

Thomas Thiesen

Öffentliches Recht A1

Lernbuch

für Anfänger und
Nebenfachstudenten

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	2
Teil 1 Überblick.....	3
Modul 1: Recht.....	3
Modul 2: Gewaltenteilung.....	6
Teil 2 Verfassungsrecht.....	8
Modul 1: Gesetzgebungskompetenz.....	8
Modul 2: Gesetzgebungsverfahren.....	12
Modul 3: Organkompetenzen.....	15
Modul 4: Staatszielbestimmungen.....	17
Modul 5: Verwaltungskompetenzen.....	20
Modul 6: Grundrechte Überblick	22
Modul 7: Berufsfreiheit.....	26
Modul 8: Eigentums- und Vereinigungsfreiheit.....	30
Modul 9: Gleichheitsgrundrechte.....	34
Teil 3 Verwaltungsrecht.....	38
Modul 1: Handeln der Verwaltung	38
Modul 2: Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts.....	41
Modul 3: Ermessen.....	44
Modul 4: Nebenbestimmungen.....	48
Modul 5: Aufhebung von Verwaltungsakten.....	49
Modul 6: Verwaltungsvertrag.....	51
Modul 7: Wirksamkeit und Nichtigkeit	54
Modul 8: Verwaltungsprozessrecht.....	56
Teil 4 Vertiefung.....	62
Modul 1: Bundesverfassungsgericht.....	62
Modul 2: Finanzverfassung.....	66
Modul 3: Europarecht.....	69
Modul 4: Gewerberecht.....	72
Modul 5: Staatshaftungsrecht.....	75
Teil 5 Fragenklausur (60 min).....	76
Teil 6 Lösungen der Übungsfälle.....	79

Vorwort

Dieses Lernbuch der Stufe A 1 richtet sich an Jurastudenten in den Anfangssemestern, an Bachelorstudenten sowie an Studenten im Nebenfach Recht. Es folgt dem bewährten Lernkonzept von *Lege Artis*:

Lernstufen

Mit diesem Lernbuch kannst du den Lernstoff Stufe für Stufe erarbeiten. Die Einteilung in A 1 bis C 2 ist angelehnt an der Einteilung für Fremdsprachenunterricht.

A 1: Grundlagen für Anfänger

A 2: Vertiefung für den Kleinen Schein

B: Übung Großer Schein

C: Staatsexamen

Lernbuch

Das Lernbuch integriert Lehrbuch, Skript, Prüfungsfragen und Fallbuch. Es beruht auf langjähriger Erfahrung in der Ausbildung von Jura- und Nebenfachstudenten aller Semester. So kannst du mit *einem* Buch aktiv und nachhaltig deinen Lernerfolg gestalten.

Struktur

Um es so einfach wie möglich zu machen, ist der Lernstoff in einzelne Module eingeteilt. Für einen schnellen Überblick sind Graphiken eingefügt. Zunächst geht es um Struktur und Grundfälle. Die Details und Problemfälle kommen in Vertiefungen. So lernst du Schritt für Schritt vom Einfachen zum Anspruchsvollen.

Wiederholung

Durch Wiederholung verfestigst du dein Wissen. Rein mechanisches Wiederholen etwa durch Karteikarten bringt allerdings wenig. Es geht darum, den Lernstoff immer wieder neu zu durchdenken und anzuwenden. Bei jedem Wiederholungslauf verstehst du besser und wirst sicherer in der Anwendung.

Prüfungsorientierung

Lernen, was gefragt wird! Und so lernen, wie es gefragt wird! In Prüfungen geht es darum, Fälle zu lösen und Fragen zu beantworten. Daran ist das Lernbuch orientiert. Die Fälle und Fragen sind aus Originalklausuren entwickelt. Die Lösungen entsprechen dem, was du mit guter Vorbereitung tatsächlich erreichen kannst.

Nachhaltigkeit

Durch die konsequente Frage-und-Antwort-Struktur bist du aufgerufen, den Lernstoff aktiv zu durchdenken. Hintergrundwissen und Vertiefungen werden gekennzeichnet. So kannst du selber entscheiden, was und wie du lernen möchtest. Wer Fragen stellt, lernt nachhaltig.

Teil 1 Überblick

Modul 1: Recht

In welche fünf Rechtsgebiete lässt sich das Recht einteilen? Worum geht es dabei und welche Gesetze sind wichtig?

• **Zivilrecht:** Durchsetzung von Ansprüchen zwischen Bürgern, z.B. Zahlungspflicht aus Kaufvertrag gem. § 433 II BGB. Die Zivilgerichte gewähren Rechtsschutz.

