

Claus Dieter Classen, Greifswald\*

## Zur Falllösung im Staatsorganisationsrecht

*Staatsorganisationsrechtliche Klausuren bereiten nicht nur Studienanfängern erhebliche Probleme. Oftmals liegt das daran, dass die Normen des Grundgesetzes kaum konkrete Aussagen zu den zu beantwortenden Rechtsfragen treffen, sodass man vor die Aufgabe gestellt wird, auf vergleichsweise allgemeine Argumente zurückzugreifen. Anders als im grundrechtlichen Bereich gibt es auch kaum ein anerkanntes Prüfungsschema. Der Aufsatz soll daher gewisse Grundlagen legen, die den Umgang mit staatsorganisationsrechtlichen Klausuren erleichtern sollen.*

### I. Einführung

Das Staatsorganisationsrecht ist bei vielen Studenten der Rechtswissenschaft eher unbeliebt, weil sich der Zugang zu diesem Rechtsgebiet vielfach nur schwer erschließt. Zwei Gründe dürften dafür verantwortlich sein. Zum einen ist das Verfassungsrecht und vor allem das Staatsorganisationsrecht stark von überaus offenen Normen geprägt. Viele Fälle lassen sich daher nicht durch den Rückgriff auf eine konkrete Norm oder eine bestimmte Kette von Normen in definierter Reihenfolge bewältigen. Vielmehr ist oft eine Gemengelage von Bestimmungen heranzuziehen, die miteinander kombiniert werden, ohne dass die Zuordnung zueinander wirklich deutlich wird. Die nicht seltene Verwendung des Kürzels „i.V.m.“ dürfte insoweit symptomatisch sein.

Zum anderen sind allgemein anerkannte Prüfungsschemata, wie sie praktisch in allen anderen Rechtsgebieten bestehen, hier in kaum einem Lehrbuch zu finden. Nun kann man über den Wert solcher Schemata durchaus streiten. Sie dienen dazu, die Struktur eines bestimmten Normprogramms deutlich zu machen. Allerdings verleiten sie manchmal dazu, weniger auf das Verstehen als auf das reine Erlernen des juristischen Stoffes zu setzen und darüber die zentralen Anforderungen an einen Juristen zu vernachlässigen. Der einzige Bereich hingegen, für den im Staatsorganisationsrecht allgemein anerkannte Prüfungsschemata bestehen, ist der des Verfassungsprozessrechts. Hier bestehen klare Strukturen, die sich aus den Normen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes herleiten lassen. Aber bei der Prüfung der Begründetheit eines Antrags wird es schwierig.

Nichts desto weniger lassen sich auch im Staatsorganisationsrecht bestimmte Strukturen herausbilden, die zwar nicht einheitlich für alle möglichen Fallkonstellationen und Fragestellungen gelten, die es aber doch bei vielen Fällen ermöglichen, diese angemessen zu erfassen. Bevor

diese unter III. näher erläutert werden, sind aber einige Überlegungen zum Umgang mit dem Verfassungsrecht im Allgemeinen erforderlich.

