

Beispielfall 1

Der Bundestag hat ein Gesetz zur Regelung des Ladenschlusses verabschiedet. In diesem Gesetz wird der Ladenschluss einheitlich auf 20 Uhr festgelegt. Das Land L ist der Auffassung, der Bund habe gar keine Gesetzgebungskompetenz für dieses Gesetz. Zwar falle die Regelung des Ladenschlusses unter Art. 74 Nr. 11 und 12 GG, aber die einheitliche Regelung des Ladenschlusses sei doch gar nicht erforderlich im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG. Was kann das Land tun, um die Vereinbarkeit des Gesetzes mit dem Grundgesetz zu klären?

Problemschwerpunkte des Falles: Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 72, 74 Nr. 11 und 12 GG.

Beachte: Die Wahrnehmung einer konkurrierenden Kompetenz des Bundes setzt zusätzlich voraus, dass die Regelung „erforderlich“ ist im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG. Der Art. 72 Abs. 2 ist im Jahr 1994 neugefasst worden mit dem Ziel, die Wahrnehmung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund weitergehenden Schranken zu unterwerfen und außerdem eine volle Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht zu ermöglichen. Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Entscheidung vom 24.10.2002, NJW 2003, 41, 51 ff. = DVBl. 2003, 44, 46 ff. erste Schritte in diese Richtung unternommen. Die drei Alternativen des Art. 72 Abs. 2 (Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen, d.h. einheitlichen Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet (1. Alt.) oder zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse (2. und 3. Alt.) werden deutlich restriktiver ausgelegt (vgl. Degenhart Rdnr. 141-143)

Überprüfungsmöglichkeit durch das Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG (Unterfall der abstrakten Normenkontrolle, **beachte:** antragsbefugt sind auch die Landesparlamente)

Ergebnis: Der Bund verfügt wegen Art. 72 Abs. 2 GG an sich nicht über eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für eine Änderung des Ladenschlussgesetzes, wie sie im Sachverhalt geschildert ist. Aber beachte die Übergangsregelung in Art. 125a Abs. 2 GG: (Fortgeltung von Bundesrecht, welches nach Maßgabe der alten Fassung des Art. 74 Abs. 2 GG erlassen worden ist. Hieraus folgt auch das Recht des Bundes zur Änderung des Gesetzes, die aber nicht eine Neukonzeption beinhalten darf (BVerfGE 111, 10, 28 ff). Dies ist vorliegend auch nicht der Fall.

Beispielsfall 2

Der Bundestag verabschiedet ein neues Hochschulrahmengesetz. Dort wird u.a. die Erhebung von Studiengebühren bis zum Erwerb des ersten beruflichen Abschlusses verboten. Das Land L ist empört. Es möchte gerne Studiengebühren für seine Universitäten einführen. Es bringt vor, dass der Bund hier doch einen Schritt zu weit gegangen sei. Zwar besitze der Bund die Rahmenkompetenz für das Hochschulwesen nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG, aber bei dem Verbot der Studiengebühren handelt es sich um eine ins Detail gehende Regelung, die dem Bund nicht erlaubt sei. Hat das Land L recht?

Problemschwerpunkte des Falles: Voraussetzung der Wahrnehmung der Rahmenkompetenz gemäß Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG: Erforderlichkeit gemäß Art. 72 Abs. 2; ausnahmsweise Zulässigkeit einer unmittelbar geltenden Regelung, d.h. einer detaillierten Regelung, die keiner näheren Ausfüllung durch den Landesgesetzgeber bedarf. Voraussetzung ist hierfür, dass ein besonders starkes gesamtstaatliches Interesse an einer einheitlichen Regelung der betroffenen Einzelfrage gegeben ist.

Ergebnis: Der Bund verfügt nicht über eine Kompetenz, ein Verbot von Studiengebühren gesetzlich festzuschreiben. Eine bundeseinheitliche Regelung ist weder zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse, noch zur Wahrung der Wirtschaft- oder Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich. Die Änderungskompetenz des Bundesgesetzgebers gemäß Art. 125a Abs. 2 GG greift vorliegend nicht an, da die Regelung über Studiengebühren in das HRG neu eingefügt worden ist (BVerfGE 112, 226). Zur Zulässigkeit von Detailregelungen im Rahmen von Art. 75 GG vgl. BVerfGE 111, 226 – Juniorprofessur).

Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht im verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG (vgl. auch § 76 Abs. 2 Hs. 2 BVerfGG).

