

Die Organklage

Das Organstreitverfahren ist ein Parteienstreit über die Verletzung von Rechten und Pflichten. Das Bundesverfassungsgericht kann feststellen, dass in verfassungsrechtliche Rechte des Antragsteller eingegriffen wurde. Es kann hingegen keine Verpflichtung zu einem bestimmten Tun, Dulden oder Unterlassen aussprechen. Die Beseitigung der Rechtsverletzung bleibt daher der Partei überlassen, welche die Rechtsverletzung herbeigeführt hat.

A. Zulässigkeit der Organklage

I. Statthaftigkeit des Verfahrens, Art. 93 I Nr. 1 GG

Im Organstreitverfahren können Verfassungsorgane oder Teile dieser Organe um ihre sich aus der Verfassung ergebenden organschaftlichen Rechte und Pflichten streiten.

II. Antragsberechtigung

Antragsberechtigt sind nur die in § 63 BVerfGG aufgezählten Organe und Organteile.

Als **Organe** sind antragsberechtigt:

- Bundespräsident
- Bundestag
- Bundesrat
- Bundesregierung
- Bundesversammlung
- Abgeordnete (kraft eigener Organstellung, nicht nur als Teil des Organs „Bundestag“)

Darüber hinaus sind aber auch **Teile dieser Organe** antragsberechtigt, soweit sie **mit eigenen Rechten ausgestattet** sind nach

- GG
- GeschO BT
- GeschO BR

Hierzu zählen insbesondere:

- Fraktionen (§§ 10 ff. GeschO BT)
- Bundestagspräsident/in
- Abgeordnete
- politische Parteien (haben „organschaftliche“ Qualität)

III. Antragsgegner

Gegner eines Organstreitverfahrens kann ebenfalls nur eines der unter II. genannten Organe oder Organteile sein.

IV. Antragsgegenstand

Antragsgegenstand kann nur eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners sein. In Betracht kommen hierbei nur **rechtserhebliche Handlungen**. Bloße Antworten auf Anfragen oder Behauptung der Verfassungswidrigkeit von Maßnahmen/Gesetzen reichen hierzu nicht aus.

V. Antragsbefugnis, § 64 I BVerfGG

Antragsbefugnis ist gegeben, wenn der Antragssteller geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, in seinen ihm vom Grundgesetz übertragenen eigenen Rechten/Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist.

Eine Rechtsverletzung darf daher nicht von vornherein und nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen sein.

VI. Frist, § 64 III BVerfGG

Der Antrag muss binnen einer Frist in 6 Monaten gestellt werden.

B. Begründetheit der Organklage

Die Organklage ist begründet, wenn eine Verletzung der verfassungsrechtlichen Rechte/Pflichten feststellbar ist.

Bundesgesetzgebungskompetenzen außerhalb der Art. 71 – 74 GG

Zuständigkeit kraft Sachzusammenhang

Eine Bundesgesetzgebungskompetenz kann auch dann bestehen, wenn zwar die unmittelbar geregelte Materie von den Zuständigkeitsnormen nicht ausdrücklich erfasst ist, diese Materie aber einen **engen Zusammenhang mit einer Materie** aufweist, für die eine Kompetenz besteht.

Eine Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs ist daher anzunehmen, wenn eine dem Bund zugewiesene Materie verständlicherweise nicht geregelt werden kann, ohne dass zugleich eine nicht ausdrücklich zugewiesene **andere Materie mitgeregelt** wird, wenn als ein Übergreifen in nicht ausdrücklich zugewiesene Materien unerlässliche Voraussetzung für die Regelung einer der Bundesgesetzgebung zugewiesenen Materie ist.

Eine **Zweckmäßigkeit** der Kompetenzerweiterung **reicht** für sich genommen jedoch **nicht aus**.

Beispiel: Gebühren und Versorgungsrealien auf Gebieten, in denen dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zusteht.

Annexkompetenz

Die Annexkompetenz ist ein Sonderfall der Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs (a.A.: Annexkompetenz geht in die Tiefe, Kompetenz kraft Sachzusammenhangs in die Breite). Sie liegt vor, wenn eine an sich nicht der Bundesgesetzgebung unterliegende Materie **nicht einheitlich und selbständig** ist, sondern in einem **notwendigen Zusammenhang** mit einer der Zuständigkeit des Bundes unterliegenden Materie steht und deshalb als Annex (=Anhang) jenes Rechtsgebietes anzusehen ist.

Beispiel:

- Der Bereich der Gefahrenabwehr (POR) gehört grundsätzlich zum Zuständigkeitsbereich der Länder. Gleichwohl ist der Bund im Wege der Annexkompetenz berechtigt, in Gebieten, für die er die Gesetzgebungskompetenz hat, auch Regelungen zur Gefahrenabwehr zu treffen.
- Bahnpolizei als Annex zur Befugnis die Rechtsverhältnisse der Bahn zu regeln (Art. 73 Nr. 6a GG)
- Bundeswehrhochschulen als Annex zur Kompetenz aus (Art. 73 Nr. 1 GG / Art. 87b I, II GG)

Grundsatzkompetenz

Nach Art. 109 III GG hat der Bund die Befugnis, für das Haushaltsrecht, die Haushaltswirtschaft und die mehrjährige Finanzplanung von Bund und Ländern Grundsätze aufzustellen.

Kompetenz aufgrund sonstiger Einzelregelungen

Kompetenzzuweisungen sind auch in den Vorschriften des Grundrechts zu sehen, die von der Regelung durch ein „Bundesgesetz“ sprechen.

- Recht der **Kriegsdienstverweigerung** (Art. 4 III 2 GG) / Kontrolle über den Verkehr mit Kriegswaffen (Art. 26 II GG)
- Feststellung der **Verfassungswidrigkeit von Parteien** (Art. 21 III GG)
- Gliederung des Bundesgebietes (Art. 29 II, VI, VII GG)
- **Bundeswahlrecht und Wahlprüfungsrecht** (Art. 38 III, 41 III GG)
- Recht des Wehrbeauftragten (Art. 45b GG) / Recht des Petitionsausschusses (Art. 45c GG)
- Abgeordnetenentschädigung (Art. 48 III GG)
- Geschäftsordnung des gemeinsamen Ausschusses von Bundestag und Bundesrat (Art. 54 VII GG)
- Ratifizierung **völkerrechtlicher Verträge** (Art. 59 II 1 GG)
- Einrichtung von Behörden bei Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder (Art. 84 I, 85 I GG)
- Schaffung von **Bundesbehörden** für bundeseigene Verwaltung (Art. 87 III GG)
- Bundeseigene Verwaltung im Bereich des Wehrdienstrechts, des Zivilschutzes u.a. (Art. 87b I, II GG)
- Luftverkehrsverwaltung (Art. 87d II GG)
- Zuweisung von Streitigkeiten an das Bundesverfassungsgericht (Art. 93 III GG)
- Errichtung von Bundesgerichten (Art. 96 II, V GG) / Bildung **gemeinsamer Senate** der Obergerichte (Art. 95 III 2 GG)
- Rechtsstellung der Bundesrichter (Art. 98 I GG)
- Kostenpflicht bei leistender Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder (Art. 104a III, IV, V GG)
- Verteilung des Finanzaufkommens (Art. 106 III, IV, V GG) / Finanzausgleich zwischen den Ländern (Art. 107 I GG)
- Bundesfinanzverwaltung (Art. 108 I GG) / Reichsvermögensrecht (Art. 134 IV GG)
- **Haushaltsgesetz** des Bundes (Art. 110 II 1 GG) / Kreditaufnahme (Art. 115 I 3 GG) /
- Über-/außerplanmäßige Bundesausgaben (Art. 112 GG) / Befugnisse des Bundesrechnungshofes (Art. 114 GG)

Zuständigkeit kraft Natur der Sache

Hier handelt es sich um Sachgebiete, die ihrer Natur nach eine **eigenste**, der geteilten Gesetzgebungszuständigkeit von vornherein entrückte **Angelegenheit des Bundes**, die nur von ihm geregelt werden können (z.B. Bundeshauptstadt, Verleihung von Bundesorden, Selbstdarstellung des Staates), wobei hierfür nicht notwendig ein Gesetz erlassen werden muss.

