



---

**Ausarbeitung**

---

**Einbeziehung des Europarechts in das Prüfungsrecht des  
Bundespräsidenten nach Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG**



---

**Einbeziehung des Europarechts in das Prüfungsrecht des Bundespräsidenten nach  
Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG**

Verfasser/in: [REDACTED]  
Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 077/15  
Abschluss der Arbeit: 24.03.2015  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung  
Telefon: [REDACTED]

## 1. Fragestellung und Einführung

Vor dem Hintergrund der Diskussion, ob die geplante Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Nutzung von Bundesfernstraßen mit Pkw unter gleichzeitiger Anrechnung der entsprechenden Kosten der Jahresvignetten für Halter von in Deutschland zugelassenen Pkws<sup>1</sup> gegen das Europarecht verstößt,<sup>2</sup> ist die Frage aufgeworfen worden, ob der Bundespräsident bei der Prüfung der ihm zur Ausfertigung vorgelegten Gesetze (Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG) auch das Europarecht in die Prüfung einbeziehen darf bzw. muss.

Aufgrund der Kürze der Bearbeitungszeit kann auf diese Frage nur im Rahmen einer **summarischen Untersuchung** eingegangen werden, die nachfolgend im Wesentlichen aus einer zusammenfassenden Darstellung und kurzen Bewertung der bisher in der rechtswissenschaftlichen Literatur vorgebrachten Argumente besteht. In diesem Rahmen kann daher auch die Argumentation von Prof. Franz Mayer in der Anhörung des Verkehrsausschusses am 18. März 2015, die in der Anfrage in Teilen wiedergegeben ist, nicht bewertet werden.

Aus gleichem Grund wird vorliegend auch von einer ausführlichen Beschreibung der Prüfungskompetenzen des Bundespräsidenten in Bezug auf die ihm zur Ausfertigung vorgelegten Gesetze (Art. 82 Abs. 1 GG) abgesehen. Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten insbesondere im Hinblick auf die materielle Verfassungsmäßigkeit der ihm vorgelegten Gesetze seit langem in der rechtswissenschaftlichen Literatur umstritten ist.<sup>3</sup> Die wohl herrschende Meinung gesteht dem Bundespräsidenten ein solches materielles Prüfungsrecht zu,<sup>4</sup> wobei die Einzelheiten auch innerhalb dieser Gruppe umstritten sind. Bei diesem Streit geht es vor allem darum, ob dem Bundespräsident ein volles oder nur ein auf die Evidenzkontrolle beschränktes Prüfungsrecht zusteht.<sup>5</sup>

---

1 Vgl. zu den Gesetzeshaben den Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen vom 11.02.2015, BT-Drs. 18/3990 und Entwurf eines Zweiten Verkehrssteueränderungsgesetzes vom 11.02.2015, BT-Drs. 18/3991.

2 Siehe zu dieser Diskussion die Pressemitteilung des Bundestages zur Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur zu den genannten Gesetzesvorhaben vom 18.03.2015; [http://www.bundestag.de/presse/hib/2015\\_03/-/365652](http://www.bundestag.de/presse/hib/2015_03/-/365652).

3 Vgl. statt aller von Lewinski, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 162. Aktualisierung (Stand: Juli 2013), Art. 82 Rdnr. 117 ff. m.w.N.

4 Vgl. die Darstellung der herrschenden Meinung bei Schoch, Die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten im Gesetzgebungsverfahren, JURA 2007, 354, m.w.N. und bei Brenner, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6. Auflage 2010, Art. 82 Rdnr. 25 ff. sowie die Nachweise bei von Lewinski, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 162. Aktualisierung (Stand: Juli 2013), Art. 82 in Fn. 291.

5 Gegen die Beschränkung auf eine bloße Evidenzkontrolle: Schoch, Die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten im Gesetzgebungsverfahren, JURA 2007, 354, 360; von Lewinski, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 162. Aktualisierung (Stand: Juli 2013), Art. 82 Rdnr. 124 ff.

