



Conférence des Cours constitutionnelles européennes
Conference of European Constitutional Courts
Konferenz der europäischen Verfassungsgerichte
Конференция Европейских Конституционных Судов

VERFASSUNGSGERICHTSBARKEIT: FUNKTIONEN UND BEZIEHUNGEN ZU DEN ANDEREN ÖFFENTLICHEN GEWALTEN

*Bericht des **Bundesverfassungsgerichts**
für den XV. Kongress der Konferenz
der Europäischen Verfassungsgerichte*

Berichterstatter:

Prof. Dr. Gertrude Lübbe-Wolff, Richterin des Bundesverfassungsgerichts
Prof. Dr. h.c. Rudolf Mellinghoff, Richter des Bundesverfassungsgerichts
Prof. Dr. Reinhard Gaier, Richter des Bundesverfassungsgerichts

I. BEZIEHUNG DES VERFASSUNGSGERICHTS ZU PARLAMENT UND REGIERUNG

Prof. Dr. Gertrude Lübbe-Wolff,
Richterin des Bundesverfassungsgerichts

1. **Rolle des Parlaments (gegebenenfalls der Regierung) im Verfahren der Ernennung von Richtern des Verfassungsgerichts (der Instanz, in der die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit stattfindet). Können Verfassungsrichter nach ihrer Ernennung von der gleichen öffentlichen Gewalt abberufen werden? Was könnten die Gründe / Ursachen für eine solche Abberufung sein?**

Die deutsche Verfassung, das Grundgesetz (GG), regelt detailliert die Arten von Streitigkeiten, über die das Bundesverfassungsgericht zu entscheiden hat (Art. 93 Abs. 1 GG; über die hier geregelten Kompetenzen des Gerichts hinaus können nach § 93 Abs. 3 GG weitere durch einfaches Bundesgesetz begründet werden). Zur Organisation und Arbeitsweise des Bundesverfassungsgerichts und zur Wahl und Rechtsstellung seiner Richter enthält das Grundgesetz dagegen nur wenige Bestimmungen; das Nähere regelt das Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG). Dieses enthält zu den speziell das Bundesverfassungsgericht betreffenden Verfassungsbestimmungen nicht nur ergänzende Bestimmungen, sondern wiederholt - im Interesse einer aus sich heraus verständlichen, zusammenhängenden Regelung - auch die einschlägigen Bestimmungen des Grundgesetzes. Die Rechtslage wird daher im Folgenden anhand des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes dargestellt. Wo eine wiedergegebene Regelung nicht nur in diesem Gesetz, sondern auch im Grundgesetz festgeschrieben ist, wird sowohl die entsprechende verfassungsrechtliche als auch die einfachgesetzlichen Regelung zitiert, so dass jeweils an den zitierten Vorschriften erkennbar ist, ob die angegebene Regelung nur einfachgesetzlich oder darüber hinaus auch mit Verfassungsrang gilt.

Das Bundesverfassungsgericht besteht aus zwei Senaten (§ 2 Abs. 1 BVerfGG) mit jeweils acht Richtern (§ 2 Abs. 2 BVerfGG). Die Richter jedes Senats werden je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat - also von der Volksvertretung und der Länderkammer - gewählt (Art. 94 Abs. 1 Satz 2 GG; § 5 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG). Die vom Bundesrat zu wählenden Richter werden direkt von der Länderkammer selbst (§ 7 BVerfGG), die vom Bundestag zu wählenden dagegen indirekt, durch einen vom Bundestag nach den Regeln der Verhältniswahl gewählten zwölfköpfigen Richterwahlausschuss (§ 6 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 BVerfGG) - gewählt. Die Wahl im Richterwahlausschuss und im Bundesrat erfordert jeweils eine Zweidrittelmehrheit (§ 6 Abs. 5, § 7 BVerfGG). Keine der im Bundestag vertretenen politischen Kräfte hat daher Aussicht, "ihre" Kandidaten im Alleingang durchzusetzen; jede Fraktion muss

breite Zustimmung mobilisieren. Auf diese Weise soll gesichert werden, dass nur Personen gewählt werden, deren Anschauungen über ein bestimmtes politisches Lager hinaus als vertretbar angesehen werden, und von denen angenommen werden kann dass sie nicht durch radikale Anschauungen oder bedingungslose Loyalität zu irgendeiner politischen Ideologie, sondern durch Loyalität zu Recht und Gesetz und durch eine abwägende Grundhaltung bestimmt sind.

Kommt innerhalb von drei Monaten nach dem Ablauf der Amtszeit oder dem vorzeitigen Ausscheiden eines Richters die Wahl eines Nachfolgers nach diesen Vorschriften nicht zustande, so muss das Bundesverfassungsgericht aufgefordert werden, Vorschläge für die Wahl zu machen (§ 7a Abs. 1 BVerfGG). Das Plenum - also die Gesamtheit aller Richter - des Bundesverfassungsgerichts beschließt dann eine Liste von jeweils drei Vorschlägen für jede zu besetzende Richterstelle (§ 7 Abs. 2 BVerfGG). Gewählt wird aber auch in diesem Fall von den oben genannten Gremien, die zudem frei bleiben, eine Person zu wählen, die das Gericht nicht vorgeschlagen hat (§ 7 Abs. 4 BVerfGG).

Die Richter können weder dem Bundestag, dem Bundesrat oder Bundesregierung noch den entsprechenden Organen eines Landes angehören; wird ein Richter aus solchen Funktionen heraus gewählt, so scheidet er mit seiner Ernennung aus dem betreffenden Organ aus (§ 3 Abs. 3 BVerfGG). Eine andere berufliche Tätigkeit als die eines Rechtslehrers an einer deutschen Hochschule ist mit dem Verfassungsrichteramtsamt unvereinbar (§ 3 Abs. 4 Satz 1 BVerfGG). Die Mitgliedschaft der Richter in einer Partei ist nicht verboten. Sie führt auch nicht zum Ausschluss des betreffenden Richters von Verfahren, deren Ausgang ihn in seiner Eigenschaft als Parteimitglied interessieren könnte (§ 18 Abs. 2 BVerfGG). Einige der Richter des Bundesverfassungsgerichts sind Mitglieder einer Partei, andere nicht. Es ist Sitte, dass diejenigen, die einer Partei angehören, während ihrer Amtszeit als Richter die Mitgliedschaft ruhen lassen.

In der Praxis besteht eine informelle Tradition dahingehend, dass die Vertreter der beiden großen Volksparteien - der Christlich-Demokratischen Union (CDU) und der Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) - jeweils die Hälfte der Kandidaten nominieren, wobei, wenn eine dieser Parteien sich in einer Regierungskoalition mit einer der kleineren Parteien befindet, sie dieser das Nominationsrecht für Sitz überlässt. Diese Nominierungstradition hat zwar den Nachteil, dass die kleineren Parteien nicht - jedenfalls nicht sämtlich - entsprechend ihrer aktuellen politischen Bedeutung vertreten sind. In einer Hinsicht hat sie sich allerdings als sehr vorteilhaft erwiesen: Sie hat die Kontinuität und die Integrationskraft der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gefördert und gestärkt. Aufgrund der dargestellten Sitte paritätischer Besetzung des Gerichts und weil es für eine Entscheidung, mit der eine angegriffene Maßnahme (gesetzlicher oder sonstiger Art) für verfassungswidrig erklärt wird, in den Senaten einer Mehrheit der Richter - also fünf von acht Stimmen - bedarf, kommt es beim Bundesverfassungsgericht nicht dazu, dass eine bestimmte Gruppe von Richtern, die einer politischen Partei oder einer wie auch immer

bestimmten politischen Richtung ("links" oder "rechts", "konservativ" oder "liberal", "demokratisch" oder "republikanisch" usw.) nahestehen, oder zumindest näher stehen als einer anderen, automatisch die Mehrheit bildet und - bis zu einer weiteren Wahl, die die Mehrheitsverhältnisse kippt - die Rechtsprechung des Gerichts dominieren kann. Es muss deshalb, auch in Verfassungsfragen, in denen weltanschaulich geprägte Wertungen eine besonders ausgeprägte Rolle spielen, immer mit Argumenten um Stimmen geworben und Verständigung gesucht werden. Dies begünstigt die ausgeprägte, verständigungsorientierte Diskussionskultur des Bundesverfassungsgerichts und den um angemessene Würdigung aller auf dem Spiel stehenden Belange bemühten, auf abgewogene Lösungen hin orientierten Duktus - und damit auch das friedensstiftende Potential und die Akzeptanz - seiner Entscheidungen.

Derzeit gibt es Verschiebungen im deutschen Parteiensystem, die auch für die bisherige Nominierungstradition von Bedeutung sind: Die Anhängerschaft der beiden "großen" Parteien hat in jüngster Zeit erheblich ab-, die der früher "kleinen" Parteien dagegen erheblich zugenommen. Das wird nicht ohne Folgen für die Wahl der Bundesverfassungsrichter bleiben. Die Parteien, die einen erheblichen Wählerzuwachs verzeichnen konnten, beanspruchen nun entsprechend größeren Einfluss auf die Zusammensetzung des Bundesverfassungsgerichts. Die Tradition der Bemühung um eine Besetzung des Bundesverfassungsgerichts, die dafür sorgt, dass keine weltanschauliche Richtung dort über eine auf Diskussion und Überzeugungsarbeit nicht mehr angewiesene Mehrheit *a priori* verfügt, muss unter den Änderungen, die sich daraus ergeben werden, aber nicht notwendigerweise leiden.

Die Amtszeit der Richter beträgt zwölf Jahre, längstens aber bis zur Altersgrenze (§ 4 Abs. 1 BVerfGG), die mit dem Ende des Monats erreicht wird, in dem der Richter sein 68. Lebensjahr vollendet (§ 4 Abs. 3 BVerfGG). Eine Wiederwahl - sei es unmittelbar anschließend oder später - ist ausgeschlossen (§ 4 Abs. 2 BVerfGG). Die Richter führen ihre Amtsgeschäfte bis zur Ernennung des Nachfolgers fort (§ 4 Abs. 4 BVerfGG).

Das Grundgesetz gewährleistet allen Richtern, und so auch den Richtern des Bundesverfassungsgerichts, richterliche Unabhängigkeit (Art. 97 Abs. 1 GG). Dazu gehört selbstverständlich - unter anderem -, dass der Richter nicht nach politischem Gutdünken seiner Funktion enthoben werden kann.

Die hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellten Richter können gegen ihren Willen nur kraft richterlicher Entscheidung und nur aus Gründen und unter den Formen, welche die Gesetze bestimmen, vor Ablauf ihrer Amtszeit entlassen oder dauernd oder zeitweise ihres Amtes enthoben oder an eine andere Stelle oder in den Ruhestand versetzt werden (Art. 97 Abs. 2 Satz 1 GG). Speziell für die Richter der Bundesgerichte sieht das Grundgesetz vor, dass, wenn ein Bundesrichter im Amte oder außerhalb des Amtes gegen die Grundsätze des Grundgesetzes oder gegen die verfassungsmäßige Ordnung eines Landes verstößt, das Bundesverfassungsgericht mit Zweidrittelmehrheit auf Antrag des Bundestages anordnen kann, daß der Richter in ein anderes Amt oder in den Ruhestand zu versetzen ist; im Falle eines vorsätzlichen

Verstoßes kann auf Entlassung erkannt werden (Art. 98 Abs. 2 Sätze 1 und 2 GG). Diese Bestimmung wird allerdings dahin ausgelegt, dass sie nicht für die Richter des Bundesverfassungsgerichts gilt (vgl. Thoma, Rechtsgutachten betreffend die Stellung des Bundesverfassungsgerichts, Jahrbuch des öffentlichen Rechts 6 (1957), S. 109 <170>).

Für diese trifft § 105 BVerfGG eine spezielle Regelung. Danach kann das Bundesverfassungsgericht den Bundespräsidenten ermächtigen, einen Richter dieses Gerichts wegen dauernder Dienstunfähigkeit in den Ruhestand zu versetzen (§ 105 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG) oder zu entlassen, wenn er wegen einer entehrenden Handlung oder zu einer Freiheitsstrafe von mehr als sechs Monaten rechtskräftig verurteilt worden ist oder sich einer so groben Pflichtverletzung schuldig gemacht hat, dass sein Verbleiben im Amt ausgeschlossen ist (§ 105 Abs. 1 Nr. 2 BVerfGG).

Über die Einleitung eines entsprechenden Verfahrens kann nur das Plenum des Bundesverfassungsgerichts, also die Gesamtheit der sechzehn Richter beider Senate, entscheiden (§ 105 Abs. 2 BVerfGG), und für die Entscheidung bedarf es einer Zweidrittelmehrheit (§ 105 Abs. 4 BVerfGG). Im Fall der wegen strafrechtlicher Verurteilung oder grober Pflichtverletzung ausgesprochenen Entlassung verliert der Richter alle Ansprüche aus seinem Amt (§ 105 Abs. 6 BVerfGG).

Damit sind weitreichende und wirksame Vorkehrungen gegen ungerechtfertigtes "Kaltstellen" eines Richters des Bundesverfassungsgerichts getroffen. Eine Amtsenthebung gegen den Willen des Gerichts ist, da das Initiativrecht für die Ruhestandsversetzung oder Entlassung allein bei ihm liegt, ausgeschlossen. Allerdings können die Richter jederzeit selbst ihre Entlassung aus dem Amt beantragen (§ 12 BVerfGG).

2. In welchem Umfang ist das Verfassungsgericht finanziell autonom, was die Aufstellung und Verwaltung seines eigenen Haushalts angeht?

Über den Haushaltsplan des Bundes, in den alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes einzustellen sind, entscheidet das Parlament durch Bundesgesetz (Art. 110 GG). Eine Sonderregelung für das Bundesverfassungsgericht ist im Grundgesetz nicht vorgesehen.

Die Bundeshaushaltsordnung (BHO) sieht vor, dass der Haushaltsplan, der für ein oder zwei Rechnungsjahre durch das Haushaltsgesetz festgestellt wird (§ 1 Abs. 2 BHO), in Einzelpläne untergliedert ist. Voranschläge für diese Einzelpläne werden von der für den jeweiligen Einzelplan zuständigen Stelle erstellt und sodann dem Bundesfinanzministerium übermittelt (§ 27 Abs. 1 BHO). Dieses stellt den Entwurf des Haushaltsplans auf; von den Voranschlägen kann es dabei - unter der Maßgabe, dass nach Möglichkeit Konsens mit der zuständigen Stelle herzustellen ist, die sie eingereicht hat - abweichen (§ 28 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BHO). Der Entwurf wird sodann von der Bundesregierung beschlossen (§ 29 Abs. 1 BHO) und danach dem

Bundesrat, der zur Stellungnahme berechtigt ist, zugeleitet und zugleich beim Bundestag eingebracht (Art. 110 Abs. 3 GG, § 30 BHO).

In den ersten Jahren der Tätigkeit des Bundesverfassungsgerichts (1951-1953) waren die Haushaltsmittel für das Bundesverfassungsgericht Bestandteil des Einzelplans des Bundesjustizministeriums. Das Bundesverfassungsgericht konnte daher seinen Mittelbedarf nur dem Justizministerium gegenüber anmelden und begründen, nicht unmittelbar gegenüber dem Bundesfinanzministerium und dem Haushaltsausschuss des Parlaments. Die Zuordnung zum Einzelplan des Bundesjustizministeriums hatte darüber hinaus zur Folge, dass das Bundesverfassungsgericht über die für es vorgesehenen Mittel nicht selbständig und unabhängig bewirtschaften - also beispielsweise nicht selbst über die Besetzung von Stellen innerhalb der Verwaltung des Gerichts entscheiden - konnte.

Dieser Zustand wurde aber bald als mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung und der Rechtsstellung des Gerichts als Verfassungsorgan nicht vereinbar angesehen. Seit 1953 verfügt das Bundesverfassungsgericht über einen eigenen Einzelplan im Bundeshaushalt. Dies bedeutet, dass es seinen Bedarf selbständig beim Bundesfinanzministerium anmelden kann. Dieses ist zwar nach den oben wiedergegebenen Regeln der Bundeshaushaltsordnung nicht genötigt, alle angemeldeten Ansätze zu übernehmen. Für den Fall, dass von den Ansätzen des Bundesverfassungsgerichts abgewichen wird, ist aber dennoch gesichert, dass dessen Anmeldungen den weiter entscheidenden Stellen zur Kenntnis gelangen. Die Bundeshaushaltsordnung sieht vor, dass, Abweichungen im Entwurf des Finanzministeriums von den Voranschlägen des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, ebenso wie Abweichungen von Voranschlägen des Bundespräsidenten und der Präsidenten des Bundestages, des Bundesrates und des Bundesrechnungshofes, der Bundesregierung mitzuteilen sind, soweit sie nicht einvernehmlich erfolgt sind (§ 28 Abs. 3 BHO). Eine entsprechende Regelung ist vorgesehen für den Fall, dass der von der *Bundesregierung* auf der Grundlage des Entwurfs des Finanzministeriums beschlossene Entwurf, der die Grundlage für die Beratungen des Parlaments bildet, in einer nicht konsentierten Weise von den Voranschlägen der genannten Organe abweicht (§ 29 Abs. 3 BHO). Auf diese Weise ist gesichert, dass das Bundesverfassungsgericht seine Budgetvorstellungen unverkürzt an die letztlich entscheidende Stelle, das Parlament, herantragen kann.

Auf der Grundlage der Bewilligungen in seinem Einzelplan bewirtschaftet das Bundesverfassungsgericht die zugewiesenen Mittel selbständig. Dabei unterliegt es, wie auch alle anderen Verfassungsorgane, der Kontrolle durch den Bundesrechnungshof, der die Vorschriftsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Mittelverwendung prüft (Art. 114 Abs. 2 GG; s. im Einzelnen §§ 88 Abs. 1, 90, 91 Abs. 1 BHO).

3. Ist es üblich oder möglich, dass das Parlament das Gesetz zur Organisation und Funktionsweise des Verfassungsgerichts ändert, ohne dass eine Konsultation des Gerichts selbst stattfindet?

Es gibt keine verfassungsrechtliche oder einfachgesetzliche Regelung, die es ausdrücklich gebietet, vor derartigen Rechtsänderungen das Bundesverfassungsgericht zu konsultieren.

