

## Übungsaufgabe zur Vorbereitung auf die Zwischenprüfung des gehobenen Zolldienstes

– Studienfach Verfassungsrecht –

**Bearbeitungszeit:** 2,5 Zeitstunden (da der laufbahntypische Teil weggelassen wurde)

**Hilfsmittel:** E-VSF

**Teil I**

### A. Sachverhalt

Bundesrat und Bundestag haben in formell ordnungsgemäßer Weise ein Gesetz zur Übertragung von hoheitlichen Aufgaben

auf private Dienstleistungsbetriebe verabschiedet. Aufgrund der Ressourcenknappheit im öffentlichen Dienst sollen nun hoheitliche Aufgaben, wie etwa der Vollstreckungsdienst, in der Regel von privaten Sicherheitsunternehmen wahrgenommen werden können und nur noch in Ausnahmefällen von Beamten. Der Bundespräsident hält das Gesetz für materiell verfassungswidrig und verweigert deshalb die Ausfertigung. Zur Begründung gibt er an, es handele sich um einen offensichtlichen Verfassungsverstoß gegen Art. 33 GG.

## B. Aufgaben

1. Welche Aufgaben und welche Funktionen hat der Bundespräsident zu erfüllen? Nennen und erläutern Sie vier Aufgaben und die drei wesentlichen Funktionen unter Angabe der einschlägigen verfassungsrechtlichen Bestimmungen!
2. Prüfen Sie gutachtlich, ob die Weigerung des Bundespräsidenten im Einklang mit der Verfassung steht!

### Teil II

#### A. Sachverhalt

Die A- und B-Partei bilden gemeinsam die Regierungskoalition, die C-Partei ist Oppositionspartei. Bundestagsabgeordneter D ist Mitglied der A-Partei und der A-Fraktion im Bundestag. Es soll ein Gesetzentwurf zur Einführung eines „Tierwohllabels“ auf Fleischwaren in Supermärkten verabschiedet werden: Danach sollen die Verbraucher durch einen Aufkleber auf den Produkten im Supermarkt einschätzen können, wo die Fleischwaren herkommen. Dazu werden unterschiedliche Stufen eingeführt, wobei die Stufe 1 für biologische Freilandhaltung steht und es bis zu Stufe 4 für ausschließlichen Stallhaltung „hinunter“ geht. Die Regierungskoalition sieht diese Kennzeichnung für Verbraucher zur Förderung des Tierwohls als ausreichend an. Insbesondere kommt sie zu diesem Ergebnis aufgrund einer sog. „Kosten-Nutzen-Analyse“. Die Opposition demgegenüber will die ausschließliche Stallhaltung von Tieren vollständig verbieten lassen. Der Abgeordnete D ist Biobauer und gegen die Massentierhaltung in Ställen eingestellt. Er will dem Gesetzentwurf nicht zustimmen und vertritt die Ansicht der Opposition, weil ihm dieser nicht weit genug geht.

Da die Fraktionsführung befürchtet, dass sich auch noch andere Mitglieder der Fraktion dieser Auffassung des D anschließen könnten, beschließt sie mehrheitlich, dass Fraktionsdisziplin zu üben und demzufolge im Bundestag mit der Mehrheitsmeinung abzustimmen sei. Man wolle einheitlich auftreten. Außerdem droht die Partei ihm mit einem Fraktionsausschluss, falls er sich dem Beschluss der Fraktion widersetzen und gegen den Gesetzentwurf stimmen werde. D fühlt sich durch diesen Vorgang nicht nur diszipliniert, sondern regelrecht unter Zwang gesetzt.

## B. Aufgaben

1. Prüfen Sie gutachtlich, ob der Beschluss der Fraktion, den Abgeordneten zu einem bestimmten Abstimmungsverhalten zu „disziplinieren“ oder gar zu „zwingen“, verfassungsgemäß war.
2. Erläutern Sie unter Zuhilfenahme der einschlägigen Vorschriften den Begriff der Fraktion!
3. Könnte D aus der Fraktion ausgeschlossen werden? Begründen Sie Ihre Auffassung!

### Teil III

#### A. Sachverhalt

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) der Vereinten Nationen warnt vor einer zunehmenden Ausbreitung der Masern. Bei den Masern handelt es sich um eine Virusinfektion, bei der der Virus durch die Luft im Wege von sog. „Tröpfcheninfektionen“ verbreitet wird. 95 % der Menschen, die mit dem Virus in Kontakt gekommen sind, erkranken anschließend. Neben den üblichen Grippe-symptomen kann auch Jahre später als Komplikation eine Gehirnhautentzündung entstehen, in deren Folge der Betroffene versterben kann oder zum lebenslangen Pflegefall wird.

