

RAINER GROTE

Der Verfassungsorganstreit

Jus Publicum

192

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM
Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 192



Rainer Grote

Der Verfassungsorganstreit

Entwicklung, Grundlagen,
Erscheinungsformen

Mohr Siebeck

Rainer Grote, geboren 1961; Studium der Rechtswissenschaften in Bielefeld, Genf, Göttingen und Edinburgh; Promotion zum Dr. iur. und Habilitation an der Universität Göttingen; seit 1994 Wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg.

e-ISBN PDF 978-3-16-151273-5
ISBN 978-3-16-148359-2
ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2010 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen aus der Garamond Antiqua gesetzt und auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Vorwort

Der Verfassungsorganstreit gehört nach einer häufig gebrauchten Formulierung zum Kernbestand der deutschen Staatsgerichtsbarkeit, was durch seine prominente Stellung an der Spitze der verfassungsgerichtlichen Verfahrensarten in Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG unterstrichen wird. Dennoch führt er in der wissenschaftlichen Literatur außerhalb des einschlägigen verfassungsprozessualen Schrifttums und den zu den runden Geburtstagen des Bundesverfassungsgerichts erscheinenden Festschriften ein eher kümmerliches Dasein. Dies ist umso verwunderlicher, als sich an Ausgestaltung und Funktion des Organstreitverfahrens wie an kaum einer anderen verfassungsgerichtlichen Zuständigkeitsart der institutionell-dogmatische Wandel in Staatsrecht und Staatsgerichtsbarkeit seit den Zeiten der konstitutionellen Monarchie ablesen lässt und die in diesem Verfahren ergangene Rechtsprechung einen ganz wesentlichen Beitrag zur Klärung der verfassungsrechtlichen Funktionsvoraussetzungen des vom Grundgesetz konstituierten gewaltengegliederten parlamentarischen Regierungssystems und damit zur Stabilisierung des demokratischen Prozesses geleistet hat. Es ist daher nach mittlerweile sechs Jahrzehnten verfassungsgerichtlicher Praxis an der Zeit, die Grundlagen des Verfassungsorganstreits unter Einbeziehung des reichhaltigen Rechtsprechungsmaterials neu zu vermessen und seinen Standort im System des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes zu überdenken und zu präzisieren.

Die vorliegende Arbeit basiert auf der von der Juristischen Fakultät der Universität Göttingen im Sommersemester 2002 angenommenen Habilitationsschrift. Sie wurde für die Zwecke der Publikation umfassend überarbeitet und befindet sich auf dem Stand vom 1. Juli 2009. Meinem langjährigen Lehrer Professor Dr. Christian Starck, der diese Arbeit als Erstgutachter betreut hat, danke ich sehr herzlich für langjährige Förderung und Ermutigung. Wichtige Anregungen verdanke ich auch den Zweitgutachten von Professor Dr. Hans Hugo Klein und Professor Dr. Werner Heun. Vielfältiger Dank gebührt schließlich Professor Dr. Dr. h.c. Rüdiger Wolfrum, mit dem ich viele Jahre an dem von ihm geleiteten Heidelberger Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht zusammenarbeiten durfte, für die großzügige Aufnahme in seine Schülerschar und die Gewährung der für die Fertigstellung einer solchen Arbeit unerlässlichen Freiräume.

Inhaltsübersicht

Einleitung	1
1. Kapitel: Historische Wurzeln des Verfassungsorganstreits . . .	7
I. Das Erbe des staatsrechtlichen Positivismus	7
II. Organstreitigkeiten in der Staatspraxis.	70
2. Kapitel: Prozessuale Grundlagen des verfassungsrechtlichen Organstreits	89
I. Entstehungsgeschichte des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG.	89
II. Prinzipale Grundgesetzauslegung oder echte Streitentscheidung? .	92
III. Konturierung des Organstreits durch Abgrenzung der Beteiligungsfähigkeit	96
IV. Konturierung des Organstreits durch den Streitgegenstand	122
V. Verhältnis des Organstreits zu anderen verfassungsgerichtlichen Verfahrensarten	142
VI. Organstreitverfahren im Landesverfassungsrecht.	145
VII. Praktische Bedeutung des Organstreitverfahrens.	151
3. Kapitel: Materiellrechtliche Grundlagen des Verfassungsorganstreits	157
I. Schutz eines Kernbereichs politischer Kommunikation im intra- parlamentarischen Organstreit	157
II. Abgrenzung der Kompetenzsphären von Regierung und Parlament im Interorganstreit	221
III. Sicherung der Chancengleichheit im Parteienwettbewerb durch Organstreitverfahren	260
IV. Schutz direkt-demokratischer Mitwirkungsrechte durch Organstreitverfahren	291

4. Kapitel: Organstreitigkeiten in vergleichender Perspektive . . .	311
I. Verfassungsordnungen mit spezieller verfassungsgerichtlicher Zuständigkeit für Organstreitverfahren	312
II. Verfassungsordnungen ohne besondere gerichtliche Zuständigkeiten für die Entscheidung von verfassungsrechtlichen Organstreitigkeiten.	329
III. Organstreitverfahren im Recht der Europäischen Union	348
5. Kapitel: Strukturfragen des Verfassungsorganstreits	359
I. Materielle Funktionen der Organrechte im demokratisch- gewaltenteiligen Verfassungsstaat.	359
II. Der Ort organschaftlicher Autonomie im verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz	394
Schlussbetrachtung.	443

