



HEMMER / WÜST / CHRISTENSEN

STAATSRECHT II

Das Prüfungswissen

- für Studium
- und Examen

10. Auflage

EINLEITUNG	1
1. KAPITEL: WICHTIGSTE VERFASSUNGSRECHTSBEHELFE	2
§ 1 ORGANSTREITVERFAHREN	3
A) Zuständigkeit des BVerfG	3
B) Parteifähigkeit	3
C) Verfahrensgegenstand	4
D) Antragsbefugnis	5
E) Sonstige Voraussetzungen	5
F) Begründetheit	6
§ 2 ABSTRAKTE NORMENKONTROLLE	7
A) Zuständigkeit	7
B) Antragsberechtigung	7
C) Prüfungsgegenstand	8
D) Antragsgrund	9
E) Sonstiges	9
F) Begründetheit	9
G) Sonderfall des Art. 93 I Nr. 2a GG	10
H) Sonderfall des Art. 93 II GG	11
§ 3 KONKRETE NORMENKONTROLLE	12
A) Zuständigkeit	12
B) Vorlagekompetenz	12
C) Vorlage- bzw. Prüfungsgegenstand	13
D) Überzeugung von Verfassungswidrigkeit	15
E) Entscheidungserheblichkeit	15
F) Sonstiges	16
G) Begründetheit	16
§ 4 FÖDERATIVE STREITIGKEITEN	18
A) Bund-Länder-Streitigkeiten	18
I. Parteifähigkeit	18
II. Streitgegenstand.....	18
III. Antragsbefugnis	18
IV. Sonstiges.....	19
V. Begründetheit	19

B) Nicht-verfassungsrechtliche Bund-Länder-Streitigkeiten	19
C) Zwischenländerstreitigkeiten	20
D) Binnenländerstreitigkeiten.....	20
§ 5 EINSTWEILIGE ANORDNUNG GEM. § 32 BVERFGG.....	21
A) Zulässigkeit der einstweiligen Anordnung.....	21
I. Statthaftigkeit	21
II. Einleitung des Verfahrens – Antragserfordernis.....	22
III. Antragsberechtigung.....	23
IV. Keine evidente Unzulässigkeit des Hauptverfahrens.....	23
V. Keine Vorwegnahme der Hauptsache	23
VI. Rechtsschutzinteresse	24
VII. Form und Frist	25
B) Begründetheit der einstweiligen Anordnung.....	25
I. Formel des BVerfG	25
II. Anordnungsanspruch und Anordnungsgrund.....	26
1. Vorliegen eines Anordnungsanspruches	26
2. Anordnungsgrund.....	26
3. Sonstige Anordnungsvoraussetzungen	27
a) Dringende Gebotenheit	27
b) „Zum gemeinen Wohl“ dringend geboten	27
4. Abwägung	27
C) Sonstiges	28
2. KAPITEL: STAATSZIELBESTIMMUNGEN	29
§ 6 BEDEUTUNG IN DER EXAMENSKLAUSUR	29
A) Überblick über die Prinzipien	29
B) Bedeutung bei Themenarbeiten und im Rahmen der Auslegung.....	29
§ 7 REPUBLIK	30
§ 8 SOZIALSTAAT.....	31
A) Verfassungsrechtliche Verankerung des Sozialstaatsprinzips	31
B) Inhalte des Sozialstaatsprinzips.....	31
§ 9 BUNDESSTAAT.....	34
A) Begriff des Bundesstaats.....	34
B) Voraussetzungen des Bundesstaatsprinzips	34
I. Geistesgeschichtliche Grundlagen	34
II. Rechtsgeschichtliche Entwicklung.....	35
III. Allgemeine Staatslehre.....	35

C) Normative Ausprägung des Bundesstaatsprinzips im Grundgesetz 35

- I. Homogenitätsklausel des Art. 28 GG 36
- II. Kompetenzklausel des Art. 30 GG 36
- III. Kollisionsklausel des Art. 31 GG 37
- IV. Grundrechtsklausel des Art. 142 GG 37
- V. Vorschriften über den Bundesrat..... 37
- VI. Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens 38

D) Sinn und Rechtfertigung des Bundesstaatsprinzips 38

§ 10 DEMOKRATIEPRINZIP 40

A) Begriff der Demokratie 40

B) Historische Voraussetzungen 40

C) Normative Ausprägung des Demokratieprinzips 41

- I. Wahlen..... 41
- II. Abstimmungen 41
- III. Demokratische Legitimation 41
- IV. Willensbildung von unten nach oben 42
- V. Mehrheitsprinzip 42
- VI. Weitere Elemente 42