Um die Bevölkerung vor diesen Gefahren zu schützen, ist zum 1. Januar 2019 ein Impfgesetz in Kraft getreten, durch das eine allgemeine Impfpflicht gegen Masern eingeführt worden ist, sich mittels Injektion eines Wirkstoffs impfen zu lassen. Um einen umfassenden Gesundheitsschutz der Bevölkerung gewährleisten zu können, ist in dem Gesetz keine Ausnahme von der Impfpflicht geregelt, obwohl nachweislich für Angehörige bestimmter Risikogruppen, z. B. Asthmatiker, eine erhöhte Gefahr für Leben oder Gesundheit infolge der bei einer Impfung verursachten Erkrankungen besteht. Gegenüber einem allgemeinen Erkrankungsrisiko von 0,01 pro Tausend liegt die Wahrscheinlichkeit für die Risikogruppen bei 2 %.

Asthmatiker A ist der Auffassung,

1. dass bereits eine gesetzliche Impfpflicht verfassungswidrig sei, schließlich sei es sein Risiko, ob er an einer Gehirnhautentzündung erkrankt,
2. dass sich erst recht die Verfassungswidrigkeit aber daraus ergebe, dass für ihn keine Ausnahme geregelt sei.

## B. Aufgabe

Nehmen Sie gutachtlich Stellung zu den beiden Auffassungen des A.

*Hinweis:* Auf die formelle Verfassungsmäßigkeit des Impfgesetzes ist nicht einzugehen.

## Lösung

### Zu Teil I

#### Zu Aufgabe 1:

Zu den grundlegenden Funktionen des Bundespräsidenten gehören die Repräsentationsfunktion (Art. 59 Abs. 1 GG), die Integrationsfunktion (Art. 82 GG) und die sogenannte Reservefunktion (Art. 68 GG).

Die Repräsentationsfunktion ist dadurch gekennzeichnet, dass der Bundespräsident die Bundesrepublik nach innen und außen als Staatsoberhaupt vertritt.

Die Integrationsfunktion zeichnet sich dadurch aus, dass der Bundespräsident den staatlichen Willen nach außen hin zu bekunden hat und er deutlich macht, dass dies den Willen des ganzen Volkes repräsentiert. So auch bei der Ausfertigung der Gesetze nach Art. 82 GG.

Eine Reservefunktion kommt dem Bundespräsidenten insoweit zu, als er Entscheidungen zu treffen hat, wenn sich andere Verfassungsorgane nicht mehr als funktionsfähig erweisen, beispielsweise nach Auflösung des Bundestages (Art. 63 Abs. 4; Art. 68 GG).

Der Bundespräsident nimmt Aufgaben aus allen drei staatlichen Gewalten wahr: Exekutive, Legislative und Judikative:

- > Art. 59 GG – Völkerrechtliche Vertretung des Bundes
- > Art. 60 Abs. 1 GG – Ernennung der Bundesrichter, Bundesbeamten ...
- > Art. 60 Abs. 2 GG – Begnadigungsrecht
- > Art. 63 GG – Vorschlag, Ernennung und Entlassung des Bundeskanzlers
- > Art. 64 GG – Ernennung und Entlassung der Bundesminister
- > Art. 63 Abs. 4, 68 GG – Auflösung des Bundestages
- > Art. 81 GG – Erklärung Gesetzgebungsnotstand
- > Art. 82 GG – Unterzeichnung und Verkündung der Bundesgesetze

## Zu Aufgabe 2:

Die Weigerung der Ausfertigung des Gesetzes durch den Bundespräsidenten wäre verfassungsgemäß, wenn ihm zum einen die entsprechende Prüfungskompetenz nach Art. 82 GG zustehen würde und zum anderen das Gesetz verfassungswidrig wäre.

Unstreitig steht dem Bundespräsidenten aufgrund des Wortlauts des Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG ein formelles Prüfungsrecht zu, das heißt, er hat zu prüfen, ob ein Gesetz verfahrensmäßig einwandfrei zustande gekommen ist (Gesetzgebungskompetenz, ordnungsgemäße Beteiligung des Bundesrates usw.). Das vorliegende Gesetz ist jedoch formell verfassungsgemäß.

Hier verweigert der Bundespräsident die Ausfertigung des Gesetzes aufgrund Bedenken gegen die materielle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes. Die Ausfertigung aus diesem Grund könnte er nur verweigern, wenn ihm überhaupt ein materielles Prüfungsrecht zustehen würde.

