

11.09.12**Empfehlungen
der Ausschüsse**

R

zu **Punkt ...** der 900. Sitzung des Bundesrates am 21. September 2012

Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht

A.

1. Der **Rechtsausschuss** empfiehlt dem Bundesrat,
zu dem beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung, ob die Verordnung über Ausnahmen von straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften für Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge (LKWÜberlStVAusnV) vom 19. Dezember 2011 mit dem Grundgesetz vereinbar ist

Antragsteller: 214 Mitglieder des Deutschen Bundestages

- 2 BvF 1/12 -,

gemäß Artikel 93 Absatz 1 Nummer 2 des Grundgesetzes in Verbindung mit § 13 Nummer 6, § 76 Absatz 1 Nummer 1 und § 77 Nummer 1 BVerfGG wie folgt Stellung zu nehmen:

Zur Zulässigkeit des Normenkontrollantrags

Nach Auffassung des Bundesrates bestehen hinsichtlich der Zulässigkeit des Normenkontrollantrages von mehr als einem Viertel der Abgeordneten des Deutschen Bundestages keine Bedenken.

Zur Begründetheit des Normenkontrollantrags

Der Normenkontrollantrag ist nach Ansicht des Bundesrates auch begründet.

Es erscheint bereits zweifelhaft, ob sich die oben genannte Rechtsverordnung im Rahmen der durch den Bundesgesetzgeber mit § 6 Absatz 1 StVG erteilten Verordnungsermächtigung hält. Denn mit der Rechtsverordnung wird versuchsweise ein neues Verkehrskonzept zugelassen, dessen Einführung in der öffentlichen Diskussion sehr umstritten ist und dessen Umsetzung zu nicht unerheblichen Gefährdungen von Verkehrsteilnehmern führen kann. Unter Zugrundelegung der Anforderungen des Artikels 80 Absatz 1 des Grundgesetzes dürfte die Verordnungsermächtigung in § 6 Absatz 1 StVG kaum eine geeignete Grundlage für den Erlass einer solchen Regelung sein. Vielmehr dürften allein der Deutsche Bundestag und der Bundesrat berufen sein, hierüber in einem förmlichen Gesetzgebungsverfahren zu entscheiden.

Selbst wenn aber anzunehmen sein sollte, dass § 6 Absatz 1 StVG für den Erlass der Rechtsverordnung eine taugliche Grundlage bildet, ist die Rechtsverordnung auf Grund formeller Fehler im Verfahren ihres Erlasses mit dem Grundgesetz unvereinbar und damit nichtig. Denn das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat zu Unrecht davon abgesehen, die Zustimmung des Bundesrates zu der Rechtsverordnung einzuholen. Die Rechtsverordnung hätte aber gemäß Artikel 80 Absatz 2 des Grundgesetzes der Zustimmung des Bundesrates bedurft. Denn sie beruht auf einem Bundesgesetz, das von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt wird. Auf die Ausnahmevorschrift des § 6 Absatz 3 StVG, mit der der Bundesgesetzgeber eine anderweitige Regelung im Sinne des Artikels 80 Absatz 2 des Grundgesetzes getroffen hat, konnte sich das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung nicht stützen. Denn seine Rechtsverordnung fällt nicht in den Anwendungsbereich dieser Ausnahmevorschrift.

Es liegt auf der Hand, dass beim Erlass der Rechtsverordnung vom 19. Dezember 2011 von den Anwendungsfällen des § 6 Absatz 3 StVG allenfalls die Befugnis des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung in Betracht gezogen werden konnte, "allgemeine Ausnahmen" von den auf dem Straßenverkehrsgesetz beruhenden Rechtsvorschriften durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates zuzulassen (§ 6 Absatz 3, 2. Alternative StVG). Auch diese Regelung rechtfertigte es im Ergebnis aber nicht, beim Erlass der Rechtsverordnung von der Beteiligung des Bundesrates abzu-
sehen.

