

Verfassungsrecht I

Bei dem Sachverhalt handelt es sich um eine Originalklausur, die im WS 2015/2016 im Rahmen der Veranstaltung Verfassungsrechts I (Staatsorganisationsrecht) geschrieben worden ist. Herzlicher Dank gebührt Professor Dr. Hermann Butzer, der sich mit der Veröffentlichung des Sachverhaltes einverstanden erklärt hat. Bearbeiter der Klausur ist stud. iur. Felix Lücke, die Arbeit ist mit insgesamt 16 Punkten bewertet worden.

1. Aufgabe

Nach den Ereignissen in Köln während der Silvesternacht 2015/2016 hat der Bundestag auf eine Gesetzesinitiative der Bundesregierung hin mit Mehrheit eine Verschärfung des Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz) beschlossen. In Vorbereitung der Bundesratssitzung beschließt das thüringische Landeskabinett in einer Kampfabstimmung, das Änderungsgesetz, bei dem es sich um ein Einspruchsgesetz handelt, im Bundesrat nicht zu behindern. Es weist seine vier Bundesratsvertreter an, sich entsprechend zu verhalten. In der Bundesratssitzung selbst beantragen die Vertreter des Landes Niedersachsen die Anrufung des Vermittlungsausschusses. Das sehen die Vertreter Thüringens, die allesamt die geschilderte Verschärfung des Aufenthaltsgesetzes ablehnen, aber in der Abstimmung ihres Landeskabinetts unterlegen waren, als günstige Gelegenheit: Sie stimmen in Abwesenheit von Ministerpräsident R einheitlich für den Antrag Niedersachsens; daraufhin wird dieser Antrag mit 36:33 Stimmen angenommen.

Der Vermittlungsausschuss stellt allerdings fest, er sei, weil die vier Vertreter Thüringens weisungswidrig gehandelt hätten, wegen fehlender Beschlussmehrheit nicht wirksam angerufen worden und befasst sich nicht mit der Gesetzesänderung. Nachdem die Frist des Art. 77 Abs. 2 S. 1 GG abgelaufen ist, leitet der Bundeskanzler daraufhin den Gesetzentwurf nach Gegenzeichnung dem Bundespräsidenten zu. Den Bundesratsmitgliedern – so die Ansicht der Bundesregierung – könne man schon nicht Weisungen erteilen, erst recht aber seien weisungswidrig abgegebene Stimmen nicht ungültig. Der Bundespräsident weigert sich jedoch, das Gesetz auszufertigen und zu verkünden: Die Voraussetzungen von Art. 78 GG lägen nicht vor, weil sich der seines Erachtens wirksam angerufene Vermittlungsausschuss mit der Gesetzesänderung inhaltlich hätte beschäftigen müssen.

1. War der Bundespräsident berechtigt, die Ausfertigung zu verweigern?
2. Die Bundesregierung hält die Ausfertigungsverweigerung des Bundespräsidenten für verfassungswidrig. Wäre ein von ihr betriebenes bundesverfassungsgerichtliches Verfahren gegen den Bundespräsidenten in dieser Sache zulässig?

Bitte beziehen Sie bei 1. in Ihre Prüfung alle Rechtsfragen ein, die der Sachverhalt aufwirft.
Empfohlene Bearbeitungszeit: ca. 80 Minuten

2. Aufgabe

Bitte bearbeiten Sie ferner zwei der folgenden drei Aufgaben:

a) Beschreiben Sie das Mehrheits- und das Verhältniswahlssystem unter besonderer Betonung der Unterschiede. Nennen Sie Vor- und Nachteile des jeweiligen Systems!

b) Was versteht man unter „unechter Vertrauensfrage“? Wie ist die Position des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeitsüberprüfung von Vertrauensfragen?

c) Nennen Sie bitte Unterfälle der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen und grenzen Sie diese – einschlägige Normen heranziehend – voneinander ab!

Empfohlene Bearbeitungszeit: ca. 40 Minuten

Gutachterliche Lösung

1. Aufgabe

Frage 1: Fraglich ist, ob der Bundespräsident berechtigt war, die Ausfertigung des Aufenthaltsgesetzes zu verweigern.

I. Formelles Ausfertigungsverweigerungsrecht

Der Bundespräsident könnte zunächst durch ein sog. formelles Ausfertigungsverweigerungsrecht bzw. Prüfungsrecht die Möglichkeit haben, die formelle Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes zu überprüfen und ggf. die Ausfertigung zu verweigern. Fraglich ist, ob ihm ein solches Recht überhaupt zusteht.

