

Sachverhalt

Die F-Partei musste in jüngster Zeit mehrere herbe Niederlagen bei Bundes- und Landtagswahlen einstecken. Sie sucht daraufhin nach Wahlkampfthemen, die die Öffentlichkeit besonders beschäftigen. Der Wahlkampfstrategie der F-Partei entdeckt, dass die derzeit bestehende Diätenregelung für Abgeordnete des Bundestages in manchen Teilen der Bevölkerung auf Unverständnis stößt. Bei der nächsten Bundestagswahl wirbt die F-Partei unter anderem mit der Forderung nach einer radikalen Umstrukturierung des Diätenrechts. Sie verwendet dabei das Argument, dass es doch nicht sein könne, dass sich die Volksvertreter an der Staatskasse wie in einem Selbstbedienungsladen bereicherten. Wer könne sich sonst noch das eigene Gehalt selbst festlegen? Die Wahl wird für die F-Partei mit einem Zweitstimmenanteil von 18 % zum größten Erfolg ihrer Geschichte.

Nach der Konstitution des neuen Bundestages arbeitet die neue Bundesregierung auf Veranlassung der nunmehr mitregierenden F-Partei einen Gesetzentwurf zur Änderung des Diätenrechts aus. Um eine „überflüssige“ Beteiligung des Bundesrates in dieser frühen Phase auszuschließen und um unnötige Verzögerungen zu vermeiden, bringt die Bundestagsfraktion der F-Partei den Gesetzentwurf ein. Die überwiegende Mehrheit der im Bundestag vertretenen Parteien lässt sich von der F-Partei von der Notwendigkeit einer Rechtsänderung überzeugen. Der Bundestag erlässt daraufhin mit einer 2/3-Mehrheit den nachfolgenden auszugsweise wiedergegebenen Gesetzesbeschluss:

„Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes:

§ 1 – Neufassung des Artikel 48 Absatz 3 GG:

Artikel 48 Absatz 3 Grundgesetz erhält künftig folgende Fassung:

„Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. Sie haben das Recht der freien Benutzung aller staatlichen Verkehrsmittel. Die Höhe der den Abgeordneten zustehenden monatlichen Entschädigungen und die Höhe der ihnen als Amtsausstattung zu gewährenden Leistungen werden zu Beginn eines jeden Kalenderjahres von einer aus drei Mitgliedern bestehenden, unabhängigen und weisungsfrei entscheidenden Sachverständigenkommission unter Ausschluss der Öffentlichkeit verbindlich festgelegt. Ebenfalls durch die Kommission festgelegt werden die Übergangsgelder und Altersentschädigungen für ehemalige Abgeordnete. Die Mitglieder der Kommission, die nicht den gesetzgebenden Organen des Bundes oder der Länder angehören dürfen, werden vom Bundespräsidenten ausgewählt und für eine Legislaturperiode ernannt. Eine gerichtliche Überprüfung dieser Entscheidung des Bundespräsidenten erfolgt nicht. Auch die Entscheidung der Kommission unterliegen keiner gerichtlichen Überprüfung. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

§ 2 – Ergänzung des Artikel 79 Absatz 3 GG:

Artikel 79 Absatz 3 Grundgesetz wird um einen zweiten Satz wie folgt ergänzt:

„Artikel 48 Absatz 3 bleibt von dieser Einschränkung unberührt.“

§ 3 – Inkrafttreten

„Dieses Gesetz tritt am 1. Juli 2000 in Kraft“.

Auch der Bundesrat stimmt dem Gesetz mit knapper 2/3-Mehrheit zu. Diese Mehrheit ließ sich nur dadurch herstellen, dass Mitglieder der Bundesregierung den Bundesratsvertretern des wirtschaftlich notleidenden Bundeslandes X versprachen, dem Land im nächsten Haushaltsjahr eine pauschale Finanzaufweisung in Höhe von 100 Mio. DM zukommen zu lassen. Im Frühjahr 2000 wird das Gesetz gegengezeichnet, ausgefertigt und verkündet.

