

Staatsorganisationsrecht

Staatliche Organisation und verfassungsrechtliche Verfahren

Grundlagen verstehen.
Fälle im Gutachtenstil lösen.

12 Module. 12 Fälle mit Lösungen. 60 Wiederholungsfragen.

Vom Grundgesetz und den Staatsstrukturprinzipien über Verfassungsorgane und Gesetzgebung bis zum Organstreit und zur Normenkontrolle.

Für den Einstieg in das Jurastudium

DEIN LERNWEG

Inhalt

Die Module bauen aufeinander auf. Titel und Seitenzahlen sind anklickbar.

01	Grundgesetz und Fallmethode	4
02	Die Staatsstrukturprinzipien	10
03	Der Rechtsstaat	16
04	Wahlen und politische Parteien	22
05	Bundestag und Abgeordnete	28
06	Der Bundesrat	35
07	Bundesregierung und Bundespräsident	41
08	Gesetzgebungskompetenzen	48
09	Gesetzgebung und Verfassungsänderung	54
10	Bundesverfassungsgericht und Verfahrenswahl	61
11	Der Organstreit	68
12	Die abstrakte Normenkontrolle	74

Dieser eigenständige Grundlagenkurs ist kostenlos. Die Reihenfolge und Semesterzuordnung deiner Lehrveranstaltung können abweichen. Grundrechte und Verfassungsbeschwerde behandelt unser gesonderter Grundrechte-Kurs.

VERSTEHEN UND ANWENDEN

So nutzt du das Skript

Lies mit geöffnetem Gesetz und löse die Fälle zuerst ohne die Lösung.

1. Verstehen: Lies einen Themenabschnitt und schlage die genannten Vorschriften nach. Die verlinkten Normen führen zum Gesetzestext.

2. Anwenden: Notiere Beteiligte, Fragestellung, maßgebliche Normen und Lösungsskizze. Formuliere problematische Punkte im Gutachtenstil.

3. Wiederholen: Decke die Antworten der Lernfragen ab. Prüfe später erneut, ob du die Begründung selbst erklären kannst.

Dein Fallverzeichnis

Fall 01: Unterricht per Bundesverordnung	7
Fall 02: Bundestag für zwanzig Jahre	13
Fall 03: Rückzahlung abgeschlossener Förderung	19
Fall 04: Die namentliche Stimmabgabe	25
Fall 05: Das unterschriebene Abstimmungsversprechen	32
Fall 06: Ein Land sagt Ja und Nein	38
Fall 07: Misstrauen ohne Nachfolger	45
Fall 08: Das zusätzliche Landesvertragsrecht	51
Fall 09: Die Abschaffung der Länder	58
Fall 10: Das Gericht ist nur unsicher	65
Fall 11: Die unbeantwortete Kontrollfrage	71
Fall 12: Zu wenige für den Antrag	78

Lerne die zentralen Definitionen und wende sie am Fall an. Markierungen und Randnotizen im Gesetz nur, wenn deine Prüfungsordnung und die Hilfsmittelregeln der konkreten Prüfung sie erlauben; andernfalls notiere separat. Vertiefungsfragen sind als solche eingeordnet.

MODUL 01 / GRUNDGESETZ UND FALLMETHODE

Was ordnet eine Verfassung?

Staatliche Macht braucht Zuständigkeiten und Grenzen

Die Bundesregierung möchte ein neues Bundesgesetz auf den Weg bringen. Ein Bundesland widerspricht: Der Bund dürfe dieses Thema gar nicht regeln. Die erste Frage lautet nicht, ob das politische Vorhaben vernünftig ist, sondern welches Organ welche Befugnis besitzt. Genau darum geht es im Staatsorganisationsrecht.

Verfassung und einfaches Recht

Das **Grundgesetz (GG)** ist die Verfassung des Bundes. Es bestimmt die grundlegende Staatsordnung und bindet staatliche Gewalt. Ein **formelles Gesetz** wird vom zuständigen Gesetzgeber im vorgesehenen Gesetzgebungsverfahren erlassen. Es kann zugleich materielle, also allgemein verbindliche Regelungen enthalten. Eine Rechtsverordnung enthält ebenfalls Rechtsnormen, wird jedoch von der Exekutive aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung erlassen (Art. 80 GG).

Das Grundgesetz steht im innerstaatlichen Normgefüge über einfachem Bundes- und Landesrecht. Art. 31 GG regelt den Vorrang von Bundesrecht gegenüber entgegenstehendem Landesrecht. Er gibt dem Bund aber keine zusätzliche Gesetzgebungskompetenz: Bundesrecht muss zunächst wirksam und kompetenzgemäß entstanden sein.

Die richtige Norm suchen

Art. 20 GG nennt zentrale Strukturentscheidungen. Art. 38 ff. betreffen den Bundestag, Art. 50 ff. den Bundesrat, Art. 62 ff. die Bundesregierung und Art. 70 ff. die Gesetzgebung. Art. 93 GG betrifft die Stellung und Organisation des Bundesverfassungsgerichts; Art. 94 GG enthält seine wesentlichen Zuständigkeiten.

Gesetzesaufgabe: Schlage Art. 20, 38, 50, 70 und 94 GG auf. Notiere zu jeder Vorschrift eine Frage, die sie beantwortet. Markierungen und Randnotizen nur, soweit deine Prüfungsordnung sie erlaubt.

MODUL 01 / GRUNDGESETZ UND FALLMETHODE

Organ, Person und Zuständigkeit

Wer handelt rechtlich für den Staat?

Staat und Verfassungsorgan

Der Staat ist ein rechtlich organisierter Herrschaftsverband mit Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt. **Verfassungsorgane** sind Einrichtungen, deren Stellung und wesentliche Aufgaben durch die Verfassung bestimmt werden. Der Bundestag ist ein Organ; die einzelne Abgeordnete ist dessen Mitglied. Die Bundesregierung ist ein anderes Organ als der Bundeskanzler innerhalb dieser Regierung.

Eine **Kompetenz** ist eine rechtlich zugewiesene Zuständigkeit. Unterscheide die Zuständigkeit des Bundes gegenüber den Ländern und die Zuständigkeit eines bestimmten Organs innerhalb des Bundes. Dass der Bund ein Gesetz erlassen darf, bedeutet beispielsweise nicht, dass die Bundesregierung es allein verabschieden dürfte.

Organhandeln und politischer Wille

Eine Koalition ist ein politischer Zusammenschluss, kein eigenständiges Verfassungsorgan. Eine Partei ist nicht mit ihrer Bundestagsfraktion gleichzusetzen. Die Wahl eines Parteivorsitzenden begründet kein Regierungsamt. Für die rechtliche Einordnung zählen Funktion, Rechtsgrundlage und das tatsächlich handelnde Organ.

Drei Fragen zur Verfassungsmäßigkeit

Bei einem Gesetz untersuchst du regelmäßig **Kompetenz, Verfahren und Form** als formelle Verfassungsmäßigkeit. Danach folgt die materielle Verfassungsmäßigkeit: Ist der Inhalt mit den einschlägigen Verfassungsmaßstäben vereinbar? Die erforderlichen Mehrheiten können je nach Gegenstand verschieden sein.

Zuordnung vor Wertung: Notiere Handelnden, Handlung, behauptete Befugnis und mögliche Grenze. Ein politisch überzeugendes Ziel ersetzt keine Zuständigkeit.

MODUL 01 / GRUNDGESETZ UND FALLMETHODE

So entsteht ein Gutachten

Maßstab und konkrete Tatsachen verbinden

Vier Schritte für jeden problematischen Punkt

Der **Obersatz** benennt die Rechtsfrage. Der **rechtliche Maßstab** erklärt die Voraussetzung anhand der Norm und nötigenfalls einer Definition. Die **Subsumtion** ordnet die konkreten Tatsachen dem Maßstab zu. Das **Ergebnis** beantwortet den Obersatz. Unproblematische Punkte dürfen kurz bleiben; streitige Punkte brauchen Gründe.

Beispiel: Der Bund müsste für das Schulunterrichtsgesetz zuständig sein. Nach Art. 70 Abs. 1 GG liegt die Gesetzgebung grundsätzlich bei den Ländern, soweit das Grundgesetz dem Bund keine Kompetenz verleiht. Das Gesetz regelt ausschließlich die Unterrichtsfächer allgemeiner Schulen; ein einschlägiger Bundeskompetenztitel ist nicht ersichtlich. Daher fehlt dem Bund die Gesetzgebungskompetenz.

Sachprüfung und gerichtliches Verfahren

Fragt die Aufgabe nach der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes, prüfst du dessen Voraussetzungen. Fragt sie nach den Erfolgsaussichten eines Antrags beim Bundesverfassungsgericht, benötigst du zusätzlich die **Zulässigkeit**: Darf das Gericht über diesen Antrag sachlich entscheiden? In der **Begründetheit** folgt die sachliche Prüfung nach dem jeweiligen Verfahren.

Verfassungsnormen auslegen

Beginne beim Wortlaut, betrachte den systematischen Zusammenhang, berücksichtige die Entstehungsgeschichte und den Zweck. Diese Auslegungsmethoden sind Argumentationshilfen, keine vier automatisch gleich langen Abschnitte. Eine erwünschte politische Wirkung erlaubt es nicht, den Verfassungstext zu überspringen.

Schreibübung: Ersetze „Der Bund darf das nicht“ durch Obersatz, Kompetenzregel, Einordnung des Regelungsgegenstands und Ergebnis. Benenne anschließend, welche zusätzliche Frage ein gerichtlicher Antrag aufwirft.

MODUL 01 / GRUNDGESETZ UND FALLMETHODE

Fall 01: Unterricht per Bundesverordnung

Erst selbst lösen

Die Bundesregierung erlässt ohne vorheriges Gesetz eine Verordnung: Alle allgemeinbildenden Schulen sollen ab dem kommenden Schuljahr ein neues Pflichtfach „Digitale Alltagskunde“ unterrichten. Sie erklärt, einheitliche Bildung sei wirtschaftlich wichtig; außerdem habe der Bund mehr Geld als die Länder. Eine gesetzliche Ermächtigung für diese Verordnung besteht nicht. Ein besonderer Bundeskompetenztitel für die Festlegung allgemeiner Schulfächer ist nicht einschlägig.

Aufgaben

1. Ordne handelndes Organ und Handlungsform ein.
2. Prüfe die Gesetzgebungskompetenz und die Voraussetzungen für eine Rechtsverordnung.
3. Ändert sich das Ergebnis, wenn die gleiche Regelung im übrigen ordnungsgemäßen Gesetzgebungsverfahren als Bundesgesetz erlassen wird?

Deine Lösungsskizze

Trenne zwei Probleme: Wer dürfte den Gegenstand gesetzlich regeln, und auf welcher Grundlage darf die Exekutive eine Verordnung erlassen? Untersuche Art. 70 Abs. 1 und Art. 80 Abs. 1 GG. Weitere Voraussetzungen einer Verordnung sind hier nicht zu vertiefen.

Arbeitsauftrag: Formuliere für jedes Problem einen eigenen Obersatz. Begründe die Abwandlung mit einem Satz zur Handlungsform und einem Satz zur Kompetenz.

MODUL 01 / GRUNDGESETZ UND FALLMETHODE

Lösung 01: Zwei selbstständige Fehler

Politisches Ziel und rechtliche Befugnis unterscheiden

I. Einordnung

Die Bundesregierung handelt als Verfassungsorgan der Exekutive. Die Regelung soll als Rechtsverordnung allgemein verbindlich gelten. Sie ist kein vom Bundestag beschlossenes formelles Gesetz. Dass sie viele Schulen betrifft, ändert die Urheberschaft nicht.

II. Gesetzgebungskompetenz

Eine bundesrechtliche Regelung setzt eine Bundeskompetenz voraus. Nach Art. 70 Abs. 1 GG sind die Länder zuständig, soweit das Grundgesetz dem Bund keine Gesetzgebungsbefugnis verleiht. Der Gegenstand betrifft die Unterrichtsfächer allgemeiner Schulen. Ein einschlägiger Bundeskompetenztitel fehlt laut Sachverhalt. Wirtschaftliche Bedeutung und finanzielle Stärke schaffen keine ungeschriebene allgemeine Bildungskompetenz. Der Gegenstand fällt hier in die Zuständigkeit der Länder.

III. Verordnungsermächtigung

Art. 80 Abs. 1 GG verlangt für eine Rechtsverordnung eine gesetzliche Ermächtigung. Deren Inhalt, Zweck und Ausmaß müssen im Gesetz bestimmt werden. Hier existiert nicht einmal eine Ermächtigungsnorm. Die Verordnung ist daher auch aus diesem selbstständigen Grund unzulässig. Ein zuständiger Verordnungsgeber darf nicht aus eigener politischer Initiative beliebige Rechtsetzungsbefugnisse beanspruchen.

IV. Abwandlung

Wird die Regelung im übrigen ordnungsgemäßen Gesetzgebungsverfahren als formelles Bundesgesetz erlassen, wird keine Verordnungsermächtigung benötigt. Der Bundeskompetenztitel fehlt jedoch weiterhin. Das Bundesgesetz wäre deshalb formell verfassungswidrig. Die Änderung der Handlungsform beseitigt nur das zweite Problem.

Methodischer Gewinn: Kompetenz und Handlungsform sind getrennte Voraussetzungen. Ein rechtmäßiger Verfahrensschritt heilt keinen fehlenden Kompetenzgrund.

MODUL 01 / GRUNDGESETZ UND FALLMETHODE

Wiederholen 01

Fünf Fragen zur verfassungsrechtlichen Methode

Was ist eine Kompetenz?

Eine rechtlich zugewiesene Zuständigkeit. Bundes- und Landeszuständigkeit sowie die Zuständigkeit einzelner Bundesorgane sind zu unterscheiden.

Was unterscheidet formelles Gesetz und Rechtsverordnung?

Das formelle Gesetz wird vom Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren erlassen. Die Rechtsverordnung wird von der Exekutive aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung erlassen.

Welche Hauptpunkte gehören zur formellen Verfassungsmäßigkeit?

Kompetenz, Verfahren und Form. Der passende Prüfungsumfang richtet sich nach der untersuchten Handlung.

Welche Funktion hat die Subsumtion?

Sie erklärt anhand konkreter Tatsachen, weshalb eine rechtliche Voraussetzung erfüllt ist oder fehlt. Normzitat und Ergebnis allein genügen nicht.

Was unterscheidet Zulässigkeit und Begründetheit?

Die Zulässigkeit betrifft die Voraussetzungen einer sachlichen gerichtlichen Entscheidung. Die Begründetheit beantwortet die Rechtsfrage nach dem Maßstab des jeweiligen Verfahrens.

Schreibübung

Erkläre, warum Art. 31 GG keine zusätzliche Bundeskompetenz begründet. Veranschauliche dies mit dem Schulunterrichtsgesetz aus dem Fall.

MODUL 02 / DIE STAATSTRUKTURPRINZIPIEN

Fünf Entscheidungen über den Staat

Art. 20 GG als Ausgangspunkt

Republik und Demokratie

Das **Republikprinzip** schließt die Monarchie als Staatsform aus. Das Staatsoberhaupt gelangt nicht kraft erblichen Herrschaftsrechts ins Amt. Das Demokratieprinzip verlangt die Rückführung staatlicher Herrschaft auf das Volk: Art. 20 Abs. 2 GG ordnet die Ausübung der Staatsgewalt durch Wahlen und Abstimmungen sowie besondere Organe an.

Demokratie bedeutet mehr als eine beliebige Mehrheitsentscheidung. Dazu gehören freie politische Willensbildung, regelmäßige Wahlen, politische Gleichheit und die Chance auf einen Machtwechsel. Die Mehrheit bleibt an die Verfassung gebunden. Minderheiten müssen oppositionell arbeiten können; sie erhalten aber nicht automatisch ein Vetorecht gegen jede Entscheidung.

Bundesstaat und Sozialstaat

Der **Bundesstaat** verbindet einen Gesamtstaat mit Gliedstaaten, die eigene Staatsgewalt besitzen. Die Länder sind keine bloßen Verwaltungsbezirke. Das Grundgesetz verteilt Aufgaben und bindet die Länder an die verfassungsrechtliche Ordnung. Art. 28 Abs. 1 GG sichert strukturelle Gemeinsamkeiten, ohne identische Landesverfassungen vorzuschreiben.

Das **Sozialstaatsprinzip** verpflichtet den Staat zu sozialer Sicherung und einem Ausgleich sozialer Gegensätze. Der Gesetzgeber besitzt einen beträchtlichen Gestaltungsspielraum. Aus dem Prinzip allein lässt sich regelmäßig weder ein bestimmter Geldbetrag noch die unveränderte Fortführung eines einzelnen Sozialprogramms ableiten.

Gesetzesaufgabe: Lies Art. 20 Abs. 1-3 und Art. 28 Abs. 1 GG. Ordne den Begriffen Republik, Demokratie, Bundesstaat, Sozialstaat und Rechtsstaat die passenden Textstellen zu.

MODUL 02 / DIE STAATSTRUKTURPRINZIPIEN

Herrschaft braucht Legitimation

Wahl, Verantwortlichkeit und demokratische Rückbindung

Demokratische Legitimation

Legitimation erklärt, weshalb ein staatlicher Entscheidungsträger verbindlich handeln darf. Die personelle Legitimation führt die Amtsbesetzung auf demokratisch legitimierte Organe zurück. Die sachlich-inhaltliche Legitimation folgt insbesondere aus gesetzlichen Vorgaben, Verantwortlichkeit und Kontrolle. Nicht jeder Amtsträger muss unmittelbar vom Volk gewählt werden.

Eine Bundesbehörde kann demokratisch legitimiert sein, obwohl ihre Beschäftigten nicht auf Stimmzetteln stehen. Die Verantwortung der Bundesregierung gegenüber dem Parlament und die Bindung an parlamentarische Gesetze vermitteln demokratische Rückbindung. Bei verselbstständigten Entscheidungsgremien ist genauer zu prüfen, welche Entscheidungen sie treffen und welches Legitimationsniveau insgesamt erreicht wird.

Repräsentative Demokratie

Der Bundestag repräsentiert das Volk. Abgeordnete sind nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG Vertreter des ganzen Volkes, nicht nur ihrer Partei oder ihres Wahlkreises. Art. 20 Abs. 2 GG erwähnt Abstimmungen; daraus folgt aber kein allgemeines bundesweites Volksentscheidungsverfahren für jedes Bundesgesetz. Dafür bedarf es einer passenden verfassungsrechtlichen Grundlage.

Mehrheitsentscheidung und Öffentlichkeit

Mehrheiten ermöglichen Entscheidungen, öffentliche Beratung macht Verantwortlichkeit sichtbar. Öffentlichkeit ist deshalb eine demokratische Funktion und kein bloßes organisatorisches Detail. Ausnahmen können bestehen; eine unbefristete vollständige Geheimhaltung parlamentarischer Gesetzgebung würde den demokratischen Prozess erheblich beeinträchtigen.