Ein formelles Ausfertigungsverweigerungsrecht ergibt sich unstreitig aus dem Wortlaut des Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG, wonach der Bundespräsident nur die nach den Vorschriften des Grundgesetzes zustande gekommenen Gesetze auszufertigen hat. Ein weiteres Argument für dieses Recht des Bundespräsidenten bietet auch der Amtseid des Bundespräsidenten gem. Art. 56 S. 1 GG, nach dem der Bundespräsident das Grundgesetz zu wahren und zu verteidigen hat. Folglich steht dem Bundespräsidenten ein formelles Ausfertigungsverweigerungsrecht zu.

II. Formelle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes

Damit der Bundespräsident die Ausfertigung des Aufenthaltsgesetzes auch entsprechend seines Rechts verweigern durfte, müsste selbiges Gesetz auch formell verfassungswidrig sein.

1. Zuständigkeit

Der Bund müsste für das Aufenthaltsgesetz zuständig gewesen sein.

Grundsätzlich sind für die Gesetzgebung gem. Art. 70 Abs. 1 GG die Länder zuständig, soweit nicht das Grundgesetz etwas anderes festlegt. Gem. Art. 71, 73 Abs. 1 GG könnte der Bund jedoch vom Grundgesetz die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz erhalten haben. Im Katalog des Art. 73 Abs. 1 GG findet sich jedoch keine entsprechende Kompetenz des Bundes. Der Bund könnte jedoch auch im Zuge der konkurrierenden Gesetzgebung aus Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 GG die entsprechende Kompetenz innehaben. Hier hätten die Länder solange und soweit die Gesetzgebungskompetenz, wie der Bund nicht von seiner Zuständigkeit Gebrauch macht. Gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG besitzt der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer. Aufgrund von Art. 72 Abs. 2 GG muss der Bund jedoch u.a. auf diesem Gebiet die besondere Bedürf-

tigkeit, sog. Bedarfskompetenz, einer bundeseinheitlichen Regelung darlegen. Aufgrund fehlender anderslautender Hinweise ist jedoch davon auszugehen, dass dieser Nachweis erbracht worden ist. Somit besaß der Bund die Gesetzgebungskompetenz für das Aufenthaltsgesetz.

2. Gesetzgebungsverfahren

Das Gesetz müsste in einem ordnungsgemäßen Verfahren zustande gekommen sein.

a) Einleitungsverfahren, Art. 76 GG

Der Gesetzesentwurf zum Änderungsgesetz müsste entsprechend des Art. 76 GG eingebracht worden sein. Nach Art. 76 Abs. 1 GG können Gesetzesvorlagen beim Bundestage durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht werden. Vorliegend hat die Bundesregierung ihr Initiativrecht ergriffen. Die Gesetzesvorlage wurde auch gem. Art. 76 Abs. 2 S. 1 GG dem Bundesrat zugeleitet. Ein ordnungsgemäßes Einleitungsverfahren liegt vor.

b) Hauptverfahren

Das Gesetz müsste gem. Art. 77 GG ordnungsgemäß beschlossen worden sein. Aus dem Sachverhalt geht hervor, dass der Bundestag das Gesetz mit Mehrheit gem. Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG beschlossen hat, Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG. Da es sich um ein Einspruchsgesetz handelt, hat der Bundesrat die Möglichkeit, bei Missfallen des Bundestagsbeschlusses den Vermittlungsausschuss gem. Art. 77 Abs. 2 S. 1 GG einzuberufen. Dafür ist ein entsprechender Bundesratsbeschluss erforderlich. Fraglich ist insoweit, ob die Abstimmung des Landes Thüringen ordnungsgemäß stattgefunden hat. Die vier Entsandten hatten weisungswidrig für die Anrufung des Vermittlungsausschusses gestimmt. Problematisch ist an dieser Stelle die Frage, ob die Bundesratsmitglieder an Weisungen gebunden sind oder völlig unabhängig abstimmen dürfen. Darüber herrscht Uneinigkeit.

aa) Eine Ansicht

Einer Ansicht zufolge sind Bundesratsmitglieder voll-

ständig an Weisungen gebunden. Dies ergebe sich insbesondere aus einem *argumentum e contrario* zu Art. 77 Abs. 2 S. 3 GG, wonach gerade die vom Bundesrat entsandten Mitglieder für den Vermittlungsausschuss nicht an Weisungen gebunden sind. Hiernach wäre die Abstimmung des Landes Thüringen ungültig, weil weisungswidrig.