Am 1. Juni 2000 ruft die Regierung des bei der Abstimmung im Bundesrat unterlegenen Bundeslandes L, die das Änderungsgesetz für verfassungswidrig hält, formgerecht das Bundesverfassungsgericht an. Dabei trägt der Vertreter der Landesregierung vor, das Gesetz sei schon nicht formell ordnungsgemäß erlassen worden. In materiell-rechtlicher Hinsicht verstoße das Gesetz gegen die Ewigkeitsklausel des Art. 79 III GG, indem es das Demokratie-, Rechtsstaats- und Gewaltenteilungsprinzip und den Grundsatz der Volkssouveränität verletze. Fragen von solcher existentieller Bedeutung dürften nicht außerhalb des Parlaments entschieden werden. Zudem fehle es den Entscheidungen der Kommission an hinreichender Legitimation durch das Volk. Die Kommission sei maßgeblich dem Exekutivbereich zuzuordnen, obwohl ihre Entscheidungen legislativer Natur seien. Ferner verletze die Verfassungsänderung das Recht der Abgeordneten aus Art. 38 GG zur Festsetzung ihrer Entschädigungen. Auch ergebe sich aus dem Grundgesetz, dass die Kompetenz des Bundesverfassungsgerichts zur Überprüfung von verfassungsrechtlichen Streitigkeiten nicht eingeschränkt werden dürfe.

Aufgabe 1:

Wie wird das Bundesverfassungsgericht entscheiden?

Aufgabe 2:

Auch die Abgeordneten der A-Fraktion, die über 20 % der Sitze im Bundestag verfügen, sind mit der Vorgehensweise des Parlaments, das „in solch unverantwortlicher Weise die eigenen Rechte aus der Hand gebe“, nicht einverstanden. In seinen Rechten verletzt fühlt sich schließlich auch der ehemalige Abgeordnete B, der nach der 10. Legislaturperiode aus dem Bundestag ausgeschieden ist. Er befürchtet, dass die Kommission sich nicht hinreichend für die Interessen der ehemaligen Abgeordneten einsetzen werde. Daher wollen sich sowohl die A-Fraktion als auch B an das Bundesverfassungsgericht wenden.

Wären ihre Klagen zulässig?

Gliederung

Sachverhalt	I
Gliederung	III
Literaturverzeichnis	VI

Gutachten

Aufgabe 1: Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

A) Zulässigkeit	1
<i>I. Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht</i>	1
<i>II. Ordnungsgemäßer Antrag</i>	1
<i>III. Antragsberechtigung</i>	1
<i>IV. Prüfungsgegenstand</i>	1
<i>V. Antragsbefugnis</i>	2
<i>VI. Klarstellungsinteresse</i>	2
<i>VII. Frist</i>	2
<i>VIII. Ergebnis</i>	2
B) Begründetheit	2
<i>I. Formelle Verfassungsmäßigkeit</i>	2
1. Gesetzgebungszuständigkeit	2
2. Ordnungsgemäßes Verfahren	3
a) Einleitungsverfahren	3
aa) Verstoß gegen Art. 76 III	3
bb) Verstoß gegen Grundsatz der Organtreue	4

b) Hauptverfahren	5
c) Abschlussverfahren	7
d) Zwischenergebnis	7
II. Materielle Verfassungsmäßigkeit	7
1. Abänderbarkeit des Art. 79 III	7
a) Der Meinungsstand	7
b) Stellungnahme	8
2. Zwischenergebnis	9
3. Verstoß gegen Art. 79 III a.F.	9
a) Bedeutung des Art. 79 III	9
aa) Extensive Auslegung	9
bb) Restriktive Auslegung	9
cc) Stellungnahme	10
4. Bedeutung des Art. 48 III	10
5. Verstoß gegen die von Art. 79 III geschützten Grundsätze des Art. 20 .11	
a) Demokratieprinzip	11
aa) Volkssouveränität	11
bb) Transparenzgebot	13
cc) Die Rechte aus Art. 38	14
b) Rechtsstaatsprinzip	15
aa) Gewaltenteilung	15
bb) „Wesentlichkeitstheorie“	17
cc) Ausschluss der gerichtlichen Überprüfbarkeit	17
aaa) Überprüfung der Kommissionsentscheidung	17
bbb) Überprüfung der Entscheidung des Bundespräsidenten	19
6. Ergebnis	20