Allerdings gibt es den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Organtreue. Dieser Grundsatz wurde erstmals in einem Verfassungsbeschwerdeverfahren erwähnt, in dem die Beschwerdeführer zur Begründung der Verfassungswidrigkeit eines von ihnen angegriffenen Gesetzes auf den anerkannten verfassungsrechtlichen Grundsatz der Bundestreue (auch Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens genannt), der Bund und Länder zu gegenseitiger Rücksichtnahme verpflichtet, verwiesen und geltend gemacht hatten, analog dazu gelte im Verhältnis zwischen den Verfassungsorganen des Bundes der Grundsatz der Organtreue. Das Bundesverfassungsgericht ließ damals zunächst offen, ob ein solcher Verfassungsgrundsatz existiert und ob bejahendenfalls ein Verfassungsbeschwerdeführer sich darauf berufen kann (vgl. BVerfGE 29, 221 <233>: dies könne dahingestellt bleiben, da, falls diese Frage zu bejahen sein sollte, der Grundsatz jedenfalls nicht verletzt sei). In späteren Entscheidungen hat das Gericht aber diesen Grundsatz ausdrücklich anerkannt (vgl. BVerfGE 89, 155 <191>; 97, 350 <374 f.>; 119, 96 <122>). Dieser Grundsatz impliziert zwar nicht, dass ein Verfassungsorgan vor jeder Kompetenzausübung, die in irgendeiner Beziehung zu den Aufgaben eines anderen Verfassungsorgans steht, dieses andere Organ zu konsultieren hätte (vgl. BVerfGE 90, 286 <337>). Es ließe sich aber darüber nachdenken, ob nicht eine Verletzung des Grundsatzes der Organtreue darin zu sehen wäre, wenn die organisations- und verfahrensrechtlichen Grundlagen der Tätigkeit eines Verfassungsorgans geändert würden, ohne dass dem betroffenen Organ zuvor Gelegenheit gegeben würde, sich zu der beabsichtigten Änderung zu äußern. So ist zum Beispiel der Grundsatz der Bundestreue (des bundesfreundlichen Verhaltens), dem der Grundsatz der Organtreue nachgebildet ist, vom Bundesverfassungsgericht dahin ausgelegt worden, dass die von diesem Grundsatz postulierte Pflicht zur wechselseitigen Rücksichtnahme den Bund - außer in Fällen besonderer Eilbedürftigkeit - verpflichtet, vor dem Gebrauch des Weisungsrechts, das ihm in bestimmten Verwaltungsmaterien den Ländern gegenüber zusteht, das betreffende Land zu hören (vgl. BVerfGE 81, 310 <337>; s. auch BVerfGE 104, 249 <270>; für die allgemeine Aussage, dass dieser Grundsatz Bund und Länder unter anderem zu wechselseitiger Abstimmung verpflichte, BVerfGE 73, 118 <197>).

In der Praxis ist es in Deutschland eine Selbstverständlichkeit, dass vor Änderungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes das Bundesverfassungsgericht gehört wird.

4. Hat das Verfassungsgericht die Befugnis zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Satzung/Geschäftsordnung des Parlaments beziehungsweise der Regierung?

Es gibt verschiedene Verfahren, in denen - teils unmittelbar, teils nur mittelbar - Bestimmungen der Geschäftsordnungen von Parlament und Regierung zum Gegenstand der Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht werden können.

Im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6 i.V.m. §§ 76 ff. BVerfGG) kann auf Antrag der Bundesregierung, einer Landesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Bundestages das Bundesverfassungsgericht - unter anderem - die Vereinbarkeit von Bundesrecht mit dem Grundgesetz prüfen. Zum "Bundesrecht" im Sinne dieser Bestimmungen zählen nach herrschender Auffassung Rechtsnormen aller Rangstufen, einschließlich der Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane (vgl. Wieland, in Dreier, Grundgesetz, Band III, 2. Aufl. 2008, Art. 93 Rn. 58; Hopfau, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Grundgesetz, 11. Aufl. 2008, Art. 93 Rn. 101). In der Praxis sind allerdings die Geschäftsordnungen von Bundestag und Bundesregierung bislang noch nie *in diesem Verfahren* überprüft worden.

Mehrfach sind dagegen Bestimmungen der Geschäftsordnung des Bundestages Gegenstand der Prüfung im Organstreitverfahren gewesen. In diesem Verfahren klärt das Bundesverfassungsgericht auf Antrag von Organen und Organteilen, die im Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind und geltend machen, durch eine Maßnahme oder Unterlassung eines anderen Organs oder entsprechenden Organteils in ihren durch das Grundgesetz übertragenen Rechten oder Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet sind, ob die beanstandete Maßnahme tatsächlich gegen das Grundgesetz verstößt (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG, §§ 63, 64 Abs. 1, 67 Satz 1 BVerfGG). Organteile können dabei im eigenen Namen nicht nur eine Verletzung eigener Verfassungsrechte geltend machen, sondern auch eine Verletzung der Rechte des Organs, von dem sie ein Teil sind; so kann zum Beispiel die Verletzung von Rechten des Bundestages nicht nur von diesem selbst, sondern auch von einer Fraktion geltend gemacht werden, nicht dagegen allerdings von einem einzelnen Abgeordneten (vgl. BVerfGE 117, 359 <366 f.>, m.w.N.). Überprüft werden können im Organstreitverfahren auch Bestimmungen der Geschäftsordnung und Akte der Anwendung solcher Bestimmungen.

So wurde zum Beispiel schon im ersten Jahr der Tätigkeit des Bundesverfassungsgerichts in einem Organstreitverfahren eine Regelung der Geschäftsordnung des Bundestages für verfassungswidrig erklärt, die vorsah, dass Vorlagen, die auf die öffentlichen Finanzen einwirken, nur beraten werden, wenn sie mit einem Ausgleichsantrag - zur Deckung der Kosten bzw. der Ausfälle - verbunden sind. Das Gericht sah hierdurch das verfassungsrechtliche Recht zur Gesetzesinitiative in einer von der Verfassung nicht vorgesehenen Weise beschränkt (vgl. BVerfGE 1, 144 <158 ff.>); als verfassungskonform wurde dagegen die Geschäftsordnungsregelung

angesehen, die eine unmittelbare Überweisung von Vorlagen der bezeichneten Art an den Haushaltsausschuss und damit den Wegfall der ersten der sonst üblichen drei Lesungen eines Gesetzesentwurfs im Parlament vorsah, a.a.O. S. 151 ff.).

Als verfassungswidrig beurteilt wurden auch Regelungen der Geschäftsordnung des Bundestages, nach denen ein fraktionsloser Abgeordneter - im konkreten Streitfall ging es um einen Abgeordneten, der aus seiner Fraktion ausgeschlossen worden war - von jeder Möglichkeit der Mitarbeit in einem der Ausschüsse des Bundestages ausgeschlossen war. Das Bundesverfassungsgericht befand, dass einem solchen Abgeordneten zwar kein - zwangsläufig überproportional wirkendes - Stimmrecht in einem der Ausschüsse eingeräumt werden müsse, wohl aber die Möglichkeit, in mindestens einem der Ausschüsse als Mitglied mit Rede- und Antragsrecht mitzuwirken (vgl. BVerfGE 80, 188 <221 ff.>).

Als verfassungskonform beurteilt wurden dagegen in einem Organstreitverfahren, das Abgeordnete des Bundestages angestrengt hatten, Beschlüsse des Bundestages, mit denen die weitere Debatte des Bundestages zu einem umstrittenen Gegenstand auf eine bestimmte Anzahl von Stunden beschränkt und jeder Fraktion ein ihrer Größe entsprechender Anteil der Redezeit zugewiesen worden war. Die Möglichkeit, eine Debatte vorab zeitlich zu beschränken, war in der Geschäftsordnung des Bundestages zwar nicht ausdrücklich vorgesehen; das Bundesverfassungsgericht verwies aber auf eine - als verfassungskonform beurteilte - Geschäftsordnungsbestimmung, nach der der Bundestag die Beendigung einer Debatte beschließen kann; diese Bestimmung schließt auch das Recht ein, für eine Debatte von vornherein nur eine bestimmte Zeitspanne vorzusehen oder sie von einem gegebenen Zeitpunkt an auf eine bestimmte weitere Dauer zu begrenzen (vgl. BVerfGE 10, 4 <13>). Ebenso wurde die Aufteilung der Redezeit nach der Fraktionsstärke als verfassungsgemäß angesehen (vgl. BVerfG a.a.O. S. 14 f.; auch dazu enthielt die Geschäftsordnung keine ausdrückliche Regelung, sondern nur eine Bestimmung, von der angenommen wurde, dass sie diesen Zuteilungsmodus als selbstverständlich voraussetze).

Ebenfalls für verfassungskonform befunden wurde - mit knappem Abstimmungsergebnis - in einem Organstreitverfahren, in dem sich mehrere Abgeordnete gegen die im Jahr 2005 beschlossenen Regelungen zur Offenlegung ihrer außerhalb des Mandats erzielten Einkünfte wandten, die diesbezügliche gesetzliche Regelung (§ 44a des Abgeordnetengesetzes) sowie die nähere Ausgestaltung der Offenlegungspflicht in den vom Bundestag beschlossenen "Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages", die nach § 18 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages Bestandteil der Geschäftsordnung sind (vgl. BVerfGE 118, 277 <323 ff., 352 ff.>).

Annerkannter Grundsatz ist, dass der Bundestag für die Ausgestaltung seiner Geschäftsordnung einen weiten Gestaltungsspielraum hat (vgl. BVerfGE 80, 188 <220>).

Regelungen der Geschäftsordnung der Bundesregierung wurden bislang noch nicht im Organstreitverfahren zur Prüfung gestellt.

Regelungen der Geschäftsordnungen von Parlament und Regierung, die das Verfahren des Erlasses von Rechtsnormen betreffen, können außerdem in jedem Verfahren, in dem es auf die Gültigkeit der betreffenden Rechtsnormen ankommt, zum Gegenstand mittelbarer verfassungsgerichtlicher Prüfung werden. So wurde in einem Verfassungsbeschwerdeverfahren, in dem es auf die Gültigkeit von Regelungen des Außenwirtschaftsgesetzes und einer auf dieses Gesetz gestützten, im Umlaufverfahren beschlossenen Verordnung ankam, unter anderem geprüft, ob es mit dem Grundgesetz vereinbar ist, dass § 20 Abs. 2 der Geschäftsordnung der Bundesregierung es unter bestimmten Voraussetzungen gestattet, Rechtsverordnungen im Umlaufverfahren zu erlassen. Dies wurde bejaht (vgl. BVerfGE 91, 148 <168 ff.>).

5. Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und Rechtsakten der Regierung (bitte geben Sie die Kategorien von Rechtsakten an, die davon betroffen sind).

Rechtsnormen, die die Bundesregierung erlassen hat - wie Verordnungen oder Geschäftsordnungsbestimmungen - können, wie zu Frage Nr. 4 schon ausgeführt, Gegenstand der Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle sein.

In anderen Arten von Verfahren können sowohl von der Regierung erlassene Normen als auch beliebige sonstige Maßnahmen oder Unterlassungen der Regierung zum Gegenstand verfassungsgerichtlicher Überprüfung werden, sofern die Möglichkeit besteht, dass sie verfassungsmäßige Rechte derer verletzen, die zum Schutz ihrer Rechte Verfahren der jeweiligen Art einleiten können. So können Maßnahmen oder Unterlassungen der Bundesregierung Gegenstand eines Organstreits (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG) sein, wenn sie möglicherweise Verfassungsrechte eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligter, die durch das Grundgesetz oder die Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind, verletzen, Gegenstand eines Bund-Länder-Streits (Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 BVerfGG), wenn sie möglicherweise verfassungsrechtliche Rechte und Pflichten eines Landes verletzen, und Gegenstand einer Individualverfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a BVerfGG) oder einer Kommunalverfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b BVerfGG), wenn die Möglichkeit besteht, dass sie in Grundrechte eingreifen oder die verfassungsrechtlich gewährleisteten Selbstverwaltungsrechte von Gemeinden oder Gemeindeverbänden beeinträchtigen.

Insgesamt bestehen danach vielfältige Möglichkeiten verfassungsgerichtlicher Überprüfung von Maßnahmen oder Unterlassungen der Regierung, wobei diese Möglichkeiten im Einzelnen auch von der materiellen Verfassungsrechtslage, nämlich davon abhängen, ob das Grundgesetz dem jeweiligen Kläger ein durch die

angegriffene Maßnahme der Bundesregierung möglicherweise verletzes Recht einräumt. Hierfür einige Beispiele:

Auf Verfassungsbeschwerden Betroffener hin hat das Bundesverfassungsgericht in mehreren Verfahren Informationsmaßnahmen der Bundesregierung oder einzelner Ministerien überprüft. Da Verfassungsbeschwerden normalerweise erst nach Erschöpfung des Rechtswegs zulässig sind (§ 90 Abs. 2 BVerfGG) und das Bundesverfassungsgericht im Fall der Begründetheit einer Verfassungsbeschwerde nur die angegriffenen Gerichtsurteile, nicht dagegen auch die zugrundeliegende administrative Maßnahme aufhebt und die Sache an ein zuständiges Gericht zurückverweist (§ 95 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG), sind primärer Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Prüfung in derartigen Fällen normalerweise die gerichtlichen Entscheidungen, die das Handeln der Bundesregierung gebilligt haben. Mittelbar kann es dabei aber - sofern die angegriffenen Gerichtsentscheidungen nicht schon wegen Verfahrensfehlern aufzuheben sind - auch zu Feststellungen über die Verfassungsmäßigkeit der zugrundeliegenden Regierungshandlungen kommen. Ein Fall betraf eine vom Bundesgesundheitsministerium veröffentlichte Liste von Weinen, in denen eine gesundheitsschädliche Chemikalie festgestellt worden war. Ein betroffener Unternehmer, der durch diese Liste seine Absatzchancen beeinträchtigt sah, hatte hiergegen vergeblich vor den Verwaltungsgerichten geklagt und erhob schließlich gegen die ihm ungünstigen Gerichtsentscheidungen Verfassungsbeschwerde wegen Verletzung seiner Berufsfreiheit und anderer seine Wettbewerbsfreiheit schützender Grundrechte. Das Bundesverfassungsgericht erachtete die Verfassungsbeschwerde für zulässig, sah aber die grundrechtlich geschützte Wettbewerbsfreiheit nicht verletzt, da die Regierung im Rahmen ihrer Aufgaben und Zuständigkeiten gehandelt habe und die Information keinen wettbewerbsverzerrenden Charakter gehabt habe (vgl. BVerfGE 105, 252 <264 ff.>). In ähnlicher prozessualer Konstellation überprüfte das Gericht die Vereinbarkeit kritischer Äußerungen der Bundesregierung - unter anderem im Rahmen der Beantwortung parlamentarischer Anfragen - zu einer religiösen Gemeinschaft mit dem Grundrecht der betreffenden Vereinigung auf Religionsfreiheit und kam zu dem Ergebnis, dass die Verfassungsbeschwerde der betreffenden Vereinigung teilweise begründet sei; der Bundesregierung seien - auch kritische - Äußerungen zu einer religiösen Vereinigung zwar nicht grundsätzlich verwehrt, im konkreten Fall hätten die Äußerungen aber nicht durchweg dem Gebot der religiös-weltanschaulichen Neutralität des Staates entsprochen (vgl. BVerfGE 105, 279 <292 ff.>).

Im Bund-Länder-Streit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG, § 13 Nr. 7 i.V.m. §§ 68 ff. BVerfGG) hat das Bundesverfassungsgericht auf Anträge von Ländern hin überprüft, ob an ein Land gerichtete aufsichtliche Weisungen und der Bundesregierung und Maßnahmen der Bundesregierung gegenüber Dritten sich im Rahmen der Befugnisse halten, die das Grundgesetz dem Bund in Verwaltungsangelegenheiten einräumen, oder ob es sich um Übergriffe in Länderkompetenzen handelt (vgl. BVerfGE 81, 310 <329 ff.>; 104, 249 <264 ff.>).

Auf Antrag einer Fraktion des Bundestages wurde geprüft, ob die Bundesregierung Rechte des Bundestages dadurch verletzt hatte, dass sie ohne eine bundesgesetzliche Grundlage der Ausrüstung der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten US-amerikanischen Streitkräfte mit Mittelstreckenraketen ("PershingII") und Marschflugkörpern zugestimmt hatte. Das Gericht hielt den Antrag für zulässig, da nicht auszuschließen sei, dass die Erlaubnis zur Stationierung dieser militärischen Geräte eine nach Art. 24 Abs. 1 GG nur durch Gesetz mögliche Übertragung von Souveränitätsrechten darstellte oder nach Art. 59 Abs. 2 GG einen der Zustimmung des Bundestages in Form eines Bundesgesetzes bedürftigen völkerrechtlichen Vertrag oder erfordert hätte und daher das Mitwirkungsrecht des Bundestages dadurch verletzt war, dass die Regierung die Erlaubnis ohne Mitwirkung des Bundestages erteilt hatte (vgl. BVerfGE 68, 1 <69>). Die Prüfung der Begründetheit des Antrags ergab allerdings, dass Rechte des Bundestages nicht verletzt waren; die Zustimmungserklärung der Bundesregierung sei ein verteidigungspolitischer Akt im Rahmen des gemäß Art. 24 Abs. 1 GG geschlossenen NATO-Vertrages und keine einen selbstständigen Vertragsschluss begründende Erklärung (a.a.O. S. 78 ff.).

Ebenso wurde ein Antrag im Organstreitverfahren für zulässig, aber - mit knapper Mehrheit - unbegründet erachtet, mit dem eine Fraktion des Bundestages geltend gemacht hatte, die Bundesregierung habe Rechte des Bundestages verletzt, indem sie ohne Mitwirkung des Bundestages dem Neuen Strategischen Konzept der NATO zugestimmt und dadurch außerhalb eines förmlichen Vertragsänderungsverfahrens, für das ein Bundesgesetz erforderlich gewesen wäre, der Sache nach eine wesentliche Änderung des NATO-Vertrages herbeigeführt (vgl. BVerfGE 104, 151 <193 ff.>). Erfolgt sei, so das Gericht, keine Vertragsänderung, sondern nur eine Fortentwicklung des NATO-Systems innerhalb des vertraglichen Rahmens; zur Mitwirkung an einer solchen Fortentwicklung sei die Bundesregierung ohne förmliche Vertragsänderung befugt (a.a.O. S. 199 ff.).

Entscheidungen der Bundesregierung über den Einsatz der landeseigenen Streitkräfte können vom Bundesverfassungsgericht daraufhin überprüft werden, ob Mitwirkungsbefugnisse des Bundestages verletzt sind. Das Grundgesetz verlangt nämlich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die - in der Regel *vorherige* - Zustimmung des Bundestages zu Auslandseinsätzen der Streitkräfte (vgl. BVerfGE 90, 236 <381 ff.>). Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht - in Organstreitverfahren auf Antrag von Fraktionen des Bundestages - festgestellt, dass die Bundesregierung Rechte des Bundestages verletzt hatte, indem sie es unterließ, zu bestimmten Streitkräfteeinsätzen zuvor die Zustimmung des Bundestages einzuholen. In einem Fall betraf dies Einsätze deutscher Streitkräfte im Zusammenhang mit dem Jugoslawien-Konflikt sowie im Rahmen der UNO-Operation in Somalia in den Jahren 1992 und 1993 (vgl. BVerfGE 90, 236 <381 ff.>), in einem weiteren Fall den Einsatz deutscher Streitkräfte zum Schutz der Türkei - konkret: Überwachungsflüge mit AWACS-Flugzeugen im türkischen Luftraum - im Zusammenhang mit der Irakkrise im Jahr 2003 (vgl. BVerfGE 121, 135 <153 ff.>).