### II. Methodische Vorbemerkungen

#### 1. Verfassungsrecht und einfaches Recht

Wenn nach verfassungsrechtlichen Maßstäben gefragt wird, also danach, ob eine Maßnahme mit dem Grundgesetz vereinbar ist, dürfen letztlich auch nur Normen des Grundgesetzes herangezogen werden. Zwar spielen in der Praxis und auch in Klausuren einfachgesetzliche Normen oder auch Geschäftsordnungen und ähnliche Regelwerke eine nicht unwichtige Rolle. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive ist die Verletzung einer solchen Norm aber im Regelfall unerheblich. Eine – aber auch nur scheinbare – Ausnahme besteht dann, wenn das einfache Recht eine zwingende Konkretisierung dessen darstellt, was aus dem Grundgesetz abzuleiten ist. Tatsächlich ist dies keine Ausnahme, weil es auch dann letztlich nicht darauf ankommt, ob die einfachrechtliche Norm verletzt wurde, sondern ob das Grundgesetz verletzt wurde. Bei Geschäftsordnungen ist zusätzlich zu bedenken, dass diese ihre Wirkung nur innerhalb des Organs entfalten (können), von dem sie beschlossen wurden. Verpflichtungen gegenüber Dritten, etwa die Geschäftsordnung des Bundestages im Verhältnis zur Bundesregierung, kann eine Geschäftsordnung im Übrigen auch inhaltlich nicht begründen. Vor diesem Hintergrund ist etwa die zurückhaltende Formulierung in § 104 Abs. 2 GOBT betreffend die Frist zur Beantwortung von Anfragen aus dem Bundestag zu verstehen, wonach der Bundestagspräsident die Bundesregierung zur Beantwortung innerhalb von 14 Tagen auffordert.

Im Rahmen eines Falls kommt unterverfassungsrechtlichen Normen also letztlich häufig nur erläuternde Funktion zu. Wurde eine solche Norm verletzt, empfiehlt es sich also erstens zu überlegen, ob und wenn ja, welcher verfassungsrechtliche Belang durch die einfachrechtliche Norm geschützt werden sollte. Wenn dies der Fall ist, ist dann zweitens zu fragen, ob und inwieweit das einfache Recht eine zwingende Konkretisierung des Grundgesetzes darstellt oder nicht. Letztlich ist also der Fall nicht anders zu lösen, als wenn es die einfachrechtliche Norm gar nicht gäbe.

Im Zusammenhang mit drei Konstellationen kommt allerdings dem einfachen Recht auch als solchem Bedeutung zu: Zunächst können Organeile bereits dann, wenn sie durch die Geschäftsordnung mit eigenen Rechten ausgestattet sind, zu einem Antragsteller oder Antragsgegner werden (§ 63 BVerfGG); insoweit ist keine verfassungsrechtliche Regelung erforderlich. Ferner kann

\* Prof. Dr. Claus Dieter Classen ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht an der Universität Greifswald. Seit dem 01.09.2016 ist er zudem Richter am OVG Greifswald und seit dem 09.03.2017 Mitglied des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern.

einfaches Recht – ähnlich den Gesetzen im Kontext einer Grundrechtsprüfung – in einem Organstreit eine Rolle spielen, wenn die Verfassungsmäßigkeit einer Maßnahme bestritten wird, die von einem Organteil gegenüber einem anderen Organteil ergriffen wird – Beispiel: Ordnungsmaßnahmen des Bundestagspräsidenten gegen einen Abgeordneten. Solche Maßnahmen sind nur zulässig, wenn sie in der Geschäftsordnung vorgesehen sind. Dies ändert allerdings nichts daran, dass ein Organstreit nur Erfolg hat, wenn zugleich auch ein verfassungsmäßiges Recht des Abgeordneten, etwa aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, verletzt wird. Und schließlich ist Landesrecht nicht nur nichtig, wenn es gegen das Grundgesetz verstößt, sondern auch dann, wenn es gegen einfaches Bundesrecht verstößt (Art. 31 GG). Allerdings dürfte es bei einem Konflikt zwischen einfachem Bundes- und Landesrecht häufig schon an der Kompetenz für das Landesrecht fehlen.