Aufgabe 2: Zulässigkeit der Klagen

A) Zulässigkeit der Klage der A-Fraktion	20
<i>I. Parteifähigkeit</i>	20
<i>II. Antragsbefugnis</i>	21
<i>III. Ergebnis</i>	22
B) Zulässigkeit der Klage des B	22
<i>I. Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht</i>	22
1. <i>Art der Rechtsverletzung</i>	22
2. <i>Statthaftigkeit bei erloschener Organeigenschaft</i>	23
a) <i>Meinungsstand</i>	23
b) <i>Stellungnahme</i>	24
<i>II. Ordnungsgemäßer Antrag</i>	24
<i>III. Beschwerdefähigkeit</i>	24
<i>IV. Beschwerdegegenstand</i>	24
<i>V. Beschwerdebefugnis</i>	24
1. <i>Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung</i>	24
2. <i>Betroffenheit</i>	25
<i>VI. Rechtswegerschöpfung</i>	25
<i>VII. Ergebnis</i>	25

Literaturverzeichnis

Azzola, Axel

Kommentar zum Grundgesetz
für die Bundesrepublik Deutschland
Band 2, Art. 21 – 146
2. Auflage, Neuwied 1989
(Zitiert als: AK-GG-Bearbeiter)

Benda, Ernst/Klein, Eckart

Lehrbuch des Verfassungsprozeßrechts
Heidelberg 1991
(Zitiert als: Benda/Klein, Verfassungsprozeßrecht)

Degenhart, Christoph

Staatsrecht I: Staatsorganisationsrecht
15. Auflage, Heidelberg 1999
(Zitiert als: Degenhart, Staatsrecht I)

Dederer, Hans-Georg

Organisatorisch-personelle Legitimation
der funktionalen Selbstverwaltung
NVwZ 2000, S. 403 – 405
(Zitiert als: Dederer, NVwZ 2000)

Determann, Lothar

Verfassungsrechtliche Vorgaben für
die Entschädigung von Abgeordneten.
Bayrische Verwaltungsblätter 1977, S. 385 – 394
(Zitiert als: Determann, BayVBl. 1997)

Dolzer, Rudolf/Vogel, Klaus

Bonner Kommentar zum Grundgesetz
93. Lieferung, Heidelberg 1999
(Zitiert als: Bearbeiter, in: Dolzer/Vogel (Hg.), BK)

- Dreier, Horst
GG-Komm.)
Dürig, Günter
- Grundgesetz: Kommentar
Band 2; Art. 20 – 82
Tübingen 1998
(Zitiert als: Bearbeiter, in H. Dreier (Hrsg.),
GG-Komm.)
- Die Bedeutung und Tragweite
des Art. 79 Abs. III des Grundgesetzes
Festschrift für Theodor Maunz, S. 41 – 53
München 1971
(Zitiert als: Dürig, Festschrift Maunz)
- Emde, Ernst Thomas
- Die demokratische Legitimation
der funktionalen Selbstverwaltung
Berlin 1991
(Zitiert als: Emde, Legitimation)
- Fastenrath, Ulrich
- Gewaltenteilung – Ein Überblick
JuS 1986, S. 194 – 201
(Zitiert als: Fastenrath, JuS 1986)
- Fischer, Annette
Fraktionsfinanzierung
- Abgeordnetendiäten und staatliche
in den fünf neuen Bundesländern
Frankfurt a. M. 1995
(Zitiert als: Fischer, Abgeordnetendiäten)
- Häberle, Peter
Bundesverfassungsgerichts
- Die Abhörentscheidung des
JZ 1971, S. 145 – 156
(Zitiert als: Häberle, JZ 1971)
- Haug, Hans
- Die Schranken der Verfassungsrevision
Zürich 1947
(Zitiert als: Haug, Verfassungsrevision)
- Hesse, Konrad
- Grundzüge des Verfassungsrechts

