

Zwischenprüfungsklausur: Nur ein simpler Aufkleber?

Wiss. Mitarbeiter Frederic Stelter, Köln*

Sachverhalt

Teil I

Nach einem Zuwachs der konventionellen Nutztierhaltung in Deutschland und den damit nachweisbar verbundenen negativen Auswirkungen auf die gehaltenen Tiere und die Umwelt (z.B. erhöhter Gülle- und somit Nitrateintrag in den Boden und das Grundwasser), zögert die fraktionslose Bundestagsabgeordnete A nicht mehr länger. Sie bringt eine Gesetzesinitiative in den Bundestag ein, wonach inländische gewerbliche Tierhalter – also solche, die ihre Tiere aufziehen, schlachten (lassen) und das Fleisch weiterverkaufen – verpflichtet werden, die Form ihrer Tierhaltung innerhalb eines fünfstufigen Bewertungssystems (Stall, Stall und Platz, Stall und Auslauf, Frischluftstall, Bio) einordnen zu lassen und dies auf ihren Produkten durch einen Aufkleber kenntlich zu machen. Das fünfstufige Bewertungssystem wird anhand von Kriterien wie Auslauffläche pro Tier, verfügbarem Futter, dem verfügbaren Beschäftigungsmaterial bestimmt. Diese Kriterien werden durch eine zuständige Behörde, die dann die Einordnung in das fünfstufige Bewertungssystem vornimmt, in den jeweiligen Behörden analysiert. Mit dem Gesetz will die Abgeordnete A außerdem bundeseinheitliche Standards schaffen und der Studienlage der Marktforschung entsprechen, die besagt, dass Verbraucher ihre Kaufentscheidungen maßgeblich an solchen Kennzeichnungen ausrichten und bei gekennzeichneten Produkten vermehrt zu als höherwertig bzw. nachhaltiger bewerteten Kategorien greifen.

Das Gesetzesvorhaben zu diesem „Tierhaltungskennzeichnungsgesetz“ (T-Gesetz) soll, um die dringlichen Belange des Tier- und Umweltschutzes effektiv zu stärken, rasch vorangetrieben werden. Erfreut stellt A fest, dass ihr Anliegen und ihre Vorstellung des Gesetzes einen Nerv im Parlament getroffen zu haben scheint und dort das Bewusstsein geweckt hat, dass gesetzgeberische Eile geboten ist. In der ersten Lesung des Gesetzes beschließt der Bundestag auf Antrag einer Fraktion mit 501 Stimmen der 601 anwesenden Mitglieder, dass es einer Überweisung des Entwurfes in die Fachausschüsse nicht bedarf und direkt im Anschluss an die erste in die zweite Lesung übergetreten werden kann. An diese schließt sich nahtlos die dritte Lesung des nicht veränderten Entwurfes an. Nach diesem zwar zeitlich eng getakteten, aber ausführlichen und fraktionsübergreifendem Meinungsaustausch, in dem sich der Konsens über die Wichtigkeit der Angelegenheit verdichtete, stimmen letztlich 308 der 610 anwesenden Mitglieder für das Gesetz (Zahl der Mitglieder des Bundestages: 733). Der Bundesrat hat gegen das Gesetz keine Einsprüche. Der Gesetzesbeschluss wird durch den Bundeskanzler sowie den zuständigen Bundeslandwirtschaftsminister unterzeichnet.

Allerdings regt sich unter den Tierhaltern Widerstand gegen das Gesetz. Diejenigen, die an einer konventionellen Tierhaltung festhalten, die nach dem neuen System als Haltung der Stufen „Stall“, „Stall und Platz“ und „Stall und Auslauf“ zu kategorisieren ist, sehen ihre wirtschaftliche Zukunft in

* Der Verf. ist Wiss. Mitarbeiter am Institut für Staatsrecht an der Universität zu Köln unter Leitung von Herrn Professor *Stephan Rixen*. Die Klausur wurde im Wintersemester 2023/2024 in leicht abgewandelter Form als Zwischenprüfung im Öffentlichen Recht unter der neuen Prüfungsordnung gestellt. In Vorbereitung auf diese Klausur konnten die Studierenden Klausurbesprechungen und Crashkurse wahrnehmen, in denen die Prüfungsgebiete wiederholt und einige thematische Schwerpunkte der Zwischenprüfung gestreift wurden. Der Verf. dankt der Rechtsreferendarin Frau *Paula Peters* für die Durchsicht des Manuskripts.

Stelzer: Nur ein simpler Aufkleber?

Gefahr. Die Lebensmittelunternehmen seien aufgrund des veränderten Konsumverhaltens in nur noch geringerem Umfang bereit, Produkte aus konventioneller Tierhaltung abzunehmen und in den Verbrauchermarkt einzubringen. Dieser Trend würde sich laut den Analysen der Marktforschung weiter verstärken. Dadurch entstehen solchen Tierhaltern schon jetzt enorme wirtschaftliche Einbußen; die Lebensmittelunternehmen kündigen Verträge auf und stellen ihr Sortiment in Erwartung eines weiter veränderten Konsumverhaltens um.

Die Proteste verfangen auch beim Bundespräsidenten, der das Gesetz noch ausfertigen müsste. Er hält das T-Gesetz für bereits formell verfassungswidrig. Weder ist er sich sicher, auf welchen Kompetenztitel sich der Bund bei der Gesetzgebung beruft, noch glaubt er, dass eine fraktionslose Abgeordnete allein einen Gesetzesvorschlag machen kann. Außerdem sei das Gesetz in großer Eile durch den Bundestag „geboxt“ worden. Darüber hinaus hat er Zweifel an der materiellen Verfassungsmäßigkeit: Er erkennt in dem Gesetz einen „ganz klassischen“ Eingriff in die Berufsfreiheit der konventionell wirtschaftenden Tierhalter. Die entstehenden Einbußen durch die Kennzeichnungspflicht mache es vor allem kleinen Betrieben, die noch immer stark – was zutrifft – auf konventionelle Stallhaltung setzen, unmöglich, schnell zu reagieren und ihre Strukturen entsprechend dem geänderten Konsumverhalten umzustellen und sei daher unverhältnismäßig. Die mit dem Gesetz einhergehende Kennzeichnungspflicht führe dazu, dass den Tierhaltern nicht nur vorgeschrieben wird, wie sie ihren Beruf ausüben haben. Vielmehr wird es durch die damit einhergehenden negativen wirtschaftlichen Auswirkungen Tierhaltern der konventionellen Betriebsformen fast unmöglich gemacht, ihren Beruf weiter auszuüben. Das Gesetz führe dazu, dass aufgrund der veränderten Nachfrage der Lebensmittelwirtschaft nur noch diejenigen am Markt „zugelassen“ werden, die ihre Betriebe entsprechend umstrukturiert haben.

Die Fraktionen des Bundestages argumentieren hingegen, dass die Auswirkungen für Tierhalter überschaubar seien. Zwar sollen diese mit der Kennzeichnungspflicht durchaus mittelfristig auf den Pfad einer stärker nachhaltig orientierten Lebensmittelproduktion gebracht werden. Aber in dem Gesetz, das der Information und Entscheidungsfreiheit der Endverbraucher diene, könne man keinen Eingriff in die Berufsfreiheit erkennen. Diese werden nur am Rande berührt. Außerdem handele es sich – wenn überhaupt ein Grundrechtseingriff anzunehmen sei – um eine verhältnismäßige Regelung, wie Tierhalter ihren Beruf „auszuüben“ haben. Denn das Gesetz schreibt lediglich vor, dass diese die von ihnen betriebene Haltungsform auf den Produkten anzugeben haben; geregelt wird somit nur ein kleiner Teil der Berufsausübung. Überdies würde durch die Kennzeichnungspflicht die Haltung von Tieren in keiner der Stufen tatsächlich untersagt. Trotz des unbestreitbaren wirtschaftlichen Anpassungsdruckes bestünden zudem zahlreiche andere Möglichkeiten, auch künftig an der konventionellen Stallhaltung festzuhalten. So könne in ausländische Märkte ohne ein solches Regelungsregime expandiert werden. Außerdem bestehen – was zutrifft – zahlreiche Förderprogramme des Bundes, die Tierhalter in der Umstrukturierung ihrer Betriebe hin zu mehr Nachhaltigkeit finanziell unterstützen. Letztlich gehe es mit dem Gesetz darum, die vorhandenen Ansätze bei den Bürgern für einen nachhaltigeren Konsum zu stärken. Damit wiederum verfolge man den – auch schon im Grundgesetz angelegten – Tier- und Umweltschutz und somit gewichtige gemeinwohlorientierte Ziele.

Ohnehin stehe es dem Bundespräsidenten nicht zu, sich in diese Angelegenheit einzumischen. Er habe das Gesetz lediglich auszufertigen. Dies betrifft erst recht die von ihm hinterfragte materielle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes.

Der Bundespräsident hält an seiner Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit des Gesetzes jedoch fest und will dieses nicht ausfertigen.

Stelzer: Nur ein simpler Aufkleber?

Aufgabe

In einem Gutachten, das – ggf. hilfsgutachtlich – auf alle aufgeworfenen rechtlichen Probleme eingeht, ist die Frage zu beantworten, ob der Bundespräsident zur Ausfertigung des Gesetzes verpflichtet gewesen ist.

Bearbeitungsvermerk

Die Verwendung des Maskulinums im Sachverhalt dient ausschließlich der besseren Lesbarkeit, gemeint sind alle Geschlechter. Die Verwendung anderer inklusiv gemeinter Schreibweisen in der Klausurlösung ist selbstverständlich möglich.

Auf folgende Normen der Geschäftsordnung des Bundestages (GOBT) wird hingewiesen: §§ 75 Abs. 1 lit. a, 76 Abs. 1, 80 Abs. 1 und 2 GOBT und § 84 lit. a GOBT.

Die Verfassungsmäßigkeit der Geschäftsordnung des Bundestages ist zu unterstellen.

Teil II

§ 48 Abs. 4 VwVfG lautet: „Erhält die Behörde von Tatsachen Kenntnis, welche die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes rechtfertigen, so ist die Rücknahme nur innerhalb eines Jahres seit dem Zeitpunkt der Kenntnisaufnahme zulässig. Dies gilt nicht im Falle des Absatzes 2 Satz 3 Nr. 1.“ Diese Norm gilt außerdem entsprechend für den Widerruf von Verwaltungsakten, siehe § 49 Abs. 2 S. 2 VwVfG.

Beantworten Sie angesichts dieser Norm die folgenden Fragen:

1. Welche Ansichten werden zu der Frage vertreten, ab wann die Behörde „Kenntnis“ von solchen Tatsachen genommen hat, also die Jahresfrist zu laufen beginnt?
2. Welche Ansichten werden zu der Frage vertreten, was unter der „Behörde“ im Sinne der Norm zu verstehen ist?

