht werden, wobei die Mitglieder auch verschiedenen Fraktionen angehören können.
 - Bundesrat

- Hauptsacheverfahren (Art. 77 f. GG):
 - Gesetzesbeschluß des BT (Art. 77 I 1 GG), vorher erfolgen 3 Lesungen (vgl. §§ 79 ff. GeschOBT)
 - Mitwirkungsbefugnisse des BR: Diese bestimmen sich danach, ob ein Einspruchs- oder Zustimmungsgesetz vorliegt:

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

- **Zustimmungsgesetz:** Zustimmungsgesetze kommen nur zustande, wenn der BR dem Gesetz ausdrücklich zustimmt:
 - Anrufung des Vermittlungsausschusses (Art. 77 II GG)
 - Zustimmung des BR (Art. 78 GG):
 - Nur bei Zustimmung des BR kommt das Gesetz zustande (Art. 78 GG). BR ist zur Beschlußfassung „in angemessener Frist“ verpflichtet (Art. 77 II a GG)
 - Bei (ausdrücklicher) Verweigerung oder (schlichter) fehlender Zustimmung liegt keine Zustimmung i.S.d. Art. 78 GG vor → Kein Zustandekommen des Gesetzes
 - → Echtes Vetorecht des BR bei Zustimmungsgesetzen

Einspruchs- oder Zustimmungsgesetz?

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

- Der (für die praktische Fallbearbeitung) wichtigste Fall der Zustimmungsbedürftigkeit ist Art. 84 I GG:
 - Führen die Länder Bundesgesetze aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren. Sofern das Bundesgesetz selbst die Einrichtung der Behörden oder das Verwaltungsverfahren regelt, ist es zustimmungsbedürftig (vgl. Art. 84 I GG).
 - „Errichtung der Behörden“: Schaffung von Behörden und Regelung ihrer Zuständigkeit
 - „Verwaltungsverfahren“: Art und Weise, das „Wie“ des Verfahrens (weite Auslegung durch das BVerfG).
Beispiele:
 - Antragserfordernisse
 - Form-, Frist- und Zustellungsbestimmungen

Reichweite der Zustimmungsbedürftigkeit

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

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

Zustimmungsbedürftigkeit bei Änderung von Zustimmungsgesetzen

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

- Problematisch sind jedoch die Fälle, in denen das Änderungsgesetz keine Regelungen enthält, welche die Zustimmung auslösen. Die h.M. (BVerfGE 37, 363 [379 ff.]) verneint in diesem Fall die Zustimmungsbedürftigkeit:
 - Kein erneuter Einbruch in das Landesreservat: Das GG sieht die Zustimmungsbedürftigkeit von Änderungsgesetzen nicht ausdrücklich vor. Maßgeblich ist allein, ob es für sich genommen zustimmungsbedürftige Regelungen enthält.
 - Zulässigkeit von Rumpfgesetzen
 - Nach dem GG bildet die Zustimmungsbedürftigkeit einen Ausnahmetatbestand: Nach allgemeinen Grundsätzen sind Ausnahmetatbestände eng auszulegen
 - BR keine gleichwertige zweite Kammer

Folgen eines Rechtsverstoßes gegen Verfahrensvorschriften

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

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

Form (Art. 82 GG)

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

Formelle Verfassungsmäßigkeit von Bundesgesetzen

I. Gesetzgebungskompetenz (-zuständigkeit) des Bundes

Ausschließliche (Art. 71, 73 GG)

Konkurrierende (Art. 74, 72 II GG), Rahmengesetzgebung (Art. 75, 72 II GG)

Kraft Sonderzuweisung (vgl. etwa Art. 21 III, Art. 38 III GG)

Ungeschriebene: Sachzusammenhang, Annex, Natur der Sache

II. Gesetzgebungsverfahren

1. Einleitungsverfahren (Art. 76 GG)

2. Hauptverfahren (Art. 77 f. GG)

a) Gesetzesbeschluß

b) Ordnungsgemäße Beteiligung des BR:

Einspruchsgesetze (Regelfall nach GG): Zustimmung, kein Antrag nach Art. 77 II GG, kein Einspruch oder Einspruch durch BT zurückgewiesen (vgl. Art. 78 GG)

Zustimmungsgesetze (insb. Art. 84 I GG): Zustimmung zwingend erforderlich

c) Verfassungswidrigkeit nur unter zwei Voraussetzungen:

- Verstoß gegen Verfahrensvorschriften des GG und nicht nur gegen GeschOBT
- Verstoß gegen wesentliche (zwingende) Verfahrensbestimmungen des GG, nicht nur bloße Ordnungsvorschriften

III. Form: Ausfertigung und Verkündung (Art. 82 GG)

Verfassungsändernde Gesetze (Art. 79 GG)

- Formelle Voraussetzungen:
 - Ausdrückliche Änderung (Art. 79 I 1 GG)
 - Zustimmung des BR (Art. 79 II GG)
 - Qualifizierte Mehrheit von 2/3 der Mitglieder des BT und des BR (Art. 79 II GG)

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

(Bundes-)Rechtsverordnung

- Grundlage: Art. 80 GG; für Landes VO vgl. LV (siehe etwa Art. 57 VerfMV); auf Satzungen der Gemeinden ist Art. 80 GG nicht, auch nicht analog anwendbar
- Funktion: Entlastung des BT durch Delegation von Normsetzungsbefugnissen auf die Exekutive
- Unterschiede zur parlamentarischen Normsetzung:
 - Nachteile: Mitwirkung mehrerer Beteiligter, mehrere Lesungen im Gesetzgebungsverfahren, Publizität fehlen bei exekutiver Normsetzung durch VO
 - Vorteile: Möglichkeit zur Reaktion auf sich rasch wandelnde Verhältnisse („dynamischer Grundrechtsschutz“)
- Unterschied zur Verordnung gem. Art. 249 II EGV

Verfassungsmäßigkeit einer BundesrechtsVO

A) Verfassungsmäßigkeit des Delegationsgesetzes

I. Allgemeine Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen: Formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit des Delegationsgesetzes

II. Besondere Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen

1. Verstoß gegen das Rechtsstaats- und Demokratieprinzip (Delegationsverbot):

- „Ob“ des Delegationsgesetzes: Die (für die Verwirklichung von Grundrechten) wesentlichen Entscheidungen müssen im Parlamentsgesetz geregelt werden (Erste Stufe der Wesentlichkeitstheorie des BVerfG)

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

2. Voraussetzungen des Art. 80 I GG

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

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

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

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

B) Verfassungsmäßigkeit der VO als solche

I. Formelle Verfassungsmäßigkeit

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

II. Materielle Voraussetzungen

1. Vorliegen der materiellen Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage: VO muß nach Inhalt, Zweck und Ausmaß dem Delegationsgesetz entsprechen
2. Weitere Prüfung der materiellen Verfassungsmäßigkeit

Verteilung der Verwaltungskompetenzen

- Grundsatz: Gemäß der Grundregel des Art. 30 GG liegt die Wahrnehmung von Verwaltungskompetenzen bei den Ländern, soweit das GG nicht ein anderes vorsieht.
- Problem: Verteilung von Gesetzgebungskompetenzen für Bundesgesetze, die neben materiellen Regelungen auch organisations- und verfahrensrechtliche Regelungen enthalten:

- H.M.:
 - Gesetzgebungskompetenz für materielle Regelungen: Art. 70 ff. GG
 - Gesetzgebungskompetenz für organisations- und verfahrensrechtliche Regelungen: Art. 83 ff. GG (leges speciales)
- A.A.:
 - Gesetzgebungskompetenz für materielle Regelungen: Art. 70 ff. GG
 - Gesetzgebungskompetenz für organisations- und verfahrensrechtliche Regelungen: Annex zur Sachkompetenz

Fünf Verwaltungstypen nach GG

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

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

Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder als eigene Angelegenheit

- Grundregel des Art. 83 GG: Die Länder führen Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit das GG keinen speziellen Verwaltungstypus vorschreibt
- Art. 84 GG: Länder regeln Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, sofern nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des BR etwas anderes bestimmen

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

Bundesauftragsverwaltung

- Enumerative Aufzählung der Bundesauftragsverwaltung, z.B.:
 - Kernenergie (Art. 87c GG)
 - Bundesautobahnen und –fernstraßen (Art. 90 II GG)
 - Geldleistungsgesetze, sofern der Bund mindestens 50% der Kosten trägt (Art. 104a III 2 GG) – Wichtig!