§ 11 RECHTSSTAAT UND GEWALTENTEILUNG 46

A) Vorläufige Begriffsbestimmung 46

B) Historische Entwicklung der Rechtsstaatsidee 46

C) Normative Ausprägung im Grundgesetz 47

- I. Überblick 47
- II. Gewaltenteilungsprinzip..... 48
- III. Primat des Rechts – Normenhierarchie..... 49
 - 1. Primat des Rechts 49
 - 2. Gesetze 49
 - a) Gesetzesbegriff 49
 - b) Arten des Gesetzes..... 50
 - 3. Rechtsverordnungen..... 50
 - a) Dogmatische Einordnung der Rechtsverordnung 50
 - b) Erlass einer Verordnung 52
 - c) Bestimmung von „Inhalt, Zweck und Ausmaß“ 53
- IV. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung 54
 - 1. Überblick zu Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes 54
 - 2. Einzelfragen zum Vorbehalt des Gesetzes..... 55
 - a) Vorbehalt des Gesetzes im Grundrechtsbereich 55
 - b) Gesetzesvorbehalt und Wesentlichkeitstheorie 57
 - c) Der Vorbehalt des Gesetzes in der Leistungsverwaltung 57
 - d) Zusammenfassendes Schema zur Funktion des Gesetzmäßigkeitsgebots 58
- V. Vertrauensschutz und Bestimmtheit des Gesetzes 59
 - 1. Vertrauensschutz 59
 - a) 1. Senat des BVerfG: Echte und unechte Rückwirkung 60
 - b) 2. Senat des BVerfG: Rückwirkung und tatbestandliche Rückanknüpfung 61
 - c) Abwägung im Rahmen des Rückwirkungsverbots 61
 - 2. Bestimmtheit 62

§ 12 SCHUTZ DER NATÜRLICHEN LEBENSGRUNDLAGEN.....	64
§ 13 EUROPÄISCHE EINIGUNG	64
3. KAPITEL: DIE STAATSGEWALTEN UND DIE KOMPETENZEN	65
§ 14 LEGISLATIVE	65
A) Gesetzgebungskompetenzen	65
I. Überblick.....	65
II. Grundsatz: Länderkompetenz	66
III. Ausdrücklich geregelte Bundeskompetenzen	66
1. Ausschließliche Bundeskompetenz	66
a) Begriff.....	66
b) Gegenstände der ausschließlichen Bundeskompetenz.....	67
2. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz.....	67
a) Begriff.....	67
b) Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung.....	68
c) Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regel	69
IV. Ungeschriebene Kompetenzen des Bundes.....	71
1. Kompetenz kraft Sachzusammenhangs	71
2. Annexkompetenz	72
3. Kompetenz kraft Natur der Sache.....	72
B) Gesetzgebungsverfahren.....	73
I. Gesetzesinitiative und Vorverfahren.....	73
II. Beschlussfassung.....	75
1. Beschlussfassung durch den Bundestag.....	75
2. Rolle des Bundesrates.....	76
a) Einspruchsgesetze.....	76
b) Zustimmungsgesetze	76
III. Ausfertigung und Verkündung	78
IV. Sonderproblem: Verfassungsändernde Gesetze, Art. 79 GG.....	78
§ 15 EXEKUTIVE	81
A) Begriff des Verwaltungshandelns	81
B) Grundsatz der Länderverwaltung.....	81
C) Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit	81
I. Einrichtung von Behörden	81
II. Regelung des Verfahrens.....	82
III. Abweichungsmöglichkeiten der Länder.....	82
IV. Allgemeine Verwaltungsvorschriften	82
V. Bundesaufsicht.....	83
D) Bundesauftragsverwaltung.....	83
E) Bundeseigene Verwaltung	84
F) Exkurs: Ungeschriebene Bundeskompetenzen.....	85
G) Verbot der Mischverwaltung und Gemeinschaftsaufgaben.....	85

§ 16 JUDIKATIVE	90
4. KAPITEL: OBERSTE STAATSORGANE	91
§ 17 BUNDESPRÄSIDENT.....	91
A) Stellung des Bundespräsidenten	91
B) Wahl des Bundespräsidenten.....	92
C) Wichtigste Befugnisse des Bundespräsidenten	93
I. Zuständigkeit bei der Regierungsbildung	93
1. Vorschlag und Ernennung des Bundeskanzlers.....	93
2. Ernennung der Bundesminister	93
II. Zuständigkeit bei Regierungskrisen.....	94
III. Völkerrechtliche Vertretung des Bundes	95
IV. Ausfertigung von Gesetzen	95
1. Politisches Prüfungsrecht	95
2. Formelles Prüfungsrecht.....	96
3. Materielles Prüfungsrecht	96
V. Sonstiges.....	98
§ 18 BUNDESREGIERUNG.....	99
A) Wahl des Bundeskanzlers.....	99
B) Ernennung der Bundesminister	100
C) Regierungsprinzipien	101
I. Kanzlerprinzip	101
II. Ressortprinzip	101
III. Kollegialprinzip.....	102
D) Verantwortlichkeit der Regierung	102
I. Konstruktives Misstrauensvotum	102
II. Vertrauensfrage	103
§ 19 BUNDESTAG	105
A) Wahl des Bundestages.....	105
I. Allgemeines	105
II. Grundsatz der allgemeinen Wahl	107
III. Grundsatz der unmittelbaren Wahl.....	108
IV. Grundsatz der freien Wahl	108
V. Grundsatz der gleichen Wahl.....	109
VI. Grundsatz der geheimen Wahl.....	112
B) Funktionen des Bundestages	112
I. Herrschaftsbestellungsfunktion.....	113
II. Gesetzgebungsfunktion	113
III. Kontrollfunktion, insbesondere Untersuchungsausschüsse	113
1. Ordnungsgemäße Einsetzung des Untersuchungsausschusses	114
2. Zulässiger Untersuchungsgegenstand	115
IV. Ungeschriebene Befugnisse	116