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht	VII
Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XVII
Einleitung	1
1. Kapitel: Historische Wurzeln des Verfassungsorganstreits . .	7
<i>I. Das Erbe des staatsrechtlichen Positivismus</i>	<i>7</i>
1. Organlehren des Vormärz	8
2. Entwicklung eines spezifisch staatsrechtlichen Organbegriffs bei Carl Friedrich von Gerber	14
3. Organbegriff und Impermeabilitätstheorie in der Laband'schen Staatsrechtslehre	18
4. Ansätze zu einer Teilrechtsfähigkeit der Staatsorgane in der Staatsrechtslehre des Kaiserreichs	24
a) Kritik an der Gerber-Laband'schen Organlehre	24
b) Begründung einer publizistischen Teilrechtsfähigkeit der Staatsorgane durch die Genossenschaftslehre.	26
c) Georg Jellinek: Versuch einer Synthese	34
5. Neuorientierung der Organrechtsdiskussion im Zeichen des Niedergangs der positivistischen Staatspersönlichkeitslehren . .	40
a) Die konsequente Verrechtlichung des Organbegriffs bei Hans Kelsen.	44
aa) Erste Phase: Kritik der traditionellen Lehren und Bestimmung des Organbegriffs vom Rechtssatz her	45
bb) Zweite Phase: vom Rechtsinhalts- zum Rechtswesens- begriff des Organs	49
cc) Die ideologiekritische Funktion des Kelsen'schen Organbegriffs	52

b) Gegenentwürfe zur normativen Betrachtungsweise: Der Staat als geistiger Sinnzusammenhang und als Organisation (Smend, Heller)	54
6. Weiterentwicklung der Organlehren in der Weimarer Zeit	59
a) Normative Organlehren (H.J. Wolff)	59
b) Konstruktion binnenorganisatorischer Rechtsbeziehungen auf der Grundlage der Relativität der Rechtsfähigkeit (Thoma, Friesenhahn)	64
7. Die nachwirkende Bedeutung der Auseinandersetzungen um Organbegriff und Organrechte	68
<i>II. Organstreitigkeiten in der Staatspraxis</i>	70
1. Gerichtsförmiger Rechtsschutz ständischer Mitwirkungsrechte im »Alten Reich«	71
2. Entwicklung des Instituts der Verfassungsstreitigkeit im Zeitalter des Konstitutionalismus	73
3. Verfassungsfragen als Machtfragen: die Marginalisierung der Verfassungsstreitigkeiten im Kaiserreich	78
4. Die Wiederbelebung des Instituts der Verfassungsstreitigkeit unter der Geltung der Weimarer Reichsverfassung	81
a) Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs zu Art. 19 Abs. 1 WRV	81
b) Der Verfassungsstreit im Spiegel der Wissenschaft	86
 2. Kapitel: Prozessuale Grundlagen des verfassungsrechtlichen Organstreits	89
<i>I. Entstehungsgeschichte des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG</i>	89
<i>II. Prinzipale Grundgesetzauslegung oder echte Streitentscheidung?</i>	92
<i>III. Konturierung des Organstreits durch Abgrenzung der Beteiligungs- fähigkeit</i>	96
1. Bedeutung der subjektiven Komponente für die Bestimmung des Anwendungsbereichs des Organstreitverfahrens	96
2. Verfassungsprozessualer Organbegriff	98
3. Oberste Bundesorgane	100
4. Organteile	106
5. Weitere Beteiligte	117

<i>IV. Konturierung des Organstreits durch den Streitgegenstand</i>	122
1. Organstreitfähige Rechtspositionen	122
a) Erfordernis der grundgesetzlichen Verankerung	122
b) Klassifizierung der klagefähigen Rechtspositionen unter materiellen Aspekten.	125
c) Ausschluss der Grundrechte aus dem Kreis der klagefähigen Rechtspositionen	130
d) Subjektiver Charakter der organschaftlichen Rechtspositionen	131
e) Prozessuale Geltendmachung.	135
2. Angriffsgegenstand	138
<i>V. Verhältnis des Organstreits zu anderen verfassungsgerichtlichen Verfahrensorten.</i>	142
1. Abstrakte Normenkontrolle	142
2. Verfassungsbeschwerde	143
<i>VI. Organstreitverfahren im Landesverfassungsrecht.</i>	145
<i>VII. Praktische Bedeutung des Organstreitverfahrens</i>	151
3. Kapitel: Materiellrechtliche Grundlagen des Verfassungsorganstreits	157
<i>I. Schutz eines Kernbereichs politischer Kommunikation im intraparlamentarischen Organstreit</i>	<i>157</i>
1. Schutz der deliberativen Autonomie des Abgeordneten als Grundlage der parlamentarischen Willensbildung.	158
a) Bedeutung des repräsentativen Status des Abgeordneten . . .	158
b) Der Status formaler Gleichheit als Grundlage einer wirksamen Mandatsausübung.	164
c) Schutz der akzessorischen Statusrechte des Abgeordneten . .	169
d) Verwirklichung der deliberativen Autonomie des Abgeordneten im Rahmen parlamentarischer Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren	174
aa) Bedeutung der Mitwirkungsrechte des Abgeordneten für die Verwirklichung des Demokratieprinzips	174
bb) Inhalt und Struktur der Mitwirkungsrechte	176
cc) Adressaten der Mitwirkungsrechte.	182
dd) Schranken der Abgeordnetenrechte	185

ee) Abgrenzung zwischen Abgeordnetenrechten und Rechten des Bundestages	194
2. Schutz der Fraktionsrechte im parlamentarischen Willens- bildungsprozess	197
a) Funktion und Rechtsstellung der Fraktionen	197
b) Status parlamentarischer Gleichheit	200
c) Akzessorische Statusrechte	203
d) Mitwirkungsrechte der Fraktionen	206
aa) Inhalt der Mitwirkungsrechte	206
bb) Adressaten	208
cc) Beschränkung und Entzug der Mitwirkungsrechte	208
e) Geltendmachung der Fraktionsrechte durch fraktionsangehörige Abgeordnete?	210
f) Umfang der Prozessstandschaft der Fraktionen für das Parlament	212
3. Rechtsstellung und Befugnisse parlamentarischer Gruppen	214
a) Verfassungsrechtlicher Status der Gruppe	214
b) Parlamentarische Mitwirkungsrechte	215
c) Rechte der Gruppe im Organstreit	217
4. Abstimmungs- und Antragsminderheiten als weitere Akteure des parlamentarischen Geschehens	218
a) Organschaftlicher Charakter von Abstimmungs- und Antragsminderheiten.	218
b) Das parlamentarische Enqueterecht als Minderheitenrecht	219
 <i>II. Abgrenzung der Kompetenzsphären von Regierung und Parlament im Interorganstreit</i>	 221
1. Grundsätze der Kompetenzverteilung zwischen Regierung und Parlament	223
2. Problematische Einzelbereiche	227
a) Kompetenzverteilung im Bereich des Haushaltsrechts	227
aa) Umfang der haushaltsrechtlichen Befugnisse des Parlaments	227
bb) Eingriffe in die haushaltsrechtlichen Befugnisse des Parlaments	228
b) Verteilung der Normsetzungsbefugnisse	232
aa) Kompetenzverteilender Charakter des Gesetzes- vorbehalts	232
bb) Eingriffe in die Gesetzgebungskompetenzen des Parlaments	235