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

Verfassungsmäßigkeit der Ausübung des Weisungsrechts in der Auftragsverwaltung

A) Ermächtigungsgrundlage Art. 85 III GG? Dann müßte ein Fall der Auftragsverwaltung i.S.d. Art. 85 GG vorliegen

B) Formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen

I. Zuständigkeit: Zuständig ist gemäß Art. 85 III 1 GG die zuständige oberste Bundesbehörde (BMin); Adressat der Weisung ist die zuständige oberste Landesbehörde (Art. 85 III 2 GG)

II. Verfahren: Aus dem (ungeschriebenen) Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens (Art. 20 I GG) folgt die Verpflichtung des Bundes, dem Land die Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben (BVerfGE 81, 310 [337 f.])

C) Materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen

I. Weisung muß hinreichend bestimmt sein (Gebot der Weisungsklarheit, vgl. BVerfGE 81, 310 [336 f.])

II. Rechts- und Fachaufsicht liegen beim Bund (Art. 85 IV 1 GG). Zu diesem Zweck kann der Bund Weisungen erteilen (Art. 85 III 1 GG). Hieraus ergibt sich folgende Zuständigkeitsverteilung:

- Die Wahrnehmungskompetenz liegt uneingeschränkt beim Land. Der Bund kann also die Verwaltungsentscheidung nicht selbst treffen.
- Die Sachkompetenz liegt (zunächst) beim Land, allerdings steht sie unter dem Vorbehalt ihrer Inanspruchnahme durch den Bund. Macht der Bund von seiner Sachkompetenz (durch Inanspruchnahme des Weisungsrechts) Gebrauch, können die Länder die (vermeintliche) inhaltliche Rechtswidrigkeit nicht (mehr) rügen.

- Sachkompetenz des Landes aus der grundrechtlichen Schutzpflicht (etwa für Leib und Leben, Art. 2 II 1 GG)?
Nein, Grundrechte binden nur bei der Wahrnehmung bestehender Kompetenzen, begründen jedoch nicht selbst Kompetenzen (BVerfGE 81, 310 [334])
- Einschränkung des Weisungsrechts aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit? Da sich die Länder nach Inanspruchnahme der Sachkompetenz durch den Bund nicht auf eine eigene Sachkompetenz berufen können, fehlt es an einer gegenläufigen Position, die im Rahmen der Verhältnismäßigkeit berücksichtigt werden könnte (vgl. im Ergebnis ebenso BVerfGE 81, 310 [338])
- Grenze des Weisungsrechts: Grobe Mißachtung der Gemeinwohlverträglichkeit durch den Bund (BVerfGE 81, 310 [334])

- Fazit: Nur gerade die Inanspruchnahme des Weisungsrechts (Verfahren, Bestimmtheit) kann Länderrechte verletzen. Ein inhaltliches Prüfungsrecht steht den Ländern hingegen nicht zu.

Bundesverwaltung

- Begriff der Bundesverwaltung (vgl. Art. 86 GG):
 - „Bundeseigene Verwaltung“: Verwaltung durch die Gebietskörperschaft „Bund“ und die rechtlich unselbständigen Verwaltungseinrichtungen des Bundes (z.B. Sondervermögen des Bundes) → unmittelbare Bundesverwaltung
 - „Bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten“: Verwaltung durch – vom Bund gegründete – (rechtlich selbständige) juristische Personen des öffentlichen Rechts (Körperschaften, Anstalten und auch Stiftungen) → mittelbare Bundesverwaltung

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

Bundesverwaltung

Obligatorische

Fakultative

Unmittelbare: Beispiele: Art. 87 I 1, 87b, 87d I 1 87e I 1, 87f II 2 GG → Keine Übertragung der Sachauf- gabe auf einen (gesonderten) Verwaltungs- träger (Aus- nahme: Art. 87d I 2 GG)	Mittelbare: Art. 87 II GG
---	---------------------------------

Unmittelbare: Art. 87 I 2 und 87 III 1, 2 GG	Mittelbare: Art. 87 III 1 GG
---	------------------------------------

Gemeinschaftsaufgaben

- Das Bundesstaatsprinzip (Art. 20 I GG) verlangt, daß Bund und Länder ihre Aufgaben getrennt und eigenverantwortlich wahrnehmen (Trennungsprinzip). Hieraus folgt das prinzipielle Verbot der Mischverwaltung.
- Mischverwaltung stellt eine bundesstaatliche Anomalie dar. Sie ist aber im GG teilweise vorgesehen und insoweit verfassungsrechtlich gerechtfertigt:
 - Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und Art. 91b GG
 - Art. 108 IV GG
- Die übrigen Erscheinungsformen der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Organisationseinheiten sind verfassungsrechtlich noch ungeklärt.

