

Grundkurs Öffentliches Recht I

Donnerstag, den 31. Januar 2002

In der heutigen Doppelstunde werden wir uns mit drei kontradiktorischen Verfahren vor dem BVerfG beschäftigen: dem Organstreit, dem Bund-Länder-Streit und der Verfassungsbeschwerde. Organstreit und Bund-Länder-Streit haben gemeinsam, dass in ihnen ein Antragsteller und ein Antragsgegner darüber streiten, ob der Antragsgegner den Antragsteller in dessen verfassungsrechtlichen Rechten verletzt hat. Bei der Verfassungsbeschwerde gibt es zwar keinen Antragsgegner. Auch hier wird aber darüber gestritten, ob der Antragsteller durch die Maßnahme oder Unterlassung der öffentlichen Gewalt in Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten verletzt worden ist. Alle drei Verfahrensarten weisen in der Zulässigkeitsstation Gemeinsamkeiten auf, die sie von den beiden Normenkontrollen unterscheiden. Der Antragsteller muss eine Antragsbefugnis nachweisen, d.h. plausibel die Möglichkeit dartun, dass er (durch den Antragsgegner) in eigenen Rechten verletzt ist. Der Antragsteller muss weiterhin eine Antragsfrist beachten. Schließlich gibt es bei Organstreit und Bund-Länder-Streit nicht nur Regeln über den Kreis zulässiger Antragsteller, sondern auch Regeln über den Kreis zulässiger Antragsgegner.

I. Das Organstreitverfahren

Das Organstreitverfahren ist ein kontradiktorisches Verfahren, in dem es um den Umfang der Rechte und Pflichten oberster Bundesorgane (darum Organstreit) geht. Die Zuständigkeit des BVerfG für Organstreitverfahren ergibt sich aus Art. 93 I Nr. 1 GG und aus § 13 Nr. 5 BVerfGG, die übrigen Zulässigkeitsvoraussetzungen findet man in den §§ 63 ff. BVerfGG. Hier sind im einzelnen folgende Punkte zu unterscheiden: Es muss geklärt werden, ob der Antragsteller antragsberechtigt ist, d.h. zum Kreis der nach § 63 BVerfGG zulässigen Antragsteller gehört. Dasselbe muss für den Antragsgegner geklärt werden. Der Antragsteller muss sodann antragsbefugt sein. Die Antragsbefugnis, geregelt in § 64 I BVerfGG, ist von der Antragsberechtigung, geregelt in § 63 BVerfGG, strikt zu unterscheiden. Bei der Antragsbefugnis geht es um die Frage, ob der Antragsteller geltend macht und geltend machen kann, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in eigenen Rechten, die sich aus dem Grundgesetz oder der Geschäftsordnung insbesondere des Bundestages, aber auch des Bundesrates, ergeben, verletzt oder unmittelbar gefährdet zu sein. Weiterhin muss der Antragsteller die Formerfordernisse gemäß den §§ 23 I und 64 II BVerfGG erfüllt haben. Schließlich ist die Antragsfrist von 6 Monaten (§ 64 III BVerfGG) zu beachten. Insgesamt ergibt sich für das Organstreitverfahren damit das folgende Prüfungsschema:

- (1) Zuständigkeit des BVerfG, Art. 93 I Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG
- (2) Antragsberechtigung, § 63 BVerfGG
- (3) Zulässiger Antragsgegner, § 63 BVerfGG
- (4) Antragsbefugnis, § 64 I BVerfGG
- (5) Formerfordernisse, §§ 23 I, 64 II BVerfGG
- (6) Frist, § 64 III BVerfGG.

1. Antragsberechtigung

Die Regelung des § 63 BVerfGG über die Antragsberechtigung ist nicht einfach zu verstehen. Klar ist, dass die vier Verfassungsorgane Bundestag, Bundesrat, Bundespräsident und Bundesregierung antragsberechtigt sein können. Nicht klar ist dagegen, was man unter den Teilen der Organe Bundestag und Bundesrat zu verstehen hat, die im Grundgesetz oder in deren Geschäfts-

ordnungen mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Die Schwierigkeiten ergeben sich zum Teil daraus, dass die Wortlaute von Art. 93 I Nr. 1 GG und von § 63 BVerfGG divergieren. Ich möchte hier auf einzelne Problemfelder eingehen:

(1) Als Organteile des Bundestages sind antragsberechtigt: die Fraktionen, die Ausschüsse, etwa die Untersuchungsausschüsse, der einzelne Abgeordnete, soweit es um seinen aus Art. 38 I 1 GG folgenden Status geht. So kann jeder Abgeordnete die Auflösung des Bundestages im Organstreitverfahren prüfen lassen, weil dadurch sein Mandat beendet wird.