c) Abgrenzung und Zuordnung von Regierungs- und Parlamentskompetenzen im Bereich der auswärtigen Gewalt	238
aa) Umfang der parlamentarischen Mitwirkungsbefugnisse nach Art. 59 Abs. 2 GG	238
bb) Eingriffe in die außenpolitischen Beteiligungsrechte des Parlaments	243
d) Kompetenzverteilung bei der Entscheidung über den Streit- kräfteeinsatz im Ausland	247
aa) Umfang des wehrverfassungsrechtlichen Parlaments- vorbehalts	247
bb) Eingriffe in die parlamentarischen Beteiligungsrechte beim Streitkräfteeinsatz	250
e) Kontrolle des Regierungshandelns	251
aa) Umfang der parlamentarischen Kontrollbefugnisse	251
bb) Eingriffe und ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung	256
<i>III. Sicherung der Chancengleichheit im Parteienwettbewerb durch Organstreitverfahren</i>	<i>260</i>
1. Begründung des Verfassungsorgancharakters der politischen Parteien	260
2. Inhalt und Umfang der Integrationsfunktion politischer Parteien	263
3. Chancengleichheit als konstitutives Prinzip des Parteienwett- bewerbs	269
a) Normative Ableitung.	269
b) Strikt formaler Charakter der Chancengleichheit.	273
4. Eingriffe in die Chancengleichheit der Parteien	277
a) Sperrklauseln und Unterschriftenquoten	277
b) Abstufungen bei der Gewährung öffentlicher Leistungen an politische Parteien	280
c) Öffentlichkeitsarbeit der Regierung	282
5. Prozessuale Folgeprobleme des Verfassungsorganstatus politischer Parteien	286
<i>IV. Schutz direkt-demokratischer Mitwirkungsrechte durch Organstreitverfahren.</i>	<i>291</i>
1. Organschaftliche Stellung der Akteure des Volksgesetzgebungs- verfahrens.	291
a) Organschaftliche Funktion des Bürgers?	292
b) Organschaftliche Funktion des Volkes?	296
c) Organschaftliche Stellung des Volksbegehrens	301

2. Eingriffe in Volksgesetzgebungsrechte	302
3. Subsidiärer Charakter des Plebiszitärorganstreits	308
4. Kapitel: Organstreitigkeiten in vergleichender Perspektive. .	311
<i>I. Verfassungsordnungen mit spezieller verfassungsgerichtlicher Zuständigkeit für Organstreitverfahren</i>	<i>312</i>
1. Typen verfassungsrechtlicher Organstreitigkeiten	312
2. Parteifähigkeit	315
3. Streitgegenstand	321
4. Vorverfahren	326
5. Verhältnis zu anderen verfassungsgerichtlichen Verfahrensarten	327
<i>II. Verfassungsordnungen ohne besondere gerichtliche Zuständigkeiten für die Entscheidung von verfassungsrechtlichen Organstreitigkeiten.</i>	<i>329</i>
1. Frankreich	329
a) Kompetenzen des Verfassungsrates zur Abgrenzung der Kompetenzen von Exekutive und Legislative	330
b) Verfassungspraxis.	332
2. Vereinigte Staaten	336
a) Rechtsprechung des Court of Appeals zu Organklagen von Kongressmitgliedern	338
b) Die Entscheidung des Supreme Court in <i>Raines v. Byrd</i>	341
c) Verbleibender Anwendungsbereich des Organstreits nach <i>Raines</i>	343
<i>III. Organstreitverfahren im Recht der Europäischen Union.</i>	<i>348</i>
1. Die Nichtigkeitsklage als Instrument zur Austragung von Organstreitigkeiten im Unionsrecht	349
2. Anwendungsbereich des Organstreits im geltenden Unionsrecht in subjektiver und objektiver Hinsicht.	351
3. Erstreckung des unionsrechtlichen Organstreits auf intraparlamentarische Streitigkeiten?	353

5. Kapitel: Strukturfragen des Verfassungsorganstreits.	359
<i>I. Materielle Funktionen der Organrechte im demokratisch-gewaltenteiligen Verfassungsstaat.</i>	359
1. Einfluss des Demokratieprinzips auf die Subjektivierung organisationsrechtlicher Beziehungen.	360
a) Volkssouveränität und »Pluralisierung der Staatsperson«	360
b) Demokratieprinzip als Element der Koppelung von Staat und Gesellschaft	362
c) Subjektivierung und Prozeduralisierung des Demokratieprinzips durch Organrechte.	366
d) Besonderer Standort demokratischer Mitwirkungsrechte zwischen Grundrechten und (reinen) Organfunktionen.	372
2. Gewaltenteilungsprinzip und »checks and balances« als regulative Prinzipien interorganschaftlicher Entscheidungsprozesse.	377
a) Bedeutungsschichten des Gewaltenteilungsprinzips	377
b) Relevanz des Gewaltenteilungsprinzips für die Kompetenzverteilung auf der Staatsleitungsebene	383
c) Gewaltenteilung und Dynamisierung der staatlichen Kompetenzordnung	390
<i>II. Der Ort organschaftlicher Autonomie im verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz.</i>	394
1. Subjektivrechtlicher Charakter des Organstreits.	394
a) Objektivrechtliche Funktion und subjektivrechtliche Struktur des Organstreits	394
b) Die Dichotomie von Kompetenz und subjektivem Recht im Spiegel der Literatur	397
c) Aussagekraft der Unterscheidung für die Einordnung des Organstreits.	403
2. Konsequenz des subjektivrechtlichen Charakters des Organstreits: Verklammerung des Prozessverhältnisses mit dem zugrundeliegenden materiellrechtlichen Rechtsverhältnis.	412
3. Typologie der Organrechtsverhältnisse	412
a) Mitgliedschaftliche Rechtsverhältnisse.	412
aa) Inhalt der Mitgliedschaftsrechte	413
bb) Adressaten	413
cc) Eingriffe.	414
dd) Rechtfertigung	417
b) Interorganrechtsverhältnisse	418