Ministerialfreier Raum

- Begriff: (Einzel-)Weisungsfreiheit der unmittelbaren und mittelbaren (Bundes- oder Landes-)Verwaltung.
- Problem: Kollision mit dem Prinzip demokratischer Legitimation, weil es der (Einzel-)Weisung bedarf, um jede Entscheidung auf den Willen des Volkes rückführen zu können.
- Verfassungsrechtliche Rechtfertigung:
 - Verfassungsunmittelbare:
 - Art. 114 II 1 GG (Bundesrechnungshof)
 - Art. 88 2 GG (Bundesbank)

- Verfassungsimmanente (Beispiele):
 - Rechtfertigung durch Grundrechte: Prüfstelle für jugendgefährdende Schriften und Medien aus Gründen der von Art. 5 I 2 GG geforderten Staatsfreiheit der Medien (vgl. BVerfGE 83, 130 [150])
 - Etc.

Grundsätze der Finanzverfassung

- Art. 104a GG regelt die Verteilung der Ausgabenlast zwischen Bund und den Ländern:
 - Art. 104a I GG: Grundsatz der Konnexität von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung („Die Ausgaben folgen den Aufgaben“ - Vollzugsprinzip). Problem: Erlaß von Leistungsgesetzen durch Bund auf Kosten der Länder und Kommunen:
 - Schutz zugunsten der Länder (Art. 104a III 3, Art. 106 IV GG; Kommunen sind hingegen schutzlos
 - Verfassungspolitische Diskussion: Ersetzung des Vollzugsprinzips durch das Verursachungsprinzip (Veranlassungsprinzip)?

- Ausnahmen vom Vollzugsprinzip:
 - Auftragsverwaltung (Art. 104a II GG)
 - Leistungsgesetze nach Art. 104a III GG
 - Die Ausnahmen der Art. 104a II und III GG gelten nur für die Zweck- oder Sachaufgaben (Ausgaben, die sich aus dem inhaltlichen Vollzug ergeben), nicht aber für die Verwaltungsaufgaben (Ausgaben für die Unterhaltung des Verwaltungsapparates)
- Art. 104a V GG: Haftung von Bund und Ländern für ordnungsgemäße Verwaltung:
 - Unmittelbare Anspruchsgrundlage
 - Beschränkung der Haftung auf vorsätzliche Pflichtverletzung (im einzelnen str.)

Gesetzgebungskompetenzen im Finanzwesen

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

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

Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben

Gesetzgebungskompetenz des Gesetzgebers zur Erhebung der Abgabe?

- Kompetenz gemäß Art. 105 GG? Ist die Abgabe eine Steuer i.S.d. Art. 105?:
 - Bezeichnung durch Gesetzgeber irrelevant, entscheidend ist allein ihr materieller Gehalt
 - Anknüpfung an die Legaldefinition des § 3 AO
- Annexkompetenz zur betreffenden Sachkompetenz (Art. 71, 73 bzw. Art. 74, 72 II GG), sofern Abgabe als Gebühr oder Beitrag (Vorzugslast) zu qualifizieren ist:

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

- Deshalb muß die Erhebung (parafiskalischer) Sonderabgaben eine Ausnahme bleiben. Sonderabgaben sind nur unter engen Voraussetzungen zulässig:
 - Voraussetzungen gelten für Sonderabgaben nach Bundes- und Landesrecht (vgl. BVerfGE 92, 91 [115]).
 - Voraussetzungen gelten für Sonderabgaben mit (primärer) Finanzierungsfunktion uneingeschränkt. Die Voraussetzungen für Sonderabgaben mit (primärer) Lenkungsfunktion sind hingegen noch nicht geklärt.
 - Vier Voraussetzungen für die Erhebung (nichtsteuerlicher, parafiskalischer) Sonderabgaben:
 - u Homogene Gruppe: Die Abgabepflichten müssen eine homogene, von der Allgemeinheit abgrenzbare Gruppe bilden.

- u Spezifische Sachnähe: Gruppe muß eine besondere Verantwortung für den Finanzierungszweck haben.
- u Gruppennützige Verwendung: Das Aufkommen aus der Sonderabgabe muß zugunsten der Gruppe verwendet werden.
- u Verfahrensrechtliches Erfordernis: Wegen des Ausnahmecharakters von Sonderabgaben muß das Gesetz eine Überprüfung der Erforderlichkeit der Abgabe in angemessener Zeit vorsehen.