C) Arbeitsweise des Bundestages	116
I. Geschäftsordnung	117
II. Fraktionen im Bundestag	117
III. Ausschüsse	118
IV. Abstimmungen im Bundestag	118
D) Stellung des einzelnen Abgeordneten	120
I. Freies Mandat nach Art. 38 I S. 2 GG	120
II. Indemnität und Immunität	120
III. Status des fraktionslosen Abgeordneten	121
5. KAPITEL: FINANZVERFASSUNG	123
§ 20 FINANZVERFASSUNG	123
A) Finanz- und haushaltsrechtlicher Ansatz des Grundgesetzes.....	123
B) Kompetenzen nach dem 10. Abschnitts des Grundgesetzes.....	124
C) Verteilung der Steuern und Finanzausgleich.....	125
D) Wichtigste sonstigen Normen des Haushaltsrechts	125
E) Wichtige Grundbegriffe	128
I. Steuern	128
II. Gebühr	129
III. Beiträge	129
IV. Sonderabgaben	130
§ 21 BEISPIELSFÄLLE ZUR ABGABENPROBLEMATIK	131
6. KAPITEL: AUSWÄRTIGE BEZIEHUNGEN	134
§ 22 AUSWÄRTIGE BEZIEHUNGEN	134
A) Völkerrecht und innerstaatliches Recht	134
B) Völkerrechtliche Verträge.....	134
I. Bundes- und Landeskompetenz	135
II. Organkompetenz	136
III. Zustimmungserfordernis	136
IV. Transformationskompetenz.....	137
C) Verwaltungsabkommen, Art. 59 II S. 2 GG	138
D) Bundesrepublik in zwischenstaatlichen Gemeinschaften.....	138
E) Bundesrepublik in militärischen Bündnissen	139

7. KAPITEL: POLITISCHE PARTEIEN	142
§ 23 POLITISCHE PARTEIEN	142
A) Begriff der politischen Partei	142
B) Verfassungsrechtliche Stellung der Parteien	143
C) Weitere einfachgesetzliche Regelungen des Parteiwesens	145
D) Verfassungsrechtliche Rechte und Pflichten.....	147
I. Rechte der Parteien.....	147
1. Gründungsfreiheit, Art. 21 I S. 2 GG.....	147
2. Betätigungsfreiheit	148
3. Teilnahme an Parlamentswahlen.....	148
4. Recht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung.....	148
II. Pflichten und Bindungen der Parteien	151
1. Demokratische innere Ordnung, Art. 21 I S. 3 GG	151
2. Rechenschaftspflicht, Art. 21 I S. 4 GG	151
3. Pflicht zur Verfassungstreue und Parteiverbot, Art. 21 II GG	152
E) Politische Parteien im Prozess	153
I. Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz.....	153
II. Beteiligtenfähigkeit im Verwaltungsprozess	153

EINLEITUNG

Das Staatsorganisationsrecht ist bei vielen Studenten kein sehr beliebtes Rechtsgebiet. Es beinhaltet nämlich (in der politischen Wirklichkeit freilich sehr wichtige, aber) äußerst inhomogene Problemstellungen, die sich für die Klausur nur schwer in ein System bringen lassen.

Bedeutung des Staatsorganisationsrechts in Klausur und Hausarbeit

Es wird deshalb auch eher in Hausarbeiten abgeprüft, in denen ausreichend Zeit und Literatur zur Verfügung stehen. Doch auch in (Examens-)Klausuren werden immer wieder staatsorganisationsrechtliche Fälle gestellt. Diese sind zwar nicht immer, aber doch recht häufig an einer mehr oder weniger aktuellen Frage aufgehängt. Dass dieses Skript nicht auf all diese (in ihrer Aktualität ständig wechselnden) Fragen eingehen kann, liegt auf der Hand.¹ Es soll Ihnen vielmehr auf vielerlei Weise helfen, gerade in der Klausursituation ohne weitere Hilfsmittel einen staatsorganisationsrechtlichen Fall in den Griff zu bekommen:²