aa) Inhalt der Organrechte	418
bb) Adressaten	420
cc) Eingriffe.	420
dd) Rechtfertigung	423
4. Beteiligungsfähigkeit	424
a) Abstrakte und konkrete Parteifähigkeit	424
b) Rechtsgrundlagen der Parteifähigkeit	425
c) Parteifähigkeit ohne aktuelle Organstellung	426
5. Aktive und passive Prozessführungsbefugnis	429
a) Besonderheiten der organschaftlichen Klagebefugnis	429
aa) Abgrenzung der im Organstreit durchsetzbaren Rechtspositionen.	429
bb) Prozessstandschaftliche Wahrnehmung von Organrechten.	431
b) Passive Prozessführungsbefugnis.	434
6. Klageart.	435
7. Rechtsschutzbedürfnis	436
8. Vorläufiger Rechtsschutz	438
Schlussbetrachtung	443
Literaturverzeichnis	449
Stichwortverzeichnis	465

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
AbgG	Abgeordnetengesetz
a. E.	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AK-GG I, II	Denninger, Erhard/Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schneider, Hans-Peter/Stein, Ekkehart (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (Reihe Alternativkommentare), 3 Bände, 3. Aufl., Loseblatt Stand 2. Lfg. August 2002
Alt.	Alternative
Anh	Anhang
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
bay	bayerisch
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BayVGHE	Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs mit Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs und des Bayerischen Dienstgerichtshofs für Richter
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BBankG	Bundesbankgesetz
bbg	brandenburgisch
Bd.	Band
Berl, berl	Berlin, berlinisch
betr.	betreffend
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BK	Dolzer, Rudolf/Waldhoff, Christian/Graßhof, Karin (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt Stand 141. Lfg. August 2009
BR	Bundesrat
BReg	Bundesregierung
brem	bremisch
BT	Bundestag
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfG und GG I, II	Starck, Christian (Hrsg.), Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, Bde. 1, 2, 1976

BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW, bw bzw.	Baden-Württemberg, baden-württembergisch beziehungsweise
CC	Conseil constitutionnel
C.St.	Consiglio di Stato
D	District Court (Federal)
D.C.	District of Columbia
ders.	derselbe
dies.	dieselbe, dieselben
DJZ	Deutsche Juristen-Zeitung
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Dreier, GG I, II, III	Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. I, 2. Aufl. 2004; Bd. II, 2. Aufl. 2007; Bd. III, 2. Aufl. 2008.
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ebda.	ebenda
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
Einl.	Einleitung
Erl.	Erläuterung
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes und des Verwaltungsgerichtshofes Baden-Württemberg
EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht erster Instanz
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
f., ff.	folgende
F. (2d, 3d)	Federal Reporter (second series, third series)
Fn.	Fußnote
FraktG	Fraktionsgesetz
FraktRStG	Fraktionsrechtsstellungsgesetz
FS	Festschrift für, Festgabe für
FS BVerfGG I, II	Badura, Peter/Dreier, Horst (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bde. 1, 2, 2001
F.Supp	Federal Supplement
GeschO	Geschäftsordnung
GeschOBR	Geschäftsordnung des Bundesrates

GeschOBReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung I, II
GeschO BT	Geschäftsordnung des Bundestages
GG	Grundgesetz
GGeschO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
ggfs.	gegebenenfalls
GS	Gedächtnisschrift
GBL	Gesetzblatt
hess	hessisch
h.L.	herrschende Lehre
h.M.	herrschende Meinung
hmb	hamburgisch
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HStR	Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Bd. I, 2003; Bd. II, 2004; Bd. III, 2005; Bd. IV, 2006; Bd. V, 2007; Bd. VI, 2008; Bd. VII, 2009.
HVerfR	Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1994
i.S.	im Sinne
ital	italienisch
i.V.	in Verbindung
JA	Juristische Arbeitsblätter
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Komm.	Kommentar
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LV	Landesverfassung
LVerfG	Landesverfassungsgericht
LVerfGE	Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen
m. w. Hinw.	mit weiteren Hinweisen
m. w. Nachw.	mit weiteren Nachweisen
MAK BVerfGG	Umbach, Dieter/Clemens, Thomas/Dollinger, Franz-Wilhelm, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Mitarbeiterkommentar und Handbuch, 2. Aufl. 2005