Teilweise wird ein materielles Prüfungsrecht des Bundespräsidenten gänzlich mit der Begründung verneint, ihm käme dann quasi ein Recht zur Normenkontrolle bzw. zur Normenverwerfung zu. Dies sei mit dem Verwerfungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts nicht zu vereinbaren.

Die überwiegende Auffassung geht jedoch davon aus, dass dem Bundespräsidenten ein materielles Prüfungsrecht zusteht.

Teilweise wird dies mit dem vom Bundespräsidenten geleiteten Amtseid begründet (Art. 56 GG). Überwiegend wird das materielle Prüfungsrecht des Bundespräsidenten aber aus der Bindung des Bundespräsidenten an Recht und Gesetz abgeleitet, Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG. Der Bundespräsident darf danach nur Akte vollziehen, die mit der Verfassung in Einklang stehen. Ein umfassend an das Rechtsstaatsprinzip gebundenes Organ könne keine verfassungswidrigen Gesetze ausfertigen.

Dieses materielle Prüfungsrecht, das dem Bundespräsidenten zusteht, wird allerdings nach herrschender Auffassung auf die Fälle evidenter Verfassungsverletzungen beschränkt. Dafür spricht unter anderem, dass das Grundgesetz dem Bundespräsidenten nur eine unselbstständige Stellung im Verfassungsgefüge einräumt. Insbesondere trägt er, auch im Unterschied zum Kanzler, nicht die politische Verantwortung, was sich bereits in der Gegenzeichnungspflicht durch Kanzler und Minister nach Art. 58 GG zeigt.

Insofern muss der Bundespräsident bei einem Gesetz, das Bundestag und Bundesrat erfolgreich passiert hat, davon ausgehen, dass im Normalfall kein Verfassungsverstoß vorliegt. Sein Prüfungsrecht ist insoweit auf die sogenannte Evidenzkontrolle beschränkt.

Fraglich ist nun, ob hier ein solch evidenter Verfassungsverstoß vorgelegen hat. Art. 33 Abs. 4 GG legt fest, dass die Ausübung hoheitlicher Befugnisse in der Regel Beamten zu übertragen ist. Die Formulierung – „in der Regel“ – lässt zwar Ausnahmen zu, in denen private Funktionsträger die hoheitlichen Aufgaben übernehmen können. Keinesfalls kann es aber zu einer Umkehrung kommen, dass eben die hoheitlichen Aufgaben nicht mehr oder nur noch ausnahmsweise von Beamten wahrgenommen werden. Dann wäre das Regel-Ausnahme-Verhältnis ins Gegenteil verkehrt.

Insoweit ist davon auszugehen, dass hier ein evidenter Verfassungsverstoß vorgelegen hat. Der Bundespräsident darf-

te also zu Recht die Ausfertigung des Gesetzes verweigern. Sein Handeln war somit verfassungsgemäß.

## Zu Teil II

### Zu Aufgabe 1:

Fraglich ist, ob der Beschluss der Fraktion verfassungsgemäß ist. Durch diesen Beschluss hat die Fraktion versucht, ihre Mitglieder zu einem bestimmten Abstimmungsverhalten zu verpflichten. Darin könnte ein Verstoß gegen den Grundsatz des freien Mandats i. S. d. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG liegen. Danach dürfen Parteien oder Fraktionen dem Abgeordneten keine verbindlichen Weisungen erteilen.

Allerdings ist der Grundsatz des freien Mandats nicht schrankenlos gewährleistet. Dieser kann durch andere Güter von Verfassungsrang begrenzt werden. Insbesondere ergibt sich hier ein Spannungsverhältnis zu Art. 21 GG. Es ist Aufgabe der politischen Parteien, bestimmte Meinungen zu kanalisieren und den Meinungsbildungsprozess strukturiert zu fördern. Dies ist nur möglich durch bestimmte Parteiprogramme. Der Abgeordnete ist auch Repräsentant der Partei, für die er gewählt worden ist. Art. 21 GG gilt zwar unmittelbar nur für die politischen Parteien. Allerdings hat die Fraktion die Funktion einer Partei im Parlament, sodass sich das Spannungsverhältnis zwischen dem freien Mandat und Art. 21 GG auch hinsichtlich der Fraktionszugehörigkeit ergibt.