bb) Eine andere Ansicht

Der Gegenansicht zufolge sind Bundesratsmitglieder zwar an Weisungen gebunden, *argumentum e contrario* zu Art. 77 Abs. 2 S. 3 GG. Eine weisungswidrige Abstimmung führe aber gleichwohl nicht zu einer Ungültigkeit der Stimmabgabe, insbesondere weil die Entsandten nur politisch gebunden seien und gem. Art. 51 Abs. 1 GG auch jederzeit abberufen werden könnten. Hiernach wäre die Abstimmung im Bundesrat gültig.

cc) Stellungnahme

Die Ansichten kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Deshalb ist Stellung zu beziehen. In der Summe spricht für die Ansicht, dass die Abstimmung trotz Weisungswidrigkeit gültig sei, dass die Entsandten gem. Art. 51 Abs. 1 GG jederzeit abberufen werden können. Ihrer politischen Bindung an die Weisung kann Rechnung getragen werden, indem die Entsandten wegen politischen Fehlverhaltens sofort von ihren Aufgaben entbunden werden könnten. Der zweitgenannten Ansicht ist somit zu folgen.

Das Hauptverfahren im Bundesrat ist ordnungsgemäß verlaufen, der Vermittlungsausschuss müsste nun inhaltlich tätig werden.

c) Abschlussverfahren

Die Bundesregierung hat den Gesetzesbeschluss gegengezeichnet, obwohl das Hauptverfahren noch nicht abgeschlossen ist. Die Beschäftigung des Vermittlungsausschusses mit dem Gesetz steht aus.

3. Zwischenergebnis

Das Gesetzgebungsverfahren ist nicht ordnungsgemäß verlaufen, Art. 76ff. GG, das Gesetz ist formell verfassungswidrig.

III. Ergebnis

Der Bundespräsident kann wegen der formellen Verfassungswidrigkeit des Gesetzes von seinem formellen Ausfertigungsverweigerungsrecht Gebrauch machen. Der Streit um eine mögliche materielle Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten kann dahinstehen, weil keine Anzeichen für eine materielle Verfassungswidrigkeit des Aufenthaltsgesetzes vorliegen.

Frage 2: Fraglich ist, ob ein entsprechendes Organstreitverfahren gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63ff. BVerfGG zur Klärung der Frage, ob der Bundespräsident verfassungswidrig gehandelt hat, vor dem Bundesverfassungsgericht zulässig wäre.

I. Zuständigkeit

Das Bundesverfassungsgericht ist gem. §§ 13 Nr. 5, 63ff. BVerfGG für das Organstreitverfahren zuständig.

II. Parteifähigkeit, § 63 BVerfGG

Sowohl Antragsteller als auch Antragsgegner müssen für das Organstreitverfahren parteifähig sein.

1. Antragsteller

In § 63 BVerfGG sind als parteifähig ausdrücklich genannt: Der Bundespräsident, der Bundestag, der Bundesrat und die Bundesregierung. Die Bundesregierung als Antragsteller ist somit parteifähig.

2. Antragsgegner

Der Bundespräsident ist in § 63 BVerfGG ebenfalls ausdrücklich als parteifähig benannt.

III. Verfahrensgegenstand

Es müsste zudem ein tauglicher Verfahrensgegenstand vorliegen. Dies kann jede konkrete, rechtserhebliche Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners sein. Vorliegend hat der Bundespräsident es unterlassen, das Ausfertigungsgesetz auszufertigen. Diese Unterlassung ist rechtserheblich, weil der Bun-

despräsident gem. Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG grundsätzlich dazu verpflichtet ist, Gesetze auszufertigen. Ein tauglicher Verfahrensgegenstand liegt mithin vor.

IV. Antragsbefugnis

Die Bundesregierung müsste zum Antrag befugt sein. Ein Antragsteller ist antragsbefugt, wenn er geltend macht, dass er durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Der Bundespräsident hat vorliegend die Ausfertigung eines Gesetzes verweigert. Fraglich ist, ob die Bundesregierung dadurch in einem Recht verletzt sein könnte und ob die Bundesregierung dies auch geltend macht. Laut Sachverhalt hält die Bundesregierung die Weigerung des Bundespräsidenten lediglich für verfassungswidrig, von einer Verletzung bzw. Gefährdung von Rechten oder Pflichten ist mithin nicht die Rede; solch eine Verletzung ist auch nicht ersichtlich, es kommt eher eine Verletzung von Gesetzgebungsrechten des Bundestags aus Art. 76ff. GG in Betracht. Folglich mangelt es an der Antragsbefugnis der Bundesregierung.

