

Dr. Siegfried Broß
Dr. h.c. Universitas Islam Indonesia - UII - Yogyakarta
Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D.
Honorarprofessor an der Universität Freiburg im Breisgau
Ehrevorsitzender der Deutschen Sektion der
Internationalen Juristen-Kommission e.V. und
der Juristischen Studiengesellschaft Karlsruhe

6. Indonesienreise vom 17. bis 22. März 2011

Vortrag im Rahmen des Kolloquiums

**„ Verfassungsrechtliche Verfahren der Verfassungsgerichte in
Indonesien und in der Bundesrepublik Deutschland“**

**beim indonesischen Verfassungsgericht in Zusammenarbeit mit
der Vereinigung von Verfassungsexperten an indonesischen Uni-
versitäten in Jakarta vom 18. bis 20. März 2011**

Vortragsthema: Verfassungsrechtliche Verfahren bei der Behand-
lung von Rechtsstreitigkeiten von staatlichen Organen (Organstreit) in
der Bundesrepublik Deutschland

I. Einführung

1. Im Rahmen seiner Zuständigkeiten ist der Organstreit gemäß
Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 in Verbindung mit §§ 63 ff. BVer-
fGG eine ganz zentrale Zuständigkeit für das Bundesverfassungsge-

richt als Staatsorganisationsgerichtshof in der Bundesrepublik Deutschland. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG umschreibt diese Zuständigkeit wie folgt:

Das Bundesverfassungsgericht entscheidet 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.

Die Einzelheiten hierzu für das Verfahren und die verfahrensmäßigen Voraussetzungen regeln die §§ 63 ff. BVerfGG, während § 13 BVerfGG die Zuständigkeiten noch einmal in 15 Nummern nebst vier später eingefügten Unternummern zusammenfasst und § 14 BVerfGG, der von Gesetzes wegen die Zuständigkeit für die Entscheidung der einzelnen Streitigkeiten zwischen dem Ersten und dem Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts festlegt und hier für diese Streitigkeit dem Zweiten Senat zuweist (§ 14 Abs. 2 BVerfGG).

2. Je nach der innenpolitischen Lage und dem zwischen den im Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen herrschenden Klima können beim Bundesverfassungsgericht einmal mehr und einmal weniger Organstreitigkeiten anhängig werden. Zu nennen sind von bedeutenden der letzten Jahre etwa der Organstreit von Abgeordneten des Deutschen Bundestages wegen der Verhaltensregeln, der mit Urteil vom 4. Juli 2007 entschieden wurde (BVerfGE 118, 277); Organstreit zu den Auskunftspflichten der Bundesregierung im Untersuchungsausschuss (hier: BND-Untersuchungsausschuss), Beschluss vom 17. Juni 2009 (BVerfGE 124, 78); zur Beantwortung parlamentarischer Anfragen durch die Bundesregierung in Angelegenheiten der Nachrichtendienste des Bundes, Beschluss vom 1. Juli 2009 (BVerfGE 124, 161); zur Beteiligung des Deutschen Bundestages wegen des Einsatzes von Tornados beim G-8-Gipfel in Heiligendamm, Beschluss vom ... (BVerfGE ...). In allen diesen Streitsachen war ich Berichterstatter und habe deshalb einen tiefen Einblick in Hintergründe und Wirkzusammenhänge im politischen Raum gewonnen.

II. Einzelheiten

Nachfolgend möchte ich einzelne Zulässigkeitsvoraussetzungen für den Organstreit in der Bundesrepublik Deutschland auf Bundesebene

vorstellen. Die Verfassungsrechtslage in den Ländern lasse ich außer Betracht, weil hierfür die Landesverfassungen (insgesamt 16) einschlägig und die Länder nicht gehalten sind, sich über die Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 GG hinaus an den Regelungen der Verfassung des Bundes oder der anderer Länder zu orientieren.

1. Antragsteller und Antragsgegner können im Organstreit nur sein der Bundespräsident, der Deutsche Bundestag, der Bundesrat, die Bundesregierung und die im Grundgesetz oder in den Geschäftsordnungen des Deutschen Bundestages und des Bundesrates mit eigenen Rechten ausgestatteten Teile dieser Organe, darunter fallen nahe liegend die Fraktionen im Deutschen Bundestag, aber auch der einzelne Abgeordnete, wenn es um seine institutionelle Stellung als Abgeordneter des Deutschen Bundestages und nicht um seine Stellung als Person wie jedermann geht, sowie die Minderheit in einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss, wie im BND-Verfahren (s.o.).

Im Organstreit kann der einzelne Abgeordnete die Verletzung oder Gefährdung jedes Rechts das mit seinem Status verfassungsrechtlich verbunden ist, geltend machen. Sein Antrag ist nach § 64 Abs. 1 BVerfGG zulässig, wenn nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass der Antragsgegner (in der Regel die Mehrheit des Deut-

schen Bundestages) Rechte des Antragstellers, die aus einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis zwischen den Beteiligten erwachsen, durch die beanstandete rechtserhebliche Maßnahme verletzt oder unmittelbar gefährdet hat (BVerfGE 118, 277 <317>).

a) Als rechtserhebliche Maßnahme kommt jedes Verhalten des Antragsegners in Betracht, das geeignet ist, die Rechtsstellung des Antragstellers zu beeinträchtigen. Maßnahme im Sinne des § 64 Abs. 1 BVerfGG, der Näheres hierzu umschreibt, kann nicht nur ein punktueller Einzelakt, sondern auch der Erlass eines Gesetzes oder die Mitwirkung an einem Normsetzungsakt sein. Ebenso kann der Erlass oder die Änderung einer Vorschrift der Geschäftsordnung eine Maßnahme im Sinne des § 64 Abs. 1 BVerfGG darstellen, sofern sie beim Antragsteller eine aktuelle rechtliche Betroffenheit auszulösen vermag (vgl. BVerfGE 118, 277 <317>).

