



In Deutschland häufen sich die Anzeichen einer anhaltenden wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Krise. Im Bundestag lassen sich nur noch schwer Mehrheiten für Gesetzesvorhaben erzielen, denn es sind jetzt sechs Parteien vertreten, die Fraktionsdisziplin ist gering und es bedarf für eine Mehrheit rechnerisch der Stimmen der Abgeordneten von mindestens drei Parteien. Neuwahlen versprechen keine Lösung, da demoskopische Forschungen ergeben, dass sie die gegenwärtige Zusammensetzung bestätigen würden. Als die fraktionsübergreifende Uneinigkeit dazu führt, dass selbst wichtige EU-Richtlinien nicht mehr umgesetzt werden können und Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof drohen, verbreitet sich in der Bevölkerung und unter den Politikern die Ansicht, jetzt müsse die Bundesregierung handeln. Es müsse sichergestellt werden, dass Deutschland ein verlässlicher Integrationspartner bleibe, der wie jeder Rechtsstaat in der EU seine Pflichten als Mitgliedstaat erfülle. Die Bundesregierung erklärt sich daraufhin dazu bereit, selbst die notwendigen Entscheidungen zu treffen, besteht aber darauf, dass der Bundestag dafür eine gesetzliche Grundlage schaffe. Nach einigem Zögern legt sie einen Gesetzesvorschlag für ein "Gesetz zur Sicherstellung der Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Union auf Bundesebene (Richtlinienumsetzungssicherstellungsgesetz - RLUMsSiG)" vor, der folgende Regelungen enthält:

**"§ 1**

*Für einen Zeitraum von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes können Gesetze auch von der Bundesregierung beschlossen werden, wenn sie die Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Union bezwecken und die Umsetzungsfrist abgelaufen ist. Die Entscheidung innerhalb der Bundesregierung muss einstimmig erfolgen. Art. 76, 77 und 78 GG finden auf diese Gesetze keine Anwendung."*

Die Oppositionsfraktionen im Bundestag wollen dem Gesetz nur zustimmen, wenn folgender § 2 angefügt wird:

**"§ 2**

*Gesetze im Sinne des § 1 bedürfen der Zustimmung des Bundesrates."*

Der Bundestagsabgeordnete X hält das geplante Gesetz nicht für den richtigen Weg, um die Krise zu bekämpfen. Eines Abends lernt er Sie auf einem Kneipenbummel kennen. Als er erfährt, dass Sie Jura studieren, fragt er Sie, ob und wie denn ein solches Gesetz im Einklang mit dem Grundgesetz erlassen werden könnte. Außerdem möchte er gern wissen, welche staatlichen Stellen gegebenenfalls in welchem Zusammenhang prüfen müssten, ob das Gesetz im Widerspruch zur Verfassung stehe.

Was werden Sie ihm (richtigerweise...) antworten?



Bearbeiter: Prof. Dr. Thomas Schmitz

Rechtsfragen: (einfacher Einführungsfall)

- Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen
- Verfassungsänderung (insbes. Grenzen)
- Demokratieprinzip, Gewaltenteilungsgrundsatz und "Ermächtigungsgesetz"
- Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit
- Überprüfung von Gesetzen auf Verfassungsmäßigkeit

Literatur: insbes. *Bickenbach*, JuS 2008, 199; *Stern*, JuS 1985, 329

### Lösungsskizze:

#### **A. Verfassungsmäßigkeit des vorgeschlagenen Gesetzes**

##### *I. Formelle Verfassungsmäßigkeit*

1. Gesetzgebungskompetenz des Bundes
2. Form
3. Verfahren

##### *II. Materielle Verfassungsmäßigkeit*

1. Verfassungswidrigkeit wegen teilweiser Preisgabe der grundsätzlichen Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung
2. Verfassungswidrigkeit wegen teilweiser Preisgabe der in Art. 20 GG niedergelegten Grundsätze
  - a) Aushöhlung der Demokratie
  - b) Einbruch in das grundgesetzliche System der Gewaltenteilung

#### **B. Prüfungskompetenzen staatlicher Stellen**

##### *I. Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten*

##### *II. Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit durch Behörden und Gerichte*

##### *III. Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit durch das BVerfG*

1. Abstrakte Normenkontrolle nach Art. 93 I Nr. 2 GG, §§ 76 ff. BVerfGG
2. Konkrete Normenkontrolle nach Richtervorlage, Art. 100 I GG, §§ 80 ff. BVerfGG
3. Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 I Nr. 4a GG, §§ 90 ff. BVerfGG

#### **A. Verfassungsmäßigkeit des vorgeschlagenen Gesetzes**

Ein "Richtlinienumsetzungssicherstellungsgesetz", wie es die Bundesregierung vorgeschlagen hat, könnte im Einklang mit dem Grundgesetz erlassen werden, wenn es formell und materiell verfassungsmäßig wäre.