v. Mangoldt/Klein/ Starck, GG I, II	von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian, Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl., Bd. I, 2005; Bd. II, 2005; Bd. 3, 2005.
Maunz u. a., BVerfGG	Maunz, Theodor/Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz/Ul-samer, Gerhard/Bethge, Herbert/Winter, Klaus, Bundesverfas-sungsgerichtsgesetz. Kommentar, Loseblatt Stand 30. Lfg. Mai 2009
Maunz/Dürig, GG	Maunz, Theodor/Dürig, Günter, Kommentar zum Grundgesetz (Loseblatt), herausgegeben von Herzog, Roman/Scholz, Ru-pert/Herdegen, Matthias/Klein, Hans H. in Verbindung mit Ba-dura, Peter u. a., Stand 55. Lfg. Okt. 2009
MBL.	Ministerialblatt
m.N.	mit Nachweisen
v. Münch/Kunig, GG I, II, III	von Münch, Ingo/Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetzkommen-tar, Bd. 1, 5. Aufl. 2000; Bd. 2, 5. Aufl. 2001; Bd. 3, 5. Aufl. 2003
MV	Mecklenburg-Vorpommern
nds	niedersächsisch
NdsStGHE	Entscheidungen des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Rechtsprechungsreport
nw, NW	nordrhein-westfälisch, Nordrhein-Westfalen
österr	österreichisch
Ordin.	Ordinanza (della Corte Costituzionale italiana)
ParteiG	Gesetz über die politischen Parteien
Rdnr.	Randnummer(n)
Ritzel/Bücker/ Schreiner	Ritzel, Heinrich/Bücker, Joseph/Schreiner, Hermann, Hand-buch für die Parlamentarische Praxis mit Kommentar zur Ge-schäftsordnung des Deutschen Bundestages (Stand: Dezember 2008)
rph	rheinland-pfälzisch
Rs.	Rechtssache
Russ	russisch, russländisch
S.	Seite, Satz
s.	siehe
saarl	saarländisch
Sachs, GG	Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 5. Aufl. 2009
sächs	sächsisch
Sent.	Sentenza (della Corte Costituzionale italiana)
sh	schleswig-holsteinisch
Slg.	Sammlung

sog.	sogenannte (n) (s) (r)
span	spanisch
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
Stern, Staatsrecht I–V	Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984; Bd. II, 1980; Bd. III/1, 1988; Bd. III/2, 1994; Bd. IV/1, 2006; Bd. V, 2000
StGH	Staatsgerichtshof
StGHG	Gesetz über den Staatsgerichtshof
StUG	Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR
südafr	südafrikanisch
TC	Tribunal Constitucional
thür	thüringisch
ThürVbl.	Thüringer Verwaltungsblätter
TS	Tribunal Supremo
u. a.	unter anderem
U.S.	United States Reports
u. U.	unter Umständen
v.H.	vom Hundert
Verf	Verfassung
VerfGG	Verfassungsgerichtsgesetz
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
Vorb	Vorbemerkung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WPG	Wahlprüfungsgesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Ziff.	Ziffer
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen

Einleitung

Obwohl bereits die Schöpfer des Grundgesetzes die verfassungsrechtlichen Organstreitverfahren zu den Kernzuständigkeiten der Verfassungsgerichtsbarkeit zählten, wie nicht zuletzt an ihrer prominenten Platzierung in der Liste verfassungsgerichtlicher Zuständigkeiten in Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG deutlich wird, weist die Schrifttumsübersicht nur eine einzige größere Monographie zu den verfassungsrechtlichen Organstreitigkeiten aus, die überdies zu einer Zeit publiziert wurde, als sich die Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG noch in ihrer Anfangsphase befand.¹ Trotz der zwischenzeitlichen Klärung mancher Einzelfragen durch Rechtsprechung und Kommentarliteratur bestehen aber nach wie vor erhebliche Unsicherheiten über die Verfahrensstruktur des Verfassungsorganstreits, deren Bewältigung sowohl für die exakte Bestimmung des Anwendungsbereichs dieser Verfahrensart als auch für die Abgrenzung zu anderen verfassungsgerichtlichen Verfahrensarten von zentraler Bedeutung ist.²

Die Zurückhaltung der Wissenschaft bei der Aufarbeitung der rechtssystematischen Grundlagen des Organstreits steht in einem auffälligen Kontrast zur Bedeutung dieses Rechtsinstituts in der Praxis. So gehören die verfassungsrechtlichen Organstreitigkeiten nach allgemeiner Auffassung zum »Kernbestand« der Staatsgerichtsbarkeit³ bzw. zum »Grundstock« moderner Verfassungsgerichtsbarkeit.⁴ Obwohl sie quantitativ hinter den anderen grundlegenden verfassungsgerichtlichen Verfahrensarten – der Verfassungsbeschwerde, der abstrakten und konkreten Normenkontrolle – zurückstehen,⁵ sind sie doch für die Grundfragen des politischen Systems die »eentlichen« Verfassungsstreitigkeiten. Wichtige Fragen des Parlamentsrechts, der Kompetenzabgren-

¹ M. Goessl, Organstreitigkeiten innerhalb des Bundes, 1961. Aus dieser Zeit (1963) stammt auch die Dissertation von G. Erdmann, Organstreitigkeiten vor dem Bundesverfassungsgericht.

² D. Umbach, MAK BVerfGG, vor §§ 63 ff. Rdnr. 43; ders., Parlamentsauflösung in Deutschland, 1989, S. 537 f.

³ K. Schlaich/S. Koriath, Das Bundesverfassungsgericht, 7. Aufl. 2007, Rdnr. 79.

⁴ Umbach, in: Umbach/Clemens, BVerfGG, vor §§ 63 ff. Rdnr. 7.

⁵ Vgl. dazu die Statistik bei Schlaich/Koriath, BVerfG (Anm. 3), Rdnr. 78. Danach standen in dem Zeitraum 1951–2006 gerade einmal 84 Organstreitverfahren 96 abstrakten Normenkontrollen, mehr als 1000 durch Senatsentscheidung erledigten konkreten Normenkontrollen und knapp 4000 Verfassungsbeschwerden gegenüber.

zung im Verhältnis zwischen Parlament und Regierung und des Parteienrechts sind im Organstreitverfahren verhandelt und entschieden worden.⁶ So hat das BVerfG mit seiner in einer Reihe von Organstreitverfahren seit Mitte der 90er Jahre entwickelten Rechtsprechung zum Parlamentsvorbehalt beim Einsatz der Streitkräfte im Ausland eine folgenreiche Neuadjustierung der Kompetenzen von Regierung und Parlament im zentralen Bereich der Sicherheitspolitik vorgenommen, die weit über die Bundesrepublik hinaus Beachtung gefunden hat.⁷ Gleiches gilt für die Rechtsprechung zu den Mitwirkungsbefugnissen des Parlaments im Bereich der europäischen Integration.⁸