Lösungsvorschlag

Teil I	1292
I. Kompetenz des Bundespräsidenten	1293
1. Prüfungskompetenz hinsichtlich der formellen Verfassungsmäßigkeit.....	1293
2. Prüfungskompetenz hinsichtlich der materiellen Verfassungsmäßigkeit	1293
3. Zwischenergebnis	1296
II. Verfassungsmäßigkeit des T-Gesetzes	1296
1. Formelle Verfassungsmäßigkeit des T-Gesetzes	1296
a) Gesetzgebungskompetenz	1296
aa) Kompetenztitel	1296
bb) Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG.....	1297
b) Gesetzgebungsverfahren	1298
aa) Gesetzesinitiative einer fraktionslosen Abgeordneten.....	1298

Stelzer: Nur ein simpler Aufkleber?

bb) Beschleunigtes Verfahren	1300
cc) Beschlussfassung durch den Bundestag.....	1301
c) Zwischenergebnis.....	1301
2. Materielle Verfassungsmäßigkeit des T-Gesetzes	1301
a) Schutzbereich	1301
aa) Persönlicher Schutzbereich.....	1302
bb) Sachlicher Schutzbereich	1302
b) Eingriff.....	1302
c) Rechtfertigung	1303
aa) Einschränkungbarkeit des Grundrechts (Schranken)	1303
bb) Grenzen der Einschränkungbarkeit (Schranken-Schranken)	1304
(1) Legitimer Zweck.....	1305
(2) Geeignetheit	1305
(3) Erforderlichkeit	1306
(4) Angemessenheit.....	1306
d) Zwischenergebnis.....	1307
3. Ergebnis.....	1308
Teil II	1308
1. Welche Ansichten werden zu der Frage vertreten, ab wann die Behörde „Kenntnis“ von solchen Tatsachen genommen hat, also die Jahresfrist zu laufen beginnt?	1308
2. Welche Ansichten werden zu der Frage vertreten, was unter der „Behörde“ im Sinne der Norm zu verstehen ist?	1308

Teil I

Fraglich ist, ob der Bundespräsident zur Ausfertigung des T-Gesetzes verpflichtet ist.¹ Eine solche Verpflichtung könnte sich aus Art. 82 Abs. 1 GG ergeben. Danach werden die nach dem Grundgesetz zustande gekommenen Gesetze durch den Bundespräsidenten ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet.

Diese Pflicht besteht allerdings nicht, wenn der Art. 82 Abs. 1 GG dem Bundespräsidenten ein Prüfungsrecht bezüglich der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes zusteht und er infolgedessen die Ausfertigung eines verfassungswidrigen Gesetzes verweigern muss.²

¹ Die Frage nach dem Prüfungsrecht des Bundespräsidenten ist immer wieder Gegenstand von staatsorganisationsrechtlichen Klausuren und kann als „Klassiker“ mit abgesenktem Schwierigkeitsniveau bezeichnet werden. Beleg dafür sind die Vielzahl vergleichbarer veröffentlichter (Übungs-)Klausuren, auf die in dieser Lösung immer wieder verwiesen werden wird und auf die auch die Prüflinge in der Vorbereitung Zugriff hatten. Das Grundgerüst – auch dieser Klausur – ist immer wieder sehr ähnlich, um so Standardprobleme abprüfen zu können.

² Zum „Charakter als Entweder-Oder-Entscheidung mit Entscheidungszwang“ siehe *Butzer*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz, Kommentar, 104. Lfg., Stand: April 2024, Art. 82 Rn. 235 f.

Stelter: Nur ein simpler Aufkleber?

I. Kompetenz des Bundespräsidenten

Zu prüfen ist also, ob der Bundespräsident die Kompetenz besitzt, die formelle sowie die materielle Verfassungsmäßigkeit eines ihm vorgelegten Gesetzes zu überprüfen.

1. Prüfungskompetenz hinsichtlich der formellen Verfassungsmäßigkeit

Bereits der Wortlaut des Art. 82 Abs. 1 GG legt nahe, dass dem Bundespräsidenten die Prüfung des formellen Verfassungsrechts zusteht („[...] die nach Vorschriften dieses Grundgesetzes zustande gekommenen Gesetze“). Fertigt der Bundespräsident das Gesetz aus, bekundet er einerseits, dass der veröffentlichte Gesetzestext mit dem vom Gesetzgeber beschlossenen Gesetz übereinstimmt und andererseits, dass das Gesetzgebungsverfahren ordnungsgemäß durchgeführt wurde. Er setzt den Schlusspunkt des Gesetzgebungsverfahrens und ist so in der Lage, einen „Blick zurückzuwerfen“ und als erster das gesamte Verfahren zu beurteilen.³ Der Bundespräsident hat daher nach der ganz überwiegenden Auffassung die Kompetenz, die formelle Verfassungsmäßigkeit der ihm vorliegenden Gesetze zu prüfen.⁴ Eingeschlossen von dieser Prüfungskompetenz ist die Überprüfung der Einhaltung von Kompetenzvorschriften.⁵

2. Prüfungskompetenz hinsichtlich der materiellen Verfassungsmäßigkeit

Umstrittener ist hingegen die Frage, ob sich die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten auch auf die materielle Verfassungsmäßigkeit eines ihm zur Ausfertigung vorgelegten Gesetzes erstreckt. Der Wortlaut von Art. 82 Abs. 1 GG lässt einen solchen Schluss jedenfalls nicht direkt zu. Es läge aber nahe, die Formulierung „nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes zustande gekommenen Gesetze“ in Art. 82 Abs. 1 GG weit auszulegen und darunter sowohl die formellen als auch die materiellen Bestimmungen zu fassen. Dagegen spricht indes die vom Text her ähnliche Formulierung in Art. 78 GG („Ein vom Bundestag beschlossenes Gesetz kommt zustande [...]“). Dieser Artikel bezieht sich jedoch auf die formellen Aspekte des Gesetzgebungsverfahrens, sodass die Vermutung näher liegt, dass der ähnlich formulierte Art. 82 Abs. 1 GG und somit auch das Prüfungsrecht des Bundespräsidenten lediglich auf diese Fragen der formellen Verfassungsmäßigkeit beschränkt ist.⁶

Dieser am Wortlaut festgemachte Befund lässt sich mit dem Auslegungsmittel der Gesetzes-systematik stützen. Art. 82 Abs. 1 GG schließt den VII. Teil des Grundgesetzes ab, der mit „Die Gesetzgebung des Bundes“ überschrieben ist. Ein in diesem Abschnitt verankertes Prüfungsrecht soll sich – so ließe sich vermuten – als Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens (siehe insbesondere Art. 70 ff.,

³ So und zur Rolle des Bundespräsidenten als Garant formell ordnungsgemäßer Gesetze siehe *Heimann/Kirchhof/Waldhoff*, Verfassungsrecht und Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2022, Fall 1 Rn. 61.

⁴ So die überwiegende Ansicht, siehe *Sodan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht, 10. Aufl. 2023, § 14 Rn. 9; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 18. Aufl. 2024, Art. 82 Rn. 3; *Mann*, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 82 Rn. 7; *Haratsch*, in: Sodan, Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl. 2024, Art. 82 Rn. 7 m.w.N.; *Kunig*, Jura 1994, 217 (220); *Voßkuhle/Schemmel*, JuS 2021, 118 (120). In der Staatspraxis wurde das formelle Prüfungsrecht durch die Bundespräsidenten *Carstens*, *Herzog* und *Rau* unter den Vorbehalt einer *evidenten* formellen Verfassungswidrigkeit gestellt, was die Frage aufwirft, ob die Unterscheidung zwischen Prüfungskompetenz in formeller und materieller Hinsicht überhaupt noch geboten ist, siehe dazu *Wißmann*, ZJS 2014, 627 (630 f.). Gegen diese Staatspraxis hält *Lutze*, NVwZ 2003, 323.

⁵ Wohl die h.L., siehe dazu m.w.N. *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 18. Aufl. 2024, Art. 82 Rn. 3.

⁶ Dazu *Degenhart*, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 40. Aufl. 2024, § 10 Rn. 809.

Stelter: Nur ein simpler Aufkleber?

76 ff. GG) auf die im VII. Teil geregelten Fragen der formellen Verfassungsmäßigkeit erstrecken und gleichzeitig beschränken.⁷

Auch eine Bezugnahme auf den Amtseid des Bundespräsidenten nach Art. 56 GG führt zu keinem anderen Ergebnis. Die darin enthaltene Pflicht, „das Grundgesetz zu wahren“, sagt nichts Konkretes über den Umfang der Prüfungskompetenzen und -pflichten im Lichte des Art. 82 Abs. 1 GG aus.⁸ Auch daraus lässt sich kein materielles Prüfungsrecht ableiten.

Immer wieder wird in Argumentation für eine materiell-rechtliche Prüfungskompetenz ein Vergleich zur zu Art. 82 Abs. 1 GG sehr ähnlich formulierten Weimarer Reichsverfassung und der Stellung des Reichspräsidenten ins Felde geführt (siehe nur Art. 70 WRV von 1919: „Der Reichspräsident hat die verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetze auszufertigen und binnen Monatsfrist im Reichs-Gesetzblatt zu verkünden.“). Denn diese textliche Ähnlichkeit im Gesetzestext würde rechtshistorisch informiert für ein erweitertes Prüfungsrecht sprechen: Dem Reichspräsidenten der Weimarer Republik wurde – auch vor dem Hintergrund eines noch monarchisch geprägten Denkens – unstreitig ein umfassendes auch materiell-rechtliches Prüfungsrecht eingeräumt. Die Weimarer Verfassung als sprachliches und inhaltliches Vorbild des Art. 82 Abs. 1 GG streite daher für ein materielles Prüfungsrecht. Diese rechtshistorischen Ausführungen führen jedoch ins Leere. Denn, ob die Entwicklung des Art. 82 Abs. 1 GG im Wissen um die fatalen Folgen der übermäßigen Machtzentrierung auf einen Reichspräsidenten als Gegenentwurf zur WRV entworfen wurde (dann nur formelles Prüfungsrecht) oder ob der Normtext sowohl als textliches wie auch inhaltliches Vorbild dienen sollte (was dann für das oben angenommene materielle Prüfungsrecht spräche), kann mit Blick auf die dahingehend undeutliche Entstehungsgeschichte der Norm nicht abschließend festgestellt werden.⁹ Einen argumentativen Anknüpfungspunkt in der Weimarer Reichsverfassung zu suchen, ist demnach ein aussichtsloses Unterfangen – anstatt das Verfassungsrecht vom Vergangenen aus zu denken, sollten die Befugnisse des Bundespräsidenten daher aus dem Grundgesetz und der jetzige Staatspraxis abgeleitet werden.¹⁰

Ein weiterer Ansatzpunkt, der für ein materielles Prüfungsrecht sprechen könnte, ist in der faktischen Arbeit des Bundespräsidenten zu erkennen. Bei der vertieften Auseinandersetzung mit den vorgelegten Gesetzen liegt nämlich die Vermutung nahe, dass Fragen der formellen Verfassungsmäßigkeit von materiell-rechtlichen Fragen oftmals kaum zu trennen sind, sodass sich schon aus diesem ganz praktischen Umstand heraus die Notwendigkeit zur Überprüfung des materiellen Rechts durch den Bundespräsidenten ergibt. Bspw. erfordert die Feststellung, ob dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zukommt eine Betrachtung der inhaltlichen Auswirkung des Gesetzes. Der Blick in das materielle Recht kann also nicht ausgeklammert werden.