(2) Abweichend vom Wortlaut des § 63 BVerfGG sind im Organstreit auch einzelne Minister als Teile der Bundesregierung antragsberechtigt. Ihnen werden im Grundgesetz eigene Rechte eingeräumt in den Art. 43 II, 53 I und II, 58, 1 sowie 65, 2. Dies ist eine Abweichung von § 63 BVerfGG, der nur Organteile von Bundestag und Bundesrat, nicht aber Organteile der Bundesregierung erwähnt. Sie wird vom BVerfG damit gerechtfertigt, dass Bundesminister andere Beteiligte seien, die durch dieses Grundgesetz und in der GOBReg mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Art. 93 I Nr. 1 GG erweitert also den Kreis der in § 63 BVerfGG vorgesehenen Antragsteller.

(3) In einem noch größeren Kontrast zu § 63 BVerfGG befindet sich die Rechtsprechung des BVerfG, dass politische Parteien im Organstreitverfahren antragsberechtigt seien, wenn sie sich gegen Eingriffe in ihren verfassungsrechtlichen Status zur Wehr setzen. Das BVerfGG subsumiert die Parteien unter das Merkmal "andere Beteiligte" in Art. 93 I Nr. 1 GG. Damit setzt es sich darüber hinweg, dass im Organstreitverfahren ansonsten nur Staatsorgane antragsberechtigt sind, die politischen Parteien aber gerade nicht Teil der organisierten Staatlichkeit sind, sondern Teil der vom Staat zu unterscheidenden Gesellschaft. Die Rechtsprechung des BVerfG ist nur vor dem Hintergrund der Lehre vom Parteienstaat zu verstehen. Sie stößt in der Literatur überwiegend auf Kritik. Die Literatur meint, es reiche aus, den Parteien die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde zu geben. Damit würden auch Probleme der Abgrenzung von Verfassungsbeschwerde und Organstreit vermieden, die sich dem BVerfG stellen. Das BVerfG muss danach – differenzieren, ob eine Partei als Verfassungsorgan betroffen ist – dann Organstreit – oder ob sie nicht in ihrem Verhältnis zu anderen Verfassungsorganen betroffen ist – dann Verfassungsbeschwerde; Beispiel für Letzteres: Streit mit einer Rundfunkanstalt über Wahlsendezeiten, der kein Organstreit sein kann, weil die Rundfunkanstalt in diesem Verfahren kein zulässiger Antragsgegner ist.

2. Antragsgegnerschaft

Was ich zur Antragsberechtigung gesagt habe, gilt entsprechend für die Antragsgegner. So kann ein Streit zwischen einer politischen Partei und einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt über Wahlsendungen nicht als Organstreit ausgetragen werden. Zwar ist die politische Partei antragsberechtigt, weil sie um ihren verfassungsrechtlichen Status streitet. Die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt gehört aber eindeutig nicht zum Kreis der nach § 63 BVerfGG zulässigen Antragsgegner. Für diesen Rechtsstreit ist eine Zuständigkeit des BVerfG nach Art. 93 I Nr. 1 GG darum nicht gegeben. Er ist vielmehr vor den Verwaltungsgerichten auszutragen.

3. Antragsbefugnis

Die Antragsbefugnis gemäß § 64 I BVerfGG ist ebenfalls eine schwierig zu verstehende, gleichzeitig aber wichtige Zulässigkeitsvoraussetzung. Die Schwierigkeiten beruhen auf Abgrenzungsfragen, die sich in zwei Richtungen stellen. Die Antragsbefugnis ist erstens von der Antragsberechtigung zu unterscheiden. Bei der Antragsberechtigung geht es um die Frage, wer überhaupt, überhaupt soll heißen losgelöst von den Gegebenheiten des Einzelfalls, einen Organstreitantrag

stellen kann. Bei der Antragsbefugnis geht es um die Frage, ob ein Antragsberechtigter im Einzelfall behauptet und behaupten kann, durch den Antragsgegner in grundgesetzlichen Rechten verletzt oder unmittelbar gefährdet zu sein. Die Antragsbefugnis betrifft im Unterschied zur Antragsberechtigung nicht den Status des Antragstellers, sondern sein Verhältnis zu dem geltend gemachten Recht. Da die Geltendmachung eines Rechts voraussetzt, dass es jemanden gibt, dem gegenüber das Recht geltend gemacht wird, kann es ein Zulässigkeitsersfordernis "Antragsbefugnis" nur in kontradiktorischen Verfahren geben.