Beispielsfall 3

Die Bundesregierung möchte einen bundesweit tätigen Fernsehsender gründen, das Deutschland-Fernsehen. Sie bringt einen entsprechenden Gesetzentwurf in den Bundestag ein. Zur Begründung seiner Gesetzgebungszuständigkeit führt der Bund führt erstens an, dass er gemäß Art. 73 Nr. 7 über die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Telekommunikation verfüge. Jedenfalls aber stehe die Veranstaltung von Rundfunksendungen in engem Sachzusammenhang mit dem Bereich der Telekommunikation. Die Länder haben erhebliche Bedenken gegen das Gesetz. Sie bezweifeln, ob der Bund überhaupt zuständig ist. Der Ministerpräsident des Landes L wendet sich an Sie und bittet Sie um eine Stellungnahme. Schließlich besuchten Sie ja im Moment die Vorlesung in Staatsrecht I und müssten das also wissen.

Problemschwerpunkte: Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen des Bundes, da eine geschriebene Kompetenz nicht gegeben ist (Art. 73 Nr. 7 GG ist nicht einschlägig, da dieser Kompetenztitel nur den technischen Aspekt der Übertragung von Rundfunk, nicht aber die Veranstaltung von Rundfunk selbst erfasst. Eine Kompetenz des Bundes aus der Natur der Sache scheidet aus, da die Schaffung eines deutschlandweit tätigen Rundfunksenders nicht begriffsnotwendig dem Bund zuzuweisen ist (BVerfGE 12, 205, 250 ff. Auch eine Kompetenz kraft Sachzusammenhanges besteht nicht, da der technische Bereich der Telekommunikation ohne weiteres getrennt vom Programmbereich geregelt werden kann (vgl. dazu die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts E 12, 205, 237 f.).

Beispielfall 4

Für das Atomkraftwerk A in dem Land L stehen seit längerem zwei Teilgenehmigungen aus. Der Minister des Landes L weigert sich diese zu erteilen, da noch weitere Gutachten eingeholt werden müssten. Der Bundesumweltminister meint hingegen, dass aufgrund der bereits vorliegenden Gutachten eine Genehmigung ausgesprochen werden kann. Er weist den Minister des Landes L in Form einer „bundesaufsichtlichen“ Weisung an, die Nachrüstungsmaßnahmen für das Atomkraftwerk A sofort zu genehmigen. Der Minister des Landes L ist erbost, weil er seinen Standpunkt dem Bundesumweltminister nicht einmal in einer Anhörung erläutern konnte. Er hält die Weisung für verfassungswidrig.

Welche prozessuale Möglichkeit hat das Land L, sich gegen die Weisung des Bundes zu wehren? Erörtern Sie die Zulässigkeit eines solchen Vorgehens.

Wäre die Klage des Landes begründet?

Zulässigkeit des Bund-Länder-Streits nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG, §§ 13 Nr. 7, 68 ff. BVerfGG

1. Zuständigkeit

Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG, §§ 13 Nr. 7, 68 ff. BVerfGG ist das BVerfGG bei Meinungsverschiedenheiten über Rechte und Pflichten des Bundes und der Länder zuständig.

2. Antragsteller und Antragsgegner

Antragssteller kann die Bundesregierung für den Bund und eine Landesregierung für ein Land sein, § 68 BVerfGG

3. Streitgegenstand

Zulässiger Streitgegenstand sind nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG Meinungsverschiedenheiten über Rechte und Pflichten des Bundes und der Länder. In § 69 i.V.m. 64 Abs. 1 BVerfGG ist das Erfordernis enger gefasst, indem verlangt wird, dass es um eine konkrete, rechtserhebliche Maßnahme gestritten wird. Rechtserheblich ist eine Maßnahme, wenn sie geeignet ist, in den Rechtskreis eines der Beteiligten einzugreifen. Der Streit um das Weisungsrecht aus Art. 85 GG und das Gebot bundesfreundlichen Verhaltens stellt eine konkrete rechtserhebliche Maßnahme dar, so dass in jedem Falle ein zulässiger Streitgegenstand vorliegt.

4. Antragsbefugnis

Der Antragssteller muss geltend machen, dass er durch die Maßnahme des Antragsgegners in eigenen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten aus dem Bundesstaatsverhältnis verletzt oder unmittelbar gefährdet ist, §§ 69 i.V.m. 64 BVerfGG. Vorliegend wird um die Weisung (Art. 85 GG) und um die Anhörungspflicht (Gebot bundesstaatlichen Verhaltens) gestritten. Es handelt sich um Rechte und Pflichten aus dem Bundesstaatsverhältnis, die unmittelbar durch die Weisung gefährdet sind.

5. Form und Frist

Der Antrag ist unter Bezeichnung der verletzten Norm des GG schriftlich zu begründen, §§ 23 i.V.m. 69, 64 Abs. 2 BVerfGG.

Das Land L muss spätestens 6 Monate nachdem die Weisung ergangen ist Klage erheben, §§ 69 i.V.m. 64 Abs. 3 BVerfGG.