Bei der Auslegung von § 6 Absatz 3, 2. Alternative StVG ist auf den Grundsatz der Methodenlehre abzustellen, dass Ausnahmeregelungen restriktiv auszulegen sind. Dieser Grundsatz kommt hier in zweifacher Hinsicht zum Tragen: Zum einen geht es - auf der Tatbestandsseite - um Ausnahmen von materiellen Vorschriften des Straßenverkehrsrechts. Zum anderen handelt es sich - auf der Rechtsfolgenseite - um eine Ausnahme von der Entscheidung des Verfassungsgebers, dass Rechtsverordnungen auf Grund von Gesetzen, die von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt werden, der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Diese in zweifacher Hinsicht vorgesehene Abweichung vom normativen Regelfall begründet in besonderer Weise die Notwendigkeit, den Begriff der "allgemeinen Ausnahmen" in § 6 Absatz 3, 2. Alternative StVG eng auszulegen. Der systematische Zusammenhang mit § 6 Absatz 1 und Absatz 3, 1. Alternative StVG legt es nahe, dass nicht jegliche Verordnungsregelung, mit der abstrakt-generell von Verordnungen des Straßenverkehrsrechts abgewichen wird, vom Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates ausgenommen werden sollte. Denn es ist nicht davon auszugehen, dass dem Ordnungsgeber mit § 6 Absatz 3, 2. Alternative StVG ein "Freischein" erteilt worden ist, wesentliche Rechtsetzungsentscheidungen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, im Gewande "allgemeiner Ausnahmen" wieder umzukehren. Vielmehr werden von der Ausnahmeklausel des § 6 Absatz 3, 2. Alternative StVG - wie auch in den Fällen des § 6 Absatz 3, 1. Alternative StVG - nur solche Verordnungsregelungen gedeckt, deren Bedeutung im Verhältnis zu den Bestimmungen, von denen abgewichen werden soll, so gering ist, dass es unangemessen und unpraktisch wäre, hierfür eine weitere Befassung des Bundesrates vorzusehen. Dabei kommt es maßgebend darauf an, ob Belange der Länder so intensiv betroffen sind, dass der Ausnahmeregelung im Verhältnis zu der Regelung, von der abgewichen wird, eigenständiges Gewicht zukommt.

In rechtssystematischer Hinsicht lässt sich als Argument für diese Einschätzung die Existenz der Verordnungsermächtigung in § 6e StVG anführen. Der Bundesgesetzgeber hat mit dieser Verordnungsermächtigung deutlich gemacht, dass er die in § 6 Absatz 1 StVG enthaltene Verordnungsermächtigungen nicht für ausreichend hält, um für eine Maßnahme von so erheblicher praktischer Bedeutung wie den Start des Modellversuchs "Begleitetes Fahren" eine tragfähige gesetzliche Grundlage zu bilden. Umso weniger hätte dann aber § 6 Absatz 3, 2. Alternative StVG genutzt werden können, um die Herabsetzung des allgemein vorgeschriebenen Mindestalters für das Führen von Kraftfahrzeugen als "allgemeine Ausnahme" zu § 10 FeV ohne Zustimmung des Bundesrates herbeizuführen.

Auch in Bezug auf die Rechtsverordnung, die nun den Gegenstand des Normenkontrollverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht bildet, konnte § 6 Absatz 3, 2. Alternative StVG nicht als Rechtfertigung dafür herangezogen werden, beim Erlass der Rechtsverordnung von der Einholung der Zustimmung des Bundesrates abzusehen. Diese Rechtsverordnung enthält keine "allgemeinen Ausnahmen" von den Bestimmungen Straßenverkehrsrechts im Sinne des § 6 Absatz 3, 2. Alternative StVG. Mit ihr sind keine punktuellen Ausnahmen zu einzelnen Regelungen der Straßenverkehrs-Ordnung, zur Fahrzeug-Zulassungsverordnung etc. geschaffen worden, die in ihrer Bedeutung so untergeordnet sind, dass der Aufwand einer erneuten Befassung des Bundesrates außer Verhältnis zum föderalen Nutzen gestanden hätte, der sich aus einer Beteiligung des Bundesrates ergibt. Vielmehr fußt der mit der Rechtsverordnung zugelassene Feldversuch insgesamt auf einem breit angelegten, umfangreichen und originären Sonderregelungssystem, das sich in seiner Gesamtkonzeption nicht einfach von den bestehenden Vorschriften des Straßenverkehrsrechts ableiten lässt.