- der Bundesrepublik Deutschland
20. Auflage, Heidelberg 1995
(Zitiert als: Hesse, Grundzüge)
- Hoppe, Werner
Sozialgerichten
Organstreitigkeiten vor den Verwaltungs- und
Siegburg 1970
(Zitiert als: Hoppe, Organstreitigkeiten)
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul
Deutschland
Handbuch des Staatsrechts Bundesrepublik
Band 1. Grundlagen von Staat und Verfassung
Heidelberg 1987
(Zitiert als: Bearbeiter , HdBStR I)
- Ipsen, Jörn
Staatsrecht I
11. Auflage, Neuwied 1999
(Zitiert als: Ipsen, Staatsrecht I)
- Jarass, Hans/Pieroth, Bodo
Grundgesetz)
Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
5. Auflage, München 2000
(Zitiert als: Bearbeiter in Jarass/Pieroth,
- Kirn, Michael
Die Umgehung des Bundesrates bei ganz
besonders eilbedürftigen Regierungsvorlagen
Zeitschrift für Rechtspolitik 1974, S. 1 – 5
(Zitiert als: Kirn, ZRP 1974)
- Kirste, Ulrike
Die Finanzhilfen des Bundes an die neuen Länder
München 1994
(Zitiert als: Kirste, Finanzhilfen)
- Kisker, Gunter
Gesetzes
Neue Aspekte im Streit um den Vorbehalt des
NJW 1977, S. 1313 – 1320
(Zitiert als: Kisker, NJW 1977)
- Klatt, Hartmut
Deutsche Einheit und bundesstaatliche Ordnung
Verwaltungsarchiv 82 (1991), S. 430 – 458

(Zitiert als: Klatt, VwArchiv 1991)

Klein, Friedrich/Wilke, Dieter

Verfassungsänderung durch „systemimmanente
Modifikationen elementarer

Verfassungsgrundsätze“?

Festschrift für Georg Roeber, S. 245 – 265
Berlin 1973,

(Zitiert als: Klein/Wilke, Festschrift Roeber)

Klein, Hans H.

Diäten-Urteil und Diäten-Streit

Legendenbildung im Verfassungsrecht

Festschrift für Willi Blümel, S. 225 – 257

Berlin 1999

(Zitiert als: Klein, Festschrift Blümel)

Krebs, Walter

Rechtsprobleme des Kommunalverfassungsstreits

Verwaltungsarchiv 68 (1977), S. 183 – 196

(Zitiert als: Krebs, VwArchiv 1977)

Lechner, Hans

Bundesverfassungsgericht; Kommentar

4. Auflage, München 1996

(Zitiert als: Lechner, BVerfGG-Komm.)

Leonhard, Ludwig

Die Gewaltenteilung in der Bundesrepublik

Der Deutsche Rechtspfleger 1972, S. 277 – 285

(Zitiert als: Leonhard, Rpfleger 1972)

Linck, Joachim

Kritisches zur Diätenkritik von 86

Staatsrechtslehrern

Zeitschrift für Parlamentsfragen 1995, S. 683 – 689

(Zitiert als: Linck, Zparl 1995)

Mangoldt, Hermann von

Das Bonner Grundgesetz; Band I, Präambel – Art.

19

4. Auflage, München 1999

(Zitiert als: Bearbeiter in v. Mangoldt/Klein/Starck,

GG I)

Mangoldt, Hermann von

Das Bonner Grundgesetz; Band II, Art. 20 – 78

4. Auflage, München 2000

- GG II)
 (Zitiert als: Bearbeiter in v. Mangoldt/Klein/Starck,
 Maunz, Theodor/Dürig, Günter
 Grundgesetz: Kommentar
 Band II, Art. 11 – 21; 36. Ergänzungslieferung 1999
 (Zitiert als: Bearbeiter in Maunz-Dürig, Komm. z.
 GG)
 Maunz, Theodor/Dürig, Günter
 Grundgesetz: Kommentar
 Band IV, Art. 70 – 91b; 36. Ergänzungslieferung
 1999
 (Zitiert als: Bearbeiter in Maunz-Dürig, Komm. z.
 GG)
 Maunz, Theodor
 Deutsches Staatsrecht
 30. Auflage, München 1998
 (Zitiert als: Maunz/Zippelius)
- Münch, Ingo von/Kunig, Phillip
 Grundgesetz-Kommentar
 Band 2, Art. 21- 69
 3. Auflage, München 1995
 (Zitiert als: Bearbeiter, in: v. Münch/Kunig, GGKII)
- Münch, Ingo von/Kunig, Phillip
 Grundgesetz-Kommentar
 Band 3, Art. 70- 146
 3. Auflage, München 1996
 (Zitiert als: Bearbeiter, in: v. Münch/Kunig, GGKIII)
- Pechstein, Matthias
 Das Ermächtigungsgesetz
 JuS 1996, L. 4 – 7
 (Zitiert als: Pechstein, JuS 1996)
- Pestalozza, Christian
 „Formenmißbrauch“ des Staates
 München 1973
 (Zitiert als: Pestalozza, Formenmißbrauch)
- Pieroth, Bodo/Schlink, Bernhard
 Staatsrecht II: Grundrechte
 16. Auflage, Heidelberg 2000
 (Zitiert als: Pieroth/Schlink, Staatsrecht II)