Merksatz: Demokratische Legitimation verlangt Rückbindung und Verantwortlichkeit. Eine direkte Volkswahl ist eine wichtige, aber nicht die einzige Legitimationsform.

MODUL 02 / DIE STAATSTRUKTURPRINZIPIEN

Strukturentscheidungen wirken zusammen

Grenzen des Gesetzgebers erkennen

Rechtsstaat und Staatsziel

Der Rechtsstaat bindet Macht an Recht und verlangt insbesondere verlässliche Regeln sowie unabhängige gerichtliche Kontrolle. Art. 20 Abs. 3 GG unterscheidet die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung von der Bindung der vollziehenden Gewalt und Rechtsprechung an Gesetz und Recht. Der Gesetzgeber darf einfaches Recht ändern, die Verfassung aber nicht beliebig missachten.

Art. 20a GG enthält ein Staatsziel zum Schutz natürlicher Lebensgrundlagen und der Tiere. **Staatsziele** geben der staatlichen Tätigkeit verbindliche Richtungen. Sie begründen nicht ohne Weiteres subjektive Ansprüche auf eine bestimmte Maßnahme. Das Ziel bleibt bei der Auslegung und Abwägung staatlicher Handlungsspielräume bedeutsam.

Bundesstaat und Homogenität

Art. 28 Abs. 1 GG fordert eine den republikanischen, demokratischen und sozialen rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechende Ordnung in den Ländern. Diese **Homogenitätsanforderung** bedeutet strukturelle Übereinstimmung in grundlegenden Entscheidungen. Ein Land darf eigene politische Lösungen wählen, aber beispielsweise keine erbliche Monarchie einführen.

Schutz gegen Verfassungsänderung

Art. 79 Abs. 3 GG schützt die in Art. 1 und Art. 20 niedergelegten Grundsätze sowie die föderale Gliederung und grundsätzliche Mitwirkung der Länder. Die **Ewigkeitsgarantie** schützt tragende Prinzipien, nicht jedes einzelne organisatorische Detail. Dass eine Vorschrift geändert werden soll, ersetzt daher nicht die Prüfung, ob ein geschützter Grundsatz berührt wird.

Prüfungshinweis: Nenne zunächst das betroffene Prinzip, erkläre seine relevante Ausprägung und ordne die konkrete Regelung ein. Eine Liste aller Staatsstrukturprinzipien ohne Anwendung ist kein Gutachten.

MODUL 02 / DIE STAATSTRUKTURPRINZIPIEN

Fall 02: Bundestag für zwanzig Jahre

Erst selbst lösen

Ein Bundesgesetz verlängert die Wahlperiode des Bundestages auf zwanzig Jahre. Art. 39 Abs. 1 GG wird nicht geändert. Die Regierungsmehrheit begründet dies mit Verwaltungskosten und der Möglichkeit, langfristige Projekte ohne störenden Wahlkampf zu verwirklichen. Parteien und Wahlberechtigte dürfen sich während dieser Zeit zwar öffentlich äußern; eine reguläre Bundestagswahl findet aber nicht statt.

Abwandlung

Bundestag und Bundesrat beschließen mit den für eine Grundgesetzänderung erforderlichen Mehrheiten dieselbe zwanzigjährige Wahlperiode und ändern den Text von Art. 39 Abs. 1 GG ausdrücklich. Die Begründung bleibt gleich.

Aufgaben

1. Welche Norm steht dem einfachen Gesetz unmittelbar entgegen?
2. Warum ist die regelmäßige Neuwahl demokratisch wichtig?
3. Beseitigt die Grundgesetzänderung jedes verfassungsrechtliche Problem?

Arbeitsauftrag: Trenne im Grundfall den konkreten Widerspruch zu Art. 39 GG von der strukturellen demokratischen Problematik. Untersuche in der Abwandlung Art. 79 Abs. 3 GG.

Deine Notizen

MODUL 02 / DIE STAATSTRUKTURPRINZIPIEN

Lösung 02: Mehrheit bleibt gebunden

Wahlperioden und demokratischer Kern

I. Einfaches Gesetz

Art. 39 Abs. 1 GG sieht grundsätzlich eine vierjährige Wahlperiode vor. Das einfache Gesetz ordnet zwanzig Jahre an und widerspricht damit unmittelbar dem Grundgesetz. Nach Art. 20 Abs. 3 GG ist der Gesetzgeber an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden. Er darf Art. 39 GG nicht durch ein einfaches Gesetz beiseiteschieben.

II. Demokratische Bedeutung

Wahlen erneuern die Legitimation und ermöglichen einen friedlichen Machtwechsel. Zwanzig Jahre ohne reguläre Wahl entziehen den Wahlberechtigten für einen sehr langen Zeitraum die Entscheidung über die Zusammensetzung des Bundestages. Bloße öffentliche Äußerungsmöglichkeiten ersetzen diesen personellen Einfluss nicht. Kosteneinsparungen rechtfertigen keine Ausschaltung der demokratischen Rückbindung.

III. Abwandlung

Die ausdrückliche Verfassungsänderung vermeidet den bloßen Rangwiderspruch und erfüllt nach Sachverhalt die Mehrheitsanforderungen. Sie muss trotzdem Art. 79 Abs. 3 GG entsprechen. Nicht jede Verlängerung einer Wahlperiode beseitigt Demokratie; die bisherige Vierjahreszahl ist nicht als solche unveränderlich.

Eine zwanzigjährige Periode entfernt reguläre Wahlen jedoch so weit voneinander, dass die wirksame Erneuerung demokratischer Legitimation und die realistische Möglichkeit eines politischen Wechsels grundlegend beeinträchtigt werden. Die Änderung berührt damit den geschützten demokratischen Kern des Art. 20 GG und ist unzulässig. Entscheidend sind Dauer und Wirkung, nicht allein die Abweichung von vier Jahren.

Methodischer Gewinn: Einfache Gesetze und Verfassungsänderungen haben unterschiedliche Maßstäbe. Auch eine große verfassungsändernde Mehrheit kann den geschützten demokratischen Kern nicht beseitigen.

MODUL 02 / DIE STAATSTRUKTURPRINZIPIEN

Wiederholen 02

Fünf Fragen zur Staatsstruktur

Welche fünf Staatsstrukturprinzipien werden unterschieden?

Republik, Demokratie, Rechtsstaat, Bundesstaat und Sozialstaat. Ihre Grundentscheidung findet sich insbesondere in Art. 20 und Art. 28 Abs. 1 GG.

Warum müssen nicht alle Amtsträger unmittelbar gewählt werden?

Demokratische Rückbindung kann durch personelle Bestellung, parlamentarische Verantwortlichkeit, gesetzliche Vorgaben und Kontrolle vermittelt werden.

Was bedeutet Homogenität der Länderordnungen?

Art. 28 Abs. 1 GG verlangt strukturelle Übereinstimmung mit grundlegenden republikanischen, demokratischen, sozialen und rechtsstaatlichen Prinzipien, keine identische Ausgestaltung aller Landesverfassungen.

Verschafft das Sozialstaatsprinzip automatisch einen bestimmten Geldbetrag?

Nein. Es verpflichtet zu sozialer Gestaltung, überlässt dem Gesetzgeber aber Spielräume. Ein konkreter Leistungsanspruch braucht einen entsprechenden rechtlichen Maßstab.

Schützt Art. 79 Abs. 3 GG jede Vierjahreswahlperiode unverändert?

Nein. Geschützt ist der demokratische Kern einschließlich wirksamer regelmäßiger Legitimationserneuerung. Eine Veränderung ist anhand ihrer Auswirkungen zu prüfen.

Schreibübung

Erkläre den Unterschied zwischen parlamentarischer Mehrheit und rechtlich unbegrenzter Macht. Verwende Art. 20 Abs. 2 und 3 GG.

MODUL 03 / DER RECHTSSTAAT

Macht kontrollieren und begrenzen

Gewaltenteilung und Gesetzesbindung

Gewaltenteilung

Gewaltenteilung verteilt staatliche Funktionen auf Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung. Sie soll Macht begrenzen und gegenseitige Kontrolle ermöglichen. Das Grundgesetz verlangt keine vollständig abgeschotteten Bereiche. Der Bundestag wählt den Bundeskanzler, die Regierung bringt Gesetzentwürfe ein und Gerichte überprüfen staatliche Entscheidungen. Diese Verschränkungen sind Teil der Verfassungsordnung.

Die Unabhängigkeit der richterlichen Entscheidung wird durch Art. 97 Abs. 1 GG geschützt. Eine Ministerin darf einem Gericht nicht vorschreiben, wie es einen konkreten Rechtsstreit zu entscheiden hat. Verwaltungsintern können Weisungen dagegen zulässig sein, sofern das Recht sie erlaubt. Die Funktionen müssen deshalb vor der Bewertung richtig zugeordnet werden.

Vorrang des Gesetzes

Die Verwaltung darf nicht gegen geltendes Recht handeln. Dieser **Vorrang des Gesetzes** ist eine negative Grenze: Ein bestehendes Gesetz darf nicht ignoriert werden. Eine Behörde darf eine gesetzlich festgelegte Frist nicht allein wegen eigener Zweckmäßigkeitserwägungen verkürzen.

Vorbehalt des Gesetzes

Der **Vorbehalt des Gesetzes** verlangt für bestimmte staatliche Maßnahmen eine gesetzliche Grundlage. Wesentliche Entscheidungen muss der demokratisch legitimierte Gesetzgeber selbst treffen:

Wesentlichkeitstheorie. Nicht jede organisatorische Einzelheit bedarf eines Parlamentsgesetzes. Bei erheblichen Eingriffen und zentralen politischen Leitentscheidungen reichen unbestimmte Verwaltungserwägungen regelmäßig nicht aus.

Abgrenzung: Vorrang fragt, ob eine Maßnahme bestehendes Recht verletzt. Vorbehalt fragt, ob die erforderliche gesetzliche Grundlage überhaupt vorhanden und ausreichend ist.

MODUL 03 / DER RECHTSSTAAT

Verlässliche Regeln

Bestimmtheit, Rechtssicherheit und Vertrauensschutz

Bestimmtheit

Rechtsnormen müssen so bestimmt sein, dass Betroffene und Anwender ihre Anforderungen erkennen können. Der erforderliche Grad hängt von Regelungsgebiet und Eingriffsintensität ab. Unbestimmte Rechtsbegriffe sind nicht generell verboten; sie müssen durch Auslegung konkretisierbar sein. Die Formulierung „Der Minister darf alles Nötige tun“ genügt nicht allein deshalb, weil Verwaltung flexibel sein soll.

Rückwirkung unterscheiden

Eine **echte Rückwirkung** liegt grundsätzlich vor, wenn ein Gesetz nachträglich in bereits abgeschlossene Sachverhalte eingreift, insbesondere Rechtsfolgen für eine vergangene Zeit ändert. Sie ist grundsätzlich unzulässig. Ausnahmen können bestehen, etwa wenn schutzwürdiges Vertrauen fehlt; solche Ausnahmen verlangen konkrete Begründung.

Eine **unechte Rückwirkung** betrifft gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und wirkt auf zukünftige Rechtsfolgen ein, obwohl die zugrunde liegenden Dispositionen bereits getroffen wurden. Sie ist nicht pauschal verboten. Vertrauensschutz und gesetzgeberisches Änderungsinteresse sind unter Berücksichtigung von Verhältnismäßigkeit und Übergangsregelungen abzuwägen.

Kein allgemeines Einfrieren des Rechts

Wer für die Zukunft plant, kann nicht stets unveränderte Gesetze verlangen. Je gewichtiger eine schutzwürdige Disposition und je schwerer ihre Enttäuschung, desto stärker kann eine Übergangsregelung geboten sein. Rückwirkung ist deshalb anhand der betroffenen Zeitpunkte und Rechtsfolgen zu prüfen.

Gesetzesarbeit: Zeichne eine Zeitlinie mit Handlung, Abschluss des Sachverhalts, Gesetzesverkündung und neuer Rechtsfolge. Erst dann ordnest du die Rückwirkungsart ein.

MODUL 03 / DER RECHTSSTAAT

Verhältnismäßigkeit im Staatsrecht

Zweck und Mittel begründet vergleichen

Vier Prüfungsschritte

Ein staatliches Mittel muss einem **legitimen Zweck** dienen. Es ist **geeignet**, wenn es den Zweck zumindest fördern kann. Es ist **erforderlich**, wenn kein gleich wirksames, milderer Mittel zur Verfügung steht. Es ist **angemessen**, wenn die Belastung nicht außer Verhältnis zum Gewicht und zur Dringlichkeit des Zwecks steht.

Geeignetheit verlangt keinen garantierten Erfolg. Bei der Erforderlichkeit genügt es nicht, irgendein weniger belastendes Mittel zu nennen: Es muss den verfolgten Zweck vergleichbar wirksam erreichen. Bei der Angemessenheit sind Belastungsintensität, Wahrscheinlichkeit, Dauer und Bedeutung der verfolgten Interessen konkret zu gewichten.

Maßstab und Spielraum

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgt insbesondere aus dem Rechtsstaatsprinzip und begrenzt staatliches Handeln. Gesetzgeberische Prognosen können Spielräume eröffnen. Der Grundsatz ersetzt aber keine speziellen Verfassungsanforderungen: Eine kompetenzwidrige Regelung wird nicht dadurch gültig, dass sie verhältnismäßig erscheint.

Anwendung statt Schlagwort

„Die Maßnahme ist angemessen, weil Sicherheit wichtig ist“ nennt nur eine Seite. Erkläre, welches Risiko abgewehrt wird, wie stark die Maßnahme belastet und ob der Nutzen die konkrete Belastung rechtfertigen kann. Bei offensichtlich fehlender Rechtsgrundlage darfst du das Ergebnis nicht allein auf eine diffuse Interessenabwägung stützen.

Arbeitsauftrag: Lerne die vier Maßstäbe als Definitionen. Formuliere zur Erforderlichkeit immer einen Satz über ein konkretes alternatives Mittel und dessen Wirksamkeit.

MODUL 03 / DER RECHTSSTAAT

Fall 03: Rückzahlung abgeschlossener Förderung

Erst selbst lösen

Ein Bundesgesetz gewährt Unternehmen bei abgeschlossenen Ausbildungsprojekten einen Zuschuss von 2.000 Euro. Nach vollständiger Durchführung eines Projekts wird der Zuschuss am 30. Juni rechtmäßig bewilligt und ausgezahlt. Das Projekt und das Förderverhältnis sind vollständig abgeschlossen.

Ein am 1. Oktober verkündetes Gesetz ordnet an, dass solche im ersten Halbjahr abgeschlossenen Förderverhältnisse rückwirkend als nicht förderfähig gelten und alle rechtmäßig erhaltenen Zuschüsse zurückzuzahlen sind. Grund ist ausschließlich eine allgemeine Einsparung. Die bisherige Regelung war klar; eine bevorstehende Änderung war nicht erkennbar. Besondere Missbrauchsfälle oder sonstige Ausnahmegründe liegen nicht vor.

Abwandlung

Das Gesetz ändert nur die Förderung künftig beginnender Projekte. Ein Unternehmen hatte zuvor lediglich unverbindlich über ein neues Projekt nachgedacht.

Aufgaben

1. Ordne die zeitliche Wirkung ein.
2. Prüfe Vertrauensschutz und mögliche Rechtfertigung.
3. Warum fällt die Abwandlung anders aus?

Arbeitsauftrag: Zeichne die Zeitlinie. Trenne eine nachträglich geänderte abgeschlossene Rechtsfolge von bloßen Zukunftserwartungen.

Deine Notizen

MODUL 03 / DER RECHTSSTAAT

Lösung 03: Vergangenes neu belasten

Rückwirkung verlangt zeitliche Präzision

I. Rückwirkungsart

Die Neuregelung ändert nachträglich die rechtlichen Folgen vollständig abgeschlossener Förderverhältnisse. Bewilligung und Auszahlung waren rechtmäßig, das Projekt war beendet. Durch die neue gesetzliche Einstufung entfällt die frühere Förderfähigkeit rückwirkend; eine Rückzahlungspflicht wird ausgelöst. Es handelt sich um eine echte Rückwirkung.

II. Vertrauensschutz

Echte Rückwirkung ist aus Gründen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes grundsätzlich unzulässig. Das Unternehmen durfte auf den endgültigen Bestand der klar geregelten, rechtmäßig abgeschlossenen Förderung vertrauen. Weder eine erkennbare bevorstehende Änderung noch Missbrauch oder eine sonstige Ausnahmesituation beseitigt dieses Vertrauen.

Das allgemeine Ziel, Haushaltsmittel einzusparen, reicht hier nicht aus, die rückwirkende Entwertung eines rechtmäßig abgeschlossenen Förderverhältnisses zu rechtfertigen. Würde jede spätere Einsparabsicht genügen, wäre der grundsätzliche Schutz abgeschlossener Rechtslagen weitgehend leer. Die rückwirkende Regelung verstößt daher gegen das rechtsstaatliche Vertrauensschutzgebot.

III. Abwandlung

Die neue Regel gilt ausschließlich für künftig beginnende Projekte. Das Unternehmen hat noch kein Projekt begonnen und keine verbindlichen, schutzwürdigen Dispositionen getroffen. Es werden keine abgeschlossenen Förderfolgen verändert. Die bloße Hoffnung auf künftige Förderung hindert den Gesetzgeber grundsätzlich nicht daran, das Programm für die Zukunft neu zu gestalten.

Damit entfällt das Rückwirkungsproblem des Grundfalls. Andere Anforderungen wie Kompetenz und ordnungsgemäßes Gesetzgebungsverfahren bleiben gesondert zu beachten.

Methodischer Gewinn: Das Datum einer Zahlung allein entscheidet nicht. Entscheidend ist, welche Rechtslage abgeschlossen war und welche Rechtsfolge das neue Gesetz nachträglich verändert.

MODUL 03 / DER RECHTSSTAAT

Wiederholen 03

Fünf Fragen zum Rechtsstaat

Verlangt Gewaltenteilung vollständig getrennte Gewalten?

Nein. Das Grundgesetz enthält funktionale Trennung, gegenseitige Kontrolle und verfassungsrechtlich vorgesehene Verschränkungen.

Was unterscheidet Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes?

Vorrang verbietet den Verstoß gegen geltendes Recht. Vorbehalt verlangt für bestimmte Maßnahmen eine ausreichende gesetzliche Grundlage.

Was fordert die Wesentlichkeitstheorie?

Wesentliche Entscheidungen muss der parlamentarische Gesetzgeber selbst treffen; ihre Ausgestaltung darf er nicht ohne ausreichende Leitlinien vollständig der Verwaltung überlassen.