Gegen dieses Beispiel führt jedoch *Butzer* unter Rückgriff auf weitere Literaturstimmen überzeugend an, dass die Beantwortung solcher materieller Vorfragen den Bundespräsidenten nicht dazu

⁷ Siehe in diese Richtung, dann aber umgehend mit weiteren Argumenten für ein extensives Verständnis *Butzer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 104. Lfg., Stand: April 2024, Art. 82 Rn. 190 ff.

⁸ Siehe *Degenhart*, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 40. Aufl. 2024, § 10 Rn. 810.

⁹ Dazu ausführlich und mit Bezugnahme auf die Entwicklung des Grundgesetzes *Butzer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 104. Lfg., Stand: August 2023, Art. 82 Rn. 199.

¹⁰ So *Degenhart*, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 40. Aufl. 2024, § 10 Rn. 810; *Butzer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 104. Lfg., Stand: April 2024, Art. 82 Rn. 199; *Feihle/Silke*, JuS 2018, 963 (966); siehe auch *Pieper*, in: BeckOK GG, Stand: 15.9.2024, Art. 82 Rn. 10.1, der die Bezugnahme auf die WRV ebenfalls für überholt hält. Nichtsdestotrotz stellte der *Verf.* bei der Bewertung der Klausuren fest, dass besonders viele Prüflinge das rechtshistorische Argument bemühten. Dabei wurde der Charakter des Grundgesetzes als Gegenentwurf zur WRV und *in concreto* Art. 82 Abs. 1 GG im Gefüge eines Grundgesetzes betont, dass die Macht des Bundespräsidenten im Vergleich zur verhängnisvollen Macht der Reichspräsidenten der Weimarer Republik bewusst reduziert sein soll.

Stelter: Nur ein simpler Aufkleber?

bewegt, auch die Verletzung von Staatsstrukturprinzipien und/oder Grundrechten umfänglich materiell prüfen zu müssen.¹¹ Eine – wenn auch mitunter diffizile – Auftrennung ist sehr wohl möglich.

Es ist vielmehr die Bindung des Bundespräsidenten an das Grundgesetz in all seinen Tätigkeiten gem. Art. 1 Abs. 3 GG und Art. 20 Abs. 3 GG, aus der sich eine Prüfungscompetenz auch bzgl. der materiellen Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes ableiten lässt. Als „Notar des Gesetzgebungsverfahrens“ ist es dem an die Grundrechte gebundenen Bundespräsidenten untersagt, ein materiell verfassungswidriges Gesetz auszufertigen.¹² Das setzt eine Prüfungscompetenz auch in materiell-rechtlicher Dimension denklogisch voraus. Daraus ergibt sich auch kein (Gewaltenteilungs-)Konflikt hinsichtlich der Kompetenz des BVerfG zur Überprüfung von Gesetzen und seinem Normverwendungsmonopol. Diese nachträgliche und auf Antrag zu erfolgende Kontrolle befreit das Verfassungsorgan Bundespräsident nämlich nicht davon, von vornherein verfassungsmäßig zu handeln.¹³

Hinweis: Den Prüflingen steht es frei, sich für oder gegen das materielle Prüfungsrecht des Bundespräsidenten zu entscheiden. Es kommt darauf an, dass eine Auswahl an Argumenten – weitaus mehr als die hier vorgetragenen sind denkbar¹⁴ – vorgetragen wird. Eine Ablehnung des materiellen Prüfungsrechtes hat im Angesicht der Aufgabenstellung, wonach die Anfertigung eines umfassenden Rechtsgutachtens gefordert ist, die Fortführung der Prüfung in einem Hilfgutachten zur Konsequenz.

Erkennt man diese materiell-rechtliche Prüfungscompetenz des Bundespräsidenten an, stellt sich allerdings die Frage, ob der Prüfungsmaßstab in Beachtung der gewichtigen Rolle des Bundestages im Gesetzgebungsverfahren und der Stellung des Bundespräsidenten als Staatsgewalt *sui generis* – also in Anerkennung des Gewaltenteilungsgrundsatzes – begrenzt zu sein hat. Das Parlament nämlich hat die materielle Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes, geprägt durch seine Einschätzungsprärogative, vorrangig zu beurteilen. Eine Ansicht streitet daher dafür, dass die materiell-rechtliche Prüfung durch den Bundespräsidenten vorsichtig und zurückhaltend zu erfolgen hätte und auf eine Evidenzkontrolle beschränkt sei.¹⁵ Demnach könnte der Bundespräsident nur bei einem materiellen Verfassungsverstoß tätig werden, der dem Gesetz ganz offensichtlich anhaftet – ihm also „wie auf die Stirn geschrieben“ ist.

Das Kriterium eines evidenten Verfassungsverstoßes ist jedoch schwammig und findet im Grundgesetz keinen Anknüpfungspunkt. Steht doch außerdem nicht von vornherein fest, ob und unter wel-

¹¹ So und zu diesem Streitstand ausführlich *Butzer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 104. Lfg., Stand: April 2024, Art. 82 Rn. 192; siehe auch *Linke*, DÖV 2009, 434 (440 f.).

¹² *Heimann/Kirchhof/Waldhoff*, Verfassungsrecht und Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2022, Fall 1 Rn. 62; *Pieper*, in: BeckOK GG, Stand: 15.9.2024, Art. 82 Rn. 8 f.; *Sodan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht, 10. Aufl. 2023, § 14 Rn. 10. Kritisch ggü. diesem Argument und mit dem Vorwurf der Zirkelschlüssigkeit empört sich *Meyer*, JZ 2011, 602 (605); ähnlich *Kunig*, Jura 1994, 217 (220). Entkräften lässt sich die Kritik von *Meyer* und *Kunig* aber dadurch, dass – sollte sich aus Art. 1 Abs. 3 GG und Art. 20 Abs. 3 GG keine Bindung des Bundespräsidenten ergeben – nur die Ausfertigung eines verfassungswidrigen Gesetzes verfassungsgemäß wäre und der Bundespräsident diesem Konflikt lediglich durch einen Rücktritt ausweichen könnte. So erklärt es *Butzer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 104. Lfg., Stand: April 2024, Art. 82 Rn. 195.

¹³ So auch BVerfGE 131, 47 (53) = NJW 2012, 1941 (1942 Rn. 20); *Degenhart*, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 40. Aufl. 2024, § 10 Rn. 811; ausführlich dazu auch *Kümper*, ZJS 2012, 94 f.

¹⁴ Eine umfassende Übersicht der Argumente mit Fundstellen bieten *Hebeler/Spitzlei*, 60 Probleme aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2024, 37. Problem, S. 195.

¹⁵ Für eine bloße Evidenzkontrolle streiten *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 18. Aufl. 2024, Art. 82 Rn. 3; *Domgörgen*, in: Hömig/Wolff, Grundgesetz, Kommentar, 14. Aufl. 2025, Art. 82 Rn. 3; *Degenhart*, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 40. Aufl. 2024, § 10 Rn. 813; *Kau*, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik im europäischen Staatenverbund, Bd. 2, 2. Aufl. 2022, § 43 Rn. 146; *Wißmann*, ZJS 2014, 627 (633); ohne nähere Begründung *Voßkuhle/Schemmel*, JuS 2021, 118 (120).

Stelter: Nur ein simpler Aufkleber?

chen Umständen ein Verstoß evident ist. Rechtsverstöße werden überhaupt und in ihrem Umfang erst zum Ende einer Prüfung ersichtlich, sodass nur aus einer ex-post-Perspektive die Frage beantwortet werden kann, ob ein Verstoß vorliegt und dieser evident ist.¹⁶ Dieses unklare Kriterium widerspricht außerdem – so stellt es *Schoch* fest – den Grundsätzen des Öffentlichen Rechts, nach denen eine durch das Gesetz erteilte Kompetenz dieser Art stets uneingeschränkt wahrzunehmen ist und ihre Ausübung nicht im Belieben des Amtsinhabers stehen soll.¹⁷ Es ist daher von einem umfassenden (formellen und materiellen) Prüfungsrecht auszugehen.¹⁸

Hinweis: Auch hier können sich die Prüflinge entweder für oder gegen eine Reduktion der Prüfungsdichte unter der Maßgabe des evidenten Verfassungsverstoßes entscheiden. Eine Beschränkung – von vielen Prüflingen in der Klausur angenommen – führt jedoch nicht zum Ende der Bearbeitung. Die Prüfung muss fortgesetzt werden. Zum Ende dieser Prüfung hat konsequenterweise die Feststellung zu erfolgen, ob – wenn angenommen – der Verfassungsverstoß evident gewesen ist.

3. Zwischenergebnis

Der Bundespräsident hat, abgeleitet aus Art. 82 Abs. 1 GG, die Kompetenz zur umfassenden Überprüfung der formellen und materiellen Verfassungsmäßigkeit des T-Gesetzes.

II. Verfassungsmäßigkeit des T-Gesetzes

1. Formelle Verfassungsmäßigkeit des T-Gesetzes¹⁹

Zuerst ist die formelle Verfassungsmäßigkeit des T-Gesetzes zu überprüfen. Diese ist anzunehmen, wenn der Bund für den Erlass des T-Gesetzes die Gesetzgebungskompetenz hatte und das Gesetz in einem ordnungsgemäßen Gesetzgebungsverfahren zustande gekommen ist.

a) Gesetzgebungskompetenz

aa) Kompetenztitel

Eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 71, 73 GG liegt nicht vor.

Allerdings könnte dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 72 Abs. 1,

¹⁶ Siehe *Schoch*, ZG 2008, 207 (223), der davon spricht, dass Evidenz keine apriorische Größe sei.

¹⁷ *Schoch*, ZG 2008, 207 (222); dazu mit weiteren Bsp., die diesen Befund untermauern *Butzer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 104. Lfg., Stand: April 2024, Art. 82 Rn. 230.

¹⁸ So auch *Butzer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 104. Lfg., Stand: April 2024, Art. 82 Rn. 230; *Pieper*, in: BeckOK GG, Stand: 15.9.2024, Art. 82 Rn. 14; *Haratsch*, in: Sodan, Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl. 2024, Art. 82 Rn. 8; i.E. auch *Sodan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht, 10. Aufl. 2023, § 14 Rn. 10; *Lutze*, NVwZ 2003, 323 (324); auch *Kümper*, ZJS 2012, 91 (95); *Hauk*, JA 2017, 93 (96).

¹⁹ Die hier verhandelten Fragen zur formellen Verfassungsmäßigkeit gehören in das Standardrepertoire staatsorganisationsrechtlich geprägter Prüfungen. Das belegen auch die zahlreichen Verweise auf ähnliche (Probe-) Klausuren in den folgenden Fußnoten; diese Klausuren inspirierten auch den *Verf.* für die Ausgestaltung dieser Prüfung. Damit kann der Sorge vor staatsrechtlich eingekleideten Sachverhalten in der neuen Zwischenprüfung entgegengetreten werden: Der Pool an möglichen Klausurthemen ist (auch durch die Prüfungsordnung, die u.a. das Prozessrecht ausspart) begrenzt; eine umfassende Vorbereitung ist gut möglich. Auf die Übungsklausuren der ZJS sowie den „Klausurenfinder“ der JuS und den „Klausuren-Campus“ der JA wird hingewiesen.

Stelter: Nur ein simpler Aufkleber?