Püttner, Günter/Kretschmer, Gerald

Die Staatsorganisation
2. Auflage, München 1993
(Zitiert als: Püttner/Kretschmer, Staatsorganisation)

Sachs, Michael

Grundgesetz: Kommentar
2. Auflage, München 1999
(Zitiert als: Bearbeiter, in Sachs, Grundgesetz)

Sannwald, Rüdiger

Die Beratungen zur Reform des Parlamentsrechts
in der Gemeinsamen Verfassungskommission
Zeitschrift für Parlamentsfragen 1994, S. 15 – 32
(Zitiert als: Sannwald, Zparl 1994)

Schäfer, Hans

Der Bundesrat
Köln 1955
(Zitiert als: Schäfer, Bundesrat)

Scheunig, Dieter H.

Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische

Kraft

Bad Honnef/Darmstadt 1974
(Zitiert als: Scheunig, Der Bundesrat)

Schlaich, Klaus

Das Bundesverfassungsgericht
4. Auflage, München 1997
(Zitiert als: Schlaich, Bundesverfassungsgericht)

Schmidt-Bleibtreu, Bruno

Kommentar zum Grundgesetz
für die Bundesrepublik Deutschland
9. Auflage, Neuwied 1999
(Zitiert als: Bearbeiter in Schmidt-Bleibtreu/Klein)

Schneider, Hans

Der Niedergang des Gesetzgebungsverfahrens
Festschrift für Gebhard Müller; S. 421 – 434
Tübingen 1970
(Zitiert als: Schneider, Festschrift Müller)

Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang

Parlamentsrecht und Parlamentspraxis

in der Bundesrepublik Deutschland
Berlin 1989
(Zitiert als: Schneider/Zeh)

Schulze, Reiner-Olaf

Statt Subsidiarität und Entscheidungsautonomie-
Politikverflechtung und kein Ende
Staatswissenschaft und Praxis 4 (1993), S. 225 – 255
(Zitiert als: Schulze, Staatswissenschaft 1993)

Schürmann, Martin

Die Umgehung des Bundesrates
im sog. „Ersten Durchgang“ einer Gesetzesvorlage
Archiv des öffentlichen Rechts 1990, S. 45 – 63
(Zitiert als: Schürmann, AöR 1990)

Seifert, Karl-Heinz/Hömig, Dieter

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
6. Auflage, Baden-Baden 1999
(Zitiert als: Bearbeiter in Seifert/Hömig,

Grundgesetz)

Stern, Klaus

Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland;
Band I
2. Auflage, München 1984
(Zitiert als: Stern, Staatsrecht I)

Stern, Klaus

Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland;
Band II
München 1980
(Zitiert als: Stern, Staatsrecht II)

Stern, Klaus

Die Bedeutung der Unantastbarkeitstheorie
Des Art. 79 III für die Grundrechte
JuS 1985, S. 329 – 338
(Zitiert als: Stern, JuS 1985)

Stüwe, Klaus

Die Opposition im Bundestag und
Das Bundesverfassungsgericht
Baden-Baden 1997
(Zitiert als: Stüwe, Opposition)

Tomuschat, Christian

Verfassungsgewohnheitsrecht?
Heidelberg 1972

Umbach, Dieter

Der „eigentliche“ Verfassungsstreit
Festschrift für Wolfgang Zeidler
Berlin 1987
(Zitiert als: Umbach, Festschrift Zeidler)

Umbach, Dieter/Clemens, Thomas

Bundesverfassungsgerichtsgesetz
Mitarbeiterkommentar und Handbuch
Heidelberg 1992
(Zitiert als: Bearbeiter in Umbach/Clemens,