Gerichtsbarkkeit (Dritte Gewalt)

- Art. 92 GG: Rechtsprechende Gewalt ist den Richtern anvertraut (Rechtsprechungsmonopol)
- Art. 97 GG:
 - Sachliche Unabhängigkeit: Rechtsprechung ist allein an das (Grund-)Gesetz gebunden (Art. 1 III, 20 III GG). Im übrigen ist die Rechtsprechung sachlich unabhängig.
 - Persönliche Unabhängigkeit: Insbesondere können Richter nicht abberufen werden.
 - Die Unabhängigkeitsgarantie des Art. 97 GG wirkt nicht nur gegenüber der ersten und zweiten Gewalt, sondern auch innerhalb der dritten Gewalt (BVerfG [3. Kammer des Zweiten Senats], NJW 1996, 2149).

Aufbau der Gerichtsbarkeit

- Art. 92 GG: Grundsätzlich obliegt die Gerichtsbarkeit den Ländern.
- Bundesgerichte:
 - BVerfG (Art. 93, 94 GG)
 - Oberste Gerichtshöfe des Bundes (Art. 95 I GG): BGH, BVerwG, BFH, BAG, BSG.
 - Gemeinsamer Senat (Art. 95 III GG) zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung.
 - Bundespatentgericht, Wehrstrafgerichte, Bundesdisziplinargerichte (vgl. Art. 96 GG)

Bundesverfassungsgericht

- Das BVerfG ist nicht nur höchstes Rechtsprechungsorgan, sondern zugleich auch ein Verfassungsorgan.
- Das BVerfG besteht aus zwei Senaten mit je acht Richtern, die je zu Hälfte vom BT und BR gewählt werden (Art. 94 I GG, §§ 6, 7 BVerfGG).
- Bei Stimmengleichheit kann ein Verstoß gegen das GG nicht festgestellt werden (§ 15 IV 3 BVerfGG)
- Entscheidungen des BVerfG entfalten Bindungswirkung (§ 31 I BVerfGG), in einigen Fällen erlangen sie sogar Gesetzeskraft (vgl. § 31 II BVerfGG).

- § 79 BVerfGG regelt das Spannungsverhältnis zwischen zwei rechtsstaatlichen Strukturprinzipien: der formellen Rechtssicherheit und der materiellen Gerechtigkeit.

Zuständigkeiten des BVerfG

- Enumerationsprinzip: Das BVerfG ist nur in den gesetzlich ausdrücklich bestimmten Fällen zuständig:
 - Art. 93 GG
 - In den übrigen Fällen nach dem GG (vgl. etwa Art. 41 II, 84 IV 2 GG)
 - Zusammenfassend: § 13 BVerfGG
- Wichtigste Verfahrensarten (für die praktische Fallbearbeitung):
 - Verfassungsbeschwerde
 - Organstreitverfahren
 - Bund-Länder-Streitverfahren
 - Abstraktes Normenkontrollverfahren
 - Konkretes Normenkontrollverfahren
 - [Einstweilige Anordnung (§ 32 BVerfGG)]

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

A) Zulässigkeit des Antrags

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

1. Antragsteller:

a) Oberste Bundesorgane (Verfassungsorgane: BPrä, BT, BR, BReg.

b) „Andere Beteiligte“, soweit durch GG, GeschOBT oder GeschOBR mit eigenen Rechten ausgestattet: BT-Prä, BT-Abgeordnete, Fraktionen und Parteien, soweit sie ihre verfassungsrechtlichen Rechte gegen ein Verfassungsorgan geltend machen (vgl. bereits Folien 62 f.).

2. Antragsgegner

a) Oberste Bundesorgane

b) „Andere Beteiligte“

II. Streitgegenstand (Art. 93 I Nr. 1 GG, § 64 I BVerfGG)

1. Verfassungsrechtliches Rechtsverhältnis: Verfassungsrechtliches und nicht bloß einfach-gesetzliches Rechtsverhältnis
2. Rechtserheblichkeit der Maßnahme: Z.B. Gesetzesbeschluß des BT

III. Antragsbefugnis (§ 64 I BVerfGG)

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

IV. Ordnungsmäßigkeit des Antrags und Frist (§§ 23 I, 64 II und 64 III B VerfGG)

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

V. Ergebnis

B) Begründetheit des Antrags: Der Antrag ist begründet, wenn ... (Antragsgegner) durch ... (Streitgegenstand) verfassungsrechtliche Rechte des ... (Antragstellers) verletzt hat.