- ⇒ Zum einen soll hier das nötige Grundlagenwissen vermittelt werden, damit Sie den für das Verständnis des Sachverhalts und die Argumentation erforderlichen Überblick bekommen,
- ⇒ ferner sollen die wenigen „Klassiker“ dargestellt werden, die immer wieder geprüft werden und bei denen auch in einer Klausur gewisse Kenntnisse erwartet werden,
- ⇒ darüber hinaus soll - soweit möglich - die richtige Einordnung in die Klausur gezeigt werden, damit Sie wissen, wo bzw. in welchem Zusammenhang Sie Ihre vorhandenen Kenntnisse bestmöglich „verkaufen“.
- ⇒ Schließlich wird an einigen Stellen auch mit kurzen Fällen bzw. dargestellten Gerichtsentscheidungen versucht, Ihnen Beispiele für die Argumentation in einer staatsorganisationsrechtlichen Klausur an die Hand zu geben.

hemmer-Methode: Gerade im Staatsorganisationsrecht gilt: Man kann nicht alles wissen. Wichtig ist deshalb das Verständnis für die Klausursituation und das saubere juristische Arbeiten. Geradezu unverzichtbar ist eine sorgfältige Sachverhaltsanalyse. Speziell in staatsorganisationsrechtlichen Klausuren werden häufig die entscheidenden Argumente schon im Vortrag der Beteiligten im Sachverhalt codiert. Nutzen Sie hier im Examen Ihre Erfahrung aus der Arbeit mit der hemmer-Methode im Hauptkurs! Hüten Sie sich auch davor zu meinen, im Staatsorganisationsrecht würde nur „geschwafelt“. Sie können sich positiv absetzen, wenn Sie ihre Argumentation immer an eine Norm anknüpfen. Lesen Sie auch zu einer sauberen Abwägung noch einmal Hemmer/Wüst, Staatsrecht I, Rn. 135!

Da auch im Staatsorganisationsrecht mitunter ein prozessualer Einstieg verlangt ist, werden im Folgenden zunächst die Verfahrensarten vor dem BVerfG außer der Verfassungsbeschwerde³ kurz dargestellt, anschließend folgen sechs Abschnitte mit den wichtigsten materiellen Problemen.

¹ Aus diesem Grund enthält das Skript zu vielen Gebieten auch relativ ausführliche Nachweise z.B. auf weiterführende Aufsätze in den Fußnoten.

² Zur Bearbeitung einer staatsorganisationsrechtlichen Klausur unbedingt lesenswert die Bearbeitungshinweise bei Schwerdtfeger, Rn. 600 ff.; als ein Beispiel sei auch der Bericht über eine staatsrechtliche Hausarbeit mit (damals) aktuellen Bezügen zur ersten gesamtdeutschen Wahl von Ipsen/Epping, JuS 1991, 1022, genannt.

³ Dazu ausführlich unser Skript **Hemmer/Wüst, Staatsrecht I**.

1. KAPITEL: WICHTIGSTE VERFASSUNGSRECHTSBEHELFE

Während im Band **Hemmer/Wüst, Staatsrecht I** die Verfassungsbeschwerde als Rechtsschutzmöglichkeit des Bürgers zur Verwirklichung der v.a. individualrechtsschützenden Grundrechte behandelt wird, beinhaltet dieser Band u.a. die übrigen Verfassungsrechtsbehelfe, in denen u.U. über staatsorganisationsrechtliche Fragen entschieden wird.

hemmer-Methode: Lernen Sie gerade im öffentlichen Recht, materielles Recht und prozessuale Fragen richtig einzuordnen und miteinander zu verknüpfen! Hüten Sie sich aber auch vor Übertvereinfachungen und Schubladendenken. Im unten dargestellten Organstreitverfahren geht es z.B. auch um Rechtspositionen, die dem Antragsteller zustehen, allerdings sind dies hier nicht Grundrechte der Bürger. Außerdem kann z.B. im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle ein Gesetz ebenso wegen eines Grundrechtsverstößes als verfassungswidrig bewertet werden, wie es i.R.d. Verfassungsbeschwerde darauf ankommt, dass ein Gesetz kompetenzgemäß erlassen wurde.

Die hier behandelten Rechtsbehelfe sind von unterschiedlicher, in der Tendenz aber eher geringerer Bedeutung als die Verfassungsbeschwerde. Insbesondere werden weniger Einzelkenntnisse verlangt. Die Darstellung der Zulässigkeit erfolgt dementsprechend knapper und dient v.a. zwei Zwecken: Zum einen sollen Sie bei der Lektüre der folgenden Kapitel das Gesetz zur Hand nehmen, um die einschlägigen Vorschriften schon einmal gelesen zu haben. Zum anderen sollen die wenigen klassischen Probleme genannt werden, die im Zusammenhang mit dem jeweiligen Rechtsbehelf häufig in der Klausur auftauchen und deren Kenntnis vom Korrektor noch am ehesten erwartet wird.