BVerfGG)

Vogel, Hans-Joachim

Gewaltenvermischung statt Gewaltenteilung?
NJW 1996, S. 1505 – 1511
(Zitiert als: Vogel, NJW 1996)

Wank, Rolf

Gewaltenteilung
Jura 1991, S. 622 – 628
(Zitiert als: Wank, Jura 1991)

Wegge, Georg

Zur normativen Bedeutung des
Demokratieprinzips nach Art. 79 Abs. 3 GG
Baden-Baden 1996
(Zitiert als: Wegge, Bedeutung des

Demokratieprinzips)

Wrege, Wolf Reinhard

Das System der Gewaltenteilung im Grundgesetz
Jura 1996, S. 436 – 440
(Zitiert als: Wrege, Jura 1996)

Wyduckel, Dieter

Der Bundesrat als Zweite Kammer
Die öffentliche Verwaltung 42 (1989), S. 181- 192
(Zitiert als: Wyduckel, DÖV 1989)

Gutachten

Aufgabe 1: Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Der Antrag des Bundeslandes L hat Aussicht auf Erfolg, wenn er zulässig und begründet ist.

A) Zulässigkeit

I. Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht

Die Regierung des Bundeslandes L hat das Bundesverfassungsgericht angerufen, mit dem Ziel, das verabschiedete Änderungsgesetz für verfassungswidrig erklären zu lassen. Da es sich um eine, vom konkreten Anwendungsfall losgelöste Überprüfung handelt, steht ihr hierfür grundsätzlich das abstrakte Normenkontrollverfahren nach Art. 93 I Nr. 2 i.V.m. §§ 13 Nr. 6, 76 ff BVerfGG zur Verfügung.

II. Ordnungsgemäßer Antrag

Gemäß § 23 I 1 BVerfGG müsste der ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht einleitende Antrag in schriftlicher Form eingereicht werden. Des Weiteren müsste er eine Begründung enthalten, § 23 I 2 BVerfGG. Die Landesregierung ruft das Bundesverfassungsgericht laut Sachverhalt formgerecht an.

III. Antragsberechtigung

Die Landesregierung des Bundeslandes L ist gemäß Art. 93 I Nr. 2 i.V.m. § 76 I BVerfGG antragsberechtigt.

IV. Prüfungsgegenstand

Tauglicher Prüfungsgegenstand in einem abstrakten Normenkontrollverfahren kann „Bundes- oder Landesrecht“ sein. Hierzu gehören unter anderem auch die das Grundgesetz ändernden Gesetze, obgleich sie Teil des Grundgesetzes selbst werden und dessen Rang einnehmen, so dass eine Prüfung an den Vorschriften des Grundgesetzes grundsätzlich nicht möglich ist. Allerdings sind die grundgesetzändernden Gesetze am Maßstab des Art. 79 III zu prüfen. Demgemäß kann auch das Änderungsgesetz Prüfungsgegenstand in einem abstrakten Normenkontrollverfahren sein.

Zweifel bezüglich eines zulässigen Kontrollgegenstandes könnten allerdings auftauchen, weil das betreffende Gesetz noch nicht in Kraft getreten ist. Dabei ist allerdings zu beachten, dass es ausreicht, wenn das zur Überprüfung gestellte Gesetz ausgefertigt und verkündet ist. In diesem Stadium ist die Tätigkeit aller am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten beendet und

das Inkrafttreten nur noch eine Frage des Zeitablaufes. Das Änderungsgesetz wurde bereits gegengezeichnet, ausgefertigt und verkündet, so dass es einen zulässigen Prüfungsgegenstand darstellt.

V. Antragsbefugnis

Der Antrag ist weiterhin nur statthaft, wenn gemäß Art. 93 I Nr. 2 Meinungs-verschiedenheiten oder Zweifel über Vereinbarkeit der betreffenden Norm aufgetreten sind. Zwar scheint § 76 I Nr. 1 BVerfGG engere Voraussetzungen aufzustellen, wenn er verlangt, dass der Antragssteller die Norm für nichtig halten muss. Eine Entscheidung, ob dies nun eine zulässige Konkretisierung der Verfassung oder eine verfassungswidrige Einschränkung des Art. 93 ist, kann dahinstehen. Im vorliegenden Fall haben sich die Zweifel der Landesregierung zu der Überzeugung verdichtet, dass das Änderungsgesetz formell und materiell verfassungswidrig und damit nichtig sei. Somit ist die Landesregierung antragsbefugt.