74 GG zustehen. Nach Art. 72 Abs. 1 GG haben die Länder im Falle der konkurrierenden Gesetzgebung die Gesetzgebungskompetenz, solange und soweit der Bund nicht von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch macht. Fraglich ist also, ob die geregelte Materie – die Verpflichtung der gewerblich handelnden Tierhalter, ihre Produkte entsprechend den Tierhaltungsstufen einzuordnen und diese Einstufung durch ein Label den Verbrauchern gegenüber erkennbar zu machen, – in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 GG fällt. Als Kompetenztitel kommt aus dem Katalog Art. 74 Nr. 20 GG (Recht der Lebensmittel einschließlich der ihrer Gewinnung dienenden Tiere, Tiererschutz) in Betracht.²⁰

Der Begriff „Lebensmittel“ (sowie die mit erfassten Tiere, aus denen Lebensmittel gewonnen werden) in Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG ist weit zu verstehen; umfasst ist das Lebensmittelrecht in seiner Gänze. Der Kompetenztitel stützt demnach nicht nur Regelungen, die auf die Herstellung und den Handel von Lebens- und Genussmitteln ausgerichtet sind. Auch solche Gesetze, die im Bereich des Lebensmittelhandels dem Verbraucherschutz und der Verbraucherinformation dienen sollen, können auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG gestützt werden. Mithin also auch Regelungen zu etwaigen Kennzeichnungspflichten.²¹ Danach ergibt sich für den Bund in Hinblick auf das T-Gesetz, das eine Kennzeichnungspflicht von tierischen Produkten regelt und damit Transparenz für die Verbraucher bezweckt, die Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG.

Hinweis: Der Regierungsentwurf des mittlerweile in Kraft getretenen Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes²², das die Vorlage für das fiktive T-Gesetz bot, stellt sowohl auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG als auch auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) als Kompetenztitel ab. Der Bund kann zwar die Gesetzgebungskompetenz aus mehreren Gegenständen des Kompetenzkataloges herleiten.²³ Für diesen Fall jedoch liegt der Schwerpunkt der gesetzlichen Materie eindeutig im Recht der Lebensmittel, sodass eine Abgrenzung zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG und eine Entscheidung zwischen beiden Kompetenztiteln wohl eher nicht geboten war.

bb) Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG

Bei Annahme der Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG müssten darüber hinaus die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt sein. Demnach hat der Bund im Rahmen der dort aufgezählten Kompetenztitel der konkurrierenden Gesetzgebung nur dann das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich machen (sog. Erforderlichkeitsklausel).

Das T-Gesetz könnte zur Wahrung der Wirtschaftseinheit erforderlich sein. Diese Variante des Art. 72 Abs. 2 GG greift dann, wenn länderabhängige Unterschiede im Recht wirtschaftlich bedrohliche Auswirkungen – auch für einzelne Wirtschaftszweige²⁴ wie den des Lebensmittelhandels mit

²⁰ Siehe dazu den Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum Tierhaltungskennzeichnungsgesetz, BT-Drs. 20/4822, S. 49. Darin stützt sich die Bundesregierung (auch) auf Art. 74 Abs. 2 Nr. 20 GG.

²¹ So ausdrücklich *Degenhart*, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 90; so auch *Streinz*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 206. Aktualisierung, Stand: August 2020.

²² Gesetz zur Kennzeichnung von Lebensmitteln mit der Haltungsform der Tiere, von denen die Lebensmittel gewonnen wurden (Tierhaltungskennzeichnungsgesetz – TierHaltKennzG) (BGBl. I 2023 Nr. 220 v. 23.8.2023).

²³ BVerfGE 160, 1 (24 Rn. 69) = NVwZ 2022, 704 (708).

²⁴ *Degenhart*, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 72 Rn. 17 m.w.N. zur Rechtsprechung des BVerwG.

Stelter: Nur ein simpler Aufkleber?

tierischen Produkten – befürchten ließen und mit der bundeseinheitlichen Regelung die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraumes in der Bundesrepublik gewahrt werden soll.

Zweck der mit dem T-Gesetz verbundenen Kennzeichnungspflicht ist es gerade, durch eine einheitliche Ausgestaltung die Verbraucher über Produkte einer bestimmten Haltungsform zu informieren und hinsichtlich der jeweiligen Kriterien für das gesamte Bundesgebiet gleichmäßig Standards zu verankern.²⁵ Um solche homogenen Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsstandort Deutschland zu schaffen und zu verhindern, dass es durch unterschiedliche landesrechtliche Regelungen bzgl. dieser Kennzeichnungspflicht zu nicht hinnehmbaren Wettbewerbsverzerrungen kommt (siehe dazu die Angaben im Sachverhalt, wo auf die starke Orientierung der Verbraucher an solchen Kennzeichnungen hingedeutet wird), ist das Gesetz zur Wahrung der Wirtschaftseinheit erforderlich, Art. 72 Abs. 2 Var. 3 GG.²⁶

b) Gesetzgebungsverfahren

Fraglich ist außerdem, ob das Gesetzgebungsverfahren gem. Art. 76 f. GG für das T-Gesetz ordnungsgemäß durchlaufen wurde.

aa) Gesetzesinitiative einer fraktionslosen Abgeordneten

Das T-Gesetz wurde durch die fraktionslose Abgeordnete A initiiert. Gem. Art. 76 Abs. 1 GG können Gesetzesvorlagen beim Bundestage durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht werden. Vor dem Hintergrund des Wortlautes der Norm drängt sich die Frage auf, ob ein Gesetzesentwurf nur von einer Mehrzahl der Abgeordneten des Bundestages eingebracht werden darf und somit A allein kein Initiativrecht zustand; das Gesetz also schon deswegen formell verfassungswidrig ist.

In Art. 76 Abs. 1 GG werden aber nicht nur initiativberechtigte Bundesorgane aufgezählt; es ist bereits eine weitergehende Unterscheidung aus dem Normtext heraus möglich. Während die Bundesregierung und der Bundesrat als Kollegialorgane in ihrer Gesamtheit adressiert sind, eröffnet Art. 76 Abs. 1 Var. 2 GG der „Mitte des Bundestages“ das Recht zur Einbringung von Gesetzesvorschlägen. Diese Formulierung legt nahe, dass nicht das Organ in seiner Gesamtheit – durch einen Mehrheitsbeschluss – handeln muss. Offenbar können auch einzelne Teile des Bundestages und dem ersten Anschein nach auch einzelne Abgeordnete initiativberechtigt sein.²⁷ Was genau nun aber die „Mitte“ des Bundestages ist, konkretisiert das Grundgesetz nicht weiter. Schon aus Gründen der Rechts-

²⁵ So der Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum Tierhaltungskennzeichnungsgesetz, BT-Drs. 20/4822, S. 49

²⁶ Siehe dazu auch BVerfGE 148, 40 (49 Rn. 23) = NJW 2018, 2109 (2110). Danach hält das BVerfG eine bundeseinheitliche Regelung zur Information von Verbrauchern zu Verstößen von Unternehmen gegen lebensmittel- und futterrechtliche Verstöße ebenfalls zur Wahrung der Wirtschaftseinheit nach Art. 72 Abs. 2 Var. 3 GG erforderlich. Im Gesetzesentwurf zum Tierhaltungskennzeichnungsgesetz, BT-Drs. 20/4822, S. 49, stützt sich die Bundesregierung bzgl. der Erforderlichkeit sowohl auf die Wahrung der Rechts- als auch der Wirtschaftseinheit. Diese fehlende Trennschärfe ist mit den gesteigerten Anforderungen, die an die Erforderlichkeit wegen der Wahrung der Rechtsordnung zu stellen sind, nicht vereinbar. Die weiteren Ausführungen der Bundesregierung im Gesetzesentwurf konzentrieren sich wohl auch deshalb auf die Wahrung der Wirtschaftseinheit und bauen somit (mittelbar) auf Art. 72 Abs. 2 Var. 3 GG auf. Der Umgang mit der Erforderlichkeitsklausel stellt, das zeigten die oftmals ungenauen Ausarbeitungen der Prüflinge, immer wieder eine Herausforderung dar.

²⁷ Heimann/Kirchhof/Waldhoff, Verfassungsrecht und Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2022, Fall 1 Rn. 22; Kau, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik im europäischen Staatenverbund, Bd. 2, 2. Aufl. 2022, § 43 Rn. 59; mit Blick auf die rechtsgeschichtliche Entwicklung des Artikels Hartmann/Kamm, Jura 2014, 283 (285).

Stelter: Nur ein simpler Aufkleber?

sicherheit ist es die Pflicht²⁸ und im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie auch das Recht (Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG)²⁹ des Bundestages, eine Konkretisierung dieser Formulierung vorzunehmen:

Nach §§ 76 Abs. 1, 75 Abs. 1 lit. a GOBT können Gesetzesinitiativen von einer Fraktion oder von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages eingebracht werden.

Hinweis: Die Frage, ob die GOBT wirksam den Wortlaut des Grundgesetzes konkretisieren bzw. einschränken kann, ist umstritten.³⁰ Der Bearbeitungsvermerk unterstellt allerdings die Verfassungsmäßigkeit der Geschäftsordnung, sodass eine Auseinandersetzung mit dieser Thematik nicht angezeigt war.

Diesen Voraussetzungen entspricht der Vorschlag durch die fraktionslose Abgeordnete A nicht.

Ein Verstoß gegen die GOBT stellt jedoch nicht zwangsläufig einen Verstoß gegen Art. 76 Abs. 1 GG dar. Während ein solcher Verstoß – handelte es sich um zwingendes Recht und beruhte der Gesetzesbeschluss auf dem Verfahrensfehler – die Nichtigkeit des Gesetzes nach sich ziehen würde, führt eine Verletzung der GOBT als bloßes Innenrecht grundsätzlich nicht zur Unwirksamkeit des Gesetzes und bleibt daher auch in diesem konkreten Fall unbeachtlich.³¹ Zu berücksichtigen ist außerdem, dass der Bundespräsident gem. Art. 82 Abs. 1 GG nur zur Prüfung berechtigt ist, ob das Gesetz „nach den Vorschriften des Grundgesetzes“ zustande gekommen ist. Dies betrifft also gerade nicht die Vorgaben der GOBT als autonomer Satzung des Bundestages.³²

Erkennt man in § 76 Abs. 1 GOBT allerdings einfachgesetzlich heruntergebrochenes Verfassungsrecht, also die verdeutlichende Ausgestaltung der „Mitte des Bundestages“, könnte ein Verstoß gegen diese Vorgabe der GOBT – als Transmissionsriemen in das Grundgesetz hinein – einen Verstoß gegen Art. 76 Abs. 1 GG darstellen, der zur Nichtigkeit des T-Gesetzes führen würde. In diesem Fall wäre aber eine Heilung des Verstoßes dadurch anzunehmen, dass sich der Bundestag im Rahmen des Gesetzbeschlusses zum T-Gesetz den Vorschlag der A zu eigen gemacht hat und das Gesetz nun unbezweifelbar aus der „Mitte des Bundestages“ stammt.³³

Dass die fraktionslose Abgeordnete A die Gesetzesinitiative einbringt, führt daher – unabhängig wie man das Verhältnis von § 76 Abs. 1 GOBT zu Art. 76 Abs. 1 GG versteht – nicht zur formellen Verfassungswidrigkeit des T-Gesetzes.

