

Die Partei- bzw. Beteiligtenfähigkeit des Bundeskanzlers im Rahmen des Bundesorganstreitverfahrens

Die wesentlichen Bestimmungen für das Bundesorganstreitverfahren sind Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG i.V.m. §§ 13 Nr. 5, 63-67 BVerfGG.

I. Bundeskanzler als Antragsteller

Problematisch ist die Einordnung der Partei- bzw. Beteiligtenfähigkeit des Bundeskanzlers. Hierzu bedarf es der Einordnung und der Abgrenzung der Vorschriften aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG sowie § 63 BVerfGG.

1) Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG sowie § 63 BVerfGG

a) Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG bestimmt:

„Das Bundesverfassungsgericht entscheidet über die Auslegung dieses Grundgesetzes aus Anlaß von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten **eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligter**, die durch dieses Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind.“

Hiernach können also Antragsteller sein:

1. **ein oberstes Bundesorgan**

oder
2. **ein anderer Beteiligter**,
der mit eigenen Rechten ausgestattet ist (im Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans).

b) § 63 BVerfGG bestimmt hingegen:

„Antragsteller und Antragsgegner können **nur sein: 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.**“

Hiernach kommen als Antragsteller in Betracht:

1. die in § 63 BVerfGG aufgezählten Bundesorgane, mithin
**der Bundespräsident,
der Bundestag,
der Bundesrat,
die Bundesregierung**

und

2. **Organteil(e)**,
die im Grundgesetz oder in der GOBT (Geschäftsordnung des Bundestages) oder in der GOBR (Geschäftsordnung des Bundesrates) mit eigenen Rechten ausgestattet ist/sind.

c) Verhältnis Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG und § 63 BVerfGG

§ 63 BVerfGG ist deutlicher enger als Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG.

Das belegt zunächst der Wortlaut. Es sollen „**nur**“ die in § 63 genannten Bundesorgane parteifähig sein (vgl. Sachs, Rn. 286).

Das wird ferner durch die Enumeration in § 63 BVerfGG belegt. § 63 BVerfGG enthält eine enumerative Aufzählung an Bundesorganen. Eine enumerative Aufzählung meint, dass diese abschließender Natur ist. § 63 beschränkt die Antragstellereigenschaft ausschließlich auf den Bundespräsidenten, den Bundestag, den Bundesrat sowie die Bundesregierung. Es sind jedoch mehr Bundesorgane vorhanden, als die in § 63 BVerfGG genannten. § 63 BVerfGG enthält also nicht alle möglichen Bundesorgane.

Dies wird weiterhin durch die Beschränkung und Konkretisierung des § 63 BVerfGG belegt. Der in Art. 93 Abs. 1 GG verwendete Begriff des „anderen Beteiligten“ taucht in § 63 BVerfGG nicht auf. In § 63 BVerfGG wird der Begriff eines „Organteils“ verwendet.

d) Lösung

Einfaches Gesetzesrecht kann Verfassungsrecht nicht beschränken. Das ist unstrittig (vgl. beispielsweise Benda, in: Benda/Klein, Rn. 987; Sachs, Rn. 299).

Deswegen interpretiert § 63 BVerfGG Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG (so Benda, in: Benda/Klein, Rn. 987), schränkt ihn aber nicht ein, andernfalls wäre § 63 BVerfGG verfassungswidrig (zum Verhältnis Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG sowie § 63 BVerfGG vgl. im Übrigen BVerfGE 1, 208, 232; 1, 351, 359).

In Fällen der Kollision zwischen Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG und § 63 BVerfGG ist daher für die Beurteilung der Partei- bzw. Beteiligtenfähigkeit Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG maßgeblich.

II. Zwischenergebnis

1) Als Möglichkeiten zur Bestimmung der Partei- bzw. Beteiligtenfähigkeit des Bundeskanzlers kommen daher in Betracht:

1. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG als oberstes Bundesorgan
2. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG als anderer Beteiligter
3. § 63 BVerfGG als Teil der in § 63 BVerfGG genannten Organe

2) Ob dem Bundeskanzler die Eigenschaft eines obersten Bundesorgans und ihm deshalb nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG die Parteifähigkeit zukommt, wird kontrovers diskutiert.

a) Für eine solche Ansicht sprechen beispielsweise:

Der Begriff „oberstes Bundesorgan“ findet nur in Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG Erwähnung. Da der Begriff an keiner sonstigen Stelle erwähnt wird, steht er einer Auslegung offen, auch einer weiten. Eine Bindung infolge anderweitigen Begriffsgebrauchs besteht nicht (vgl. Sachs Rn. 288; Benda-Benda/Klein, Rn. 993).