Die Antragsbefugnis ist zweitens als Zulässigkeitskriterium von Fragen der Begründetheit zu unterscheiden. In der Begründetheitsstation ist zu klären, ob der Antragsteller tatsächlich durch den Antragsgegner in eigenen Rechten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Im Rahmen der Antragsbefugnis ist weniger zu klären; es reicht, wenn der Antragsteller die Möglichkeit einer Verletzung eigener Rechte geltend macht. Trotz dieser Abgrenzung führt das Kriterium der Antragsbefugnis dazu, dass ähnliche Fragen sowohl in der Zulässigkeits- als auch in der Begründetheitsstation zu prüfen sind. Dies ist keine Besonderheit des Organstreitverfahrens. Ähnliche Zulässigkeitsfilter gibt es auch beim Bund-Länder-Streit (§§ 69, 64 II BVerfGG) und bei der Verfassungsbeschwerde (§ 90 I BVerfGG). Ähnliche Zulässigkeitskriterien gibt es auch im Verwaltungs- oder im Finanzprozess. Dies jeweils bei Verfahren, die der Verteidigung eigener Rechte dienen. Das Erfordernis der Antragsbefugnis lässt sich am besten von seinem Zweck her ausschließen. Es soll Popularklagen ausschließen. Der Kreis möglicher Kläger oder, beim Organstreit, Antragsteller soll auf diejenigen begrenzt sein, die zumindest die Möglichkeit der Verletzung eigener Rechte geltend machen können. Wenn es schon an dieser Möglichkeit fehlt, soll das Gericht sich weiteren Aufwand ersparen dürfen und die Klage bzw. den Antrag ohne Sachprüfung als unzulässig abweisen dürfen.

Ein Beispiel für fehlende Antragsbefugnis ist das Vorgehen eines Abgeordneten gegen eine Rüge, die ihm wegen eines Redebeitrags vom Präsidenten des Bundestags erteilt worden ist. Das BVerfG stellt fest, dass die bloße Rüge keine Rechtswirkungen entfaltet und den Abgeordneten darum auch nicht in seinen Rechten verletzen kann. Mangels Rechtserheblichkeit der Rüge ist der dagegen gerichtete Organstreitantrag unzulässig (BVerfGE 60, 374).

Das Kriterium der Antragsbefugnis verhindert es auch, dass ein Antragsteller Rechte von jemand Drittem oder Rechte der Allgemeinheit geltend macht. Dies ist unzulässig. Hierzu ein Beispiel aus dem Verwaltungsprozess, in dem solche Fragen sich häufiger stellen. Eine Behörde genehmigt einen Industriebetrieb. Die Genehmigung verstößt gegen Schutznormen des Umweltrechts. Der Industriebetrieb würde die Umwelt übermäßig belasten. Hiergegen erhebt ein Umweltschutzverein Klage. Diese Klage unzulässig, weil der Umweltschutzverein nicht die Verletzung eigener Rechte geltend macht. Die Schutznormen des Umweltrechts, die in dem Beispielsfall verletzt sind, geben dem Umweltschutzverein keine eigenen Rechte. Er ist deshalb nicht klagebefugt.

Das Erfordernis der Antragsbefugnis zwingt dazu, sich schon im Rahmen der Zulässigkeit über zwei wesentliche Punkte der Begründetheitsstation Gedanken zu machen. Erstens muss die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners genau bezeichnet werden. Zweitens muss das Recht, das durch diese Maßnahme oder Unterlassung verletzt oder gefährdet sein soll, genau bezeichnet werden. Diese Vorwegnahme von Punkten der Begründetheitsstation hat in Prüfungsaufgaben, wie Sie sie zu bearbeiten haben, einen positiven Effekt; sie wirkt der Gefahr entgegen, dass deren Thema verfehlt wird.

Eine wichtige Ausnahme von dem Erfordernis, dass eine Verletzung oder Gefährdung eigener Rechte des Antragstellers geltend gemacht werden muss, ergibt sich aus dem Wortlaut von § 64 I BVerfGG. Der Verletzung oder Gefährdung eigener Rechte steht dabei die Verletzung oder Gefährdung bestimmter fremder Rechte gleich, nämlich der Rechte des Organs, dem der Antragsteller angehört. Dies setzt voraus, dass Antragsteller ein Organteil ist. Das wichtigste Beispiel hierfür ist der Organstreitantrag einer Bundestagsfraktion gegen die Bundesregierung, mit dem geltend gemacht wird, dass die Bundesregierung Rechte nicht dieser Fraktion, sondern Rechte des Bundestages insgesamt verletze oder gefährde. Ein solcher Antrag ist zulässig, selbst dann, wenn er von einer Mehrheit im Bundestag abgelehnt wird. Letzteres ergibt sich daraus, dass Bundestagsmehrheiten über verfassungsrechtliche Rechtspositionen des Bundestags ohne Verfassungsänderung nicht verfügen können. Eine solche Konstruktion nennt man Prozessstandschaft. Die Rechte einer Partei werden nicht von dieser selbst, sondern von einer anderen Partei in deren Namen geltend gemacht. Jede Fraktion kann als Prozessstandschafterin Rechte des Bundestages insgesamt gegen andere Verfassungsorgane, in der Praxis vor allem gegen die Bundesregierung geltend machen. Dies erweist sich zumeist als ein prozessuales Instrument zum Schutz parlamentarischer Minderheiten. Denn dass die Parlamentsmehrheit die von ihr gestellte Regierung vor dem BVerfG verklagt, ist schwer vorstellbar. Dem einzelnen Abgeordneten wird dieses Recht dagegen vom BVerfG nicht gewährt. Dies hat sachliche Gründe; von der Bündelung des Antragsrechts bei den Fraktionen erwartet das BVerfG auch eine Filterung; es soll verhindert werden, dass Anträge gestellt werden, hinter denen keine repräsentativen politischen Interessen stehen, sondern nur Einzelmeinungen.

