

Inhalt

A. Einführung in die Arbeit.	1
I. Vorstellung des Themas	1
II. Gründe für die Wahl des Themas	4
III. Gang der Untersuchung	6
B. Vorstellung der zu untersuchenden Fälle	9
I. Zugangerschwerungsgesetz.	9
1. Verfassungsrechtliche Bedenken	10
2. Erlass an das Bundeskriminalamt	11
3. Kritik und Aufhebung des Zugangerschwerungsgesetzes	13
II. Wehrpflichtgesetz	13
1. Aussetzung der Wehrpflicht durch Erlass.	14
2. Kritik an dem Vorgehen	16
III. Atomgesetz – Atom-Moratorium	16
1. Atom-Moratorium als Antwort auf Fukushima.	17
2. Einstweilige Betriebseinstellungen	18
3. Gesetzesnovelle des Atomgesetzes.	19
IV. Präimplantationsdiagnostikgesetz	20
1. Bedarf für eine gesetzliche Regelung.	20
2. Verzögerter Erlass der Präimplantationsdiagnostikverordnung.	21
V. Mindestlohngesetz – Transitverkehr	22
1. Streit über die Unionsrechtskonformität	22
2. Zwischenlösung	24
3. Erlass an die Bundesfinanzdirektionen	26
VI. Dublin-III-Verordnung	27
1. Migrationskrise im Jahr 2015	28

INHALT

2. Reaktion des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge	29
VII. Infrastrukturabgabengesetz – Pkw-Maut.	30
1. Verzögerung aufgrund unionsrechtlicher Bedenken	31
2. Klagen Österreichs und der Niederlande	32
VIII. Verkehrsdatenspeicherungsgesetz	33
1. Erfolgreicher einstweiliger Rechtsschutz.	33
2. Reaktion der Bundesnetzagentur	34
3. Stand des Rechtsstreits	35
IX. Ausbleiben von Gesetzesanpassungen	36
1. Gesetzgebungsprozess zu langsam	36
2. Andauernde Prüfung des Gesetzes	36
3. Gesetzgebungsprozess blockiert	37
4. Uneinigkeit zwischen Regierung und Gesetzgeber	37
5. Ergebnis zu dem Ausbleiben von Gesetzesanpassungen	38
C. Gesetzesaussetzung: Arbeitsdefinition und Abgrenzung	39
I. Regierung als Subjekt der Aussetzung.	39
1. Konzentration auf die Bundesregierung	40
2. Abgrenzung zur Verwaltung	40
3. Abgrenzung zu Akteuren außerhalb der Exekutive	42
II. Gesetz als Objekt der Aussetzung	43
1. Materielle Parlamentsgesetze	44
2. Verfassungsrecht	45
3. Mitwirkungsbedürftige Rechtsverordnungen	45
4. Nichtanwendungserlasse	47
5. Nichtanwendungsgesetze	50
6. Ergebnis zum Objekt der Aussetzung	50
III. Nichtanwendung	50
1. Tatsächliche Wirksamkeit	52
a. Output – Impact – Outcome	52
b. Einfluss von Gesetzesaussetzungen auf die tatsächliche Wirkung	54

INHALT

2. Teilaussetzung	55
3. Abgrenzung der Gesetzesaussetzung zur mangelhaften Anwendung	56
a. Vollzugsdefizit.	56
b. Rechtswidrige Anwendung des Gesetzes	58
c. Ergebnis zur mangelhaften Anwendung	58
4. Umsetzung der Nichtanwendung.	59
a. Nutzung des Spielraums in den Vollzugsnormen	59
b. Verhinderung notwendiger Voraussetzungen des Gesetzesvollzugs	60
c. Nichtanwendungskompetenz der Exekutive	61
d. Verwaltungsvorschriften als Distributoren	62
(1) Verhaltenssteuernde Verwaltungsvorschriften	62
(2) Abweichen in atypischen Fällen.	63
(3) Sonstige Verwaltungsvorschriften	65
e. Ergebnis zur Umsetzung.	65
IV. Konterkarierung	65
1. Abgrenzung vollzugsbedürftige vs. nicht- vollzugsbedürftige Gesetze.	66
2. Gesetzeskonterkarierende Maßnahmen.	69
V. Absicht	70
VI. Beendigung und Dauer der Gesetzesaussetzung	71
VII. Zusammenfassung zur Definition und Abgrenzung	72
D. Einordnung der Fälle unter die Definition	75
I. Zugängerschwerungsgesetz.	75
1. Nichtanwendung.	75
2. Nichtanwendungskompetenz.	76
3. Steuerung der Vollzugsnormen.	77
4. Absicht.	77
5. Ergebnis	78
II. Wehrpflichtgesetz	78
1. Teileinstellung des Vollzugs	78