Gesetze: Bürgerliches Gesetzbuch (=BGB)
 Zivilprozessordnung (=ZPO)

• **Strafrecht:** Bestrafung von schuldhaften Handlungen, die Rechtsgüter (z.B. Leben, Gesundheit, Eigentum) verletzen.

Gesetze: Strafgesetzbuch (=StGB)
 Strafprozessordnung (=StPO)

• **Verwaltungsrecht:** Entscheidungen der Behörden gegenüber dem Bürger, insbesondere Verwaltungsakte. Die Entscheidungen der Behörden werden durch die Verwaltungsgerichte kontrolliert.

Gesetze: Verwaltungsverfahrensgesetz (=VwVfG)
 Gewerbeordnung (=GewO) etc.
 Verwaltungsgerichtsordnung (=VwGO)

• **Verfassungsrecht:** Rechtliche Grundordnung des Staates im Grundgesetz (=GG). Hier finden sich grundlegende Werte wie Freiheit (Art. 2, 4, 5 GG etc.), Gleichheit (Art. 3 GG), Demokratie und Sozialstaat (Art. 20 Abs. I GG). Das GG ist die Basis für alles Recht in Deutschland und hat Vorrang vor allen einfachen Gesetzen.

Gesetze: Grundgesetz (=GG)
 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (=BVerfGG)

• **Europarecht:** Recht der Europäischen Union. Durch die Europäischen Verträge zwischen den Mitgliedstaaten (=Primärrecht) wurden europäische Institutionen (Europaparlament, Kommission, Europäischer Rat) gegründet. Diese setzen neues Recht (=Sekundärrecht).

Gesetze: Vertrag über die Europäische Union (=EUV)
 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (=AEUV)
Sekundärrecht: Richtlinien, Verordnungen etc.

Wo informiert man sich über Recht?

Quelle	Inhalt / Ort
Gesetze	<ul style="list-style-type: none"> • Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt • Gesetzessammlungen, u.a. Loseblattsammlung • z.T. Veröffentlichung im Internet
Kommentare	<ul style="list-style-type: none"> • Kommentierung der einzelnen Paragraphen eines Gesetzes • juristische Fachbibliotheken, z.T. online verfügbar
Gerichts- entscheidungen	<ul style="list-style-type: none"> • amtliche Sammlungen der Entscheidung wichtiger Gerichte • aktuelle Rechtsprechung in Fachzeitschriften • höchstrichterliche Rechtsprechung auch im Internet
Lehrbücher und Monographien	<ul style="list-style-type: none"> • „große“ wissenschaftliche Veröffentlichungen • Handbücher für Praktiker • Lehrbücher und Skripten für Studenten
Aufsätze	<ul style="list-style-type: none"> • wissenschaftliche Beiträge zu Auslegungsfragen • zu Gesetzesänderungen oder zur aktuellen Rechtsprechung • Lernbeiträge für Studenten in Ausbildungszeitschriften

Worum geht es im öffentlichen Recht?

- Im öffentlichen Recht geht es um die Aufteilung von Befugnisse zum Handeln, d.h. **Kompetenzen**. Dem Staat werden durch das Volk (vgl. Art. 20 II 1 GG) Befugnisse verliehen.
- Die Organe des Staates treten dem Bürger mit Handlungsbefugnissen entgegen. Sie dürfen dabei einseitig Recht setzen und auch Zwang ausüben. Der Staat hat somit das Rechtssetzungs- und das Gewaltmonopol.

Das Rechtssystem wird in Öffentliches Recht und Privatrecht eingeteilt. Mit welchen drei Theorien können diese Teile unterschieden werden?

Für die Unterscheidung von Öffentlichem Recht und Privatrecht sind drei Theorien entwickelt worden:

- Die **Subordinationstheorie** stellt auf ein *Über- Unterordnungsverhältnisses* zwischen Staat und Bürger ab.
- Nach der **modifizierten Subjektstheorie** handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Norm, wenn sie ausschließlich einen Träger öffentlicher Gewalt berechtigt oder verpflichtet. Das öffentliche Recht ist insofern *Sonderrecht* für Träger öffentlicher Gewalt, deshalb auch „Sonderrechtstheorie“.
- Die ältere **Interesstheorie** stellt darauf ab, ob die Norm dem privaten oder dem öffentlichen *Interesse* dient.

Vertiefung: Welche der drei Theorien zu Abgrenzung von Öffentlichem Recht und Privatrecht ist am besten geeignet?