Anknüpfung einer Begriffsauslegung kann nur das Grundgesetz sein. Für diese Betrachtung ist daher § 63 BVerfGG ohne Bedeutung (s.o.).

„Oberstes“ meint, dass dieses Organ an der Staatsleitung teilhat. Es bedeutet, dass niemand diesem Organ übergeordnet ist.

Wenngleich der Bundeskanzler an der Gesetzgebung nicht unmittelbar beteiligt ist (vgl. Art. 76 Abs. 1 GG sowie Art. 82 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 58 S. 1 GG), so ist er wegen Art. 65 S. 1 GG dennoch an der Staatsleitung beteiligt. Zwar steht das Gesetzesinitiationsrecht nicht dem Bundeskanzler, sondern dem Kollegialorgan Bundesregierung zu (Art. 76 Abs. 1 GG), wodurch der Bundeskanzler daran nicht unmittelbar beteiligt ist. Der Bundeskanzler steht am Schlußpunkt eines Gesetzgebungsvorhabens. Er unterzeichnet das Gesetz und trägt für das Gesetz politische Verantwortung.

Zwar leitet jeder Bundesminister sein Ressort selbständig und unter eigener Verantwortung, allerdings nur innerhalb der vom Bundeskanzler bestimmten Richtlinien (Art. 65 S. 2 GG).

Art. 65 S. 1 GG ordnet dem Bundeskanzler eine übergeordnete Stellung zu.

Gleiches folgt aus Art. 64 Abs. 1 GG. Der Bundeskanzler bestimmt die Besetzung der Gubernativen.

Der Bundeskanzler handelt nicht nur eigenverantwortlich und in freier Verantwortung, sondern er trifft auch Entscheidungen, die nicht das Kollegialorgan betreffen (Detterbeck, HdBStR III, § 66 Rn. 4).

Mit dem Bundeskanzler „steht und fällt die gesamte Bundesregierung“ (Detterbeck, HdBStR III, § 66 Rn. 5).

Maßgeblich sind im Übrigen Sinn und Zweck des Organstreitverfahrens. Nach Art. 93 Abs. 1 GG sollen Verfassungsrechtsbeziehungen geklärt werden (Benda, in: Benda/Klein, Rn. 983). Mithilfe dieses Rechtsbehelfs soll ein „Störungsbeseitigungsanspruch“ durchgesetzt werden. Ein solcher Anspruch steht allen Bundesorganen zu. Sinn und Zweck eines Organstreitverfahrens ist die „Sicherung des freiheitlichen politischen Prozesses“ (Benda, in: Benda/Klein, Rn. 988).

Der weitere Sinn und Zweck besteht in der Aufrechterhaltung des Kompetenzgefüges.

Der besonderen übergeordneten verfassungsrechtlichen Stellung des Bundeskanzlers nach Art. 65 S. 1 GG kann das Organstreitverfahren Rechnung tragen. Wie im Rahmen jedes prozessualen Mittels so kann auch in diesem Klageverfahren auf dessen dienende Funktion abgestellt werden.

Wegen der besonderen Stellung des Bundeskanzlers im Verfassungsgefüge kann die Anerkennung von dessen Eigenschaft als oberstes Bundesorgan zur Bejahung von dessen Partei- bzw. Beteiligtenfähigkeit führen. Hierdurch würde ihm die prozessuale Möglichkeit nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG eröffnet werden, die ihm von Verfassungswegen gewährte übergeordnete Stellung und die damit verbundenen Rechte und Pflichten wahrzunehmen und dafür verfassungsrechtlich einzustehen. Er hätte also die Fähigkeit zu klagen und verklagt zu werden.

b) Gegen eine solche Ansicht sprechen beispielsweise:

Der Kreis der Organe, die dem BVerfG eine Streitigkeit vorlegen dürfen, soll eng bleiben (vgl. BVerfGE 60, 175, 199 f.), Entlastungsgesichtspunkt.

Zur „Sicherung und Aufrechterhaltung des gewaltenteilenden Kompetenzgefüges auf Bundesebene und damit letztlich zur Wahrung des objektiven Verfassungsrechts“ muss nicht jede Organstreitigkeit vor dem BVerfG geklärt werden (Benda-Benda-Klein, Rn. 994).