INHALT

2. Steuerung der Vollzugsnormen	78
3. Ergebnis	79
III. Atomgesetz – Atom-Moratorium	79
1. Teilaussetzung	80
2. Konterkarierende Maßnahmen	80
3. Absicht.	80
4. Ergebnis	81
IV. Mindestlohngesetz – Transitverkehr	81
1. Teilaussetzung	82
2. Nichtanwendung	83
3. Steuerung der Vollzugsnormen.	83
4. Absicht.	84
5. Ergebnis	84
V. Dublin-III-Verordnung	84
1. Teileinstellung des Vollzugs	85
2. Absicht.	86
3. Ergebnis	86
VI. Präimplantationsdiagnostikgesetz	87
VII. Infrastrukturabgabengesetz – Pkw-Maut.	87
1. Verhinderung einer notwendigen Voraussetzung des Gesetzesvollzugs.	87
2. Absicht.	88
3. Ergebnis	89
VIII. Verkehrsdatenspeicherungsgesetz	89
1. Steuerung der Vollzugsnormen.	90
2. Absicht.	91
3. Ergebnis	92
IX. Systematisierende Zusammenfassung	92
E. Verfassungsrechtliche und unionsrechtliche Maßstäbe	95
I. Rechtsstaatsprinzip	95
1. Grundsätzliches zum Rechtsstaatsprinzip	95

INHALT

2. Gesetzmäßigkeit der Exekutive und Vollzugspflicht	98
a. Einfachgesetzlicher Verstoß oder Verfassungswidrigkeit	100
b. Spielräume beim Gesetzesvollzug	101
(1) Bestimmung der Spielraumformen	103
(2) Rechtsfolgeermessen	105
i. Zweck der Ermächtigungsnorm	105
ii. Zweck des ausgesetzten Gesetzes als Ganzes	106
iii. Abwägung.	108
(3) Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe mit und ohne Beurteilungsspielraum	108
i. Mit Beurteilungsspielraum	108
ii. Ohne Beurteilungsspielraum	109
(4) Verordnungsermessen	111
(5) Gesetzesfreier Raum	113
(6) Gesetzlicher Zweck als genereller Maßstab	113
i. Rechtspolitische und -vergleichende Argumente für einen einheitlichen Maßstab	114
ii. Einheitliche dogmatische Herleitung	115
(7) Abwägungsvorgang	116
i. Zweckerledigung und Zweckerreichung.	117
ii. Unklare Rechtslage bei anhängigen Verfahren	119
(a) Aussetzung des Vollzugs einzelner Verwaltungsakte.	119
(b) Übertragung auf Gesetzesaussetzungen	122
(c) Sonstige legitime Erwägungen bei anhängigen Verfahren	124
(d) Ergebnis zur unklaren Rechtslage bei anhängigen Verfahren	125
iii. Weitere legitime Gründe für eine Gesetzesaussetzung	125
(8) Verwaltungsvorschriften zur Steuerung von Spielraum	125

INHALT

(9) Ergebnis zu den Spielräumen beim Gesetzesvollzug	126
c. Nichtanwendungskompetenz der Exekutive	126
(1) Verfassungswidrigkeit	127
(2) Unionsrechtswidrigkeit	129
(3) Ergebnis zur Nichtanwendungskompetenz	129
d. Exkurs: Gerichtliche Normverwerfung	130
e. Rechtliche Determination des Spielraums	132
f. Ergebnis zur Gesetzmäßigkeit der Exekutive	133
3. Rechtssicherheit	133
a. Grundsätzliches zur Rechtssicherheit	133
b. Rechtssicherheit als Maßstab für Gesetzesaussetzungen	135
c. Einheitlichkeit der Rechtsanwendung	136
d. Ergebnis zur Rechtssicherheit	137
4. Ergebnis zum Rechtsstaatsprinzip	138
II. Gewaltenteilungsprinzip	138
1. Grundsätzliches zum Gewaltenteilungsprinzip	138
2. Gewaltenteilung als Maßstab für Gesetzesaussetzungen	142
a. Aufgabentrennung	142
b. Parlamentarische Kontrolle	143
c. Politische Einheit zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit	145
3. Ergebnis zur Gewaltenteilung	146
III. Demokratieprinzip	147
1. Grundsätzliches zur demokratischen Legitimation	147
2. Demokratische Legitimation als Maßstab für Gesetzesaussetzungen	150
3. Rechtspolitische Forderung der demokratischen Legitimation	150
IV. Bundesstaatsprinzip	151
1. Grundsätzliches zum Bundesstaatsprinzip	151