"Maßnahme" im Sinne des § 64 I BVerfG kann auch ein Gesetz sein. Damit stellt sich die Frage der Abgrenzung von abstrakter Normenkontrolle und Organstreit. Diese Frage stellt sich in gleicher Weise im Verhältnis von abstrakter Normenkontrolle und Bund-Länder-Streit. Sie ist jeweils aus zwei Gründen zugunsten der abstrakten Normenkontrolle zu beantworten. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen sind geringer. Zweitens lässt eine Nichtigerklärung des Gesetzes sich nur im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle erreichen (§ 78 S. 1 BVerfGG); der Organstreit – und auch der Bund-Länder-Streit – enden mit einem Feststellungsurteil (§§ 67 S. 1, 69 BVerfGG), das an der Rechtslage nichts ändert.

4. Formerfordernisse

Die weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Organstreitverfahrens sind einfach. Zu den Formerfordernissen kann man bei Klausuren und Hausarbeiten zumeist nur schreiben, dass von ihrer Einhaltung auszugehen ist, weil im jeweiligen Sachverhalt dazu nichts Näheres steht.

Formerfordernisse ergeben sich zum einen aus § 23 I BVerfGG. Diese Vorschrift steht in dem Abschnitt "Allgemeine Verfahrensvorschriften", der mit § 17 BVerfGG beginnt. Aus dieser systematischen Stellung folgt, dass § 23 I BVerfGG in allen Verfahrensarten zu beachten ist, nicht nur beim Organstreit, sondern z.B. auch beim Bund-Länder-Streit oder bei der Verfassungsbeschwerde.

Formerfordernisse ergeben sich zum anderen aus § 64 II BVerfGG. Die Bestimmung des Grundgesetzes, gegen die durch die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners verstoßen wird, ist in dem Antrag zu bezeichnen.

5. Frist

Zu beachten ist schließlich die Fristvorschrift des § 64 III BVerfGG. Ein Organstreitantrag muss binnen sechs Monaten gestellt werden, nachdem die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung dem Antragsteller bekannt geworden ist. Ein später gestellter Antrag ist unzulässig.

6. Die Entscheidung

Liegen die Zulässigkeitsvoraussetzungen nicht vor, so wird der Organstreitantrag als unzulässig verworfen. Liegen die Zulässigkeitsvoraussetzungen dagegen vor, so beschäftigt sich das BVerfG mit der Sache selbst. Hier gibt es zwei Entscheidungsmöglichkeiten. Entweder das BVerfG kommt zu dem Ergebnis, dass der Organstreitantrag zwar zulässig, aber nicht begründet ist. Denn wird dieser Antrag als unbegründet zurückgewiesen. Oder aber das Gericht kommt zu dem Ergebnis, dass der Antrag nicht nur zulässig, sondern auch begründet ist. Was dann geschieht, folgt aus § 67 S. 1 BVerfGG. Das Gericht stellt dann fest, dass die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners gegen eine Bestimmung des Grundgesetzes verstößt. Das Gericht ist nicht in der Lage, den Antragsgegner zur Aufhebung dieser Maßnahme zu verurteilen oder die Maßnahme selbst aufzuheben. Das Organstreiturteil ist ein Feststellungsurteil, kein Leistungs- oder Gestaltungsurteil. Leistungsurteil bedeutet, dass der Antragsgegner zu einem bestimmten Verhalten verurteilt würde. Gestaltungsurteil bedeutet, dass unmittelbar durch das gerichtliche Urteil die Rechtslage gestaltet wird. Beispiele für Gestaltungsurteile sind die stattgebenden Normenkontrollurteile. Bei ihnen liegt die Rechtsgestaltung darin, dass grundsätzlich eine Rechtsnorm für nichtig erklärt und damit die Rechtslage gestaltet wird. Davon abweichend ist das Gericht beim Organstreit nur zu einer Feststellung berechtigt. Diese Feststellung ist aber gemäß § 31 I BVerfGG für alle Staatsorgane verbindlich. Der Antragsgegner ist darum verpflichtet, sein Verhalten gemäß der gerichtlichen Feststellung zu ändern.