Für die Unterscheidung von öffentlichem Recht und Privatrecht sind drei Theorien entwickelt worden:

- Die **Subordinationstheorie**, die auf ein *Über- Unterordnungsverhältnisses* zwischen Staat und Bürger abstellt, ist sehr eingängig. Allerdings gibt es auch im Privatrecht Über- Unterordnungsverhältnisse, z.B. zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Diese Theorie versagt jedoch dort, wo der Staat dem Bürger auf Augenhöhe begegnet, insbesondere bei öffentlich-rechtlichen Verträgen gem. §§ 54 ff. VwVfG.
- Die **Interesstheorie** ist ähnlich eingängig, wird aber wegen ihrer Schwächen heute nicht mehr vertreten. In Zeiten der staatlichen Verantwortung für die Wirtschaft und das Wohl einzelner Personen (Sozialstaat) sind die Grenzen zwischen privaten Interessen und Gemeinwohlinteressen nicht mehr hinreichend klar zu ziehen.
- Die **modifizierte Subjektstheorie** ist kompliziert, aber insgesamt am besten für die Abgrenzung geeignet. Sie vermeidet sowohl die Probleme der anderen Theorien als auch die Schwäche der älteren *reinen* Subjektstheorie, wonach es schon reichen sollte, dass überhaupt ein Träger öffentlicher Gewalt beteiligt ist. Die *modifizierte* Subjektstheorie stellt darauf ab, dass *notwendig* ein Träger öffentlicher Gewalt beteiligt ist. Dadurch kommt die *reine* Subjektstheorie insbesondere bei den unstreitig privatrechtlichen Fiskalgeschäften der Verwaltung, z.B. Kauf von Computern, zu richtigen Ergebnissen. Denn Computer könnte auch ein Privater kaufen und somit ist nicht notwendig ein Träger öffentlicher Gewalt beteiligt.

Hintergrund: Wofür ist die Unterscheidung von Öffentlichem Recht und Privatrecht bedeutsam?

- Diese Unterscheidung ist bedeutsam bei der Feststellung, ob die Verwaltung, z.B. beim Betrieb eines Schwimmbads, öffentlich-rechtlich handelt oder in Form des Privatrechts.
- Insbesondere setzt der Begriff des Verwaltungsakts gem. § 35 S. 1 VwVfG voraus, dass ein Handeln auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts vorliegt.
- Das ist auch Voraussetzung eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gem. § 54 VwVfG.
- Wichtig ist diese Frage auch bei Klagen: Für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten klagt man gem. § 40 I VwGO vor den Verwaltungsgerichten, privatrechtliche Streitigkeiten landen hingegen vor den ordentlichen Gerichten (Amtsgericht, Landgericht etc.).

Thomas Thiesen: Öffentliches Recht A 1

Modul 2: Gewaltenteilung

Das grundlegende Konzept der Verfassung ist gem. Art. 20 II 2 GG die Gewaltenteilung. Welche Gewalten gibt es und welche Funktion haben sie?

- Legislative (gesetzgebende Gewalt): Erlass von Gesetzen
- Exekutive (= ausführende Gewalt): Regieren und Verwalten
- Judikative (= richterliche Gewalt): Rechtsprechen

Welche Organe sind den drei Gewalten zugeordnet?

- Organe der Legislative sind Bundestag (Art. 38 ff.) und Bundesrat (Art. 50 ff. GG).
- Organe der Exekutive sind der Bundespräsident (Art. 54 ff. GG), die Bundesregierung (Art. 62 ff. GG), Bundeskanzlerin, Bundesminister und Behörden.
- Organe der Judikative sind die Gerichte (Art. 93 ff. GG), z.B. das Bundesverfassungsgericht (vgl. Art. 93 GG).

Hintergrund: Warum Gewaltenteilung?

- Nur geteilte Macht kann vom Volk kontrolliert werden. Ein Diktator oder eine Partei, welche die alleinige Macht hat, können diese für ihre eigenen Interessen missbrauchen. Außerdem wird ein unbeschränkter Herrscher kaum freiwillig seine Macht aufgeben. Wenn die Macht aufgeteilt wird und sich die Mächtigen gegenseitig kontrollieren („checks and balances“) üben sie eher ihre Macht im Interesse des Volks und nicht nur im eigenen Interesse aus.
- Das Grundgesetz stellt insofern ein System der Arbeitsteilung und gegenseitigen Kontrolle verschiedener Organen dar. Die Macht beruht auf der Ermächtigung durch das Grundgesetz. Nur Macht, die durch das Grundgesetz verliehen wird, ist legale, d.h. rechtmäßige Macht.