**Garantie effektiven Rechtsschutzes
Der Schutzbereich des Art. 19 IV GG**

Durch die grundgesetzlichen Gewährleistungen ist der Bürger vor unzulässigen Eingriffen in seine Rechte nur dann effektiv geschützt, wenn er die Beachtung seiner Rechte auch vor einem Gericht einklagen kann. Art. 19 IV GG ist jedoch nicht nur auf den Schutz der Grundrechte beschränkt, sondern bezieht sich auf die Prüfung der **Verletzung einfachgesetzlicher Normen**. Anderenfalls wären die Grundrechte leere Formeln ohne praktische Bedeutung. Insofern ist Art. 19 IV GG sowohl ein formelles Grundrecht als auch ein Verfahrensgrundrecht. Es bietet einen **lückenlosen gerichtlichen Rechtsschutz vor staatlichen Maßnahmen**.

Der Rechtsweg ist gewährleistet gegen **Maßnahmen der öffentlichen Gewalt**, die eine **Rechtsverletzung** herbeiführen können. Von dieser Gewährleistung ist nicht das Recht umfasst, wegen einer vermeintlichen Grundrechtsverletzung das Bundesverfassungsgericht anrufen zu können. Diese Möglichkeit wird durch Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG als Spezialnorm ausdrücklich geregelt und unterfällt der Rechtsschutzgarantie nicht.

1. Maßnahme der öffentlichen Gewalt

Grundsätzlich fallen unter den Begriff der öffentlichen Gewalt die **drei Staatsgewalten** Legislative, Judikative und Exekutive. Fraglich ist dieser Begriff auch im Rahmen des Art. 19 IV GG gilt.

a) Exekutive

Der Schutz gegen Maßnahmen der Exekutive als der Gewalt, die **Gesetze ausführt**, ist ohne weiteres gegeben. Insbesondere ist nach heutiger Ansicht auch **in den sog. besonderen Gewaltverhältnissen** (Beamte, Schüler, Strafgefangene usw.) der Rechtsschutz **nicht ausgeschlossen**, sondern auch hier besteht ein Anspruch auf gerichtliche Prüfung von Maßnahmen.

b) Judikative

Es ist zweifelhaft, ob Art. 19 IV GG nicht nur den Schutz durch den Richter gewährleistet, sondern auch gegen Entscheidungen des Richters. Dies ist nach nahezu einhelliger Auffassung jedoch nicht der Fall. Dies wird damit begründet, dass der Bürger nur einen Anspruch darauf hat, dass sich **überhaupt ein Gericht** mit der Angelegenheit befasst, **nicht** aber, dass auch ein **Rechtzug** gewährleistet wird. Ein solcher wäre aber Voraussetzung um den Schutz gegen richterliche Entscheidungen in den Schutzbereich des Art. 19 IV GG miteinzubeziehen. Diese Auslegung berücksichtigt das Erfordernis der **Rechtssicherheit**. Wäre gegen jede richterliche Entscheidung wegen Art. 19 IV GG immer und immer wieder eine gerichtliche Prüfung möglich, könnte nie von einer Bestandskraft ausgegangen werden und Rechtssicherheit würde nicht mehr bestehen (BVerfG 15, 280; 65, 90; BVerfG NJW 2003, 3687).

c) Legislative

Die gerichtliche Überprüfung von Gesetzen durch die abstrakte und konkrete Normenkontrolle ist in Art. 93 GG ausdrücklich geregelt. Danach steht es grundsätzlich nicht in der Macht des Einzelnen unabhängig von einer konkreten Rechtsverletzung die Prüfung eines formellen Gesetzes zu veranlassen. Diese Grundentscheidung, dem Einzelnen grundsätzlich nicht das **Recht zur Einleitung einer Normenkontrolle** zu verleihen, darf durch eine weite Auslegung des Art. 19 IV GG nicht unterlaufen werden (BVerfGE 24, 33 [49]). Die **Gesetzgebung** durch das Parlament ist damit vom **Schutzbereich des Art. 19 IV GG ausgenommen**.

2. Rechtsverletzung

Art. 19 IV GG sichert den Rechtsweg gegen Rechtsverletzungen. Eine Berufung auf Art. 19 IV GG ist nur dann möglich, wenn subjektive Rechte des Verfahrensführers betroffen sind, wobei hierunter sowohl die **privaten** als auch die **öffentlichen Rechte** fallen, soweit diese auch dem Schutz des Betroffenen dienen.

Eine Rechtsverletzung liegt in einem **rechtswidrigen Eingriff** in diese Rechte. Allerdings besteht die Garantie effektiven Rechtsschutzes nicht erst dann, wenn die Verletzung tatsächlich feststeht, sondern bereits dann, wenn sie geltend gemacht, also nach dem Vortrag vorliegen kann (vgl. § 42 II VwGO).

Bereits Art. 19 IV GG sieht mit dieser Voraussetzung den **Ausschluss der Popular- und Verbandsklage** vor, soweit sie nicht ausdrücklich zugelassen wird.

3. Begriff des Rechtsweges

Die Rechtsweggarantie umfasst den **Zugang zum Gericht**, das **Verfahren vor dem Gericht** und die **Entscheidung durch das Gericht**. Hierbei muss es sich um ein staatliches Gericht handeln, dass den Anforderungen an Art. 92 und 97 GG genügt.

Allerdings ist verbürgt nur der **einmalige Zugang** zum Gericht, hingegen ist der Gesetzgeber **nicht** verpflichtet, einen mehrstufigen **Instanzenzug** zur Verfügung zu stellen.

Art. 19 IV GG garantiert darüber hinaus aber nicht nur, dass sich ein Gericht überhaupt mit der Angelegenheit befasst, sondern erforderlich ist vielmehr die Zurverfügungstellung effektiver Rechtsschutzmöglichkeiten, die vom Betroffenen tatsächlich in Anspruch genommen werden können und nicht nach unangemessen langer Zeit zu einer Entscheidung führen.

Die Rechtsweggarantie/Garantie effektiven Rechtsschutzes Der Eingriff in Art. 19 IV GG

- **Vorschriften über die Ausgestaltung des Rechtsweges**

Die Ausgestaltung des Rechtswegs durch den Gesetzgeber allein vermag noch keinen Eingriff in Art. 19 IV GG zu begründen. Die Rechtsschutzgarantie gilt daher nur im Rahmen der Prozessrechtsgesetze. So ist z.B. das Erfordernis der Prozessfähigkeit, der Anwaltszwang oder auch die Fristbindung von Anträgen für sich allein genommen kein Eingriff in Art. 19 IV GG, sondern eine Ausgestaltung des grundrechtlichen Bereichs.

- **Erschwerung des Zugangs oder des Verfahrens**

Nicht jede Erschwerung des Zugangs zu den Gerichten bzw. des Verfahrens stellt einen Eingriff in Art. 19 IV GG dar. Vielmehr ist ein Eingriff nur dann anzunehmen, wenn diese Erschwerung unangemessen ist.