§ 1 ORGANSTREITVERFAHREN⁴

Organstreit: Art. 93 I Nr. 1 GG,
§§ 13 Nr. 5, 63 - 67 BVerfGG

Das Organstreitverfahren ist in Art. 93 I Nr. 1 GG genannt und seine Voraussetzungen sind in §§ 13 Nr. 5, 63 - 67 BVerfGG einfachgesetzlich näher geregelt. Es handelt sich um ein kontradiktorisches Verfahren, d.h. Antragsteller und Antragsgegner stehen sich als Parteien gegenüber.

3

A) Zuständigkeit des BVerfG

Die Zuständigkeit des BVerfG ergibt sich aus Art. 93 I Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG.

4

hemmer-Methode: § 13 BVerfGG enthält eine abschließende Aufzählung der beim BVerfG statthafter Verfahren. Ein Verfahren, das in § 13 BVerfGG nicht genannt ist, ist schon deshalb unzulässig.⁵ Aus diesem Grund sollten Sie bei jedem Verfahren die entsprechende Ziffer des § 13 BVerfGG mitzitieren und sich nicht auf Art. 93 GG beschränken.

B) Parteifähigkeit

parteifähig: oberste Bundesorgane u. sonstige Beteiligte mit eigenen Rechten im GG oder GeschOen

Parteifähig sind nach Art. 93 I Nr. 1 GG die obersten Bundesorgane sowie andere Beteiligte, die durch das Grundgesetz oder die Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Es kommen also jedenfalls in Betracht⁶ als

5

- ⇒ oberste Bundesorgane: Bundespräsident, Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung und Bundesversammlung
- ⇒ sonstige Beteiligte: die Präsidenten von Bundestag und Bundesrat, der Bundeskanzler und Bundesminister sowie Fraktionen und Ausschüsse des Bundestages

hemmer-Methode: Für die sonstigen Beteiligten ist aus dem Grundgesetz oder der Geschäftsordnung eine Rechtsposition bzw. eine Kompetenz zu suchen, über deren Auslegung im Organstreitverfahren gestritten werden könnte. Um was es in der Sache geht, wird regelmäßig aus dem Sachverhalt zu entnehmen sein. Wo dies geregelt ist, können Sie - falls kein Hinweis im Sachverhalt besteht - normalerweise mit Hilfe der Inhaltsverzeichnisse bzw. Zwischenüberschriften schnell herausfinden. Ob die gefundene Norm die behauptete Kompetenz gewährt, ist durch Auslegung derselben zu entscheiden, wobei im Einzelfall schwierig sein kann, was man bereits bei der Parteifähigkeit, was bei der Prozessführungsbefugnis und was man erst in der Begründetheit anspricht. Es sind dann Ihre juristische Arbeitstechnik und Ihr Argumentationsvermögen gefragt. So dürften z.B. Minister wegen der Regelung in Art. 65 S. 3 GG bei regierung-internen Streitigkeiten schon nicht beteiligtenfähig sein. Wichtige Vorschriften, die ein Recht i.S.d. Art. 93 I Nr. 1 GG geben können, sind aus dem Grundgesetz: Art. 21, 42 I S. 2, 44 I GG; aus der GeschOBT: §§ 6, 10, 54, 76, 85 GeschOBT. Nach dem Wortlaut des Art. 93 I Nr. 1 GG eindeutig nicht beteiligtenfähig sind Landesorgane.⁷

auch einzelne Abgeordnete und Parteien, soweit Rechte aus Art. 38 I S. 2 GG bzw. Art. 21 GG betroffen sind

Nach der Rechtsprechung des BVerfG sind auch der einzelne Bundestagsabgeordnete sowie politische Parteien parteifähig im Organstreitverfahren.⁸

⁴ Vgl. dazu auch Robbers, JuS 1994, 129, 130 ff.

⁵ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 20.02.2013, 2 BvE 11/12 = **Life&Law 07/2013, 523 Unser Service-Angebot an Sie: kostenlos hemmer-club-Mitglied werden (www.hemmer-club.de) und Entscheidungen der Life&Law lesen und downloaden = jurisbyhemmer.**

⁶ Vgl. Jarass/Pieroth, Art. 93 GG, Rn. 9 ff.

⁷ BVerfG, NVwZ 2004, 850 = **jurisbyhemmer** (Wenn dieses Logo hinter einer Fundstelle abgedruckt wird, finden Sie die Entscheidung online unter „juris by hemmer“: www.hemmer.de).

⁸ Vgl. Jarass/Pieroth, a.a.O.; zu den Parteien vgl. BVerfGE 83, 322 (335); 44, 125 (136); 24, 300 (328); NVwZ 2004, 850; **alle Entscheidungen = jurisbyhemmer**; zur Kritik an dieser Rechtsprechung vgl. m.w.N. Lenz, NVwZ 2003, 49 ff.; BVerfG, NVwZ 1224.