	Legislative	Exekutive	Judikative
Organe	<ul style="list-style-type: none"> • Bundestag (Art. 38 ff.) • Bundesrat (Art. 50 ff.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Bundespräsident (Art. 53 ff.) • Bundesregierung (Art. 62 ff.) • Bundeskanzler • Bundesminister • Behörden (z.B. Bundespolizei) 	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 93 GG Bundesverfassungsgericht (BVerfG) • Bundesgerichtshof (BGH) • Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) etc. Art. 95 GG
Funktion	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetzgebung 	<ul style="list-style-type: none"> • Regieren • Verwalten (= Ausführung der Gesetze) 	<ul style="list-style-type: none"> • Recht sprechen

Was bedeutet „Föderalismus“ und wo ist dieser Grundsatz im Grundgesetz geregelt?

- Föderalismus heißt **Bundesstaatlichkeit**, also die Einteilung der Macht in den Bund als Zentralgewalt und die (sechzehn) Bundesländer.
- Geregelt ist dies im Bundesstaatsprinzip gem. Art. 20 I GG und vielen konkreten Normen, z.B. Art. 30, 70 ff., 83 ff.

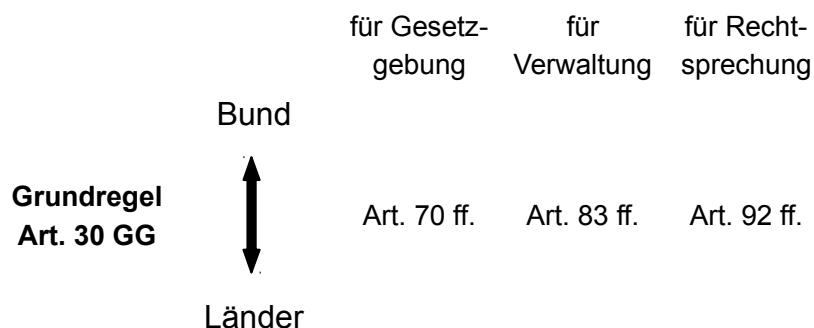
Welche Normen regeln die Aufteilung der Gewalt zwischen Bund und Ländern?

- Die Grundregel für die Aufteilung der staatlichen Gewalt zwischen Bund und Ländern ist Art. 30 GG.
- In Art. 70 ff. GG ist die legislative Gewalt, d.h. die Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Ländern aufgeteilt.
- In Art. 83 ff. GG geht es um die Zuständigkeit von Bund bzw. Ländern für die Verwaltung von Gesetzen.

Vertiefung: Was bedeutet horizontale und vertikale Gewaltenteilung?

- Die „normale“ Gewaltenteilung gem. Art. 20 II 2 GG, d.h. die Aufteilung der Gewalt auf verschiedene Organe, wird auch horizontale Gewaltenteilung genannt.
- Ergänzt wird diese in der Bundesrepublik Deutschland und anderen föderalen Staaten durch die Aufteilung der Macht zwischen Bund und Ländern. Dies nennt man auch vertikale Gewaltenteilung.

Vertikale Gewaltenteilung



Hintergrund: Ist in der Aufteilung der Gewalt zwischen Bund und Ländern ein Prinzip zu erkennen?

- Ja, nach allen Normen (Art. 30, 70, 83 GG) haben grundsätzlich die Länder die Kompetenz. Der Bund darf danach nur handeln, wenn das Grundgesetz ihn ausdrücklich dazu ermächtigt.
- Die vertikale Gewaltenteilung ist somit am Grundsatz der *Subsidiarität* orientiert. Dieser bedeutet: Die jeweils kleinere staatliche Einheit, d.h. hier die Länder, sind zuständig, es sei denn eine Frage muss auf höherer Ebene, d.h. durch den Bund, geregelt werden, vgl. auch Art. 72 II GG.

Teil 2 Verfassungsrecht

Modul 1: Gesetzgebungskompetenz

Wann hat der Bundesgesetzgeber das Recht, Gesetze zu erlassen?

- Grundsätzlich haben gem. Art. 70 I GG die Länder die Gesetzgebungskompetenz; der Bund kann daher gem. Art. 70 II GG Gesetze nur erlassen, wenn das Grundgesetz es vorsieht:
- Der Bund die ausschließliche (Art. 71, 73 GG) oder die konkurrierende (Art. 72, 74 GG) Gesetzgebungskompetenz haben.
- Ausnahmsweise kann eine ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz des Bundes (kraft Sachzusammenhang, Annexkompetenz oder kraft Natur der Sache) vorliegen.
- Die Gesetzgebungskompetenz für Steuern ist speziell in Art. 105 GG geregelt.