Begründetheit:

Rechtsgrundlage: Art. 85 Abs. 3 i.V.m. 87 c GG

Der Antrag ist begründet, wenn die Erteilung der Weisung durch die Bundesregierung die Landesregierung des Landes L in ihren Rechten aus Art. 85 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. 87 c GG verletzt hat.

Formelle Verfassungsmäßigkeit:

- Zuständigkeit des Bundesministers hier gegeben
- Im Grundgesetz gibt es keine Bestimmungen zu Verfahrensvorschriften. Allerdings gilt auch hier das Gebot bundesfreundlichen Verhaltens, woraus sich eine Anhörungspflicht ergibt. Dieser wurde vorliegend nicht entsprochen.

Materielle Verfassungsmäßigkeit:

Das Land kann durch eine Weisung des Bundes nur dann nach Art. 85 Abs. 3 GG in seinen Rechten verletzt sein, wenn gerade die Inanspruchnahme der Weisungsbefugnis nach Maßgabe von Art. 85 GG gegen das GG verstößt.

- Inhaltlich kann die Weisung alle Fragen umfassen, die das Land im Rahmen seiner Verwaltungstätigkeit nach Art. 85 GG wahrnimmt.

- Allein die Rechtswidrigkeit (des Inhalts der Weisung) macht die Weisung selbst aber noch nicht verfassungswidrig. Denn die Weisungsbefugnis umfasst als Sachkompetenz des Bundes auch das Recht des Bundes, rechtliche Streitfragen für das Land verbindlich zu entscheiden. Nur in Fällen eines groben Verfassungsverstoßes, der die Grenze des Verantwortbaren überschreitet, wirkt sich dies auch auf die Rechtmäßigkeit der Weisung selbst aus.

Maßgeblich für die Frage, ob eine Weisung rechtmäßig ist und daher vom Land befolgt werden muss, sind daher die in Art. 85 GG selbst vorgesehenen Voraussetzungen. Insoweit sind insbesondere die Grundsätze der Weisungsklarheit und der Bundestreue zu nennen.

Ergebnis: Der Bund hat seine Weisungsbefugnis in verfassungswidriger Weise (Verstoß gegen den Grundsatz der Bundestreue) ausgeübt, da er das Land L nicht vor Erteilung der Weisung angehört hat. Dadurch hat er die Rechte des Landes L aus dem Bundesstaatsverhältnis verletzt. Das Bundesverfassungsgericht wird eine entsprechende Feststellung treffen (Verletzung der Art. 85 Abs. 3 Satz 1, 87 c GG i.V.m. dem Grundsatz der Bundestreue).

Beispielsfall 5

Der Bundesgesetzgeber schafft eine Regelung, die ganz allgemein Deutschkurse für Ausländer verpflichtend vorsieht. Die Ausländer, die sich weigern, teilzunehmen, sollen mit Sanktionen belegt werden. Die nähere Ausgestaltung der Regelung (Anzahl der Deutschstunden, Adressat der Regelung, Prüfung etc., Art. der Sanktion) durch Rechtsverordnung wird dem Bundesminister des Inneren übertragen. Ist das Gesetz verfassungsgemäß?

Problemschwerpunkte: Bestimmtheit einer Verordnungsermächtigung gemäß Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG; Gesetzesvorbehalt kraft Grundrechtswesentlichkeit

Fortsetzung: Der Bundesinnenminister erlässt eine entsprechende Verordnung. Dort wird u.a. festgelegt, dass alle Ausländer unabhängig von bestehenden Deutschkenntnissen, an den Deutschkursen teilnehmen müssen. Ausländern, die sich weigern, an den Deutschkursen teilzunehmen, soll ohne jede Ausnahme die Aufenthaltserlaubnis entzogen werden.

Verordnung ist verfassungswidrig, da sie auf einer verfassungswidrigen, weil zu unbestimmten Ermächtigungsgrundlage beruht.

Außerdem verstößt die Verordnung ihrerseits gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, da sie in ungeeigneter und unangemessener Weise in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) von Ausländern eingreift, die bereits über hinreichende Deutschkenntnisse verfügen. Auch die pauschale Regelung zur Entziehung der Aufenthaltserlaubnis ohne die Möglichkeit zur Berücksichtigung von Härtefällen dürfte unverhältnismäßig sein.

Beispielsfall 6

Die Gemeinde G möchte per Satzung eine Zweitwohnungssteuer erheben. Hierfür gibt es in dem einschlägigen Kommunalabgabengesetz keine Regelung. G beruft sich auf ihre aus dem Selbstverwaltungsrecht fließende Satzungshoheit. Zu Recht?