Entscheidungen im Verfahren des Organstreits brauchen Zeit. Um zu verhindern, dass bis zu einer Entscheidung des BVerfG irreversible Fakten geschaffen werden, gibt es die Möglichkeit einer einstweiligen Anordnung, d.h. einer vorläufigen Entscheidung, die bis zur Hauptsacheentscheidung gilt und irreversible Fakten ausschließt. Rechtsgrundlage hierfür ist § 32 BVerfGG. Da diese Vorschrift sich in dem Abschnitt "Allgemeine Verfahrensvorschriften" des BVerfGG befindet, gilt sie für alle Verfahrensarten, nicht nur für den Organstreit, in gleicher Weise. Ein aktuelles Beispiel für einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung in einem Organstreitverfahren ist der Antrag der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag, der Bundesregierung den Abschluss von Verträgen über Airbus-Transport-Flugzeuge für die Bundeswehr zu verbieten; der Antrag ist damit begründet, dass durch den Abschluss solcher Verträge die Budgethoheit des Parlaments ausgehöhlt würde.

II. Der Bund-Länder-Streit

Im Organstreit stehen sich Verfassungsorgane des Bundes gegenüber. Es handelt sich um ein Verfahren im Innenbereich der juristischen Person Bund. Im Bund-Länder-Streit stehen sich dagegen der Bund und die Länder gegenüber. Die Länder sind keine Organe des Bundes, sondern selbstständige juristische Personen. Trotz dieses Unterschiedes stimmen beide Verfahrensarten in vielem überein. Es handelt sich beim Bund-Länder-Streit ebenfalls um ein kontradiktorisches Verfahren. Auch im Bund-Länder-Streit geht es um die Verteidigung verfassungsrechtlicher Rechte. Die Ähnlichkeit mit dem Organstreit kommt nicht zuletzt darin zum Ausdruck, dass § 69 in weitem Umfang auf die Zulässigkeitsvoraussetzungen für den Organstreit verweist. Diese Zulässigkeitsvoraussetzungen stelle ich nun im einzelnen dar. Als Beispiel für einen Bund-Länder-Streit möchte ich vorab die Klage eines Landes gegen eine Weisung nennen, die ihm der

Bund im Rahmen der atomrechtlichen Bundesauftragsverwaltung gemäß Art. 85 III GG erteilt hat.

1. Zuständigkeit

Die Zuständigkeit des BVerfG für Bund-Länder-Streitverfahren ergibt sich aus Art. 93 I Nr. 3 GG, § 13 Nr. 7 BVerfGG. Die weitere Vorschrift des Art. 93 I Nr. 4 GG hat fast keine Bedeutung, weil die Bedingung, dass nicht ein anderer Rechtsweg gegeben ist, zumeist nicht erfüllt sein wird.

2. Antragsberechtigung

Nach § 68 BVerfGG sind im Bund-Länder-Streit die Bundesregierung und die Landesregierung antragsberechtigt. Die jeweiligen Parlamente sind dies nicht, was sich damit erklären lässt, dass jeder Staat gegenüber anderen Staaten durch die Regierung, nicht durch das Parlament vertreten wird.

3. Antragsbefugnis

Gemäß den §§ 69, 64 I BVerfGG muss der Antragsteller geltend machen, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in eigenen verfassungsrechtlichen Rechten verletzt zu sein. Die Möglichkeit einer Prozessstandschaft kommt beim Bund-Länder-Streit nicht in Betracht.

4. Form

Formerfordernisse ergeben sich aus § 23 I und aus den §§ 69, 64 II BVerfGG.

5. Frist

Es gilt die Sechs-Monats-Frist des § 64 III BVerfGG. Die besondere Fristvorschrift des § 70 BVerfGG hat noch keine Rolle gespielt.