Wie unterscheiden sich echte und unechte Rückwirkung?

Echte Rückwirkung verändert grundsätzlich bereits abgeschlossene Sachverhalte rückwirkend. Unechte Rückwirkung betrifft künftige Rechtsfolgen noch nicht abgeschlossener Sachverhalte.

Was bedeutet Erforderlichkeit?

Es fehlt ein gleich wirksames, weniger belastendes Mittel. Ein milderer Vorschlag genügt nur bei vergleichbarer Wirksamkeit.

Schreibübung

Erkläre anhand des Förderfalls, weshalb eine bloße Einsparabsicht nicht jede nachträgliche Belastung rechtfertigt.

MODUL 04 / WAHLEN UND POLITISCHE PARTEIEN

Fünf Wahlgrundsätze

Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG konkret lesen

Die Bundestagswahl ist **allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim**. Diese fünf Grundsätze sind eigenständige Maßstäbe. Eine Regel kann mehrere gleichzeitig berühren; sie dürfen trotzdem nicht ohne Begründung zusammengezogen werden.

Allgemein und unmittelbar

Allgemeinheit verlangt grundsätzlich die Teilnahme aller Staatsbürger an der Wahl und verbietet sachlich nicht gerechtfertigte Ausschlüsse. Verfassungsrechtliche Voraussetzungen bleiben zu beachten; Art. 38 Abs. 2 GG bestimmt insbesondere das Wahlalter. **Unmittelbarkeit** verlangt, dass zwischen Stimmabgabe und Mandatserwerb kein fremder, eigenständiger Wahlentscheid eingeschoben wird. Eine Listenwahl ist deshalb nicht automatisch mittelbar.

Frei und geheim

Freiheit schützt die Entscheidung vor unzulässigem Druck und Zwang; dazu gehört die politische Willensbildung im Vorfeld. **Geheimheit** sichert, dass andere die individuelle Wahlentscheidung grundsätzlich nicht feststellen können. Eine Wahlkabine schützt daher nicht nur Privatsphäre, sondern auch die freie Entscheidung.

Gleichheit

Wahlgleichheit verlangt grundsätzlich gleichen Zählwert der Stimmen und gleiche rechtliche Erfolgchancen. Im Verhältniswahlsystem ist auch der Erfolgswert maßgeblich. Differenzierungen benötigen einen besonderen, sachlich legitimierten Grund und müssen den strengen Anforderungen der Wahlgleichheit entsprechen.

Gesetzesaufgabe: Lies Art. 38 Abs. 1 und 2 GG. Ordne Wahlkabine, Wahlalter, Stimmgewicht und Wahlmännnergremium jeweils einem passenden Grundsatz zu.

MODUL 04 / WAHLEN UND POLITISCHE PARTEIEN

Wahlgleichheit ist kein Rechenautomat

Wahlsystem und Sperrklausel unterscheiden

Gestaltungsspielraum und Grenzen

Art. 38 Abs. 3 GG überlässt die nähere Ausgestaltung einem Bundesgesetz. Der Gesetzgeber muss das gewählte System folgerichtig ausgestalten und die Wahlgrundsätze wahren.

Die Erststimme gilt dem Wahlkreisbewerber, die Zweitstimme der Landesliste einer Partei. Für Parteibewerber wird ein Wahlkreissieg nur bei ausreichender Zweitstimmendeckung zum Mandat (§§ 1, 6 BWahlG). „Die meisten Erststimmen sichern immer einen Sitz“ ist daher falsch. Erfolgreiche unabhängige Bewerber unterliegen der besonderen Regel des § 6 Abs. 2 BWahlG.

Eine **Sperrklausel** schließt Parteien unterhalb eines bestimmten Stimmenanteils von der Sitzverteilung aus. Sie kann die Funktionsfähigkeit des Parlaments sichern, beeinträchtigt aber Wahlgleichheit und parteiliche Chancengleichheit. Weder „Sperrklauseln sind immer erlaubt“ noch „jede verlorene Stimme ist verfassungswidrig“ ist ein brauchbarer Maßstab. Es kommt auf das konkrete Parlament, Wahlsystem und die tatsächliche Gefährdungslage an.

Gesetzestext und verbindliche Entscheidung

§ 4 Abs. 2 BWahlG enthält die Fünfprozentregel und eine Ausnahme für Listen nationaler Minderheiten. Zur geltenden Anwendung gehört außerdem die in der Gesetzesfußnote dokumentierte Maßgabe des Bundesverfassungsgerichts: Parteien unter fünf Prozent werden nur ausgeschlossen, wenn ihre Bewerber in weniger als drei Wahlkreisen die meisten Erststimmen erhalten haben. Diese Vorgabe ist nicht mit einem unveränderten Fortbestand sämtlicher früherer Direktmandatsregeln gleichzusetzen.

Wahlprüfung

Art. 41 GG weist die Wahlprüfung zunächst dem Bundestag zu und eröffnet anschließend die Beschwerde zum Bundesverfassungsgericht. Eine fehlerhafte Wahlentscheidung wird nicht automatisch im Organstreit überprüft. Die gewählte Verfahrensart muss zum Streitgegenstand passen.

Merksatz: Bei Wahlrecht zählt die konkrete Regel samt verbindlichen gerichtlichen Maßgaben. Lies Fußnoten und Bearbeitervermerk, statt eine alte Kurzformel ungeprüft zu übernehmen.

MODUL 04 / WAHLEN UND POLITISCHE PARTEIEN

Parteien sind keine Staatsorgane

Politische Mitwirkung und faire Konkurrenz

Art. 21 GG

Parteien wirken an der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei; ihre innere Ordnung muss demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie vermitteln zwischen gesellschaftlicher Willensbildung und staatlichen Entscheidungen. Eine Partei ist aber nicht identisch mit ihrer Fraktion, ihren Ministern oder der Bundesregierung.

Die **Chancengleichheit der Parteien** schützt den offenen politischen Wettbewerb. Staatliche Stellen dürfen amtliche Macht und Ressourcen grundsätzlich nicht einseitig einsetzen, um eine Partei im Wettbewerb zu fördern oder zu bekämpfen. Eine Ministerin darf parteipolitisch auftreten; beim Einsatz ihres Amtes gelten andere Grenzen als bei einer privaten Parteiveranstaltung.

Parteienprivileg

Über die Verfassungswidrigkeit einer Partei nach Art. 21 Abs. 2 GG entscheidet nach Absatz 4 das Bundesverfassungsgericht. Bis dahin darf die Exekutive eine Partei nicht einfach als verfassungswidrig behandeln und daraus ein eigenes Parteiverbot ableiten. **Parteienprivileg** bedeutet jedoch keine Befreiung von allgemein geltenden Gesetzen oder individueller Strafverfolgung.

Art. 21 Abs. 3 GG ermöglicht unter eigenen Voraussetzungen einen Ausschluss von staatlicher Finanzierung. Diese Rechtsfolge ist vom Parteiverbot zu unterscheiden; auch hier entscheidet das Bundesverfassungsgericht. Politische Missbilligung allein ersetzt keine gesetzliche Voraussetzung.

Abgrenzung: Partei: politische Willensbildung. Fraktion: parlamentarische Zusammenarbeit von Abgeordneten. Regierung: staatliches Organ. Prüfe stets, in welcher Rolle gehandelt wird.

MODUL 04 / WAHLEN UND POLITISCHE PARTEIEN

Fall 04: Die namentliche Stimmabgabe

Erst selbst lösen

Ein neues Bundeswahlgesetz verlangt, dass Wahlberechtigte Namen und Anschrift auf den Stimmzettel schreiben. Die ausgefüllten Stimmzettel werden anschließend in einem öffentlich zugänglichen Internetarchiv veröffentlicht. Die Regierung möchte Wahlfälschungen verhindern und Vertrauen schaffen.

Laut Sachverhalt gewährleisten bereits anonyme Stimmzettel zusammen mit kontrollierten Wählerverzeichnissen, versiegelten Urnen und öffentlicher Auszählung dieselbe wirksame Kontrolle. Die Identität einzelner Stimmabgaben muss dafür nicht offengelegt werden.

Abwandlung

Nur die Auszählung wird öffentlich durchgeführt. Wählerverzeichnisse werden kontrolliert, die einzelnen Stimmzettel bleiben anonym und lassen sich nicht bestimmten Personen zuordnen.

Aufgaben

1. Welche Wahlgrundsätze sind betroffen?
2. Reicht das Ziel der Manipulationskontrolle als Rechtfertigung?
3. Warum ist öffentliche Auszählung anders einzuordnen?

Arbeitsauftrag: Ordne zuerst den persönlichen Zuordnungszwang ein. Vergleiche danach das konkrete mildere Kontrollverfahren mit der namentlichen Veröffentlichung.

Deine Notizen

MODUL 04 / WAHLEN UND POLITISCHE PARTEIEN

Lösung 04: Kontrolle ohne Offenlegung

Wahlgeheimnis und freie Entscheidung

I. Betroffene Wahlgrundsätze

Durch den Namen auf dem Stimmzettel können Behörden und Öffentlichkeit feststellen, wie die einzelne Person gewählt hat. Das widerspricht der geheimen Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG. Der zusätzliche öffentliche Abruf verstärkt die Offenlegung. Zugleich wird die freie Wahl gefährdet: Wer spätere soziale oder berufliche Nachteile befürchtet, kann seine Entscheidung an erwarteten Reaktionen ausrichten.

II. Rechtfertigung

Eine verlässliche und nachvollziehbare Wahl ist ein verfassungsrechtlich wichtiges Ziel. Die namentliche Veröffentlichung ist dafür nach den vorgegebenen Tatsachen jedoch nicht erforderlich. Anonyme Stimmzettel mit kontrolliertem Wählerverzeichnis und öffentlicher Auszählung erreichen dieselbe wirksame Manipulationskontrolle, ohne die individuelle Wahlentscheidung offenzulegen.

Die Regel beseitigt damit eine zentrale Schutzvorkehrung, obwohl ein gleich wirksames, deutlich weniger belastendes Verfahren verfügbar ist. Der bloße Hinweis auf Transparenz kann diese Verschlechterung nicht rechtfertigen. Das Gesetz verletzt die Wahlgrundsätze.

III. Abwandlung

Öffentliche Auszählung erlaubt die Kontrolle des Wahlvorgangs, ohne einzelne Entscheidungen bestimmten Wahlberechtigten zuzuordnen. Kontrollierte Wählerverzeichnisse sichern die Teilnahmeberechtigung; anonyme Stimmzettel wahren das Wahlgeheimnis. Die konkreten Schutzgüter lassen sich somit miteinander vereinbaren.

Eine öffentlich nachvollziehbare Auszählung ist nicht mit einer öffentlich nachvollziehbaren individuellen Stimme gleichzusetzen. Für das Ergebnis zählt gerade diese Unterscheidung, nicht das Schlagwort „Transparenz“ allein.

Methodischer Gewinn: Benenne die genaue technische Regel. Öffentlichkeit kann den Wahlvorgang kontrollierbar machen, während Geheimheit die individuelle Entscheidung schützt.

MODUL 04 / WAHLEN UND POLITISCHE PARTEIEN

Wiederholen 04

Fünf Fragen zu Wahlen und Parteien

Welche fünf Grundsätze nennt Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG?

Allgemeinheit, Unmittelbarkeit, Freiheit, Gleichheit und Geheimheit der Wahl.

Warum ist eine Listenwahl nicht automatisch mittelbar?

Entscheidend ist, ob ein fremder eigenständiger Wahlentscheid zwischen Stimmabgabe und Mandatzuteilung eingeschoben wird. Die Listenform allein genügt dafür nicht.

Sind Sperrklauseln generell verfassungsgemäß?

Nein. Sie bedürfen einer konkreten Rechtfertigung insbesondere gegenüber Wahlgleichheit und parteilicher Chancengleichheit. Parlament und Wahlsystem sind entscheidend.

Was schützt das Parteienprivileg?

Die verbindliche Entscheidung über die Verfassungswidrigkeit einer Partei ist dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten. Allgemeine Gesetze bleiben anwendbar.

Sind Partei und Bundestagsfraktion identisch?

Nein. Die Partei wirkt im politischen Wettbewerb; die Fraktion ist ein parlamentarischer Zusammenschluss von Abgeordneten mit eigener rechtlicher Stellung.

Schreibübung

Erkläre mit dem Wahlfall, warum „öffentlich“ nicht immer „demokratischer“ bedeutet.

MODUL 05 / BUNDESTAG UND ABGEORDNETE

Das Parlament arbeitet in mehreren Formen

Plenum, Ausschüsse und Fraktionen

Der Bundestag beschließt Bundesgesetze, wählt den Bundeskanzler und kontrolliert die Bundesregierung. Das **Budgetrecht** gehört zu seinen zentralen Aufgaben: Staatliche Einnahmen und Ausgaben bedürfen der parlamentarischen Verantwortung, insbesondere durch das Haushaltsgesetz nach Art. 110 GG.

Organ und Arbeitsgliederung

Das **Plenum** ist die Gesamtheit der versammelten Abgeordneten. **Ausschüsse** bereiten Entscheidungen vor und bearbeiten bestimmte Sachgebiete. **Fraktionen** bündeln parlamentarische Arbeit und machen das arbeitsteilige Verfahren möglich. Sie ersetzen jedoch nicht den Bundestag als Ganzes.

Art. 40 Abs. 1 GG erlaubt dem Bundestag, seine Geschäftsordnung selbst zu beschließen:

Geschäftsordnungsautonomie. Die Geschäftsordnung konkretisiert Verfahren, ist aber kein Freibrief zur Missachtung der Abgeordnetenrechte. Einfaches Geschäftsordnungsrecht muss mit dem Grundgesetz vereinbar sein.

Öffentlichkeit und Beschlüsse

Nach Art. 42 Abs. 1 GG verhandelt der Bundestag grundsätzlich öffentlich; für den Ausschluss der Öffentlichkeit gelten besondere Voraussetzungen. Art. 42 Abs. 2 GG verlangt grundsätzlich die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Enthaltungen sind dabei nicht wie Nein-Stimmen zu behandeln.

Andere Normen verlangen eine Mehrheit der Mitglieder. Art. 121 GG bezeichnet diese als Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl. Ein Beschluss mit vielen Enthaltungen kann deshalb bei unterschiedlichen Mehrheitsanforderungen verschieden ausgehen.

Gesetzesaufgabe: Vergleiche Art. 42 Abs. 2, Art. 63 Abs. 2 und Art. 121 GG. Schreibe zu jeder Regel, welche Zahl den Nenner bildet.

MODUL 05 / BUNDESTAG UND ABGEORDNETE

Das freie Mandat

Zusammenarbeit erlaubt, rechtlicher Zwang begrenzt

Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG

Abgeordnete vertreten das ganze Volk, sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Dieses **freie Mandat** umfasst insbesondere die eigenverantwortliche Teilnahme an parlamentarischer Willensbildung, Rede, Abstimmung und die grundsätzlich gleichberechtigte Mitwirkung.

Eine Wahlkreisgruppe kann ihrer Abgeordneten Wünsche mitteilen. Sie kann ihr aber keine rechtlich verbindliche Abstimmungsweisung erteilen. Auch ein Parteibeschluss ersetzt die persönliche Mandatsverantwortung nicht. Der Austritt aus einer Partei führt nicht allein deshalb zum Verlust des Mandats.

Fraktionsdisziplin und Fraktionszwang

Fraktionsdisziplin bezeichnet politische Koordination und den Versuch, einheitliche Positionen zu entwickeln. Das ist für parlamentarische Arbeit grundsätzlich zulässig. **Fraktionszwang** meint eine rechtlich verbindliche oder das freie Mandat unzulässig beeinträchtigende Festlegung des Abstimmungsverhaltens. Eine Pflicht, stets wie der Fraktionsvorstand abzustimmen, wäre mit Art. 38 unvereinbar.

Politische Konsequenzen sind differenziert zu beurteilen: Nicht jede Kritik oder Nichtnominierung bei einer späteren Wahl verletzt das freie Mandat. Das aktuelle Mandat darf jedoch nicht durch einen privaten Vertrag zur jederzeit widerruflichen Parteiermächtigung umgestaltet werden.

Parlamentarische Gleichheit

Abgeordnetenrechte dienen der wirksamen Repräsentation. Unterschiedliche Verfahrenspositionen können aus Funktionsgründen gerechtfertigt sein, etwa der Arbeitsteilung zwischen Fraktionen. Ein pauschaler Ausschluss einer oppositionellen Abgeordneten von sämtlichen Reden wäre damit nicht zu erklären.

Merksatz: Politische Zusammenarbeit ist erlaubt. Rechtlich verbindliche Weisungen über die Ausübung des Mandats sind es nicht.

MODUL 05 / BUNDESTAG UND ABGEORDNETE

Mandatsschutz ohne persönliche Unantastbarkeit

Indemnität und Immunität nach Art. 46 GG

Indemnität

Art. 46 Abs. 1 GG schützt Abgeordnete davor, wegen einer Abstimmung oder Äußerung im Bundestag oder einem seiner Ausschüsse außerhalb des Bundestages zur Verantwortung gezogen zu werden. Diese **Indemnität** wirkt über das Ende des Mandats hinaus. Die Norm nimmt verleumderische Beleidigungen ausdrücklich aus. Eine Äußerung auf einer privaten Feier wird nicht allein deshalb geschützt, weil die sprechende Person Abgeordnete ist.

Immunität

Die **Immunität** nach Art. 46 Abs. 2 GG betrifft die Verfolgung wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung sowie die Verhaftung. Grundsätzlich ist die Genehmigung des Bundestages erforderlich. Eine Ausnahme gilt bei Festnahme während der Tat oder im Laufe des folgenden Tages. Immunität macht ein strafbares Verhalten nicht erlaubt und beseitigt die Strafbarkeit nicht.

Art. 46 Abs. 3 und 4 GG enthalten weitere Schutz- und Aussetzungsregeln. Die parlamentarische Arbeitsfähigkeit soll vor störenden Maßnahmen geschützt werden; eine allgemeine persönliche Straffreiheit wird nicht geschaffen. Nach Mandatsende besteht dieser parlamentarische Verfolgungsschutz grundsätzlich nicht fort.

Zwei Fragen, zwei Schutzrichtungen

Indemnität fragt nach dem parlamentarischen Verhalten und der Verantwortlichkeit außerhalb des Parlaments. Immunität fragt nach dem zulässigen Vorgehen während des Mandats. Der Bundestag kann parlamentarische Ordnungsmaßnahmen ergreifen; Art. 46 Abs. 1 schützt gerade vor Verantwortung außerhalb des Bundestages.