- **Präklusionsvorschriften**

Vorschriften, die bestimmte Rechtsschutzmöglichkeiten ausschließen, sind keine Eingriffe in die Rechtsweggarantie, sondern Ausformungen des materiellen subjektiven Rechts, das von Art. 19 IV GG vorausgesetzt wird. Gleichwohl sind diese Vorschriften an dem Grundrecht des Art. 19 IV GG zu messen, da auch eine unangemessene Einschränkung des dem Gerichtsverfahren vorgelagerten Verwaltungsverfahrens zu Erschwerungen des Rechtsschutzes führen können, die ihrerseits an Art. 19 IV GG zu messen sind.

- **Eingriff**

Eingriff ist damit nur die über die Ausgestaltung hinausgehende Regelung des Rechtswegs, die durch die Funktionsbedingungen der Rechtspflege und dem Erfordernis der Rechtssicherheit nicht mehr geboten ist.

Die Rechtsweggarantie/Garantie effektiven Rechtsschutzes Eingriffsrechtfertigung

Grundsätzlich ist die Rechtsweggarantie **vorbehaltlos gewährleistet**. Wie auch sonst findet die Berufung auf Art. 19 IV GG jedoch ihre Grenze im kollidierenden Verfassungsrecht.

Da ein Eingriff in Abgrenzung zur Ausgestaltung nur dann anzunehmen ist, wenn die Maßnahme durch Gründe Rechtspflege und Rechtssicherheit nicht mehr gedeckt ist, scheidet bei Vorliegen eines Eingriffs eine Beschränkung des Gewährleistungsbereiches unter Hinweis auf die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Rechtspflege und dem Erfordernis nach Rechtssicherheit aus.

Andere **kollidierende Verfassungsrechte** kommen als Einschränkungen des Art. 19 IV GG nicht in Betracht. Dies führt dazu, dass jeder Eingriff in Art. 19 IV GG verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen und damit verfassungswidrig ist.

Vgl. zu diesem Problemkreis umfassend BVerfG NJW 2003,

Das Sozialstaatsprinzip

Herleitung

Die BRD ist nach Art. 20 I GG ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Auch Art. 28 I GG bindet die BRD an die Grundsätze des sozialen Rechtsstaates.

Bedeutung des Sozialstaatsprinzips

Das Sozialstaatsprinzip bedeutet, dass der Staat nicht nur Freiheit und Eigentum sichert, sondern zwischen Freiheit und Gleichheit einen Ausgleich schafft. Hierbei sind die Erscheinungsformen sozialstaatlicher Instrumente so vielfältig, dass kein feststehender numerus clausus angenommen werden kann. Man kann lediglich einige Ausformungen des Sozialstaatsprinzips unterscheiden.

Darüber hinaus ist das Sozialstaatsprinzip von Bedeutung für die Auslegung von Gesetzen. Es enthält die Forderung nach sozialer Gerechtigkeit staatlicher Maßnahmen und gerechter Verteilung der Lasten. Es soll daher sichern:

- ein menschenwürdiges Dasein
- die freie Entfaltung der Persönlichkeit
- Schutz der Familie
- Erwerb des Lebensunterhalts durch frei gewählte Tätigkeit
- soziale Gerechtigkeit und Sicherheit
- Vorsorge gegen besondere Belastungen des Lebens und deren Ausgleich durch Sozialleistungen
- Gewährleistungen der EMRK

Ausformungen des Sozialstaatsprinzips

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Kriegsoferfürsorge • Sozialhilfe • Ausbildungsförderung • Kindergeld | <ul style="list-style-type: none"> • Sozialversicherung • Arbeitsrecht einschl. Arbeitsschutzrecht • Jugendhilfe • Wohngeldrecht |
|---|--|

Wirkungen des Sozialstaatsprinzips auf die Staatsgewalten

Rechtsprechung

Bei der Auslegung von Gesetzen ist die sozial gerechtere Auslegungsvariante zu wählen

Gesetzgebung

Es ist eine hinreichende gesetzliche Grundlage zu schaffen für die Existenzsicherung aller Bürger und Vorsorge zu treffen zum Schutz der sozial Schwächeren.

Verwaltung

Bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe und der Ausübung von Ermessen ist das Ziel der Sozialgerechtigkeit zu berücksichtigen.

Ansprüche aus dem Sozialstaatsprinzip

Grundsätzlich vermittelt das Sozialstaatsprinzip **keine unmittelbaren Ansprüche** gegen den Staat.

Ausnahmsweise gilt dann etwas anderes, wenn es um die **Sicherung des Existenzminimums** geht. Hier hat der Einzelne einen Anspruch gegen den Staat aus Art. 1 I, 2 II GG i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip.

Darüber hinaus kann sich aus dem Sozialstaatsprinzip aber auch ein **Teilhaberecht** ergeben, soweit den sozial Schwachen ohne staatliche Hilfe die **Verwirklichung ihrer Grundrechte** tatsächlich unmöglich ist. Hier muss der Staat unabhängig von dem sozialen Status für alle die grundsätzlich gleiche Möglichkeit der Grundrechtsverwirklichung schaffen.

Prinzip der sozialstaatlichen Gleichheit (Art. 20, 3 GG)

Der Staat ist auf der Grundlage des Sozialstaatsprinzips und unter Beachtung des Gleichheitssatzes verpflichtet, nicht nur rechtliche Gleichheit sicherzustellen, sondern auch **Chancengleichheit bei der tatsächlichen Rechtsausübung** zu ermöglichen.

Aus dem Prinzip der sozialstaatlichen Gleichheit ergibt sich ein Anspruch des Bürger, seine **Rechte** unabhängig von der sozialen Stellung **geltend zu machen** und **Rechtsverletzungen vor den Gerichten prüfen** zu lassen.

Das Trennungsprinzip (Art. 30, 83 GG) (= Verbot der Mischverwaltung)

Grundsatz

Nach Art. 30, 83 GG liegt die Aufgabe der **Ausführung von Gesetzen** (=Verwaltung/Exekutive) bei den **Ländern**. Ihnen obliegt auch die Errichtung der Behörden. Dies gilt nach Art. 85 GG auch, wenn die Ausführung im Auftrag des Bundes erfolgt (Bundesauftragsverwaltung) **Nur ausnahmsweise** führt der Bund seine Gesetze selbst aus (Art. 86, 87 GG) und schafft dazu die erforderlichen **eigenen Behörden**.

Bedeutung

Das Trennungsprinzip bezeichnet die Aufgabenverteilung im Bundesstaat zwischen dem Bund und den Ländern. Grundsätzlich sind Bundes- und Landesverwaltung voneinander getrennt. Der Bund ist im Bereich der Landesverwaltung nicht berechtigt, **Bundesbehörden** zu schaffen, um die **Länder zu beaufsichtigen**. Die komplette Verwaltungshierarchie einschließlich der Aufsichtsbehörden wird von den Ländern eigenverantwortlich errichtet.

Merke: Eine **Mischverwaltung** durch Bundes- und Landesbehörden ist **verboten**, wenn sie nicht im GG ausdrücklich vorgesehen ist (so für den Bereich der Finanzverwaltung, Art. 108 GG).

Grund: Eine **Mischverwaltung**, insbesondere bei Schaffung einer Bundesbehörde als oberste Aufsichtsbehörde, untergräbt die Aufgabenzuweisung des Art. 83 GG und macht die Länder bei der Ausführung der Bundesgesetze zu bloßen Verwaltungseinheiten, da ihnen dann die **Letztentscheidungsbefugnis** fehlt. Die Verwaltung wäre dann entgegen der Wertung des Art. 83 GG **nicht mehr die „eigene Angelegenheit“** der Länder.