## 2. Zur Interpretation des Grundgesetzes

Vorab sind einige methodische Bemerkungen zur Interpretation des Grundgesetzes geboten. Wie schon erwähnt, ist dieses von ausgesprochen offenen Normen bestimmt. Wenn es also darum geht, für eine bestimmte Aussage eine normative Grundlage zu finden, etwa zur Frage der Zuständigkeit eines Verfassungsorgans für eine bestimmte Maßnahme oder für die Grundlage zur Geltendmachung eines Anspruches, z.B. auf Beantwortung einer von Abgeordneten an die Regierung gestellten Frage, reicht es meist nicht aus, wenn man eine Norm gefunden hat. Vielmehr ist meist eine ganze Reihe von Normen heranzuziehen. Dabei empfiehlt es sich, bei der Prüfung zunächst mit der sach nächsten und konkretesten Norm zu beginnen. Anschließend ist dann zu fragen, ob das durch Auslegung dieser Norm gewonnene Ergebnis durch die Heranziehung anderer Normen ergänzt oder umgekehrt in Frage gestellt wird. Keine Verfassungsnorm darf isoliert betrachtet werden; vielmehr ist als Besonderheit bei der Interpretation des Grundgesetzes das Prinzip der „Einheit der Verfassung“ zu berücksichtigen.

Stellt sich dabei wie nicht selten heraus, dass zwischen zwei oder mehreren verfassungsrechtlichen Normen ein Konflikt besteht oder sie zumindest eine gegenläufige Tendenz aufweisen, ist zwischen verschiedenen Belangen ein möglichst schonender Ausgleich herzustellen, bei dem von allen Rechtsgütern möglichst viel bewahrt wird. So ist insbesondere zu fragen, ob der eine Belang des Staates nicht auch durch eine mildere Maßnahme ausreichend gesichert werden kann. Ggf. ist eine Abwägung vorzunehmen.

Gerade den Staatsstrukturprinzipien des Art. 20 GG kommt in diesem Kontext eine gewisse Bedeutung zu. Das BVerfG ist sogar noch einen Schritt weitergegangen und betont – konkret mit Blick auf das Rechtsstaatsprinzip –: „Das Verfassungsrecht besteht nicht nur aus den einzelnen Sätzen der geschriebenen Verfassung, sondern darüber hinaus aus gewissen sie verbindenden, innerlich

zusammenhaltenden allgemeinen Grundsätzen und Leitideen, die der Verfassungsgeber, weil sie das vorverfassungsmäßige Gesamtbild geprägt haben, von dem er ausgegangen ist, nicht in einem besonderen Rechtssatz konkretisiert hat“.<sup>1</sup> Allerdings dienen solche Prinzipien der Auslegung, nicht der Überwindung der konkreten Regelungen des Grundgesetzes. Daher war der Versuch, die in bestimmten Normen wie Art. 44 Abs. 1 GG zum Untersuchungsausschuss oder Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG zur konkreten Normenkontrolle verankerte Quoren für unwirksam zu erklären, als im Bundestag die Opposition einmal diese Quoren nicht erreicht hatte, zum Scheitern verurteilt.<sup>2</sup>

Ein Beispiel für dieses Zusammenwirken verschiedener Verfassungsnormen bildet der Auskunftsanspruch von Abgeordneten oder Fraktionen im Verhältnis zur Bundesregierung. Eine konkrete Verfassungsnorm besteht insoweit ohnehin nicht. Selbst die konkreteste Bestimmung, die man in diesem Zusammenhang benennen könnte, nämlich das Zitierrecht nach Art. 43 Abs. 1 GG, hilft unmittelbar nicht weiter. Zwar kann man aus ihr auch eine Pflicht zur Beantwortung von Fragen herleiten, weil dem Bundestag mit einer reinen Anwesenheit nicht gedient ist.<sup>3</sup> Allerdings benennt diese nur den gesamten Bundestag, nicht aber den einzelnen Abgeordneten oder Fraktionen. Die konkreteste Norm, die Rechte des Abgeordneten nennt und im vorliegenden Fall auch einschlägig sein könnte, ist daher die Bestimmung über den grundlegenden Abgeordnetenstatus, Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG. Allerdings sichert diese Norm primär die Entscheidungs- und Handlungsfreiheit des Abgeordneten ab, gewährleistet aber nicht ohne Weiteres Leistungsansprüche im Verhältnis zu anderen Verfassungsorganen.