INHALT

2.	Gewaltenteilung zwischen Bundesrat und Bundesregierung	152
3.	Maßstäbe aus der Gewaltenteilung mit dem Bundesrat	153
4.	Vollzug von Bundesgesetzen durch die Länder	155
5.	Ergebnis zum Bundesstaatsprinzip	158
V.	Recht der Europäischen Union	158
1.	Gewaltenteilung zwischen Union und Bundesregierung	158
2.	Demokratische Legitimation der Europäischen Union	160
3.	Maßstäbe aus dem Unionsrecht	160
4.	Fehlende parlamentarische Kontrolle.	161
5.	Ergebnis zum Unionsrecht	161
VI.	Zusammenfassung der verfassungs- und unionsrechtlichen Maßstäbe	162
F.	Rechtsschutz und Gesetzesvollzugsanspruch	163
I.	Rechtsschutz der Bürger.	163
1.	Allgemeiner Gesetzesvollzugsanspruch der Bürger	164
2.	Sonstige Rechtsschutzmöglichkeiten	167
a.	Rechtsschutz im Verwaltungsrecht	167
(1)	Konterkarieren des Gesetzes.	169
(2)	Nichtvollzug im Rahmen der Eingriffsverwaltung	169
(3)	Nichtvollzug im Rahmen der Leistungsverwaltung	170
(4)	Nichtvollzug durch Vorenthalten notwendiger Voraussetzungen.	171
(5)	Teilaussetzung und Gleichbehandlungsgrundsatz	173
b.	Rechtsschutz im Privatrecht	173
c.	Rechtsschutz im Strafrecht	174
3.	Ergebnis zu den Rechtsschutzmöglichkeiten der Bürger	174

INHALT

II.	Rechtsschutz staatlicher Institutionen	175
1.	Allgemeiner Gesetzesvollzugsanspruch staatlicher Institutionen	176
a.	Gesetzesvollzugsanspruch des Gesetzgebers	176
(1)	Herleitung für den Bundestag	177
(2)	Herleitung für den Bundesrat	179
b.	Gesetzesvollzugsanspruch der Länder	179
c.	Verfassungsprozessuale Durchsetzung.	181
d.	Prüfungsmaßstab des Bundesverfassungsgerichts	183
(1)	Inzidente Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des ausgesetzten Gesetzes	183
(2)	Prüfung der Nutzung des Spielraums zur Gesetzesaussetzung	184
i.	Abgrenzung zur objektiven Beanstandungsklage.	185
ii.	Prüfungsintensität	186
e.	Ergebnis zum allgemeinen Gesetzesvollzugsanspruch staatlicher Institutionen	187
2.	Sonstige Rechtsschutzmöglichkeiten	187
III.	Zusammenfassung der Ergebnisse zum Rechtsschutz und Gesetzesvollzugsanspruch	187
G.	Prüfung der Verfassungs- und Unionsrechtsmäßigkeit der Fälle	189
I.	Nichtvollzug des Gesetzes.	189
1.	Aussetzung des Wehrpflichtgesetzes	190
a.	Beeinträchtigung des Zwecks des WPfIG	190
b.	Fehlender Spielraum beim Gesetzesvollzug	192
c.	Weitere verfassungsrechtliche Aspekte	193
d.	Rechtsschutzmöglichkeiten	194
e.	Ergebnis zur Aussetzung der Wehrpflicht	194
2.	Aussetzung des Mindestlohngesetzes	195
a.	Spielraumform	195