V. Ergebnis

Das Organstreitverfahren gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63ff. BVerfGG ist vor dem Bundesverfassungsgericht nicht zulässig.

2. Aufgabe

a) Im Folgenden soll zwischen den beiden Wahlsystemen der Mehrheits- bzw. der Verhältniswahl unterschieden werden.

Das Mehrheitswahlsystem zeichnet sich dadurch aus, dass das Gebiet in so viele Wahlkreise eingeteilt wird, wie Sitze im Parlament vorhanden sind. In der Folge ziehen diejenigen Kandidaten in das Parlament ein, die ihren jeweiligen Wahlkreis gewonnen haben. Durch dieses System sind im Parlament zumeist nur zwei große Parteien vertreten.

Das Verhältniswahlssystem als Gegenmodell ist hingegen dadurch bestimmt, dass die antretenden Parteien zunächst sog. Landeslisten erstellen. Der Wähler wählt nun eine Partei und keinen Kandidaten. In der Auswertung werden die prozentualen Wahlergebnisse auf die Sitze im Parlament übertragen, sodass sie das Wahlergebnis exakt widerspiegeln.

Die beiden Systeme unterscheiden sich somit insbesondere dadurch, dass bei der Mehrheitswahl die Kandidaten direkt ins Parlament gewählt werden und somit meist nur wenige große Parteien im Parlament vertreten sind, während der Wähler bei der Verhältniswahl seine Stimme für eine Partei abgibt und die prozentualen Wahlergebnisse auf die Sitze im Parlament übertragen werden, wobei die Sitze durch die vorher aufgestellten Landeslisten vergeben werden.

Vorteile der Mehrheitswahl sind, dass stabile Regierungen gebildet werden können, da oftmals nur wenige Parteien im Parlament vertreten sind, und, dass die Wähler durch die Direktwahl der Kandidaten besonders eng an diese gebunden sind. Negativ fällt dagegen auf, dass kleine Parteien häufig keine Möglichkeiten haben, Sitze im Parlament zu erhalten, weil die großen Parteien die Wahlkreise aufgrund von größerer Tradition und Akzeptanz gewinnen können.

Für die Verhältniswahl spricht, dass hier durch die prozentuale Übertragung der Wählerstimmen auf die Sitze im Parlament das exakte Wählerinteresse widerspiegelt werden kann. Ferner erhalten auch kleinere Parteien die Chance, ins Parlament einzuziehen. Ein Nachteil ist, dass so allerdings auch sehr viele Parteien ins Parlament einziehen können, was zu einer Parteienzersplitterung und somit auch zu einer erschwerten Regierungsbildung führen kann.

b) Unter einer unechten Vertrauensfrage versteht man den Fall, dass ein Bundeskanzler die Vertrauensfrage an das Parlament in der Absicht stellt, dass sie in der Folge negativ ausfällt, um so Neuwahlen und dann eine mögliche stabilere Regierungsmehrheit zu erzielen. Insoweit stellt sich die Frage, inwiefern eine materielle Lage vorliegen muss, die eine Vertrau-

ensfrage rechtfertigen würde, nämlich u.a., dass der Bundeskanzler sich einer stabilen Regierungsmehrheit nicht mehr bedienen könnte. Entgegen früherer Rechtsprechung, in der das Bundesverfassungsgericht eine solche materielle Lage forderte und auf diese die Verfassungsmäßigkeitsüberprüfung einer Vertrauensfrage abstellte, hat sich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mittlerweile dahingehend verändert, dass es nun auf die Handlungsfähigkeit der Regierung abstellt. Dies würde zunächst einmal nichts an der Ausgangslage der Verfassungsmäßigkeit von Vertrauensfragen ändern, doch verweist das Bundesverfassungsgericht ferner auch noch auf höchstpersönliche Ansichten und Eindrücke der Bundesregierung bzw. des Bundeskanzlers in Bezug auf eben diese Handlungsfähigkeit. Da diese höchstpersönliche Wertung des Bundeskanzlers objektiv nicht betrachtet werden kann und auch keinerlei diesbezügliche Kriterien vorliegen, entfällt mithin das Erfordernis einer materiellen Handlungsfähigkeit der Regierung, sodass die Verfassungsmäßigkeitsüberprüfung einer sog. unechten Vertrauensfrage faktisch ins Leere läuft.

16 Punkte

Anmerkungen

Die vorliegende Bearbeitung argumentiert problembewusst und sieht alle Schwerpunkte des Falls. Aufbau und Struktur der Bearbeitung sind nachvollziehbar. Insgesamt eine Leistung, die die Erwartungen überdurchschnittlich erfüllt hat.