Gesetzgebungskompetenzen

Länder	Regelzuständigkeit gem. Art. 70 I GG	
Bund	Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 71, 73 GG	• Titel gem. Art. 73 GG
Bund	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz gem. Art 72, 74 GG	• Titel gem. Art. 74 GG • evtl. Voraussetzungen des Art. 72 II GG • Rechtseinheit • Wirtschaftseinheit oder • gleichwertige Lebensverhältnisse
Bund	Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen	• Natur der Sache • kraft Sachzusammenhang • Annexkompetenz

Unter welchen Voraussetzungen haben die Länder die Gesetzgebungskompetenz, wenn eine Materie der ausschließlichen (Art. 73 GG) oder der konkurrierenden (Art. 74 GG) Gesetzgebung vorliegt?

- In den Materien der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz haben die Länder niemals die Gesetzgebungskompetenz.
- In den Materien der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz haben die Länder gem. Art. 70 I GG nur die Kompetenz, wenn der Bund von seiner Kompetenz noch keinen Gebrauch gemacht hat, also noch kein Bundesgesetz existiert.

Beispielfall „Mindestrente“

Der Bund erwägt eine aus Steuermitteln finanzierte Mindestrente. Hätte er dafür die Gesetzgebungskompetenz?

Lösung Beispielfall

Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Der Bund müsste für eine gesetzliche Mindestrente die Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 70 ff. GG haben.

1. Regelzuständigkeit der Länder

Gem. Art. 70 I GG sind die Länder für die Gesetzgebung zuständig, soweit eine Materie dem Bund nicht ausdrücklich zugewiesen ist.

2. Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 71, 73 GG

Eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes gem. Art. 71, 73 liegt hier nicht vor, da keine der in Art. 73 genannten Titel hier in Frage kommt.

3. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 72, 74 GG

Es könnte eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes gem. Art 72, 74 GG vorliegen. Dafür müsste ein Titel des Art. 74 GG einschlägig sein und die Voraussetzungen des Art. 72 II GG vorliegen. Hinsichtlich des Titels kommen hier Art. 74 I Nr. 7 (öffentliche Fürsorge) oder Art. 74 I Nr. 12 GG (Sozialversicherung) in Frage.

a) Titel gem. Art. 74 I Nr. 12 GG Sozialversicherung

Der Begriff der Sozialversicherung, den das Grundgesetz verwendet, bezieht sich auf das zum Zeitpunkt des Erlasses des Grundgesetzes bestehende System der Sozialversicherungen, d.h. Arbeitslosen-, Renten-, Kranken- und Unfallversicherung. Begrifflich setzt „Sozialversicherung“ daher voraus, dass erstens die Leistung durch einen **Sozialversicherungsträger als Selbstverwaltungskörperschaft** (gesetzliche Krankenkassen etc.) organisiert wird. Zweitens müssen die Leistungen im Wesentlichen **durch Beiträge finanziert** werden. Strittig ist, ob darüber hinaus auch eine Verknüpfung von Zahlungen und Leistungen im Sinne eines individuellen **Versicherungsprinzips** vorliegen muss. Die Notwendigkeit dieses dritten Merkmals kann freilich hier dahinstehen, da schon eine *Beitragsfinanzierung* nicht gegeben ist, weil die Mindestrente aus Steuermitteln beglichen werden soll. Die Regelung betrifft daher keine Sozialversicherung und kann nicht auf Art. 74 I Nr. 12 GG gestützt werden.

b) Titel gem. Art. 74 I Nr. 7 GG öffentliche Fürsorge

Die Einführung einer gesetzlichen Mindestrente könnte unter den Titel der öffentlichen Fürsorge gem. Art. 74 I Nr. 7 GG fallen. Öffentliche Fürsorge ist die Regelung von staatlichen Leistungen im Falle der **Bedürftigkeit**. Die Mindestrente soll bei lebensnaher Auslegung gerade so hoch sein, dass sie „Härfälle“ abdeckt, d.h. Personen die ohne eine solche Mindestrente einen Anspruch auf zusätzliche Sozialhilfeleistungen hätten – mithin Personen, die bedürftig sind. Es handelt somit um einen Fall der öffentlichen Fürsorge; der Titel des Art. 74 I Nr. 7 GG deckt grundsätzlich die gesetzliche Regelung einer Mindestrente.

c) Voraussetzungen des Art. 72 II GG

Weiter müssten die Voraussetzungen des Art. 72 II GG vorliegen. Danach ist die Regelung einer Mindestrente durch den Bund nur zulässig, soweit sie zur Herstellung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit bzw. einheitlicher Lebensverhältnisse notwendig ist.