##### *I. Formelle Verfassungsmäßigkeit*

Die formelle Verfassungsmäßigkeit setzt voraus, dass die Gesetzgebungskompetenz beim Bund liegt und alle verfassungsrechtlichen Form- und Verfahrensanforderungen gewahrt würden.

##### 1. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Da das vorgeschlagene RLUMsSiG Fragen des Staatsorganisationsrechts des *Bundes* regelte (wer erlässt Gesetze auf Bundesebene, und wie?), kann die Gesetzgebungskompetenz nur beim Bund liegen. Sie ergibt sich aus der "Natur der Sache" bzw. (sofern es sich hier um ein verfassungsänderndes Gesetz handeln sollte) auch aus Art. 79 II GG.

##### 2. Form

Möglicherweise sind hier spezielle Formerfordernisse einzuhalten: *Art. 79 I 1 GG* verlangt, dass Gesetze, die das Grundgesetz ändern, *ausdrücklich* diesen Wortlaut ändern oder ergänzen. Fraglich ist, ob es sich hier um ein solches verfassungsänderndes Gesetz handelt.

Verfassungsändernde Gesetze sind zunächst solche, die den Wortlaut der Verfassung ändern. Diese Kriterium erfüllen die hier vorgesehenen §§ 1 und 2 nicht. Verfassungsändernde Gesetze sind aber

auch solche, die das Grundgesetz zwar nicht seinem Wortlaut nach, wohl aber seinem Inhalt nach ändern oder ergänzen.<sup>1</sup> Art. 79 I 1 GG definiert nicht den Begriff, sondern setzt formelle Voraussetzungen für den Erlass eines verfassungsändernden Gesetzes. Der Gesetzgeber kann die einschneidenden Beschränkungen der Verfassungsänderung in Art. 79 GG nicht einfach dadurch umgehen, dass er die ausdrückliche Bezugnahme auf das Grundgesetz (etwa "hinter Art. 78 wird folgender Art. 78a eingeführt") vermeidet. Hier sollen durch § 1 S. 1 und 3 des geplanten Gesetzes die Art. 76, 78 und insbes. 77 teilweise und zeitweise außer Kraft gesetzt werden; insbes. soll für die Umsetzung von EU-Richtlinien auf Bundesebene eine *parallele funktionale Gesetzgebungskompetenz der Bundesregierung* geschaffen werden, die das Grundgesetz nicht vorsieht. Dies geht nur über den Weg einer ausdrücklichen Grundgesetzänderung oder -ergänzung; dadurch soll u.a. verhindert werden, dass die Verfassung trotz formaler "Unberührtheit" durch Gesetze ausgehöhlt wird. Dem Gesetzeswortlaut müsste also eine entsprechende Formulierung hinzugefügt werden; andererseits wäre das Gesetz formell verfassungswidrig.

### 3. Verfahren

- a) Das Gesetzgebungsverfahren müsste zunächst unter Einhaltung der in Art. 76 ff. GG geregelten Verfahrensvorschriften verlaufen.
- b) Des Weiteren müsste das Verfahren den Anforderungen des *Art. 79 II GG* genügen: erforderlich ist für jede Verfassungsänderung die Zustimmung von zwei Dritteln der *Mitglieder* des Bundestages und von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates. Der Bundestag kann das von der Bundesregierung vorgeschlagene Gesetz also nicht ohne Zustimmung des Bundesrates erlassen.