Hier ist aber zu beachten, dass dies nur dann gilt, wenn gerade über ihre Rechte als Verfassungsorgan gestritten wird, also über Rechte aus Art. 38 I S. 2 GG bzw. Art. 21 GG; geht es um Grundrechtsverletzungen (z.B. hinsichtlich Art. 38 I S. 1 GG oder bei den Parteien Art. 5 I, 14 GG), sind die Rechte in der Verfassungsbeschwerde geltend zu machen. Diese greift auch subsidiär ein, wenn ein Organstreit mangels Parteifähigkeit des Antragsgegners ausscheidet.⁹

hemmer-Methode: Der wesentliche Unterschied zwischen einem Organstreitverfahren und einer Verfassungsbeschwerde ist, dass nur bei letzterer die Einschränkungen der Rechtswegerschöpfung und der Subsidiarität gelten.

Seinem Wortlaut nach ist § 63 BVerfGG hinsichtlich der Parteifähigkeit enger gefasst als Art. 93 I Nr. 1 GG: Sollten sich (durch verfassungskonforme Auslegung nicht behebbare) Unterschiede ergeben, geht der Verfassungstext vor.

6

Bsp.: Parteien lassen sich zwar unter den Wortlaut des Art. 93 I Nr. 1 GG subsumieren, da sie im Grundgesetz mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Unter den engeren Wortlaut des § 63 BVerfGG fallen sie allerdings nicht, da sie nicht Teil eines dort genannten Bundesorgans sind. Gleiches gilt für die Bundesversammlung, die als oberstes Bundesorgan unter Art. 93 I Nr. 1 GG fällt, aber nicht von der abschließenden Aufzählung in § 63 BVerfGG erfasst ist.¹⁰

Die genannten Anforderungen gelten gleichermaßen für Antragsteller und Antragsgegner, d.h. nur wenn beide parteifähig sind, ist ein Organstreit zulässig.

7

hemmer-Methode: Der Prüfungspunkt der Parteifähigkeit kann sehr unterschiedlich ausfallen: Handelt es sich z.B. um einen Streit des Bundestages mit dem Bundespräsidenten um die Ausfertigung eines Gesetzes, kann die Parteifähigkeit der beiden Bundesorgane im Urteilsstil festgestellt werden. Es kann hier aber auch ein Schwerpunkt der Prüfung liegen. Wenn es sich um eine politische Partei oder gar eine nur in einer Geschäftsordnung genannte Gruppierung handelt: dann wird erwartet, dass Sie ausführlich und begründet zur Parteifähigkeit Stellung nehmen.

C) Verfahrensgegenstand

Streitgegenstand: Maßnahme oder Unterlassen des Antragsgegners mit Auswirkung auf Antragsteller

Nach § 64 I BVerfGG ist Streitgegenstand die Frage, ob eine Maßnahme oder ein Unterlassen des Antragsgegners den Antragsteller in seinen Rechten verletzen. An diesem Punkt ist in der Zulässigkeit zu prüfen, ob die Maßnahme bzw. das Unterlassen rechtserheblich sind. Dies wird verneint für Meinungsäußerungen,¹¹ aber auch für Rügen durch den Bundestagspräsidenten gegenüber einem Abgeordneten.¹² Die Maßnahme muss also irgendwie Auswirkungen auf die Position des Antragstellers haben, die er im verfassungsrechtlichen Verhältnis zum Antragsgegner hat.

8

⁹ Vgl. Jarass/Pieroth, Art. 21 GG, Rn. 36; Art. 38 GG, Rn. 36.

¹⁰ BVerfG, Urteil vom 10.06.2014, 2 BvE 2/09, 2 BvE 2/10 = Life&Law 07/2015 = jurisbyhemmer.

¹¹ Vgl. schon BVerfGE 2, 143 (158) = jurisbyhemmer.

¹² Vgl. BVerfGE 60, 374 (381) = jurisbyhemmer.

D) Antragsbefugnis

Antragsbefugnis: schlüssige Behauptung einer Rechtsverletzung bzw. -gefährdung

Der Antragsteller muss schlüssig behaupten, dass er und der Antragsgegner in einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis zueinander stehen und dass er durch die Maßnahmen bzw. das Unterlassen des Antragsgegners in seinen daraus erwachsenden Rechten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist, vgl. § 64 I BVerfGG.¹³ Es genügt hier also nicht die Verletzung einer Rechtsposition nur aus einer GeschO, wenn diese nicht verfassungsrechtlich verankert ist.

9

Dabei ist für die Zulässigkeit die Möglichkeit einer Verletzung bzw. Gefährdung ausreichend.

hemmer-Methode: Insofern besteht eine Parallele zum Verwaltungsprozess: Auch hier muss der Kläger bei § 42 II VwGO eine eigene Rechtsverletzung dartun, wobei für die Zulässigkeit nach der Möglichkeitstheorie ausreicht, dass diese nicht von vornherein ausgeschlossen ist.