Rechtseinheit

Das Kriterium der Rechtseinheit ist nicht schon dann berührt, wenn in verschiedenen Ländern unterschiedliche Regelungen herrschen, denn das liegt in der Logik einer föderalen Grundordnung. Es müssen also weitere Umstände hinzutreten, welche eine Vereinheitlichung erforderlich machen, weil eine differenzierende Regelung durch die Länder zu *unerwünschten Konsequenzen* führt. Eine bundeseinheitliche Regelung ist insbesondere dann erforderlich, wenn *eine problematische Rechtszersplitterung*, die im Interesse von Bund und Ländern zu beseitigen ist, vorliegt. Eine von Bundesland zu Bundesland differierende Mindestrente würde „armen“ Rentnern einen Anreiz geben, in das Bundesland zu ziehen, in dem die höchste Mindestrente ausgezahlt wird. Diese negativen Wirkungen einer Rechtszersplitterung machen eine bundeseinheitliche Regelung notwendig. Die Voraussetzungen des Art. 72 II GG liegen hier vor.

Gleichwertige Lebensverhältnisse

Zusätzlich [oder in der Lösung alternativ] kann man auch auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse abstellen. Diese sind dann berührt, *wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickeln*. Hier droht wegen einer unterschiedlichen Entwicklung von Löhnen und Gehältern und damit auch der Renten in Nord und Süd sowie West und Ost eine Trennung in reiche und arme Rentner und auch die Verarmung von bestimmten Rentnergruppen in einigen Bundesländern. Zur Abwehr dieser Gefahren dürfte eine bundeseinheitliche Mindestrente notwendig sein.

Im Ergebnis liegen somit die Voraussetzungen des Art. 72 II jedenfalls vor.

Ergebnis

Der Bund hat die Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 72, 74 I Nr. 7 GG

Vertiefung: Welche ungeschriebenen Gesetzgebungskompetenzen gibt es?

• **kraft Sachzusammenhang**

Das Bundesverfassungsgericht hat eine ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz des Bundes kraft Sachzusammenhang anerkannt. Der Sachzusammenhang erweitert einen geschriebenen Kompetenztitel auf Materien, die nicht ohne die im Zusammenhang stehende Materie geregelt werden können. Beispiel: Jugendhilfe als Ergänzung zur öffentliche Fürsorge gem. Art. 74 I Nr. 7 GG (vgl. BVerfGE 22, 180 / 213). Merksatz: Die Kompetenz kraft Sachzusammenhang geht in die *Breite*.

• **Annexkompetenz**

Die Annexkompetenz erweitert einen geschriebenen Kompetenztitel auf Materien, die als Annex „angehängt“ sind und ohne die die geschriebene Materie nicht sinnvoll geregelt werden könnte, Beispiel: Polizeigewalt an Bord von Flugzeugen als Annex

Thomas Thiesen: Öffentliches Recht A 1

zum Luftverkehr gem. Art. 73 I Nr. 6 GG. Merksatz: Die Annexkompetenz geht in die Tiefe.

• kraft Natur der Sache

Eine Kompetenz kraft Natur der Sache liegt vor, wenn eine Regelung begriffsnotwendig nur durch den Bund erfolgen kann (vgl. BVerfGE 11, 69 f.). Beispiel ist hier ein Deutsches Kulturinstitut, das zwingend der Bund regeln muss.

Vertiefungsfall zur Gesetzgebungskompetenz „Schulgesetz“

Der Bund möchte angesichts der Bildungsmisere – Pisa, nicht ausbildungsfähige Schulabsolventen etc. – die Anforderungen für die Schulausbildung einheitlich regeln. Hat der Bund hierfür die Gesetzgebungskompetenz?

Lösung Vertiefungsfall

Gesetzgebungskompetenz

Der Bund müsste die Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 70 ff. GG haben.

1. Regelzuständigkeit der Länder

Gem. Art. 70 I GG sind die Länder für die Gesetzgebung zuständig, soweit eine Materie dem Bund nicht ausdrücklich zugewiesen ist.

2. Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 71, 73 GG

Eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes gem. Art. 71, 73 GG liegt hier nicht vor, da keine der in Art. 73 GG genannten Titel hier in Frage kommt.

3. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 72, 74 GG

Es könnte eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes gem. Art. 72, 74 GG vorliegen. Dafür müsste ein Titel des Art. 74 GG einschlägig sein und die Voraussetzungen des Art. 72 II GG vorliegen. Aber auch hier ist kein Titel erkennbar, der möglicherweise einschlägig ist.