Hier hat das BVerfG ergänzend Art. 20 Abs. 2 GG herangezogen, den Auskunftsanspruch also auf „Art. 38 Abs. 1 S. 2 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 GG“ gestützt.<sup>4</sup> Die dort angesprochene demokratische Legitimation aller Staatsgewalt durch das Volk bedeutet nicht zuletzt, dass die Regierung über das Parlament legitimiert sein muss, denn nur letzteres ist unmittelbar vom Volk gewählt. Nun wird die Regierung zwar zunächst dadurch legitimiert, dass der Bundeskanzler vom Parlament gewählt wird (Art. 63 GG) und die Minister auf seinen Vorschlag hin vom Bundespräsidenten ernannt werden (Art. 64 GG). Dies allein aber reicht angesichts der Zeit, die nach den Wahlen vergeht, also über die gesamte Legislaturperiode, nicht aus. Hier tritt ergänzend die parlamentarische Kontrolle hinzu. Diese lässt sich also auf Art. 20 Abs. 2 GG stützen. Aus Art. 20 Abs. 2 GG allein lässt sich aber noch kein individuelles Recht der Abgeordneten herleiten. Dies ist nur aus der Kombination beider Bestimmungen möglich. Vertretbar wäre

1 BVerfGE 141, 1 Rn. 78 – *Treaty Override*.

2 BVerfGE 142, 25 Rn. 86 ff. – *Oppositionsfraktionsrechte*.

3 Dazu etwa *Schliesky*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Bd. II, 7. Aufl. 2018, Art. 43 Rn. 27 m.w.N. zur Diskussion.

4 BVerfGE 146, 1 Rn. 84 ff. – *parlamentarisches Fragerecht*.

es aber auch, anders als das BVerfG, auch hier ergänzend die erwähnte Bestimmung des Art. 43 Abs. 1 GG heranzuziehen.

Diese Kombination verschiedener Normen setzt sich fort bei der Frage nach dem konkreten Inhalt und den Grenzen des Frage- und des damit verbundenen Auskunftrechts, wie sie in ähnlicher Weise im Übrigen für das ausdrücklich im Grundgesetz (Art. 44 GG) verankerte Untersuchungsrecht bestehen. Zunächst kann sich die Auskunftspflicht der Bundesregierung nur auf solche Punkte beziehen, die in ihrem Verantwortungsbereich liegen.<sup>5</sup> Ferner muss die Frage gewisse Grenzen beachten. Diese ergeben sich vor allem, aber nicht allein daraus, dass das Fragerecht einem Abgeordneten nicht mehr Kompetenzen verschaffen kann, als der Bundestag selbst besitzt. Daher sind zunächst die für alle Staatsorgane geltenden Grenzen zu beachten, die sich aus den Grundrechten der Bürger ergeben. Im hier relevanten Kontext geht es insoweit vor allem um das Persönlichkeitsrecht. Daneben ist die Kompetenzordnung zu beachten; Fragen müssen sich also auf Bereiche beschränken, die in der Zuständigkeit des Bundes liegen. Ferner ist als Grenze der Kompetenzen des Bundestages die Gewaltenteilung anzuerkennen. Dementsprechend muss die Bundesregierung keine Fragen beantworten, die ihre innere Willensbildung betreffen.

Schließlich bildet das Staatswohl eine wichtige Grenze. Allerdings ist dessen Wahrung nicht allein Sache der Bundesregierung. Sind also aus Gründen des Staatswohls Geheimnisse zu wahren, ist zunächst zu prüfen, ob nicht mittels der Geheimschutzordnung des Bundestages die Vertraulichkeit der erlangten Informationen sichergestellt werden kann. Der Konflikt zwischen Informationsinteresse der Abgeordneten und dem Geheimhaltungsinteresse des Staates erfordert einen zwischen beiden Belangen herzustellenden schonenden Ausgleich. Daher darf die Weitergabe von Informationen nur dann unterbleiben, wenn die Belange des Staates durch eine mildere Maßnahme nicht ausreichend sichergestellt werden können. Allerdings dürfte dies nicht immer möglich sein. In diesem Fall darf die Information dann verweigert werden.

