

Professor Dr. Martin Kment, Stud. iur. Katharina Bader und Stud. iur. Lisa Döring, Augsburg*

„Schützt die Legehennen!“

THEMATIK	Abstrakte Normenkontrolle; Gesetzgebungsverfahren; Bestimmtheitsgebot; Rückwirkungsverbot; Delegationsverbot
SCHWIERIGKEITSGRAD	Mittel (Semesterabschlussklausur im Grundkurs Öffentliches Recht I)
BEARBEITUNGSZEIT	2 Stunden
HILFSMITTEL	Textausgabe Staats- und Verwaltungsrecht Bundesrepublik Deutschland

■ SACHVERHALT

Angesichts der dramatischen Zustände in der Legehennenhaltung plant die Bundesregierung ein Gesetz zur Förderung einer artgerechten Haltung. Betriebe, in denen Legehennen nicht angemessen gehalten werden, sollen mit einem Bußgeld belegt werden. Die von der neuen Regelung ausgehende abschreckende Wirkung soll sicherstellen, dass die Legehennen den Anforderungen des Tierschutzes entsprechend untergebracht werden. Der zuständige Bundeslandwirtschaftsminister arbeitet hierzu am 1.10.2013 einen Gesetzesentwurf für ein Legehennengesetz (LegHG) aus.

§ 1 des Gesetzes hat folgende Fassung:

- (1) ¹Legehennen sind angemessen zu halten. ²Mit Geldbuße kann belegt werden, wer der Verpflichtung aus Satz 1 nicht nachkommt.
- (2) Die Höhe des Bußgeldes wird durch Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung der Landesregierung festgesetzt.
- (3) Absatz 1 Satz 2 gilt für Zuwiderhandlungen ab dem 1.1.2013.

* Der Autor *Kment* ist Direktor des Instituts für Umweltrecht an der Universität Augsburg und Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht, Umweltrecht und Planungsrecht. Die Autorinnen *Bader* und *Döring* sind studentische Hilfskräfte an diesem Lehrstuhl. Der Fall wurde im WS 2013/14 als Abschlussklausur in der Vorlesung Staatsorganisationsrecht gestellt.

Um das Gesetzgebungsverfahren zu beschleunigen, bringen die Regierungsfractionen, und nicht die Bundesregierung selbst, den Vorschlag in den Bundestag ein. Der Entwurf wird in der dritten Lesung im Bundestag angenommen. Von den 175 anwesenden Parlamentariern stimmen 123 für das Gesetz, 52 stimmen dagegen.

Im Bundesrat ist man jedoch nicht in allen Punkten mit dem Gesetzesentwurf zufrieden. Der Bundesrat wendet sich deshalb am selben Tag an den Vermittlungsausschuss. Der Ausschuss legt allerdings keinen Änderungsvorschlag vor. Drei Wochen nach Mitteilung des Abschlusses des Vermittlungsverfahrens legt der Bundesrat deshalb Einspruch gegen das LegHG ein.

Der Bundespräsident fertigt das Gesetz nach Gegenzeichnung schließlich ordnungsgemäß am 1.2.2014 aus. Daraufhin wird es im Bundesgesetzblatt verkündet und soll zum 1.6.2014 in Kraft treten.

Die aus 162 Abgeordneten bestehende X-Fraktion steht dem Gesetzesentwurf ebenfalls skeptisch gegenüber und erwägt deshalb das Bundesverfassungsgericht anzurufen. Sie bezweifelt, dass das Gesetz mit der Verfassung in Einklang steht. Es leide bereits an wesentlichen formellen Fehlern. Sie ist der Ansicht, dass ein von der Regierung ausgefertigter Gesetzesentwurf nicht über die Regierungsfractionen eingebracht werden dürfe, da dadurch die Beteiligung des Bundesrates unzulässig umgangen werde. Zudem sei der Bundestag überhaupt nicht beschlussfähig gewesen. Des Weiteren wird gerügt, dass der Bundestag dem Einspruch des Bundesrates keine Beachtung geschenkt habe. Damit sei schon das Gesetzgebungsverfahren nicht ordnungsgemäß abgelaufen.

Auch inhaltlich lägen beachtliche Mängel vor. Einerseits seien die Voraussetzungen für die Verhängung eines Bußgeldes nicht eindeutig formuliert. Der durchschnittliche Betrachter könne aus dem Begriff „angemessen“ nicht auf das geforderte Verhalten schließen. Andererseits sei es nicht zulässig, bereits vergangene Tatbestände miteinzubeziehen. Außerdem sei es verboten, dass Rechtsverordnungen gemäß Art. 80 I 1 GG von Bundes- und Landesminister zusammen erlassen werden.

Die Bundesregierung bezieht zu den Anschuldigungen der X-Fraktion wie folgt Stellung:

Die X-Fraktion sei schon nicht berechtigt, die Norm überprüfen zu lassen. Zudem sei der Einspruch des Bundesrates deshalb nicht berücksichtigt worden, weil dieser zu spät erfolgte. In Bezug auf den Inhalt stellt die Bundesregierung fest, dass der jeweils zuständigen Behörde bei der Beurteilung einer „angemessenen Haltung“ ein Spielraum zugestanden werden müsse. Folglich sei das Gesetz auch materiell nicht zu beanstanden.

Bearbeitervermerk: Prüfen Sie in einem umfassenden Rechtsgutachten, ob ein von der X-Fraktion erhobener Rechtsbehelf vor dem Bundesverfassungsgericht Aussicht auf Erfolg hat. Gehen Sie dabei – notfalls hilfsgutachterlich – auf alle im Sachverhalt angesprochenen Probleme ein. Eine Verletzung von Grundrechten ist nicht zu prüfen!

Hinweis: Die Bestimmtheit des Begriffs „Höhe des Bußgeldes“ ist nicht zu problematisieren.