Berücksichtigt man darüber hinaus, dass dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung aus der vor dem Erlass der Rechtsverordnung durchgeführten Anhörung bekannt war, dass mehrere Länder erhebliche grundsätzliche Bedenken gegen das Regelungsvorhaben äußern, lag es nahe, dass eine Anwendung von § 6 Absatz 3, 2. Alternative StVG nicht erfolgen kann.

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Im Koalitionsvertrag (Bund) von CDU, CSU und FDP aus dem Jahr 2009 wurde vereinbart, neue Nutzfahrzeugkonzepte durch die "maßvolle Erhöhung der Lkw-Fahrzeuggrößen und -gewichte" zu ermöglichen und deren Chancen und Risiken in einem bundesweiten Feldversuch zu evaluieren. Die Möglichkeit hierzu ergibt sich aus Artikel 4 Absatz 5 der Richtlinie 96/53/EG des Rates vom 25. Juli 1996 zur Festlegung der höchstzulässigen Abmessungen für bestimmte Straßenfahrzeuge im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr in der Gemeinschaft sowie zur Festlegung der höchstzulässigen Gewichte im grenzüberschreitenden Verkehr (ABl. L 235 vom 17.9.1996, S. 59 - 75). Zur Umsetzung der Koalitionsvereinbarung hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung - nach Anhörung der zuständigen obersten Landesbehörden - am 21. Dezember 2011 die Verordnung über Ausnahmen von straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften für Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge - LKWÜberlStVAusnV - im Bundesanzeiger verkündet (eBAnz 2011, AT 144 V2, BGBl. 2011 I S. 3147), ohne zuvor die Zustimmung des Bundesrates eingeholt zu haben. Aus der Eingangsformel der Rechtsverordnung ergibt sich, dass sich das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung beim Erlass der Rechtsverordnung auf § 6 Absatz 1

Nummer 1 Buchstabe c, Nummer 2 Buchstabe a, c k und x, Nummer 3 einleitender Satzteil und Nummer 5a StVG gestützt hat. Das Absehen von einer Beteiligung des Bundesrates versucht das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung mit einem Hinweis auf die Ausnahmvorschrift des § 6 Absatz 3 StVG zu rechtfertigen. Die Rechtsverordnung ist am 1. Januar 2012 in Kraft getreten.

Der Feldversuch, dem im Anhörungsverfahren nur ein Teil der Länder zugestimmt hat, ist Bestandteil des Aktionsplans "Güterverkehr und Logistik" des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Angesichts des prognostizierten Verkehrswachstums im Bereich des Güterverkehrs um 25 Prozent bis 2025 im Vergleich zum Jahr 2004 sei nach der Begründung der Verordnung eine "effiziente Gestaltung aller Verkehrsträger von größter Bedeutung". Am Feldversuch sollen Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge teilnehmen, um valide Aussagen über Umweltauswirkungen, Effizienzsteigerungen im Transport, Verkehrssicherheit und infrastrukturelle Auswirkungen zu erhalten. Da Fahrzeuge mit höheren Gesamtmassen wegen der höheren kinetischen Energie ein höheres Gefahrenpotential aufweisen, sollen ausschließlich längere, nicht aber schwerere Fahrzeuge den Feldversuch bestreiten. Der Feldversuch ist räumlich beschränkt. Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge dürfen nur auf dem in § 2 LKWÜberlStVAusnV (nebst Anlage) festgelegten Streckennetz verkehren.