Initiativrecht, Art. 76 GG
(Wer kann den Vorschlag zum Erlass eines Gesetzes machen?)

Bundesregierung

Zuleitung nicht unmittelbar an den Bundestag möglich. Bundesrat muss 6 Wochen zuvor Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten (sog. Erster Durchgang).

Eine Ablehnung der Vorlage hat nicht zur Folge, dass die Bundesregierung ihren Entwurf nicht in den Bundestag einbringen kann, sie ist vielmehr nur gehalten, die Ablehnung samt Begründung dem Bundestag zur Kenntnis zuzuleiten.

Ändert der Bundesrat die Vorlage, so wird der Gesetzentwurf in mehrfacher Alternativfassung in den Bundestag eingebracht.

Bundesrat

Zuleitung unmittelbar an den Bundestag nicht möglich. Entwurf muss der Bundesregierung übergeben werden. Diese hat den Entwurf dann innerhalb von 3 Monaten dem Bundestag zuzuleiten.

Mit dieser Zuleitung hat sie dem Bundestag ihre Auffassung über den Gesetzentwurf mitzuteilen.

Mitte des Bundestages

5 % der Mitglieder oder Fraktion,
§ 76 GO BT / § 10 GO BT

Fall 3: Der Hüter der Verfassung

Die R-Fraktion im Deutschen Bundestag fühlt sich berufen, der Verfassung größere Geltung im Rechtsalltag zu verschaffen und gleichzeitig eine verfassungsrechtliche Kontrolle zu vereinfachen. Daher bringt sie einen Gesetzesentwurf in den Bundestag ein, der sich mit der Schaffung eines „Verfassungshüters“ befasst. Der Text ist nachstehend auszugsweise wiedergegeben. Zur Begründung führt sie insbesondere an:

Der effektive Rechtsschutz sei wegen der langen Verfahrensdauer in allen Verwaltungsgerichtsbarkeiten aufgrund der Überlastung der Gerichte nicht mehr gewährleistet. Eine verfassungsrechtliche Kontrolle könne ohne ein in starre Regelungen gepresstes Verfahren besser gewährleistet werden. Notwendig sei eine unbürokratische Hilfe für Fragen von Grundrechtsrelevanz. Um ein solches Verfahren für den Bürger interessant zu machen, sei die Kostenfreiheit vorgesehen. Darüber hinaus sei die Tätigkeit des Verfassungshüters nicht auf eine Prüfung im Einzelfall beschränkt, sondern könne auch rechtsverletzenden komplexen Sachverhalten nachgehen, ohne an eine Einleitung des Verfahrens von außen gebunden zu sein.

Nachdem die R-Fraktion den Gesetzesentwurf im Bundestag vorgestellt hat, steigt dieser nicht in Beratungen ein, sondern bittet zunächst den Rechtsausschuss um eine umfassende gutachterliche Stellungnahme zur Rechtmäßigkeit des Entwurfs sowohl unter formellen als auch unter materiellen Gesichtspunkten.

Bitte fertigen Sie ein entsprechendes Gutachten, in dem zu allen rechtlichen Gesichtspunkten Stellung genommen wird.

Abwandlung:

Der Rechtsausschuss kommt zu dem Ergebnis, dass der Entwurf verfassungswidrig ist. Daraufhin beschließt der Bundestag, die Beratungen über den Entwurf nicht fortzuführen und stellt das Gesetzgebungsverfahren ein. Hiermit ist die R-Fraktion nicht einverstanden und möchte vor dem Bundesverfassungsgericht gegen diese Entscheidung vorgehen. Hat ein solcher Antrag Aussicht auf Erfolg?

Anhang

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Verfassungshüters

§ 1 Aufgaben des Verfassungshüters

- (1) Der Verfassungshüter hat über die Einhaltung der Grundrechte zu wachen.
- (2) Zu diesem Zwecke wird er auf eigene Veranlassung oder auf Antrag tätig, wenn Grundrechte verletzt sein könnten.
- (3) Einmal jährlich hat ein schriftlicher Gesamtbericht über die Tätigkeit an den Bundestag und den Bundesrat zu erfolgen.

§ 2 Wahl des Verfassungshüters

- (1) Die Wahl des Verfassungshüters erfolgt durch den Bundesrat. Vorschlagsberechtigt ist der Bundestag. Erforderlich ist eine Zweidrittelmehrheit.
- (2) Der Verfassungshüter muss die Befähigung zum Richteramt besitzen.
- (3) Die Amtszeit beträgt sieben Jahre. Wiederwahl ist zulässig.
- (4) Der Verfassungshüter ist unabhängig und nur an das Gesetz gebunden.

§ 3 Wahrnehmung der Aufgaben

Der Verfassungshüter muss nicht alle Prüfungen selbst vornehmen, ihm wird vielmehr die notwendige Anzahl von Bediensteten zur Seite gestellt.

§ 4 Antragstellung

- (1) Jedermann kann sich an den Verfassungshüter mit dem Antrag richten, er sei durch die Verwaltung in seinen Grundrechten oder in einem der in den Art 33, 38, 101, 103 und 104 GG verankerten Rechte verletzt.
- (2) Der Antrag ist nur zulässig, wenn zuvor ein entsprechendes Widerspruchsverfahren durchgeführt wurde.
- (3) Unabhängig von den Voraussetzungen des Abs. 1 und 2 kann sich jeder an den Verfassungshüter mit der Behauptung wenden, es läge eine gravierende Verletzung der in Abs. 1 genannten Rechte vor.

§ 5 Verfahren

- (1) Auf Antrag oder aus eigener Veranlassung prüft der Verfassungshüter die Verfassungsmäßigkeit der beanstandeten Maßnahme und nimmt dann zur Frage der Verletzung der in § 4 Abs.1 genannten Rechte Stellung. Diese Stellungnahme ist sowohl dem Antragsteller als auch der beteiligten Behörde zu übersenden. Liegt ein Verfassungsverstoß vor, so empfiehlt der Verfassungshüter die zur Beseitigung erforderlichen Maßnahmen.
- (2) Für das Prüfungsverfahren sind die Vorschriften über die Beweiserhebung gem. §§ 95 – 100 VwGO entsprechend anwendbar.
- (2) Hält der Verfassungshüter eine mündliche Verhandlung für erforderlich, so findet diese statt. Anderenfalls ist sie entbehrlich.
- (3) Dem Antragsteller entstehen durch das Verfahren keine Kosten.

§ 6 Rechtsweg

- (1) In den Fällen des § 4 Abs. 1 ist neben dem Antrag an den Verfassungshüter der ansonsten gegen die Rechtsverletzung eröffnete Rechtsweg ausgeschlossen.
- (2) Auf die Möglichkeit der Antragstellung nach § 4 Abs. 1 und den dadurch bedingten Ausschluss des sonstigen Rechtsweges bei Antragstellung ist ab Inkrafttreten dieses Gesetzes in Rechtsmittelbehörden aller Verwaltungsakte hinzuweisen. Dies gilt insbesondere für den Umstand, dass der Verfassungshüter keine verbindliche Entscheidung trifft, sondern lediglich Empfehlungen ausspricht.
- (3) Gegen das Ergebnis der Prüfung durch den Verfassungshüter kann nur geltend gemacht werden, dass die Vorschriften dieses Gesetzes nicht eingehalten wurden. Die entsprechende Klage ist abhängig von Streitgegenstand beim Bundesverwaltungsgericht, beim Bundesfinanzhof oder beim Bundessozialgericht zu erheben.