Für dieses Zusammenwirken verschiedener Normen, bei dem der Gehalt einer Norm durch den Blick in eine andere Norm relativiert wird, lassen sich weitere Beispiele finden. So kann man die aus Art. 82 GG herzuleitenden Grenzen des Prüfungsrechts des Bundespräsidenten im Gesetzgebungsverfahren, das sich nach dem Wortlaut allein auf das Zustandekommen und somit das Gesetzgebungsverfahren bezieht, durch einen Hinweis auf die Bindung aller Verfassungsorgane an das GG (Art. 20 Abs. 3 GG) relativieren.<sup>6</sup>

### III. Zur Falllösung im eigentlichen Sinne

#### 1. Vorbemerkungen, insbesondere zum Verfassungsprozessrecht

Ist ein konkreter Fall zu lösen, gilt hier wie überall zunächst, dass es erheblich weiterhilft, wenn man sich vor den juristischen Überlegungen die Frage stellt, wer was von wem verlangt. Im Zivilrecht ist ein solches Vorgehen selbstverständlich. Es hilft aber auch im Öffentlichen Recht und nicht zuletzt im Staatsorganisationsrecht weiter, um etwa zu erschließen, was den Streitgegenstand eines Verfahrens bildet.

Im Einzelnen lassen sich nahezu alle Aufgabenstellungen im Staatsorganisationsrecht auf eine von zwei Konstellationen zurückführen. Beide haben den Vorteil, dass sie mit bestimmten Verfahrensarten des Verfassungsprozessrechts korrespondieren, weil sie jeweils der Struktur der entsprechenden Begründetheitsprüfung entsprechen. Vielfach geht es schlicht um die Verfassungsmäßigkeit einer Maßnahme, und dem korrespondieren als Verfahrensarten die abstrakte und die konkrete Normenkontrolle, wenn auch nur partiell, weil sich diese nur auf parlamentarische Gesetze beziehen. In anderen Fällen wird die Verletzung von eigenen Rechten geltend gemacht, und verfassungsprozessual entspricht dies dem Organstreit und dem regelmäßig nicht zum Prüfungstoff gehörenden, aber weitgehend parallel ausgestalteten Bund-Länder-Streit (sowie der im Kontext des Staatsorganisationsrechts allerdings regelmäßig bedeutungslosen Verfassungsbeschwerde).

Mit dieser Unterscheidung der Fragestellung lassen sich, darauf sei am Rande hingewiesen, zugleich auch die Verfahrensarten des BVerfG gut systematisieren. Eine weitere Systematisierung der Verfahrensarten ist insofern möglich, als Organstreit, Bund-Länder-Streit und abstrakte Normenkontrolle letztlich einen Antragsteller fordern, der im politischen Bereich angesiedelt ist, während sich Verfassungsbeschwerde und konkrete Normenkontrolle jeweils auf eine Streitigkeit beziehen, die der Bürger eingeleitet hat. Behält man diese Strukturen im Blick, lässt sich in einem konkreten Fall meist relativ leicht entscheiden, welche Verfahrensart einschlägig ist.

#### 2. Verfassungsmäßigkeit einer Maßnahme

Nicht selten ist schlicht die Verfassungsmäßigkeit einer Maßnahme zu prüfen, ohne dass weitere Fragestellungen bzw. im Kontext des Verfassungsprozessrechts Voraussetzungen bestehen. Verfassungsprozessual sind hier vor allem die Verfahren der abstrakten und der konkreten Normenkontrolle zu nennen. Diese sind begründet, wenn das fragliche Gesetz verfassungswidrig ist.

In einem solchen Fall sollte man ähnlich aufbauen wie im Verwaltungsrecht. Man beginnt also mit der formellen Verfassungsmäßigkeit. Hier sind zu erwähnen die Zuständigkeit, das Verfahren und die Form. Bei der Zuständigkeit wiederum ist zu differenzieren zwischen der als erstes zu prüfenden sogenannten Verbandszuständigkeit,

<sup>5</sup> Hierzu und zum weiteren Text BVerfGE 146, 1 Rn. 90 ff. – *parlamentarisches Fragerecht*, mit Nachweisen aus der früheren Rechtsprechung.