Die Durchführung des Feldversuchs ist bereits seit geraumer Zeit Gegenstand einer verkehrspolitischen Kontroverse. Die Gegner der Maßnahme verweisen auf das Interesse, den Güterverkehr von der Straße auf die Schiene zu verlagern. Auch hinsichtlich der Verkehrssicherheit werden Bedenken erhoben. Die Verkehrsministerkonferenz hat im Oktober 2011 verfassungsrechtliche Bedenken geäußert, den Feldversuch durch eine Ausnahmeregelung nach § 6 Absatz 3 StVG ohne Befassung des Bundesrates zu regeln. Diese Bedenken sind begründet. Hinzu kommen weitere verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Rechtsverordnung, die u.a. die Frage betreffen, ob die vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung herangezogene Verordnungsermächtigung als gesetzgeberische Entscheidung über die Zulassung des Feldversuchs ausreicht.

Im März 2012 haben 214 Abgeordnete des Deutschen Bundestages durch ihren Bevollmächtigten beim Bundesverfassungsgericht einen auf die Verordnung über Ausnahmen von straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften für Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge bezogenen Normenkontrollantrag nach Artikel 93 Absatz 1 Nummer 2 des Grundgesetzes in Verbindung mit § 13 Nummer 6 und § 76 BVerfGG einreichen lassen (2 BvF 1/12). Darin wird geltend gemacht, dass die Rechtsverordnung sowohl in formell- als auch in materiell-rechtlicher Hinsicht gegen das Grundgesetz verstößt. In formell-rechtlicher Hinsicht beanstanden die Antragsteller vor allem, dass der Verordnungsgeber die Grenzen der ihm mit § 6 Absatz 1 StVG erteilten Verordnungsermächtigung überschritten und außerdem das durch Artikel 80 Absatz 2 des Grundgesetzes begründete Erfordernis missachtet habe, die Zustimmung des Bundesrates zum Erlass der Verordnung einzuholen. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Bundesrat nun nach § 77 Nummer 1 BVerfGG Gelegenheit zur Äußerung gegeben.

Belange des Bundesrates werden durch das Normenkontrollverfahren vor allem dadurch berührt, dass die Frage nach dem Erfordernis der - nicht erfolgten - Beteiligung des Bundesrates im Normsetzungsverfahren aufgeworfen ist. Dabei geht es zum einen darum, ob die den Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Prüfung bildenden Regelungen überhaupt durch Rechtsverordnung getroffen werden konnten oder ob es hierzu eines förmlichen Gesetzes bedarf, an dessen Erlass der Bundesrat zwingend zu beteiligen ist. Zum anderen geht es um die Frage, ob - unterstellt, dass eine Regelung durch Rechtsverordnung überhaupt in Betracht kommt - der Verordnungsgeber befugt war, die Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates zu erlassen. Beide Fragen dürften zu verneinen sein. Daher empfiehlt es sich, dass der Bundesrat gegenüber dem Bundesverfassungsgericht zu dem Normenkontrollverfahren Stellung nimmt und geltend macht, dass mit dem Erlass der Rechtsverordnung seine verfassungsrechtlichen Beteiligungsrechte im Normsetzungsverfahren missachtet worden sind.

B.

2. Der **Rechtsausschuss** empfiehlt dem Bundesrat weiterhin,

zu den folgenden beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfahren von einer Äußerung und einem Beitritt abzusehen, da bei diesen keine Umstände ersichtlich sind, die eine Stellungnahme des Bundesrates geboten erscheinen lassen:

a) Organstreitverfahren über die Anträge festzustellen,

- dass die Antragsgegner dadurch gegen das Gebot der Neutralität des Staates im Wahlkampf und den Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien bei Wahlen (Artikel 21 Absatz 1 GG) verstoßen haben, dass sie in den Monaten April und Mai 2012 im gesamten Bundesgebiet - insbesondere in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen unmittelbar vor den dortigen Landtagswahlen am 6. Mai 2012 bzw. am 13. Mai 2012 - einen Werbebrief zu Gunsten der Partei FDP verschickt haben,