b) Die als verletzt geltend gemachte Rechtsposition muss darüber hinaus in einem Verfassungsrechtsverhältnis gründen. Ein Verfassungsrechtsverhältnis liegt vor, wenn auf beiden Seiten des Streits Verfassungsorgane oder Teile von Verfassungsorganen stehen und um verfassungsrechtliche Positionen streiten. Für eine allgemeine, von

eigenen Rechten des Antragstellers losgelöste, abstrakte Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit einer angegriffenen Maßnahme ist im Organstreit kein Raum. Auch eine Respektierung sonstigen (Verfassungs-)rechts kann im Organstreit nicht erzwungen werden. Der Organstreit ist kein objektives Beanstandungsverfahren; er dient dem Schutz der Rechte der Staatsorgane im Verhältnis zueinander, nicht aber einer allgemeinen Verfassungsaufsicht (BVerfGE 118, 277 <319>).

Es ist nicht statthaft, im Organstreit Fragen des unterverfassungsrechtlichen Rechts aufzuwerfen. Rechte, die sich lediglich auf Vorschriften des sogenannten einfachen Rechts stützen, reichen für die Begründung der Antragsbefugnis ebenso wenig aus wie ein Vorbringen, das allein Inhalt und Reichweite einer einfach-gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage betrifft. Hierfür steht Antragstellern der Weg zum zuständigen Fachgericht, das ist in der Bundesrepublik Deutschland das Bundesverwaltungsgericht als Oberster Gerichtshof in der Verwaltungsgerichtsbarkeit gemäß § 50 Abs. 1 Nr. 5 VwGO offen (vgl. BVerfGE 84, 290 <298>).

2. Umstritten ist nach wie vor, ob im Organstreitverfahren ein einzelner Abgeordneter als Antragsteller auch Grundrechtsverletzungen geltend machen kann (BVerfGE 99, 19 <29>; 118, 277 <320>).

Grundsätzlich kann ein Abgeordneter im Organstreit ausschließlich Rechte geltend machen, die sich aus seiner organschaftlichen Stellung im Sinne des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ergeben. Er ist in allen seinen Abgeordnetenstatus betreffenden Fragen auf den Weg des Organstreits verwiesen; die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde insoweit ist selbst dann verschlossen, wenn er zusätzlich die Verletzung von Grundrechten rügt (BVerfGE 118, 277 <320>).

3. Für die Einleitung eines Organstreits ist zudem eine Frist zu beachten. Sie beträgt nach § 64 Abs. 3 BVerfGG sechs Monate, nachdem die beanstandete Maßnahme dem Antragsteller bekannt geworden ist. Die Vorschrift enthält eine gesetzliche Ausschlussfrist, nach deren Ablauf im Organstreitverfahren Rechtsverletzungen nicht mehr geltend gemacht werden können. Die Wahrung der Frist ist für jeden Antrag im Organstreitverfahren, was bei mehreren Haupt- oder Hilfsanträgen relevant wird, gesondert festzustellen (BVerfGE 118, 277 <320>).

4. Gegen welche Person oder Institution der Antrag zu richten ist, hängt davon ab, wer die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung verursacht hat und rechtlich verantworten muss. Wird der Erlass eines Gesetzes beanstandet, so ist der Antrag gegen die Gesetzgebungskörperschaften zu richten. Er braucht aber nicht sowohl gegen den Deutschen Bundestag als auch gegen den Bundesrat gerichtet zu werden; der Deutsche Bundestag allein reicht als Antragsgegner aus (BVerfGE 118, 277 <322>).

Allerdings kann auch der Präsident des Deutschen Bundestages Antragsgegner sein, so wie im Streitfall über die Verhaltensregeln, weil er einige der angegriffenen Regelungen in seiner Eigenschaft als Präsident des Parlaments erlassen hatte (BVerfGE 118, 277 <323>).

III. Schlussbemerkung

Der verfassungsrechtliche Organstreit vor dem Bundesverfassungsgericht ist als Schutz der parlamentarischen Minderheit ausgestaltet. Das bedeutet nicht, dass damit das demokratische Prinzip, das auf der „Herrschaft der Mehrheit“ aufgebaut ist, relativiert oder gar unterlaufen werden soll. Der tiefere Sinn des Organstreits liegt vielmehr darin, dass nicht die parlamentarische Mehrheit über das Verfassungsgeflecht und einzelne Positionen in diesem aufgrund ihrer Mehr-

heit disponieren kann und deshalb ohne Änderung der Verfassung und ohne über die verfassungsändernde Mehrheit zu verfügen, diese unterlaufen kann. Die parlamentarische Minderheit steht deshalb nicht in einem subjektiven Sinn für sich selbst, sondern zunächst als Sachwalter für institutionelle verfassungsrechtliche Positionen. Darin sehe ich die innere Rechtfertigung des verfassungsrechtlichen Organstreits, weil dadurch zugleich das Rechtsstaatsprinzip prozessual abgesichert wird. Keine Kraft im Staat kann sich über die Verfassung erheben, weil sie über die Mehrheit verfügt. Der verfassungsrechtliche Organstreit ist nach der Konstruktion in der Bundesrepublik Deutschland die notwendige verfahrensmäßige Absicherung des Rechtsstaats- und Demokratieprinzips und hat sonach eine unabdingbare Komplementärfunktion.