Eine eingehendere Beschäftigung mit dem Verfassungsorganstreit wird aber auch durch die rechtsvergleichende Betrachtung nahegelegt. Wenn auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundrechtsschutz im Rahmen des Verfassungsbeschwerdeverfahrens nach Umfang und Dichte ihresgleichen sucht, so gibt es gleichwertige verfassungsgerichtliche Verfahrensarten mit einer vergleichbaren praktischen Bedeutung doch auch in anderen Ländern (man denke nur an die Vereinigten Staaten und Südafrika, wo der Rechtsprechung des Supreme Court bzw. des Verfassungsgerichts zum Schutz der verfassungsmäßigen Rechte des Individuums ebenfalls eine herausragende Bedeutung zukommt.) Ähnliches gilt für das (abstrakte und konkrete) Normenkontrollverfahren und die föderalen Streitigkeiten. Anders sieht dies hingegen bei den Organstreitverfahren aus. Wenngleich eine tendenziell zunehmende Zahl von ausländischen Verfassungen und Verfassungsordnungen auch die Möglichkeit zur verfassungsgerichtlichen Austragung von Kompetenzkonflikten zwischen den obersten Verfassungsorganen vorsieht,⁹ so hat doch in keinem Land diese Verfahrensart bislang eine ähnlich große Bedeutung für das Verfassungsleben erlangt wie in der Bundesrepublik Deutschland.¹⁰ Wie noch näher zu zeigen

⁶ Umbach, in: Umbach/Clemens, BVerfGG, vor §§ 63 ff. Rdnr. 5–6.

⁷ Die Reform der französischen Verfassung vom 23. Juli 2008 macht die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines Streitkräfteeinsatzes im Ausland, der länger als vier Monate dauert, nunmehr von der Genehmigung des französischen Parlaments abhängig, vgl. Art. 35 frzVerf i.d.F. des verfassungsändernden Gesetzes Nr. 2008–724, Journal officiel Nr. 0171 v. 24. 07. 2008, 11890. Im Vereinigten Königreich hat die Regierung zugesichert, dass Entscheidungen über den Streitkräfteeinsatz im Ausland künftig der Zustimmung des Parlaments unterliegen, wenngleich eine entsprechende gesetzliche Regelung bisher nicht erfolgt ist, vgl. Green Paper *‘The Governance of Britain’, Cm. 7110, 2007, 18: »On an issue of such fundamental importance to the nation, the Government should seek the approval of the representatives in the House of Commons for significant, non-routine deployments of the Armed Forces into armed conflict, to the greatest extent possible.«* Vgl. auch Art. 43 Abs. 6 der tschechischen Verfassung und Art. 86 k) der slowakischen Verfassung.

⁸ Zuletzt pointiert in der Entscheidung zum Vertrag von Lissabon, BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30. 6. 2009, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve00208.html.

⁹ Vgl. aus der neueren Literatur etwa E. Carpentier, *La résolution juridictionnelle des conflits entre organes constitutionnels*, *Revue internationale de droit comparé* 59 (2007), 806 ff. Dazu noch eingehend unten 4. Kapitel I.

¹⁰ M. Stauß, *Das Europäische Parlament im Verfahren der Nichtigkeitsklage* (Art. 173

sein wird, hat sich kaum ein anderes Verfassungsgericht ähnlich weit in den inneren Bereich der politisch-parlamentarischen Auseinandersetzung vorgewagt wie das BVerfG mit seinen in den Organstreitverfahren ergangenen Entscheidungen zur Verteilung der Mitwirkungsbefugnisse im innerparlamentarischen Raum und zur Kompetenzabgrenzung zwischen Regierung und Parlament. Dies begründet die Vermutung, dass eine umfassendere Aufarbeitung der Grundlagen und des Anwendungsbereichs verfassungsrechtlicher Organstreitigkeiten auch Aufschluss geben kann über die Eigenart und die besondere Stellung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland in einer Zeit, in der auch die Verfassungsgerichtsbarkeit zu einem globalen Phänomen geworden ist.

Dies ist allerdings kein einfaches Unterfangen, denn bereits eine erste Lektüre des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG zeigt, dass die Beteiligten und der Verfahrensgegenstand des Organstreits vom Verfassungsgeber wesentlich weniger eindeutig bestimmt worden sind als bei anderen verfassungsgerichtlichen Verfahrensarten. Dies fängt schon bei der Frage an, ob denn nun, wie der Wortlaut des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG suggeriert, die abstrakte Rechtsfrage, wie das Grundgesetz auszulegen ist, oder nicht vielmehr die konkrete Streitigkeit zwischen den Beteiligten, d. h. die Frage, ob die im Antrag gerügte Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners grundgesetzlich geschützte Rechte des Antragstellers verletzt oder gefährdet hat, Gegenstand des Verfahrens ist.¹¹ Aber auch wenn man der heute ganz überwiegenden Auffassung folgt und davon ausgeht, dass nicht die prinzipale Grundgesetzauslegung, sondern die konkrete Streitigkeit den Verfahrensgegenstand des Organstreits bildet¹², fangen die Schwierigkeiten erst richtig an. Denn dieses konkrete Streitverhältnis ist auf der Grundlage des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG weder in subjektiver (wer streitet?) noch in objektiver Hinsicht (worum wird gestritten?) einfach zu bestimmen. Zu Recht wird in der Literatur der »schillernde« Charakter des Organbegriffs hervorgehoben.¹³ Es handelt sich um einen allgemeinen Begriff des Organisationsrechts, der – wie die in der zweiten Hälfte des 19. und noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts mit großem Aufwand geführten Auseinandersetzungen um den Organbegriff zeigen – keinen schnell und zweifelsfrei zu identifizierenden Anknüpfungspunkt für die dem Organstreitverfahren unterfallenden Streitverhältnisse liefert.¹⁴ Die Bezugnahme auf »oberste Bundesorgane« reduziert diese Unge-

EGV), 1996, S. 81, der dem deutschen Organstreitverfahren eine »Ausnahmestellung« im Rahmen der mitgliedstaatlichen Verfassungstraditionen attestiert. Obgleich seitdem die Zahl der nationalen Verfassungsgerichte mit Zuständigkeit zur Klärung von Streitigkeiten zwischen Verfassungsorganen zugenommen hat, hat kein anderes Verfassungsgericht eine ähnlich reichhaltige Rechtsprechung auf diesem Feld vorzuweisen wie das deutsche BVerfG.