Für unzulässig gehalten wurde dagegen die Organklage einer Fraktion, die geltend gemacht hatte, Rechte des Bundestages seien dadurch verletzt, dass für einen Einsatz der Streitkräfte zur Sicherung des im Jahr 2007 in der deutschen Stadt Heiligendamm abgehaltenen G-8-Gipfels nicht die Zustimmung des Bundestages eingeholt worden war; für Einsätze der Streitkräfte im Inland verlange nämlich das Grundgesetz eine Zustimmung des Parlaments offensichtlich nicht, so dass die Möglichkeit einer Verletzung von Rechten des Bundestages durch die Einsatzentscheidung der Bundesregierung hier nicht bestehe (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 4. Mai 2010 - 2 BvE 5/07 -, EuGRZ 2010, S. 363 ff.).

- 6. a) Das Parlament und gegebenenfalls die Regierung werden gemäß der Entscheidung des Verfassungsgerichts unverzüglich das Gesetz bzw. den für verfassungswidrig erklärten Rechtsakt ändern, um es bzw. ihn in Einklang mit der Verfassung zu bringen. Wenn dies so ist, welcher Zeitraum wird dafür festgelegt? Gibt es auch ein spezielles Verfahren? Geben Sie anderenfalls die Alternativen an. Nennen Sie Beispiele.**

Soweit das Bundesverfassungsgericht im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle (s.o. bei Frage 4), im Verfahren der konkreten Normenkontrolle (Art. 100 GG), d.h. auf Vorlage eines anderen Gerichts hin, oder im Verfahren der Verfassungsbeschwerde Gesetze auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz überprüft, ist für den Fall, dass das Gericht das Gesetz für verfassungswidrig befindet, die Nichtigkeitserklärung als Regelfolge vorgesehen (s. für die abstrakte Normenkontrolle § 78 Satz 1 BVerfGG, für die konkrete Normenkontrolle § 82 Abs. 2 i.V.m. § 78 Satz 1 BVerfGG; für die Verfassungsbeschwerde § 95 Abs. 3 Satz 1 BVerfGG). Die gerichtliche feststellung der Nichtigkeit bedeutet, dass die für nichtig erklärte Regelung, weil sie dem Grundgesetz widerspricht, von Anfang an nichtig war (vgl. BVerfGE 1, 14 <36> - stRpr). Die Nichtigkeitserklärung berührt aber grundsätzlich nicht die Rechts- und Bestandskraft von Entscheidungen, die in der Vergangenheit auf die betreffende Regelung gestützt sind. Die nicht mehr anfechtbaren Entscheidungen, die auf einer für nichtig erklärten Norm beruhen, bleiben vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung unberührt; aus ihnen darf jedoch nicht mehr vollstreckt werden (§ 79 Abs. 2 BVerfGG; diese das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle betreffende Bestimmung ist auch in den Verfahren der der konkreten Normenkontrolle und der Verfassungsbeschwerde anzuwenden, siehe § 82 Abs. 1 BVerfGG und § 95 Abs. 3 Satz 3 BVerfGG). Eine Sonderregelung ist für das Strafrecht vorgesehen. Gegen ein rechtskräftiges Strafurteil, das auf einer für nichtig oder für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärten Norm beruht, ist die Wiederaufnahme des Verfahrens nach den Vorschriften der Strafprozessordnung zulässig (s. für die abstrakte Normenkontrolle § 79 Abs. 1 BVerfGG; für die Verweisung auf diese Norm in den Verfahren der konkreten Normenkontrolle und der Verfassungsbeschwerde s. wiederum § 82 Abs. 1 BVerfGG und § 95 Abs. 3 Satz 3 BVerfGG).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist anstelle der Nichtigkeitsklärung ausnahmsweise eine bloße Unvereinbarkeit auszusprechen, wenn die Nichtigkeitsklärung einen Zustand herbeiführen würde, der der verfassungsmäßigen Ordnung ferner steht als der, der im Fall der vorübergehenden Weitergeltung der Norm bestünde (vgl. BVerfGE 61, 319 <356>; 87, 153 <177 f.> - stRspr). Dies gilt auch für andere als gesetzliche Vorschriften. Nach diesem Grundsatz ist beispielsweise eine gesetzliche Regelung über die Zusammensetzung eines Gremiums mit Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Jugendschutzes nicht für nichtig, sondern nur für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärt worden, weil anderenfalls der grundrechtlich gebotene Jugendschutz beeinträchtigt gewesen wäre (vgl. BVerfGE 83, 130 <154>). Eine rundfunkrechtliche Gebührenregelung wurde nicht für nichtig, sondern nur für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärt, weil anderenfalls die - nicht zuletzt im Interesse der Funktionsfähigkeit der Demokratie für notwendig gehaltene - Versorgung mit öffentlich-rechtlichem Rundfunk gefährdet gewesen wäre (vgl. BVerfGE 90, 60 <105>). Ebenfalls erfolgt eine bloße Unvereinbarerklärung, wenn im Fall der Nichtigkeitsklärung eine mit dem Rechtsstaatsprinzip nicht vereinbare Rechtsunsicherheit zu erwarten wäre (vgl. BVerfGE 92, 53 <73 f.>; 119, 331 <382 f.>). Als Rechtfertigungsgrund für die vorübergehende Weitergeltung einer steuerrechtlichen Regelung sind - jedenfalls angesichts einer nur geringfügigen Belastung der Betroffenen durch die betreffende Regelung - auch Haushaltsinteressen angesehen worden (vgl. BVerfGE 123, 1 <37 ff.>).

Ein weiterer in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelter Grundsatz besagt, dass eine Norm nicht für nichtig, sondern nur für mit dem Grundgesetz unvereinbar zu erklären ist, wenn unterschiedliche Möglichkeiten der Beseitigung des Verfassungsverstoßes zur Verfügung stehen (vgl. BVerfGE 28, 324 <362>; 77, 308 <337>; 115, 276 <317>; 122, 39 <62 f.> - stRspr). Gemeint ist hier nicht der - fast immer vorliegende - Fall, dass eine verfassungskonforme Regelung in Einzelheiten unterschiedlich ausgestaltet sein könnte, sondern der Fall, dass anstelle des mit einer Nichtigkeitsklärung verbundenen Wegfalls der Norm naheliegende Möglichkeiten bestehen, den Verfassungsverstoß durch positive Regelungen zu beseitigen. Dies betrifft vor allem den Fall, dass eine Bestimmung wegen Gleichheitsverstoßes als verfassungswidrig angesehen wird, denn Gleichheitsverstöße können regelmäßig nicht nur durch die Streichung einer gleichheitswidrigen Begünstigung oder Belastung, sondern auch dadurch beseitigt werden, dass die Begünstigung - gegebenenfalls in einer insgesamt modifizierten Weise - auf andere Gruppen ausgedehnt wird. Dementsprechend sind - um nur einige von zahlreichen Beispielen aus der Rechtsprechung zu nennen - das gleichheitswidrige Nachtarbeitsverbot für Arbeiterinnen (vgl. BVerfGE 85, 191 <211 f.>), gleichheitswidrige Regelungen zur finanziellen Ausbildungsförderung (vgl. BVerfGE 99, 165 <184>) und eine Regelung, die Erleichterungen bei der Erteilung des Aufenthaltsrechts für ein im Bundesgebiet geborenes Kind nichtdeutscher Eltern allein an den Aufenthaltstitel der Mutter - nicht auch an den des Vaters - knüpfte (vgl. BVerfGE 114, 357 <371>) nicht für nichtig, sondern nur für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärt worden.

Die Möglichkeit einer bloßen Unvereinbarerklärung wird inzwischen auch im Bundesverfassungsgerichtsgesetz an einigen Stellen ausdrücklich - allerdings ohne Nennung der Voraussetzungen - erwähnt (§ 31 Abs. 2 Satz 3, § 79 Abs. 1, § 93c Abs. 1 Satz 3 BVerfGG).

Im Fall der bloßen Unvereinbarerklärung wird in der Regel für die vorläufige Weitergeltung der Norm eine Frist gesetzt oder ausgesprochen, dass der Gesetzgeber verpflichtet ist, innerhalb einer bestimmten Frist eine Neuregelung zu treffen. Die Länge der Frist wird nach Gesichtspunkten, die meist nicht ausdrücklich genannt werden - wie Schwere des Verstoßes oder sonstige Dringlichkeiten, Komplexität der erforderlichen Neuregelung und besondere Erfordernisse der Materie - festgelegt.

Überwiegend werden Fristen im Bereich von ein bis zwei Jahren gesetzt (vgl. z.B. aus jüngerer Zeit BVerfGE 120, 125 <168>; 120, 169 <179>, betr. jeweils steuerrechtliche Regelungen; 121, 30 <68>, betr. eine Regelung über die Unzulässigkeit der Beteiligung politischer Parteien an privaten Rundfunkunternehmen; 121, 175 <204>, betr. eine Vorschrift des Transsexuellengesetzes zur Namensänderung nach Geschlechtsumwandlung; 121, 317 <373>, betr. Landesrechtliche Regelung zum Nichtraucherschutz in Gaststätten).

Es kommt aber auch vor, dass eine längere Frist eingeräumt wird. So wurde zum Beispiel in einem Wahlprüfungsverfahren für die Neuregelung einer als verfassungswidrig erachteten Bestimmung des Wahlrechts unter ausdrücklichem Hinweis auf die notwendige Berücksichtigung der gesetzlichen Fristen für die Wahlvorbereitungshandlungen und auf die Komplexität der erforderlichen Neuregelung eine Frist von fast drei Jahren gesetzt (vgl. BVerfGE 121, 266 <316>), was dazu führte, dass die knapp einviertel Jahr nach dieser Entscheidung fällige Bundestagswahl noch nach der für verfassungswidrig gehaltenen Regelung erfolgte. Auch eine Ungültigerklärung der vorausgegangenen Wahl, die den eigentlichen Gegenstand des Verfahrens bildete, erfolgte nicht, obwohl die für verfassungswidrig erachtete Norm die Mandatsverteilung beeinflusst hatte. Hierfür spielte unter anderem eine Rolle, dass der Einfluss auf die Mandatsverteilung nicht groß und der Fehler auch sonst nicht besonders gewichtig war. Er lag in einer schwer durchschaubaren Paradoxie des Berechnungsverfahrens für die Mandatsverteilung, das aus an sich legitimen Gründen gewählt worden war, in bestimmten Fällen aber zu der widersinnigen Folge führen kann, dass ein Zuwachs an Wählerstimmen sich in einer Verringerung der erreichten Mandatszahl niederschlagen kann. Hätte es sich etwa um eine Regelung mit dem Charakter einer gezielten Begünstigung bestimmter politischer Parteien gehandelt, wäre der Fehler zweifellos als schwerwiegend erachtet und eine kürzere Frist gesetzt worden.

Auch die Setzung einer Frist von weniger als einem Jahr kommt vor. So wurde dem Gesetzgeber für die Neuregelung von Sozialleistungsvorschriften, die das Gericht für verfassungswidrig erklärte, weil die vorgesehenen Beträge für die verfassungsrechtlich gebotene Sicherung des Existenzminimums nicht in einem transparenten und

sachgerechten Verfahren ermittelt worden waren, eine Frist von weniger als elf Monaten gesetzt (vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 9. Februar 2010 - 1 BvL 1/09 u.a. -, www.bverfg.de).

Schließlich kommt es auch vor, dass auf eine Fristsetzung ganz verzichtet wird. In jüngerer Zeit wurde etwa eine Frist für die gebotene Neuregelung für entbehrlich gehalten, weil das Gericht mit Rücksicht darauf, dass das Gericht selbst für den Zeitraum bis zur Neuregelung eine Übergangsregelung angeordnet hatte (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 21. Juli 2010 - 1 BvR 420/09 -, www.bverfg.de). In dem betreffenden Fall war eine gesetzliche Regelung, nach der der Vater eines nichtehelichen Kindes ohne die Zustimmung der Mutter generell von der elterlichen Sorge für sein Kind ausgeschlossen war, für unvereinbar mit dem grundrechtlich geschützten Elternrecht des Vaters (Art. 6 Abs. 2 GG) erklärt worden. Die Nichtigkeitserklärung der betreffenden Norm kam nicht in Betracht, weil sie dazu geführt hätte, dass die betroffenen Väter bis zu einer gesetzlichen Neuregelung das Sorgerecht nicht einmal mit Zustimmung der Mutter hätten bekommen können. Die vorläufige weitere Anwendung der verfassungswidrigen Norm hätte zu einer Perpetuierung des Grundrechtsverstoßes geführt, deren Folgen wegen der besonderen Bedeutung, die in derartigen Angelegenheiten dem Zeitfaktor im Hinblick auf die Bindung des Kindes an den betroffenen Elternteil zukommt, möglicherweise nicht mehr rückgängig zu machen gewesen wären. Außerdem war die fragliche Norm auch bereits vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte für unvereinbar mit Art. 14 i.V.m. Art. 8 EMRK erklärt worden (vgl. EGMR, Urteil vom 3. Dezember 2009, Nr. 22028/04, Zaunegger gegen Deutschland). Unter diesen besonderen Umständen sah das Gericht sich berechtigt, selbst eine vorläufige Regelung dahingehend zu treffen, dass das Familiengericht den Eltern auf Antrag eines Elternteils die elterliche Sorge oder einen Teil der elterlichen Sorge gemeinsam überträgt, soweit zu erwarten ist, dass dies dem Kindeswohl entspricht (BVerfG, a.a.O.). Eine Fristsetzung für den Gesetzgeber, die ja den Sinn hat, sicherzustellen, dass der mit einer bloßen Unvereinbarerklärung normalerweise eintretende Zwischenzustand vorläufiger weiterer Anwendbarkeit einer an sich verfassungswidrigen Form in angemessener Zeit beendet wird, erübrigte sich damit.

Im Organstreitverfahren sind Rechtsakte oder Unterlassungen der Regierung nach den Vorschriften des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes auch im Fall der Verfassungswidrigkeit nicht für nichtig zu erklären, sondern es ist nur eine Feststellung dazu zu treffen, ob die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung Rechte des Antragsgegners verletzt (§ 67 Satz 1 BVerfGG). Auch eine bloß feststellende Entscheidung ist aber für alle Verfassungsorgane der Bundes sowie für alle Gerichte und Behörden verbindlich (vgl. § 31 Abs. 1 BVerfGG).

6. b) Das Parlament kann die Entscheidung des Verfassungsgerichts für ungültig erklären: nennen Sie die Bedingungen dafür.

Eine Befugnis des Parlaments, eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts für ungültig zu erklären, existiert nach deutschem Recht nicht. Möglich ist allerdings, dass der Gesetzgeber das Grundgesetz ändert, um auf diese Weise eine Regelung mit der Verfassung in Einklang zu bringen, die das Bundesverfassungsgericht für nicht mit ihr vereinbar erklärt hat, sofern dabei die Schranken beachtet werden, denen nach dem Grundgesetz auch Verfassungsänderungen unterliegen (Art. 79 Abs. 3 GG verbietet Verfassungsänderungen, die die Grundsätze der Art. 1 und 20 GG berühren; danach dürfen insbesondere die Pflicht aller staatlichen Gewalt zur Achtung der Menschenwürde und die grundlegenden Staatsstrukturprinzipien nicht angetastet werden).

Gerade in diesem Jahr hat es eine Verfassungsänderung in Reaktion auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts gegeben. Das Gericht hatte eine gesetzliche Regelung, die die Gemeinden verpflichtete, bestimmte Sozialleistungen für Arbeitssuchende gemeinsam mit der Bundesagentur für Arbeit zu verwalten, wegen Verstoßes gegen die Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung und eine weitere verwaltungsorganisationsrechtliche Bestimmung des Grundgesetzes für verfassungswidrig erklärt (BVerfGE 119, 331 <361 ff.>). Durch Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Juli 2010 (BGBl. I S. 944) wurde daraufhin ein Artikel 91e in das Grundgesetz eingefügt, der die Weiterführung der für verfassungswidrig erklärten Behördenorganisation ermöglichen soll.

7. Gibt es eine institutionalisierte Kooperation zwischen dem Verfassungsgericht und anderen Organen? Wenn ja, wie ist dieser Kontakt beschaffen / welche Funktionen und Befugnisse werden auf beiden Seiten wahrgenommen?

In Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht sind der Antragsgegner und sonstige Beteiligte zu hören (§ 23 BVerfGG). Im Verfahren der Verfassungsbeschwerde, das keinen Antragsgegner kennt, ist dem Verfassungsorgan, dessen Handlung oder Unterlassung beanstandet wird, und, wenn die angegriffene Handlung von einem Minister oder einer Behörde des Bundes oder eines Landes ausging, dem zuständigen Minister Gelegenheit zur Äußerung zu geben (§ 94 Abs. 1, 2 BVerfGG; als Behörde im Sinne dieser Vorschriften werden auch Gerichte angesehen). Abgesehen von solchen Anhörungspflichten und Stellungnahmerechten existieren keine förmlichen Kooperationspflichten. Darüber hinausgehende Kontakte in konkreten Verfahren, an denen nicht auch die jeweils anderen Verfahrensbeteiligten teilhaben, wären schon mit deren Anspruch auf rechtliches Gehör vor Gericht (Art. 103 Abs. 1 GG) nicht vereinbar. Der Grundsatz, dass selektiver - einzelne Verfahrensbeteiligte ein- und andere ausschließender - Informationsaustausch zu laufenden Verfahren unzulässig ist, wird in der Praxis sehr ernst genommen. Schon der Versuch einer entsprechenden

Kontaktaufnahme seitens anderer Verfassungsorgane ist daher selten. Es ist bekannt, dass in einem Parteiverbotsverfahren ein Bundesminister versucht hat, mit der damaligen Präsidentin des Gerichts und Vorsitzenden des zuständigen Senats telefonischen Kontakt aufzunehmen, um ihr gewisse Schwierigkeiten zu erläutern. Die Präsidentin hat es abgelehnt, sich mit dem Minister verbinden zu lassen.

Nach einer seit längerem bestehenden Tradition trifft das Bundesverfassungsgericht in etwa zweijährigen Abständen mit der Bundesregierung und einmal in jeder Legislaturperiode mit dem Präsidium des Bundestages und den Vorsitzenden der Bundestagsfraktionen zu einem allgemeinen Informationsaustausch zusammen. Diese Tradition ist daraus erwachsen, dass das Bundesverfassungsgericht - neben Bundespräsident, Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung - eines der fünf vom Grundgesetz vorgesehenen Verfassungsorgane ist und auch die anderen Verfassungsorgane regelmäßigen Informationsaustausch pflegen. Bei diesen Treffen wird jedoch streng darauf geachtet, dass laufende oder absehbar bevorstehende Verfahren und Rechtsfragen, die solche Verfahren betreffen, nicht thematisiert werden.