## II. Materielle Verfassungsmäßigkeit

Das geplante Gesetz könnte nur dann im Einklang mit dem Grundgesetz erlassen werden, wenn es auch materiell verfassungsmäßig wäre. Auch Verfassungsänderungen sind - trotz der oben genannten hohen formellen Anforderungen und insbes. des Erfordernisses einer Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat - nicht unumschränkt zulässig. Der verfassungsändernde Gesetzgeber ist als von der bereits geltenden Verfassung eingesetzte - konstituierte - Gewalt (*pouvoir constitué*) an bestimmte Vorgaben gebunden, die ihm der Verfassungsgeber (*pouvoir constituant*, d.h. das die Verfassung erst schaffende Organ, z.B. eine "Verfassungsgebende Versammlung" oder das über die Verfassung abstimmende Volk, beim Grundgesetz war es der Parlamentarische Rat) setzen kann. Die Väter des Grundgesetzes haben solche Bindungen in Art. 79 III GG gesetzt. Nach dieser Vorschrift, einer Reaktion auf die Pannen der Weimarer Republik, ist eine Änderung des Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Art. 1 und 20 (nicht: 1 - 20!) niedergelegten Grundsätze "berührt" (d.h. ganz oder teilweise preisgegeben, in wesentlichen Gehalten angetastet) werden, unzulässig. Das bedeutet: eine Außerkraftsetzung von Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip, Menschenwürdegarantie etc. ist (sofern man sie nicht ohnehin aus naturrechtlichen Überlegungen heraus für unzulässig hält) nur über den Weg des Erlasses einer vollkommen neuen Verfassung möglich. Dies muss nach Sinn und Zweck des Art. 79 III GG ggf. auch für eine sektorale Außerkraftsetzung der Grundsätze für ganze Sachgebiete oder größere Fallgruppen wie hier die gesamte Gesetzgebung zur Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Union gelten.<sup>2</sup>

### 1. Verfassungswidrigkeit wegen teilweiser Preisgabe der grundsätzlichen Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung

Das verfassungsändernde Gesetz könnte wegen teilweiser Preisgabe der grundsätzlichen Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung nach Art. 79 III GG unzulässig sein, denn es sieht vor, dass die Bundesregierung Gesetze beschließt. Die in Art. 79 III gewählte, an Art. 50 GG angelehnte Formulierung meint die Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes (insbes. nach Art. 77 GG); unerheblich ist es daher, dass das vorgeschlagene Gesetz die eigenen Gesetzgebungsbefugnisse der Länder (vgl. Art. 70 GG) nicht berührt.

§ 1 S. 3 des vorgeschlagenen RLUMSiG schließt für die künftig von der Bundesregierung zu erlassenden Gesetze diese Mitwirkungsbefugnisse über den Bundesrat aus. Dabei werden die Befugnisse nach

<sup>1</sup> Solche Gesetze sind allerdings unter der Ordnung des Grundgesetzes wegen Verstoßes gegen Art. 79 I 1 GG zwangsläufig verfassungswidrig.

<sup>2</sup> Nach der umstrittenen Rechtsprechung des BVerfGs (seit BVerfGE 30, 1, 24; siehe etwa die Kritik bei *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 11. Aufl. 2011, Art. 79 Rdnr. 7 m.w.N. und *Maurer*, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010, § 33 Rdnr. 20) sollen die Grundsätze nur bei "prinzipieller Preisgabe" berührt sein und nicht, wenn ihnen im Allgemeinen Rechnung getragen wird und sie nur für eine Sonderlage entsprechend deren Eigenart aus evident sachgerechten Gründen modifiziert werden. Der Begriff der "Sonderlage" ist in diesem Zusammenhang jedoch restriktiv zu verstehen, denn anderenfalls würde diese Rechtsprechung Art. 79 III GG praktisch aushebeln. Politische Pattsituationen im Bundestag, die zu Schwierigkeiten bei der Umsetzung von EU-Richtlinien führen, gehören zum politischen Alltagsgeschäft und bilden keine "Sonderlage" in diesem Sinne.

§ 1 S. 1 hinsichtlich der Zahl der Gesetze überhaupt nicht und hinsichtlich der Art der Gesetze nur vage beschränkt. Die von der Bundesregierung zu erlassenden Gesetze müssen zwar die Umsetzung von EU-Richtlinien "bezwecken", doch wird nicht verlangt, dass alle Inhalte für diesen Zweck zwingend erforderlich sind. Die Formulierung erlaubt auch Inhalte, die lediglich im Sachzusammenhang zur Richtlinienumsetzung stehen. Hinzu kommt, dass die europäischen Richtlinien große Umsetzungsspielräume lassen, in denen sich gerade die Eigenständigkeit der mitgliedstaatlichen Gesetzgebung im Rahmen der europäischen Integration behauptet. Die Bundesregierung könnte also eine Art der Umsetzung wählen, die es ihr ermöglicht, grundlegende Reformen, deren Tragweite über das Anliegen der Richtlinie hinausgeht, ohne Mitwirkung anderer Organe allein durchzuführen. Bundestag und Bundesrat könnten dies zwar unterbinden, indem sie innerhalb der Umsetzungsfrist selbst das erforderliche Umsetzungsgesetz erlassen, doch kann es der Bundesrat allein, wenn sich im Bundestag keine Mehrheit findet, nicht. Eine solche Aushöhlung der Ländermitwirkung ist mit Art. 79 III GG unvereinbar.