6. Entscheidung

Ist ein Antrag im Bund-Länder-Streit zulässig und begründet, so stellt das BVerfG gemäß den §§ 69, 67 S. 1 BVerfGG einen Rechtsverstoß fest. Das Urteil im Bund-Länder-Streit ist ebenfalls nur ein Feststellungsurteil. Dies erklärt, warum Bund und Länder dann, wenn sie der jeweils anderen Seite eine Überschreitung ihrer Gesetzgebungskompetenzen vorwerfen, das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, nicht den Bund-Länder-Streit wählen. Das Normenkontrollverfahren hat zum einen geringere Zulässigkeitsanforderungen. Insbesondere ist keine Antragsfrist zu beachten. Vor allem führt eine erfolgreiche Normenkontrolle zur Nichtigerklärung der angegriffenen Norm; so § 78 S. 1 BVerfGG. Im Bund-Länder-Verfahren könnte dagegen günstigstenfalls die Feststellung erreicht werden, dass ein Kompetenzverstoß vorliegt. Mit dieser Feststellung ist die kompetenzwidrige Norm aber noch nicht aus der Welt. Dazu bedarf es eines weiteren Rechtsaktes. Die vor dem BVerfG unterlegene Partei muss die Norm von sich aus aufheben. Diesen Umweg erspart man sich bei der abstrakten Normenkontrolle. Aus diesem Grund hat bei Streitigkeiten, in denen es um die Kompetenzwidrigkeit von Rechtsnormen geht, die Normenkontrolle Vorrang vor dem Bund-Länder-Streitverfahren. Im Ergebnis bleiben für das Bund-Länder-Streitverfahren dann nicht mehr allzu viele Anwendungsfälle. Einige Lehrbuchautoren

sprechen sogar von einem "Bedeutungsverlust" des Bund-Länder-Streits und erklärt dies damit, dass der Föderalismus in der Bundesrepublik stabil und keinen wesentlichen Belastungen ausgesetzt sei. Die tatsächliche Bedeutung des Bund-Länder-Streits im heutigen Verfassungsleben lässt nicht erahnen, dass er, historisch betrachtet, die Hauptwurzel der Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland ist.

III. Verfassungsbeschwerde

Bei der letzten Verfahrensart, die ich Ihnen vorstelle, kann dagegen von einem Bedeutungsverlust in keiner Weise die Rede sein. Dies ist die Verfassungsbeschwerde gemäß Art. 93 I Nr. 4a GG und den §§ 13 Nr. 8a und 90 ff. BVerfGG. 200 waren unter den 4883 Verfahren, über die das BVerfG entschieden hat, 4765 Verfassungsbeschwerden. Im Vergleich damit fallen der Organstreit, der Bund-Länder-Streit mit je einem Verfahren, die konkrete Normenkontrolle mit 29 Verfahren und die überhaupt nicht vertretene abstrakte Normenkontrolle deutlich ab. Zwar werden diese Zahlen etwas dadurch relativiert, dass Organstreit, Bund-Länder-Streit und abstrakte Normenkontrolle zumeist politisch bedeutende Verfahren sind, während sich unter den 4765 Verfassungsbeschwerden nicht wenige befinden, die offensichtlich unbegründet, ja querulatorisch sind. Weiterhin sind von diesen Verfassungsbeschwerden nur 2 bis 3 % begründet, doch sind dies immer noch ca. 100 Verfahren. Deshalb ist die Verfassungsbeschwerde die wichtigste Verfahrensart.

Die Verfassungsbeschwerde dient der Verteidigung der Grundrechte und der in Art. 93 I Nr. 4a GG genannten weiteren Rechte. Diese weiteren Rechte nennt man grundrechtsgleich, weil sie im Hinblick auf ihre Durchsetzbarkeit mit der Verfassungsbeschwerde den Grundrechten entsprechen. Die Verfassungsbeschwerde ist ein Rechtsbehelf des Bürgers und der juristischen Personen des Privatrechts. Dies unterscheidet die Verfassungsbeschwerde von den Verfahrensarten vor dem BVerfG, die ich bislang vorgestellt habe; in allen diesen Verfahrensarten war Antragsteller ein Staatsorgan oder eine juristische Person des öffentlichen Rechts. Dies unterscheidet die Verfassungsbeschwerde weiter von der sogenannten kommunalen Verfassungsbeschwerde. Dieses in Art. 93 I Nr. 4b GG geregelte Institut gibt Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht, sich gegen Eingriffe in ihre Selbstverwaltungsbefugnis gemäß Art. 28 II GG durch den Gesetzgeber zu wehren. Die Verfassungsbeschwerde ist kein regulärer Rechtsbehelf; sie bildet keinen Rechtsweg im Sinne von Art. 19 IV GG; es handelt sich um ein außerordentliches Mittel, das erst nach Ausschöpfung der regulären Rechtsbehelfe in Betracht kommt (Art. 94 II 2 GG).

Die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde setzt folgendes voraus: (1) die Zuständigkeit des BVerfG, (2) die Beschwerdeberechtigung, (3) einen zulässigen Beschwerdegegenstand, (4) die Beschwerdebefugnis, (5) die Rechtswegerschöpfung, (6) die Einhaltung von Formvorschriften, (7) die Einhaltung von Fristvorschriften. Die Parallelen zwischen diesem Prüfungsschema und demjenigen beim Organstreit oder beim Bund-Länder-Streit sind unübersehbar.