Merksatz: Indemnität ist dauerhafter Schutz bestimmter parlamentarischer Handlungen. Immunität ist grundsätzlich zeitweiliger Verfolgungsschutz, keine Freigabe von Straftaten.

MODUL 05 / BUNDESTAG UND ABGEORDNETE

Regierung kontrollieren

Information und Untersuchung unterscheiden

Frage- und Informationsrecht

Aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG folgt ein parlamentarisches Frage- und Informationsrecht gegenüber der Bundesregierung. Es dient der Kontrolle politischer Verantwortung. Fraktionen und Abgeordnete können im vorgesehenen Verfahren Informationen verlangen.

Die Regierung muss grundsätzlich antworten, soweit der Gegenstand ihren Verantwortungsbereich betrifft. Grenzen können unter anderem das Staatswohl, Rechte Dritter oder der **Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung** setzen. Dieser schützt insbesondere die autonome Willensbildung der Regierung. Er ist kein pauschaler Schutz aller unangenehmen Informationen.

Eine Antwortverweigerung benötigt eine nachvollziehbare, gegenstandsbezogene Begründung. Geheimhaltung gegenüber der Öffentlichkeit und Verweigerung gegenüber dem Parlament sind verschiedene Fragen. Vertrauliche parlamentarische Verfahren können eine mildere Lösung sein.

Untersuchungsausschuss

Nach Art. 44 Abs. 1 GG kann der Bundestag einen Untersuchungsausschuss einsetzen; auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder muss er dies grundsätzlich tun. Der Ausschuss erhebt Beweise und klärt Tatsachen im parlamentarischen Aufgabenbereich. Er ist kein Strafgericht und ersetzt keine richterliche Verurteilung.

Minderheitenrechte

Opposition ermöglicht Kontrolle und Alternativen. Einzelne Minderheitenrechte benötigen die verfassungsrechtlich festgelegten Quoren. Politische Opposition allein erlaubt es nicht, jedes Viertelquorum zu ignorieren.

Prüfungsfrage: Welche Information wird verlangt, fällt sie in Regierungsverantwortung, und welcher konkret begründete Verweigerungsgrund soll entgehen?

MODUL 05 / BUNDESTAG UND ABGEORDNETE

Fall 05: Das unterschriebene Abstimmungsversprechen

Erst selbst lösen

Die Abgeordnete A unterschreibt vor ihrer Wahl eine Vereinbarung mit ihrer Partei: Bei jeder Abstimmung muss sie der Empfehlung des Parteivorstands folgen. Andernfalls soll ihr Bundestagsmandat automatisch entfallen. Nach ihrer Wahl stimmt A bei einer Sachfrage entgegen der Empfehlung. Die Partei verlangt ihren sofortigen Mandatsverlust.

Abwandlung

Die Fraktion bespricht den Entwurf gemeinsam. Ihr Vorsitzender bittet A um Unterstützung der gemeinsamen Linie. A stimmt trotzdem anders; ihr Mandat und ihre parlamentarischen Mitwirkungsrechte bleiben bestehen.

Aufgaben

1. Welche verfassungsrechtliche Stellung besitzt A?
2. Kann die Vereinbarung eine verbindliche Weisung oder einen automatischen Mandatsverlust begründen?
3. Wie ist die politische Koordination in der Abwandlung einzuordnen?

Arbeitsauftrag: Lies Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG Wort für Wort. Begründe, warum eine freiwillige Unterschrift die verfassungsrechtliche Funktion des Mandats nicht beliebig verändert.

Deine Notizen

MODUL 05 / BUNDESTAG UND ABGEORDNETE

Lösung 05: Mandat statt Parteiauftrag

Die parlamentarische Verantwortung bleibt persönlich

I. Maßstab

A ist als Bundestagsabgeordnete Vertreterin des ganzen Volkes. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG schützt ihre Unabhängigkeit von rechtlich verbindlichen Aufträgen und Weisungen. Die Garantie dient der parlamentarischen Repräsentation und ist nicht bloß ein frei verfügbares persönliches Vertragsrecht.

II. Abstimmungsbindung

Die Vereinbarung verpflichtet A, jede Empfehlung des Parteivorstands zu befolgen. Sie überträgt damit die verbindliche Entscheidung über ihr Abstimmungsverhalten auf eine Stelle außerhalb des Parlaments. Das widerspricht dem freien Mandat. Dass A vorher unterschrieben hat, macht aus einer unzulässigen Mandatsweisung keine zulässige Koordination.

III. Mandatsverlust

Ein privates Versprechen kann keinen im Verfassungs- und Wahlrecht nicht vorgesehenen automatischen Verlust des Bundestagsmandats schaffen. Die Partei verfügt nicht über das Mandat ihrer Mitglieder. A behält ihr Mandat; die Abweichung von der Parteivorgabe beseitigt ihre parlamentarische Stellung nicht.

IV. Abwandlung

Die gemeinsame Beratung und die Bitte um Unterstützung sind politische Koordination. A bleibt frei, anders abzustimmen. Weil kein verbindlicher Abstimmungsbefehl und keine unzulässige Beeinträchtigung ihrer aktuellen parlamentarischen Rechte hinzutritt, ist diese Fraktionsdisziplin grundsätzlich zulässig.

Es wäre zu weitgehend, schon jede Erwartung eines einheitlichen Auftretens zu verbieten. Maßgeblich ist, ob A selbst verantwortlich entscheiden kann und ihre verfassungsrechtliche Stellung gewahrt bleibt.

Methodischer Gewinn: Prüfe Art und Wirkung des Drucks. Politische Bitte, verbindliche Weisung und automatischer Mandatsentzug sind unterschiedliche Vorgänge.

MODUL 05 / BUNDESTAG UND ABGEORDNETE

Wiederholen 05

Fünf Fragen zum Bundestag

Was umfasst das freie Mandat?

Eigenverantwortliche parlamentarische Mitwirkung ohne rechtlich verbindliche Aufträge oder Weisungen, insbesondere Rede und Abstimmung.

Was unterscheidet Fraktionsdisziplin und Fraktionszwang?

Politische Koordination ist grundsätzlich zulässig; eine rechtlich verbindliche oder unzulässig erzwingende Festlegung des Abstimmungsverhaltens verletzt das freie Mandat.

Was bedeutet Mehrheit der Mitglieder?

Nach Art. 121 GG die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl. Sie unterscheidet sich von der Mehrheit abgegebener Stimmen.

Darf die Bundesregierung jede unbequeme Frage unbeantwortet lassen?

Nein. Grenzen müssen gegenstandsbezogen begründet werden. Geheimhaltung und völlige Antwortverweigerung sind nicht gleichzusetzen.

Welches Quorum verlangt Art. 44 Abs. 1 GG?

Ein Viertel der Mitglieder kann die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verlangen. Der Ausschuss bleibt an seinen verfassungsrechtlichen Aufgabenbereich gebunden.

Schreibübung

Zähle bei 300 Ja-Stimmen, 250 Nein-Stimmen und 80 Enthaltungen zunächst die abgegebenen Ja- und Nein-Stimmen. Vergleiche anschließend mit einer Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl von 630.

MODUL 06 / DER BUNDESRAT

Länder wirken an Bundesentscheidungen mit

Zusammensetzung nach Art. 50 und 51 GG

Durch den Bundesrat wirken die Länder bei Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes sowie in Angelegenheiten der Europäischen Union mit. Der Bundesrat ist ein **Verfassungsorgan des Bundes**, obwohl seine Mitglieder aus den Landesregierungen stammen. Er ist weder ein Zusammenschluss der Landtage noch ein direkt gewähltes zweites Volksparlament.

Mitglieder und Stimmen

Die Landesregierungen bestellen und berufen ihre Mitglieder ab. Nach Art. 51 Abs. 2 GG hat jedes Land mindestens drei Stimmen. Mehr als zwei Millionen Einwohner ergeben vier, mehr als sechs Millionen fünf und mehr als sieben Millionen sechs Stimmen. Der Bundesrat besitzt insgesamt 69 Stimmen.

Ein Land kann so viele Mitglieder entsenden, wie es Stimmen hat. Mitgliederzahl und Stimmenzahl sind dennoch zu unterscheiden: Ein anwesender Stimmführer kann unter den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen die Stimmen des Landes gebündelt abgeben.

Keine Bundestagsmandate

Bundesratsmitglieder vertreten ihre Landesregierung. Das freie Bundestagsmandat nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG lässt sich deshalb nicht unverändert übertragen. Landesinterne Abstimmung und Weisungen unterscheiden sich von der persönlichen Gewissensentscheidung eines Bundestagsabgeordneten.

Mehrheit

Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GG verlangt grundsätzlich mindestens die Mehrheit der Stimmen des Bundesrates. Bei 69 Stimmen sind regelmäßig 35 Ja-Stimmen erforderlich. Enthaltung oder Abwesenheit senken diese erforderliche Zahl nicht.

Gesetzesaufgabe: Lies Art. 51 Abs. 1-3 und Art. 52 Abs. 3 GG. Trenne Mitglied, Land, Stimmenzahl und erforderliche Mehrheit in deiner Skizze.

MODUL 06 / DER BUNDESRAT

Einheitlich heißt nicht mehrheitlich im Land

Die Stimmabgabe nach Art. 51 Abs. 3 GG

Einheitliche Landesstimmen

Die Stimmen eines Landes dürfen nur einheitlich und nur durch anwesende Mitglieder oder deren Vertreter abgegeben werden. Das Grundgesetz lässt eine gebündelte Abgabe durch einen Stimmführer zu. Es erlaubt aber nicht, aus einem offen geäußerten Widerspruch anderer anwesender Landesmitglieder eine interne Stimmenmehrheit herauszurechnen.

Sagt ein Mitglied „Ja“ und ein anderes ausdrücklich „Nein“, liegt keine einheitliche Abgabe vor. Die Stimmen dieses Landes sind dann ungültig. Der Ministerpräsident besitzt bundesverfassungsrechtlich keine automatische Vorrangstimme, mit der er einen solchen ausdrücklichen Widerspruch allein aufheben könnte.

Abstimmung klären

Eine Nachfrage kann klären, ob einheitlich abgestimmt wird. Sie darf nicht dazu dienen, einen erkennbar fortbestehenden Dissens einfach als Zustimmung zu verbuchen. Schweigen muss nach dem konkreten Abstimmungsablauf beurteilt werden; der einfache Grundlagenfall enthält deshalb einen eindeutigen fortbestehenden Widerspruch.

Mehrheit bleibt gesonderte Frage

Ist die Landesabgabe ungültig, zählen die Stimmen nicht als Ja-Stimmen. Die erforderliche Gesamtmehrheit nach Art. 52 Abs. 3 GG bleibt aber bestehen. Dass die übrigen wirksamen Stimmen überwiegend Ja sagen, genügt nicht automatisch.

Merksatz: Einheitlichkeit wird pro Land geprüft; die erforderliche Mehrheit anschließend für den Bundesrat insgesamt. Einheiten und Nenner nicht vermischen.

MODUL 06 / DER BUNDESRAT

Einspruch oder Zustimmung?

Zwei unterschiedliche Rollen im Gesetzgebungsverfahren

Zustimmungsgesetz

Ein Gesetz benötigt die Zustimmung des Bundesrates, wenn das Grundgesetz dies ausdrücklich vorsieht. Beispiele sind bestimmte Regelungen über die Verwaltungsorganisation der Länder nach Art. 84 Abs. 1 GG oder Steuergesetze nach Art. 105 Abs. 3 GG. Nicht jeder politische Einfluss auf Länderinteressen löst automatisch Zustimmungspflicht aus.

Fehlt die erforderliche Zustimmung, kommt das Gesetz nicht nach Art. 78 GG zustande. Der Bundestag kann diese fehlende Zustimmung nicht einfach mit einer zweiten normalen Abstimmung ersetzen.

Einspruchsgesetz

Bei den übrigen Bundesgesetzen kann der Bundesrat nach dem Vermittlungsverfahren Einspruch einlegen. Der Bundestag kann den Einspruch unter den Voraussetzungen des Art. 77 Abs. 4 GG zurückweisen. Die erforderliche Mehrheit hängt auch davon ab, mit welcher Mehrheit der Bundesrat den Einspruch beschlossen hat.

Vermittlungsausschuss

Der Ausschuss nach Art. 77 Abs. 2 GG soll zwischen Bundestag und Bundesrat vermitteln. Er ist kein dritter eigenständiger Gesetzgeber und kann einen Gesetzesbeschluss nicht endgültig ersetzen. Seine Bundesratsmitglieder sind im Ausschuss nach Art. 77 Abs. 2 Satz 3 GG nicht an Weisungen gebunden; die anschließende Stimmabgabe im Bundesrat unterliegt wieder dessen Regeln.

Prüfungsfolge: Zuerst eine konkrete Zustimmungsnorm suchen. Fehlt sie, die Regeln des Einspruchsgesetzes prüfen. Politische Wichtigkeit allein entscheidet die Kategorie nicht.

MODUL 06 / DER BUNDESRAT

Fall 06: Ein Land sagt Ja und Nein

Erst selbst lösen

Der Bundesrat stimmt über ein unstreitig zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz ab. Es werden 31 Ja-Stimmen aus anderen Ländern wirksam abgegeben. Das Land L verfügt über vier Stimmen. Zwei Mitglieder seiner Landesregierung sind anwesend. Die Ministerpräsidentin sagt „Ja“, ein weiterer Minister unmittelbar „Nein“.

Der Bundesratspräsident fragt erneut nach. Die Ministerpräsidentin erklärt nochmals „Ja“; der Minister hält ausdrücklich sein „Nein“ aufrecht. Trotzdem zählt der Präsident alle vier Landesstimmen als Ja und stellt die Zustimmung fest.

Abwandlung

Beide Mitglieder des Landes L geben gemeinsam ein eindeutiges „Ja“ ab. Alle übrigen Tatsachen bleiben gleich.

Aufgaben

1. Sind die vier Landesstimmen im Grundfall wirksam abgegeben?
2. Ist die notwendige Zustimmungsmehrheit erreicht?
3. Was ändert die Abwandlung?

Arbeitsauftrag: Notiere zunächst Art. 51 Abs. 3 GG, danach Art. 52 Abs. 3 GG. Rechne erst, wenn die Wirksamkeit der Landesstimmen feststeht.

Deine Notizen

MODUL 06 / DER BUNDESRAT

Lösung 06: Vier ungültige Stimmen

Einheitlichkeit und Mehrheit getrennt prüfen

I. Stimmabgabe des Landes

Nach Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG dürfen Landesstimmen nur einheitlich abgegeben werden. Die Ministerpräsidentin stimmt zu, der weitere Minister widerspricht ausdrücklich. Auch nach der Nachfrage besteht der Widerspruch fort. Eine einheitliche Stimmabgabe liegt deshalb nicht vor.

Der Rang der Ministerpräsidentin begründet im Bundesrat kein bundesverfassungsrechtliches Recht, den ausdrücklich aufrechterhaltenen Widerspruch zu übergehen. Die vier Landesstimmen sind ungültig. Der Bundesratspräsident kann sie nicht durch seine Feststellung in gültige Ja-Stimmen umwandeln.

II. Zustimmungsmehrheit

Art. 52 Abs. 3 GG verlangt grundsätzlich mindestens die Mehrheit der gesamten Stimmenzahl. Bei 69 Stimmen werden 35 Ja-Stimmen benötigt. Ohne die ungültigen Stimmen des Landes L liegen lediglich 31 wirksame Ja-Stimmen vor. Die erforderliche Mehrheit ist nicht erreicht.

Da das Gesetz unstreitig zustimmungsbedürftig ist, fehlt eine notwendige Voraussetzung seines Zustandekommens nach Art. 78 GG. Eine politische Mehrheit unter den übrigen abgegebenen Stimmen ersetzt diese Zustimmung nicht.

III. Abwandlung

Beide Landesmitglieder erklären einheitlich ihre Zustimmung. Die vier Landesstimmen sind nun wirksam. Zusammen mit den übrigen 31 Ja-Stimmen ergeben sich 35 Ja-Stimmen. Die erforderliche Mehrheit ist erreicht; der hier untersuchte Zustimmungsmangel besteht nicht.

Methodischer Gewinn: Dass ein Landesmitglied politisch wichtiger ist, verändert die bundesverfassungsrechtliche Abstimmungsregel nicht. Rechne ausschließlich mit wirksamen Stimmen.

MODUL 06 / DER BUNDESRAT

Wiederholen 06

Fünf Fragen zum Bundesrat

Wer bestellt die Bundesratsmitglieder?

Die Landesregierungen bestellen und berufen Mitglieder aus ihren Reihen ab. Der Bundesrat besteht nicht aus direkt gewählten Volksvertretern.

Welche Stimmenzahl nennt Art. 51 Abs. 2 GG?

Drei bis sechs Stimmen je Land nach den dort festgelegten Einwohnergrenzen. Insgesamt bestehen 69 Stimmen.

Was folgt aus ausdrücklich widersprüchlicher Landesstimmabgabe?

Es fehlt die nach Art. 51 Abs. 3 GG erforderliche Einheitlichkeit. Die Landesstimmen sind ungültig und zählen nicht als Ja-Stimmen.

Wie wirkt eine Enthaltung auf die regulär benötigten 35 Ja-Stimmen?

Sie senkt die erforderliche Mehrheit nicht. Art. 52 Abs. 3 GG knüpft an die gesamte Stimmenzahl an.

Was unterscheidet Zustimmung und Einspruch?

Erforderliche Zustimmung kann der Bundestag nicht ersetzen. Einen Einspruch kann er unter den Voraussetzungen des Art. 77 Abs. 4 GG zurückweisen.

Schreibübung

Formuliere zu einer Abstimmung mit 34 Ja-Stimmen und 35 Enthaltungen ein Ergebnis nach Art. 52 Abs. 3 GG. Erkläre, warum „niemand war dagegen“ die Mehrheit nicht herstellt.

MODUL 07 / BUNDESREGIERUNG UND BUNDESPRÄSIDENT

Wie eine Regierung ins Amt kommt

Kanzlerwahl und Ministerernennung

Nach Art. 62 GG besteht die Bundesregierung aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern. Die Bundestagswahl bestimmt zunächst das Parlament; sie wählt nicht unmittelbar den Bundeskanzler. Ein politischer Koalitionsvertrag ersetzt die verfassungsrechtliche Amtsbesetzung nicht.

Die drei Phasen des Art. 63 GG

Zunächst schlägt der Bundespräsident einen Kandidaten vor. Der Bundestag wählt ohne Aussprache. Wer die Mehrheit seiner Mitglieder erhält, muss vom Bundespräsidenten ernannt werden. Bei einer gesetzlichen Mitgliederzahl von 630 sind 316 Stimmen erforderlich.