Sofern das RLUMsSiG allerdings mit dem von der Oppositionsfraktion vorgeschlagenen Zusatz in § 2 erlassen werden sollte (d.h. mit dem allg. Vorbehalt einer Zustimmung des Bundesrates für sämtliche von der Regierung beschlossenen Gesetze), bestehen diese Bedenken nicht: Die Ländermitwirkung würde sogar im Vergleich zu dem bestehenden System nach Art. 76 ff. GG, das dem Bundesrat i.d.R. nur die Möglichkeit einräumt, das Gesetzgebungsverfahren durch einen Einspruch zu verzögern, gestärkt.

## 2. Verfassungswidrigkeit wegen teilweiser Preisgabe der in Art. 20 GG niedergelegten Grundsätze

### a) Aushöhlung der Demokratie

Das RLUMsSiG könnte als teilweise Preisgabe des Demokratieprinzips (Art. 20 I GG) unzulässig sein, denn es verschafft der Bundesregierung, d.h. einem Staatsorgan, das nicht unmittelbar vom Volk bestimmt wird, die Befugnis, in wesentlichen Fragen selbst zu entscheiden und sich die erforderliche gesetzliche Grundlage notfalls selbst zu schaffen.

Das Demokratieprinzip verlangt, dass die Ausübung der Staatsgewalt vom Volk legitimiert ist. Dies bedeutet aber nicht, dass das Volk die Entscheidungen unmittelbar selbst trifft: ausreichend ist, wenn eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu dem handelnden Staatsorgan die Entscheidung rechtfertigt (Grundsatz der mittelbaren Demokratie). Diese Bedingung ist bei Maßnahmen der Bundesregierung grundsätzlich erfüllt, denn die Ernennung ihrer Mitglieder beruht auf der Entscheidung des Bundeskanzlers (vgl. Art. 64 GG), und dessen Wahl wiederum erfolgt durch den unmittelbar vom Volk gewählten Bundestag (vgl. Art. 63, 38 GG).

Der aus dem Demokratieprinzip und dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Grundsatz des Gesetzesvorbehaltes verlangt allerdings, dass alle wesentlichen Entscheidungen (und zwar insbes. solche, die Grundrechtseingriffe ermöglichen) vom Gesetzgeber getroffen werden (Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage). Dies erklärt sich daraus, dass nur der Bundestag, d.h. das Organ, das nach der Verfassung die Gesetze beschließt (vgl. Art. 77 I 1 GG), sich aus *unmittelbar vom Volke* gewählten Abgeordneten zusammensetzt (vgl. Art. 38 I 1 GG) und damit über die *für die wesentlichen Entscheidungen unentbehrliche unmittelbare demokratische Legitimation* verfügt (nicht so der Bundesrat, siehe Art. 51 I GG!). In einem demokratischen Gemeinwesen kommt es nicht nur auf das Vorhandensein sondern auch auf die Stärke der demokratischen Legitimation an, und diese sinkt bei steigendem Grad der Vermittlung. Dies gilt gerade für die Regelung von Grundrechtseingriffen und damit für die meisten Gesetze zur Umsetzung von EU-Richtlinien. Art. 77 I 1 GG ist folglich eine für die Aufrechterhaltung der Demokratie wesentliche Vorschrift. Sie darf nicht nur nicht aufgehoben werden, sondern ebensowenig umgangen oder teilweise umgangen werden. Wird es der Bundesregierung ermöglicht, Gesetze selbst zu beschließen, so ist sie auf die Zustimmung des Bundestages nicht mehr angewiesen und kann auch für das gesamte Staatswesen wesentliche Entscheidungen ohne Zustimmung der Volksvertreter treffen. Praktisch handelt es sich damit um eine (*Selbst-*) *Entmachtung der Volksvertretung*. Sie ist nach Art. 79 III GG unzulässig; die Väter des Grundgesetzes haben nach der durch das **Ermächtigungsgesetz von 1933** ausgelösten Katastrophe eine solche Selbstzerstörung der Demokratie verhindern wollen.<sup>3</sup> Dies gilt auch, wenn sie sich auf den Bereich der Umsetzung von EU-Richtlinien beschränkt. Zwar werden hier die grundlegenden Entscheidungen bereits auf europäischer Ebene getroffen und dort vom Europäischen Parlament legitimiert. Doch kommt es bei der Nutzung der Umsetzungsspielräume, die diese Entscheidungen lassen, gerade auf die Legitimation durch die Parlamente der Mitgliedstaaten an.