Die Entstehungsgeschichte belege eine bewusste und gewollte Abkehr von Art. 19 Weimarer Reichsverfassung. Danach durften auch Gemeinden, Landeskirchen, Adelsstand der Reichsritterschaft dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich Verfahren unterbreiten. Diese waren zwar parteifähig, aber nicht an der Staatswillensbildung beteiligt (vgl. dazu Umbach-Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, Mitarbeiterkommentar und Handbuch, 2. Auflage 2005, Vor. §§ 63 ff. Rn. 12 f., 15; Benda-Benda/Klein, Rn. 993).

c) Praktische Handhabe

Für die Fallbearbeitung ist die Einordnung ohne besondere Bedeutung.

Sie ist von „staatstheoretischem Erkenntniswert“ (Detterbeck, HdBStR III, § 66 Rn. 5).

Wenn der Bundeskanzler nicht als oberstes Bundesorgan angesehen wird, so ist er als „sonstiger Beteiligter“ nach Art. 93 Abs. 1 GG bzw. als Teil des Organs Bundesregierung im Sinne des § 63 BVerfGG einzustufen.

Der Bundeskanzler kann daher je nach Ansicht partei- bzw. beteiligtenfähig sein nach:

1. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG als oberstes Bundesorgan,
2. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG als anderer Beteiligter,
3. § 63 BVerfGG als Teil der in § 63 BVerfGG genannten Organe.

Wenngleich der Streitstand ohne größere praktische Bedeutung ist, so ist dennoch zu beachten, dass die Bestimmung der Beteiligten- bzw. Parteifähigkeit nicht offen bleiben sollte. Besondere Aufmerksamkeit ist der Bestimmung der Antragsbefugnis zu widmen. Diese Gesichtspunkte sind für die Formulierung des Obersatzes der Begründetheitsprüfung von grosser Bedeutung. Das Organstreitverfahren ist kein objektives Beanstandungsverfahren, sondern ein Streitiges, ein sogenanntes kontradiktorisches Verfahren. Dient die Einlegung dieses Rechtsbehelfs der Verteidigung und Durchsetzung von „Verfassungsrechten“, ist darzulegen, wessen „Verfassungsrechte“ tatsächlich betroffen sowie ob und von wem diese tatsächlich verletzt worden sind.

III. Formulierungsvorschläge

Je nach Entscheidung, d.h. je nach Festlegung dieser Merkmale könnte der Obersatz in der Begründetheitsprüfung lauten (vgl. Gersdorf, Rn. 112 f.):

1. „Der Antrag ist begründet, wenn der Antragsgegner durch den Streitgegenstand die verfassungsrechtlichen Rechte **des** Antragstellers verletzt hat.“

oder

2. „Der Antrag ist begründet, wenn der Antragsgegner durch den Streitgegenstand die verfassungsrechtlichen Rechte **des** Organs verletzt, für das der Antragsteller prozessstandschaftlich auftritt, verletzt.“

IV. Literatur

- 1) hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG und § 63 BVerfGG
Benda, in: Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 2. Auflage 2001, Rn. 986 f.,
Detterbeck, Öffentliches Recht, 7. Auflage 2009, Rn. 909/910,
Sachs, Verfassungsprozessrecht, 3. Auflage 2010, Rn. 286 f.
- 2) hinsichtlich Parteifähigkeit Bundeskanzler/Bundesminister u.a.
Detterbeck, Öffentliches Recht, 7. Auflage 2009, Rn. 335 sowie Rn. 908,
Detterbeck, in: Isensee/Kirchhof, HdBStR, Band III, 3. Auflage 2005, § 66 Rn. 5,
vgl. im Übrigen Benda-Benda-Klein, Verfassungsprozessrecht, 2. Auflage 2001, Rn. 995;
Pestalozza, Verfassungsprozessrecht, 3. Auflage 1991, § 7 II 11, S. 104.
- 3) hinsichtlich Prüfung und Prüfungsaufbau
Detterbeck, Öffentliches Recht, 7. Auflage 2009, Rn. 1041 f. sowie Rn. 907 ff.,
Gersdorf, Verwaltungsprozessrecht und Verfassungsmäßigkeitsprüfung, 3. Auflage 2010, Rn. 78 ff.,
Sachs, Verfassungsprozessrecht, 3. Auflage 2010, Rn. 284 ff.

V. Hinweis

Benda-Klein, Verfassungsprozeßrecht, ist zwischenzeitlich in der 3. Auflage 2009 erschienen.

--