Problemschwerpunkte: Rechtsetzung durch Selbstverwaltungskörperschaften, hier der Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG); Begrenzung autonomer Satzungsbefugnisse durch das Rechtsstaatsprinzip und das Demokratiegebot und zwar durch die grundrechtliche Relevanz der Regelung für die Betroffenen und ihre Bedeutung für die Allgemeinheit. Hier: Erhebung einer Abgabe stellt einen Grundrechtseingriff dar, der einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bedarf. Der Erlass einer Satzung reicht hierfür nicht aus. Die Satzung ist dementsprechend nichtig.

Beispielsfall 7

Die Bundesregierung möchte die Herstellung gentechnisch veränderter Lebensmittel regulieren. Bedarf es hierzu einer gesetzlichen Grundlage?

Problemschwerpunkt: Reichweite des Wesentlichkeitsvorbehalts: Rechtsstaats- und Demokratieprinzip verpflichten den Gesetzgeber, in grundlegenden Bereichen, zumal dann, wenn Grundrechte betroffen sind, die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen. Dies gilt ganz unabhängig vom Vorliegen eines einzelnen Grundrechtseingriffes. Der Wesentlichkeitsvorbehalt gilt für das grundrechtlich geprägte Verhältnis Bürger-Staat. Die Herstellung und der Verbrauch gentechnisch veränderter Lebensmittel birgt Gesundheitsrisiken für den Verbraucher in sich. Der Gesetzgeber, den eine Schutzpflicht für die Gesundheit der Bürger aus Art. 2 Abs. 2 GG trifft, muss selbst entscheiden, ob derartige – auch hoch umstrittene – Risiken eingegangen werden sollen und wie mit ihnen umzugehen ist.

Beachte: Folgende Stufen parlamentarischer Mitwirkung sind also zu unterscheiden:

- Für Eingriffe und grundrechtswesentliche Fragen: Gesetz
- Für sonstige wesentliche Fragen: schlichte Mitwirkung des Parlaments (z. Bsp. Auslandseinsatz der Bundeswehr, BVerfGE 90, 286)

Beispielsfall 8

Im Gesetz über den Atomausstieg wird verfügt, dass die bestehenden Kernkraftwerke nur noch eine bestimmte Anzahl von Jahren laufen dürfen. Die Kernkraftwerksbetreiber sind empört. Sie tragen vor, dass das Abschalten der Kernkraftwerke allein in Deutschland keinen Sinn mache, da die Kernkraftwerke im Ausland, die zum Teil deutlich unsicherer seien, doch weiterlaufen würden. Ist das Argument stichhaltig?

Verhältnismäßigkeit eines Grundrechtseingriffs, hier in das Eigentumsrecht in Art. 14 GG – Geeignetheit der Regelung: Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers.

Beispielfall 9

Der Gesetzgeber schafft ein Gesetz, in dem festgelegt wird, dass alle Ausländer mit schwachen Deutschkenntnissen über ein halbes Jahr hindurch an fünf Tagen in der Woche jeweils für 8 Stunden einen Deutschkurs besuchen müssen. Ist die Regelung verfassungsgemäß?

Problemschwerpunkt: Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 6 Abs. 1 GG;
Angemessenheit einer Regelung (Zweck-Mittel-Relation)

Beispielsfall 10

Die rechtsradikale Partei P möchte am Holocaustgedenktag in Berlin am Brandenburger Tor demonstrieren. Geplant ist eine Abschlusskundgebung, in der insbesondere an die „Errungenschaften“ des Dritten Reiches erinnert werden soll. Anzeichen für Straftaten, etwa nach § 130 StGB (Volksverhetzung) bestehen nicht. Die zuständige Behörde verbietet die Versammlung ohne Wenn und Aber. Als Verbotgrund führt sie an, dass es unerträglich sei, dass gerade am Holocaustgedenktag eine derartige Demonstration statt finde. Handelt die Behörde rechtmäßig?

Verhältnismäßigkeit des Grundrechtseingriffs? Hier: Erforderlichkeit: Möglichkeit einer Auflage hinsichtlich des Termins der Demonstration

Beispielfall 11

An einem kalten Dezembertag findet in Göttingen eine Demonstration der rechtsradikalen Partei P statt. An der Abschlusskundgebung in der Göttinger Innenstadt nehmen etwa 1000 Menschen teil. Am Rande der Demonstration kommt es vereinzelt zu leichten Krawallen, die durch einige wenige Demonstrationsteilnehmer ausgelöst werden. Die Polizei löst die Demonstration sofort im Ganzen auf. Zu Recht?

Problemschwerpunkt: Verhältnismäßigkeit des Grundrechtseingriffs. Hier: Angemessenheit (Verhältnismäßigkeit i.e.S.)