¹¹ Eingehend S. *Detterbeck*, Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht, 1995, S. 387 ff.

¹² Vgl. unten 2. Kapitel II.

¹³ *H. H. Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 45b Rdnr. 15.

¹⁴ Dazu sogleich 1. Kapitel.

wissheit nur unwesentlich: bei der Beschränkung auf Bundesorgane handelt es sich um eine Selbstverständlichkeit, denn die Regelung des Landesorganstreitverfahrens ist nach der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung Sache des Landesverfassungsgebers, und der Begriff der »obersten« Bundesorgane wird weder in Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG noch an anderer Stelle des Grundgesetzes näher definiert. Der Systematik der grundgesetzlichen Regelung lässt sich lediglich entnehmen, dass dazu jedenfalls die in den Abschnitten III.–VI. behandelten Bundesorgane zählen sollen.¹⁵ Durch die Einbeziehung der »anderen Beteiligten« wird der Kreis der möglichen Verfahrensbeteiligten aber sogleich wieder weit geöffnet, zu weit sogar, denn bei reiner Wortlautinterpretation könnten auch die auf dem Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland ansässigen natürlichen und juristischen Personen als Parteien des Organstreits in Betracht kommen, da sie durch die Grundrechtsbestimmungen des Grundgesetzes unzweifelhaft mit »eigenen Rechten« ausgestattet sind. Der die Beteiligungsfähigkeit im Organstreitverfahren konkretisierende § 63 BVerfGG ist zwar wesentlich konkreter und damit auch enger gefasst. Er kann jedoch angesichts des Vorrangs des weiter gefassten Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG nicht als erschöpfende Aufzählung der möglichen Beteiligten angesehen werden.¹⁶

Nicht viel klarer fällt die von Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG vorgenommene Eingrenzung des Verfahrensgegenstandes aus. Hier ist schon heftig umstritten, ob im Hinblick auf die Unverrückbarkeit der staatlichen Kompetenzordnung und die Pflichtenstellung der staatlichen Funktionsträger überhaupt von »Rechten« oder »eigenen Rechten« der Organe gesprochen werden kann, in die mit der gerügten Maßnahme oder Unterlassung eingegriffen wird, oder ob diese Formulierungen nicht vielmehr eine *falsa demonstratio* oder gar eine *contradictio in adiecto* darstellen. Sofern allerdings vorgeschlagen wird, anstelle von Rechten von Kompetenzen zu sprechen, ist hierdurch nicht viel mehr gewonnen als die Ersetzung eines proteushaften Rahmenbegriffs durch einen anderen.¹⁷ Die Identifizierung und dogmatische Durchdringung der als streitgegenständlich in Betracht kommenden Rechts- bzw. Kompetenzpositionen wird dadurch nicht oder nur unwesentlich gefördert.

Dagegen sind die anderen in Art. 93 Abs. 1 GG aufgezählten verfassungsgerichtlichen Verfahrensarten in subjektiver und gegenständlicher Hinsicht vergleichsweise klar definiert. In den Fällen der abstrakten und der konkreten Normenkontrolle wird der Streitgegenstand jeweils durch den vom Antragsteller bzw. vom vorlegenden Gericht zur Überprüfung seiner Vereinbarkeit mit höherrangigem Bundesrecht gestellten materiellen oder formellen Rechtssatz bestimmt. In den verschiedenen Varianten des Bund-Länder-Streitverfahrens

¹⁵ Näher unten 2. Kapitel III. 3.

¹⁶ E. Benda/E. Klein, Verfassungsprozessrecht, Rdnr. 988; D. Umbach, in: MAK BVerfGG, §§ 63, 64 Rdnr. 14.

¹⁷ Im einzelnen unten 5. Kapitel II. 1.

ist mit der Beschränkung der Verfahrensbeteiligten auf den Bund und die Länder auch eine klare Eingrenzung der im Verfahren rügefähigen Rechtspositionen verbunden. Vergleichbares lässt sich auch von den Verfassungsbeschwerdeverfahren behaupten, bei denen die klagefähigen Rechte in Gestalt der Grundrechte aus Abschnitt I. und aus Art. 20 Abs. 4, 33, 38, 101, 103 und 104 bzw. der Garantie des Rechts auf Selbstverwaltung in Art. 28 GG in der Verfassung selbst eindeutig bezeichnet werden. Im Vergleich zu allen diesen Verfahrensarten zeichnet sich der verfassungsrechtliche Organstreit dadurch aus, dass sowohl der Kreis der möglichen Beteiligten als auch die klagefähigen Rechtspositionen im Grundgesetz nur vage und ungenau umrissen sind. Daraus folgt zugleich, dass dem Verfassungsgericht bei der Konkretisierung des Anwendungsbereichs dieser Verfahrensart ein vergleichsweise weiter Spielraum bleibt. Wie noch zu zeigen sein wird, hat das BVerfG von diesem Spielraum auch Gebrauch gemacht.