1. Die Zuständigkeit des BVerfG

Die Zuständigkeit des BVerfG zur Entscheidung über Verfassungsbeschwerden ergibt sich aus Art. 93 I Nr. 4a GG. Sie ist abzugrenzen von der Zuständigkeit der Landesverfassungsgerichte, etwa des Berliner Verfassungsgerichtshofs, der in seiner spektakulärsten Entscheidung auf eine Verfassungsbeschwerde Erich Honeckers diesen aus der Haft entlassen und auf freien Fuß gesetzt hat. Die Abgrenzung richtet sich nach dem Kontrollmaßstab und nach der kontrollierten hoheitlichen Maßnahme. Das BVerfG mißt alle staatlichen Maßnahmen, solche des Bundes und solche der Länder, am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes. Das Berliner Verfassungs-

gericht kann nur Maßnahmen der Berliner Staatsgewalt auf ihre Vereinbarkeit mit Grundrechten der VvB überprüfen.

2. Beschwerdeberechtigung

Gemäß § 90 I BVerfGG ist "jedermann" zur Verfassungsbeschwerde berechtigt. Dieses Merkmal wird gemäß dem Sinn und Zweck der Verfassungsbeschwerde ausgelegt. Jedermann ist jeder, der Träger von Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten sein kann. Dies sind alle natürlichen Personen. Weiter sind es diejenigen juristischen Personen des Privatrechts, die gemäß Art. 19 III GG grundrechtsfähig sind. Zusammenfassend kann man sagen, dass die Verfassungsbeschwerdeberechtigung jedem Mitglied der "Gesellschaft" im Sinne der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft zukommt. Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind grundsätzlich nicht verfassungsbeschwerdeberechtigt. Ausnahmen gelten für solche juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die dem Schutzbereich von Grundrechten spezifisch zugeordnet sind; dies gilt für die Hochschulen, die Rundfunkanstalten und die Kirchen.

3. Zulässiger Beschwerdegegenstand

Die Verfassungsbeschwerde kann sich gemäß § 90 I BVerfGG gegen jede Maßnahme der öffentlichen Gewalt richten. Dies umfaßt alle Maßnahmen des Gesetzgebers, der Exekutive und der Judikative. Nicht umfaßt sich Maßnahmen der Europäischen Union. § 90 I BVerfGG ist darum einschränkend dahin zu interpretieren, dass Verfassungsbeschwerde nur gegen Maßnahmen der deutschen öffentlichen Gewalt erhoben werden kann.

4. Beschwerdebefugnis

Die Verfassungsbeschwerde ist weiter nur zulässig, wenn der Beschwerdeführer beschwerdebefugt ist. Das setzt gemäß § 90 I BVerfGG voraus, dass der Beschwerdeführer behauptet, dass er durch die beanstandete Maßnahme der öffentlichen Gewalt in einem Grundrecht oder grundrechtsgleichen Recht verletzt ist. Dies wird bei Exekutivmaßnahmen oder gerichtlichen Entscheidungen, die an den Beschwerdeführer adressiert sind, in der Regel möglich erscheinen, so dass hier die Beschwerdebefugnis unproblematisch ist (Adressatentheorie). Das BVerfG sieht, das verallgemeinernd, die Beschwerdebefugnis nur als gegeben an, wenn eine Rechtsverletzung möglich ist und wenn der Beschwerdeführer selbst, gegenwärtig und unmittelbar verletzt ist. Die Kriterien "selbst" und "gegenwärtig" verstehen sich von selbst. "Unmittelbar" bedeutet, dass es keines weiteren Hoheitsaktes bedarf, um die Grundrechtsverletzung zu bewirken. So ist eine Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz, das zu behördlichen Grundrechtseingriffen ermächtigt, unzulässig. Es fehlt an der Unmittelbarkeit der Beschwer. In diesem Fall muss der Beschwerdeführer den behördlichen Grundrechtseingriff gegen das Gesetz abwarten. Sodann muss er dagegen vor den Verwaltungsgerichten prozessieren. Erst dann ist der Rechtsweg zum BVerfG eröffnet. Das Unmittelbarkeitserfordernis dient damit dem Zweck der Entlastung des BVerfG. Unmittelbar wirkt dagegen ein Strafgesetz. Dieses begründet von sich aus Verhaltenspflichten. Hier muss der Betroffene nicht erst eine strafgerichtliche Verurteilung abwarten, um dann nach Ausschöpfung des Rechtswegs das BVerfG anrufen zu können.