<sup>3</sup> Beachte: Eine wesentliche Selbstentmachtung des Bundestages kann in keinem Falle zulässig sein: auch das Demokratieprinzip erlaubt nicht die Abschaffung oder faktische Preisgabe oder teilweise Preisgabe der Demokratie, und zwar auch nicht die durch eine demokratische Entscheidung. Im Falle einer schweren Funktionsstörung des Bundestages kann ein (einzelnes!) Gesetz unter Umständen nach den Vorschriften zum Gesetzgebungsnotstand (Art. 81 GG) erlassen werden - Voraussetzung ist dann allerdings die Stellung der Vertrauensfrage durch den Bundeskanzler (vgl. Art. 81 I, 68 GG), und die kann auch zur Wahl eines neuen Bundeskanzlers führen (vgl. Art. 68 I 2 GG).

Etwas anderes ergibt sich im Übrigen nicht aus Art. 80 I GG: Diese Vorschrift erlaubt nur die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen. Zudem setzt sie strenge Anforderungen: Inhalt, Zweck (!) und Ausmaß der erteilten Ermächtigung (und damit alles Wesentliche, insbes. die Voraussetzungen für Grundrechtseingriffe) müssen in dem die Ermächtigung erteilenden Gesetz (also vom Bundestag) bestimmt werden.

b) Einbruch in das grundgesetzliche System der Gewaltenteilung

Das vorgeschlagene RLUMsSiG könnte auch deswegen nach Art. 79 III GG unzulässig sein, weil es schwerwiegend in das System der grundgesetzlichen Aufgaben- und Kompetenzenverteilung und damit in die im Grundgesetz vorgesehene Gewaltenteilung eingreift. Der Gewaltenteilungsgrundsatz, der im Grundgesetz speziell durch Art. 20 II 2 verankert wird aber auch eine besondere Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips darstellt, erfordert eine rechtsstaatliche Verteilung der Staatsgewalt auf die "besonderen Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung" (vgl. den Wortlaut des Art. 20 II 2), schließt aber einzelne Modifizierungen der Aufgabenverteilung durch den Gesetzgeber (und erst recht durch den verfassungsändernden Gesetzgeber) nicht grundsätzlich aus. Bereits das Grundgesetz selbst lässt schließlich in Art. 80 I grundsätzlich eine Zuweisung von Normsetzungsbefugnissen an die Regierung zu.

Verfassungsrechtlich unzulässig ist jedoch ein *Eingriff in den Kernbereich einer der drei Gewalten*. Hier ist ein solcher Eingriff geplant, denn über den Weg des RLUMsSiG würde der Bundestag schließlich in zahlreichen wichtigen Fällen, die eine Vielzahl von Rechtsgebieten betreffen können, das Vorrecht der Gesetzgebung aufgeben und damit *die* wesentliche Kompetenz der Ersten Gewalt auch der Exekutive (die schon ihrer funktionellen Bezeichnung nach nur die von der Legislative getroffenen Grundentscheidungen ausführen soll) zugänglich machen. Auch wenn der Bundestag diese Entscheidung jederzeit durch Aufhebung des RLUMsSiG revidieren könnte, würde damit doch die Bundesregierung de facto zu einer besonders mächtigen, in manchen Bereichen fast allmächtigen Kraft im Staate - ein Modell, das dem grundgesetzlichen Konzept des parlamentarischen Regierungssystems grundlegend zuwiderläuft und im modernen Rechtsstaat undenkbar ist. Da eine solchermaßen einschneidende Veränderung das gesamte Staatsgefüge revolutionieren und damit die *Identität der Verfassung* verändern würde, darf sie in keinem Fall, auch nicht über den Weg der Verfassungsänderung, erfolgen. Art. 79 III GG stellt sicher, dass sich eine unausgesprochene Verabschiedung von der rechtsstaatlichen und freiheitlich-demokratischen Grundordnung bei rein formaler Beibehaltung der Verfassung, wie sie im Frühjahr 1933 mit dem Erlass des Ermächtigungsgesetz durch den Reichstag erfolgte, nicht wiederholen kann - auch nicht, wenn sie sich auf den Bereich der Umsetzung von EU-Richtlinien beschränkt.