Aus diesen Vorüberlegungen ergibt sich der Gang der nachfolgenden Untersuchung. Zunächst ist zu untersuchen, inwieweit die Anwendung des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG und der diesen konkretisierenden Vorschriften der §§ 63 ff. BVerfGG an eine gefestigte (staats-)organisationsrechtliche Dogmatik anknüpfen kann. Zu diesem Zweck ist ein Rückblick auf die Diskussionen um Organbegriff und Organrechte in der Staatsrechtslehre der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts angezeigt, als die Grundlagen für eine rechtliche Betrachtung der staatsrechtlichen Verhältnisse gelegt wurden und die Staatspersönlichkeits- und Organlehren eine heute weitgehend vergessene Blüte erlebten. Dabei ist freilich auch nach der ideologisch-politischen Funktion des Organbegriffs in der teilweise mit großer Intensität geführten Auseinandersetzung um die »richtige« Auffassung von der Rechtspersönlichkeit des Staates und seiner Organe zu fragen, die unter den gewandelten Verhältnissen des Grundgesetzes einer unreflektierten Übernahme tradiert organisatorischer Rechtsfiguren entgegensteht. Nicht weniger bedeutsam ist indes die Frage nach der Funktion und der Ausgestaltung des unter dem Namen des »Verfassungsstreits« bekannten Vorläufers des Organstreitverfahrens in der Staatspraxis der konstitutionellen Monarchie, des Kaiserreichs und vor allem in der Weimarer Republik, in der sich, wenngleich nur im Hinblick auf die einzelstaatliche Ebene, der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich mit der Notwendigkeit konfrontiert sah, das Institut des Verfassungsstreits an die neuartigen Gegebenheiten einer auf dem Mehrparteiensystem basierenden parlamentarischen Demokratie anzupassen (1. Kapitel).

Damit ist das Rüstzeug gewonnen für die interpretatorische Detailarbeit an den positivrechtlichen Regelungen zum Organstreit und insbesondere für eine schärfere Konturierung von Funktion und Anwendungsbereich des Organstreits sowohl von der subjektiven (Beteiligungsfähigkeit) als auch von der objektiven Seite her (Angriffsgegenstand und organstreitfähige Rechtspositionen).

Beide Aspekte sind eng miteinander verknüpft und verweisen darauf, dass sich Finalität und Struktur des Verfahrens ohne Rückgriff auf die materiellrechtlichen Rechtsverhältnisse, die mit seiner Hilfe einer verfassungsgerichtlichen Klärung zugeführt werden, nicht bestimmen lassen. Das 3. Kapitel ist daher der systematischen Aufarbeitung dieser Rechtsverhältnisse auf der Grundlage des reichhaltigen Rechtsprechungsmaterials gewidmet.

Die rechtsvergleichenden Betrachtungen im 4. Kapitel runden diese Standortbestimmung ab. Sie verdeutlichen den singulären Charakter des Organstreitverfahrens und funktional vergleichbarer Verfahren in anderen Staaten, deren Struktur in geringerem Umfang als Normenkontrollverfahren, Verfassungsbeschwerdeverfahren oder föderale Streitigkeiten der Verallgemeinerung zugänglich ist, weil sie sehr viel unmittelbarer als diese die jeweils spezifischen Ausprägungen reflektieren, die Demokratieprinzip und Gewaltenteilung in den nationalen Verfassungsordnungen gefunden haben. Auf der Grundlage der in den vorangegangenen Kapiteln gewonnenen historischen, dogmatischen und rechtsvergleichenden Erkenntnisse eröffnet sich dann im abschließenden Teil die Möglichkeit, die Strukturfragen des Verfassungsorganstreits präziser zu identifizieren und den Standort des Organstreitverfahrens im System des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes abschließend zu bestimmen (5. Kapitel).

1. Kapitel

Historische Wurzeln des Verfassungsorganstreits

Die systematische Erfassung und Konstruktion der staatsorganisationsrechtlichen Grundstrukturen war in Deutschland weitgehend eine Errungenschaft des staatsrechtlichen Positivismus. Das Bemühen um eine exakte juristische Klärung der Begriffe Organ, Organpersönlichkeit und Organrechte stand hier freilich ganz im Zeichen des Versuchs, den im Zuge der konstitutionellen Bestrebungen des 19. Jahrhunderts aufkommenden Konflikt zwischen Fürstensouveränität und Volkssouveränität durch die Deutung des Staates als juristischer Person mit eigener Dignität und eigenen Rechten zu entschärfen. Die sich aus der Fixierung auf die Einheit und »Undurchdringlichkeit« (Impermeabilität) der Staatsperson ergebenden negativen Konsequenzen für die adäquate dogmatische Erfassung pluralistischer und gewaltenteilender Elemente in der Staatsorganisation haben freilich die Entwicklung einer den Besonderheiten des demokratisch-gewaltenteilenden Verfassungsstaates angemessenen Organisationsrechtsdogmatik, insbesondere im Bereich der Verwaltungsorganisation, bis in die Zeit des Grundgesetzes hinein erheblich erschwert (dazu im folgenden unter I.). Die staatsrechtliche Praxis der Organstreitigkeiten oder, wie die historische Bezeichnung lautet, der Verfassungstreitigkeiten hat sich demgegenüber relativ rasch von den Vorbelastungen und Widersprüchen, die sich aus den dogmatischen Weichenstellungen des staatsrechtlichen Positivismus ergaben, befreien können, wohl auch aufgrund der langen Traditionslinie, auf die diese Streitigkeiten in der deutschen Verfassungsgeschichte zurückblicken (dazu unter II.).

I. Das Erbe des staatsrechtlichen Positivismus

Die Verrechtlichung des Organbegriffs war das Ergebnis der kritischen Auseinandersetzung des staatsrechtlichen Positivismus mit der bis dahin die konstitutionelle Staatslehre beherrschenden Vorstellung vom Staat als Organismus in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Dabei handelte es sich nicht lediglich um eine Diskussion über abstrakt-formale dogmatische Kategorien, sondern zugleich um eine Kontroverse über die Grundstrukturen des politischen Gemeinwesens, die mit der neuen Begrifflichkeit juristisch-dogmatisch fixiert werden sollten. In den Organismuslehren des Vormärz schwebten noch Ideen einer demokratischen Bürgerpartizipation im konstitutionellen Staat mit, die