²⁸ *Heimann/Kirchhof/Waldhoff*, Verfassungsrecht und Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2022, Fall 1 Rn. 22.

²⁹ *Mann*, in: *Sachs*, Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 76 Rn. 9.

³⁰ Siehe als eine in diesem Streitstand die Verfassungsmäßigkeit von § 76 Abs. 1 GOBT ablehnende Meinung *Kersten*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz, Kommentar, 104. Lfg., Stand: April 2024, Art. 76 Rn. 48; anschaulich stellt *Kau*, in: *Stern/Sodan/Möstl*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik im europäischen Staatenverbund, Bd. 2, 2. Aufl. 2022, § 43 Rn. 59, hingegen dar, dass die kostbaren und knappen legislativen Ressourcen des Bundestages die Einschränkung des Initiativrechts von parlamentarischen „Einzelkämpfern“ rechtfertigen.

³¹ *Degenhart*, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 40. Aufl. 2024, § 3 Rn. 221; *Kümper*, ZJS 2012, 91 (93).

³² Diesen Lösungsweg beschreitet *Kümper*, ZJS 2012, 91 (93) in einem vergleichbaren Fall und tritt der Überlegung, dass § 76 Abs. 1 GOBT das Grundgesetz konkretisiert damit entgegen, dass dies immer nur dann anzunehmen sei, wenn die Geschäftsordnung der Sicherung einer einzelnen verfassungsrechtlichen Position (bspw. eines Abgeordneten) diene; vgl. auch *Degenhart*, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 40. Aufl. 2024, § 3 Rn. 209.

³³ *Frenzel*, JuS 2010, 119 (120); so auch *Voßkuhle/Kaufhold*, JuS 2022, 312. Die Aneignung eines Vorschlages von einem einzelnen Abgeordneten durch den Bundestag entspricht keineswegs der parlamentarischen Praxis und dient eher als Gedankenspiel, um staatsrechtliche Klausuren „zu basteln“.

Stelter: Nur ein simpler Aufkleber?

bb) Beschleunigtes Verfahren³⁴

Fraglich ist außerdem, ob das zeitlich eng getaktete Gesetzgebungsverfahren zur formellen Verfassungswidrigkeit des T-Gesetzes führt. Das Grundgesetz selbst enthält keine konkreten Vorgaben zur Dauer der Gesetzesberatung und des Gesetzgebungsverfahrens, schon weil eine solche abstrakte Bestimmung wegen der Unterschiedlichkeit der Gesetzesentwürfe nicht möglich ist.³⁵ Vorgaben zum Ablauf enthalten lediglich die §§ 75 ff. GOBT. Diese Bestimmungen der GOBT wurden allerdings gewahrt: Die hier ausgebliebene Überweisung des Entwurfes in die Fachausschüsse nach Abschluss der ersten und vor Eintritt in die zweite Lesung ist grds. nach § 80 Abs. 1 S. 1 GOBT vorgesehen. § 80 Abs. 2 S. 1 GOBT ermöglicht dem Bundestag jedoch, auf diese Überweisung zu verzichten, wenn auf Antrag einer Fraktion oder von fünf vom Hundert der anwesenden Mitglieder ein entsprechender Beschluss von einer 2/3-Mehrheit (sog. qualifizierte Mehrheit) gefasst wird. So liegt der Fall hier. 501 der 610 anwesenden Mitglieder des Bundestages stimmten auf Antrag einer Fraktion für den Verzicht der Überweisung des Entwurfes in die Fachausschüsse und einen sofortigen Eintritt in die zweite Lesung gem. § 80 Abs. 2 S. 1 GOBT.³⁶ An diese kann sich, da keine Änderungen vorgenommen worden sind, die dritte Lesung umgehend anschließen (§ 84 S. 1 lit. a GOBT) auf die wiederum umgehend die Schlussabstimmung erfolgt, § 86 S. 1 und 2 GOBT.

Die Gestaltung des Verfahrensablaufes scheint sich im Rahmen der grundgesetzlich abgesicherten Autonomie der Parlamentsmehrheit zu bewegen, vgl. Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG.³⁷ Diese Autonomie erfährt jedoch in anderen Vorgaben des Grundgesetzes ihre Grenzen.³⁸ Denkbar ist im konkreten Fall, dass die enge zeitliche Taktung des Verfahrens die Rechte der Bundestagsabgeordneten zur gleichwertigen parlamentarischen Mitwirkung und der (angemessenen) Verhandlung des Beschlussgegenstandes verletzt hat, siehe Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG sowie Art. 42 Abs. 1 GG (zu „verhandeln“).³⁹ Der Bundespräsident adressiert diese Vermutung, wenn er davon spricht, dass das T-Gesetz „durchgeboxt“ worden sei. Es drängt sich die Vermutung auf, dass sich das T-Gesetz auch ohne Verstoß gegen die Vorgaben der GOBT zum Gesetzgebungsverfahren als formell verfassungswidrig erweist.

Im Bundestag als „Herzkammer der Demokratie“ muss den Abgeordneten genügend Raum und Zeit verbleiben, das Für und Wider eines Gesetzesvorschlages abzuwägen, Alternativen zu diskutieren und um Mehrheiten zu ringen.⁴⁰ Wirklich frei entscheiden und beschließen kann nur, wer sich zuvor

³⁴ In Fn. 20 hält der *Verf.* fest, dass die behandelten Problempunkte zur formellen Verfassungsmäßigkeit des T-Gesetzes in den Kanon der Standardprobleme staatsrechtlicher Klausuren gehören. Das sollte jedoch nicht zu dem Trugschluss verleiten, dass diese Probleme somit „ausgelaugt“ und weniger klausurrelevant seien. Die den hier vorgebrachten Ausführungen zugrundeliegenden Entscheidungen des BVerfG aus dem Jahr 2023 zeigen, dass Fragen zum zeitlichen Umfang eines Gesetzgebungsverfahrens und der Bedeutsamkeit der Abgeordnetenrechte aktueller sind denn je (Stichwort: das Gesetzgebungsverfahren zum umstrittenen sog. Heizungsgesetz). Dass sich auch künftig Klausurersteller von dieser Rspr. inspirieren lassen, liegt auf der Hand.

³⁵ BVerfG NVwZ 2023, 1241 (1243 Rn. 80); BVerfG NJW 2023, 672 (673 Rn. 91).

³⁶ Siehe dazu und zur fehlenden Praxisrelevanz dieser Abweichungsmöglichkeit wegen der hohen 2/3-Hürde *Kluth*, in: BeckOK GG, Stand: 15.9.2024, GOBT § 80 Rn. 8 sowie *Kau*, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik im europäischen Staatenverbund, Bd. 2, 2. Aufl. 2022, § 43 Rn. 78.

³⁷ BVerfG NJW 2023, 672 (673 Rn. 91).

³⁸ Im einstweiligen Rechtsschutz äußert sich das BVerfG noch vorsichtig zum Verhältnis der Abgeordnetenrechte aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG und der Autonomie des Bundestages, das Gesetzgebungsverfahren eigenständig auszugestalten, siehe BVerfG NVwZ 2023, 1241 (1244 Rn. 88).

³⁹ BVerfG NVwZ 2023, 1241 (1244 Rn. 88 ff.). Siehe als Klausurbeispiel für den Fall, dass nur eine statt der vorgesehenen drei Lesungen stattgefunden hat *Heimann/Kirchhof/Waldhoff*, Verfassungsrecht und Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2022, Fall 1.

⁴⁰ BVerfGE 150, 204 (231 Rn. 81) = NVwZ 2019, 875; so auch *Kluckert*, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik im europäischen Staatenverbund, Bd. 2, 2. Aufl. 2022, § 35 Rn. 66; *Krings/Rudolph*, ZRP 2023, 155 (156), sprechen von „Entschleunigung“ als dem zentralen Versprechen des Gesetzgebungsverfahrens.

Stelter: Nur ein simpler Aufkleber?

umfassend informiert und ausgetauscht hat.⁴¹ Entscheidend ist daher die Feststellung, ob die Abgeordneten vor dem Hintergrund des sehr schnellen Fortschreitens des Verfahrens hinreichend Möglichkeiten hatten, sich mit dem Gesetzesvorhaben auseinanderzusetzen und darauf Einfluss zu nehmen. Diese Bedingungen scheinen hier gegolten zu haben: Die parlamentarische Auseinandersetzung war ausweislich des Sachverhaltes ausführlich und diskussionsreich. Es fand ein fraktionsübergreifender Austausch statt, in dem sich der Konsens über das gesetzgeberische Vorhaben weiter verdichtete.⁴² Der Gesetzesvorschlag ist außerdem klar formuliert; die Regelungsmaterie ist eindeutig umrissen und nicht so komplex, als eine noch tiefergehende Auseinandersetzung damit unbedingt angezeigt wäre. Das Recht der effektiven Beratung und Verhandlung über Gesetzesvorschläge wurde folglich gewahrt.⁴³

cc) Beschlussfassung durch den Bundestag

306 der 610 anwesenden Mitglieder des Bundestages, folglich eine einfache Mehrheit gem. Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG, stimmten im Rahmen der Schlussabstimmung nach § 86 S. 1 und 2 GOBT für den Gesetzesvorschlag. Dieser wurde damit angenommen. Das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit für den Beschluss über das T-Gesetz bestand nicht.

c) Zwischenergebnis

Das T-Gesetz ist formell verfassungsgemäß. Folglich darf der Bundespräsident die Ausfertigung nicht auf der Grundlage seines formellen Prüfungsrechts verweigern.

2. Materielle Verfassungsmäßigkeit des T-Gesetzes

Fraglich ist außerdem, ob das T-Gesetz auch materiell verfassungsgemäß ist. Dort, wo den gewerblichen Halter von Nutztieren eine Kennzeichnung ihrer Produkte verpflichtend vorgeschrieben wird, liegt ein Eingriff in Grundrechte nahe. Im vorliegenden Fall verdichten sich die Angaben dazu, dass die Berufsfreiheit der Tierhalter verletzt sein könnte. Dafür müsste ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG vorliegen, der nicht gerechtfertigt werden kann.

a) Schutzbereich

Zunächst muss der Schutzbereich der Berufsfreiheit eröffnet sein.

⁴¹ BVerfG NVwZ 2023, 1241 (1244 Rn. 88).

⁴² Der Klausurersteller kann hier eine weitere „Schublade öffnen“, um die Prüflinge mit vertieften Fragen zu Abgeordnetenrechten herauszufordern. Typischerweise würde er dafür im Sachverhalt ein anderes MdB zu Wort kommen lassen, das ausführlich darstellt, dass sie oder er sich in den eigenen Rechten als Abgeordnete oder Abgeordneter verletzt fühlt. Prüflinge sollten bei vergleichbaren Konstellationen stets an Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG und seinen Gewährleistungsumfang denken. Siehe als weiteres Fallbeispiel in diese Richtung *Pape*, JA 2024, 649.

