

Rainer Grote

Der Verfassungsorganstreit

Entwicklung, Grundlagen,
Erscheinungsformen

Mohr Siebeck

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. 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 |
| 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 Verfahrensarten.</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: Materieellrechtliche 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> | 312 |
| 1. Typen verfassungsrechtlicher Organstreitigkeiten | 312 |
| 2. Parteifähigkeit | 315 |
| 3. Streitgegenstand | 321 |
| 4. Vorverfahren | 326 |
| 5. Verhältnis zu anderen verfassungsgerichtlichen Verfahrensarten | 327 |
| | |
| II. <i>Verfassungsordnungen ohne besondere gerichtliche Zuständigkeiten für die Entscheidung von verfassungsrechtlichen Organstreitigkeiten</i> | 329 |
| 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 |
| | |
| III. <i>Organstreitverfahren im Recht der Europäischen Union</i> | 348 |
| 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> | <i>359</i> |
| 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> | <i>394</i> |
| 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 |