Gliederungsübersicht Fall 3**Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs****I. Formelle Rechtmäßigkeit des Entwurfs**

1. Parlamentarisches Kontrollrecht gegenüber Bundesverwaltung
2. Konkurrierende Gesetzgebung gem. Art. 72, 74 I Nr. 1 GG
3. Gesetzgebungskompetenz für Bundesverwaltung gem. Art. 86 ff. GG.

II. Materielle Rechtmäßigkeit des Entwurfs

1. Verstoß gegen das Trennungsprinzip gem. Art. 30, 83 GG
2. Verstoß gegen Art 19 IV GG
3. Verstoß gegen das sozialstaatliche Gleichheitsprinzip gem. Art. 3 I GG i.V.m. Art. 20 GG

Abwandlung**A. Zulässigkeit der Organklage**

- I. Statthafte Verfahrensart
- II. Antragsberechtigung
- III. Antragsgegner
- IV. Antragsgegenstand
- V. Antragsbefugnis
- VI. Antragsfrist

B. Begründetheit der Organklage

Lösung:	Der Hüter der Verfassung	
Probleme:	Organstreitverfahren; Prüfungsumfang im Organstreitverfahren; Gesetzgebungsbefugnis für Hilfsorgane des Bundestages; Rahmen der Gesetzgebungsbefugnis für bundeseigene Behörden; Gerichtsschaffungsbefugnis des Bundes; Trennungsprinzip gem. Art. 30, 83 GG; Rechtsweggarantie des Art. 19 IV GG; soziales Gleichheitsprinzip gem. Art. 3, 20 GG	
Blätter:		
Organklage		Blatt 10
Bundesgesetzgebungskompetenzen außerhalb Art. 71 – 74 GG		Blatt 12
Die Rechtsweggarantie des Art. 19 IV GG		Blatt 33
Eingriff in die Garantie effektiven Rechtsschutzes		Blatt 34
Das Sozialstaatsprinzip		Blatt 39
Das Trennungsprinzip		Blatt 40
Das Initiativrecht des Art. 76 GG		Blatt 14

Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs

I. Formelle Rechtmäßigkeit des Entwurfs

[vgl. Blatt 12: Bundesgesetzgebungskompetenz außerhalb Art. 71-74 GG]

Die formelle Rechtmäßigkeit eines Gesetzes setzt zunächst voraus, dass der Gesetzgeber hierfür auch zuständig ist. Grundsätzlich sind gem. Art. 70 I GG die Länder für die Gesetzgebung zuständig. Eine Zuständigkeit des Bundes ist nur dann gegeben, wenn das Grundgesetz diese ausdrücklich vorsieht.

1. Parlamentarisches Kontrollrecht gegenüber Bundesverwaltung

Eine Zuständigkeit des Bundes könnte sich daraus ergeben, dass der Bundestag die Bundesverwaltung kontrolliert und für die Durchführung der Kontrolle auch **Parlamentsbeauftragte als Hilfsorgane** einschalten kann (vgl. Art. 45b GG), ohne dass diese Exekutivorgane werden.

Gegen eine Hilfsfunktion für das Parlament spricht zunächst, dass der Verfassungshüter nicht vom Bundestag, sondern **vom Bundesrat gewählt** wird und **weisungsunabhängig** ist. Darüber hinaus ist der Aufgabenbereich des Verfassungshüters nicht auf den Bereich der Bundesverwaltung beschränkt, sondern betrifft auch die **Landesverwaltung**, so dass auch aus diesem Grund eine Einordnung als Parlamentsbeauftragter nicht in Betracht kommt. Schließlich spricht auch der Umstand, dass die Tätigkeit des Verfassungshüters den Rechtsweg ersetzen soll und somit mit einer **gerichtlichen Tätigkeit** zumindest vergleichbar ist, gegen die Stellung als Hilfsorgan des Bundestages.

Eine Gesetzgebungskompetenz vor dem Hintergrund der Kontrolle der Bundesverwaltung durch den Bundestag scheidet damit aus.

2. Konkurrierende Gesetzgebung gem. Art. 72, 74 I Nr. 1 GG

Der Bund könnte hier nach Art. 72, 74 I Nr. 1 GG zuständig sein. Eine Bundeskompetenz besteht nach dieser Regelung u.a. auf dem Gebiet der Gerichtsverfassung und des gerichtlichen Verfahrens. Der Bund ist also berechtigt, neue Gerichtszweige zu schaffen und das Verfahren zu regeln.

Diese Kompetenzregelung ist hier einschlägig, wenn die Tätigkeit des Verfassungshüters als gerichtliche einzuordnen ist. Dann muss er nach Art. 19 IV GG **als Richter anzusehen** sein.

Dazu müssen zunächst Voraussetzungen des **Art. 97 I GG** vorliegen. Der Verfassungshüter müsste also **unabhängig** und nur dem Gesetz unterworfen

sein. Dies ist nach dem Wortlaut des § 2 Abs. 4 der Fall. Auch muss der Verfassungshüter nach § 2 Abs. 2 **die Befähigung zum Richteramt** haben.

Allerdings ist fraglich, ob unabhängig von dem Wortlaut des § 2 Abs. 3, tatsächlich eine Unabhängigkeit des Verfassungshüters gegeben ist.

- a) Dem könnte zunächst der Umstand entgegenstehen, dass der Verfassungshüter durch den Bundesrat und damit **durch ein politisches Gremium gewählt** wird. Allerdings werden auch Richter der obersten Bundesgerichte und des Bundesverfassungsgerichts durch politischen Gremien gewählt (Art. 94 Abs. 1 S.2, 95 Abs. 2 GG). An deren Richterstatus bestehen jedoch keine Zweifel, so dass allein die Wahl durch den Bundesrat einer Einordnung des Verfassungshüters als Richter nicht entgegensteht.
- b) Allerdings könnte die **Amtsauer von 7 Jahren** mit der Möglichkeit der Wiederwahl einer Unabhängigkeit entgegenstehen.

Das Gesetz sieht nicht vor, dass ein Richter sein Amt stets auf Lebenszeit übertragen bekommen muss, wenngleich dies der Regelfall ist (§ 28 DRiG). Vielmehr sieht § 11 DRiG ausdrücklich vor, dass Richter auch auf Zeit ernannt werden können. Allerdings ist eine solche zeitliche Begrenzung nur zulässig, wenn sie nicht so kurz bemessen ist, dass die richterliche Unabhängigkeit gefährdet ist.

Wegen der Notwendigkeit, sich nach 7 Jahren neu wählen zu lassen könnte sich der Verfassungshüter veranlasst sehen, nur solche Stellungnahmen abzugeben, die dem Wahlgremium genehm sind und seine Wiederwahl nicht gefährden.

Aber die Wiederwahlmöglichkeit und damit die Amtsbeurteilung allein reichen für sich genommen nicht aus, die Gefährdung der Unabhängigkeit anzunehmen. Auch die Richter am EuGH werden nur für die Dauer von 6 Jahren gewählt. Eine Zeitspanne von 7 Jahren muss daher auch für den Verfassungshüter als **hinreichend** angesehen werden, um seine **Unabhängigkeit** sicherzustellen.

- c) Rechtsprechende Tätigkeit setzt allerdings voraus, dass der Richter die Angelegenheiten **selbst entscheidet**. Die Überlassung von Entscheidungen an andere Personen, die über das bloße Zuarbeiten hinausgeht, steht einer richterlichen Tätigkeit entgegen.

Nach § 3 werden dem Verfassungshüter Bedienstete zur Verfügung gestellt, da man davon ausgeht, dass er die zu erwartenden Anträge nicht allesamt selbst bearbeiten kann. Der Verfassungshüter würde dann als **Vorgesetzter** fungieren und die Bediensteten überwachen, ohne sich mit jeder Angelegenheit selbst zu befassen.