Scheitert dieser Wahlgang, kann der Bundestag innerhalb von vierzehn Tagen einen Bundeskanzler mit mehr als der Hälfte seiner Mitglieder wählen. Erst wenn dies nicht gelingt, folgt unverzüglich ein weiterer Wahlgang. Dort ist zunächst gewählt, wer die meisten Stimmen erhält.

Erreicht diese Person auch die Mitglieder Mehrheit, muss der Bundespräsident sie binnen sieben Tagen ernennen. Fehlt die Mitglieder Mehrheit, kann er innerhalb dieser Frist entweder die Person ernennen oder den Bundestag auflösen. Dieses Auswahlrecht entsteht nicht schon nach dem ersten erfolglosen Wahlgang.

Bundesminister

Nach Art. 64 Abs. 1 GG ernennt und entlässt der Bundespräsident die Bundesminister auf Vorschlag des Bundeskanzlers. Der Bundestag wählt nicht jeden Minister einzeln. Eine parteiinterne Personalentscheidung allein begründet kein Ministeramt.

Nach Art. 69 Abs. 2 GG endet das Kanzleramt jedenfalls mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages, nicht bereits am Wahlabend; Ministerämter enden auch mit jeder Erledigung des Kanzleramts. Auf das in Art. 69 Abs. 3 GG vorgesehene Ersuchen sind Kanzler beziehungsweise Minister verpflichtet, die Geschäfte bis zur Ernennung eines Nachfolgers fortzuführen.

Gesetzesaufgabe: Zeichne Art. 63 GG als Ablauf mit drei Wahlphasen. Notiere jeweils Mehrheit, Frist und Befugnis des Bundespräsidenten.

MODUL 07 / BUNDESREGIERUNG UND BUNDESPRÄSIDENT

Drei Leitungsprinzipien

Art. 65 GG verteilt Regierungsverantwortung

Kanzlerprinzip

Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Die **Richtlinienkompetenz** betrifft die grundlegende politische Richtung. Sie bedeutet nicht, dass jeder Verwaltungsschritt persönlich vom Kanzler vorgenommen werden müsste.

Ressortprinzip

Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbstständig und unter eigener Verantwortung. Ministerien besitzen deshalb eine eigene fachliche Leitungszuständigkeit. Eigenverantwortung erlaubt aber keine Missachtung geltender Gesetze oder der rechtmäßigen politischen Richtlinien.

Kollegialprinzip

Über Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundesministern entscheidet die Bundesregierung. Das **Kollegialprinzip** betrifft die gemeinsame Beschlussfassung der Regierung. Politische Absprachen im Koalitionsausschuss können Entscheidungen vorbereiten; sie ersetzen den zuständigen verfassungsrechtlichen Entscheidungsträger nicht.

Sonderzuständigkeiten beachten

Die drei Prinzipien sind ein Grundgerüst. Spezielle Normen können eigene Zuständigkeiten festlegen. Art. 65a GG weist beispielsweise die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte grundsätzlich dem Bundesminister der Verteidigung zu; Art. 115b GG enthält die Sonderregel für den Verteidigungsfall.

Die Bundesregierung ist gegenüber dem Parlament politisch verantwortlich. Diese Verantwortlichkeit erlaubt Kontrolle, hebt aber die verfassungsrechtliche Eigenverantwortung der Regierung nicht vollständig auf. Parlamentarische Informationsrechte und der Schutz regierungsinterner Willensbildung müssen deshalb zusammen betrachtet werden.

Merksatz: Politische Richtung: Kanzler. Selbstständige Ressortleitung: Minister. Ministerstreit: Bundesregierung. Erst danach nach Sondernormen suchen.

MODUL 07 / BUNDESREGIERUNG UND BUNDESPRÄSIDENT

Misstrauen und Vertrauen

Art. 67 und 68 GG nicht verwechseln

Konstruktives Misstrauensvotum

Nach Art. 67 GG kann der Bundestag dem Bundeskanzler rechtlich wirksam das Misstrauen nur aussprechen, indem er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt und den Bundespräsidenten um Entlassung ersucht. Zwischen Antrag und Wahl müssen 48 Stunden liegen. Der Bundespräsident muss dem wirksamen Ersuchen entsprechen und den Gewählten ernennen.

Konstruktiv bedeutet: Eine regierungsfähige neue Mehrheit soll an die Stelle der bisherigen treten. Ein bloßer Mehrheitsbeschluss „Der Kanzler soll gehen“ ersetzt die Wahl eines Nachfolgers nicht. Politische Kritik kann trotzdem zulässig sein; sie ist nur nicht die Amtsenthebung nach Art. 67.

Vertrauensfrage

Art. 68 GG beginnt dagegen mit einem Antrag des Bundeskanzlers. Erhält dieser nicht die Mehrheit der Mitglieder, kann der Bundespräsident auf Kanzlervorschlag binnen 21 Tagen den Bundestag auflösen. Zwischen Antrag und Abstimmung liegen mindestens 48 Stunden. Die Auflösung geschieht nicht automatisch.

Das Auflösungsrecht endet, sobald der Bundestag einen anderen Bundeskanzler mit Mitglieder Mehrheit wählt. Eine auf Auflösung gerichtete Vertrauensfrage verlangt zudem eine verfassungsrechtlich tragfähige Lage fehlender parlamentarischer Handlungsfähigkeit; Art. 68 ist kein voraussetzungsloses Instrument für einen bequemen Wahltermin.

Abgrenzung: Art. 67: Parlament wählt einen Nachfolger. Art. 68: Kanzler fragt nach Vertrauen; eine anschließende Auflösung erfordert weitere Voraussetzungen und Entscheidungen.

MODUL 07 / BUNDESREGIERUNG UND BUNDESPRÄSIDENT

Das Staatsoberhaupt

Aufgaben und Grenzen des Bundespräsidenten

Der Bundespräsident wird nach Art. 54 GG von der Bundesversammlung gewählt. Sie besteht aus den Mitgliedern des Bundestages und einer gleichen Zahl von Mitgliedern, die von den Volksvertretungen der Länder gewählt werden. Die Amtszeit beträgt fünf Jahre; unmittelbar anschließende Wiederwahl ist nur einmal zulässig.

Repräsentation und konkrete Befugnisse

Der Bundespräsident vertritt den Bund völkerrechtlich nach Art. 59 GG, nimmt Ernennungen vor und fertigt Gesetze nach Art. 82 GG aus. Weitere Normen sehen besondere Entscheidungsbefugnisse vor, etwa in bestimmten Situationen der Kanzlerwahl oder Vertrauensfrage. Das Amt ist kein allgemeines politisches Vetorecht gegen die Regierung.

Anordnungen und Verfügungen bedürfen nach Art. 58 GG grundsätzlich der Gegenzeichnung durch Bundeskanzler oder zuständigen Minister. Die Norm nennt Ausnahmen, insbesondere für Ernennung und Entlassung des Bundeskanzlers sowie die Auflösung nach Art. 63 GG. Gegenzeichnung und parlamentarische Gesetzesbeschlüsse erfüllen unterschiedliche Funktionen.

Prüfungsrecht bei Gesetzen

Bei der Ausfertigung prüft der Bundespräsident jedenfalls das verfassungsmäßige Zustandekommen. Reichweite und Begründung eines zusätzlichen materiellen Prüfungsrechts sind umstritten; häufig wird ein Recht zur Verweigerung bei evidenten, erheblichen materiellen Verfassungsverstößen vertreten. Stelle in einem problematischen Fall Argumente und die konkrete Fehlerqualität dar.

Eine bloße politische Ablehnung des Gesetzes ist kein verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab. Umgekehrt ist „Er muss jedes vorgelegte Gesetz unterschreiben“ zu pauschal. Art. 82 GG verbindet Ausfertigung mit dem Zustandekommen nach dem Grundgesetz.

Prüfungsfrage: Welche ausdrückliche Befugnis ist einschlägig? Besteht eine gebundene Entscheidung oder ein verfassungsrechtlich eingeräumter Entscheidungsspielraum?

MODUL 07 / BUNDESREGIERUNG UND BUNDESPRÄSIDENT

Fall 07: Misstrauen ohne Nachfolger

Erst selbst lösen

Der Bundestag hat 630 gesetzliche Mitglieder. Nach einer Regierungskrise stimmen 340 Abgeordnete für den Beschluss: „Dem Bundeskanzler wird das Misstrauen ausgesprochen. Der Bundespräsident soll ihn sofort entlassen.“ Ein Nachfolger wird nicht gewählt. Die Regierung ist weiterhin im Amt; ein Rücktritt liegt nicht vor.

Abwandlung

Ein ordnungsgemäßer Antrag benennt N als Nachfolger. Nach mehr als 48 Stunden wählt der Bundestag N mit 320 Stimmen und ersucht den Bundespräsidenten, den bisherigen Bundeskanzler zu entlassen. Sonstige Verfahrensanforderungen sind erfüllt.

Aufgaben

1. Beendet der Beschluss im Grundfall das Kanzleramt?
2. Welche Bedeutung hat die große Zahl der Ja-Stimmen?
3. Was muss der Bundespräsident in der Abwandlung tun?

Arbeitsauftrag: Prüfe Handlung, Nachfolgerwahl, Mitglieder Mehrheit und Wartefrist getrennt. Verwechsle Art. 67 nicht mit Art. 68 GG.

Deine Notizen

MODUL 07 / BUNDESREGIERUNG UND BUNDESPRÄSIDENT

Lösung 07: Eine neue Mehrheit ist nötig

Das konstruktive Element trägt den Wechsel

I. Grundfall

Eine Amtsenthebung durch parlamentarisches Misstrauen richtet sich nach Art. 67 GG. Der Bundestag muss einen Nachfolger mit der Mehrheit seiner Mitglieder wählen und den Bundespräsidenten um Entlassung ersuchen. Die Norm verlangt mehr als eine negative Mehrheit gegen den bisherigen Kanzler.

340 Stimmen übersteigen die erforderliche Mitglieder Mehrheit von 316. Es fehlt jedoch die Wahl eines Nachfolgers. Die Mehrheit allein erfüllt deshalb nicht sämtliche Voraussetzungen. Der Beschluss kann politische Missbilligung ausdrücken, beendet aber das Amt nicht und begründet keine Pflicht des Bundespräsidenten zur Entlassung nach Art. 67 GG.

II. Abwandlung

N wird nach Ablauf der vorgeschriebenen 48 Stunden mit 320 Stimmen gewählt. Damit ist die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl erreicht. Der Bundestag stellt außerdem das notwendige Entlassungsgesuchen; die übrigen Anforderungen sind erfüllt.

Der Bundespräsident muss den bisherigen Bundeskanzler entlassen und N ernennen. Er besitzt in dieser Situation kein politisches Auswahlrecht zwischen Beibehaltung der alten und Ernennung der neuen Regierung. Art. 67 bindet ihn an die wirksame neue parlamentarische Mehrheit.

III. Abgrenzung zur Vertrauensfrage

Art. 68 GG wäre nur bei einem Vertrauensantrag des Bundeskanzlers einschlägig. Ein negativer Bundestagsbeschluss darf nicht ohne Weiteres in eine solche Initiative umgedeutet werden. Auch eine Bundestagsauflösung folgt aus dem Grundfall nicht automatisch.

Methodischer Gewinn: Eine hohe Stimmenzahl heilt kein fehlendes Tatbestandsmerkmal. Das konstruktive Misstrauensvotum setzt eine positive Nachfolgerwahl voraus.

MODUL 07 / BUNDESREGIERUNG UND BUNDESPRÄSIDENT

Wiederholen 07

Fünf Fragen zur Regierung

Wer wählt den Bundeskanzler?

Der Bundestag nach Art. 63 GG. Die Bundestagswahl oder ein Koalitionsvertrag ersetzt die Kanzlerwahl nicht.

Welche drei Prinzipien enthält Art. 65 GG?

Kanzlerprinzip mit Richtlinienkompetenz, Ressortprinzip mit eigenverantwortlicher Ministerleitung und Kollegialprinzip für Entscheidungen über Ministerstreit.

Was macht das Misstrauensvotum konstruktiv?

Der Bundestag muss mit Mitglieder Mehrheit einen Nachfolger wählen. Eine bloße Mehrheit gegen den bisherigen Kanzler genügt nicht.

Führt eine verlorene Vertrauensfrage automatisch zur Auflösung?

Nein. Art. 68 GG verlangt weitere Voraussetzungen, Kanzlervorschlag und eine Entscheidung des Bundespräsidenten innerhalb der vorgesehenen Frist.

Darf der Bundespräsident ein Gesetz aus bloßer politischer Ablehnung stoppen?

Nein. Sein Prüfungsmaßstab ist Verfassungsrecht. Die Reichweite materieller Kontrolle ist umstritten, ein freies politisches Veto besteht nicht.

Schreibübung

Erkläre für Art. 63 Abs. 4 GG den Unterschied zwischen „meiste Stimmen“ und „Mehrheit der Mitglieder“.

MODUL 08 / GESETZGEBUNGSKOMPETENZEN

Die Länder sind der Ausgangspunkt

Art. 70 GG und die Suche nach einem Titel

Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz dem Bund keine Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Du suchst deshalb für ein Bundesgesetz einen konkreten Kompetenzgrund. Dass ein Thema bundesweit wichtig ist, reicht nicht aus.

Gegenstand bestimmen

Die Kompetenzzuordnung beginnt mit dem Regelungsgegenstand. Betrachte Inhalt, unmittelbare Wirkung, Zweck und die tatsächliche Funktion der Regelung. Ein Gesetz über Strafbarkeit ist anders einzuordnen als eine Regel über Lehrpläne, selbst wenn beide „Jugendschutz“ im Titel tragen. Die gesetzgeberische Überschrift entscheidet nicht allein.

Ausschließliche Gesetzgebung

Bei der **ausschließlichen Gesetzgebung** darf grundsätzlich nur der Bund regeln. Art. 73 GG nennt insbesondere auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung und Staatsangehörigkeit im Bund. Die Länder sind nach Art. 71 GG nur dann zur Gesetzgebung befugt, wenn und soweit sie ein Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt.

Konkurrierende Gesetzgebung

Art. 74 GG enthält die wichtigsten Titel der **konkurrierenden Gesetzgebung**, etwa bürgerliches Recht und Strafrecht (Nr. 1), Wirtschaft (Nr. 11) und Straßenverkehr (Nr. 22). Hier gelten zusätzliche Regeln aus Art. 72 GG. Kompetenzkatalog und Voraussetzungen der Ausübung müssen zusammen gelesen werden.

Gesetzesaufgabe: Lies Art. 70-74 GG nebeneinander. Schreibe zu jedem gefundenen Titel, ob Art. 71 oder Art. 72 die nächste Prüfungsnorm ist.

MODUL 08 / GESETZGEBUNGSKOMPETENZEN

Konkurrierend heißt nicht beliebig parallel

Art. 72 Abs. 1 und 2 GG

Sperrwirkung

Nach Art. 72 Abs. 1 GG bleiben die Länder befugt, solange und soweit der Bund von seiner Kompetenz nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Eine abschließende Bundesregelung kann Landesrecht im selben Bereich ausschließen: **Sperrwirkung**. Auch eine bewusste abschließende Nichtregelung kann relevant sein; der gesetzgeberische Abschlussanspruch ist durch Auslegung festzustellen.

Ob Länder noch regeln dürfen, hängt daher vom Umfang der Bundesregelung ab. Ein einzelner bundesrechtlicher Satz sperrt nicht automatisch jedes benachbarte Sachgebiet. Umgekehrt schafft eine Landesregel mit zusätzlichem Verbot nicht allein deshalb einen zulässigen „eigenen Bereich“.

Erforderlichkeitsklausel

Art. 72 Abs. 2 GG verlangt nur für die dort ausdrücklich aufgezählten Gebiete eine zusätzliche Erforderlichkeit bundesgesetzlicher Regelung. Beispiele sind öffentliche Fürsorge, Wirtschaftsrecht und Straßenverkehr. Bürgerliches Recht und Strafrecht gehören nicht zu dieser Aufzählung.

Die Regelung muss zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich sein. Bloße Unterschiedlichkeit des Landesrechts oder der Wunsch nach Einheitlichkeit genügt nicht. Für die Rechts- oder Wirtschaftseinheit sind konkrete erhebliche Gefahren darzustellen; gleichwertig bedeutet nicht überall identisch.

Prüfungsfolge: Art.-74-Titel finden, Anwendbarkeit von Art. 72 Abs. 2 prüfen, gegebenenfalls dessen Voraussetzungen begründen. Nicht jeden Titel mit derselben Erforderlichkeitsprüfung versehen.

MODUL 08 / GESETZGEBUNGSKOMPETENZEN

Abweichung und andere Kompetenzfragen

Sonderregeln erst nach der Grundzuordnung

Abweichungsgesetzgebung

Art. 72 Abs. 3 GG erlaubt Ländern in ausdrücklich genannten Bereichen Abweichungen von Bundesrecht, etwa Naturschutz und Landschaftspflege oder Hochschulzulassung. Die Norm enthält jeweils Grenzen, beispielsweise für allgemeine Naturschutzgrundsätze und Artenschutz. Das ist keine allgemeine Abweichungsbefugnis für sämtliche Titel des Art. 74.

In den erfassten Bereichen geht im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht grundsätzlich das spätere Gesetz vor. Das ist eine spezielle Kollisionsregel gegenüber der allgemeinen Vorrangvorstellung. Auch die dortige Sechsmonatsregel für das Inkrafttreten einschlägiger Bundesgesetze ist zu beachten.

Ungeschriebene Kompetenzen

Eine Kompetenz kraft **Sachzusammenhangs** kommt eng begrenzt in Betracht, wenn ein ausdrücklich zugewiesener Gegenstand ohne die zusätzliche Regelung nicht sinnvoll geregelt werden kann. Eine **Annexkompetenz** erfasst eng verbundene vorbereitende oder durchführende Regelungen. Kompetenz kraft **Natur der Sache** betrifft Gegenstände, die begrifflich nur der Bund regeln kann. Zweckmäßigkeit oder Finanzkraft genügt jeweils nicht.

Gesetzgebung und Vollzug trennen

Art. 83 GG bestimmt grundsätzlich den Vollzug von Bundesgesetzen durch die Länder als eigene Angelegenheit, soweit das Grundgesetz nichts anderes vorsieht. Ein Gesetzgebungsrecht des Bundes begründet also nicht automatisch eine Bundesverwaltung. Verwaltungskompetenz und Finanzierung haben eigene Verfassungsregeln.

Merksatz: Gesetzgebungskompetenz, Verwaltungskompetenz und Finanzierung sind verschiedene Fragen. Ein einheitliches Gesetz kann von Landesbehörden vollzogen werden.