Auch wie beim Verwaltungsprozess ist es eine Frage des Einzelfalls, wie tief man schon hier in die Prüfung einsteigt und was erst zur Begründetheitsstation gehört. Insbesondere wenn man bei der Parteifähigkeit „sonstiger Beteiligter“ ein dem Antragsteller zugewiesenes Recht im Grundgesetz ausfindig gemacht hat, ist es aber i.d.R. vorzuziehen, bei einer möglichen Verletzung dieses Rechts großzügig zu sein und Einzelheiten in der Begründetheit anzusprechen.

§ 64 BVerfGG: (aktive) Prozessstandschaft eines Organteils möglich

Eine Besonderheit ergibt sich beim Organstreit noch daraus, dass § 64 I BVerfGG ausdrücklich eine Prozessstandschaft eines Organteils für das Organ - auch gegen dessen mehrheitlichen Willen¹⁴ - vorsieht.¹⁵

10

hemmer-Methode: Gewinnen Sie auch im Verfassungsrecht Verständnis für gesetzliche Regelungen! Die Prozessstandschaft ist wegen politischer Opportunitäten von praktischer Bedeutung, weil z.B. regelmäßig Regierung und Parlamentsmehrheit der gleichen Partei angehören. Um den kontradiktorischen Charakter des Organstreitverfahrens zu wahren, wäre es aber wohl unzulässig, wenn ein Organteil (z.B. eine Fraktion) ein Verfahren gegen das Organ, dem es angehört (hier also den Bundestag), anstrebt.¹⁶

Es ist deshalb immer sorgfältig zu prüfen, ob das Organteil eigene Rechte oder Rechte des Organs geltend macht. Antragsgegner ist dagegen immer die handelnde Gruppierung, es gibt also keine passive Prozessstandschaft.

E) Sonstige Voraussetzungen

Form und Frist: §§ 23, 64 BVerfGG

I. Frist und Form ergeben sich aus §§ 23, 64 II - IV BVerfGG, wobei es für die die Frist in Gang setzende Kenntnis bei Kollegialorganen auf Kenntnis (bzw. Kennenmüssen) aller Glieder des Organs ankommt. Im Übrigen bestehen insoweit keine spezifischen Probleme.

11

Beitrittsmöglichkeit, § 65 BVerfGG

II. Nach § 65 BVerfGG können den Parteien des Organstreits auch andere parteifähige Organ(teil)e beitreten, wenn auch ihre Kompetenzen vom Streit betroffen sind.

12

¹³ § 64 BVerfGG wird von der ganz h.M. als zulässige Konkretisierung des seinem Wortlaut nach weiteren Art. 93 I Nr. 1 GG gesehen.

¹⁴ BVerfG, NJW 2009, 2767 = **Life&Law 09/2009, 618** = **jurisbyhemmer**.

¹⁵ Vgl. zur Einordnung der Prozessstandschaft unter die Antragsbefugnis auch Robbers, JuS 1994, 129 (132). Denkbar wäre auch die Prüfung in einem eigenen Punkt „Prozessführungsbefugnis“.

¹⁶ Vgl. BVerfG, NJW 1999, 2030 = **jurisbyhemmer**; BVerfG, NJW 2005, 2059 = **Life&Law 08/2005, 568** = **jurisbyhemmer**.

allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

III. Auch für den Organstreit ist ein allgemeines Rechtsschutzbedürfnis erforderlich, welches nicht vorliegen soll, wenn der Antragsteller durch eigenes politisches Handeln die gerügte Verfassungsverletzung hätte verhindern können.

13

hemmer-Methode: Hier wird in der Klausur kaum ein Problem bestehen bzw., wenn es besteht, im Sachverhalt deutlich darauf hingewiesen werden.

F) Begründetheit

Begründetheit bei Vorliegen des gerügten Verfassungsverstoßes und Rechtsverletzung des Antragstellers

Der Antrag im Organstreit ist begründet, wenn der geltend gemachte Verfassungsverstoß vorliegt und die Stellung des Antragstellers verletzt ist, § 67 BVerfGG.

Strittig ist, ob es in der Begründetheit nur auf die objektive Verfassungsverletzung durch den Antragsteller ankommt, wofür der Wortlaut des § 67 BVerfGG spricht, oder ob entsprechend § 64 BVerfGG auch eine subjektive Rechtsverletzung des Antragstellers zu prüfen ist.¹⁷

hemmer-Methode: Da Sie in der Zulässigkeit die Möglichkeit einer Verletzung organschaftlicher Rechte des Antragstellers bereits bejaht haben, wird sich nun auch die tatsächliche Rechtsverletzung bejahen lassen, sodass Sie diesen Meinungsstreit nahezu immer offen lassen können!

Prüfungsmaßstab sind jedenfalls nur Verfassungsrecht (nicht auch eine GeschO) und dabei nur die vom Antragsteller als verletzt gerügten Rechte.