Bund-Länder-Streitverfahren (Art. 93 I Nr. 3 GG, §§ 13 Nr.7, 23, 68ff. BVerfGG)

A) Zulässigkeit des Antrags

I. Parteifähigkeit (§ 68 BVerfGG)

Antragsteller und Antragsgegner:

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

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

1. Verfassungsrechtliches Rechtsverhältnis: Verfassungsrechtliches und nicht bloß einfach-gesetzliches Rechtsverhältnis

2. „Rechte und Pflichten“ des Bundes oder eines Landes:

- Kompetenzvorschriften des GG
- Ungeschriebene Verfassungsgrundsätze (z.B. Bundestreue)

III. Antragsbefugnis (§ 69 i.V.m. § 64 I BVerfGG)

1. Eigene verfassungsrechtliche Rechte: Im Gegensatz zum Organstreitverfahren ist für eine Prozeßstandschaft kein Raum.

2. Möglichkeit der Verletzung oder unmittelbare Gefährdung

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

1. Ordnungsmäßigkeit des Antrags kann grundsätzlich unterstellt werden

2. Frist: 6 Monate

V. Ergebnis

B) Begründetheit des Antrags: Der Antrag ist begründet, wenn ... (Antragsgegner) durch ... (Streitgegenstand) verfassungsrechtliche Rechte des ... (Antragstellers) verletzt hat.

Abstraktes Normenkontrollverfahren (Art. 93 I Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 23, 76 ff. BVerfGG)

A) Zulässigkeit des Antrags

I. Antragsberechtigte (§ 76 BVerfGG):

- Bundesregierung
- Landesregierung
- 1/3 der Mitglieder des Bundestages

II. Prüfungsgegenstand (§ 76 BVerfGG)

„Bundes- oder Landesrecht“:

- Verfassungsnormen
- (Förmliche) Gesetze
- Rechtsverordnungen, Satzungen

III. Prüfungsmaßstab

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

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

„Klarstellungsinteresse“ muß bestehen. Problem:

- Nach Art. 93 I Nr. 2 GG reichen konkrete „Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel“ aus
- Demgegenüber verlangt der Wortlaut des § 76 I BVerfGG mehr: für „nichtig hält“
- Verfassungskonforme Auslegung des § 76 I BVerfGG → Konkrete Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel reichen

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

Kann grundsätzlich unterstellt werden.

VI. Ergebnis

B) Begründetheit des Antrags

(Sofern es – wie im Regelfall – um die Vereinbarkeit von Bundes- oder Landesrecht mit dem GG geht): Der Antrag ist begründet, wenn §... (Prüfungsgegenstand) gegen das GG (Prüfungsmaßstab) verstößt.

Konkretes Normenkontrollverfahren (Art. 100 I GG, §§ 13 Nr. 11, 80 ff. BVerfGG)

A) Zulässigkeit der Vorlage

I. Gericht (Art. 100 I GG)

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

II. Prüfungsgegenstand (Art. 100 I GG)

„Gesetze“ ≈ Formelle und nachkonstitutionelle (Bundes- oder Landes-)Gesetze; diese Einschränkung folgt aus dem durch Art. 100 I GG bezweckten Schutz des parlamentarischen Gesetzgebers (Bundestag, Länderparlamente)

Ausnahmen:

- Vorkonstitutionelles formelles Gesetz ist Prüfungsgegenstand, wenn der parlamentarische Gesetzgeber sich mit der Norm befaßt und ihre Gültigkeit bestätigt, d.h. sie in seinen Willen aufgenommen hat.

- Satzungsvertretende formelle Gesetze“ nach dem BauGB sind wegen ihrer Funktionsgleichheit mit B-Plansatzungen kein geeigneter Prüfungsgegenstand (BVerfGE 70, 35 [57 f.]

III. Prüfungsmaßstab (Art. 100 I GG)

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

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

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

V. Entscheidungserheblichkeit

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

VI. Ergebnis

B) Begründetheit des Antrags

(Sofern es – wie im Regelfall – um die Vereinbarkeit eines formellen Bundes- oder Landesgesetzes mit dem GG geht): Die Vorlage ist begründet, wenn §... (Prüfungsgegenstand) gegen das GG (Prüfungsmaßstab) verstößt.