4. Ungeschriebene Kompetenz kraft Sachzusammenhang und Annexkompetenz

Das Bundesverfassungsgericht hat eine ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz des Bundes kraft Sachzusammenhang und als Annex grundsätzlich anerkannt. Beide scheiden hier jedoch aus, weil es keinen geschriebenen Kompetenztitel für Bildung oder Schule gibt, der auf den Sachzusammenhang erweitert oder an den eine ungeschriebene Kompetenzen als Annex „angehängt“ werden könnte.

5. Ungeschriebene Kompetenz kraft Natur der Sache

Weiter könnte eine ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz kraft Natur der Sache vorliegen.

Aufbauhinweis: Als ausschließliche Gesetzgebungskompetenz kann die Kompetenz kraft Natur der Sache auch im Anschluss an Art. 71, 73 GG geprüft werden.

Begriffsnotwendige Regelung durch den Bund

Eine Kompetenz kraft Natur der Sache ist dann gegeben, wenn eine Regelung begriffsnotwendig nur durch den Bund erfolgen kann (vgl. BVerfGE 11, 69 f.). Schulangelegenheiten können effektiv durch die einzelnen Bundesländer geregelt werden; die „Natur“ der Sache Schulbildung verlangt daher keine bundeseinheitliche Regelung. Soweit ein Mindestmaß an Koordination erforderlich

Thomas Thiesen: Öffentliches Recht A 1

ist, kann dies durch Absprachen der Länder (im Rahmen der Kultusministerkonferenz) untereinander erfolgen. Diese Gesetzgebungskompetenz liegt daher ebenfalls nicht vor.

Ergebnis

Der Bund hat keine Gesetzgebungskompetenz.

Fall 1.1 „Bürgergeld“ (Gesetzgebungskompetenz ***)

Der Bundestag plant ein Gesetz zur Einführung von Bürgergeld. Dieses Bürgergeld soll jedem Deutschen unabhängig von seiner finanziellen Lage in Höhe von pauschal 600 Euro monatlich ausgezahlt bzw. mit der Einkommensteuer verrechnet werden. Andere Sozialleistungen wie Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe oder Wohngeld werden dadurch ersetzt. Hat der Bund hierfür die Gesetzgebungskompetenz?

Vertiefung: Wie kann das Grundgesetz geändert werden?

Die Änderung des Grundgesetzes regelt Art. 79 GG. Sie ist möglich unter drei Voraussetzungen:

- Der Wortlaut des Grundgesetzes wird geändert, Art. 79 I GG.
- Zwei Drittel der Mitglieder von Bundestag und Bundesrat stimmen zu.
- Die grundlegenden Prinzipien der Verfassung bleiben gem. Art. 79 III GG unangetastet („Ewigkeitsklausel“).

Modul 2: Gesetzgebungsverfahren

Welche Organe sind an der Gesetzgebung des Bundes wie beteiligt?

- Die zentralen Organe der Bundesgesetzgebung (die Legislativ-Organe) sind der **Bundestag** und der **Bundesrat**. Diese haben zunächst gem. Art. 76 I GG das Recht der Gesetzesinitiative. Die **Bundesregierung** ist zwar ein Organ der Exekutive, sie wird aber insofern an der Bundesgesetzgebung beteiligt, als auch sie gem. Art. 76 I GG das Recht hat, Gesetzesvorschläge einzubringen.
- Gem. Art. 77 I 1 GG beschließt der **Bundestag** die Bundesgesetze. Der **Bundesrat** kann gem. Art. 77 III GG (vom Bundestag überstimmbaren, vgl. Art. 77 IV GG) Einspruch gegen dieses Gesetzesbeschluss erheben bzw. muss gem. Art. bei Einspruchsgesetzen.
- Am Ende des Gesetzgebungsverfahrens ist auch der **Bundespräsident** beteiligt. Er muss gem. Art. 82 GG die Gesetze ausfertigen und verkünden lassen.

Ist ein Gesetz vom Bundestag wirksam beschlossen worden, wenn von den 600 Mitgliedern des Bundestags 250 anwesend sind und 130 dafür stimmen?

- Ja, gem. Art. 77 I GG werden Gesetze durch den Bundestag beschlossen. Art. 42 II GG verlangt hierfür nur die Mehrheit der *abgegebenen* Stimmen.

(1) Gesetzesinitiative gem. Art. 76

Bundesregierung

- *Beschluss* gem. § 15 GO BReg des Kollektivorgans
- zunächst dem *Bundesrat* zuzuleiten gem. Art. 76 II

„Mitte“ des Bundestags

Problem: Was heißt „Mitte“: genügt entgegen § 76 I GO BT bereits ein Abgeordneter?