---

## 2. Einbeziehung des Europarechts in die Prüfung des Bundespräsidenten

In der rechtswissenschaftlichen Literatur werden zu dieser Frage beide möglichen Positionen vertreten. Nach wohl herrschender Meinung fällt das Europarecht nicht in die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten (dazu unten 2.1.). Einzelne Stimmen plädieren jedoch für die Einbeziehung des Europarechts in diese Prüfungskompetenz (dazu unten 2.2.). Beide Positionen weisen jedoch in ihrer Argumentation Schwächen auf.

### 2.1. Argumente gegen die Einbeziehung des Europarechts

Nach wohl überwiegender Auffassung in der rechtswissenschaftlichen Literatur gehört das Europarecht nicht zu dem Maßstab, an dem der Bundespräsident die ihm zur Ausfertigung vorgelegten Gesetze zu prüfen hat.<sup>6</sup> Soweit diese Meinung überhaupt begründet wird, wird zunächst auf den Wortlaut des Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG verwiesen, der nur von den Vorschriften des Grundgesetzes spricht. Im Weiteren wird im Wesentlichen vorgebracht, dass dem Europarecht gegenüber dem nationalen Recht kein Geltungs-, sondern nur ein Anwendungsvorrang zukomme. Daher sei ein europarechtswidriges nationales Gesetz zwar wegen dieses Anwendungsvorrangs des Europarechts nicht anwendbar (jedenfalls soweit es mit dem Europarecht kollidiert), aber – im Unterschied zu einem Verstoß gegen das Grundgesetz – nicht nichtig.<sup>7</sup>

Nach dieser Argumentation dürfte der Bundespräsident die ihm vorgelegten Gesetze somit nur an solchen Vorgaben messen, bei denen ein Verstoß dagegen zur Nichtigkeit des Gesetzes führt. Dies ist bei einem Verstoß gegen die deutsche Verfassungsrechtsordnung (überwiegend) der Fall, bei einem Verstoß gegen das Europarecht hingegen nicht. Folglich wäre das Europarecht nicht in die Prüfung einzubeziehen.

Diese Begründung überzeugt jedoch nicht. Würde man dem folgen, würde das Ergebnis der Prüfung, d.h. ob ein Verstoß zur Nichtigkeit des Gesetzes führt oder nicht, den Umfang der Prüfung selbst definieren. Es käme so zu einer anachronistischen Prüfungsfolge. Darüber hinaus übersieht diese Argumentation auch, dass nicht jeder Verstoß eines Gesetzes gegen das Grundgesetz zur Nichtigkeit des Gesetzes führt. So nimmt das Bundesverfassungsgericht insbesondere bei Verstößen gegen den Gleichheitssatz (Art. 3 GG), die auf verschiedene Weise behoben werden können, die bloße Unvereinbarkeit des Gesetzes bzw. der betreffenden Norm mit dem Grundgesetz an.<sup>8</sup> Würde man der Begründung der herrschenden Meinung folgen, müsste der Bundespräsident in diesen Fällen zuerst prüfen, ob das ihm vorgelegte Gesetz gegen den Gleichheitssatz verstoßen könnte, und müsste dann, wenn dies möglich wäre, die Prüfung genau dieser Frage (Verstoß gegen den Gleichheitssatz) im Rahmen von Art. 82 Abs. 2 Satz 1 GG unterlassen. Dies würde jedoch

---

6 von Lewinski, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 162. Aktualisierung (Stand: Juli 2013), Art. 82 Rdnr. 141; Nierhaus, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 7. Auflage 2014, Art. 82 Rdnr. 16a; Bauer, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Band 2, 2. Auflage 2006, Art. 82 Rdnr. 14; Brenner, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6. Auflage 2010, Art. 82 Rdnr. 28.

7 Vgl. zu dieser Argumentation zusammenfassend: Naumann, Die gemeinschaftsrechtliche Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten, DVBl 2007, 1335, 1336 f.

8 Vgl. dazu statt vieler: Sachs, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 7. Auflage 2014, Art. 20 Rdnr. 98 m.w.N. aus der ständigen Rechtsprechung.

dazu führen, dass der Bundespräsident ein Gesetz ausfertigen müsste, auch wenn aus seiner Sicht (aufgrund der Erkenntnisse aus der Vorprüfung) ein eindeutiger Verstoß gegen den Gleichheitssatz vorliegt. Diese wäre aber schon mit dem Wortlaut des Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG („nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes“), der den Gleichheitssatz gerade nicht ausklammert, nicht vereinbar (dies gilt jedenfalls dann, wenn man ein materielles Prüfungsrecht des Bundespräsidenten annimmt). Diese Argumentationslinie der herrschenden Meinung überzeugt somit nicht. Für die herrschenden Meinung verbleibt daher nur der – insoweit jedoch nicht unerhebliche – Verweis auf den Wortlaut des Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG, der nur von den Vorschriften des Grundgesetzes spricht und das Europarecht als Prüfungsmaßstab nicht erwähnt.