II. DIE BEILEGUNG VON ORGANSTREITIGKEITEN DURCH DAS VERFASSUNGSGERICHT

Prof. Dr. Prof. h.c. Rudolf Mellinghoff,
Richter des Bundesverfassungsgerichts

Einleitung

Die Verfassung regelt neben der Gewährleistung der Grund- und Menschenrechte die grundlegende staatliche Herrschafts- und Zuständigkeitsordnung für die Staatsgewalt. In der Verfassung wird die Organisation der Staatsgewalt in ihren Grundzügen normiert; insbesondere werden die staatlichen Organe geschaffen, das Verfahren ihre Bildung und Zusammensetzung festgelegt und die ihnen zukommenden Kompetenzen bestimmt. Bei mehreren Staatsorganen, die mit eigenen Rechten ausgestattet sind, ergibt sich von selbst, dass es zwischen ihnen zu Konflikten über die Rechtmäßigkeit ihres Handelns oder Unterlassens kommt.

Wenn derartige Konflikte nicht allein nach politischer Mächtigkeit, sondern nach Rechtsgrundsätzen entschieden werden sollen, dann ist es konsequent, ein Gericht über die Streitigkeiten entscheiden zu lassen (vgl. Stern, in: Bonner Kommentar zum GG - Zweitbearbeitung -, Art. 93 Rn. 73). Da es sich um zentrale Fragen des Verfassungsrechts handelt gehören derartige Streitigkeiten vor ein Verfassungsgericht.

Dabei geht es beim Organstreit weniger um den Ausgleich subjektiver Rechtspositionen, wie diese z.B. aus dem Zivilrecht bekannt sind. Vielmehr geht es in erster Linie um die Klärung der in der Verfassung festgelegten Zuständigkeitsordnung. Die verfassungsgerichtliche Kontrolle dient damit nicht in erster Linie der Verwirklichung der Rechtspositionen einzelner Staatsorgane, sondern die Entscheidung des Verfassungsgerichts soll die Zuständigkeitsordnung der Verfassung klären und damit die Funktions- und Handlungsfähigkeit in einem gewaltengegliederten Staat sichern.

Organstreitigkeiten gehören in der Regel zu den hochpolitischen Verfahren vor einem Verfassungsgericht. Mit Hilfe des Organstreits versuchen in der Bundesrepublik Deutschland vor allem die jeweiligen politischen Minderheiten ihre Rechte gegenüber der Mehrheit durchzusetzen; der Organstreit ist ein wesentliches Instrument der Opposition. Gleichwohl handelt es sich bei dem Organstreit nicht um ein politisches, sondern um ein gerichtliches Verfahren. Im Organstreitverfahren entscheidet das Verfassungsgericht aus Anlass eines Verfassungsrechtskonflikts über die Zuständigkeitsordnung der Verfassung. Der Organstreit führt nicht nur zur Entscheidung eines konkreten Streites zwischen Verfassungsorganen, sondern er bildet gleichzeitig auch den Anlass für eine Verfassungsauslegung. Als wesentliches

Verfahren über die Zuständigkeitsordnung der Verfassung gehört der Organstreit zum Kernbestand der Verfassungsgerichtsbarkeit.

A. Die Charakteristik von Organstreitverfahren

Organstreitverfahren sind dadurch gekennzeichnet, dass Verfassungsorgane (des Bundes) Meinungsverschiedenheiten über die ihnen in der Verfassung garantierten Rechtspositionen vor einer unabhängigen Instanz austragen. Verfassungsorgane werden von der Verfassung in Existenz, Status und wesentlichen Kompetenzen dadurch konstituiert, dass sie dem Staat durch Existenz und Funktion seine spezifische Gestalt verleihen und durch ihre Tätigkeit an der obersten Staatsleitung Anteil haben (Stern, in: Bonner Kommentar zum GG - Zweitbearbeitung -, Art. 93 Rn. 92). Hinter den Konflikten um die jeweiligen Organrechte steht politisch in der Regel die Auseinandersetzung zwischen einer Mehrheit und einer Minderheit (Stern, in: Bonner Kommentar zum GG - Zweitbearbeitung -, Art. 93 Rn. 76).

Wie das Wort „Streit“ bereits suggeriert, stehen sich auch bei einem Organstreitverfahren zwei Parteien gegenüber, die als Antragsteller und Antragsgegner vor das Bundesverfassungsgericht treten. Der Organstreit ist damit ein kontradiktorisches Verfahren, das ein Verfassungsrechtsverhältnis von Antragsteller und Antragsgegner zur Voraussetzung hat (vgl. BVerfGE 2, 347 <365>; 45, 1 <29>; 104, 151 <193 f>). Der Organstreit dient nicht der abstrakten Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit des Organhandelns, sondern er soll die Abgrenzung der Kompetenzen klären, wenn darüber Streit besteht (vgl. BVerfGE 104, 151 <193 f>; 118, 244 <257>).

1. Die historische Entwicklung des Organstreitverfahrens

Die Organstreitigkeit gehört zum Kernbestand der Staatsgerichtsbarkeit in Deutschland und wurzelt in besonderer Weise in der deutschen Verfassungstradition (Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 8. Aufl. 2010, Rn. 80 ff.). Im Zuge des konstitutionellen Systems im 19. Jahrhundert gaben sich die verschiedenen Staaten in Deutschland Verfassungen, die den Landesherren sowie den Ständen oder den Volksvertretungen Rechte zuwiesen. Da jedoch jede Rechtsnorm der Auslegung bedarf und hierbei unterschiedliche Meinungen zutage treten können, sahen die meisten deutschen Verfassungen vor, dass Streitigkeiten über den Inhalt und die Auslegung der Verfassungen vor einem Staatsgerichtshof ausgetragen werden sollten.

So hieß es beispielsweise schon in § 153 der sächsischen Verfassung von 1831: „Wenn über die Auslegung einzelner Punkte der Verfassungsurkunde Zweifel entsteht, und derselbe nicht durch Übereinkunft zwischen der Regierung und den Ständen beseitigt werden kann, so sollen die für und wider streitenden Gründe sowohl von Seiten der Regierung, als der Stände, dem Staatsgerichtshof zur Entscheidung vorgelegt werden.“ (Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 8. Aufl. 2010, Rn. 80 m.w.N.).

Auf Bundesebene wurde der Organstreit jedoch erst im Grundgesetz verfassungsrechtlich verankert. Zwar sah die erste demokratisch beschlossene Verfassung in Deutschland, die Paulskirchenverfassung von 1849 für das Reich den Verfassungsstreit vor. Diese wurde jedoch nicht umgesetzt. Die Reichsverfassung von 1871 und die Weimarer Reichsverfassung von 1919 überließen die Organstreitigkeiten dem politischen Machtausgleich und sahen keine Beilegung der Streitigkeiten durch ein unabhängiges Verfassungsgericht vor (Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 8. Aufl. 2010, Rn. 81; Stern, in: Bonner Kommentar zum GG - Zweitbearbeitung -, Art. 93 Rn. 69; Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 5. Aufl. 2005, Art. 93 Rn. 96).

Das Grundgesetz hat - nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen in der Weimarer Republik - die Entscheidung über Organstreitigkeiten zwischen Verfassungsorganen des Bundes in die Hände des Bundesverfassungsgerichts gelegt. Die Einrichtung einer Verfassungsgerichtsbarkeit bedeutete die Entscheidung dafür, die materielle Verfassungsbindung aller Staatsgewalt einer Nachprüfung durch unabhängige Richter in einem gerichtlichen Verfahren am Maßstab spezifisch der Verfassung zugänglich zu machen und der daraus hervorgehenden Entscheidung Letztverbindlichkeit zuzuerkennen (W.Meyer, in: von Münch/Kunig, GG, 5. Aufl. 2003, Art. 93 Rn. 4).

2. Die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts für das Organstreitverfahren

Das Bundesverfassungsgericht kann nicht im Wege der Eigeninitiative Verfahren an sich ziehen, sondern muss sich auf die Antrags- und Verfahrensarten beschränken, die ihm vom Grundgesetz zugewiesen sind. Aus diesem Grund bedarf das Bundesverfassungsgericht auch für die Beilegung von Organstreitverfahren einer Aufgabenübertragung durch die Verfassung. Art. 93 GG benennt die dem Bundesverfassungsgericht zugeordneten Verfahrensarten und regelt die Zuständigkeit des Gerichts.

Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG entscheidet das Bundesverfassungsgericht unter anderem über die Auslegung dieses Grundgesetzes aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligter, die durch dieses Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Damit können dem Bundesverfassungsgericht Bundesorganstreitigkeiten zur Entscheidung unterbreitet werden. Für Organstreitigkeiten innerhalb eines Landes sind grundsätzlich die Landesverfassungsgerichte zuständig. Nur in Ausnahmefällen, wenn z.B. kein Landesverfassungsgericht existiert, können auch Landesorganstreitigkeiten gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG) vor das Bundesverfassungsgericht gebracht werden (siehe dazu unten VII.)

Einzelheiten über die prozessualen Voraussetzungen sind nicht im Grundgesetz, sondern im Bundesverfassungsgerichtsgesetz geregelt. § 13 Nr. 5 und §§ 63 bis 68 BVerfGG konkretisiert die in § 93 Abs. 1 Nr. 1 GG angelegten Tatbestandsvoraussetzungen des Organstreitverfahrens; ihm ist diesbezüglich keine konstitutive Bedeutung beizumessen, da es nur den von der Verfassung vorgegebenen Rahmen mit prozessuaalem Leben ausfüllt (Storost, in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, § 13 Rn. 6; Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 5. Aufl. 2005, Art. 93 Rn. 90).

3. *Wesentliche Merkmale*

Mit dem Organstreitverfahren wird die Feststellung begehrt, dass eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners gegen das Grundgesetz verstößt. Hierbei handelt es sich um ein kontradiktorisches Verfahren, in dem in der Regel nicht über eine abstrakte Rechtsfrage sondern über einen konkreten Rechtsstreit entschieden wird (BVerfGE 2, 347 <365>; 45, 1 <29>; 104, 151 <193 f>). Das Organstreitverfahren dient dem Schutz der Rechte der Staatorgane im Verhältnis zueinander und nicht einer allgemeinen Verfassungsaufsicht (BVerfGE 100, 266 <268>). Das Bundesverfassungsgericht entscheidet aus Anlass einer Streitigkeit über die Auslegung der Verfassung. Auch wenn damit die Streitentscheidung das Wesen des Organstreites prägt, kann das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidungsformel zugleich eine für die Auslegung der Bestimmung des Grundgesetzes erhebliche Rechtsfrage mitentscheiden (vgl. § 67 Satz 3 BVerfGG).

Der Organstreit eröffnet den Verfassungsorganen die Möglichkeit, für einen bestimmten Sachzusammenhang über die Zuordnung der in Betracht kommenden Kompetenzen im System der Gewaltenteilung zu streiten. Dabei kann es sich um Fragen der Gesetzgebungszuständigkeit handeln, um die Einhaltung der im Grundgesetz verankerten Mitwirkungspflichten (BVerfGE 104, 151 <194>) oder auch um Einzelmaßnahmen, die den Status des Antragstellers als verfassungsrechtliches Organ betreffen. Da Verfassungsorgane über keine subjektiven Rechte verfügen - sie definieren sich ausschließlich über ihre Kompetenzen und ihren Status im Verfassungsgefüge -, kann beispielsweise die Verletzung von Grundrechten nicht Gegenstand eines Organstreitverfahrens sein.

Eine umfassende Überprüfung von Bundesrecht auf seine Verfassungsmäßigkeit hin, kann im Wege des Organstreitverfahrens daher nicht erreicht werden. Hierfür steht die abstrakte Normenkontrolle, die auf Antrag der Bundesregierung, einer Landesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Bundestages nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG i.V.m. §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG eingeleitet werden kann, zur Verfügung.

Das Organstreitverfahren eröffnet dem Parlament auch nicht die Möglichkeit einer allgemeinen Rechtsaufsicht über das Handeln der anderen Verfassungsorgane. Darauf weist das Bundesverfassungsgericht in einem Organstreitverfahren zwischen dem Bundestag und der Bundesregierung hin:

„Das Grundgesetz hat den Bundestag als Gesetzgebungsorgan, nicht aber als umfassendes ‚Rechtsaufsichtsorgan‘ über die Bundesregierung eingesetzt; (...). Demgemäß lässt sich aus dem Grundgesetz kein ‚eigenes Recht‘ des Bundestages dahingehend ableiten, dass jegliches materiell oder formell verfassungswidrige Verhalten der Bundesregierung unterbleibe. Mit ‚Rechten des Bundestages‘ im Sinne des § 64 Abs. 1 BVerfGG sind vielmehr allein diejenigen Rechte gemeint, die dem Bundestag zur ausschließlich eigenen Wahrnehmung oder zur Mitwirkung übertragen sind oder deren Beachtung erforderlich ist, um die Wahrnehmung seiner Kompetenzen und seiner Akte (...) zu gewährleisten.“ (BVerfGE 68, 1 <72 f.>).

Der Organstreit dient daher dazu, die Kompetenzen der Verfassungsorgane voneinander abzugrenzen, nicht aber einer davon losgelösten Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit des Organhandelns (vgl. auch BVerfGE 104, 151 <193 f.>; 118, 244 <257>).

B. Beteiligte eines Organstreitverfahrens

Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG handelt es sich bei den einem Organstreit zugrundeliegenden Streitigkeiten um solche über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans oder von anderen Beteiligten, denen durch das Grundgesetz oder die Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans eigene Rechte zugesprochen wurden. Parteifähig im Organstreitverfahren sind somit oberste Bundesorgane und andere Beteiligte, die als unterschiedliche Gruppen voneinander zu trennen sind.

1. Oberste Bundesorgane

Die obersten Bundesorganen sind nicht im Einzelnen in Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG aufgeführt. Die Verwendung des Superlativs „oberste“ impliziert zunächst, dass die betreffenden Bundesorgane im organisatorisch-hierarchischen Sinn keinem anderem Organ untergeordnet sein dürfen (Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 5. Aufl. 2005, Art. 93 Rn. 102). Da ein Organstreitverfahren nur zwischen Faktoren geführt werden kann, die am Verfassungsleben beteiligt sind (vgl. BVerfGE 1, 208 <221>; 27, 240 <246>), lässt sich zudem folgern, dass nur solche Organe parteifähig sind, denen vom Grundgesetz die Wahrnehmung eigenständiger Aufgaben im Bereich der politischen Staatsleitung zugewiesen ist.

Zum Kreis der obersten Bundesorgane gehören danach der Bundesrat, der Bundespräsident, der Bundestag, die Bundesregierung, der Gemeinsame Ausschuss und die Bundesversammlung (Pietzcker, in: Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht Band I, 2001, 587 <593> m.w.N; s. auch Koriath, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 50 Rn. 10 - da das Bundesverfassungsgericht keine staatsleitende Funktion besitzt, scheidet es als Antragsteller eines Organstreitverfahrens per se aus; Stern, in: Bonner Kommentar

zum GG - Zweitbearbeitung -, Art. 93 Rn. 92 ff.). Die Aufzählung der Antragsteller für ein Organstreitverfahren, die sich in § 63 BVerfGG findet, ist unvollständig, da sie sich auf den Bundespräsidenten, den Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung beschränkt. Verfassungsrechtliche Probleme erwachsen aus der Diskrepanz jedoch nicht, genießt Art 93 Abs. 1 Nr. 1 GG (und dessen Auslegung) als *lex superior* gegenüber dem nur deklaratorisch wirkenden § 63 BVerfGG ohnehin Geltungsvorrang.

2. Organteile im Sinne des § 63 BVerfGG als andere Beteiligte nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG

Weitere Beteiligte im Sinne des § 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, die durch das Grundgesetz oder durch die Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet wurden, sind zum einen Teile oder Untergliederungen von obersten Bundesorganen (Schlaich/Korioth, *Das Bundesverfassungsgericht*, 8. Aufl. 2010, Rn. 88; Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, *GG*, Bd. 3, 5. Aufl. 2005, Art. 93 Rn. 105).

Hiezu gehören die Präsidenten von Bundestag und Bundesrat (vgl. BVerfGE 27, 152 <157>, 73; 1 <30>), die Mitglieder der Bundesregierung (vgl. BVerfGE 45, 1 <28>; 67, 100 <126 f.>), politische Ausschüsse (Schlaich/Korioth, *Das Bundesverfassungsgericht*, 8. Aufl. 2010, Rn. 88; Umbach, in: Umbach/Clemens/Dollinger, *BVerfGG*, 2. Aufl. 2005, §§ 63,64 Rn. 7 unter Hinweis auf BVerfGE 2, 143 <160, 165>), Fraktionen (vgl. BVerfGE 2, 143 <152 ff.>; 90, 286 <336>; 100, 266 <268>), Fraktionen innerhalb eines Unterausschusses (vgl. BVerfGE 67, 100 <124>) und Gruppen im Sinne des § 10 Abs. 4 GO-BT (Gruppen von Abgeordneten, die sich zusammenschließen ohne Fraktionsstärke zu erreichen, vgl. BVerfGE 84, 304 <318>; 96, 264 <276>). Dagegen werden bloße Abstimmungsmehrheiten- oder -minderheiten nicht als parteifähig angesehen (vgl. BVerfGE 90, 286 <341 f.>).

Im Bundesrat werden als Beteiligte eines Organstreitverfahrens dessen Präsident, das Präsidium, die Ausschüsse, die Mitglieder des Bundesrates sowie die Gesamtheit der Mitglieder eines Landes im Bundesrat betrachtet (Engels, *Jura* 2010, S. 421 <423>).

3. Beispiele: die Beteiligung von Fraktionen an Organstreitverfahren in der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Organstreitverfahren werden in letzter Zeit besonders häufig von Fraktionen des Deutschen Bundestages vor das Bundesverfassungsgericht gebracht. Dies belegen die aktuellen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in Organstreitverfahren:

a) In seinem Beschluss vom 4. Mai 2010 (2 BvE 5/07, EuGRZ 2010, 343) hatte sich das Bundesverfassungsgericht damit zu befassen, ob logistische Unterstützungsleistungen, die 1.100 Soldaten und zivile Mitarbeiter der Bundeswehr für Sicherheitskräfte des G8-Gipfels im Ostseebad Heiligendamm (vom 6. bis 8. Juni 2007) erbracht

hatten, ohne Beteiligung des Deutschen Bundestages allein durch den Bundesminister der Verteidigung angeordnet werden durften. Beim Antragsteller handelte es sich um die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, die eine Verletzung des Art. 87a Abs. 2 GG rügte, weil der Bundestag sich nicht mit dem Einsatz der Bundeswehr in Heiligendamm befasst habe.