Aus diesem Spannungsverhältnis resultiert, dass die Partei bzw. die Fraktion sehr wohl Einfluss auf das freie Mandat nehmen kann. Es wird nach der Intensität der Maßnahme differenziert:

Zulässig ist grundsätzlich die sogenannte Fraktionsdisziplin. Dieser Begriff charakterisiert das Bestreben nach einem einheitlichen Auftreten in der Öffentlichkeit, um eine ordnungsgemäße parlamentarische Arbeit zu gewährleisten. Damit soll auch sichergestellt werden, dass der einzelne Wähler sich noch in den Handlungen einer Partei wiederfindet. Damit verbunden ist auch die Einwirkung auf einzelne Abgeordnete.

Unzulässig ist demgegenüber der sogenannte Fraktionszwang. Das heißt, es werden sanktionsbewährte Maßnahmen angedroht, um ein Abstimmungsergebnis zu erreichen. Da der Abgeordnete bei solchen Maßnahmen keinesfalls mehr nach seinem Gewissen entscheiden kann, würde das freie Mandat ins Leere laufen. Der Fraktionszwang würde ein imperatives Mandat begründen und verstößt damit eindeutig gegen das freie Mandat.

Fraglich ist nun, ob im vorliegenden Fall lediglich Fraktionsdisziplin oder aber Fraktionszwang ausgeübt worden ist. Hier werden dem Abgeordneten massive Zwangsmaßnahmen in Aussicht gestellt, wenn er sich der Mehrheitsmeinung der Fraktion nicht beugt. Darüber hinaus soll er quasi durch den Mehrheitsbeschluss der Fraktion zu einem bestimmten Abstimmungsergebnis gezwungen werden. Seine Gewissensentscheidung, hier seine Überlegungen zum Tierschutz, könnte er in das Abstimmungsergebnis nicht mehr einfließen lassen.

Insoweit war der Beschluss der Fraktion verfassungswidrig.

### Zu Aufgabe 2:

Das Grundgesetz verwendet den Begriff „Fraktion“ nur im Zusammenhang mit der Zusammensetzung des Gemeinsamen Ausschusses, Art. 53a Abs. 1 Satz 2 GG. Damit werden die Fraktionen als notwendige Einrichtungen des Verfas-

sungslebens als existent vorausgesetzt, ohne allerdings eine Begriffsbestimmung vorzunehmen. Als Zusammenschluss von Abgeordneten ergibt sich die verfassungsrechtliche Rechtstellung vor allem aus dem freien Mandat der Abgeordneten, Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG. Fraktionen sind Zusammenschlüsse der Abgeordneten einer Partei im Parlament, sie dienen der parlamentarischen Willensbildung und helfen, den technischen Ablauf der Parlamentsarbeit zu steuern und zu erleichtern. Gesetzliche Regelungen enthalten die §§ 45 ff. AbgG. Nach § 45 Abs. 1 AbgG können sich Mitglieder des Bundestages zu Fraktionen zusammenschließen. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, § 45 Abs. 2 AbgG. Eine – verfassungskonforme – Definition des Begriffes gibt § 10 Abs. 1 GOBT: „Die Fraktionen sind Vereinigungen von mindestens fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages, die derselben Partei angehören oder solchen Parteien angehören, die auf Grund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Land miteinander im Wettbewerb stehen.“ Z. B.: Die Abgeordneten der beiden Parteien CDU und CSU können als Parteimitglieder von Parteien gleich gerichteter politischer Ziele eine gemeinsame Fraktion im Deutschen Bundestag bilden, da die CDU nicht in Bayern und die CSU ausschließlich in Bayern zu Landtags-, Bundestags- und Europawahlen antritt.

Die Rechtsstellung der Fraktion wird in § 46 Abs. 1 AbgG legal definiert („rechtsfähige Vereinigung von Abgeordneten im Deutschen Bundestag“), ihre Aufgaben in § 47 Abs. 1 AbgG kurz beschrieben („Die Fraktionen wirken an der Erfüllung der Aufgaben des Deutschen Bundestages mit.“).

### Zu Aufgabe 3:

Der Ausschluss aus der Fraktion ist gesetzlich nicht geregelt, wird aber dann als zulässig erachtet, wenn die Gemeinsamkeit zwischen Abgeordnetem und Fraktion endgültig entfallen ist. Weil die Zugehörigkeit zur Fraktion für die volle Ausnutzung der Abgeordnetenstellung von entscheidender Bedeutung ist, wird ein wichtiger Grund für den Fraktionsausschluss gefordert. Dies wäre bei wiederholtem, nachhaltigem Abweichen von der „Fraktionslinie“ der Fall.