## 2.2. Argumente für die Einbeziehung des Europarechts

Die Vertreter, die sich für die Einbeziehung des Europarechts in die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten aussprechen, stützen dies im Wesentlichen auf zwei Argumente. Zum einen sei der Bundespräsident durch Art. 4 Abs. 3 UAbs. 3 EUV direkt an die Pflicht zur Berücksichtigung des Europarechts gebunden (dazu unten 2.2.1). Zum anderen folge aus dem Rechtsstaatsprinzip eine Bindung des Bundespräsidenten auch an das Europarecht (dazu unten 2.2.2.).

### 2.2.1. Bindung des Bundespräsidenten an das Europarecht nach Art. 4 Abs. 3 EUV

Für die Einbeziehung des Europarechts in die Prüfung von Gesetzen durch den Bundespräsidenten wird vorgetragen, dass auch der Bundespräsident als deutsches Staatsorgan an die Vorschrift des Art. 4 Abs. 3 UAbs. 3 EUV gebunden sei, nach der die Mitgliedstaaten alle Maßnahmen unterlassen müssen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten.<sup>9</sup> Diese Vorgabe gehe der Regelung des Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG vor, so dass der Bundespräsident unmittelbar aus Art. 4 Abs. 3 EUV verpflichtet sei, die Ausfertigung eines europarechtswidrigen Gesetzes zu verweigern.<sup>10</sup> Auch in der rechtswissenschaftlichen Kommentarliteratur zu Art. 4 Abs. 3 EUV wird unter Verweis auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs vertreten, dass diese Vorschrift des Europarechts „alle Träger öffentlicher Gewalt in den Mitgliedstaaten“ binde.<sup>11</sup>

In diesem Zusammenhang ist jedoch fraglich, ob das Europarecht (Art. 4 Abs. 3 EUV) die verfassungsrechtliche Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten (Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG) soweit überlagern kann, dass sie den Bundespräsidenten unmittelbar verpflichtet, das vorgelegte Gesetz am Europarecht zu messen. Art. 82 Abs. 1 GG weist dem Bundespräsidenten eine bestimmte Rolle im nationalen Gesetzgebungsverfahren zu, deren materielle Prüfungskompetenz ohnehin

---

9 Naumann, Die gemeinschaftsrechtliche Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten, DVBl 2007, 1335, 1338 f.; Pieper, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar GG, Stand: 01.12.2014 (Edition 23), Art. 82 Rdnr. 13 ff.

10 So die Argumentation von Naumann, Die gemeinschaftsrechtliche Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten, DVBl 2007, 1335, 1339 ff.

11 von Bogdandy/Schill, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Loseblattsammlung, 51. Ergänzungslieferung (Stand: September 2013), Art. 4 EUV Rdnr. 62; Streinz, in: Streinz, EUV/AEUV Kommentar, 2. Auflage 2012, Art. 4 EUV Rdnr. 5.

---

stark umstritten ist und überwiegend auf eine Evidenzprüfung beschränkt wird.<sup>12</sup> Es erscheint zweifelhaft, dass das Europarecht in den Ablauf eines nationalen Gesetzgebungsverfahrens eingreifen und ein Verfassungsorgan zum Wächter darüber machen kann (hier: den Bundespräsidenten), dass Deutschland seine europarechtlichen Verpflichtungen einhält.