Das Bundesverfassungsgericht lehnte die Anträge im Organstreitverfahren als jedenfalls offensichtlich unbegründet ab.

b) Durch Beschluss vom 7. Mai 2008 (BVerfGE 121, 135) stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass die Bundesregierung den deutschen Bundestag in seinem wehrverfassungsrechtlichen Beteiligungsrecht in Form des konstitutiven Parlamentsvorbehalts für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte verletzt habe. Sie habe es unterlassen, die Zustimmung des Bundestages zur Beteiligung deutscher Soldaten an Maßnahmen der NATO zur Luftüberwachung der Türkei vom 26. Februar bis zum 17. April 2003 einzuholen. Als Antragsteller war in diesem Verfahren die Bundestagsfraktion der FDP aufgetreten.

c) Mit Beschluss vom 3. Juli 2007 (BVerfGE 118, 244) entschied das Bundesverfassungsgericht, dass die Beteiligung der Bundeswehr am erweiterten ISAF-Mandat in Afghanistan aufgrund des Bundestagsbeschlusses vom 9. März 2007 nicht die Rechte des Deutschen Bundestages aus Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG verletze. Die Antragstellerin dieses Organstreitverfahren, die Bundestagsfraktion der PDS/Die Linke, rügte, dass die Bundesregierung als Antragsgegnerin an der Fortentwicklung des NATO-Vertrages über dessen gesetzlichen Ermächtigungsrahmen hinaus mitgewirkt und dadurch Rechte des Bundestages aus Art. 59 Abs. 2 GG verletzt habe.

4. Andere Beteiligte nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, die keine Organteile im Sinne des § 63 BVerfGG sind

Im Gegensatz zu § 63 BVerfGG, der die Parteifähigkeit im Organstreitverfahren „nur“ durch das Grundgesetz oder die Geschäftsordnung des Bundestages oder Bundesrates mit eigenen Rechten ausgestatteten Teilen der Organe Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung zuerkennen will, erweitert Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG den Kreis der Beteiligten auf diejenigen, denen durch das Grundgesetz oder die Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans eigene Rechte verliehen wurden. Praktische Bedeutung hat diese Differenzierung für die Beteiligung von politischen Parteien und Bundestagsabgeordneten an Organstreitverfahren erlangt (Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 5. Aufl. 2005, Art. 93 Rn. 106; Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 8. Aufl. 2010, Rn. 90 ff.).

a) Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages

Ein einzelner Bundestagsabgeordneter ist möglicher Beteiligter im Organstreit, soweit er geltend macht, dass eine beanstandete Maßnahme seinen ihm aus Art. 38 GG erwachsenden Status unmittelbar verletzt (BVerfGE 70, 324 <350>; 90, 286 <342>).

Er ist im Organstreitverfahren nicht Teil des Bundestages sondern Antragsteller kraft eigener Organstellung (vgl. BVerfGE 60, 374 <378>; 114, 121 <146>).

Die Abgeordneten des Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) für eine Wahlperiode von vier Jahren (Art. 39 Abs. 1 GG) gewählt. Sie sind die Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG). Der Bundestag als unmittelbar vom Volk gewähltes Organ ist das repräsentative Entscheidungsorgan im Staat des Grundgesetzes (vgl. BVerfGE 80, 188 <217>) und vertritt das Volk nur dann angemessen, wenn er als Ganzes an dieser Willensbildung beteiligt ist (vgl. BVerfGE 44, 308 <315 f.>). Die Abgeordneten sind Teil des Verfassungsorgans Bundestag, haben ein Amt inne (Art. 48 Abs. 2 Satz 1 GG), üben öffentliche Gewalt aus (Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 10. Aufl. 2009, Art 38 Rn. 25) und müssen bei der Willensbildung des Parlaments mitwirken, damit in der repräsentativen Demokratie Parlamentsbeschlüsse zustande kommen (Vgl. BVerfGE 44, 308 <316>). Ihnen stehen im parlamentarischen Verfahren - zur effektiven Wahrnehmung der verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgabe - daher verschiedene Teilhaberechte zu.

Im Organstreit kann der einzelne Abgeordnete die Verletzung oder Gefährdung jedes Rechts, das mit seinem Status verfassungsrechtlich verbunden ist, geltend machen (BVerfGE 43, 142 <148>; 60, 374 <379>; 62, 1 <31>; 70, 324 <350>; 80, 188 <208 f.>; 94, 351 <362>; 99, 19 <28>; 108, 251 <271>). Sein Antrag ist nach § 64 Abs. 1 BVerfGG zulässig, wenn nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass der Antragsgegner Rechte des Antragstellers, die aus einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis zwischen den Beteiligten erwachsen, durch die beanstandete rechtserhebliche Maßnahme verletzt oder unmittelbar gefährdet hat (vgl. BVerfGE 94, 351 <362 f.>; 99, 19 <28>; 104, 310 <325>; 108, 251 <271 f.>). Nach diesen Maßstäben haben sich Bundestagsabgeordnete unter anderem gegen die Beschneidung ihres Rederechts im Plenum (vgl. BVerfGE 10, 4), die vorzeitige Auflösung des Bundestages (vgl. BVerfGE 62, 1; 114, 121) oder die Verpflichtung zur Anzeige und Veröffentlichung von neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeiten und erzielten Einkünften (BVerfGE 118, 277) gewandt. Um ein eigenes Recht des Bundestagsabgeordneten handelt es sich jedoch nicht, wenn die Beachtung des institutionellen Gesetzesvorbehalts (vgl. BVerfGE 80, 188 <215> oder die Einhaltung der eigenen originären Kompetenzen des Bundestages gegenüber der Bundesregierung (vgl. BVerfGE 90, 286 <342>) eingefordert wird.

b) Politische Parteien

Die Parteien wirken nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG an der politischen Willensbildung des Volkes mit. Dies erreichen sie dadurch, dass sie über die Aufstellung von Listen und Direktkandidaten bei Wahlen zum Bundestag oder den Landtagen Abgeordnetensitze erringen können (vgl. auch Löwer, in: Isensee/P. Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Band III, 3. Aufl. 2005, § 70 Rn. 20). Zwar ergibt sich aus

dieser Funktion nicht notwendig, dass Parteien zu Beteiligten eines Organstreitverfahrens werden können. Das Bundesverfassungsgericht hat den auf Bundesebene tätigen Parteien jedoch bei ihrer Funktionsausübung eine organschaftliche Qualität zuerkannt (grundlegend BVerfGE 4, 27 <31>) und diese Rechtsprechung trotz mancher Kritik aus dem Schrifttum (vgl. Pietzcker, in: Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht Band I, 2001, 587 <595> m.w.N.) beibehalten, soweit der verfassungsrechtliche Rechtsstreit den Status einer Partei als Subjekt der politischen Willensbildung berührt und der Antragsgegner ein anderes Verfassungsorgan ist (vgl. BVerfGE 66, 107 <115>; 73, 40 <65>; 74, 44 <48 f.>; 79, 379 <383>). In diesem Bereich rückten die Parteien so dicht an die staatsorganschaftliche Willensbildung heran, dass ihnen zur Verteidigung ihres Status das Organstreitverfahren zur Verfügung stehe.

Regelungen zur Parteienfinanzierung im Parteiengesetz betreffen ebenfalls den verfassungsrechtlichen Status der Parteien als Faktoren des Verfassungslebens bei der politischen Willensbildung und werden in der Verfahrensart des Organstreits vom Bundesverfassungsgericht verhandelt; die ebenfalls aus der Parteienfinanzierung erwachsenden Auszahlungs- oder Rückforderungsanordnungen des Bundestagspräsidenten aber nicht (vgl. BVerfGE 27, 152 <157>; Pietzcker, in: Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht Band I, 2001, 587 <594>). Eine Partei kann sich zudem des Organstreitverfahrens bedienen, wenn sie die Öffentlichkeitswerbung der Bundesregierung in Wahlkampfzeiten beanstandet (vgl. BVerfGE 44, 125 <136 f.>).

Außerhalb dieses Kernbereichs obliegt es den Parteien jedoch, ihren Rechtsschutz nach Erschöpfung des Rechtsweges vor den Fachgerichten durch eine Verfassungsbeschwerde zu suchen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Partei ihren verfassungsrechtlichen Status gegenüber einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt geltend machen will (vgl. BVerfGE 7, 99 - eine Rundfunkanstalt als Antragsgegner ist kein anderes Verfassungsorgan).

Auch Wählervereinigungen und sonstigen privaten Verbänden haben im Organstreitverfahren - da sie die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 ParteiG nicht erfüllen - keine Beteiligtenfähigkeit (vgl. BVerfGE 1, 208 <227>; 13, 54 <81 ff.>; 74, 96; 79, 379 <384 f.>).

5. Der Verlust der Beteiligtenfähigkeit

Die Beteiligtenfähigkeit eines Verfassungsorgans endet in einem vor dem Bundesverfassungsgericht anhängigen Organstreit nicht notwendigerweise mit dem Wechsel der Organwalter oder der natürlichen Personen, die das Verfassungsorgan repräsentieren. Insbesondere bei Kollegialorganen, wie dem Deutschen Bundestag, wird deutlich, dass die organschaftliche Rechtsstellung von der Rechtsstellung der in das Kollegialorgan entsandten natürlichen Personen unabhängig ist. Der Ablauf einer Wahlperiode führt nicht automatisch dazu, dass die Beteiligtenfähigkeit in einem vor

dem Bundesverfassungsgericht anhängigen Organstreit verloren geht (vgl. BVerfGE 4, 144 <152>). Der Grundsatz der personellen und sachlichen Diskontinuität des Parlaments gilt nur für den aktuellen konkreten Bundestag, nicht aber für den Bundestag als verfassungsrechtliche Institution (vgl. Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 63 Rn. 81).

Die Grundsätze vom Fortbestehen der Partei- und Beteiligtenfähigkeit von Verfassungsorganen, die am Organstreit beteiligt sind, gilt nicht nur für Kollegialorgane. Auch bei anderen Verfassungsorganen geltend diese Grundsätze entsprechend. Bei einem Abgeordneten endet die Partei- und Beteiligtenfähigkeit nicht mit dem Ausscheiden aus dem Parlament. Entscheidend ist vielmehr der Status des Abgeordneten zu dem Zeitpunkt, zu dem er den Organstreit vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig gemacht hat (vgl. BVerfGE 102, 224 <231>).

Allerdings ist einem mit veränderten Mehrheitsverhältnissen ausgestatteten Initianten wie Bundestag oder Bundesrat nicht verwehrt, den Antrag auf Durchführung eines Organstreitverfahrens zurückzunehmen (Pietzcker, in: Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht Band I, 2001, 587 <598>).

C. Verfahrensgegenstand

Verfahrensgegenstand im Organstreitverfahren ist der konkrete Streit über die Kompetenzen oder den Status von Verfassungsorganen. § 64 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG umschreibt dies mit den Begriffen „Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners“, durch die der Antragsteller in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet wird. Die gerügte Maßnahme oder Unterlassung muss objektiv vorliegen und rechtserheblich sein.

Als rechtserhebliche Maßnahme kommt jedes Verhalten des Antragsgegners in Betracht, das geeignet ist, die Rechtsstellung des Antragstellers zu beeinträchtigen. Maßnahme im Sinne des § 64 Abs. 1 BVerfGG kann nicht nur ein punktueller Einzelakt (vgl. BVerfGE 93, 195 <203>), sondern auch der Erlass eines Gesetzes (vgl. BVerfGE 1, 208 <220>; 4, 144 <148>; 82, 322 <335>; 92, 80 <87>; 102, 224 <234>; 103, 164 <169>) oder die Mitwirkung an einem Normsetzungsakt (vgl. Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 64 Rn. 23) sein. Der Parlamentsbeschluss über die Ablehnung einer Gesetzesinitiative kann ebenfalls als Maßnahme im Organstreit zu qualifizieren sein (vgl. BVerfGE 80, 188 <215>). Auch der Erlass oder die Änderung einer Vorschrift der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages kann eine Maßnahme im Sinne des § 64 Abs. 1 BVerfGG darstellen, sofern sie beim Antragsteller eine aktuelle rechtliche Betroffenheit auszulösen vermag (vgl. BVerfGE 80, 188 <209>; 84, 304 <318>). Die Anwendung der Geschäftsordnung selbst ist dagegen kein zulässiger Angriffsgegenstand im Organstreitverfahren (vgl. BVerfGE 80, 188 <209>). Die Ablehnung eines Antrags auf Anerkennung als Fraktion oder Gruppe im Deutschen

Bundestag nach § 10 Abs. 4 GO-BT stellt ebenfalls eine Maßnahme dar, die den Organstreit auslösen kann (BVerfGE 84, 304 <318>).

Maßnahmen ohne Rechtserheblichkeit sind kein tauglicher Verfahrensgegenstand eines Organstreits. An der Rechtserheblichkeit fehlt es, wenn die Akte nur Wirkungen innerhalb eines Organs entfalten oder wenn sie nur vorbereitenden Charakter für eine andere rechtserhebliche Maßnahme haben. Ein bloßer Gesetzesentwurf ist daher ebenso wenig tauglicher Verfahrensgegenstand eines Organstreitverfahrens (vgl. BVerfGE 80, 188 <212>), wie der Erlass eines Gesetzes, das eines selbständigen Umsetzungsaktes bedarf (BVerfGE 94, 351 <363>). Die Rügen des Parlamentspräsidenten gegenüber einem Abgeordneten (BVerfGE 60, 374 <382>), herabsetzende Äußerungen von Regierungsmitgliedern gegenüber politischen Parteien (BVerfGE 13, 123 <125>; 40, 287 <292>; 57, 1 <5>) oder Äußerungen einer Fraktion, ein Gesetzesentwurf enthalte verfassungswidrige Vorschriften (BVerfGE 2, 143 <168, 171 f.>) sind keine rechtserheblichen Maßnahmen. Dies gilt auch für die vorläufigen Feststellungen im Rahmen der Abgeordnetenüberprüfung (BVerfGE 97, 408 <414>) und die Beantwortung einer mündlichen Anfrage im Parlament (BVerfGE 13, 123 <126>; 57, 1 <5>).

Unterlassung bedeutet umgekehrt die Unterlassung einer Maßnahme (Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 64 Rn. 36). Mehr noch als bei der positiven Maßnahme kommt es auf die rechtliche Relevanz der Unterlassung an. Unterlassungen haben nur dann rechtliche Bedeutung, wenn eine Rechtspflicht zum Handeln besteht (Klein, in: Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 2. Auflage 2001, § 26, Rn. 1025). Wenn das nicht der Fall ist, muss der Antrag auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Unterlassung wegen Fehlens eines zulässigen Antragsgegenstands als unzulässig abgewiesen werden (BVerfGE 104, 310). Eine verfassungsrechtlich relevante Unterlassung kann etwa darin liegen, dass der Bundespräsident die Ausfertigung eines Bundesgesetzes verweigert, die Bundesregierung sich weigert, eine parlamentarische Anfrage zu beantworten oder die Bundesregierung dem Bundestag oder dem Untersuchungsausschuss die Akteneinsicht vorenthält (Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 64 Rn. 36).

In Einzelfällen kann eine eindeutige Unterscheidung zwischen einer (positiven) Maßnahme und der Unterlassung einer Maßnahme nicht möglich sein. Hierbei kommt es dann auf den „Schwerpunkt“ der Rüge an (Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 64 Rn. 23).

Da Verfassungsorgane über keine subjektiven Rechte verfügen - sie definieren sich ausschließlich über ihre Kompetenzen und ihren Status im Verfassungsgefüge -, kann die Verletzung von Grundrechten nicht zum Gegenstand eines Organstreitverfahrens gemacht werden.

D. Prozessuale Voraussetzungen

1. Antragsbefugnis

Da der Organstreit der Wahrung der Rechte des Organs an sich dient, ist ein Antrag nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme des Antragsgegners in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet werde (§ 64 Abs. 1 GG). Auf diese Weise soll prozessual verhindert werden, dass der Antragsteller Rechte Dritter im Wege einer nicht vorgesehenen Prozessstandschaft wahrnimmt, ohne zumindest Teil des betroffenen Organs zu sein. Während die Parteifähigkeit gleichsam abstrakt nach der Tauglichkeit als Antragsteller und Antragsgegner fragt, geht es bei der Antragsbefugnis um das konkrete Prozessrechtsverhältnis und die Möglichkeit einer konkreten Rechtsverletzung (Löwer, in: Isensee/P. Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Band III, 3. Aufl. 2005, § 70 Rn. 21). Der Antragsteller muss substantiiert darlegen, dass die von ihm angegriffene Maßnahme rechtserheblich sei, d.h. keinen vorläufigen, vorbereitenden oder bloß vollziehenden Charakter besitze (vgl. BVerfGE 97, 408 <414>), oder dass eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Vornahme der unterlassenen Maßnahme nicht ausgeschlossen werden könne (vgl. BVerfGE 103, 81 <86>).

a) Verfassungsrechtsverhältnis

Die angeblich verletzte Rechtsposition muss auf Verfassungsrecht beruhen (vgl. BVerfGE 102, 224 <231 f.>). Rechte, die sich lediglich auf Vorschriften einfachen Gesetzesrechts stützen, reichen für die Begründung der Antragsbefugnis nicht aus (vgl. BVerfGE 103, 81 <88 f.>). Aber auch die Zugehörigkeit der geltend gemachten Rechtsposition zum Verfassungsrecht genügt allein nicht. Die potentiell verletzte Rechtsposition muss darüber hinaus organschaftlicher, d.h. kompetenz- oder statusrechtlicher Natur sein (Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 64 Rn. 62); sie muss das vom Antragsteller geltend gemachte Recht umfassen (vgl. BVerfGE 87, 207 <208 f.>) und ihm zur ausschließlich eigenen Wahrnehmung oder Mitwirkung übertragen sein.

Ein Verfassungsrechtsverhältnis liegt deshalb nur dann vor, wenn auf beiden Seiten des Streits Verfassungsorgane oder Teile von Verfassungsorganen stehen und - kumulativ - um verfassungsrechtliche Positionen streiten (Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 2. Aufl., 2001, Rn. 1011). Für eine allgemeine, von eigenen Rechten des Antragstellers losgelöste, abstrakte Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit einer angegriffenen Maßnahme ist im Organstreit kein Raum (vgl. BVerfGE 68, 1 <73>; 73, 1 <30>; 80, 188 <212>; 104, 151 <193 f.>). Auch eine Respektierung sonstigen (Verfassungs-)Rechts kann im Organstreit nicht erzwungen werden. Der Organstreit ist kein objektives Beanstandungsverfahren (vgl. BVerfGE 104, 151 <193 f.>); er dient dem Schutz der Rechte der Staatsorgane im Verhältnis zueinander, nicht aber einer allgemeinen Verfassungsaufsicht (vgl. BVerfGE 100, 266 <268>).