Von einem solchen wichtigen Grund ist hier nicht auszugehen. Es ist nicht erkennbar, dass der Abgeordnete grundsätzlich eine von seiner Fraktion abweichende Meinung vertritt. Vielmehr handelt es sich hier um einen Biobauern, der insbesondere der Einzelfrage der Tierhaltung besondere Bedeutung beimisst. Dadurch ist die Vertrauensgrundlage der Zusammenarbeit nicht entfallen.

### Zu Teil III

Durch die Impfpflicht könnte A in seinem Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit – Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG – verletzt sein. Ein Grundrecht ist verletzt, wenn ein Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts vorliegt, der nicht gerechtfertigt ist.

#### 1. Schutzbereich

- a) Persönlich  
Geschützt ist jeder – also jeder Mensch.
- b) Sachlich  
Zur körperlichen Unversehrtheit gehören die Gesundheit, das körperliche Wohlbefinden und die körperliche Unversehrtheit. Bei einer Impfung und deren Folgen sind diese Belange betroffen.

#### 2. Eingriff in den Schutzbereich durch den Impfwang

Ein Eingriff ist jedes staatliche Handeln, durch das ein Ver-

halten, das in den Schutzbereich eines Grundrechts fällt, erschwert oder unmöglich gemacht wird. Das ist hier allein aufgrund der durch die Injektion erfolgenden Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit der Fall. Das Gesetz ist darüber hinaus auch eine staatliche Handlung.

#### 3. Verfassungswidrigkeit des Eingriffs?

##### a) Schranke

Beschränkbarkeit des Grundrechts durch einfachen Gesetzesvorbehalt – gem. Art. 2 Abs. 2 Satz 3 GG darf in dieses Grundrecht „auf Grund eines Gesetzes“ eingegriffen werden. Es steht also unter (einfachem) Gesetzesvorbehalt.

Ein solches Gesetz liegt in Form des Impfgesetzes vor.

##### b) Schranken – Schranke:

Verhältnismäßigkeit?

Die Verhältnismäßigkeit der Beschränkung des Grundrechts der körperlichen Unversehrtheit durch das Impfgesetz setzt dessen Verhältnismäßigkeit voraus.

(1) Verhältnismäßigkeit einer **allgemeinen** Impfpflicht:

Hier geht es um eine Abwägung des Interesses des Einzelnen an seinem Grundrechtsschutz gegenüber dem Interesse der Allgemeinheit an einem Schutz vor einer Virusepidemie. Eine allgemeine Impfung ist eine geeignete Maßnahme, um die Epidemie zu bekämpfen. Sie ist erforderlich, eine weniger belastende Maßnahme steht nicht zur Verfügung.

Bei der Angemessenheit (Mittel-Zweck-Relation) ist abzuwägen, ob die staatliche Maßnahme mit dem Zweck des Gesundheitsschutzes der Allgemeinheit angesichts der Schwere der vom Einzelnen hinzunehmenden Beeinträchtigung (Impfung und drohende Erkältung) unangemessen/unverhältnismäßig erscheint. Bei einem geringen Erkrankungsrisiko durch die Impfung von nur 0,1 pro Tausend wiegt der Gesundheitsschutz der Allgemeinheit höher. Auch das Risikoargument greift hier nicht, weil die Allgemeinheit über die Sozialversicherung die Kosten für Heilbehandlung und Pflege tragen muss. Die Allgemeinheit selbst hat einen Anspruch auf Gewährleistung des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit durch staatliche Impfmaßnahmen, weil sie dadurch vor den Gefahren geschützt wird.

Die Auffassung des A, eine allgemeine Impfpflicht sei verfassungswidrig, ist somit nicht richtig.

(2) Verhältnismäßigkeit einer **ausnahmslosen** Impfpflicht:

Hier ist bei der Angemessenheit zu bedenken, dass das Erkrankungsrisiko für Angehörige der Risikogruppe erheblich höher liegt. Zwar besteht ein Interesse daran, die Übertragung der Viren möglichst umfassend einzudämmen, angesichts des erheblichen Gesundheitsrisikos muss aber auf eine ausnahmslose Durchführung der Impfung verzichtet werden.

Die eindeutige Unangemessenheit der gesetzlichen Maßnahme im Verhältnis zu der tatsächlichen Situation, deren sie Herr werden soll, führt hier zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit.

A hat recht mit seiner Auffassung, dass das Fehlen einer Ausnahmeregelung verfassungswidrig ist, weil er hierdurch in seinem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verletzt ist.

(Mit guter Begründung auch anders vertretbar)