Bundesrat

- *Beschluss* gem. Art. 52 III 1 GG
- durch die Bundesregierung dem *Bundestag* zuzuleiten gem. Art. 76 III

(2) Beschlussfassung durch den Bundestag

Lesungen

- grundsätzlich *drei* Lesungen gem. §§ 78 ff. GO BT
- Verstoß führt grundsätzlich nicht zur Verfassungswidrigkeit

Beschluss gem. Art. 77 I 1

- Mehrheit der abgegebenen Stimmen gem. Art. 42 II GG

(3) Annahme durch den Bundesrat

Einspruchsgesetz

Regelfall
Mehrheit der Mitglieder, Art. 51 III 1

ohne Vermittlungsausschuss
gem. Art. 78 Alt. 2

oder
Vermittlungsausschuss
gem. Art. 77 II GG

- Art. 78 Alt. 3 kein Einspruch
- Art. 78 Alt. 4 Einspruch zurückgenommen
- 78 Alt. 5 Einspruch durch BTag überstimmt (vgl. Art. 77 IV)

Zustimmungsgesetz

wenn durch GG angeordnet
Mehrheit der Mitglieder gem. Art. 51 III 1

Zustimmungstatbestände

- **Verfassungsänderung** (Art. 79 II)
- **Verwaltung** der Länder tangiert (Art. 84 I 6 u. V, 85 I, 87 III 2)
- **Finanzen** der Länder tangiert
Ausgaben: Art. 104a IV, 104 a V 2
Steuern: Art. 105 III, Art. 106 III 3, IV 2

(4) Bundespräsident

Ausfertigung und Verkündung im Gesetzblatt gem. Art. 82 I 1 GG

Problem: formelles bzw. materielles Prüfungsrecht?

→ Inkrafttreten gem. Art. 82 II GG

Man unterscheidet Einspruchs- und Zustimmungsgesetze. Erläutern Sie bitte die Begriffe!

- Der Unterschied zwischen Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen liegt in der Form der Beteiligung des Bundesrates:
- Im Regelfall sind Bundesgesetze Einspruchsgesetze, d.h. nachdem der Bundestag ein Gesetz beschlossen hat, kann der Bundesrat gem. Art. 77 III GG *Einspruch* erheben. Dieser Einspruch kann jedoch gem. Art. 77 IV GG vom Bundestag überstimmt werden.
- In den Fällen, die das Grundgesetz vorschreibt (d.h. wenn besondere Interessen der Länder berührt sind), muss der Bundesrat gem. Art. 77 II a GG dem Gesetz zustimmen. Versagt der Bundesrat die Zustimmung, so ist das Gesetz endgültig gescheitert.

Vertiefung: Die Tatbestände für die Zustimmung des Bundesrates knüpfen daran an, dass besondere Interessen der Länder tangiert sind. Die drei wichtigsten Fälle sind Finanzen, Verwaltung und die Änderung des Grundgesetzes. Nennen Sie hierfür die Artikel im Grundgesetz!

- Art. 104a IV GG: Hier sind finanzielle Interessen berührt, wenn Bundesgesetze die Leistung von Geldern vorsehen und die Länder zumindest einen Teil der Ausgaben tragen müssen.
- Art. 84 I 6 und Art. 85 I 1 GG: Die Verwaltungsinteressen der Länder sind berührt, wenn Bundesgesetze den Ländern die Einrichtung von bestimmten Behörden vorschreiben.
- Art. 79 II GG: Durch Änderung des Grundgesetzes kann auch die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern verschoben werden. Deshalb droht den Ländern durch eine Grundgesetzänderung der Verlust von Kompetenzen, so dass ihre Interessen mittelbar berührt sind.

Beispielfall „Mit oder ohne die Länder“
Der Gesetzentwurf zur Einführung des Bürgergelds sieht vor, dass der Bund die Kosten des Bürgergelds zu 20% von den Ländern getragen werden. Ist für diesen Gesetzentwurf die Zustimmung des Bundesrates nötig?

Lösung Beispielfall
Zustimmungs- oder Einspruchsgesetz Regelmäßig sind Bundesgesetze Einspruchsgesetze, Art. 77 III GG. Es handelt sich dann um ein Zustimmungsgesetz, wenn einer der besonderen Zustimmungstatbestände des Grundgesetzes eingreift. In Frage kommt hier der Zustimmungstatbestand des Art. 104a III 3 GG.
Zustimmungstatbestand des Art. 104a IV GG Der Zustimmungstatbestand des Art. 104a IV GG greift, denn die Länder müssen 20% der Kosten tragen. Somit ist die Zustimmung des Bundesrats erforderlich.