Ein Abgeordneter kann zum Beispiel im Organstreit nicht geltend machen, eine bestimmte Maßnahme erfordere eine besondere Regelung durch förmliches Gesetz (vgl. BVerfGE 80, 188 <214 f.>), sofern sich dies nicht ausnahmsweise unmittelbar aus seinem Status ergibt. Ebenso wenig kann er sich auf spezifisch grundrechtlich ausgerichtete Sicherungsmechanismen, wie etwa den Vorrang oder Vorbehalt des Gesetzes oder den Bestimmtheitsgrundsatz berufen. Der Abgeordnete kann im Organstreit ausschließlich Rechte geltend machen, die sich aus seiner organschaftlichen Stellung im Sinne des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ergeben (vgl. BVerfGE 94, 351 <365>; 99, 19 <29>). Von vornherein ausgeschlossen ist deshalb die Rüge etwaiger Grundrechtsverletzungen (vgl. BVerfGE 84, 290 <299>; 94, 351 <365>; 99, 19 <29>). Grundrechte sind den formierten Staatsorganen weder zu eigenem Recht noch auch nur zur fiduziarischen Wahrnehmung zugewiesen. Der Organstreit ist kein Grundrechtskonflikt.

b) Eigene Rechte

Soweit der Antragsteller eigene Rechte geltend machen will, müssen sich diese Rechtspositionen unmittelbar aus dem Grundgesetz selbst ergeben und ihm zur ausschließlich eigenen Wahrnehmung oder Mitwirkung übertragen worden sein (vgl. BVerfGE 68, 1 <72>).

Der einzelne Bundestagsabgeordnete ist im Organstreitverfahren nicht Teil des Bundestages sondern Antragsteller kraft eigener Organstellung (vgl. BVerfGE 60, 374 <378>; 114, 121 <146>), soweit er geltend macht, dass eine beanstandete Maßnahme oder Unterlassung seinen Status nach Art. 38 GG unmittelbar verletzt (BVerfGE 70, 324 <350>; 90, 286 <342>). Bundestagsfraktionen haben ein eigenes Recht an der Einhaltung der ihnen übertragenen Minderheitsrechte (BVerfGE 70, 324 <351>). Parteien können sich auf ihr aus Art. 21 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG hergeleitetes Recht auf Chancengleichheit berufen (vgl. BVerfGE 73, 1 <28 f.>; 73, 40 <65 f.>; 84, 290 <299>); sie können aber weder Grundrechte noch die Einhaltung objektiven Verfassungsrechts als eigene Rechte geltend machen (BVerfGE 73, 1 <29>; 84, 290 <299>; 104, 14 <20>).

c) Organrechte

§ 64 Abs. 1 BVerfGG sieht vor, dass der Antragsteller auch Rechte des Organs, dem er angehört, im eigenen Namen geltend machen kann. Hierbei handelt es sich um einen der Sache nach bereits in Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG vorgesehenen Fall der gesetzlichen Prozessstandschaft (Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 5. Aufl. 2005, Art. 93 Rn. 110; Pietzcker, in: Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht Band I, 2001, 587 <605>). Sie beruht auf dem Gedanken des Minderheitenschutzes und soll der Opposition selbst dann ermöglichen, die Einhaltung der Kompetenzverteilung unter den Staatsorganen gegebenenfalls überprüfen zu lassen, wenn das Organ mehrheitlich seine Rechte nicht als verletzt

betrachtet (vgl. Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 8. Aufl. 2010, Rn. 94; Stern, in: Bonner Kommentar zum GG - Zweitbearbeitung-, Art. 93 Rn. 76).

Praktische Bedeutung hat die Geltendmachung von Organrechten insbesondere für die Fraktionen erlangt, die Kompetenzverletzungen zu Lasten des Bundestages als Gesamtorgan rügen können (vgl. BVerfGE 1, 351 <359>; 2, 143 <165>; 68, 1 <65>; 90, 286 <336>; 100, 266 <268>; 104, 151 <193>).

d) Möglichkeit der Rechtsverletzung

Der Antragsteller muss im Rahmen der Zulässigkeit eines Organstreitverfahrens lediglich eine Rechtsbeeinträchtigung behaupten und im Bestreitensfall als möglich darlegen. Es ist ausreichend aber auch notwendig, dass der Antragsteller in seinem Rechtskreis konkret betroffen wird (vgl. BVerfGE 1, 208 <228 f.>). Die Antragsbefugnis ist gegeben, wenn nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass der Antragsgegner Rechte der Antragsteller, die im Verhältnis zum Antragsgegner bestehen, durch die beanstandete rechtserhebliche Maßnahme verletzt oder unmittelbar gefährdet hat (vgl. BVerfGE 94, 351 <362 f.>; 99, 19 <28>; 104, 14 <19>). Ob eine Verletzung oder Beeinträchtigung des Rechtsguts des Antragstellers tatsächlich zu verzeichnen ist, bleibt der Begründetheitsprüfung vorbehalten (Umbach, in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, § 67 Rn. 142).

2. Richtiger Antragsgegner

In dem als kontradiktorischen Verfahren ausgestalteten Organstreit muss der Antragsteller den richtigen Antragsgegner bestimmen. Gegen welches Organ der Antrag zu richten ist, hängt davon ab, wer die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung verursacht hat und rechtlich verantworten muss (vgl. BVerfGE 62, 1 <33>; 67, 100 <126>; Stern, in: Bonner Kommentar zum GG - Zweitbearbeitung-, Art. 93 Rn. 164).

Wird der Erlass einer Rechtsnorm beanstandet, ist der Antrag gegen die Gesetzgebungskörperschaft, d.h. in der Regel gegen den Bundestag, zu richten; dies gilt auch dann, wenn ein sonstiger Akt im parlamentarischen Bereich angegriffen werden soll (Umbach, in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, §§ 63, 64 Rn. 155 ff.).

Wird hingegen ein Akt der Exekutive beanstandet, ist danach zu differenzieren, wem dieser zuzurechnen ist: der Bundesregierung als Ganzer (vgl. BVerfGE 88, 173 <180> - Beteiligung der Bundeswehr an AWACS-Einsätzen der UNPROFOR im Luftraum über Bosnien-Herzegowina-; 90, 286 <338> - Beteiligung der Bundeswehr am Einsatz der NATO und WEU gegen die Föderative Republik Jugoslawien), einem einzelnen Bundesminister (vgl. BVerfGE 40, 287 - Verfassungsschutzbericht des Bundesinnenministeriums) oder beiden zugleich (vgl. BVerfGE 67, 100 <126> - Weigerung des Bundesfinanzministeriums - aufgrund eines Grundsatzbeschlusses der Bundesregierung - Akten an einen Untersuchungsausschuss herauszugeben-). Sollen

Regelungen einer Geschäftsordnung zum Verfahrensgegenstand erhoben werden, ist der Antrag gegen das Organ zu richten, das sich die Geschäftsordnung gegeben hat (Umbach, in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, §§ 63, 64 Rn. 164).

3. *Form und Frist*

Der Antrag auf Einleitung eines Organstreitverfahrens hat nach § 23 Abs. 1 BVerfGG schriftlich zu erfolgen und bedarf einer substantiierten Begründung. Gemäß § 64 Abs. 2 BVerfGG ist im Antrag die Bestimmung des Grundgesetzes zu bezeichnen, gegen die durch die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners verstoßen wird. Allerdings braucht die Bezeichnung nicht ausdrücklich zu erfolgen; es ist ausreichend, wenn sie sich aus dem Inhalt der Antragsbegründung entnehmen lässt (vgl. BVerfGE 4, 115 <123>; 68, 1 <64>).

Der Antrag muss nach § 64 Abs. 3 BVerfGG innerhalb von sechs Monaten, nachdem die beanstandete oder unterlassene Maßnahme bekannt geworden ist, gestellt werden. Damit wird der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit Rechnung getragen werden. Zum einen können im Organstreitverfahren gerügte Verstöße mit zunehmenden Zeitablauf „verblässen“, zum anderen soll der oftmals schnelllebige und hektische parlamentarische Prozess nicht mit der verfassungsrechtlichen Klärung lange zurückliegender Sachverhalte gelähmt werden.

Im Fall des Erlasses einer Rechtsnorm beginnt die Frist mit deren Verkündung (vgl. BVerfGE 24, 252 <257 f.>; 27, 294 <297>; 67, 65 <70>), im Falle eines Beschlusses mit dessen Bekanntwerden (BVerfGE 71, 299 <303 f.>), bei der Beanstandung einer Unterlassung mit der Verweigerung der begehrten Maßnahme durch den Antragsgegner (vgl. BVerfGE 4, 250 <269>; 21, 312 <319>; 92, 80 <89>), bei Einzelmaßnahmen mit deren Wirkung zu Lasten des Antragstellers.

Die Antragsfrist des Organstreitverfahrens ist eine Ausschlussfrist, die eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand nicht zulässt (vgl. BVerfGE 92, 80 <89>; 104, 310 <322>; 110, 403 <405>).

4. *Rechtsschutzbedürfnis*

Das Rechtsschutzbedürfnis wird durch das Vorliegen der Antragsbefugnis grundsätzlich indiziert (Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 5. Aufl. 2005, Art. 93 Rn. 114). Es entfällt insbesondere nicht durch Zeitablauf oder Korrektur der beanstandeten Handlung oder Unterlassung des Antragsgegners. Ein Organstreitverfahren kann daher die Rechtsverletzung eines bereits abgeschlossenen Sachverhalts (vgl. BVerfGE 10, 4 <11>; 41, 291 <303>; 49, 70 <77>) oder ein im Wege der abstrakten Normenkontrolle für nichtig erklärtes Gesetz (vgl. BVerfGE 20, 134 <141>) zum Gegenstand haben. Auch die Tatsache, dass der Antragsteller auf parlamentarischem Weg nicht gegen die beanstandeten Maßnahmen vorgegangen ist (vgl. BVerfGE 90, 286 <338>), lässt das Rechtsschutzbedürfnis nicht entfallen. Allerdings soll ein Organstreitverfahren unzulässig

sein, wenn der Antragsteller die Verletzung seiner Rechte durch eigenes Handeln hätte rechtzeitig vermeiden können (vgl. BVerfGE 68, 1 <77>).

5. *Beitritt zum Verfahren*

Die Bindungswirkung der verfassungsrechtlichen Entscheidung im Organstreit gilt - anders als beispielsweise in einem zivilrechtlichen Verfahren vor den ordentlichen Gerichten - nicht nur für den Antragsteller und den Antragsgegner sondern für alle Verfassungsorgane über den entschiedenen Fall hinaus (vgl. § 31 Abs. 1 BVerfGG). Damit ein Rechtsstreit umfassend argumentativ begleitet, das Für und Wider besonders sorgfältig vorgetragen werden kann, ermöglicht § 65 BVerfGG, dass sowohl dem Antragsteller als auch dem Antragsgegner in jeder Lage des Verfahrens andere, in § 63 genannte Antragsberechtigte beitreten können.

Der Beitretende erlangt die Position einer Prozesspartei (vgl. BVerfGE 20, 18 <25>; Löwer, in: Isensee/P. Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Band III, 3. Aufl. 2005, § 70 Rn. 25) und besitzt somit ein eigenes Antragsrecht, soweit der Zusammenhang mit dem zunächst vom Antrag umrissenen Streitgegenstand noch gewahrt ist (vgl. BVerfGE 6, 309 <326>; 12, 308 <310>). Um einer Zersplitterung des Organstreits vorzubeugen, muss der - durch eine eigene Prozessklärung - Beitretende zudem zum potentiellen Kreis der Beteiligten eines Organstreitverfahrens gehören (§ 63 BVerfGG); einer eigenen Beschwer oder Betroffenheit im jeweiligen Verfahren bedarf der Beitretende hingegen nicht (Umbach, in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, § 65 Rn. 8). Der Beitretende wird allerdings nicht selbst Streitpartei, denn er bestimmt den Verfahrensgegenstand nicht in subjektiver Hinsicht (Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 65 Rn. 3). Der Beitretende ist vielmehr in seiner Prozessrolle auf die Unterstützung desjenigen Hauptbeteiligten beschränkt, dem er beigetreten ist (vgl. BVerfGE 12, 308 <310>; 20, 18 <23>; 63, 346 <348>).

E. Entscheidungen im Organstreitverfahren

Im Organstreitverfahren stellt das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung fest, ob die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners gegen eine Bestimmung des Grundgesetzes verstößt (§ 67 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG). Es konstatiert damit weder die Rechtsunwirksamkeit einer Maßnahme, noch entscheidet es über die Gültigkeit einer angegriffenen Norm. Der Antragsgegner wird „nur“ auf einen beanstandeten verfassungsrechtlichen Zustand hingewiesen; ihm bleibt es überlassen diesen zu beseitigen (vgl. BVerfGE 24, 300 <351>; 85, 264 <266, 326>).

Stellt das Bundesverfassungsgericht einen Verstoß gegen das Grundgesetz fest, kann es überdies dem Gesetzgeber eine Übergangsfrist zur Beseitigung des verfassungswidrigen Zustandes einräumen. Gerade dann, wenn eine verfassungswidrige Norm zu einem Regelungsvakuum und einem Zustand, der mit der Verfassung noch weniger vereinbar wäre als der gegenwärtige führen würde, gibt es dem Gesetzgeber Gelegenheit, innerhalb einer konkret festgelegten Frist für Abhilfe zu sorgen. Bis zu einer Neuregelung sind

dann die Mängel der bestehenden, vom Bundesverfassungsgericht beanstandeten Rechtslage hinzunehmen (vgl. BVerfGE 85, 264 <326>).

Die Bestimmungen des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG i.V.m. § 67 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG setzen im Verhältnis der Verfassungsorgane untereinander voraus, dass diese sich an die festgestellte Verfassungswidrigkeit einer Maßnahme durch das Bundesverfassungsgericht halten, ohne dass es des Ausspruchs einer Verpflichtung und deren Vollstreckung bedarf. Dieser aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG erwachsende Interorganrespekt zwischen den Verfassungsorganen und die Verpflichtung von Exekutive und Legislative, grundgesetzwidrige Maßnahmen zu unterlassen, bieten eine hinreichende Gewähr dafür, dass sich alle Verfahrensbeteiligten den Rechtssprüchen des Bundesverfassungsgericht unterwerfen (Umbach, in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, § 67 Rn. 17; Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 8. Aufl. 2010, Rn. 83; Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 5. Aufl. 2005, Art. 93 Rn. 115).

Das Bundesverfassungsgericht ist im Organstreitverfahren auch befugt, eine einstweilige Anordnung zu erlassen (vgl. BVerfGE 89, 38 <44>; 96, 223 <229>; 98, 139 <144>). In diesen Fällen kann das Bundesverfassungsgericht dem Beklagten über eine Feststellung hinaus konkrete Verhaltenspflichten auferlegen (Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 67 Rn. 36); Notfalls kann das Bundesverfassungsgericht die Durchsetzung seiner Entscheidung auch über eine Vollstreckungsanordnung nach § 35 BVerfGG sichern (Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 5. Aufl. 2005, Art. 93 Rn. 115).

F. Organstreitigkeiten innerhalb eines Landes

Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4, 3. Alt. GG i.V.m. § 13 Nr. 8 BVerfGG entscheidet das Bundesverfassungsgericht auch über öffentliche Streitigkeiten innerhalb eines Landes, soweit nicht ein anderer Rechtsweg gegeben ist (vgl. dazu Pietzcker, in: Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht Band I, 2001, 587 <611 ff.>; Löwer, in: Isensee/P. Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Band III, 3. Aufl. 2005, § 70 Rn. 26 f.). Bei diesem „Landesinnenstreit“ handelt es sich um eine verfassungsrechtliche Streitigkeit zwischen zwei Verfassungsorganen eines Bundeslandes, bei der das Bundesverfassungsgericht nur subsidiär zur Streitbeilegung aufgerufen ist, sind doch grundsätzlich die jeweiligen Landesverfassungsgerichte zuständig (vgl. BVerfGE 111, 286 <288>). Eröffnet beispielsweise die jeweilige Landesverfassung keinen Weg zum Landesverfassungsgericht, zieht sie die Voraussetzungen eines dortigen Verfahrens enger als § 71 Abs. 1 Nr. 3 BVerfGG (vgl. BVerfGE 60, 319 <323 f.>; 62, 194 <199>; 93, 195 <202>) oder ist ein Landesverfassungsgericht (noch) nicht vorhanden (vgl. BVerfGE 102, 224 <227, 231> bezüglich des im Jahr 1991 noch nicht bestehenden Thüringer Verfassungsgerichtshof), gewährleistet das Bundesverfassungsgericht einen lückenlosen Rechtsschutz für die am Verfassungsleben eines Landes Beteiligten gegen alle Verletzungen ihrer Rechte aus der Landesverfassung (vgl. BVerfGE 93, 195 <202>; 102, 245 <250>).

Der Landesinnenstreit ist Ausdruck der Bundessorge für das System der gewaltenteiligen Staatswillensbildung auch auf Landesebene (so Löwer, in: Isensee/P. Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Band III, 3. Aufl. 2005, § 70 Rn. 26). Er stellt das „föderale“ Pendant zum kontradiktorischen Organstreitverfahren dar, mit dem einzigen Unterschied, dass nicht die obersten Staatsorgane des Bundes oder deren Teile Verfahrensbeteiligte sind sondern die obersten Organe eines (Bundes-) Landes und die in der Landesverfassung oder in der Geschäftsordnung eines obersten Organs des Landes mit eigenen Rechten ausgestatteten Teile dieser (Landes-)Organe (§ 71 Abs. 1 Nr. 3 BVerfGG). Genauso wie beim Organstreitverfahren genießen politische Parteien und Landtagsabgeordnete auch beim Landesinnenstreit Parteifähigkeit (Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 5. Aufl. 2005, Art. 93 Rn. 160; Löwer, in: Isensee/P. Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Band III, 3. Aufl. 2005, § 70 Rn. 27). Die Antragsteller müssen durch den Streitgegenstand in ihren Rechten und Zuständigkeiten unmittelbar berührt sein.

Prüfungsgegenstand des Bundesverfassungsgerichts beim Landesinnenstreit ist nicht das Grundgesetz sondern die jeweilige Landesverfassung. Nach § 72 Abs. 2 BVerfGG stellt das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung fest, ob die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners gegen eine Bestimmung der Landesverfassung verstößt.

Ein Beispiel für einen zulässigen „Landesinnenstreit“ ist das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Juli 2000 (BVerfGE 102, 224), in dem es sich mit § 5 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 2 und 3 des Thüringer Abgeordnetengesetzes und dessen Vereinbarkeit mit der Vorläufigen Landessatzung (vergleichbar der Landesverfassung) für das Land Thüringen zu befassen hatte. Die Antragsteller, mehrere Landtagsabgeordnete, wandten sich gegen die Zulagen zur Grundentschädigung für Abgeordnete, die den Fraktionsvorsitzenden, den stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden, den parlamentarischen Geschäftsführern der Fraktionen und den Ausschussvorsitzenden gewährt wurden.

Das Bundesverfassungsgericht beanstandete die Zahlung der Zulagen an die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden, die parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen und die Ausschussvorsitzenden - nicht aber an die Fraktionsvorsitzenden -, da die Zahl der mit Zulagen bedachten Funktionsstellen auf wenige politisch besonders herausgehobene parlamentarische Funktionen zu beschränken sei.