⁴³ Angesichts der restriktiveren Rspr. des BVerfG (auch, wenn sich das BVerfG nicht endgültig festlegte, siehe zu den Zweifeln BVerfG NJW 2023, 672 [673 Rn. 103]) ist hier auch eine a.A. denkbar. Dafür spricht auch die tatsächlich *sehr* schnelle Durchführung des Gesetzgebungsverfahrens. Dass damit die vom BVerfG aufgezeigte Grenze der missbräuchlich sachgrundlosen Beschleunigung des Verfahrens überschritten ist, erscheint nicht fernliegend. Allerdings sind die Angaben im Sachverhalt so gehalten, dass die Prüflinge dem Grunde nach nur erkennen sollten, dass eine formelle Verfassungswidrigkeit auch dann möglich ist, wenn das Verfahren den Vorgaben der GOBT entspricht. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 42 Abs. 1 GG als mögliche Grenze aufzuzeigen und sich mit den wenigen, aber deutlichen Angaben im Sachverhalt gegen einen Verstoß zu entscheiden, war die klausurtaktisch gebotene Vorgehensweise.

Stelter: Nur ein simpler Aufkleber?

aa) Persönlicher Schutzbereich

Art. 12 Abs. 1 GG ist als sog. Deutschengrundrecht ausgestaltet. Die vom T-Gesetz betroffenen Tierhalter sind ausweislich des Sachverhaltes Deutsche im Sinne des Grundgesetzes (Art. 116 Abs. 1 GG), für die der persönliche Schutzbereich der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG eröffnet ist.⁴⁴

bb) Sachlicher Schutzbereich

Das Grundrecht hat einen einheitlichen (sachlichen) Schutzbereich, der durch die Begriffe Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte bestimmt wird.⁴⁵ Unter einem Beruf i.S.d. Art. 12 Abs. 1 GG ist jede auf Dauer angelegte, der Schaffung und Aufrechterhaltung einer Lebensgrundlage dienende Tätigkeit zu verstehen.⁴⁶

Die Tierhalter ziehen in gewerblichem Umfang Nutztiere auf, um diese dann zu schlachten bzw. schlachten zu lassen und die dabei anfallenden tierischen Produkte (vorrangig Fleisch) auf dem Lebensmittelmarkt zu vertreiben bzw. vertreiben zu lassen. Es handelt sich dabei zweifelsfrei um einen Beruf i.S.d. Art. 12 Abs. 1 GG. Der sachliche Schutzbereich der Berufsfreiheit ist eröffnet.

b) Eingriff

In diesen Schutzbereich müsste außerdem eingegriffen worden sein. Dabei steht der sog. klassische Eingriffsbegriff im Vordergrund. Nach diesem liegt ein Eingriff vor, wenn final, unmittelbar und mittels Rechtsakt imperativ gegen den Grundrechtsträger vorgegangen wird.⁴⁷

Hinweis: In die Richtung des klassischen Eingriffsbegriffes soll auch die in Anführungszeichen gesetzte Aussage des Bundespräsidenten im Sachverhalt deuten.

Vorliegend werden den Tierhaltern Vorgaben zur Kennzeichnung ihrer Produkte gemacht. Diese Einflussnahme – vermittelt durch ein Gesetz, also einen Rechtsakt – trifft gezielt die vom Schutzbereich mit umfasste berufliche Außerdarstellung und insgesamt den Warenvertrieb der Tierhalter.⁴⁸ Diese Beeinträchtigung ist vom Gesetzgeber gerade bezweckt, folglich auch final. Die Gesetzesfolgen treffen die Tierhalter auch ohne weitere Zwischenschritte, die Beeinträchtigung ist demnach unmittelbar (es handelt sich beim T-Gesetz um eine *self executing norm*). Dabei schreibt das Gesetz die Kennzeichnung entsprechend den Haltungsstufen als verpflichtend vor, demnach hat das staatliche Han-

⁴⁴ Immer wieder wurden von den Prüflingen der Versuch unternommen, darzustellen, dass unter der Geltung des Art. 19 Abs. 3 GG auch juristische Personen des Privatrechts in den Genuss der Berufsfreiheit kommen können. Danach war in dieser Klausur nicht gefragt. Freilich scheint es in der Realität unwahrscheinlich, dass nur natürliche Personen von einem Gesetz wie dem T-Gesetz betroffen sind bzw. sich nur natürliche Personen dagegen zur Wehr setzen; die meisten (natürlichen) Personen werden sich zur Tierhaltung in juristischen Personen des Privatrechts organisieren. Doch war danach in diesem Fall eben nicht gefragt. An der Natürlichkeit einer Person ändert sich überdies auch dann nichts, wenn sie gewerblich handelt.

⁴⁵ BVerfGE 7, 377 (400 f.) – Apothekenurteil; siehe außerdem *Mann/Worthmann*, JuS 2013, 385 (387).

⁴⁶ Zu der Definition m.w.N. über die Rspr. des BVerfG *Ruffert*, in: BeckOK GG, Stand: 15.9.2024, Art. 12 Rn. 40; teilweise wird vertreten, dass der Beruf i.S.d. Art. 12 Abs. 1 GG außerdem nicht schlechthin gemeinschaftsschädlich und nicht verboten sein darf. Siehe zum Umfang und Güte dieser Schutzbereichseinschränkung *Sodan*, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik im europäischen Staatenverbund, Bd. 4, 2. Aufl. 2022, § 125 Rn. 31 f.

⁴⁷ *Epping*, Grundrechte, 9. Aufl. 2021, Rn. 392; *Manssen*, Staatsrecht II, 20. Aufl. 2024, § 7 Rn. 164; im Kontext von Art. 12 GG siehe *Mann*, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 12 Rn. 93.

⁴⁸ Vgl. für den Fall der Etikettierung von Tabakprodukten mit Warnungen BVerfGE 95, 173 (181) = NJW 1997, 2871 – Warnung vor Gesundheitsgefahren des Rauchens.

Stelter: Nur ein simpler Aufkleber?

deln imperativen Charakter. Bereits nach dem klassischen Eingriffsbegriff liegt folglich ein rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in den Schutzbereich vor.

Das T-Gesetz stellt außerdem eine Regelung mit subjektiver berufsregelnder Tendenz (vgl. das Kriterium der Finalität) dar.⁴⁹

Hinweis: Die Angaben im Sachverhalt sind mit Absicht unklar gehalten. Die Fraktionen des Bundestages zweifeln im Gegensatz zum Bundespräsidenten das Vorliegen eines Eingriffes an. Die Prüfungsleistung besteht darin, sich souverän über diese Zweifel zu erheben und mittels konsequenter Subsumtion zum Ergebnis zu gelangen, dass sehr wohl ein Eingriff anzunehmen ist.

Nur ein geringer Teil der Prüflinge arbeitete mit dem klassischen Eingriffsbegriff. Die meisten Studierenden zogen den modernen Eingriffsbegriff heran, wonach als Eingriff jedes staatliche Handeln zu verstehen ist, das ein vom Schutzbereich umfasstes Verhalten ganz oder teilweise unmöglich macht oder wesentlich erschwert.⁵⁰ Das ist freilich zulässig und entspricht der verfassungsgerichtlichen Praxis eher. Der Sachverhalt indes zeigt deutlich auf, dass zum klassischen Eingriffsbegriff zumindest Etwas vorgetragen werden musste. Wer sich ausschließlich oder zusätzlich auf den modernen Eingriffsbegriff stützte, hatte sodann noch (ausführlicher) das von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelte Kriterium der berufsregelnden Tendenz als (kritikwürdige⁵¹) Eingrenzung des als zu weit gesehenen modernen Eingriffsbegriffes heranzuziehen. Die objektive berufsregelnde Tendenz ist einer gesetzlichen Regelung inhärent, wenn sie infolge ihrer Gestaltung in einem engen Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufs steht, auch wenn sie sich nicht unmittelbar auf die berufliche Betätigung bezieht.⁵² Aber, wie schon weiter oben ausgeführt: Bereits nach dem klassischen Eingriffsbegriff liegt ein Eingriff in den Schutzbereich vor. Mit dem Kriterium der Finalität und dem Eingriff nach dem klassischen Verständnis lässt sich stets auch das Vorliegen einer weitergehenden subjektiven berufsregelnden Tendenz bejahen. Auf die Feststellung, ob auch das Kriterium der objektiven berufsregelnden Tendenz vorliegt, kommt es dann nicht mehr an. Eine knappe Darstellung beider Begriffe und die Differenzierung wären ausreichend.

Hinweis: Bereits im Rahmen des Eingriffes kann eine Zuordnung zu einer der Stufen nach der sog. Drei-Stufen-Theorie vorgenommen werden.

c) Rechtfertigung

Dieser Eingriff könnte jedoch gerechtfertigt sein. Dies ist der Fall, wenn das Grundrecht einschränkbar ist und der Eingriff die Grenzen dieser Einschränkung wahr.

aa) Einschränkung des Grundrechts (Schranken)

Auch wenn Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG dem Wortlaut nach nur einen *Regelungsvorbehalt* allein für die Berufs-

⁴⁹ Zu diesem Begriff in der Einbettung des klassischen Eingriffsbegriffes mit Bsp. siehe *Manssen*, Staatsrecht II, 20. Aufl. 2024, § 26 Rn. 653; siehe außerdem *Mann*, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 12 Rn. 93, dieser spricht von „gezielten Regelungen“.

⁵⁰ *Voßkuhle/Kaiser*, JuS 2009, 313 f.; vorsichtig dazu und einen Bagatellvorbehalt annehmend *Manssen*, Staatsrecht II, 20. Aufl. 2024, Rn. 165 ff.; *Epping*, Grundrechte, 9. Aufl. 2021, Rn. 393, spricht in diesem Zusammenhang vom „erweiterten Eingriffsbegriff“.

⁵¹ Zu dieser Kritik siehe *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 104. Lfg., Stand: April 2024, Art. 12 Rn. 129; *Manssen*, Staatsrecht II, 20. Aufl. 2024, Rn. 654 ff.

⁵² *Sodan*, in: Sodan, Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl. 2024, Art. 12 Rn. 20; mit zahlreichen Nachweisen zur Rspr. des BVerfG *Ruffert*, in: BeckOK GG, Stand: 15.9.2024, Art. 12 Rn. 55.

Stelter: Nur ein simpler Aufkleber?

ausübung enthält, wird dieser wie ein (einfacher) Gesetzesvorbehalt verstanden.⁵³ Dieser erstreckt sich – unter Zugrundelegung des Verständnisses von einem einheitlichen Grundrecht der Berufsfreiheit – auf das gesamte Grundrecht.⁵⁴ Das T-Gesetz als Gesetz im materiellen Sinne füllt diesen einfachen Gesetzesvorbehalt aus.

bb) Grenzen der Einschränkung (Schranken-Schranken)

Nachdem die formelle Verfassungsmäßigkeit des T-Gesetzes bereits an früherer Stelle festgestellt wurde, beschränkt sich die Überprüfung des T-Gesetzes auf dessen materielle Verfassungsmäßigkeit. Vor allem scheint unklar zu sein, ob das T-Gesetz den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrt.⁵⁵ Im sog. Apothekenurteil typisierte das BVerfG die Verhältnismäßigkeitsprüfung bei einem Eingriff in die Berufsfreiheit, woraus sich die sog. Drei-Stufen-Lehre ableitete.⁵⁶ Diese Lehre besagt, dass zwischen Berufsausübungsregelungen (das „Wie“ der Berufsausübung) auf der ersten und subjektiven sowie objektiven Berufszulassungsregelungen (das „Ob“ der Berufszulassung) auf der zweiten und dritten Stufe zu unterscheiden ist.⁵⁷

Der Bundespräsident trägt vor, dass das T-Gesetz in seinen Folgen für den Wettbewerb so bedeutsam sei, dass damit nicht nur die Ausübung eines Berufes geregelt werden soll, sondern faktisch der Beruf von konventionell wirtschaftenden Tierhalter verunmöglicht wird. Dafür spricht, – was auch aus den Ausführungen der Mitglieder des Bundestages hervorgeht – dass die Tierhalter mittelfristig zum Umstieg auf die nachhaltigeren und tierwohlkonformeren Stufen der Haltung motiviert werden sollen. Aus dieser Perspektive betrachtet, regelt das T-Gesetz nicht nur die Berufsausübung, sondern (zumindest mittelbar), ob überhaupt die Ausübung des Berufes als konventioneller Tierhalter möglich ist bzw. weiter möglich sein soll. Diesem Verständnis nach stellt das T-Gesetz eine Berufswahlregelung dar.