<sup>6</sup> So Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Fn. 3), Art. 82 Rn. 27.

bei der es um die Frage geht, ob der Bund oder ein Land zuständig ist, und der anschließend zu erörternden Organzuständigkeit, also der Frage, welches Verfassungsorgan (etwa Bundestag oder Bundesregierung, Bundesrat usw.) für die fragliche Maßnahme zuständig ist. Diese Reihenfolge muss eingehalten werden, weil sich die Verteilung der Organzuständigkeit auf der Bundesebene und auf der Landesebene nicht immer decken.

Gelegentlich hängt die Zuständigkeit für eine Maßnahme davon ab, wie diese inhaltlich zu qualifizieren ist. Dann tritt die Frage auf, wie zu verfahren ist, weil zwischen formeller und materieller Verfassungsmäßigkeit nicht sauber zu trennen ist („doppelt relevante Tatsache“). Hier gilt dann der Grundsatz, der auch in allen anderen Rechtsgebieten zu beachten ist: Die inhaltlichen Fragen sind im Kontext des materiellen Rechts zu beantworten. Bei der Behandlung der Zuständigkeit ist von dem materiellen Inhalt auszugehen, den die Instanz annimmt, die den fraglichen Akt erlassen hat, mit anderen Worten: Insofern ist zu fingieren, dass kein Problem besteht.

Ist die formelle Verfassungsmäßigkeit geklärt, ist nach der materiellen Verfassungsmäßigkeit zu fragen. Hierbei geht es darum, ob der Inhalt der Maßnahme in Übereinstimmung mit der Verfassung steht. Dabei kommen potentiell alle Normen des Grundgesetzes zum Tragen.

Zur Frage, wie man den Einstieg in eine Prüfung findet, wurden oben bereits einige Überlegungen angestellt. Im vorliegenden Zusammenhang ist auch noch zu berücksichtigen, dass je nach Art der Fragestellung Aufgabe und Struktur der Verfassung zu beachten sind. Die Verfassung hat insbesondere die Aufgabe, die Verfassungsorgane zu konstituieren. Daraus ergeben sich unterschiedliche Konsequenzen mit Blick auf die drei eben genannten Punkte der Zuständigkeit, des Verfahrens einschließlich der Form sowie der materiellen Fragen.

Mit Blick auf die Zuständigkeiten der einzelnen Organe ist es zwingend, dass die Verfassung insoweit zumindest eine gewisse Grundlage enthält. Ohne eine positive Regelung oder eine anderweitige Zuständigkeitsregel, die dem angenommenen Begünstigten die Zuständigkeit für das fragliche Tun vermittelt – dazu zählen gerade auch die Kompetenz kraft Natur der Sache, kraft Sachzusammenhang und die Annexkompetenz –, ist diese nicht zu bejahen. Mit anderen Worten: Findet der Bearbeiter keine normative Grundlage für die Begründung einer Zuständigkeit, dann ist sie nicht gegeben. Die Maßnahme ist also verfassungswidrig.

Mit Blick auf die Politikgestaltung im Übrigen, also mit Blick auf das Verfahren und den Inhalt staatlichen Handelns, müssen dagegen nicht alle Fragen in der Verfassung geregelt werden. Insofern bildet das Grundgesetz vielmehr nur einen äußeren Rahmen. Findet sich im Ergebnis keine Norm, die für den Erlass des angegriffenen Aktes eine verfahrensmäßige Vorgabe oder eine Vorgabe zur Form enthält, ist der fragliche Akt verfassungsmäßig. Gleiches gilt für die materielle Verfassungsmäßigkeit. Zu beachten ist dabei allerdings, dass, wenn keine konkreten Normen einschlägig sind, ggf. auch sehr allgemeine Normen, etwa auch Staatsstrukturprinzipien wie

das Rechtsstaatsprinzip, Verfahrenspflichten begründen können.