MODUL 08 / GESETZGEBUNGSKOMPETENZEN

Fall 08: Das zusätzliche Landesvertragsrecht

Erst selbst lösen

Der Bund erlässt ein Gesetz über Vertragsschluss und Vertragswirksamkeit bei einem bestimmten Typ privater Kaufverträge. Es regelt den Gegenstand nach ausdrücklicher Vorgabe des Sachverhalts abschließend. Das Land L erlässt später ein Gesetz: Solche Verträge seien nur wirksam, wenn sie zusätzlich bei einer Landesstelle registriert werden.

Die Registrierung betrifft allein die zivilrechtliche Wirksamkeit dieser privaten Verträge. Eine andere Sachmaterie oder eine ausdrücklich eröffnete Landeskompetenz liegt nicht vor.

Abwandlung

Der Bund hat den betreffenden Bereich bisher noch nicht gesetzlich geregelt. Eine Bundesregel mit Sperrwirkung besteht nicht.

Aufgaben

1. Welcher Kompetenzbereich ist einschlägig?
2. Darf das Land im Grundfall zusätzlich regeln?
3. Muss für diese Bundeskompetenz Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt sein?
4. Wie wirkt sich die Abwandlung aus?

Arbeitsauftrag: Bestimme zuerst den Gegenstand, dann den Art.-74-Titel und anschließend die Sperrwirkung. Das spätere Datum des Landesgesetzes ersetzt keine Kompetenz.

Deine Notizen

MODUL 08 / GESETZGEBUNGSKOMPETENZEN

Lösung 08: Die abschließende Bundesregel

Art. 72 ist keine bloße Rangregel

I. Kompetenzbereich

Die Wirksamkeit privater Kaufverträge gehört zum bürgerlichen Recht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Es handelt sich um konkurrierende Gesetzgebung. Dass die Registrierung bei einer Landesstelle erfolgen soll, verändert den materiellen Regelungsgegenstand nicht.

II. Sperrwirkung

Nach Art. 72 Abs. 1 GG dürfen die Länder nur regeln, solange und soweit der Bund nicht von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht hat. Die Bundesregel erfasst laut Sachverhalt den Vertragstyp abschließend. Die zusätzliche landesrechtliche Wirksamkeitsvoraussetzung greift gerade in denselben Bereich ein.

Der Bund hat deshalb insoweit eine Sperrwirkung ausgelöst. Eine Abweichung nach Art. 72 Abs. 3 GG ist für bürgerliches Recht nicht vorgesehen. Dass das Landesgesetz später erlassen wurde, begründet keinen Vorrang. L besitzt im Grundfall keine Gesetzgebungskompetenz für diese Zusatzregel.

III. Art. 72 Abs. 2 GG

Der Titel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG wird in Art. 72 Abs. 2 GG nicht genannt. Für diese Bundeskompetenz ist daher keine zusätzliche Erforderlichkeit nach dieser Norm nachzuweisen. Eine ausführliche Prüfung gleichwertiger Lebensverhältnisse wäre an dieser Stelle falsch angesetzt.

IV. Abwandlung

Hat der Bund den Bereich noch nicht geregelt, besteht insoweit keine Sperrwirkung. Die Länder bleiben nach Art. 72 Abs. 1 GG grundsätzlich zur Gesetzgebung befugt. Andere formelle und materielle Anforderungen bleiben zu prüfen; allein die Art.-74-Zuordnung nimmt den Ländern die Befugnis nicht schon vollständig.

Methodischer Gewinn: Im konkurrierenden Bereich entscheidet nicht nur die Existenz eines Kompetenztitels, sondern dessen bundesgesetzliche Ausübung und Reichweite.

MODUL 08 / GESETZGEBUNGSKOMPETENZEN

Wiederholen 08

Fünf Fragen zu Kompetenzen

Wer ist nach Art. 70 Abs. 1 GG grundsätzlich zuständig?

Die Länder, soweit das Grundgesetz dem Bund keine Gesetzgebungsbefugnis verleiht.

Wann dürfen Länder im ausschließlichen Bundesbereich regeln?

Nach Art. 71 GG nur, wenn und soweit ein Bundesgesetz sie ausdrücklich dazu ermächtigt.

Was bedeutet Sperrwirkung nach Art. 72 Abs. 1 GG?

Eine abschließende bundesgesetzliche Regelung nimmt den Ländern insoweit die Befugnis, denselben Gegenstand zusätzlich oder abweichend zu regeln, vorbehaltlich besonderer Abweichungsrechte.

Gilt Art. 72 Abs. 2 GG für jeden Titel des Art. 74 GG?

Nein. Die Erforderlichkeitsklausel gilt ausschließlich für die ausdrücklich aufgezählten Gebiete.

Begründet ein Bundesgesetz automatisch Bundesverwaltung?

Nein. Art. 83 GG sieht grundsätzlich Landesvollzug als eigene Angelegenheit vor; die Verwaltungszuständigkeit ist gesondert zu bestimmen.

Schreibübung

Erkläre, warum beim Vertragsfall die Regel „das spätere Gesetz gewinnt“ nicht hilft. Nenne den eng begrenzten Sonderbereich des Art. 72 Abs. 3 GG.

MODUL 09 / GESETZGEBUNG UND VERFASSUNGSÄNDERUNG

Ein Gesetz beginnt mit einer Vorlage

Initiative und parlamentarische Entscheidung

Gesetzesinitiative

Nach Art. 76 Abs. 1 GG können Bundesregierung, Bundesrat und die Mitte des Bundestages Gesetzesvorlagen einbringen. Der Bundestag ist damit nicht der einzige Initiator. „Aus der Mitte“ wird durch die Geschäftsordnung konkretisiert; ein einzelner Abgeordneter erfüllt nicht automatisch sämtliche Vorlageanforderungen.

Regierungsvorlagen werden nach Art. 76 Abs. 2 GG zunächst dem Bundesrat zur Stellungnahme zugeleitet. Die Norm enthält Fristen und Sonderregeln. Bundesratsvorlagen gelangen nach Absatz 3 über die Bundesregierung zum Bundestag. Stellungnahme im Einleitungsverfahren und abschließende Zustimmung sind verschiedene Vorgänge.

Beratung und Beschluss

Art. 77 Abs. 1 GG weist den Gesetzesbeschluss dem Bundestag zu. Ausschüsse und Lesungen nach der Geschäftsordnung organisieren die Beratung. Nicht jeder Geschäftsordnungsverstoß ist automatisch ein Verfassungsverstoß. Entscheidend kann sein, ob zugleich verfassungsrechtliche Beteiligungsrechte oder wesentliche Verfahrensanforderungen verletzt werden.

Für normale Beschlüsse gilt grundsätzlich Art. 42 Abs. 2 GG. Besondere Gesetze können andere Mehrheiten verlangen. Die politische Bedeutung eines Entwurfs ersetzt keine spezielle Mehrheitsnorm.

Gesetzgebungszuständigkeit bleibt vorgelagert

Auch ein vollständig korrektes Verfahren verschafft dem Bund keine fehlende Sachkompetenz. Kompetenz und Verfahren sind selbstständige Bestandteile der formellen Verfassungsmäßigkeit.

Gesetzesaufgabe: Zeichne die drei Initiativewege des Art. 76 GG. Markiere, wann der Bundesrat nur Stellung nimmt und wann er später zustimmen muss.

MODUL 09 / GESETZGEBUNG UND VERFASSUNGSÄNDERUNG

Der Bundesrat nach dem Bundestag

Art. 77 und 78 GG als Ablauf lesen

Beteiligung an jedem Bundesgesetz

Nach dem Bundestagsbeschluss wird das Gesetz dem Bundesrat zugeleitet. Die Beteiligung ist auch bei Einspruchsgesetzen verfassungsrechtlich vorgesehen. „Keine Zustimmung erforderlich“ heißt nicht „Bundesrat vollständig überspringen“.

Bei Zustimmungsgesetzen muss der Bundesrat zustimmen. Die Zustimmungspflicht folgt aus einer besonderen Verfassungsnorm, nicht unmittelbar aus der politischen Brisanz. Verweigert er die Zustimmung, kann ein Vermittlungsverfahren zu einer geänderten Vorlage führen. Eine fehlende Zustimmung wird nicht einfach überstimmt.

Einspruch und Zurückweisung

Bei Einspruchsgesetzen kann der Bundesrat nach Durchführung des vorgesehenen Vermittlungsverfahrens Einspruch einlegen. Die Fristen ergeben sich aus Art. 77 Abs. 2 und 3 GG. Ein mit Stimmenmehrheit beschlossener Einspruch wird nach Absatz 4 grundsätzlich mit Mitglieder Mehrheit des Bundestages zurückgewiesen.

Hat der Bundesrat den Einspruch mit mindestens zwei Dritteln seiner Stimmen beschlossen, erfordert die Zurückweisung zwei Drittel der abgegebenen Bundestagsstimmen, mindestens aber die Mehrheit seiner Mitglieder. Beide Anforderungen müssen erfüllt sein.

Zustandekommen

Art. 78 GG beschreibt, wann das Gesetz die Beteiligungsphase erfolgreich durchlaufen hat, etwa durch Zustimmung oder wirksame Zurückweisung eines Einspruchs. Diese Zwischenfrage ist vom späteren Inkrafttreten zu unterscheiden.

Merksatz: Bundestagsbeschluss, Zustandekommen, Ausfertigung, Verkündung und Inkrafttreten sind verschiedene Schritte. Stelle den Ablauf in der richtigen Reihenfolge dar.

MODUL 09 / GESETZGEBUNG UND VERFASSUNGSÄNDERUNG

Ausfertigung und Verkündung

Der Gesetzesbeschluss allein genügt nicht

Art. 82 GG

Nach Gegenzeichnung fertigt der Bundespräsident die nach dem Grundgesetz zustande gekommenen Gesetze aus. **Ausfertigung** bestätigt den authentischen Gesetzestext und das ordnungsgemäße Zustandekommen. **Verkündung** ist die förmliche öffentliche Bekanntmachung im Bundesgesetzblatt; dieses wird elektronisch geführt.

Ein bloßes Pressefoto, eine Ministeriumsmitteilung oder die Veröffentlichung eines Entwurfs ersetzt die gesetzlich vorgesehene Verkündung nicht. Bürger und Behörden müssen den verbindlichen Normtext zuverlässig feststellen können.

Inkrafttreten

Ein Gesetz soll den Tag seines Inkrafttretens bestimmen. Fehlt eine solche Bestimmung, gilt Art. 82 Abs. 2 GG: Es tritt mit dem vierzehnten Tag nach Ablauf des Tages der Ausgabe des Bundesgesetzblattes in Kraft. Ein bereits zustande gekommenes Gesetz muss daher nicht sofort anwendbar sein.

Rechtsverordnungen abgrenzen

Bei Verordnungen werden gesetzliche Ermächtigung, zuständiger Verordnungsgeber und die Anforderungen des Art. 80 GG geprüft. Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG verlangt die Angabe der Rechtsgrundlage in der Verordnung. Absatz 2 kann Bundesratszustimmung verlangen. Das gewöhnliche parlamentarische Gesetzgebungsverfahren lässt sich nicht unverändert übertragen.

Prüfungsfolge: Handlungsform feststellen, passende Verfahrensnormen auswählen, Verfahrensschritte prüfen und erst anschließend den Zeitpunkt der Anwendbarkeit bestimmen.

MODUL 09 / GESETZGEBUNG UND VERFASSUNGSÄNDERUNG

Das Grundgesetz ändern

Art. 79 GG setzt höhere Anforderungen

Ausdrückliche Textänderung

Art. 79 Abs. 1 GG verlangt grundsätzlich ein Gesetz, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt. Eine einfache Regel „Abweichend vom Grundgesetz gilt künftig ...“ reicht nicht. Der erkennbare Verfassungstext soll die Verfassungsordnung abbilden.

Zwei qualifizierte Mehrheiten

Nach Art. 79 Abs. 2 GG müssen zwei Drittel der Mitglieder des Bundestages und zwei Drittel der Stimmen des Bundesrates zustimmen. Bei 630 Bundestagsmitgliedern sind 420 Ja-Stimmen nötig; bei 69 Bundesratsstimmen 46. Zwei Drittel der gerade anwesenden Bundestagsmitglieder genügen nicht.

Materielle Grenze

Art. 79 Abs. 3 GG schützt die Gliederung des Bundes in Länder, ihre grundsätzliche Mitwirkung an der Gesetzgebung sowie die in Art. 1 und Art. 20 niedergelegten Grundsätze. Diese **Ewigkeitsgarantie** bindet auch den verfassungsändernden Gesetzgeber.

Sie schützt zentrale Strukturentscheidungen, nicht jedes einzelne Detail der heutigen Ausgestaltung. Die Stimmengewichtung im Bundesrat ist deshalb nicht schon als jede Zahl unveränderlich. Die vollständige Abschaffung der Länder oder ihrer grundsätzlichen gesetzgeberischen Mitwirkung wäre dagegen von der geschützten Struktur erfasst.

Aufbau: Formelle Änderungsanforderungen und materielle Änderungsgrenzen getrennt prüfen. Eine Zweidrittelmehrheit heilt keinen Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG.

MODUL 09 / GESETZGEBUNG UND VERFASSUNGSÄNDERUNG

Fall 09: Die Abschaffung der Länder

Erst selbst lösen

Ein Gesetz ändert den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich: Alle Länder werden abgeschafft; Deutschland wird dauerhaft zu einem zentral verwalteten Einheitsstaat. Der Bundesrat entfällt ersatzlos. Der Bundestag hat 630 gesetzliche Mitglieder; 410 stimmen dem Änderungsgesetz zu. Im Bundesrat werden 45 Ja-Stimmen wirksam abgegeben. Initiative, Beratung und alle übrigen Verfahrensschritte sind ordnungsgemäß.

Abwandlung

Das gleiche Gesetz erhält 430 Ja-Stimmen im Bundestag und 50 Ja-Stimmen im Bundesrat. Sein Inhalt bleibt unverändert.

Aufgaben

1. Sind die besonderen Mehrheiten im Grundfall erreicht?
2. Ist die ausdrückliche Textänderung ausreichend?
3. Welche materielle Grenze betrifft den Inhalt?
4. Ändert die Abwandlung das Gesamtergebnis?

Arbeitsauftrag: Prüfe Art. 79 Abs. 1, 2 und 3 GG nacheinander. Rechne die nötigen Mehrheiten aus und begründe anschließend die sachliche Grenze.

Deine Notizen

MODUL 09 / GESETZGEBUNG UND VERFASSUNGSÄNDERUNG

Lösung 09: Auch große Mehrheiten sind begrenzt

Formelle und materielle Änderungsgrenzen

I. Textänderung

Das Gesetz ändert den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich. Die Anforderung des Art. 79 Abs. 1 GG ist damit erfüllt. Das sagt noch nichts über die weiteren Voraussetzungen.

II. Mehrheiten

Art. 79 Abs. 2 GG verlangt zwei Drittel der Bundestagsmitglieder. Bei 630 Mitgliedern sind 420 Ja-Stimmen nötig; 410 genügen nicht. Der Bundesrat muss mit zwei Dritteln seiner 69 Stimmen zustimmen. Erforderlich sind 46; die vorhandenen 45 reichen ebenfalls nicht aus. Das Gesetz verletzt im Grundfall beide besonderen Mehrheitsanforderungen.

III. Materielle Grenze

Die vollständige Abschaffung aller Länder beseitigt die föderale Gliederung. Der ersatzlose Wegfall des Bundesrates beseitigt zugleich die grundsätzliche Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung. Beides ist durch Art. 79 Abs. 3 GG ausdrücklich geschützt. Zudem wird der bundesstaatliche Grundsatz des Art. 20 Abs. 1 GG aufgehoben.

Es geht hier nicht um eine Detailänderung, sondern um die Aufgabe eines geschützten Strukturprinzips. Das Änderungsgesetz ist deshalb auch materiell unzulässig.

IV. Abwandlung

430 Bundestags- und 50 Bundesratsstimmen erfüllen Art. 79 Abs. 2 GG. Die formellen Mehrheitsfehler entfallen. Inhaltlich bleibt jedoch die vollständige Beseitigung der föderalen Struktur. Der Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG besteht fort; die Änderung bleibt insgesamt unzulässig.

Methodischer Gewinn: Höhere Mehrheiten erweitern die demokratische Zustimmung, beseitigen aber nicht die unverfügbaren Verfassungsgrenzen.

MODUL 09 / GESETZGEBUNG UND VERFASSUNGSÄNDERUNG

Wiederholen 09

Fünf Fragen zur Gesetzgebung

Wer besitzt das Initiativrecht nach Art. 76 Abs. 1 GG?

Bundesregierung, Bundesrat und die Mitte des Bundestages. Für die einzelnen Wege bestehen besondere Verfahrensregeln.

Darf der Bundesrat bei Einspruchsgesetzen übersprungen werden?

Nein. Seine Beteiligung ist vorgesehen; nur die Art seiner Einflussmöglichkeit unterscheidet sich vom Zustimmungsgesetz.

Was unterscheidet Verkündung und Inkrafttreten?

Verkündung macht den authentischen Normtext förmlich bekannt. Inkrafttreten bestimmt den Beginn seiner Geltung; beides muss nicht am selben Tag geschehen.

Welche Mehrheiten verlangt Art. 79 Abs. 2 GG?

Zwei Drittel der gesetzlichen Bundestagsmitglieder und zwei Drittel der Bundesratsstimmen.

Warum hilft eine Zweidrittelmehrheit nicht gegen Art. 79 Abs. 3 GG?

Die Ewigkeitsgarantie ist eine selbstständige materielle Änderungsgrenze und bindet auch den verfassungsändernden Gesetzgeber.

Schreibübung

Prüfe getrennt einen Bundesratseinspruch mit 46 Stimmen und seine Zurückweisung im Bundestag mit 350 Ja-Stimmen, 100 Nein-Stimmen und 180 Enthaltungen bei 630 Mitgliedern.

MODUL 10 / BUNDESVERFASSUNGSGERICHT UND VERFAHRENSWAHL

Verfassungsgericht statt politischer Schiedsrichter

Stellung und Aufgabe des Gerichts

Nach Art. 93 Abs. 1 GG ist das Bundesverfassungsgericht ein selbstständiger und unabhängiger Gerichtshof des Bundes. Es entscheidet Rechtsfragen anhand der Verfassung. Es ersetzt weder das Parlament noch die Regierung und darf politische Zweckmäßigkeit nicht zum eigenständigen Kontrollmaßstab machen.

Organisation

Das Gericht besteht aus zwei Senaten mit jeweils acht Richtern. Jeweils die Hälfte wird von Bundestag und Bundesrat gewählt. Art. 93 GG sichert außerdem Amtszeit, Altersgrenze und den Ausschluss einer Wiederwahl. Die reguläre Amtszeit beträgt zwölf Jahre, längstens bis zum Ende des Monats des 68. Geburtstags; bis zur Ernennung eines Nachfolgers werden die Amtsgeschäfte fortgeführt.