14

Es findet keine allgemeine Rechtmäßigkeitskontrolle statt. In seiner Entscheidung spricht das BVerfG auch nur die Verletzung aus, nicht z.B. die Nichtigkeit eines Gesetzes. Letzteres ist dann relevant, wenn sich der Bundesrat gegen ein Gesetz wenden will. Zwar ist er im abstrakten Normenkontrollverfahren nicht antragsberechtigt, wohl kann er aber einen Organstreitantrag mit der Begründung stellen, z.B. in seinen Rechten aus Art. 77 GG verletzt zu sein.¹⁸

¹⁷ Jarras/Pieroth, Art. 93 GG, Rn. 34; das BVerfG prüft eine solche subjektive Rechtsverletzung, ohne auf diese Streitfrage einzugehen, vgl. BVerfG, NVwZ-RR 2010, 41 = **Life&Law 08/2010, 538** = **jurisbyhemmer**.

¹⁸ Schlaich, Rn. 97.

§ 2 ABSTRAKTE NORMENKONTROLLE¹⁹

abstrakte Normenkontrolle:
Art. 93 I Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6,
75 - 79 BVerfGG

Die sog. abstrakte Normenkontrolle ist in Art. 93 I Nr. 2 GG genannt und ihre Voraussetzungen sind in §§ 13 Nr. 6, 76 - 79 BVerfGG näher geregelt. Sie ist abstrakt i.S.v. losgelöst von einem konkreten Rechtsstreit und somit (selbstverständlich) i.S.d. Begriffspaares prinzipal - inzident eine prinzipale, originäre Normenkontrolle. Die Norm wird um ihrer selbst willen und nicht zur Vorbereitung der Entscheidung in einem konkreten Rechtsstreit überprüft. Das Verfahren ist nicht kontradiktorisch und dient in keiner Weise dem Individualrechtsschutz, weshalb auch die Behauptung der Verletzung eigener Rechte nicht erforderlich ist.

15

A) Zuständigkeit

Die Zuständigkeit des BVerfG ergibt sich aus Art. 93 I Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 BVerfGG.

16

B) Antragsberechtigung

*Antragsberechtigung: abschließende
Aufzählung in Art. 93 I Nr. 2 GG*

Ein Antrag zur Einleitung einer abstrakten Normenkontrolle kann nur gestellt werden:

- ⇒ von der Bundesregierung
- ⇒ einer Landesregierung oder
- ⇒ einem Viertel der Mitglieder des Bundestages.

Dabei muss den Regierungsanträgen ein Kabinettsbeschluss zugrunde liegen. Das Viertel der Mitglieder des Bundestages bestimmt sich nach der Zahl der Abgeordneten, die ihm in der jeweiligen Legislaturperiode angehören.

Die klare Regelung in Art. 93 I Nr. 2 GG ist abschließend zu verstehen, d.h. eine Erweiterung der Antragsberechtigung über den Verfassungswortlaut ist ausgeschlossen.²⁰

hemmer-Methode: In der Praxis liegt der abstrakten Normenkontrolle zumeist ein Streit zwischen Regierung und Opposition zugrunde: Letztere ist aber nicht schon als Fraktion antragsberechtigt, sondern nur, wenn sie ein Viertel des Bundestages zählt. Bis zur Änderung des Art. 93 I Nr. 2 GG im Juli 2009 war für einen Normenkontrollantrag noch ein Drittel der Abgeordneten erforderlich. Die Folge war, dass auch bei einer knappen Entscheidung die Unterlegenen nicht gegen eine Verfassungsänderung vorgehen konnten, da hierfür ja mindestens 2/3 der Abgeordneten gestimmt hatten, Art. 79 II GG. Außerdem zeigte sich hier die besondere Problematik einer großen Koalition. Die Opposition zählte weniger als ein Drittel des Bundestages, sodass eine Normenkontrolle durch die Opposition ausschied. Da ein Normenkontrollantrag der Bundesregierung naturgemäß äußerst selten ist und auch die Landesregierungen hier in Zeiten einer großen Koalition große Zurückhaltung an den Tag legen, da zumindest immer eine der im Bund regierenden Parteien auch an den Landesregierungen beteiligt ist, wurde in der Konstellation der großen Koalition von 2005 - 2009 kaum ein Normenkontrollantrag gestellt. In der großen Koalition von 2013 bis 2017 erreichte die Opposition noch nicht einmal das Viertel des jetzigen Art. 93 I Nr. 2 GG. Umso wichtiger ist bzw. war die Inzidentkontrolle der Gesetze im Wege der konkreten Normenkontrolle, der Verfassungsbeschwerde und durch das Prüfungsrecht des Bundespräsidenten.

¹⁹ Vgl. auch Maurer, JuS 1987, L 89 ff.; Robbers, JuS 1994, 397 ff.

²⁰ Vgl. BVerfGE 21, 52 (53 f.) = [jurisbyhemmer](#); 68, 346 (349) = [jurisbyhemmer](#); Robbers, JuS 1994, 397 (398).