Dem steht nicht entgegen, dass § 1 S. 1 RLUMsSiG die Ermächtigung der Bundesregierung auf solche Fälle begrenzt, bei denen die Umsetzungsfrist bereits abgelaufen ist, d.h. Deutschland seine unionsrechtlichen Pflichten verletzt hat und seine Glaubwürdigkeit als rechtsstaatlicher zuverlässiger Integrationspartner in Frage steht. Zwar ist die korrekte Umsetzung der europäischen Richtlinien auch ein Anliegen der Verfassung. Der unionsrechtlichen entspricht eine grundsätzliche verfassungsrechtliche Umsetzungspflicht der rechtsetzenden Organe, die aus dem Bekenntnis der Verfassung zur Beteiligung an der europäischen Integration folgt. Dies hat zunächst der französische Conseil constitutionnel für die französische Integrationsklausel (Art. 88-1 der franz. Verfassung von 1958) herausgearbeitet.<sup>4</sup> Später hat das BVerfG in seinem Lissabon-Urteil<sup>5</sup> aus dem Verfassungsauftrag zur Mitwirkung an der Verwirklichung eines vereinten Europas (Präambel, Art. 23 I 1 GG)<sup>6</sup> einen Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit abgeleitet, den es dann allerdings nicht näher begründete oder erläuterte sondern je nachdem, wie es in sein Argumentationsmuster passte, mehr oder weniger europarechtsfreundlich konkretisierte.<sup>7</sup> Diesem im Einzelnen noch ungeklärten Grundsatz dürfte als Teilgehalt zu entnehmen sein, dass die staatlichen Organe im Rahmen ihrer Zuständigkeiten bemüht sein müssen, den Verpflichtungen Deutschlands als EU-Mitgliedstaat nachzukommen. Eine allgemeine Praxis, EU-Richtlinien nicht oder verspätet in innerstaatliches Recht umzusetzen, wäre damit nicht vereinbar. Gleiches gilt für das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 III GG), das - noch vor allem Anderen - die grundsätzliche Achtung allen Rechts (auch des europäischen) und die Erfüllung aller rechtlichen Verpflichtungen verlangt.

Doch diese Pflicht kann keinen Einbruch in das grundgesetzliche System der Gewaltenteilung rechtfertigen, denn sie ist nur eine grundsätzliche, besteht jeweils nur im Rahmen der gegebenen Zuständigkeiten und findet ihre Grenzen in anderen Verfassungsgrundsätzen und insbes. den durch

<sup>4</sup> Conseil constitutionnel, Entscheidung v. 10.06.2004, 2004-496 DC, économie numérique.

<sup>5</sup> BVerfGE 123, 267 (346).

<sup>6</sup> Vgl. dazu *Schorkopf*, Grundgesetz und Überstaatlichkeit, 2007, S. 247.

<sup>7</sup> Er steht offenbar nicht der Forderung entgegen, dass alle Integrationsschritte widerruflich sein müssen und ein Austritt aus der Union nicht unterbunden werden darf (vgl. BVerfGE 123, 267, 349). Ebenso sieht das BVerfG keinen Widerspruch zu diesem Grundsatz, wenn es ausnahmsweise unter engen Voraussetzungen Unionsrecht für in Deutschland nicht anwendbar erklärt (vgl. BVerfGE 123, 267, 401).

Art. 79 III GG besonders hervorgehobenen verfassungsprägenden Grundentscheidungen in Art. 1 und 20 GG. Der heutige Art. 23 GG wurde erst nachträglich eingefügt und will die verfassungsrechtliche Grundordnung nicht relativieren sondern gerade auch unter den Bedingungen der europäischen Integration sichern. Die Erfüllung dieser Pflicht muss und kann daher *nur innerhalb des vom Grundgesetz vorgegebenen parlamentarischen Regierungssystems* erfolgen, bei dem alle wesentlichen Entscheidungen - auch bei der Umsetzung europäischer Richtlinien in innerstaatliches Recht - vom parlamentarischen Gesetzgeber getroffen werden.

Das RLUMsSiG würde also die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung sowie die in Art. 20 GG niedergelegten Grundsätze der Demokratie und Gewaltenteilung berühren und damit gegen Art. 79 III GG verstoßen.

Ergebnis: Ein "Richtlinienumsetzungssicherstellungsgesetz" bedeutete in der Form, wie es die Bundesregierung vorgeschlagen hat, eine unausgesprochene und überdies inhaltlich unzulässige Verfassungsänderung und wäre daher wegen Verstoßes gegen Art. 79 I 1, III GG formell und materiell verfassungswidrig. Es könnte nicht im Einklang mit dem Grundgesetz erlassen werden.