Die Tätigkeit des Verfassungshüters kann daher nicht als eine richterliche angesehen werden. Dies gilt um so mehr, als tatsächlich keine verbindlichen Entscheidungen getroffen, sondern gem. § 6 II 2 lediglich **unverbindliche Empfehlungen** abgegeben werden.

Eine Bundesgesetzgebungskompetenz kann daher nicht aus Art. 74 I Nr. 1 GG hergeleitet werden.

3. Gesetzgebungskompetenz für Bundesverwaltung gem. Art. 86 ff. GG

Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes kommt nur in Betracht, wenn der

Verfassungshüter als Bundesbehörde angesehen werden kann.

Die setzt voraus, dass er der vollziehenden Gewalt (Exekutive) zugeordnet werden kann. Fraglich ist, welche Gesetze der Verfassungshüter vollzieht.

Die **Ausführung der Bundesgesetze** erfolgt gem. Art. 83 GG **grundsätzlich** durch die **Länder**. Bundeseigene Verwaltung mit der Einrichtung eigener Bundesbehörden kommt in Abweichung davon nur in Betracht, wenn die **besonderen Voraussetzungen nach Art. 86 ff. GG** vorliegen.

a) Nach Art. 86 I 2 GG entscheidet die Bundesregierung über die **Einrichtung der Bundesbehörden**. Im vorliegenden Fall erfolgt die Einrichtung aber unmittelbar durch das Gesetz, so dass dies gegen eine Anwendung des Art. 86 I S. 2 GG sprechen könnte. Allerdings ist es nach dem Wortlaut der Vorschrift ausdrücklich vorgesehen, dass durch ein **Gesetz auch eine abweichende Regelung** getroffen werden kann. Dies ist hier geschehen. Die Regelung durch Gesetz unterliegt daher keinen Bedenken, zumal angesichts der Grundrechtsrelevanz der Aufgaben des Verfassungshüters wegen Art. 20 III GG nach der **Wesentlichkeitstheorie** sowieso ein formelles Gesetz zur Einrichtung erforderlich ist.

b) Darüber hinaus müssen aber auch die **Voraussetzungen für die Einrichtung einer Bundesbehörde** vorliegen. Notwendig ist daher, dass es sich hier um einen Gegenstand der bundeseigenen Verwaltung handelt. Diese Gegenstände sind in Art. 87 – 90 GG aufgeführt, von denen unmittelbar 3keiner in Betracht kommt. Möglich erscheint allenfalls die Anwendung von Art. 87 III GG. Danach ist die **äußerste Grenze für Verwaltungsbefugnisse des Bundes die Gesetzgebungskompetenz**.

Eine Zuständigkeit nach Art. 87 III GG kommt daher allenfalls dann in Betracht, wenn dem Bund für die Materie, für die eine Behörde geschaffen werden soll, ebenfalls die **Gesetzgebungskompetenz** hat. Diese kommt hier allenfalls für den grundrechtlichen Bereich in Betracht. Allerdings steht dem schon entgegen, dass die Grundrechte alle Bereiche des Lebens durchziehen und der Bund dann für alle Materien die Gesetzgebungskompetenz hätte. Darüber hinaus müsste es hier um den Vollzug von Gesetzen gehen, für die der Bund die Kompetenz hat. **Grundrechte** werden allerdings - anders als einfache Gesetze – **nicht vollzogen, sondern nur beachtet**. Die Einrichtung einer Behörde für den Vollzug der Grundrechte scheidet damit schon von vornherein aus.

Die dem Verfassungshüter übertragene **Aufgabe der Grundrechtssicherung** lässt daher nicht den Schluss auf eine nach Art. 87 III GG bestehende Gesetzgebungskompetenz zu.

Daraus ergibt sich, dass eine Bundeszuständigkeit nicht daraus hergeleitet werden kann, dass der Verfassungshüter Grundrechte sichern soll.

c) Außerdem soll der Verfassungshüter sowohl die Behörden des **Bundes** als auch der **Länder** hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit ihres Handelns überwachen, er soll also Aufgaben übernehmen, die nach dem Gewaltenteilungsprinzip den Gerichten zugewiesen sind.

Eine Gesetzgebungsbefugnis aus Art. 87 III GG ist damit auch nicht feststellbar. Sonstige Zuständigkeitszuweisungen an den Bund sind nicht ersichtlich.

Das Gesetz ist daher wegen **Verstoßes gegen die Kompetenzzuordnung** des Grundgesetzes für den Bereich der Gesetzgebung formell verfassungswidrig und damit nichtig.

II. Materielle Rechtmäßigkeit des Entwurfs

1. Verstoß gegen das Trennungsprinzip gem. Art. 30, 83 GG

[vgl. Blatt 40: Das Trennungsprinzip = Verbot der Mischverwaltung]

Das Gesetz könnte deshalb materiell verfassungswidrig sein, weil die an den Verfassungshüter als Bundesbehörde zu richtenden Anträge sich auch gegen Entscheidungen der Landesbehörden richten können. Die Länder führen die Bundesgesetze jedoch gem. Art. 83 GG als eigene Angelegenheit aus. In diesem Bereich ist es grundsätzlich unzulässig, einer Landesbehörde eine **Bundesbehörde überzuordnen** und stellt einen Verstoß gegen das Trennungsprinzip dar.

Vgl. BVerfGE 11, 105 (124)

Darauf, ob die Schaffung einer Bundesbehörde zur Überwachung der Verwaltungstätigkeit der Länder im Bereich der Auftragsverwaltung (Art. 85 GG) zulässig wäre kommt es hier nicht an, da der Verfassungshüter generell für die Prüfung auch der Landesverwaltung zuständig sein soll. Im Übrigen ist Bundesauftragsverwaltung nur in den wenigen im GG vorgesehenen Fällen möglich, die geringe praktische Relevanz haben (Art. 87b Abs. 2 S. 2 GG, Art. 87d Abs. 2 GG, Art. 90 Abs. 2 GG, Art. 87c GG; Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG)

Zwar trifft der Verfassungshüter hier im Hinblick auf die Prüfung der Landesverwaltung keine verbindlichen Entscheidungen im Sinne einer Aufsichtsmaßnahme, gleichwohl ist ihm durch die Kompetenz zur Einschaltung und zum Ausspruch von Empfehlungen ein **gewisses Maß an Aufsicht** übertragen, so dass eine Überordnung anzunehmen ist. Ein solcher Rechtsbehelfszug von Landes- zu Bundesbehörden ist jedoch nicht zulässig.

Etwas anderes gilt, soweit dem Bund ein Weisungsrecht zukommt; vgl. BVerfG, NVwZ 90, 955 ff; Sachs, Jus 1991, 69

Eine solche Mischverwaltung verstößt daher gegen das Trennungsprinzip zwischen Bund und Land gem. Art. 30, 83 GG, so dass der Gesetzentwurf bereits aus diesem Grund materiell verfassungswidrig ist.

2. Verstoß gegen Art 19 IV GG

[vgl. Blatt 33/34: Schutzbereich und Eingriff in die Garantie effektiven Rechtsschutzes]

Weiterhin kann der Entwurf gegen die **Rechtsweggarantie des Art. 19 IV GG** verstoßen.

Nach § 6 II 1 hat der Bürger lediglich ein Wahlrecht zwischen der Anrufung des Verfassungshüters und dem gewöhnlichen Rechtsweg. Durch die Anrufung des Verfassungshüters wird der normale Rechtsweg ausgeschlossen.