III. DURCHSETZUNG DER ENTSCHEIDUNGEN DES VERFASSUNGSGERICHTS

Prof. Dr. Reinhard Gaier,
Richter des Bundesverfassungsgerichts

1. Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts:

- a) **sind unanfechtbar;**
- b) **sind anfechtbar; wenn ja, geben Sie bitte an, welche juristischen oder natürlichen Personen zur Anfechtung berechtigt sind, sowie die Fristen und das Verfahren;**
- c) **haben Bindungswirkung *erga omnes*;**
- d) **haben Bindungswirkung *inter partes litigantes*.**

a) Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sind unanfechtbar. Sie werden mit ihrer Verkündung oder Bekanntgabe an die Beteiligten formell rechtskräftig, im Interesse des Rechtsfriedens ist in dem jeweiligen Verfahren abschließend entschieden. Dass dies auch für Entscheidungen der Kammern des Bundesverfassungsgerichts gilt, stellt § 93d Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz – im Folgenden: BVerfGG) ausdrücklich klar.

Nur scheinbar eine Ausnahme ist die Möglichkeit eines Widerspruchs, wenn das Bundesverfassungsgericht im Eilverfahren des vorläufigen Rechtsschutzes seine Entscheidung ohne vorherige mündliche Verhandlung erlassen hat (§ 32 Abs. 2 und 3 BVerfGG). Tatsächlich handelt es sich nicht um eine Anfechtung mit einem Rechtsmittel im eigentlichen Sinne; denn der Widerspruch hat keinen Devolutiveffekt, bringt das Verfahren also nicht in eine andere Instanz. Vielmehr entscheidet auch nach dem Widerspruch das Bundesverfassungsgericht; die Anfechtung bewirkt nur, dass die zuvor unterlassene mündliche Verhandlung nachgeholt wird.

b) Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts haben in den praktisch wichtigsten Fällen Bindungswirkung *erga omnes*. Dies ergibt sich allerdings nicht bereits aus allgemeinen verfahrensrechtlichen Grundsätzen, sondern erst auf Grund spezieller Vorschriften für das Verfahren des Bundesverfassungsgerichts.

aa) Die aus ihrer Unanfechtbarkeit erwachsende formelle Rechtskraft gerichtlicher Entscheidungen führt nach dem allgemeinen Prozessrecht zum Eintritt der materiellen Rechtskraft. Diese nimmt das Bundesverfassungsgericht auch für seine Entscheidungen in Anspruch (ständige Rechtsprechung seit BVerfGE 4, 31 <38 f.>). Zur Begründung verweist das Gericht darauf, dass es nach der Verfassung (Art. 92 GG) unbeschadet seiner Stellung als Verfassungsorgan auch als Gericht ausgestaltet ist, ihm also die Ausübung rechtsprechender Gewalt übertragen wurde (vgl. BVerfGE 104, 151 <196> mit weiteren Nachweisen). Obwohl insoweit eine ausdrückliche gesetzliche Regelung

fehlt, finden sich in verschiedenen Bestimmungen über das verfassungsgerichtliche Verfahrensrecht Hinweise darauf, dass auch das Gesetz vom Eintritt einer materiellen Rechtskraft ausgeht (vgl. BVerfGE 33, 199 <204>).

Mit der materiellen Rechtskraft wird die inhaltliche Maßgeblichkeit einer gerichtlichen Entscheidung für künftige Verfahren gekennzeichnet. Wichtig ist es, die Grenzen der Rechtskraft zu beachten. Gemäß den üblichen prozessrechtlichen Grundsätzen betont auch das Bundesverfassungsgericht, dass die materielle Rechtskraft allein durch die Entscheidungsformel bestimmt wird, nicht dagegen durch die in den Entscheidungsgründen enthaltenen Ausführungen; die Entscheidungsgründe können allerdings als Auslegungshilfe zur Ermittlung des Sinnes der Entscheidungsformel herangezogen werden (vgl. BVerfGE 4, 31 <38 f.>; 78, 320 <328>). In sachlicher Hinsicht wird die materielle Rechtskraft durch den konkreten Verfahrens- oder Streitgegenstand begrenzt (vgl. BVerfGE 4, 31 <39>; 78, 320 <328>; 104, 151 <196>), der sich wiederum aus dem verfahrenseinleitenden Antrag und dem zugrunde liegenden Lebenssachverhalt herleitet. In persönlicher Hinsicht wirkt die materielle Rechtskraft jedoch nur *inter partes*, also nur zwischen den Parteien des jeweiligen Verfahrens (vgl. BVerfGE 4, 31 <39>; 78, 320 <328>; 104, 151 <196>) und deren Rechtsnachfolgern.

bb) Während die materielle Rechtskraft zu den allgemeinen prozessrechtlichen Instituten zählt, trifft das Gesetz in § 31 BVerfGG zwei wichtige Regelungen speziell für das verfassungsgerichtliche Verfahren. Sie lassen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts eine weit reichende Verbindlichkeit zukommen.

(1) Zunächst sind nach § 31 Abs. 1 BVerfGG die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden an die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gebunden. Die Bindungswirkung gilt auch für stattgebende Kammerentscheidungen nach § 93c BVerfGG (BVerfGK 7, 229 <236>), hingegen besteht keine Bindung an Kammerbeschlüsse, mit denen eine Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen wird (§ 93b BVerfGG), weil mit ihnen keine Entscheidung in der Sache selbst ergeht (BVerfGE 92, 91 <107>). Die Bindungswirkung ist keine bloße Erweiterung der Rechtskraft (vgl. BVerfGE 20, 56 <87>; 77, 84 <104>), sondern hat spezifische Wirkungen. So umfasst die Bindungswirkung in sachlicher Hinsicht nach der - allerdings in der Literatur umstrittenen - Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht nur die Entscheidungsformel, sondern auch die tragenden Gründe der Entscheidung (vgl. etwa BVerfGE 1, 14 <37>; 104, 151 <197>). In persönlicher Hinsicht werden über die Verfahrensbeteiligten hinaus sämtliche Verfassungsorgane, Gerichte und Behörden erfasst. Insoweit besteht also eine Bindungswirkung *erga omnes*, die jedoch nur für die genannten staatlichen Stellen, nicht also auch für private Dritte gilt. Die Bindungswirkung verpflichtet die staatlichen Stellen dazu, die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu beachten, ihr künftiges Verhalten an diesen auszurichten und konkrete Entscheidungen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten auch durchzusetzen (vgl. BVerfGE 2, 139 <142>).

Nur für die Verfassungsbeschwerde gilt zusätzlich eine weitere Bestimmung. Hat eine Verfassungsbeschwerde Erfolg, so kann das Bundesverfassungsgericht nach § 95 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG ein Wiederholungsverbot anordnen, indem es ausspricht, dass auch jede Wiederholung der im konkreten Fall als verfassungswidrig beanstandeten Maßnahme die

Verfassung verletzt. Das Gericht kann also schon präventiv eine wiederholende Maßnahme für verfassungswidrig erklären. Das Bundesverfassungsgericht versteht die Vorschrift dahin, dass sie eine Erstreckung der Bindung an verfassungsgerichtliche Entscheidung zu Lasten anderer staatlicher Stellen und auch zu Gunsten weiterer Personen über den Beschwerdeführer hinaus ermöglicht (BVerfGE 7, 99 <109>). Dies sind allerdings Wirkungen, die auf Grund des § 31 Abs. 1 BVerfGG ohnehin eintreten, womit sich auch erklärt, dass das Wiederholungsverbot keine große praktische Bedeutung erlangen konnte.

(2) Vollständige Wirkung *erga omnes* erlangen die wichtigsten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts durch die Allgemeinverbindlichkeit auf Grund ihrer Gesetzeskraft nach § 31 Abs. 2 BVerfGG. Die Gesetzeskraft sorgt auf effektivste Weise für die Durchsetzung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen; denn es entsteht unmittelbar geltendes Recht. Die Regelung gilt für im Einzelnen aufgeführte Verfahren, bei denen das Gericht im weitesten Sinne die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen prüft, also insbesondere für die Verfahren der abstrakten und der konkreten Normenkontrolle und für Verfassungsbeschwerdeverfahren, die sich direkt oder inzident gegen Gesetze richten. Wird in solchen Verfahren die Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit eines Gesetzes mit dem Grundgesetz festgestellt oder ein Gesetz für nichtig erklärt, so wird die Entscheidungsformel durch das Bundesministerium der Justiz im Bundesgesetzblatt veröffentlicht (§ 31 Abs. 2 Satz 3 BVerfGG).

Gesetzeskraft erlangt nach § 31 Abs. 2 BVerfGG nur die Entscheidungsformel, mit der die verfassungsrechtliche Nichtigkeit, Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit einer Gesetzesnorm festgestellt wird. Die Entscheidungsgründe nehmen an der Gesetzeskraft nicht teil, sind aber zur Auslegung des Tenors heranzuziehen. Der Ausspruch der Nichtigkeit verfassungswidriger Gesetze war ursprünglich die einzige im Gesetz geregelte Rechtsfolge und soll heute noch den Regelfall darstellen (vgl. § 78 BVerfGG). Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch schon bald erkannt, dass die Nichtigkeit eines Gesetzes wegen der weitreichenden Folgen nicht immer die angemessene Reaktion darstellen kann (vgl. BVerfG 13, 248 <260 f.>). Zunächst außerhalb des geschriebenen Verfahrensrechts, inzwischen aber auch vom Gesetzgeber anerkannt, hat das Gericht deshalb die Unvereinbarkeitserklärung entwickelt, deren Ausspruch nach § 31 Abs. 2 BVerfGG ebenfalls in Gesetzeskraft erwächst.

2. Ab der Veröffentlichung der Entscheidung im Gesetzblatt/Amtsblatt ist der für verfassungswidrig erklärte Rechtstext:

- a) aufgehoben;
- b) außer Kraft gesetzt, bis der für verfassungswidrig erklärte Rechtsakt/Text in Einklang mit der Verfassung gebracht worden ist;
- c) außer Kraft gesetzt, bis der Gesetzgeber die Entscheidung des Verfassungsgerichts für unwirksam erklärt;
- d) andere Rechtsfolgen.

a) Stellt das Bundesverfassungsgerichts die Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit eines Gesetzes mit dem Grundgesetz fest oder erklärt es ein Gesetz für nichtig, so wird die Entscheidungsformel durch das Bundesministerium der Justiz im Bundesgesetzblatt

veröffentlicht (§ 31 Abs. 2 Satz 3 BVerfGG). Diese Veröffentlichung hat allerdings nur deklaratorische Bedeutung; denn auch die Entscheidungen des Gerichts über die Unvereinbarkeit oder Nichtigkeit eines Gesetzes wirken auf Grund des „Nichtigkeitsdogmas“ nur deklaratorisch. Es steht in der Tradition des deutschen Staatsrechts, dass eine Norm, die gegen höherrangiges Recht verstößt *ispo iure* und *ex tunc* nichtig ist (vgl. BVerfGE 115, 51 <62>), woraus sich die eo-ipso-Nichtigkeit verfassungswidriger Gesetze herleiten lässt. Die normverwerfende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat also keine konstitutive Wirkung, sie wirkt weder kassatorisch noch invalidatorisch noch reformatorisch, sondern trifft lediglich eine Feststellung und beseitigt allenfalls den Rechtsschein der Gültigkeit eines Gesetzes. Aus den maßgeblichen Vorschriften über die gerichtliche Zuständigkeit folgt allerdings, dass diese Feststellung - jedenfalls für förmliche nachkonstitutionelle Gesetze - nur vom Bundesverfassungsgericht getroffen werden kann und bis zu einer solchen Feststellung die Normen von jedermann zu befolgen sind.

Gesetzeskraft kommt nach § 31 Abs. 2 BVerfGG nur solchen Entscheidungen zu, mit denen das Bundesverfassungsgericht Gesetze für mit dem Grundgesetz vereinbar oder unvereinbar oder aber für nichtig erklärt; nur solche Entscheidungen werden auch im Bundesgesetzblatt veröffentlicht. Diese Vorschriften gelten also insbesondere nicht, wenn das Gericht auf Grund einer Verfassungsbeschwerde nicht auch ein Gesetz, sondern lediglich Maßnahmen von Behörden oder Entscheidungen von Gerichten für verfassungswidrig erachtet. In solchen Fällen stellt das Bundesverfassungsgericht fest, welche Vorschrift des Grundgesetzes durch die konkrete Handlung oder Unterlassung verletzt wurde (§ 95 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG). Bereits an diese Feststellung des Verfassungsverstößes knüpft die Bindungswirkung nach § 31 Abs. 1 BVerfGG an. Außerdem hebt das Bundesverfassungsgericht die angegriffene Entscheidung auf und verweist in gerichtlichen Verfahren die Sache zurück an die Fachgerichte (§ 95 Abs. 2 BVerfGG). Im Umfang der Aufhebung wird die angegriffene Entscheidung unmittelbar beseitigt. Das Gericht, an das die Sache zurückverwiesen wurde, ist für sein weiteres Verfahren an die Feststellung des Verfassungsverstößes durch das bereits an diese Feststellung des Verfassungsverstößes gebunden.

b) Abweichende Rechtsfolgen ergeben sich, wenn das Bundesverfassungsgericht ein als verfassungswidriges Gesetz nicht für nichtig erklärt, sondern von der Möglichkeit Gebrauch macht, das Gesetz für unvereinbar mit dem Grundgesetz zu erklären. Auch diese Unvereinbarkeitserklärung erwächst nach § 31 Abs. 2 BVerfGG in Gesetzeskraft und hat zur Folge, dass das betreffende Gesetz nicht mehr angewendet werden darf (vgl. BVerfGE 73, 40 <101>; 100, 59 <103>). Insoweit besteht also zunächst kein Unterschied zur Nichtigklärung. Der maßgebliche Vorteil liegt vielmehr darin, dass anders als bei der Nichtigklärung nicht unmittelbar Fakten geschaffen werden, sondern das Bundesverfassungsgericht die Unvereinbarkeitserklärung auf der Grundlage des § 35 BVerfGG mit Vollstreckungsanordnungen in Form von Übergangsregelungen verbinden kann. Über die Rechtsfolgen der Unvereinbarkeitserklärung entscheidet daher maßgeblich der Inhalt einer gleichzeitig vom Bundesverfassungsgericht selbst erlassenen Vollstreckungsanordnung.

Die Unvereinbarkeitserklärung kann geboten sein, um dem Gesetzgeber Spielraum und Überlegungszeit für eine Neuregelung zu belassen. Es sind daher im Wesentlichen zwei Fallgruppen, bei denen diese Entscheidungsvariante Anwendung findet: (1.) Wenn dem Gesetzgeber verschiedene Möglichkeiten bleiben sollen, den Verfassungsverstoß zu beseitigen (vgl. BVerfGE 61, 43 <68>; 99, 280 <298>; 121, 317 <373>), wie insbesondere bei Verletzungen des Gleichheitssatzes aus Art. 3 GG (vgl. BVerfGE 22, 349 <361>; 99, 280 <298>; 117, 1 <69>; 122, 210 <245>) und (2.) wenn im Interesse des Gemeinwohls ein schonender Übergang von der verfassungswidrigen zur verfassungsgemäßen Rechtslage geboten ist (vgl. BVerfGE 91, 186 <207>), insbesondere wenn im Fall der Nichtigkeit ein Zustand geschaffen würde, der mit der Verfassung noch weniger vereinbar wäre als der gegenwärtige (vgl. BVerfGE 83, 130 <154>; 92, 53 <73>; 111, 191 <224>; 117, 163 <201>).

Mit Blick auf die Vollstreckung kommen zunächst Anordnungen der unveränderten oder auch der modifizierten Weitergeltung des an sich verfassungswidrigen Gesetzes in Betracht. So hat das Bundesverfassungsgericht in jüngster Zeit zum Beispiel die Anwendung verfassungswidriger Vorschriften zur Erbschaftssteuer weiterhin zugelassen, um eine verlässliche Finanz- und Haushaltsplanung sicherzustellen (BVerfGE 117, 1 <2, 70>). Für die verfassungsgemäße Neuregelung des Erbschaftssteuerrechts gab es verschiedene Optionen, unter denen der Gesetzgeber wählen konnte. Hingegen wurde eine nur modifizierte Fortgeltung etwa für die Landesgesetze zum Rauchverbot in Gaststätten angeordnet, wobei das Gericht der gesetzlichen Regelung weitere Ausnahmen für die Kleingastronomie hingefügt hat (BVerfGE 121, 317 <318, 373, 376 ff.>). Eine modifizierte Fortgeltung wurde ferner auch für die Regelungen zum staatlichen Monopol für Sportwetten verfügt, die nach der Vollstreckungsanordnung des Gerichts konsequenter angewandt werden mussten (BVerfGE 115, 276 <277, 317, 319>). In beiden Fällen ging es vor allem um einen schonenden Übergang zum neuen Recht: Durch die Fortgeltung sollte sichergestellt sein, dass in der Übergangszeit bis zu einer Neuregelung Gefährdungen durch Tabakrauch beziehungsweise durch Spielsucht verhindert werden können.

Kann das Bundesverfassungsgericht die verfassungswidrige Regelung auch in modifizierter Form nicht als Übergangsregelung akzeptieren, so formuliert das Gericht wiederum auf der Grundlage des § 35 BVerfGG selbst eine Übergangs- oder Auffangregelung. Dies ist beispielsweise geschehen, als das Gericht die Regelung für verfassungswidrig erklärte, nach der der Nachname des Ehemannes gemeinsamer Name der Eheleute werden sollte, wenn diese sich nicht auf einen ihrer Namen einigen. Hier bestimmte das Gericht, dass jeder Ehegatte seinen Namen behält und bis zu einer Neuregelung ein gemeinsames Kind einen Doppelnamen aus den Namen beider Eheleute erhalten soll, dessen Reihenfolge vom Standesbeamten ausgelost wurde (BVerfGE 84, 9, <10, 22 ff.>). In seinem Urteil zur Strafbarkeit des Schwangerschaftsabbruchs ist das Gericht sogar so weit gegangen, selbst eine umfangreiche Übergangsregelung mit detaillierten Beratungspflichten für die schwangere Frau als Voraussetzung für einen straffreien Abbruch zu formulieren (BVerfGE 88, 203 <209 ff., 328, 334>).

Schließlich kann das Bundesverfassungsgericht im Fall einer Unvereinbarkeitsklärung auch von einer Anordnung der Weitergeltung des verfassungswidrigen Gesetzes völlig absehen. Gegenüber der Nichtigerklärung macht diese Möglichkeit jedoch nur dann Sinn, wenn das Gericht dem Gesetzgeber mit der Entscheidung über die Unvereinbarkeit auch eine Frist zur verfassungsgemäßen Neuregelung setzt, bis dahin aber eine Übergangsregelung als entbehrlich ansieht. In der Zwischenzeit bis zum Inkrafttreten des neuen Gesetzes bleibt es dann bei der Unanwendbarkeit der verfassungswidrigen Norm, bereits anhängige Gerichtsverfahren bleiben weiterhin ausgesetzt (vgl. BVerfGE 88, 203 <209 ff., 328, 334>).