Zuständigkeit braucht eine Norm

Die wichtigen Zuständigkeiten stehen heute in Art. 94 GG. Das BVerfGG konkretisiert Verfahren und Organisation. § 13 BVerfGG enthält einen Katalog, die anschließenden Abschnitte besondere Verfahrensregeln. Eine allgemeine Befugnis, jede politische Kontroverse vorsorglich zu entscheiden, besteht nicht.

Kein Verfahren ohne Voraussetzungen

Ein berechtigter Antragsteller, ein passender Gegenstand und die übrigen Zulässigkeitsvoraussetzungen sind nötig. Eine plausible Verfassungsfrage allein genügt nicht. Deshalb beginnt die Klausur zur gerichtlichen Erfolgsaussicht mit der Verfahrenswahl.

Gesetzesaufgabe: Schlage Art. 93 und 94 GG sowie § 13 BVerfGG auf. Notiere Organisation und Zuständigkeiten getrennt. Übertrage keine älteren Art.-93-Verfahrenszitate ungeprüft.

MODUL 10 / BUNDESVERFASSUNGSGERICHT UND VERFAHRENSWAHL

Drei Verfahren, drei Ausgangspunkte

Rechte schützen oder Normen überprüfen

Organstreit

Art. 94 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 und §§ 63 ff. BVerfGG betreffen Streitigkeiten über verfassungsrechtliche Rechte und Pflichten bestimmter Beteiligter. Beispiel: Eine Fraktion beanstandet die Verweigerung einer parlamentarischen Auskunft. Gegenstand ist eine konkrete Maßnahme oder Unterlassung; das Verfahren ist keine allgemeine objektive Kontrolle aller Verfassungsfehler.

Abstrakte Normenkontrolle

Art. 94 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 und §§ 76 ff. BVerfGG ermöglichen die objektive Prüfung von Bundes- oder Landesrecht. Ein konkreter Ausgangsrechtsstreit ist nicht erforderlich. Antragsberechtigt sind ausschließlich Bundesregierung, Landesregierung oder ein Viertel der Bundestagsmitglieder. Ein einzelner Ministerpräsident handelt hierfür nicht ohne Weiteres anstelle der Landesregierung.

Konkrete Normenkontrolle

Art. 100 Abs. 1 GG, § 13 Nr. 11 und §§ 80 ff. BVerfGG betreffen die Vorlage eines Gerichts aus einem konkreten Rechtsstreit. Das Gericht muss von der Verfassungswidrigkeit eines entscheidungserheblichen Gesetzes überzeugt sein. Bloße Zweifel reichen nicht.

Weitere Verfahren erkennen

Bund-Länder-Streit, Wahlprüfungsbeschwerde und Parteiverbotsverfahren besitzen andere Voraussetzungen. Wähle sie anhand von Beteiligten, Begehren und Gegenstand. Der Schutz individueller Grundrechte und die Verfassungsbeschwerde werden im eigenständigen Grundrechtekurs behandelt.

Merksatz: Organstreit: organschaftliche Rechtsposition. Abstrakte Normenkontrolle: objektive Normprüfung ohne Ausgangsfall. Konkrete Normenkontrolle: entscheidungserhebliche Richtervorlage.

MODUL 10 / BUNDESVERFASSUNGSGERICHT UND VERFAHRENSWAHL

Richtervorlage genauer prüfen

Art. 100 Abs. 1 GG und §§ 80 ff. BVerfGG

Vorlagegegenstand

Im klassischen Fall betrifft die Vorlage ein nachkonstitutionelles formelles Gesetz, also ein nach Inkrafttreten des Grundgesetzes erlassenes Parlamentsgesetz. Richter dürfen dessen Verfassungswidrigkeit nicht einfach durch eigene Nichtanwendung verbindlich feststellen. Das Bundesverfassungsgericht besitzt insoweit das **Verwerfungsmonopol**.

Eine Rechtsverordnung ist kein solches formelles Gesetz. Ihre Gültigkeit können Fachgerichte grundsätzlich selbst überprüfen. Bei vorkonstitutionellem Recht und späterer Übernahme in den gesetzgeberischen Willen sind zusätzliche Fragen zu stellen; die Datumsangabe allein sollte deshalb nicht als universelle Kurzregel behandelt werden.

Entscheidungserheblichkeit

Ein Gesetz ist **entscheidungserheblich**, wenn das Ausgangsgericht bei seiner Gültigkeit zu einem anderen Ergebnis käme als bei seiner Ungültigkeit. Es genügt nicht, dass die Norm thematisch mit dem Verfahren zusammenhängt. Das Gericht muss beide rechtlichen Wege nachvollziehbar darstellen.

Überzeugung und Auslegung

Bloße Unsicherheit genügt nicht. Das Gericht muss von der Unvereinbarkeit mit dem einschlägigen Verfassungsmaßstab überzeugt sein und naheliegende verfassungskonforme Auslegungen prüfen. Eine solche Auslegung darf den erkennbaren gesetzgeberischen Willen und die methodischen Grenzen nicht beliebig überspielen.

Aussetzung und Begründung

Das Ausgangsverfahren wird ausgesetzt, die verfassungsrechtliche Frage vorgelegt. § 80 Abs. 2 BVerfGG verlangt eine begründete Darlegung insbesondere von Entscheidungserheblichkeit und verletzter Verfassungsnorm. Die Verfahrensbeteiligten können eine Vorlage anregen; Antragsteller dieses Verfahrens ist aber das vorlegende Gericht.

Prüfungshinweis: Gericht, Gesetz, Überzeugung, Entscheidungserheblichkeit und begründete Vorlage getrennt behandeln.

MODUL 10 / BUNDESVERFASSUNGSGERICHT UND VERFAHRENSWAHL

Entscheidungen richtig einordnen

Bindungswirkung und Reichweite

Art. 94 Abs. 4 GG und § 31 BVerfGG

Die Entscheidungen binden Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie Gerichte und Behörden. Für bestimmte Entscheidungen sieht § 31 Abs. 2 BVerfGG außerdem Gesetzeskraft vor. Bindungswirkung und Gesetzeskraft sind unterschiedliche Wirkungen; nicht jede Äußerung in jedem Verfahren wird selbst zu einem Gesetz.

Unterschiedliche Entscheidungsaussprüche

Im Organstreit wird grundsätzlich festgestellt, ob eine Maßnahme oder Unterlassung die verfassungsrechtlichen Rechte verletzt. Das Gericht hebt deshalb nicht automatisch ein Gesetz wie in einem Normenkontrollverfahren auf.

Bei einer begründeten abstrakten Normenkontrolle sieht § 78 BVerfGG grundsätzlich die Nichtigkeitserklärung vor. In der verfassungsgerichtlichen Praxis kann stattdessen eine Unvereinbarkeitserklärung mit Vorgaben zur weiteren Anwendung oder Nachbesserung ergehen. Deshalb ist „verfassungswidrig bedeutet ausnahmslos sofort nichtig“ zu pauschal.

Hauptsache und Eilverfahren

Eine einstweilige Anordnung nach § 32 BVerfGG soll bei dringender Notwendigkeit vorläufige Folgen regeln. Sie ersetzt nicht die abschließende Hauptsacheentscheidung und unterliegt besonderen Maßstäben. Ein Eilantrag ist kein Umweg, um einen offensichtlich unzulässigen Hauptsacheantrag beliebig zu retten.

Arbeitsauftrag: Notiere nach einer Gerichtsentscheidung den Tenor, die entscheidende Rechtsfrage und die ausdrücklich angeordneten Folgen. Die Schlagzeile „Gericht kippt Gesetz“ genügt für die rechtliche Einordnung nicht.

MODUL 10 / BUNDESVERFASSUNGSGERICHT UND VERFAHRENSWAHL

Fall 10: Das Gericht ist nur unsicher

Erst selbst lösen

Ein Verwaltungsgericht entscheidet über einen Zahlungsanspruch. Ein nach Inkrafttreten des Grundgesetzes erlassenes Bundesgesetz ist dafür entscheidend: Ist es gültig, besteht kein Anspruch; ist es ungültig, besteht der Anspruch. Das Gericht hält die Norm möglicherweise für verfassungswidrig, ist davon aber ausdrücklich nicht überzeugt. Es legt sie dem Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 1 GG vor, „damit die Zweifel geklärt werden“.

Abwandlung

Das Gericht untersucht die einschlägigen Maßstäbe und mögliche verfassungskonforme Auslegungen. Danach ist es von der Verfassungswidrigkeit überzeugt und begründet diese sowie beide möglichen Ergebnisse des Ausgangsverfahrens vollständig. Alle übrigen Vorlagevoraussetzungen liegen vor.

Aufgaben

1. Welche Verfahrensart ist einschlägig?
2. Reichen die Zweifel im Grundfall?
3. Was ändert die Abwandlung?

Arbeitsauftrag: Trenne Entscheidungserheblichkeit von Überzeugung. Beide sind nötig; die Erfüllung der einen ersetzt die andere nicht.

Deine Notizen

MODUL 10 / BUNDESVERFASSUNGSGERICHT UND VERFAHRENSWAHL

Lösung 10: Vorlage ist kein Gutachtenauftrag

Die Überzeugung muss das Ausgangsgericht tragen

I. Verfahrenswahl

Ein Gericht möchte aus einem anhängigen Rechtsstreit die Gültigkeit eines entscheidungserheblichen formellen Gesetzes überprüfen lassen. Einschlägig ist die konkrete Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG, § 13 Nr. 11 und §§ 80 ff. BVerfGG. Die abstrakte Normenkontrolle passt nicht; dort sind andere Antragsteller abschließend vorgesehen.

II. Grundfall

Die Norm ist entscheidungserheblich, weil ihre Gültigkeit über Bestehen oder Nichtbestehen des Anspruchs entscheidet. Es handelt sich außerdem um ein nachkonstitutionelles formelles Bundesgesetz.

Das Gericht ist jedoch lediglich unsicher. Art. 100 Abs. 1 GG setzt voraus, dass es das Gesetz für verfassungswidrig hält. Erforderlich ist eine begründete eigene Überzeugung, keine Bitte um abstrakte Beratung. Die Vorlage ist deshalb im Grundfall unzulässig. Die Verfassungsmäßigkeit der Norm ist damit noch nicht positiv festgestellt; es fehlt nur eine Verfahrensvoraussetzung.

III. Abwandlung

Das Gericht ist nun nach Prüfung der Maßstäbe und Auslegungsmöglichkeiten überzeugt. Es begründet, welche Verfassungsnorm verletzt wird, und erläutert die unterschiedlichen Ausgangsergebnisse. Bei Vorliegen der sonstigen Anforderungen ist die Vorlage zulässig.

Ob das Gesetz tatsächlich verfassungswidrig ist, beurteilt anschließend das Bundesverfassungsgericht. Die Überzeugung des Ausgangsgerichts eröffnet die Prüfung, bindet aber deren Ergebnis nicht.

Methodischer Gewinn: Eine unzulässige Vorlage sagt nichts Endgültiges über die materielle Gültigkeit. Verfahrensvoraussetzung und sachliches Ergebnis müssen getrennt werden.

MODUL 10 / BUNDESVERFASSUNGSGERICHT UND VERFAHRENSWAHL

Wiederholen 10

Fünf Fragen zur Verfahrenswahl

Welche Vorschriften betreffen heute Organisation und Zuständigkeiten?

Art. 93 GG betrifft Stellung und Organisation; die zentralen Zuständigkeiten stehen in Art. 94 GG und werden im BVerfGG konkretisiert.

Was ist der Ausgangspunkt des Organstreits?

Ein Streit über verfassungsrechtliche Rechte und Pflichten bestimmter Beteiligter aufgrund einer konkreten Maßnahme oder Unterlassung.

Wer beantragt eine konkrete Normenkontrolle?

Das vorlegende Gericht. Die Beteiligten des Ausgangsverfahrens können eine Vorlage anregen, sind aber nicht selbst deren Antragsteller.

Wann ist eine Norm entscheidungserheblich?

Wenn das Ausgangsgericht bei Gültigkeit und Ungültigkeit zu unterschiedlichen Ergebnissen käme.

Reichen Zweifel für Art. 100 Abs. 1 GG?

Nein. Das Gericht muss von der Verfassungswidrigkeit überzeugt sein und die Vorlage nachvollziehbar begründen.

Schreibübung

Ordne Auskunftsverweigerung gegenüber einer Fraktion, eine Landesregierung gegen ein Bundesgesetz und eine richterliche Gesetzesvorlage den drei behandelten Verfahren zu.

MODUL 11 / DER ORGANSTREIT

Erst das konkrete Recht suchen

Zweck und erster Teil der Zulässigkeit

Der Organstreit klärt verfassungsrechtliche Rechte und Pflichten zwischen bestimmten Beteiligten. Zuständig ist das Bundesverfassungsgericht nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 1 GG und § 13 Nr. 5 BVerfGG. Die besonderen Regeln stehen in §§ 63 ff. BVerfGG.

Beteiligtenfähigkeit

§ 63 BVerfGG nennt Bundespräsident, Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung sowie bestimmte mit eigenen Rechten ausgestattete Organteile. Fraktionen können solche Organteile sein. Einzelne Bundestagsabgeordnete sind aufgrund ihrer eigenen verfassungsrechtlichen Stellung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG nach der weiter gefassten Regelung des Art. 94 Abs. 1 Nr. 1 GG beteiligtenfähig.

Die gesetzliche Aufzählung darf nicht so gelesen werden, dass der weiter reichende verfassungsrechtliche Rechtsschutz ausgeschlossen wird. Nicht jeder politische Verband und nicht jede Privatperson wird dadurch zu einem Organstreitbeteiligten.

Parteien differenziert behandeln

Politische Parteien können im Organstreit eigene verfassungsrechtliche Statusrechte aus Art. 21 GG gegenüber zuständigen Verfassungsorganen geltend machen. Sie sind nicht allgemein für jede Verwaltungsentscheidung organstreitfähig. Entscheidend sind ihre verfassungsrechtliche Funktion und die beanspruchte Statusposition.

Antragsgegner zuordnen

Richte den Antrag gegen den Beteiligten, dem die beanstandete Handlung rechtlich zuzurechnen ist. Eine Antwortverweigerung der Bundesregierung wird nicht allein deshalb zur Handlung des Bundestages, weil die Frage im Parlament gestellt wurde.

Prüfungsfolge: Zuständigkeit, Beteiligtenfähigkeit beider Seiten, konkrete Maßnahme und berufenes Verfassungsrecht. Politische Gegnerschaft ersetzt diese Zuordnung nicht.

MODUL 11 / DER ORGANSTREIT

Maßnahme, Befugnis, Form und Frist

Der zweite Teil der Zulässigkeit

Antragsgegenstand

Angegriffen wird eine rechtserhebliche Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners. Sie muss die Rechtsstellung des Antragstellers betreffen können. Eine bloße persönliche Meinungsverschiedenheit ohne rechtliche Bedeutung genügt nicht.

Antragsbefugnis

Nach § 64 Abs. 1 BVerfGG muss eine Verletzung oder unmittelbare Gefährdung eigener, durch das Grundgesetz übertragener Rechte und Pflichten möglich sein. Eine rein objektive Verfassungsbeanstandung genügt nicht. Organeile können unter den Voraussetzungen dieser Norm auch Rechte des Organs geltend machen, dem sie angehören: **Prozessstandschaft**.

Eine Fraktion kann damit gegebenenfalls Rechte des Bundestages geltend machen, auch wenn dessen Mehrheit selbst nicht klagen möchte. Der einzelne Abgeordnete darf hingegen nicht ohne Weiteres sämtliche Rechte des Bundestages in Prozessstandschaft verfolgen; seine eigene Statusposition bleibt maßgeblich.

Form und Frist

Der Antrag ist nach § 23 Abs. 1 BVerfGG begründet einzureichen; § 64 Abs. 2 verlangt die Bezeichnung der verletzten GG-Bestimmung. Für elektronische Dokumente gelten §§ 23a und 23c BVerfGG. Insbesondere Behörden und bestimmte professionelle Einreicher müssen grundsätzlich elektronisch übermitteln; ein einfacher Papierbrief ist nicht für alle zulässig.

Die Frist beträgt nach § 64 Abs. 3 BVerfGG sechs Monate ab Bekanntwerden der Maßnahme oder Unterlassung. Hinzu kommt das Rechtsschutzbedürfnis. Nicht jede politische Unzufriedenheit erfordert gerichtlichen Rechtsschutz.

Merksatz: In der Zulässigkeit genügt die mögliche Rechtsverletzung. Ob sie tatsächlich vorliegt, gehört in die Begründetheit.

MODUL 11 / DER ORGANSTREIT

Die Begründetheit

Keine allgemeine Fehlerkontrolle

Der Antrag ist begründet, wenn die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung gegen die verfassungsrechtlichen Rechte des Antragstellers beziehungsweise zulässig geltend gemachte Organrechte verstößt. Der genaue Maßstab folgt aus dem betroffenen Recht, nicht aus einer allgemeinen vollständigen Verfassungsprüfung.

Ein Recht in drei Schritten prüfen

Erstens bestimmst du Bestand und Reichweite des Rechts. Zweitens erklärst du, wie das konkrete Verhalten diese Rechtsposition beeinträchtigt. Drittens prüfst du verfassungsrechtlich tragfähige Grenzen oder Rechtfertigungsgründe. Bei parlamentarischen Auskünften sind beispielsweise Regierungsverantwortung und konkret begründete Informationsgrenzen relevant.

Nicht jeden fremden Verfassungsverstoß anhängen

Beanstandet eine Fraktion ihre fehlende Information, prüfst du nicht automatisch sämtliche möglichen Fehler eines Gesetzes. Ein objektiver Verfassungsfehler begründet einen Organstreiterfolg nur, soweit er das geschützte organschaftliche Recht verletzt. Der Antrag darf nicht als Ersatz für eine mangels Quorum unmögliche abstrakte Normenkontrolle verwendet werden.

Entscheidung

Nach § 67 BVerfGG stellt das Gericht grundsätzlich fest, ob die Maßnahme oder Unterlassung gegen eine Bestimmung des Grundgesetzes verstößt. Die Entscheidung konkretisiert dabei das organschaftliche Rechtsverhältnis. Eine generelle Nichtigkeitserklärung eines Gesetzes folgt aus dem Organstreit nicht automatisch.

Arbeitsauftrag: Schreibe den Obersatz der Begründetheit mit Handlung, betroffenem Recht und Beteiligten. „Der Antrag ist begründet, wenn irgendetwas verfassungswidrig ist“ ist zu weit.