Die Rechtsweggarantie sichert dem Betroffenen den **Zugang zu einem Gericht**, d.h. es besteht ein Anspruch, dass der Betroffene hinsichtlich einer Verwaltungsentscheidung zumindest die Entscheidung einer gerichtlichen Instanz herbeiführen kann.

BVerwGE 19, 159 (161 f.); 16, 289 (293); Finkelnburg, in: Festgabe BVerwG, 5, 169 (170 f)

Zum einen ist der **Verfassungshüter kein Richter** und damit keine gerichtliche Instanz. Andererseits ist zu bedenken, dass der Bürger - nach der vorgeschriebenen Rechtsbehelfsbelehrung – ein Wahlrecht zwischen beiden Möglichkeiten hat,

ihm der Weg zu den Gerichten also nicht per Gesetz abgeschnitten wird. Die Eröffnung dieser Alternative wäre dann unbedenklich, wenn der Bürger durch die Anrufung des Verfassungshüters eine Entscheidung herbeiführen kann, die einer gerichtlichen Entscheidung **gleichsteht** und damit ebenfalls dem Art. 19 IV GG genügen kann. Allerdings kann der Verfassungshüter eine solche mit einer **Gerichtsentscheidung vergleichbare verbindliche Entscheidung** eben nicht treffen, sondern nur unverbindliche Empfehlungen aussprechen, die für die Behörde nicht bindend sind. Entspricht die Behörde der **Empfehlung** nicht, so steht dem Bürger kein anderer Rechtsschutz mehr zu Verfügung. Die Entscheidung des Verfassungshüters ist damit gegenüber der richterlichen Entscheidung **minderwertiger** und stellt damit einen Verzicht auf einen effektiven Rechtsschutz dar.

Fraglich ist jedoch, ob der Bürger nicht wirksam auf die Garantie die Art. 19 IV GG – hier durch Anrufung des Verfassungshüters – verzichten kann.

Ein solcher **Rechtswegverzicht** ist war grundsätzlich möglich, allerdings kann nicht außer Betracht bleiben, dass der Betroffene die Folge der Anrufung des Verfassungshüters im Einzelfall **nicht ohne weiteres überblickt** und sich um übrigen bei jedem behördlichen Handeln zwischen diesen beiden Möglichkeiten entscheiden muss. Hierbei wird ihm durch die **Kostenfreiheit des Verfahrens** vor dem Verfassungshüter, der **kurzen Verfahrensdauer** und die **geringe Formlichkeit** des Verfahrens die Prüfung durch den Verfassungshüter **schmackhaft gemacht**, damit er sich für diesen Weg entscheidet und die Gerichte dadurch entlastet werden. Diese Vorteile sind aber nicht geeignet, den durch den Wegfall des gewöhnlichen Rechtsweges eintretenden Nachteil auszugleichen. Eine derartige **Verlockung** für den Bürger und die kaum bestehende Möglichkeit, alle Folgen abzusehen, lassen es nicht zu, einen **freiwilligen Verzicht** des Bürgers auf seine Rechte aus Art. 19 IV GG zu bejahen.

Somit kommt es auf einen freiwilligen Verzicht auf die Rechtsweggarantie nicht an und das Gesetz ist **wegen Verstoßes gegen Art. 19 IV GG verfassungswidrig**.

3. **Verstoß gegen das sozialstaatliche Gleichheitsprinzip gem. Art. 3 I GG i.V.m. Art. 20 GG**

[vgl. Blatt 35: Das Sozialstaatsprinzip]

Das Prinzip der sozialstaatlichen Gleichheit gem. Art. 3 I GG i.V.m. Art. 20 GG soll sicherstellen, dass der **gerichtliche Rechtsschutz allen Bürgern unabhängig von ihrem Vermögen gleichermaßen zusteht**.

vgl. BVerfGE 81, 347 (356); 9, 124 (131)

Gegen dieses Prinzip könnte das Gesetz verstoßen, weil durch die Kostenfreiheit des Verfahrens die Gefahr besteht, dass sich weniger Bemittelte eher für dieses Verfahren entscheiden und damit aus Kostengründen auf ein **geringwertigeres Rechtsschutzsystem** ausweichen, während bei Verfügbarkeit der Mittel kein Grund ersichtlich ist, auf den umfassenden Schutz durch den normalen Rechtsweg zu verzichten.

Zwar besteht auch für die weniger Bemittelten eine **rechtliche Wahlmöglichkeit**, gleichwohl muss bereits bei Einleitung des Verfahrens die Entscheidung getroffen werden, auf den normalen Rechtsweg zu verzichten. Es besteht also keine Möglichkeit, zunächst Rechtsschutz im kostenfreien Verfahren zu begehren und dann – bei Erfolglosigkeit – doch noch auf den normalen Rechtsweg umzuschwenken. Es besteht daher die Gefahr, dass die weniger Bemittelten **allein aus Kosten-**

gründen den Weg zum Verfassungshüter einschlagen, so dass gleicher Rechtsschutz nicht mehr gewährleistet ist.

Das Gesetz **verstößt** damit auch gegen das **Prinzip der sozialstaatlichen Gleichheit gem. Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 GG**.

Abwandlung

[vgl. Blatt 10: Die Organklage]

A. Zulässigkeit der Organklage

Als Verfahrensart kommt hier eine Organklage nach Art. 93 I 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG in Betracht.

I. Statthafte Verfahrensart

Eine Organklage gegen den Bundestag muss zunächst für das Begehren der R-Fraktion die statthafte Antragsart vor dem Bundesverfassungsgericht sein.

Das Bundesverfassungsgericht entscheidet nach Art. 93 I 1 Nr. 1 GG über die Auslegung des 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.

Hier geht es der R-Fraktion um die Feststellung, dass sie durch das Verhalten des Bundestages in ihrem **Recht auf Gesetzesinitiative** aus Art. 76 I GG i.V.m. §§ 75, 76 GeschO BT.

Es geht daher gerade um die Rechte, die in der Verfassung verankert sind, so dass das Organstreitverfahren grundsätzlich die richtige Verfahrensart ist.

Allerdings geht es hier um **Meinungsverschiedenheiten über die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzentwurfs**. Insofern besteht kein direkter Bezug zu den Rechten und Pflichten der Organe. Würde man einen Organstreit immer dann zulassen, wenn um Inhalte gestritten wird, könnte in jeder Auseinandersetzung um die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes ein Organstreitverfahren eingeleitet werden. Für die inhaltliche Kontrolle von Gesetzen ist aber als Verfahren die **abstrakte Normenkontrolle vorgesehen**.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass die R-Fraktion eine Minderheitsfraktion ist und als solche auch kein abstraktes Normenkontrollverfahren einleiten kann. Im Übrigen ist ein solches nur nach Verabschiedung des Entwurfes möglich, die eben gerade nicht erfolgt. Die **Voraussetzungen** eines solchen Verfahrens können **nicht** auf dem Umweg über die Organklage **umgangen** werden.

Eine **Klärung hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit** des Entwurfes kann in dem Organstreitverfahren damit **nicht herbeigeführt** werden, sondern es kann nur die Prüfung der Verletzung von Organrechten aus Art. 76 I GG erfolgen.

vgl. BVerfGE 2, 143 (151 ff., 159); Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 93 Rn. 14.

II. Antragsberechtigung

Antragsberechtigt ist nach Art. 93 I Nr. 1 GG, § 63 BVerfGG **jeder Teil eines Bundesorgans**, der nach dem Grundgesetz oder der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet ist. Nach **§ 10 ff. GeschO BT** ist eine **Bundestagsfraktion** als Teil eines obersten Bundesorgans **mit eigenen Rechten ausgestattet** und damit antragsberechtigt nach Art. 93 I Nr. 1 GG und § 63 BVerfGG.

vgl. BVerfG NJW 1966, 907 (908); BVerfGE 45, 1 (28); 70, 324 (350)

Die R-Fraktion ist damit antragsberechtigt.