- dass die Antragsgegnerin zu 1. dadurch gegen das Gebot der Neutralität des Staates im Wahlkampf und den Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien bei Wahlen (Artikel 21 Absatz 1 GG) verstoßen hat, dass sie in den Monaten April und Mai 2012 im gesamten Bundesgebiet - insbesondere in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen unmittelbar vor den dortigen Landtagswahlen am 6. Mai 2012 bzw. am 13. Mai 2012 - in den Kinos einen Werbespot zu Gunsten der Partei FDP mit dem Titel "Freiheit bewegt" gezeigt hat.

Antragstellerin: Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD)

- Antragsgegner:
1. FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag
 2. Herr R. B., MdB

- 2 BvE 3/12 -

b) Verfassungsbeschwerden der

1. E. GmbH

gegen Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a, b und c und Nummer 3 des Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes vom 31. Juli 2011 (BGBl. I S. 1704)

wegen

Unvereinbarkeit mit Artikel 12 Absatz 1, Artikel 14 Absatz 1 und Artikel 3 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 19 Absatz 1 Satz 1 GG

- 1 BvR 2821/11 -

2. R. AG

gegen Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a, b und c und Nummer 3 des Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes vom 31. Juli 2011 (BGBl. I S. 1704)

wegen

Unvereinbarkeit mit Artikel 2 Absatz 1, Artikel 12 Absatz 1, Artikel 14 Absatz 1 und 3 sowie Artikel 3 Absatz 1 jeweils in Verbindung mit Artikel 19 Absatz 1 Satz 1 GG

- 1 BvR 321/12 -

c) Verfassungsbeschwerden
der M. Sch. GmbH i.Gr.

1. unmittelbar gegen

- das Urteil des Bundesgerichtshofs vom 10. Oktober 2011 - AnwZ (Brfg) 1/10 -,
- das Endurteil des Bayerischen Anwaltsgerichtshofs vom 25. Februar 2010 - BayAGH I - 25/2009 -,
- den Bescheid der Rechtsanwaltskammer München vom 14. September 2009 - Zul. 50151 -,

mittelbar gegen

§ 59e Absatz 2 Satz 1, § 59f Absatz 1 der Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO)

wegen

Unvereinbarkeit mit Artikel 12 Absatz 1 und Artikel 3 Absatz 1 GG

- 1 BvR 2998/11 -

2. unmittelbar gegen

- den Beschluss des Bundesgerichtshofs vom 14. Dezember 2011 - PatAnwZ 1/10 -,
- den Beschluss des Oberlandesgerichts München vom 22. Februar 2010 - PatA - Z - 2/09 -,
- das Gutachten der Patentanwaltskammer München vom 20. Juli 2009 - IV/06/09 -,

mittelbar gegen

§ 52e Absatz 2 Satz 1, Absatz 3, § 52f Absatz 1 der Patentanwaltsordnung (PAO)

wegen

Unvereinbarkeit mit Artikel 12 Absatz 1, Artikel 3 Absatz 1 sowie Artikel 103 Absatz 1 GG

- 1 BvR 236/12 -

- d) Verfassungsbeschwerde
der H. GmbH & Co. KG
gegen § 12 Absatz 3 des Thüringischen Ladenöffnungsgesetzes vom
24. November 2006 (GVBl. S. 541) in der Fassung des Ersten Gesetzes zur
Änderung des Thüringer Ladenöffnungsgesetzes vom 21. Dezember 2011
(GVBl. S. 540)
wegen
Unvereinbarkeit mit Artikel 12 Absatz 1 Satz 2, Artikel 9 Absatz 3 und Ar-
tikel 3 Absatz 1 GG

- 1 BvR 931/12 -