5. Rechtswegerschöpfung

Ist gegen die behauptete Grundrechtsverletzung der Rechtsweg eröffnet, so kann die Verfassungsbeschwerde erst nach Erschöpfung des Rechtswegs erhoben werden (§ 90 II 1 BVerfGG). Ausnahmen gelten, wenn die Sache von allgemeiner Bedeutung ist oder wenn dem Beschwerde-

führer durch die Verweisung auf den Rechtsweg ein schwerer und unabweisbarer Nachteil entstünde. Gegen Exekutivmaßnahmen ist regelmäßig der Rechtsweg vor einem anderen Gericht als dem BVerfG eröffnet. Eine Verfassungsbeschwerde gegen Maßnahmen der Exekutive kommt darum erst nach Ausschöpfung dieses fachgerichtlichen Rechtsschutzes in Betracht.

Das Erfordernis der Rechtswegerschöpfung dient in einer doppelten Hinsicht der Entlastung des BVerfG. Einmal kontrollieren auch die Fachgerichte staatliche Maßnahmen am Maßstab der Grundrechte, so dass mancher Fall sich auf dem Weg durch die Instanzen schon im Interesse eines möglichen Beschwerdeführers erledigen dürfte, bevor er das BVerfG erreicht. Wenn dies nicht der Fall sein sollte, führt die fachgerichtliche Auseinandersetzung immerhin zu einer Strukturierung des Rechtsstreits. Das BVerfG bekommt eine Gerichtsakte, in der insbesondere der Sachverhalt des Falles schon abschließend aufbereitet sein dürfte. Dies erleichtert die Arbeit.

Gegen förmliche Gesetze ist kein Rechtsweg eröffnet. Hier steht das Kriterium der Rechtswegerschöpfung einer Verfassungsbeschwerde darum nicht entgegen. Um so größere Bedeutung erlangt hier das Unmittelbarkeitserfordernis. Es ist kritisch zu fragen, ob das Gesetz einen Grundrechtsverstoß unmittelbar bewirkt.

Das Erfordernis der Rechtswegerschöpfung führt dazu, dass Verfassungsbeschwerde praktisch nur in zwei Formen vorkommen, als Urteilsverfassungsbeschwerde und als nur ausnahmsweise zulässige Gesetzesverfassungsbeschwerde.

6. Form

Hinsichtlich der Form einer Verfassungsbeschwerde sind die §§ 23 I und 92 BVerfGG zu beachten.

7. Frist

Die Beschwerdefrist wird in § 93 BVerfGG je nach Beschwerdegegenstand unterschiedlich geregelt. Richtet sich die Verfassungsbeschwerde gegen eine gerichtliche Entscheidung, so beträgt sie gemäß § 93 I 1 BVerfGG einen Monat und beginnt sie mit der Zustellung der Entscheidung. Richtet die Verfassungsbeschwerde sich unmittelbar gegen ein Gesetz, so beträgt sie ein Jahr; § 93 III BVerfGG.

8. Die Entscheidung des Gerichts

Der Inhalt der Entscheidung, die auf eine zulässige und begründete Verfassungsbeschwerde ergeht, richtet sich ebenfalls nach dem Beschwerdegegenstand. In jedem Fall wird ein Verfassungsverstoß festgestellt (§ 95 I BVerfGG). Gerichtsentscheidungen werden aufgehoben; ggfs. wird die Sache an ein Gericht zurückverwiesen (§ 95 II BVerfGG). Verfassungswidrige Gesetze werden für nichtig erklärt (§ 95 III BVerfGG).

9. Das Annahmeverfahren

Um der Flut der Verfassungsbeschwerden Herr zu werden, wird nicht über jede Verfassungsbeschwerde im Plenum eines der beiden Senate entschieden. Vielmehr sehen die §§ 93a - 93d BVerfGG ein Annahmeverfahren vor. Dieses Verfahren wird vor einer Kammer durchgeführt, die aus drei Richtern besteht. Es hat Siebfunktion. Offensichtlich unzulässige oder unbegründete

Verfassungsbeschwerden werden bereits durch die Kammer abgewiesen. Das Plenum des BVerfG bekommt sie nie zu Gesicht. Nach § 93d BVerfGG sind ablehnende Entscheidungen der Kammer unanfechtbar. Sie ergehen ohne mündliche Verhandlung und brauchen nicht begründet zu werden. Kammerentscheidungen ergehen durch einstimmigen Beschluß. Das Annahmeverfahren ist keine Frage der Zulässigkeit oder der Begründetheit einer Verfassungsbeschwerde. Vielmehr bemisst sich der Ausgang dieses Verfahrens ebenso wie eine Plenarentscheidung nach Zulässigkeit und Begründetheit. In Prüfungsarbeiten braucht auf das Annahmeverfahren darum nicht eingegangen zu werden, es sei denn, dass ausdrücklich danach gefragt wird.