Praktisch heißt dies also, dass, soweit es um die Zuständigkeit geht, letztlich eine Norm zu suchen ist, aus der sich eine Zuständigkeit herleiten lässt. Demgegenüber ist bei Verfahren, Form und Inhalt zu fragen, ob die Verfassung der gewählten Gestaltung entgegensteht.

### 3. Streitigkeiten zwischen Verfassungsorganen oder Teilen derselben

In anderen Fällen steht ein Streit zwischen zwei Akteuren als solcher im Mittelpunkt der Auseinandersetzung. Es geht also nicht nur darum, dass sich zwei Personen darum streiten, ob ein bestimmter Akt verfassungsmäßig ist – besteht keine Meinungsverschiedenheit, wird ein Jurist ohnehin selten gefragt. Vielmehr betrifft der Streit auch das Rechtsverhältnis zwischen den beiden Streitparteien, also zwischen zwei Verfassungsorganen oder Teilen derselben. Verfassungsprozessual geht es in solchen Fällen dann, wenn nur Bundes- oder nur Landesorgane beteiligt sind, um einen Organstreit, und wenn sich der Streit zwischen den Ebenen abspielt, um einen Bundes-Länder-Streit. Der Antrag ist also begründet, wenn durch ein verfassungswidriges Verhalten des Antragsgegners der Antragsteller in seinen Rechten verletzt wird.

Im Einzelnen ist für beide Verfahrensarten zentral, dass sie ein Streitiges Rechtsverhältnis, also wechselseitige Rechte und Pflichten, voraussetzen. Schon im Rahmen der Zulässigkeit sind Antragsteller und Antragsgegner zu prüfen. Dabei sei für den Bund-Länder-Streit am Rande erwähnt, dass unabhängig davon, welches Verfassungsorgan auf Bundes- bzw. Landesebene am Streit beteiligt ist, der Streit formal zwischen dem Bund, vertreten durch die Bundesregierung, und dem Land, vertreten durch die Landesregierung, auszutragen ist.

Der Streitgegenstand, die angegriffene Maßnahme oder das angegriffene Unterlassen, muss dem Antragsgegner zuzurechnen sein und zugleich den Antragsteller in seinen – im Grundgesetz verankerten – Rechten verletzen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass eine Fraktion auch Rechte des Parlaments insgesamt in sogenannter Prozessstandschaft geltend machen kann, also praktisch so auftritt, als sei sie selbst das Parlament. Allerdings ändert dies nichts daran, dass ein Streitiges Rechtsverhältnis zwischen den Beteiligten bestehen muss. Diese Konstellation darf also nicht dazu genutzt werden, *de facto* eine abstrakte Normenkontrolle durchzuführen, obwohl das dafür notwendige Quorum gerade nicht erreicht worden ist.<sup>7</sup>

Konkret sind dabei denkbar Maßnahmen des Antragsgegners, die den Antragsteller in seinen Rechten verletzen, oder umgekehrt ein Unterlassen des Antragsgegners, das den Antragsteller dann – aber auch nur dann – in seinen Rechten verletzt, wenn dieser einen Anspruch auf das unterlassene Handeln hat. Die Abgrenzung ist manchmal unklar, etwa wenn eine Maßnahme der Regierung nur in Teilen den Erwartungen eines oder mehrerer

<sup>7</sup> Deutlich zuletzt BVerfG, NJW 2019, 213.

Abgeordneter entspricht. Im Zweifelsfall geht es in einem solchen Fall aber um das, was nicht gemacht wurde, und damit um ein Unterlassen.