## B. Prüfungskompetenzen staatlicher Stellen

Für den Fall, dass der Bundestag tatsächlich das vorgeschlagene RLUMsSiG beschließen sollte, werden bei einer Reihe von Gelegenheiten staatliche Stellen die Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes selbst oder aber derjenigen "Gesetze", die die Bundesregierung nach dessen § 1 erlassen hat (und damit mittelbar wiederum die Verfassungsmäßigkeit des RLUMsSiG) prüfen müssen:

### I. Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten

Bereits der Bundespräsident wird das RLUMsSiG auf seine Verfassungsmäßigkeit hin überprüfen - und hier seine Ausfertigung wegen formeller und materieller Verfassungswidrigkeit verweigern (formelles und materielles Prüfungsrecht des Bundespräsidenten); das Gesetz kann dann nicht in Kraft treten. Sollte der Bundespräsident das Inkrafttreten nicht verhindern, kommt eine Überprüfung des Gesetzes bei folgender Gelegenheit in Betracht:

### II. Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit durch Behörden und Gerichte

Stößt ein Gericht bei der Entscheidung seines Falles auf ein "Gesetz", das die Bundesregierung aufgrund des RLUMsSiG ohne Mitwirkung des Bundestages selbst erlassen hat, so wird es dieses "Gesetz" für mit Art. 20 GG (Demokratieprinzip, Gewaltenteilungsgrundsatz) und 76 ff. GG unvereinbar und daher verfassungswidrig halten. Kommt es für die Gerichtsentscheidung auf die Gültigkeit der von der Bundesregierung erlassenen Vorschriften an (z.B. weil sie "gesetzliche" Grundlagen für behördliche Eingriffsmaßnahmen bereithalten), so muss das Gericht sein Verfahren aussetzen und die Entscheidung des BVerfG einholen (vgl. Art. 100 I 1 GG, konkrete Normenkontrolle). Das Gericht muss in seinem Vorlagebeschluss angeben, inwiefern von der Gültigkeit des zweifelhaften "Gesetzes" seine eigene Entscheidung abhängig ist und mit welchen Grundgesetzbestimmungen dieses "Gesetz" unvereinbar ist (vgl. § 80 II 1 BVerfGG). Das BVerfG entscheidet dann über die Vereinbarkeit des von der Bundesregierung erlassenen "Gesetzes" mit dem Grundgesetz; da es dafür wiederum auf die Gültigkeit des die Bundesregierung ermächtigenden RLUMsSiG ankommt, entscheidet das BVerfG zwangsläufig auch darüber. - Eine konkrete Normenkontrollklage allein gegen letzteres kann nicht möglich sein, denn es enthält schließlich nur staatsorganisationsrechtliche Regelungen, die für einen Rechtsstreit vor einem (herkömmlichen) Gericht nicht streitentscheidend sein können.

Behörden können (gegebenenfalls nach Absprache mit der übergeordneten Aufsichtsbehörde) von sich aus die Anwendung eines für verfassungswidrig gehaltenen Gesetzes verweigern und dann in einem späteren Rechtsstreit einen Vorlagebeschluss des Gerichts anregen. Sie tragen dann allerdings das Risiko, den Prozess zu verlieren, weil das Gericht ihrer Auffassung nicht folgt (und daher nicht vorlegt) oder weil das BVerfG die Verfassungsmäßigkeit der Rechtsnorm bestätigt.

Beachte: Die alle anderen Träger hoheitlicher Gewalt bindende Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes trifft allein das BVerfG. Die Prüfungskompetenz der Gerichte kann allenfalls zu dem Vorlagebeschluss nach Art. 100 I GG führen.

### III. Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit durch das BVerfG

#### 1. Abstrakte Normenkontrolle nach Art. 93 I Nr. 2 GG, §§ 76 ff. BVerfGG

Die abstrakte Normenkontrolle ermöglicht die Überprüfung eines Gesetzes auf seine Verfassungsmäßigkeit ohne Bezug auf einen konkreten Fall, in dem das Gesetz anzuwenden wäre. Antragsberechtigt sind (neben der Bundesregierung, die hier wohl kaum den entspr. Antrag stellen würde) alle Landesregierungen sowie (Gruppen von mindestens) ein(em) Drittel der Mitglieder des Bundestages,

Art. 93 I Nr. 2 GG, § 76 I BVerfGG. Als "Bundesrecht" sind auch verfassungsändernde Gesetze und damit auch das RLUMsSiG der Normenkontrolle unterliegender Prüfungsgegenstand.<sup>8</sup> - Hier würde ein abstraktes Normenkontrollverfahren dazu führen, dass das BVerfG das Gesetz für nichtig erklärt (vgl. zur Entscheidung des BVerfG im abstrakten Normenkontrollverfahren § 78 S. 1 BVerfGG).