Dem ist mit den überzeugenderen Argumenten der Fraktionen des Bundestages entgegenzutreten. Ganz im Vordergrund des T-Gesetzes steht die Regelung der beruflichen Modalitäten der Tierhaltung. Die Tierhalter werden lediglich zur Einstufung ihrer Betriebe innerhalb der vom T-Gesetz

⁵³ Zu dieser terminologischen Besonderheit des Art. 12 Abs. 1 im Gefüge der Grundrechte und der nicht unumstrittenen Entwicklung des BVerfG hin zu einem einfachen Gesetzesvorbehalt siehe *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 104. Lfg., Stand: April 2024, Art. 12 Rn. 149 f.; nur die wenigsten Prüflinge sind über diese Besonderheit des Wortlautes von Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG „gestolpert“. Ganz überwiegend wurde pauschal ein einfacher Gesetzesvorbehalt angenommen. Das ist i.E. zutreffend, bedarf aber einer zumindest knappen Erläuterung.

⁵⁴ Ausführlich dazu unter Einbezug der Rspr. des BVerfG *Epping*, Grundrechte, 9. Aufl. 2021, Rn. 402.

⁵⁵ Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit insgesamt und den unterschiedlichen Möglichkeiten zur Herleitung aus dem Grundgesetz siehe *Sodan*, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik im europäischen Staatenverbund, Bd. 3, 2. Aufl. 2022, § 87 Rn. ?; eine knappere – und für die Vorbereitung auf die Zwischenprüfung ausreichende – Fassung findet sich in *Sodan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht, 10. Aufl. 2023, § 24 Rn. 32 ff.

⁵⁶ Für eine übersichtliche Darstellung dieses Modells siehe das online frei verfügbare Smartbook Grundrechte von *Towfigh/Gleixner*, 2022, § 14 Rn. 16 ff.

⁵⁷ BVerfGE 7, 377 = NJW 1958, 1035 (Apothekenurteil). Immer wieder wird den Studierenden in Vorlesungen und Übungen vermittelt, dass diese Stufenlehre des BVerfG überholt ist. Diese Feststellung ist korrekt, wie ein Blick in die Rspr. des BVerfG zeigt. Siehe dazu die Nachweise bei *Wollenschläger*, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Art. 12 Rn. 127 f. Für die Klausurpraxis jedoch stellt sich dieser Hinweis als unbrauchbar heraus. Es zeigt sich, dass in universitären wie auch staatlichen Prüfungen an dem Modell festgehalten wird, siehe als Bsp. aus der Klausurpraxis die an der LMU gestellte Schwerpunktbereichsprüfung von *Schmidt am Busch/Naumann*, GewA 2019, 103 (104) oder die an der Universität Bayreuth gestellte Zwischenprüfung im Öffentliches Recht von *Goldhammer/Hofmann*, JuS 2013, 704 (705, 707); zu dieser Thematik und mit einem Appell für die Abkehr von der strikten Drei-Stufen-Lehre auch in Klausuren *Britz*, JuS 2024, 905 (912).

Stelter: Nur ein simpler Aufkleber?

aufgestellten Kategorien und einer entsprechenden Kennzeichnung verpflichtet. Die konkrete Tätigkeit wird nicht berührt. Kein Tierhalter wird gezwungen, seinen oder ihren Beruf aufzugeben. Der vom Gesetzgeber bezweckte Umstieg auf höhere Haltungsstufen ist ein Fernziel, das bei der Betrachtung der direkten Folgen des Gesetzes und der Einordnung in das Modell der Drei-Stufen-Lehre unbeachtet bleiben muss. Damit handelt es sich um einen Eingriff auf der ersten Stufe und somit um eine Berufsausübungsregelung.⁵⁸ Die Rechtfertigung des Eingriffes auf dieser ersten Stufe der Drei-Stufen-Lehre unterliegt keinen speziellen Anforderungen. Vernünftige Erwägungen des Allgemeinwohls können für die Rechtfertigung des Eingriffes ausreichen.⁵⁹

Hinweis: Hier oder an späterer Stelle im Rahmen der Prüfung der Angemessenheit ist eine andere Auffassung (noch) vertretbar. Denkbar wäre es, den hohen wirtschaftlichen Druck auf die konventionell wirtschaftenden Tierhalter in den Vordergrund zu rücken und der Berufsausübungsregelung eine so bedeutsame faktische Auswirkung zuzuschreiben, dass von einem sog. Stufensprung⁶⁰ auszugehen ist, wonach die Berufsausübungsregelung dem gesteigerten Rechtfertigungsdruck einer Berufswahlregelung standhalten muss. Das erhöht den argumentativen Aufwand nicht unwesentlich. Klausurtaktisch ist daher eine Berufswahlregelung anzunehmen.

(1) Legitimer Zweck

Für den gesetzgeberischen Eingriff muss eine legitime Zwecksetzung des Gesetzgebers vorliegen. Für eine Berufsausübungsregelung wie die im T-Gesetz kommt dem Gesetzgeber ein weiter und gerichtlich grundsätzlich nicht einschränkbarer Gestaltungsspielraum zu.⁶¹

Das T-Gesetz dient in erster Linie der Transparenz gegenüber den Verbrauchern, damit diese sich für oder gegen bestimmte tierische Produkte entscheiden können. So soll das Bewusstsein bei den Verbrauchern für einen nachhaltigeren und mehr am Tierwohl orientierten Konsum gesteigert werden. Dieses Ziel findet im Grundgesetz einen Anknüpfungspunkt. Nach Art. 20a GG obliegt dem Staat die Verpflichtung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere. Das T-Gesetz verfolgt mit der Kennzeichnungspflicht als Vehikel zur Erreichung dieser Ziele folglich Werte von Verfassungsrang.

Dies genügt den vernünftigen Erwägungen des Gemeinwohls; das T-Gesetz verfolgt insgesamt einen legitimen Zweck im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

(2) Geeignetheit

Wissenschaftliche Erhebungen (siehe dazu die Marktforschungsergebnisse im Sachverhalt) zeigen, dass die Verbraucher bei entsprechender Kennzeichnung der Produkte verstärkt solche erwerben, die einer höherwertigen Haltungsstufe im Sinne des T-Gesetzes entsprechen. Von der gesetzlichen Regelung wird auf Basis dieser wissenschaftlichen Erkenntnisse erwartet, dass sie dieses Verhalten fördert. Auch unter Berücksichtigung der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers kann folglich davon ausgegangen werden, dass die dem T-Gesetz zu entnehmende Kennzeichnungspflicht der

⁵⁸ Vgl. bzgl. der Kennzeichnung von Tabakprodukten BVerfGE 95, 173 (183) = NJW 1997, 2871 (2872) – Warnung vor Gesundheitsgefahren des Rauchens.

⁵⁹ M.w.V. auf die Rspr. des BVerfG *Mann*, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 12 Rn. 126 f.

⁶⁰ Diesen sehr anschaulichen Begriff verwenden *Heimann/Kirchhof/Waldhoff*, Verfassungsrecht und Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2022, Fall 15 Rn. 59.

⁶¹ *Sodan*, in: Sodan, Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl. 2024, Art. 1 Vorb. Rn. 62; *Mann*, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 12 Rn. 127 mit zahlreichen Nachweisen.

Stelter: Nur ein simpler Aufkleber?

Erreichung des legitimen Zwecks nicht objektiv entgegensteht bzw. dafür völlig ungeeignet ist.⁶² Von der Geeignetheit des T-Gesetzes ist auszugehen.

(3) Erforderlichkeit

Die gesetzliche Regelung müsste außerdem erforderlich sein. Dies ist der Fall, wenn kein die Grundrechte der Tierhalter schonenderes Mittel, das den Zweck mit gleicher Effizienz verfolgt, zur Verfügung steht.⁶³

Denkbare Wege, die den Verbrauchern zu einer informierten Kaufentscheidung verhelfen und gleich effizient sind, sind nicht ersichtlich und werden im Sachverhalt auch nicht dargetan. Mögliche Aufklärungskampagnen des Bundes für mehr Nachhaltigkeit entfalten nicht die gleiche Wirkung, wenn die Verbraucher am konkreten Endprodukt nicht nachvollziehen können, welcher Haltungsfarm dieses zuzuordnen ist. Vorstellbar ist es außerdem, die Tierhalter zur freiwilligen Kennzeichnung anzuhalten. Diese Maßnahme wäre jedoch ebenfalls nicht gleich effektiv, da nicht sichergestellt werden kann, dass alle Produkte gekennzeichnet sind und es so zu einer Informationsasymmetrie zwischen den Kunden käme. Die gesetzliche Regelung ist daher zur Zweckerreichung erforderlich.

Hinweis: Oftmals besteht die Prüfung der Verhältnismäßigkeit bis zum Punkt der Angemessenheit aus dem „Abspulen“ der Floskeln, worin ein legitimer Zweck besteht und wann staatliches Handeln geeignet und erforderlich ist. Im Punkt der Erforderlichkeit kann sich der Prüfling abheben, wenn er oder sie eine denkbare Alternative zur staatlichen Maßnahme vorträgt. Es geht dabei nicht darum, völlig neue Überlegungen anzustellen und in der Verhältnismäßigkeitsprüfung Ersatzgesetzgebung zu betreiben. Mit wenigen Sätzen und sich auf den Sachverhalt beziehenden Gedanken kann jedoch gutachterlicher Weitblick bewiesen werden.

(4) Angemessenheit

Fraglich ist letztlich, ob die gesetzliche Regelung auch angemessen ist.

Vorliegend steht der Eingriff in die Berufsfreiheit der (konventionellen) Tierhalter der Transparenz und der Lenkung der Verbraucher hin zu einer nachhaltigeren Kaufentscheidung gegenüber. Letzteres findet in Art. 20a GG wiederum seinen verfassungsrechtlichen Anknüpfungspunkt; dort wird der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen als Staatszielbestimmung festgelegt (siehe dazu auch schon die Ausführungen zum legitimen Zweck des Gesetzes). Die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG ist auf Seiten der Tierhalter ins Felde zu führen.