3. Wenn das Verfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit festgestellt hat: Welche Bindungswirkung hat das Urteil für das vorliegende Gericht und für andere Gerichte?

Wie bereits zu Frage 1 ausgeführt wurde, folgt aus § 31 Abs. 1 BVerfGG, dass alle Gerichte - also das vorliegende Gericht wie alle anderen nationalen Fachgerichte - an Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gebunden sind. Die Bindungswirkung umfasst alle Sachentscheidungen, also nicht nur normverwerfende Entscheidungen, hingegen besteht an reine Prozessentscheidungen keine Bindung (vgl. BVerfGE 78, 320 <328>). Die Bindungswirkung umfasst auch stattgebende Entscheidungen der Kammern des Bundesverfassungsgerichts nach § 93c BVerfGG (BVerfGK 7, 229 <236>) sowie die Vollstreckungsanordnungen nach § 35 BVerfGG. Gebunden sind die Gerichte ferner auch an einstweilige Anordnungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGK 7, 229 <236>).

4. Ist es üblich, dass der Gesetzgeber innerhalb der festgelegten Fristen die verfassungsrechtliche Verpflichtung erfüllt, alle als Ergebnis einer Prüfung a posteriori und/oder a priori festgestellten verfassungswidrigen Aspekte zu beseitigen?

Erklärt das Bundesverfassungsgericht eine Gesetzesnorm für unvereinbar mit der Verfassung, so setzt es dem Gesetzgeber oftmals auch eine Frist, innerhalb derer er eine verfassungsgemäße Neuregelung zu treffen hat. Eine ausdrückliche verfassungsrechtliche oder gesetzliche Regelung findet sich hierfür nicht; zu solchen Aufforderungen ist das Gericht aber auf Grund und im Rahmen seiner Befugnis zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen berechtigt. Das Gericht selbst spricht bisweilen von einer „Appellentscheidung“ (BVerfGE 86, 369 <379>), mit Rechtssetzungsdirektive oder Normsetzungsauftrag wird der Inhalt solcher Aufforderungen indessen besser beschrieben. Es ist üblich, dass der Gesetzgeber einem solchen Normsetzungsauftrag zeitgerecht nachkommt. Dies gilt selbst dann, wenn die Materie, die geregelt werden muss, politisch hoch umstritten ist. So setzte das Gericht dem Gesetzgeber etwa eine Frist zur Neuregelung bis 31. Dezember 2008, nachdem es wesentliche Bestimmungen des Erbschaftssteuerrechts für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärt, jedoch deren weitere Anwendung angeordnet hatte. Das danach notwendige Reformgesetz wurde

gerade noch rechtzeitig am 24. Dezember 2008 beschlossen und am 31. Dezember 2008 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht.

5. Was geschieht, wenn der Gesetzgeber Verfassungswidrigkeiten innerhalb der von der Verfassung und/oder der Gesetzgebung festgelegten Frist nicht beseitigt hat? Bitte nennen Sie Beispiele.

Kommt der Gesetzgeber der Aufforderung des Bundesverfassungsgerichts zu einer Neuregelung nicht nach, so kann das Gericht Vollstreckungsmaßnahmen nach § 35 BVerfGG treffen. Dies ist beispielsweise geschehen, nachdem das Gericht den Gesetzgeber zweimal erfolglos aufgefordert hatte, die Unterhaltszuschüsse für Beamte mit drei und mehr Kindern zu erhöhen. In einer dritten Entscheidung hat das Gericht eine letzte Frist gesetzt und für den Fall, dass diese nicht eingehalten werde, selbst einen der Höhe nach bestimmten Zahlungsanspruch zuerkannt (BVerfGE 99, 300 <304, 331 f.>). Vollstreckungsrechtlich betrachtet handelt es sich hierbei um die Androhung einer Ersatzvornahme, das Gericht hätte sich hier im wahrsten Wortsinn als Ersatzgesetzgeber betätigt. Soweit kam es aber glücklicherweise nicht; denn als Reaktion auf diese neuerliche Entscheidung ist rechtzeitig ein Gesetz über die erhöhten Unterhaltszuschüsse und deren Nachzahlung ergangen.

Dass das Bundesverfassungsgericht von den Vollstreckungsmöglichkeiten des § 35 BVerfGG bei Untätigkeit des Gesetzgebers Gebrauch machen kann, bedeutet aber nicht, dass es dies auch tun *muss*. Im geschilderten Fall der Unterhaltszuschüsse ging es um verfassungsrechtlich fundierte Leistungsrechte der Bürger gegen den Staat; hier darf das Gericht zur Durchsetzung seiner Entscheidungen nicht untätig bleiben; denn anderenfalls verweigert es den Bürgern effektiven Rechtsschutz. Soweit das Gericht aber - wie im Regelfall bei Verfassungsbeschwerden - tätig wird, um staatliche Eingriffe in Verfassungsrechte abzuwehren und aus diesem Grund ein Gesetz für unvereinbar erklärt hat, sind Konstellationen möglich, bei denen eine Durchsetzung von Normsetzungsaufträgen weder im Interesse der Beschwerdeführer liegt noch zur Wahrung der Autorität des Gerichts erforderlich ist. So lagen die Dinge im Fall des Vermögenssteuergesetzes. Das Gericht hatte Mitte 1995 die Bewertungsvorschriften, die der Bemessung der Vermögenssteuer zugrunde lagen, für unvereinbar mit dem Grundgesetz erklärt, dem Gesetzgeber eine Neuregelung bis zum 31. Dezember 1996 aufgegeben und „längstens bis zu diesem Zeitpunkt“ die Anwendung des bisherigen Rechts angeordnet (BVerfGE 93, 121 <122>). Nach dieser Entscheidung wurde in der Politik über die völlige Abschaffung der Vermögenssteuer gestritten; die Regierung wollte auf diese Steuer verzichten, fand dafür aber im Bundesrat nicht die notwendige Mehrheit. Deshalb blieb der von den Regierungsparteien beherrschte Bundestag schlicht untätig. Die Regierung erreichte ihr Ziel gleichwohl; denn nachdem die vom Bundesverfassungsgericht bestimmte Weitergeltungsfrist Ende 1996 abgelaufen war, fehlte es an einer Rechtsgrundlage für die Vermögenssteuer, die seither in Deutschland auch nicht mehr erhoben wird. Auch das Gericht blieb in der Folgezeit untätig und unternahm keine Bemühungen zur Durchsetzung der von ihm ausgesprochenen Rechtssetzungsdirektive. Dies ist zu Recht geschehen; denn Vollstreckungshandlungen hätten nicht dem Interesse der Beschwerdeführer entsprochen, die nun von jeglicher Vermögenssteuer verschont blieben; im Übrigen war der Gesetzgeber nur zur Schaffung eines verfassungsgemäßen

Zustandes verpflichtet und konnte diesen auch durch völligen Verzicht auf diese Steuerart herbeiführen.

Der Fall der Vermögenssteuer zeigt, dass das Bundesverfassungsgericht mit der Formulierung der Weitergeltungsanordnung auch dafür sorgt, welche Rechtsfolgen eintreten, wenn der Gesetzgeber der Aufforderung zur Normsetzung nicht oder nicht innerhalb der ihm gesetzten Frist nachkommt. Die weitere Anwendung des Vermögenssteuergesetzes hatte das Gericht ausdrücklich bis „längstens“ 31. Dezember 1996 angeordnet (BVerfGE 93, 121 <122>). War bis dahin keine Neuregelung getroffen, so war klar, dass nach Ablauf dieser Frist die betreffenden Vorschriften des Vermögenssteuergesetzes keine Anwendung mehr finden und diese Steuer nicht mehr erhoben werden konnte. Im Beschluss über die Unvereinbarkeit von Vorschriften im Erbschaftssteuergesetz hatte das Gericht hingegen die weitere Anwendung des bisherigen Rechts „bis zu einer Neuregelung“ angeordnet und für diese Neuregelung eine Frist bis spätestens 31. Dezember 2008 gesetzt (BVerfGE 117, 1 <2>). Wäre der Gesetzgeber hier untätig geblieben, wäre also eine weitere Anwendung des alten Erbschaftsteuerrechts auch nach Ablauf der Frist möglich gewesen. In diesem Fall hätten aber sowohl die Interessen der steuerbelasteten Bürger als auch die Wahrung der Autorität des Gerichts zumindest nach gewisser Zeit Maßnahmen des Gerichts nach § 35 BVerfGG erfordert, um den Normsetzungsauftrag durchzusetzen. Notfalls hätte das Gericht etwa die Anordnung der Weitergeltung nachträglich befristen und durch den drohenden Wegfall von Steuereinnahmen Druck auf den Gesetzgeber ausüben können. Eines besonderen Antrags hätte es hierfür nicht bedurft; denn Maßnahmen nach § 35 BVerfGG trifft das Gericht auf Grund der von ihm beanspruchten Vollstreckungsautonomie von Amts wegen (vgl. BVerfGE 6, 300 <303>).

6. Ist es dem Gesetzgeber gestattet, durch einen neuen normativen Akt die gleiche gesetzgeberische Lösung erneut zu verabschieden, die für verfassungswidrig erklärt wurde? Bitte nennen Sie auch die Argumente.

Die Bedeutung der in § 31 Abs. 1 BVerfGG geregelten Bindungswirkung ist für den Gesetzgeber umstritten. Es geht um die Frage, ob den Gesetzgeber - nachdem das Bundesverfassungsgericht eine Norm für verfassungswidrig erklärt hat - ein „Normwiederholungsverbot“ trifft, er also ein Gesetz mit demselben oder ähnlichem Inhalt nicht nochmals erlassen darf. Hier besteht seit mehr als zwanzig Jahren Uneinigkeit zwischen den beiden Senaten des Gerichts: Während der Zweite Senat unter Hinweis auf den Wortlaut des § 31 Abs. 1 BVerfGG schon sehr früh ein Normwiederholungsverbot bejaht hat (BVerfGE 1, 14 <37>; auch BVerfGE 69, 112 <115>), lehnte der Erste Senat dies in späteren Entscheidungen ab (BVerfGE 77, 84 <104>; 96, 260 <263>; 98, 265 <320 f.>; 102, 127 <141>). Das entscheidende Argument des Ersten Senats liegt in dem Respekt vor der Gestaltungsfreiheit und Gestaltungsverantwortung des demokratisch legitimierten Gesetzgebers. Ihm obliegt die besondere Verantwortung für die Anpassung der Rechtsordnung an wechselnde soziale Anforderungen und veränderte Ordnungsvorstellungen und dieser Verantwortung kann er grundsätzlich auch durch Erlass einer inhaltsgleichen Neuregelung nachkommen. Ein Weiteres kommt hinzu: Die Bindung des Gesetzgebers würde zu einer Erstarrung der Rechtsentwicklung führen, weil das

Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung nicht aus eigener Initiative, sondern nur dann korrigieren kann, wenn es zulässigerweise angerufen wird. Einmal getroffene Entscheidungen wären damit ein für alle Mal festgeschrieben und ließen dem Gesetzgeber keinen Spielraum mehr für die notwendigen Anpassungen an die sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungen in einer modernen, freien und dynamischen Gesellschaft.

Die Befürchtung, ohne Normwiederholungsverbot sei es dem Gesetzgeber möglich, jede verfassungsgerichtliche Entscheidung nach Belieben zu überspielen, liegt auf der Hand. Allerdings sprechen die genannten Gründe dafür, eine Lösung nicht in einer strikten rechtlichen Bindung des Gesetzgebers zu suchen, sondern flexibel zu reagieren. Im Fall einer Normwiederholung verlangt der Erste Senat daher, dass der Gesetzgeber die vom Bundesverfassungsgericht festgestellten Gründe der Verfassungswidrigkeit des ursprünglichen Gesetzes nicht übergeht. Es sollen daher besondere Gründe erforderlich sein, die sich vor allem aus einer wesentlichen Änderung der für die verfassungsrechtliche Beurteilung maßgeblichen tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse oder der ihr zugrunde liegenden Anschauungen ergeben können. Fehlen solche Gründe, so sieht sich das Bundesverfassungsgericht nicht gehalten, die bereits entschiedenen verfassungsrechtlichen Fragen erneut zu erörtern (BVerfGE 96, 260 <263>), vielmehr unterbleibt dann unter Hinweis auf die Normwiederholung eine nochmalige inhaltliche Überprüfung (vgl. BVerfGE 102, 127 <141>). Stützen lässt sich dies auf den ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz der Organtreue, den das Gericht in seiner Rechtsprechung kennt (vgl. etwa BVerfGE 89, 155 <191>; 119, 96 <125>) und der zum Ausdruck bringen soll, dass die Verfassungsorgane zu gegenseitiger Rücksichtnahme verpflichtet sind und wechselseitige Brückierungen zu unterlassen haben. Im konkreten Zusammenhang bedeutet dies für den Gesetzgeber, dass es ihm von Verfassungs wegen untersagt ist, die Autorität des Gerichts dadurch in Frage zu stellen, dass unmittelbar nach einer normverwerfenden Entscheidung ein Gesetz mit gleichem oder ähnlichem Inhalt erneut erlassen wird.

Die praktische Bedeutung der Meinungsverschiedenheit zwischen beiden Senaten darf indessen nicht überschätzt werden. Auch der Zweite Senat dürfte das von ihm befürwortete Normwiederholungsverbot unter den Vorbehalt der *clausula rebus sic stantibus* stellen, so dass veränderte tatsächliche Umstände, aber auch neue rechtliche Argumente für den Gesetzgeber immer Anlass sein dürften, eine Regelung erneut zu erlassen. Auch für Parallelnormen desselben oder eines anderen Gesetzgebers gilt die Bindungswirkung nicht; es besteht aufgrund der Bindungswirkung auch keine Verpflichtung des Gesetzgebers, solche Bestimmungen aufzuheben.

7. Hat das Verfassungsgericht die Möglichkeit, andere staatliche Stellen mit der Vollstreckung seiner Entscheidungen zu beauftragen und/oder im konkreten Fall die Art und Weise der Vollstreckung vorzuschreiben?

Ursprünglich war vorgesehen, dem Bundespräsidenten die Vollstreckung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen zu übertragen, so wie in der Weimarer Reichsverfassung der Reichspräsident für die Vollstreckung der Urteile des Staatsgerichtshofs zuständig war. Hiervon wurde jedoch mit Blick auf die

verfassungsmäßigen Kompetenzen des Bundespräsidenten Abstand genommen. Stattdessen erhielt das Bundesverfassungsgericht die Zuständigkeit auch für die Vollstreckung seiner Entscheidungen.

§ 35 BVerfGG bestimmt, dass das Gericht in der jeweiligen Entscheidung selbst bestimmen kann, wer sie vollstreckt. Außerdem kann das Gericht nach dieser Vorschrift auch im Einzelfall die „Art und Weise der Vollstreckung“ regeln. Das Bundesverfassungsgericht hat diese weite, generalklauselhafte Ermächtigung schon früh genutzt, um für sich die umfassende Vollstreckungsherrschaft zu beanspruchen. Schon im Jahr 1957 hat es nicht nur seine besondere Stellung als eines der obersten Verfassungsorgane betont, sondern auch formuliert, dass durch § 35 BVerfGG dem Gericht „alle zur Durchsetzung seiner Entscheidungen nötige Kompetenz“ eingeräumt sei (BVerfGE 6, 300 <303>). Das Gericht reklamiert das Recht, schlechthin alle Anordnungen zu treffen, die erforderlich sind, um seinen Entscheidungen „Geltung zu verschaffen“. Gleichzeitig erweitert das Gericht den Begriff der „Vollstreckung“ dahin, dass es hierunter alle Maßnahmen versteht, die „erforderlich sind, um solche Tatsachen zu schaffen, wie sie zur Verwirklichung des vom Bundesverfassungsgericht gefundenen Rechts notwendig sind“. Das Bundesverfassungsgericht nimmt die Vollstreckungsherrschaft selbstredend nicht schrankenlos in Anspruch, sondern betont als Voraussetzung konkreter Vollstreckungsmaßnahmen deren Erforderlichkeit und damit allgemein die Bindung des Gerichts an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. In diesem Rahmen sieht sich das Gericht zu allen Maßnahmen befugt, um das „Gebotene in der jeweils sachgerechtesten, raschesten, zweckmäßigsten, einfachsten und wirksamsten Weise zu erreichen“ (BVerfGE 6, 300 <304>).

Demgemäß ist das Bundesverfassungsgericht aufgrund des § 35 BVerfGG auch befugt, Personen, Behörden oder Organe, die der deutschen staatlichen Gewalt unterliegen, mit konkreten Vollstreckungsmaßnahmen zu beauftragen. Dabei ist es nicht erforderlich, dass die beauftragte Stelle selbst über Hoheitsbefugnisse insbesondere zur Anwendung von Zwang verfügt, vielmehr können Privatpersonen durch die gerichtliche Vollstreckungsanordnung als „Beliehene“ mit hoheitlicher Gewalt ausgestattet werden. Vor diesem Hintergrund erklärt sich, weshalb das Bundesverfassungsgericht zwei Formen der Vollstreckungsbeauftragung kennt: Das Gericht kann entweder eine Stelle allgemein mit der Vollstreckung beauftragen und ihr die Ausführung der Vollstreckungsmaßnahmen nach eigenem Ermessen überlassen, oder das Gericht kann eine Stelle mit einer konkreten, genau bestimmten Vollstreckungsmaßnahme betrauen und den Beauftragten so zum „ausführenden Organ“ des Bundesverfassungsgerichts machen (BVerfGE 2, 139 <142 f.>).

Es sind nur wenige Entscheidungen, zu deren Durchsetzung das Bundesverfassungsgericht die Unterstützung anderer Stellen beanspruchen muss. Im Regelfall kann das Gericht selbst durch eigenständige Übergangsregelungen oder Anordnungen zur Weitergeltung verworfener Gesetze für die Verwirklichung seiner Entscheidungen Sorge tragen. Anderes gilt namentlich für die - praktisch allerdings sehr seltenen - Parteiverbotsverfahren. Hier beauftragt das Gericht etwa die Innen-

minister der Länder damit, die Auflösung der Partei und das Verbot von Ersatzorganisationen durchzuführen (BVerfGE 2, 1 <2>). Auch zur Durchsetzung einstweiliger Anordnungen kann die Heranziehung anderer Stellen erforderlich werden. So hat das Bundesverfassungsgericht etwa einen Ermittlungsrichter mit der Durchsicht beschlagnahmter Unterlagen und der Prüfung ihrer Relevanz für die Beweiserhebung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses beauftragt (BVerfGE 74, 7). Auch die im Zusammenhang mit der Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikationsdaten ergangene Anordnung, dass die Länder der Bundesregierung Informationen über die praktischen Auswirkungen der Regelung zu übermitteln haben, lässt sich auf die Befugnis aus § 35 BVerfGG stützen (BVerfGE 121, 1 <28 f.>).