III. Antragsgegner

Antragsgegner kann nach § 63 I BVerfGG der Bundespräsident, der Bundestag, der Bundesrat, die Bundesregierung und die im Grundgesetz oder in den Geschäftsordnungen des Bundestages und des Bundesrates mit eigenen Rechten ausgestatteten Teile dieser Organe sein. Der Antrag richtet sich hier gegen den Bundestag, und somit gegen einen zulässigen Antragsgegner.

IV. Antragsgegenstand

Antragsgegenstand kann gem. § 64 I BVerfGG nur eine **Maßnahme** des Antragsgegners sein, die auch **rechtsverbindlich** ist. Als solche Maßnahme ist hier der Beschluss über die Einstellung des Gesetzgebungsverfahrens anzusehen.

V. Antragsbefugnis

Die R-Fraktion ist nur antragsbefugt, wenn sie gem. § 64 I BVerfGG eine Verletzung oder unmittelbare **Gefährdung ihrer verfassungsmäßigen Rechte** geltend machen kann.

Hier beruft sich die R-Fraktion auf ihr Initiativrecht gem. Art. 76 Abs. 1 GG i.V.m. §§ 75, 76 GeschO BT. Eine Antragsbefugnis besteht, wenn in diesem Zusammenhang eine **Rechtsverletzung nicht von vornherein und nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen** werden kann.

Vgl. BVerfGE 21, 312 (319); 2, 143 (168)

Die R-Fraktion hat einen Gesetzesentwurf in den Bundestag eingebracht, dieser hat jedoch nach dem Ergebnis der Stellungnahme des Rechtsausschusses die Beratungen eingestellt, so dass es zu einer Abstimmung über den Vorschlag der R-Fraktion nicht gekommen ist. Es ist daher das **Initiativrecht** der R-Fraktion betroffen. Da **dieses nicht zum Zuge gekommen** ist, ist auch eine Rechtsverletzung nicht von vornherein und nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen.

Die Antragsbefugnis ist gegeben.

VI. Antragsfrist

Der Antrag ist gem. § 64 III BVerfGG innerhalb von 6 Monaten nach Bekanntwerden der Maßnahme zu stellen, so dass die Antragsfrist eingehalten wurde.

Die Organklage ist zulässig.

B. Begründetheit der Organklage

Die Organklage ist begründet, wenn das Initiativrecht der R-Fraktion durch die Einstellung der Beratungen verletzt wurde.

[vgl. Blatt 13: Das Initiativrecht des Art. 76 GG]

Wird eine Gesetzesinitiative durch ein **initiativberechtigtes Organ** eingebracht, so ist der Bundestag gem. Art. 76 III 6 GG verpflichtet, über den eingebrachten Entwurf zu **beraten** und darüber zu **beschließen**.

Eine solche Beratung hat im hier stattgefunden. Es wurde auch über diesen Entwurf ein Beschluss gefasst, nämlich ihn nicht mehr weiter zu verfolgen. Fraglich ob dies den Anforderungen des Art. 76 III 6 GG genügt oder ob die R-Fraktion aus ihrem Initiativrecht einen Anspruch darauf hat, dass das **Gesetzgebungsverfahren tatsächlich eingeleitet** und erst dann abgelehnt wird.

Art. 76 III 6 GG verpflichtet den Bundestag aber lediglich, sich mit dem Entwurf zu **befassen** und hierüber eine **Entscheidung zu treffen**. Seiner eigenen Bindung an das Grundgesetz würde es widersprechen, wenn eine **Verpflichtung zur Weiterverfolgung als verfassungswidrig erkannter Vorlagen** bestünde. Die getroffene Entscheidung berücksichtigt damit hinreichend das Initiativrecht der R-Fraktion und verletzt dieses nicht.

Es kommt hier nicht darauf an, ob die weitere Beratung über den Entwurf zu Recht abgelehnt wurde, also tatsächlich eine Verfassungswidrigkeit besteht. Im Rahmen des Organstreitverfahrens kann **nur die Verletzung der organschaftlichen Rechte** der R-Fraktion geprüft werden. Eine darüber hinausgehende Prüfung der Verfassungsmäßigkeit ist im Rahmen dieses Verfahrens – wie bereits festgestellt – nicht möglich.

Ergebnis: Die Organklage der R-Fraktion ist zulässig, aber unbegründet.

Wiederholungsfragen**Fall 3: Der Verfassungshüter**

1. Was versteht man unter einem **Organstreitverfahren**?
2. Wer kann **Antragsteller und –gegner** eines solchen Verfahrens sein?
3. Was ist **Streitgegenstand** der Organklage?
4. Nennen Sie **Beispiele** für die Antragsberechtigung!
5. Ist die Organklage **fristgebunden**?
6. Wie ist eine **Gesetzesinitiative** zu behandeln?
7. Umfasst das Initiativrecht auch den **Anspruch**, dass ein **förmliches Gesetzgebungsverfahren** eingeleitet wird?
8. Wo sind die **Gesetzgebungskompetenzen des Bundes** geregelt?
9. Gibt es Regelungen außer Art. 71 – 74 GG?
10. Nennen Sie **Beispiele**!
11. Gibt es Bundesgesetzgebungskompetenzen die **nicht ausdrücklich im GG** geregelt sind?
12. Welche kennen Sie?
13. Was ist eine **Annexkompetenz**?
14. Was ist eine **Kompetenz kraft Sachzusammenhang**?
15. Was ist eine **Grundsatzkompetenz**?
16. Was versteht man unter einer **Kompetenz kraft Natur der Sache**?
17. Kann der Bund Stellen für **Parlamentsbeauftragte** vorsehen? Gibt es eine Rechtsgrundlage?
18. Welche **Aufgaben** haben solche Parlamentsbeauftragte?
19. Sind Parlamentsbeauftragte **unabhängig**?
20. Darf der Bund **neue Gerichte** schaffen?
21. Wann ist ein Aufgabenträger ein **Richter** im Sinne des Gesetzes?
22. Schließt die Unabhängigkeit der Richter deren **Wahl** aus?
23. Gibt es **Einschränkungen**? Welche?
24. In welchem Umfang darf ein Richter **Hilfspersonen** einschalten?
25. Wann kann der Bund **Bundesbehörden** schaffen?
26. Wem obliegt grundsätzlich die Ausführung der Bundesgesetze? Woraus ergibt sich das?
27. Was versteht man unter dem **Trennungsprinzip**?
28. Ist eine **Mischverwaltung** zulässig? Gibt es Ausnahmen?
29. Was wird in Art. 19 IV GG gewährleistet?
30. Was versteht man unter dem **Rechtsweg**?
31. Ist hiervon auch die Gewährleistung eines **Rechtzuges** umfasst?
32. Stellen verfahrensrechtliche Vorschriften einen **Eingriff** in Art. 19 IV GG dar?
33. Wann ist ein Eingriff in Art. 19 IV GG **gerechtfertigt**?
34. Kann auf die Garantie effektiven Rechtsschutzes **verzichtet** werden?
35. Was ist das **Sozialstaatsprinzip**?
36. Was wird dadurch gewährleistet?
37. Wo manifestiert sich dies im **Rechtsalltag**?
38. Wie wirkt sich das Sozialstaatsprinzip für die **drei Staatsgewalten** aus?
39. Kann der Bürger aus dem Sozialstaatsprinzip **Ansprüche** herleiten?