INHALT

b. Abwägung mit der Beeinträchtigung des Zwecks des MiLoG	196
c. Gleichbehandlungsgrundsatz	198
d. Melde- und Dokumentationspflichten	199
e. Weitere verfassungsrechtliche Aspekte	200
f. Rechtsschutzmöglichkeiten und einheitliche Rechtsanwendung	200
g. Ergebnis zur Teilaussetzung des Mindestlohngesetzes	201
3. Aussetzung des Verkehrsdatenspeicherungsgesetzes	202
a. Spielraumform	202
b. Abwägung mit der Beeinträchtigung des Zwecks der Verkehrsdatenspeicherung	203
c. Weitere verfassungsrechtliche Aspekte	204
d. Rechtsschutzmöglichkeiten	205
e. Ergebnis zur Verkehrsdatenspeicherung	206
4. Aussetzung des Zugangerschwerungsgesetzes	206
a. Spielraumform	207
b. Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe nach dem Erlass.	209
c. Abwägung mit der Beeinträchtigung des Zwecks des Zugangerschwerungsgesetzes	211
d. Wortlautgrenze des gegebenen Spielraums	213
e. Weitere verfassungsrechtliche Aspekte	214
f. Rechtsschutzmöglichkeiten	215
g. Ergebnis zum Zugangerschwerungsgesetz	215
5. Aussetzung der Dublin-III-Verordnung	216
a. Bestimmung der Vollzugsnorm und Spielraumform	216
b. Zweck des Selbsteintrittsrechts und der Dublin-III- VO als Ganzes.	219
c. Abwägung mit der Beeinträchtigung des Zwecks der Dublin-III-VO	220
d. Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit	222
e. Gleichbehandlungsgrundsatz	223

INHALT

f. Notwendige Beteiligung des Bundestages	224
g. Rechtssicherheit	225
h. Gesetzesvollzugsanspruch der Länder	226
i. Gesetzesvollzugsanspruch der AfD-Bundestagsfraktion	227
j. Sonstige Rechtsschutzmöglichkeiten	228
k. Ergebnis zur Aussetzung des Dublin-Verfahrens	228
6. Aussetzung des Infrastrukturabgabengesetzes – Pkw-Maut	229
a. Spielraum bei tatsächlichen Voraussetzungen des Gesetzesvollzugs	229
b. Abwägung mit der Beeinträchtigung des Zwecks der Pkw-Maut	230
c. Weitere verfassungsrechtliche Aspekte	231
d. Rechtsschutzmöglichkeiten	232
e. Ergebnis zur Pkw-Maut	232
II. Konterkarieren des Gesetzes: Atomgesetz – Atom-Moratorium	232
1. Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs	235
2. Abwägung im Rahmen des Rechtsfolgeermessens	236
3. Gleichbehandlungsgrundsatz	237
4. Weitere verfassungsrechtliche Aspekte	238
5. Rechtsschutzmöglichkeiten	239
6. Ergebnis zum Atom-Moratorium	240
III. Zusammenfassung der Prüfung der Fälle	240
H. Perspektiven zur Entwicklung der Dogmatik	243
I. Rechtspolitische Überlegungen	243
II. Alternative Rechtsgrundlagen für Gesetzesaussetzungen	245
1. Verfassungs- und Unionsrecht als Rechtsgrundlage	245
2. Gesetzesaussetzung im Wege der Analogie	247

INHALT

III.	Fortentwicklung der Gesetzgebung	249
1.	Einschränkung des Spielraums beim Gesetzesvollzug	249
a.	Einschränkung des Spielraums bei tatsächlichen Voraussetzungen.	251
b.	Einschränkung des Verordnungsermessens	252
2.	Ausdrückliche gesetzliche Regelungen zur Aussetzung	254
a.	Verabschiedung eines Aussetzungsgesetzes	255
b.	Gesetzliche Aussetzungsbefugnis der Regierung	256
(1)	Voraussetzungen.	257
(2)	Rechtsfolgen	259
(3)	Vorschlag	261
(4)	Exkurs: Rechtsverordnungsermächtigungen im Infektionsschutzgesetz	262
IV.	Zusammenfassung der Entwicklungsmöglichkeiten	263
I.	Gesamtzusammenfassung und Thesen	265
J.	Dokumente	271
I.	Verwaltungsvorschrift zum Zugangerschwerungsgesetz	271
II.	Verwaltungsvorschrift zum Wehrpflichtgesetz	273
III.	Antwort des BMVg auf einen IFG-Antrag zur Aussetzung der Wehrpflicht	275
IV.	Musterschreiben zum Atom-Moratorium	276
V.	Antwort des BMU auf einen IFG-Antrag zum Atom-Moratorium.	278
VI.	Verwaltungsvorschrift zum Mindestlohngesetz	280
VII.	Interner Vermerk des BMAS zur Aussetzung des Mindestlohngesetzes	281
VIII.	Verwaltungsvorschrift des BAMF zur Dublin-III- Verordnung vom 21.8.2015	284
IX.	Verwaltungsvorschrift des BMAF zur Dublin-III- Verordnung vom 1.9.2015.	286

INHALT

X.	Antwort des BMI auf einen IFG-Antrag zur Dublin-III-Verordnung	290
K.	Literaturverzeichnis	293