2. Konkrete Normenkontrolle nach Richtervorlage, Art. 100 I GG, §§ 80 ff. BVerfGG

Das BVerfG kann u.U. auf Vorlagebeschluss eines Gerichts mit der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des RLUMsSiG sowie der nach dessen § 1 von der Bundesregierung erlassenen "Gesetze" befasst werden (s.o.). In diesem Falle wäre die Nichtigerklärung der Gesetze durch das BVerfG die Folge (vgl. zur Entscheidung im konkreten Normenkontrollverfahren §§ 82 I, 78 S. 1 BVerfGG).

3. Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 I Nr. 4a GG, §§ 90 ff. BVerfGG

Verfassungsbeschwerden gegen das RLUMsSiG selbst scheiden aus, weil es hier an der Beschwerdebefugnis des Bürgers (Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung) fehlt: dieses Gesetz enthält nur staatsorganisatorische Regelungen und berührt die Rechte der Bürger nicht. Da das RLUMsSiG keine Regelung enthält, die dem Bundestag die Möglichkeit nähme, jederzeit selbst Gesetze zu erlassen oder jederzeit das RLUMsSiG wieder aufzuheben, kann wohl auch nicht von einem endgültigen Kompetenzverzicht des Bundestages und einer Verletzung des subjektiven Rechts des Wählers auf politische Mitwirkung und Einflussnahme, wie es das BVerfG im Maastricht-Urteil<sup>9</sup> aus Art. 38 I GG abgeleitet hat, ausgegangen werden. Anders als etwa bei einer Kompetenzübertragung auf zwischenstaatliche Einrichtungen verbleibt dem Bundestag hier - rechtlich - die Fülle seiner Kompetenzen und Befugnisse; er kann seine Aufgabe der Gesetzgebung jederzeit wieder vollständig selbst wahrnehmen.

Möglich sind jedoch gegebenenfalls Verfassungsbeschwerden gegen diejenigen "Gesetze", die die Bundesregierung aufgrund seines § 1 erlässt, sofern diese "Gesetze" ihrerseits in Grundrechte eingreifen. Das BVerfG prüft dann auch, ob das RLUMsSiG eine wirksame gesetzliche Grundlage für die von der Bundesregierung erlassenen Vorschriften darstellt - und prüft so dessen Verfassungsmäßigkeit in zidenter.

### **Vertiefungshinweis:**

Zu den Grenzen der Verfassungsänderung *Stern*, JuS 1985, 329; zu einem ähnlichen Fall auch *Pechstein*, JuS 1996, L 4.; *Rauda/Zenthöfer*, 25 Fälle zum Staatsorganisationsrecht, 2. Aufl. 2011, S. 81 ff.; zum Demokratieprinzip auch *Dreier*, Jura 1997, 249; zur Gewaltenteilung auch *Starck*, Der demokratische Verfassungsstaat, 1995, S. 11 ff.; *Wrege*, Jura 1996, 436; speziell zum Ermächtigungsgesetz *Bickenbach*, JuS 2008, 199; *Wadle*, JuS 1983, 170.

Weitere Informationen zur Veranstaltung finden Sie unter [www.klausurenkurs.uni-koeln.de](http://www.klausurenkurs.uni-koeln.de) und unter [www.uni-koeln.de/jur-fak/t\\_schmitz](http://www.uni-koeln.de/jur-fak/t_schmitz). Für Fragen, Anregungen und Kritik bin ich außerhalb der Veranstaltungen unter der E-Mail-Adresse [t\\_schmit1@gwdg.de](mailto:t_schmit1@gwdg.de) sowie dienstags (nachmittags) bis donnerstags (mittags) im Hauptgebäude, Bauteil VII, Raum 7.110, Tel. +49 (221) 470-3156 erreichbar.

<sup>8</sup> Vgl. zum Prüfungsgegenstand im abstrakten Normenkontrollverfahren BVerfGE 30, 1 ff.

<sup>9</sup> BVerfGE 89, 155 (LS 5).