### 2.2.2. Europarecht als Teil des nationalen Rechtsstaatsprinzips nach Art. 20 Abs. 3 GG

Eine andere Argumentation für die Einbeziehung des Europarechts in die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten nach Art. 82 Abs. 1 GG bezieht sich auf das Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG. Die Einhaltung des Rechtsstaatsprinzips gehöre zum Prüfungsumfang des Bundespräsidenten nach Art. 82 Abs. 1 GG.<sup>13</sup> Nach Art. 20 Abs. 3 GG ist die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden. Zu „Gesetz und Recht“ im Sinne dieser Verfassungsnorm gehöre auch das unmittelbar anwendbare Europarecht.<sup>14</sup> Daher zähle auch das Europarecht zum Rechtsstaatsprinzip, an das der Bundespräsident gebunden sei.<sup>15</sup>

Auch diese Argumentation weist Schwächen auf. Das Rechtsstaatsprinzip wird nämlich nicht durch den Umfang von „Recht und Gesetz“ in Art. 20 Abs. 3 GG definiert, sondern durch den gesamten Wortlaut dieser Verfassungsnorm. Darin ist festgelegt, dass nur die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung an „Recht und Gesetz“ gebunden sind, die Gesetzgebung jedoch allein an die verfassungsmäßige Ordnung. Daher müsste der Bundespräsident bei der Prüfung im Sinne des Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG der vollziehenden Gewalt oder Rechtsprechung zuzuordnen sein, damit er auch an „Recht und Gesetz“ und damit das Europarecht gebunden wäre. Soweit der Bundespräsident überhaupt in diese Gewaltentrias eingeordnet werden kann, ist er bei der Ausfertigung von Gesetzen wohl eher der Gesetzgebung, jedenfalls nicht der vollziehenden Gewalt oder der Rechtsprechung zuzuordnen.<sup>16</sup> Damit ist er im Rahmen von Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG über Art. 20 Abs. 3 GG nicht an „Recht und Gesetz“ gebunden.<sup>17</sup> Als Teil der Gesetzgebung ist der Bundespräsident bei seiner Prüfung von Gesetzen somit „nur“ der verfassungsmäßig Ordnung (Art. 20

---

12 Vgl. dazu oben S. 3 sowie die Nachweise in den Fußnoten 3, 4 und 5.

13 Pieper, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar GG, Stand: 01.12.2014 (Edition 23), Art. 82 Rdnr. 13 ff.

14 Herrschende Meinung; vgl. statt aller: Sachs, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 7. Auflage 2014, Art. 20 Rdnr. 107; Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Band 2, 2. Auflage 2006, Art. 20 Rdnr. 93 jeweils m.w.N.

15 Pieper, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar GG, Stand: 01.12.2014 (Edition 23), Art. 82 Rdnr. 13.3.

16 Fink, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6. Auflage 2010, Art. 54 Abs. 1 Rdnr. 5; so wohl auch Naumann, Die gemeinschaftsrechtliche Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten, DVBl 2007, 1335, 1338.

17 Nierhaus weist jedoch in diesem Zusammenhang zu Recht auf einen wichtigen Aspekt hin: Der Bundespräsident ist jenseits der Prüfung nach Art. 82 Abs. 1 Satz GG und des Streits um die Reichweite dieser Prüfung zweifelsfrei bei der Ausübung seiner Staatsgewalt nicht nur an die Verfassung, sondern auch an die Gesetze gebunden (Nierhaus, in: Sachs: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 7. Auflage 2014, Art. 54 Rdnr. 9). Dies hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung über die Äußerungsbefugnisse des Bundespräsidenten im Jahr 2014 ausdrücklich bestätigt: BVerfG, NVwZ 2014, 1156, 1158 - „Spinner“.

---

Abs. 3 1. Halbsatz GG) verpflichtet, was im Übrigen auch dem Wortlaut des Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG („Vorschriften dieses Grundgesetzes“) nahe kommt.

### **3. Ergebnis der summarischen Untersuchung**

Die summarische Untersuchung hat gezeigt, dass beide möglichen Positionen vertreten werden und es daher gewichtige Stimmen für und wider die Einbeziehung des Europarechts in die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten nach Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG gibt. Es wurde auch dargestellt, dass die Begründungen beider Positionen in der Diskussion Schwächen aufweisen. Da die Argumentation der sonst oft als maßgeblich herangezogenen herrschenden Meinung, die in dieser Frage die Einbeziehung des Europarechts in die Prüfung des Bundespräsidenten ablehnt, wie erläutert in einem wichtigen Punkt nicht überzeugt, scheint der Ausgang dieser Diskussion noch offen.