Der Gesetzgeber will mit dem T-Gesetz ein (bereits erkenn- und messbares) Konsumverhalten unterstützen, das auf einer nachhaltigeren Tierhaltung aufbaut. Nachweislich belastet die Tierhaltung in den Haltungsstufen „Frischlufstall“ und „Bio“ die Umwelt weniger. Die gesteigerten Platzanforderungen in diesen Haltungsstufen führen dazu, dass weniger Tiere gehalten werden können. Dies verringert den Eintrag von übermäßig viel Gülle in das Erdreich und das Trinkwasser, wo diese – sollte die Belastung besonders hoch sein – zu einer gesundheitsgefährdenden Nitratkonzentration führen kann. Mehr Auslauf und Beschäftigungsmaterialien in Betrieben dieser Art werten außerdem die ebenfalls schützenswerten und förderungsbedürftigen Lebensbedingungen der Tiere auf.

⁶² Siehe zu dieser Einschränkung des gesetzgeberischen Beurteilungsspielraums *Sodan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht, 10. Aufl. 2023, § 24 Rn. 39.

⁶³ Siehe nur *Sodan*, in: *Sodan*, Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl. 2024, Art. 1 Vorb. Rn. 65.

Stelter: Nur ein simpler Aufkleber?

Mit dieser Einflussnahme und der damit mittelbar einhergehenden Benachteiligung von konventionell wirtschaftenden Tierhaltern handelt der Gesetzgeber nicht, um einen bloß frei gewählten Zweck zu verfolgen (was grundsätzlich weder der Bejahung des legitimen Zwecks noch der Angemessenheit gesetzgeberischen Handelns entgegenstehen muss), sondern verfolgt die soeben aufgezeigten Leitlinien der Staatszielbestimmung nach Art. 20a GG. Der Gesetzgeber bemüht sich also, einem Verfassungsauftrag von gewisser Dringlichkeit nachzukommen.⁶⁴ Unverhältnismäßig würde die Kennzeichnungspflicht nur dann, wenn damit eine völlig willkürliche Lenkung des Marktes – losgelöst von nachvollziehbaren politischen oder verfassungsrechtlichen Zielen – vorgenommen werden soll.

Die Verpflichtung zur Mitteilung durch die Betriebe und Kennzeichnung ihrer Waren überschreitet außerdem mit Blick auf das Grundrecht der Berufsfreiheit nicht die Grenze des Zumutbaren. Auch weiterhin können sämtliche Tierhalter ihre Waren auf dem Markt anbieten. Der Zusatz in Form der Kennzeichnung dient lediglich der Information, lässt aber den Kern des Güterauslaufes in Form von Angebot und Nachfrage unberührt und konturiert somit lediglich einen schon zuvor bestehenden Wettbewerb.⁶⁵ Außerdem besteht für die konventionell agierenden Tierhalter die Möglichkeit der Expansion in andere (ausländische) Märkte, auf denen keine Kennzeichnungspflicht dieser Art besteht. Es ist also, losgelöst von der Möglichkeit, den eigenen Betrieb trotz der damit verbundenen Kosten auf eine nachhaltige Tierhaltung umzustellen, realistisch, dem erhöhten betriebswirtschaftlichen Druck auszuweichen und sich den veränderten Bedingungen anzupassen. Das Argument des wirtschaftlichen Druckes wird zusätzlich mit dem Verweis auf die zahlreichen Förderprogramme des Bundes entscheidend entkräftet. Durch diese ist es den Tierhaltern mittels staatlicher finanzieller Unterstützung leichter möglich, ihre Betriebe umzustrukturieren und auf das veränderte Konsumverhalten zu reagieren.⁶⁶ Generell bietet Art. 12 Abs. 1 GG keinen absoluten Bestandsschutz für bestimmte Berufsformen und berufliche Ausprägungen; die Tierhalter haben grundsätzlich damit zu rechnen, dass der Gesetzgeber Maßnahmen zur Erfüllung von Staatszielbestimmungen wie Art. 20a GG ergreift, die auch sie und ihr Geschäftsfeld betreffen.⁶⁷

Die Bedeutung des Grundrechts der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG wird also auch mit dem einschränkenden T-Gesetz noch genügend berücksichtigt; das Gesetz gewährt einen hinreichenden Interessensausgleich.

Die mit dem T-Gesetz einhergehende Berufsausübungsregelung ist demnach insgesamt angemessen.

Hinweis: Eine andere Ansicht ist vertretbar. Es kommt lediglich auf die vorgetragenen Argumente und deren Darstellung an.

d) Zwischenergebnis

Das T-Gesetz ist auch materiell verfassungsgemäß.

⁶⁴ Zu den Anforderungen an das gesetzgeberische Handeln im Rahmen der Angemessenheit siehe *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 104. Lfg., Stand: April 2024, Art. 12 Rn. 180. Vgl. außerdem die Begründung zum Gesetzesentwurf für das Tierhaltungskennzeichnungsgesetz, BT Drs. 20/4822, S. 2.

⁶⁵ Vgl. BVerfGE 95, 173 (187) = NJW 1997, 2871 (2872) – Warnung vor Gesundheitsgefahren des Rauchens.

⁶⁶ Für solche Förderungen siehe Bundesprogramm Umbau der Tierhaltung der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, abrufbar unter https://www.ble.de/DE/Projektfoerderung/Foerderungen-Auftraege/Bundesprogramm_Umbau_Tierhaltung/BUT_node.html (23.11.2024).

⁶⁷ Siehe BVerfGE 126, 122 (156) = NVwZ 2010, 1212 (1220).

Stelter: Nur ein simpler Aufkleber?

3. Ergebnis

Das T-Gesetz ist sowohl formell als auch materiell verfassungsgemäß. Der Bundespräsident durfte die Ausfertigung daher nicht verweigern. Vielmehr ist er bei einem verfassungsgemäßen Gesetz in der Pflicht, dieses gem. Art. 82 Abs. 1 GG auszufertigen.⁶⁸

Teil II⁶⁹

1. Welche Ansichten werden zu der Frage vertreten, ab wann die Behörde „Kenntnis“ von solchen Tatsachen genommen hat, also die Jahresfrist zu laufen beginnt?⁷⁰

Nach einer Ansicht beginnt die Frist zu laufen, wenn die Behörde von allen Tatsachen Kenntnis hat, die für den Erlass des Verwaltungsaktes relevant sind; also mit dem Erlass des Verwaltungsaktes. Es kommt danach nicht darauf an, dass die Behörde – zu welchem Zeitpunkt auch immer – eine etwaige Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes erkannt hat.⁷¹

Nach einer anderen Ansicht beginnt die Frist zu laufen, wenn die Behörde erste Kenntnis von Rücknahme- bzw. Widerrufsgründen erhält. Ob und wann die Behörde aus diesen Umständen tatsächlich zur abschließenden Erkenntnis kommt, dass der Verwaltungsakt zurückzunehmen bzw. zu widerrufen ist, ist unbeachtlich (Bearbeitungsfrist).⁷²

Nach Ansicht des BVerwG beginnt die Jahresfrist zu laufen, wenn die Behörde positive Kenntnis von allen entscheidungserheblichen Tatsachen hat, die für die Aufhebung des Verwaltungsaktes relevant sind (einschließlich also der Frage nach der Schutzwürdigkeit des Vertrauens des Adressaten und dem Rücknahmeermessen). Die Frist läuft also erst, wenn die Behörde ihre Ermittlungen vollständig und uneingeschränkt abgeschlossen hat; die Kenntnis von der bloßen Rechtswidrigkeit oder Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes genügt noch nicht (Entscheidungsfrist).⁷³

2. Welche Ansichten werden zu der Frage vertreten, was unter der „Behörde“ im Sinne der Norm zu verstehen ist?

Nach Ansicht des BVerwG ist unter „Behörde“ grundsätzlich derjenige Amtswalter zu verstehen, der

⁶⁸ Erneut zum „Charakter als Entweder-Oder-Entscheidung mit Entscheidungszwang“ siehe *Butzer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 104. Lfg., Stand: April 2024, Art. 82 Rn. 235 f.

⁶⁹ Der zweite Teil der Klausur war – schon aus Zeitgründen – nur als Frageteil ausgestaltet. Die Aufteilung in eine gutachterliche Prüfung und einen Frageteil bietet sich an, um in der dreistündigen Zwischenprüfung alle infrage kommenden Teilrechtsgebiete abprüfen zu können.

⁷⁰ Angesichts der begrenzten Zeit ist es wichtig, die Fragestellung genau zu lesen und den Erwartungshorizont zu umreißen. Von den Prüflingen wurde hier lediglich gefordert, die unterschiedlichen Ansichten vorzutragen. Ein Entscheid für die eine oder andere Ansicht unter Abwägung von Argumenten ist nicht erforderlich. Das haben nicht wenige Prüflinge übersehen und sind so in Zeitnot geraten. Für eine Übersicht zu diesen Argumenten siehe aber *Hebeler/Spitzlei*, 60 Probleme aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2024, 41. Problem, S. 222.

⁷¹ So noch BVerwGE 66, 61 = NVwZ 1983, 91. Diese ältere Rspr. des BVerwG ist überholt und muss auch in einer guten Klausurbearbeitung nicht mehr vorgetragen werden. Sie wird von der Lehrbuchliteratur aber noch aufgeführt und hat deswegen Einzug in die Klausurlösung gefunden, siehe bspw. *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2023, § 10 Rn. 713.

⁷² *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2024, § 11 Rn. 44; *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2023, § 10 Rn. 713; *Schoch*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Kommentar, Bände zum VwVfG, Stand: Juli 2020, § 48 Rn. 247 m.w.N. zu dieser Ansicht in der Literatur.

⁷³ Rspr. des BVerwG, siehe nur m.w.N. BVerwGE 164, 237 (245 ff.) = LKV 2019, 316 (318); m.w.N. zur Rspr. des BVerwG siehe *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Kommentar, 10. Aufl. 2023, § 48 Rn. 211; außerdem *Martini*, JA 2017, 838 (839 f.).

Stelter: Nur ein simpler Aufkleber?

nach der innerbehördlichen Geschäftsverteilung für den konkreten Fall zuständig ist. Dieser muss von den die Rücknahme oder den Widerruf rechtfertigenden Umständen positive Kenntnis erlangen.⁷⁴

Eine andere (bürgerfreundlichere) Ansicht zieht den Behördenbegriff von § 1 Abs. 4 VwVfG heran und versteht unter der Behörde i.S.d. § 48 Abs. 4 VwVfG nicht den einzelnen Sachbearbeiter, sondern die Institution Behörde, die durch ihre Sachbearbeiter handelt. Es reicht demnach, dass sich die rücknahmeerheblichen Tatsachen aus den in der jeweiligen Behörde liegenden Akten entnehmen lassen.⁷⁵

⁷⁴ *Schoch* spricht diesbezüglich von einem „Machtwort“ des *Großen Senates* und verweist in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Kommentar, Bände zum VwVfG, Stand: Juli 2020, § 48 Rn. 252, 255 auf die maßgebliche Entscheidung des BVerwG, BVerwGE 70, 356 (364) = NJW 1985, 819 (821).

⁷⁵ *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2023, § 10 Rn. 713; *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2024, § 11 Rn. 44, der seine von der Rspr. abweichende Meinung darauf aufbaut, dass dem Bürger Organisationsprobleme, die dafür sorgen, dass der zuständige Amtswalter nicht tätig wird, nicht angelastet werden können.