Die Prüfung bei einem Unterlassen ist relativ einfach. Voraussetzung für einen Erfolg eines Verfahrens ist ein Anspruch. Damit wird eine Anspruchsgrundlage benötigt. Dabei kann man auch hier formelle und materielle Voraussetzungen unterscheiden. Zunächst besteht ein Anspruch gegen den Antragsgegner nur, wenn dieser auch für die Erfüllung des Anspruchs zuständig ist. Wie erwähnt kann die Bundesregierung Fragen nur beantworten, wenn diese auf ihren Verantwortungsbereich abzielen. Setzt ein Anspruch bestimmte verfahrensmäßige Voraussetzungen voraus, müssen diese gegeben sein. Schließlich ist dann der Inhalt der anspruchsbegründenden Norm bzw. der einschlägigen Normen zu prüfen.

Bereits abstrakt wurde erläutert, dass eine verfassungsrechtliche Aussage und damit auch eine Anspruchsgrundlage nicht zwingend aus allein einer Norm folgt, sondern dass ggf. mehrere Normen zusammen gelesen werden müssen. Weiterhin können einem Anspruch unter Umständen auch Grenzen gesetzt sein, die sich aus anderen Normen ergeben. Dem Auskunftsanspruch von Abgeordneten kann die Bundesregierung wie erwähnt etwa Geheimhaltungsbelange oder auch Rechte Dritter entgegenhalten; im zuletzt genannten Fall können ausnahmsweise auch Grundrechte im genuinen Staatsorganisationsrecht von Bedeutung sein.

Geht es dagegen darum, dass eine Maßnahme des Antragsgegners angeblich oder tatsächlich Rechte des Antragstellers beeinträchtigt, so kann man dies aufbaumäßig in zweierlei Form prüfen. Zum einen kann man zunächst auch hier nach einer Rechtsposition des Antragstellers fragen. Sodann ist zu erörtern, ob diese Rechtsposition beeinträchtigt wird und schließlich, ob diese Beeinträchtigung ihre Rechtfertigung in anderen

verfassungsrechtlichen Normen findet. Die Prüfung ähnelt dann insoweit ein wenig der, die aus dem Bereich der Grundrechte bekannt ist. Allerdings erscheint es nicht angemessen, insoweit die grundrechtliche Terminologie (Schutzbereich – Eingriff – Schranken) zu verwenden.

Daneben kann man – ähnlich wie das bei einer Anfechtungsklage im Verwaltungsrecht üblich ist (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO) – auch umgekehrt prüfen. Gefragt wird dann zunächst nach der Verfassungsmäßigkeit der Maßnahme und anschließend, ob Rechte des Antragstellers verletzt wurden. Dies kann in Fällen vorzuziehen sein, in denen leichter erkennbar ist, welche verfassungsrechtlichen Normen abstrakt einen Prüfungsmaßstab für das fragliche Verhalten bilden, als dass sofort zu sehen ist, ob sich aus diesen auch tatsächlich Rechte des Antragstellers ableiten lassen.

Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der angegriffenen Maßnahme erfolgt dann, wie dies zuvor (III.2.) dargestellt wurde, also mit Blick auf Zuständigkeit, Verfahren und Inhalt. Anschließend wird dann erörtert, ob die fragliche Maßnahme auch den Antragsteller in seinen Rechten verletzt. Dies ist der Fall, wenn sich die Maßnahme zunächst als rechtswidrig erwiesen hat und zugleich eine bestimmte verfassungsrechtlich definierte Rechtsposition, also eine Anspruchsgrundlage, beeinträchtigt.

#### IV. Schluss

Mit den vorstehenden Überlegungen wird hoffentlich ein Beitrag dazu geliefert, den Zugang zum Staatsorganisationsrecht zu erleichtern. Sicher können so nicht alle Fragen und Probleme ohne Weiteres bewältigt werden. Aber ohnehin gilt, dass Schemata immer mit einer gewissen Vorsicht zu genießen sind. Das gilt auch im Staatsorganisationsrecht. Aber mit diesem Vorbehalt sollten die vorstehenden Schemata zu nutzen sein.