MODUL 11 / DER ORGANSTREIT

Fall 11: Die unbeantwortete Kontrollfrage

Erst selbst lösen

Eine Bundestagsfraktion F stellt der Bundesregierung im ordnungsgemäßen parlamentarischen Verfahren konkrete Fragen zu bereits abgeschlossenen Beschaffungsvorgängen eines Bundesministeriums. Sie möchte Kosten und Entscheidungsgründe nachvollziehen. Die Bundesregierung verweigert jede Antwort: „Die Opposition soll unsere Arbeit nicht schlechtreden.“

Geheimhaltungsinteressen, Rechte Dritter und ein noch laufender interner Willensbildungsprozess stehen laut Sachverhalt nicht entgegen. F reicht innerhalb von zwei Monaten einen begründeten Organstreitantrag in der vorgeschriebenen elektronischen Form ein. Sie benennt Art. 38 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG. Weitere Zulässigkeitsprobleme bestehen nicht.

Abwandlung

Die Fragen betreffen ausschließlich ein Privatgeschäft einer Ministerin vor ihrer Amtszeit ohne Bezug zur Regierungsverantwortung. F beruft sich allein auf ihr allgemeines politisches Interesse an der Person.

Aufgaben

1. Prüfe die Zulässigkeit des Grundfalls knapp.
2. Formuliere eine begründete sachliche Prüfung des Informationsrechts.
3. Welche Grenze zeigt die Abwandlung?

Arbeitsauftrag: Trenne die mögliche Informationsrechtsverletzung von der tatsächlichen Verletzung. Verwende die konkreten Entscheidungsgründe statt des Etiketts „Oppositionsrecht“ allein.

Deine Notizen

MODUL 11 / DER ORGANSTREIT

Lösung 11: Kontrolle ist kein Gnadenrecht

Ein begründeter Organstreitantrag

I. Zulässigkeit

Das Bundesverfassungsgericht ist nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 1 GG und § 13 Nr. 5 BVerfGG zuständig. F ist als mit eigenen Rechten ausgestatteter Organteil nach § 63 BVerfGG beteiligtenfähig; die Bundesregierung ist ebenfalls ausdrücklich erfasst.

Die Antwortverweigerung ist eine rechtserhebliche Unterlassung. Eine Verletzung des parlamentarischen Informationsrechts ist angesichts der verweigerten Regierungsinformationen möglich. Die benannten Verfassungsnormen, begründete elektronische Einreichung und Sechsmonatsfrist sind gewahrt. Nach dem Sachverhalt besteht auch das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis. Der Antrag ist zulässig.

II. Begründetheit

Das parlamentarische Informationsrecht dient der Kontrolle der Bundesregierung. Die bereits abgeschlossenen Beschaffungsvorgänge eines Bundesministeriums fallen in deren Verantwortungsbereich. F hat deshalb grundsätzlich Anspruch auf sachgerechte Antworten im vorgesehenen parlamentarischen Verfahren.

Die Bundesregierung verweigert sie allein, um politische Kritik zu vermeiden. Kritikfähigkeit ist jedoch gerade ein Zweck parlamentarischer Kontrolle. Konkrete Geheimhaltungsgründe, Rechte Dritter und der Kernbereich laufender Regierungswillensbildung stehen nach Sachverhalt nicht entgegen. Die vollständige Antwortverweigerung verletzt daher das Informationsrecht. Der Antrag ist begründet.

III. Abwandlung

Das reine frühere Privatgeschäft ohne Regierungsbezug fällt nicht in den beschriebenen Verantwortungsbereich. Allgemeines politisches Interesse erweitert das parlamentarische Informationsrecht nicht auf sämtliche privaten Lebensvorgänge. Eine Antwortpflicht lässt sich daraus nicht begründen.

Methodischer Gewinn: Kontrolle schützt ein konkretes verfassungsrechtliches Recht. Der Unterschied zwischen Regierungsangelegenheit und reinem Privatvorgang trägt das Ergebnis.

MODUL 11 / DER ORGANSTREIT

Wiederholen 11

Fünf Fragen zum Organstreit

Welche Normen begründen die Zuständigkeit?

Art. 94 Abs. 1 Nr. 1 GG und § 13 Nr. 5 BVerfGG; besondere Verfahrensregeln enthalten §§ 63 ff. BVerfGG.

Reicht eine objektive Verfassungsbeanstandung?

Nein. Es muss eine mögliche Verletzung eigener oder zulässig in Prozessstandschaft geltend gemachter organschaftlicher Rechte vorliegen.

Sind einzelne Bundestagsabgeordnete beteiligtenfähig?

Ja, aufgrund ihrer eigenen verfassungsrechtlichen Stellung nach der weiter gefassten Regelung des Art. 94 Abs. 1 Nr. 1 GG. Ihre eigenen Rechte sind von Rechten des Gesamtorgans zu trennen.

Welche Frist bestimmt § 64 Abs. 3 BVerfGG?

Sechs Monate ab Bekanntwerden der beanstandeten Maßnahme oder Unterlassung.

Was ist die typische Entscheidung im Organstreit?

Eine Feststellung über den Verstoß gegen die maßgebliche verfassungsrechtliche Rechtsposition. Eine allgemeine Gesetzesaufhebung erfolgt nicht automatisch.

Schreibübung

Formuliere zur Auskunftsverweigerung einen Satz zur Antragsbefugnis und einen zur Begründetheit. Verwende „möglich“ nur in der ersten Aussage.

MODUL 12 / DIE ABSTRAKTE NORMENKONTROLLE

Eine Norm objektiv prüfen lassen

Zuständigkeit, Antragsteller und Gegenstand

Die abstrakte Normenkontrolle untersucht eine Rechtsnorm ohne notwendigen Ausgangsrechtsstreit. Sie schützt die objektive Verfassungsordnung und setzt keine Verletzung eigener Rechte des Antragstellers voraus.

Zuständigkeit und Antragsberechtigung

Das Bundesverfassungsgericht ist nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 2 GG und § 13 Nr. 6 BVerfGG zuständig. Antragsberechtigt sind Bundesregierung, Landesregierung oder ein Viertel der Mitglieder des Bundestages. Die Liste ist abschließend.

Der Bundesrat gehört hier nicht zu den Antragstellern. Dass er für besondere andere Verfahren berechtigt ist, erweitert Art. 94 Abs. 1 Nr. 2 GG nicht. Eine Fraktion kann das Viertelquorum mit ihren Mitgliedern erreichen; die Fraktion als solche ersetzt die erforderliche Gruppe jedoch nicht.

Tauglicher Gegenstand

Bundes- oder Landesrecht kann überprüft werden. Dazu gehören grundsätzlich auch Rechtsverordnungen und vorkonstitutionelles Recht; der Gegenstand ist also weiter als bei der klassischen konkreten Normenkontrolle. Eine rein politische Absichtserklärung ist keine Rechtsnorm.

Regelmäßig muss die Norm verkündet sein. Der Grundsatz verhindert eine allgemeine vorbeugende Beratung zu noch offenen Entwürfen. Für einzelne Sonderkonstellationen bestehen Besonderheiten; daraus darf kein generelles Recht zur Entwurfsprüfung abgeleitet werden.

Gesetzesaufgabe: Lies Art. 94 Abs. 1 Nr. 2 GG und § 76 Abs. 1 BVerfGG. Unterstreiche gedanklich Antragsteller, Gegenstand und Anlass der Kontrolle als drei getrennte Voraussetzungen.

MODUL 12 / DIE ABSTRAKTE NORMENKONTROLLE

Zweifel oder Überzeugung?

Antragsgrund, Form und objektives Interesse

Unterschiedlicher Wortlaut

Art. 94 Abs. 1 Nr. 2 GG nennt Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel. § 76 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG verlangt dagegen, dass der Antragsteller die Norm wegen ihrer förmlichen oder sachlichen Unvereinbarkeit für nichtig hält. Der unterschiedliche Wortlaut darf in einer Klausur nicht übergangen werden.

Nach der an der gesetzlichen Ausgestaltung orientierten Prüfung ist das Für-nichtig-Halten darzustellen. Gegen die Einschränkung des verfassungsrechtlichen Zweifelsbegriffs wird eingewandt, einfaches Verfahrensrecht dürfe den verfassungsrechtlich eröffneten Zugang nicht verengen. Ist der Antragsteller überzeugt, liegt kein entscheidungserheblicher Streit vor. Bei ausdrücklich bloßen Zweifeln erklärst du den Unterschied und begründest die Behandlung.

Normbestätigung

§ 76 Abs. 1 Nr. 2 BVerfGG erfasst auch den Fall, dass der Antragsteller die Norm für gültig hält, nachdem ein Gericht, eine Behörde oder ein Bundes- oder Landesorgan sie wegen angenommener Unvereinbarkeit nicht angewendet hat. Eine bloße unverbindliche Bitte um Bestätigung reicht nicht.

Form und Interesse

§ 23 Abs. 1 BVerfGG verlangt einen begründeten Antrag. Für elektronische Einreichung gelten §§ 23a und 23c BVerfGG; insbesondere Regierungseinreichungen unterliegen grundsätzlich den elektronischen Anforderungen. Eine allgemeine Antragsfrist wie beim Organstreit besteht nicht.

Das objektive Klarstellungsinteresse ergibt sich regelmäßig aus der bestehenden Geltung und dem Streit über die Vereinbarkeit. Eigene Betroffenheit ist nicht nötig. Bei außer Kraft getretenem Recht muss geprüft werden, ob weiterhin rechtliche Wirkungen und Klärungsbedarf bestehen.

Merksatz: Kein eigenes verletztes Recht und keine allgemeine Frist bedeutet nicht, dass jeder Antragsteller jeden Entwurf prüfen lassen darf.

MODUL 12 / DIE ABSTRAKTE NORMENKONTROLLE

Die Begründetheit systematisch aufbauen

Formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit

Ein Antrag gegen Bundesrecht ist begründet, wenn die überprüfte Norm mit dem Grundgesetz unvereinbar ist. Landesrecht wird außerdem auf Vereinbarkeit mit sonstigem Bundesrecht kontrolliert. Der Maßstab folgt aus Art. 94 Abs. 1 Nr. 2 GG, nicht aus einer behaupteten persönlichen Rechtsverletzung.

Formelle Verfassungsmäßigkeit

Beginne bei einem Bundesgesetz mit der Gesetzgebungskompetenz nach Art. 70 ff. GG. Ordne den Regelungsgegenstand einem konkreten Titel zu und beachte dessen zusätzliche Voraussetzungen. Danach untersuchst du Gesetzgebungsverfahren nach Art. 76-78 und Form nach Art. 82 GG. Bei Verfassungsänderungen kommen Art. 79 Abs. 1 und 2 hinzu.

Ein Bundesratszustimmungserfordernis muss aus einer speziellen GG-Norm folgen. Die bloße Beteiligung von Landesinteressen genügt nicht. Formelle Fehler werden konkret benannt; „Das Verfahren war unfair“ ersetzt keine verletzte Verfahrensnorm.

Materielle Verfassungsmäßigkeit

Prüfe die einschlägigen Staatsstrukturprinzipien, sonstige sachliche Verfassungsbindungen und gegebenenfalls Art. 79 Abs. 3 GG. Nicht jeder in Art. 20 GG verwendete Begriff braucht in jeder Klausur einen langen Abschnitt. Der Inhalt des Gesetzes bestimmt den Schwerpunkt.

Eine objektive Normenkontrolle kann auch Grundrechtsmaßstäbe betreffen. Deren eigenständige Prüfung wird im getrennten Grundrechtekurs behandelt. Hier stehen Kompetenzen, Staatsstruktur und Gesetzgebungsverfahren im Mittelpunkt.

Prüfungsfolge: Passender Kontrollmaßstab, formelle Prüfung, materielle Prüfung, begründetes Gesamtergebnis. Eine Interessenabwägung heilt keinen Kompetenzfehler.

MODUL 12 / DIE ABSTRAKTE NORMENKONTROLLE

Rechtsfolgen und Verfahrensabgrenzung

Objektive Normprüfung bleibt eigenständig

Entscheidung nach § 78 BVerfGG

Stellt das Bundesverfassungsgericht die Unvereinbarkeit mit dem einschlägigen höheren Recht fest, sieht § 78 BVerfGG grundsätzlich eine Nichtigerklärung vor. Besondere verfassungsgerichtliche Entscheidungsformen wie Unvereinbarkeitserklärungen mit Übergangsregelungen sind davon zu unterscheiden. Lies deshalb den konkreten Entscheidungsausspruch.

Die Normenkontrollentscheidung kann nach § 31 Abs. 2 BVerfGG Gesetzeskraft besitzen. Ein Organstreiturteil mit bloßer Feststellung einer Rechtsverletzung entfaltet nicht automatisch dieselbe Normverwerfungswirkung.

Kein Antragsgegner wie im Organstreit

Die abstrakte Normenkontrolle ist ein objektives Verfahren. Es gibt keinen Antragsgegner, dessen eigene Rechtsposition nach dem Muster eines kontradiktorischen Organstreits verletzt sein müsste. Andere Verfassungsorgane erhalten nach § 77 BVerfGG Gelegenheit zur Äußerung; das macht sie nicht zu einem frei wählbaren Organstreitgegner.

Keine Richtervorlage nötig

Ein Ausgangsverfahren und Entscheidungserheblichkeit sind hier nicht erforderlich. Diese Voraussetzungen gehören zur konkreten Normenkontrolle. Umgekehrt kann ein einzelner Richter die abschließende Antragstellerliste der abstrakten Normenkontrolle nicht ersetzen.

Arbeitsauftrag: Erstelle eine Vergleichstabelle mit Antragsteller, Gegenstand, Anlass, Frist und Entscheidung. Halte Organstreit und beide Normenkontrollen auseinander.

MODUL 12 / DIE ABSTRAKTE NORMENKONTROLLE

Fall 12: Zu wenige für den Antrag

Erst selbst lösen

Der Bundestag hat 630 gesetzliche Mitglieder. 150 Abgeordnete wollen ein bereits verkündetes Bundesgesetz im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle prüfen lassen. Das Gesetz regelt das Wahlverfahren der Gemeindevertretungen, eine hier ausschließlich den Ländern zugewiesene Materie. Ein einschlägiger Bundeskompetenztitel fehlt laut Sachverhalt. Die Gruppe hält es ausdrücklich für nichtig.

Der Antrag ist ordnungsgemäß begründet und formgerecht eingereicht. Die Gruppe erklärt, sie sei die größte Oppositionsfraktion und müsse deshalb unabhängig von ihrer Mitgliederzahl antragsberechtigt sein.

Abwandlung

Eine Landesregierung stellt den Antrag durch einen ordnungsgemäßen Regierungsbeschluss und reicht ihn in der vorgeschriebenen Form ein. Sie hält dasselbe Gesetz wegen der fehlenden Bundeskompetenz für nichtig. Alle übrigen Zulässigkeitsvoraussetzungen liegen vor.

Aufgaben

1. Erreicht die Abgeordnetengruppe das erforderliche Quorum?
2. Ersetzt politische Oppositionsstellung die fehlende Zahl?
3. Prüfe Zulässigkeit und Begründetheit der Abwandlung.

Arbeitsauftrag: Rechne ein Viertel von 630 und runde für eine Mindestzahl ganzer Personen auf. Trenne den zulässigen Zugang vom klaren Kompetenzfehler.

Deine Notizen

MODUL 12 / DIE ABSTRAKTE NORMENKONTROLLE

Lösung 12: Erst Zugang, dann Normprüfung

Ein objektiver Fehler allein eröffnet kein Verfahren

I. Grundfall

Die abstrakte Normenkontrolle richtet sich nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 und §§ 76 ff. BVerfGG. Eine Gruppe muss mindestens ein Viertel der Bundestagsmitglieder umfassen. Ein Viertel von 630 ist 157,5; erforderlich sind daher mindestens 158 Personen. Die 150 Antragsteller erreichen dieses Quorum nicht.

Die Stellung als größte Oppositionsfraktion ersetzt die ausdrückliche Mitgliederanforderung nicht. Auch die Überzeugung von einem deutlichen Verfassungsfehler schafft kein zusätzliches Antragsrecht. Der Antrag ist unzulässig; eine Begründetheitsprüfung trägt hier das gerichtliche Ergebnis nicht.

II. Abwandlung: Zulässigkeit

Die Landesregierung ist ausdrücklich antragsberechtigt. Eine eigene Rechtsverletzung oder ein Ausgangsrechtsstreit ist nicht erforderlich. Das verkündete Bundesgesetz ist ein tauglicher Gegenstand; die Regierung hält es wegen fehlender Kompetenz für nichtig. Form und übrige Voraussetzungen sind erfüllt. Der Antrag ist zulässig.

III. Abwandlung: Begründetheit

Der Bund benötigt nach Art. 70 Abs. 1 GG einen verfassungsrechtlichen Kompetenztitel. Der konkrete Regelungsgegenstand ist laut Sachverhalt ausschließlich den Ländern zugewiesen; eine Bundeskompetenz besteht nicht. Das Gesetz ist daher formell verfassungswidrig. Weitere materielle Fragen müssen für dieses Ergebnis nicht entschieden werden.

Der Antrag der Landesregierung ist begründet. Die unterschiedliche Antragsberechtigung verändert den gerichtlichen Zugang, nicht die objektive Kompetenzlage des Gesetzes.

Methodischer Gewinn: Ein Rechtsfehler und ein zulässiger Antrag sind selbstständige Voraussetzungen. Eine unzulässige Normenkontrolle bestätigt die Norm nicht materiell.

MODUL 12 / DIE ABSTRAKTE NORMENKONTROLLE

Wiederholen 12

Fünf Fragen zur abstrakten Normenkontrolle

Wer ist antragsberechtigt?

Bundesregierung, Landesregierung oder ein Viertel der Bundestagsmitglieder. Bundesrat, einzelne Abgeordnete und Fraktionen als solche ersetzen diese Liste nicht.

Braucht der Antragsteller ein eigenes verletztes Recht?

Nein. Es handelt sich um objektive Normkontrolle, nicht um den Schutz einer eigenen organschaftlichen Position.

Welcher Wortlautunterschied ist bei § 76 Abs. 1 Nr. 1 zu beachten?

Das GG nennt Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel; das Gesetz verlangt Für-nichtig-Halten. Bei bloßen Zweifeln muss die unterschiedliche Zugangsbeschreibung erläutert werden.

Gibt es eine allgemeine Antragsfrist wie beim Organstreit?

Nein. Ein geeigneter Gegenstand, Antragsgrund, vorgeschriebene Form und objektiver Klärungsbedarf bleiben erforderlich.

Was ist der Maßstab bei Landesrecht?

Das Grundgesetz und sonstiges Bundesrecht. Bundesrecht wird im hier behandelten Verfahren am Grundgesetz gemessen.

Schreibübung

Formuliere je einen Obersatz für Zulässigkeit und Begründetheit des Landesregierungsantrags. Verwende für die Begründetheit keine eigene Rechtsverletzung als Voraussetzung.