VI. Klarstellungsinteresse

Es genügt das objektive Interesse an der Klarstellung der Norm. Ein weitergehendes Rechtsschutzinteresse des Antragstellers ist angesichts des objektiven Verfahrens-charakters nicht erforderlich. Insbesondere muss er nicht darlegen in Rechten betroffen zu sein. Bei Nichtigkeitsannahme ist ein objektives Klarstellungsinteresse anzunehmen

VII. Frist

Der Antrag im abstrakten Normenkontrollverfahren ist unbefristet zulässig.

VIII. Ergebnis

Der Antrag der Landesregierung des Bundeslandes L ist zulässig.

B) Begründetheit

I. Formelle Verfassungsmäßigkeit

Der Antrag der Landesregierung L ist begründet, wenn das Änderungsgesetz mit dem Grundgesetz in formeller Hinsicht unvereinbar ist, oder in materieller Hinsicht nicht mit Art. 79 III zu vereinbaren ist.

1. Gesetzgebungszuständigkeit

Fraglich ist, ob der Bund die Gesetzgebungskompetenz zur Grundgesetzänderung hatte. Ein wirksamer Gesetzesbeschluss setzt zunächst voraus, dass die Zuständigkeit des Gesetzgebers für den Erlass des in Rede stehenden Gesetzes gegeben ist. Auch für grundgesetzändernde Gesetze gelten die allgemeinen Regeln über das Gesetzgebungs-verfahren des Bundes nach Art. 70ff, die allerdings durch Art. 79 I und II besonders gestaltet sind. Die gemäß Art. 70

erforderliche ausdrückliche Verleihung der Gesetzgebungskompetenz an den Bund für den Erlass des Änderungsgesetzes ist aus Art. 79 II zu entnehmen. Somit fällt die Gesetzgebungskompetenz zur Änderung des Grundgesetzes dem Bund zu.

2. Ordnungsgemäßes Verfahren

a) Einleitungsverfahren

Gemäß Art. 76 I steht das Initiativrecht, Gesetzesvorlagen einzubringen, auch Mitgliedern des Bundestages zu. Nach § 76 I GOBT müssen diese von einer Fraktion (§ 10 I GOBT) oder von mindestens fünf v. H. der Mitglieder des Bundestages unterzeichnet sein. Dies ist hier der Fall.

aa) Verstoß gegen Art. 76 II 1

Fraglich ist, ob durch die Einbringung einer Gesetzesvorlage der Bundesregierung, durch die, sie tragende Fraktion, aus der Mitte des Bundestages, ein Verstoß gegen Art. 76 II 1 vorliegt.

- Eine Meinung hält dieses Vorgehen für formal zulässig, da das Initiativrecht inhaltlich unbegrenzt ist, so dass ein Verbot an Abgeordnete, die von ihnen gestellte Regierung, durch die Übernahme ihres Entwurfs zu unterstützen, sich kaum begründen lässt. Zur Begründung wird angeführt, dass das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes Kooperation und personelle Verflechtung institutionalisiert. Deshalb sei auch die Suche nach dem „materiellen“ Autor einer Gesetzesvorlage im parlamentarischen Parteienstaat letztlich nicht möglich, so dass die für das Verfahren nach Art. 76 maßgebliche Unterscheidung der Initianten nur formell erfolgen könnte. Selbst das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, dass von einer verfassungswidrigen „Überspielung“ des Bundesrates keine Rede sein kann. Auch anderweitig wird angenommen, dass nicht einmal von einer „Umgehung“ gesprochen werden kann, sondern von einer durch die Verfassung eröffneten Gestaltung der politischen Willensbildung im parlamentarischen System. Denn die Rechte des Bundesrates werden im zweiten Durchgang gewahrt. Des weiteren kann der Bundesrat gemäß Art. 43 II, durch sein Interpellationsrecht seinen Einfluss auch außerhalb des Art. 76 II geltend machen.

- Eine andere Meinung hält diese Vorgehensweise teils für verfassungsrechtlich höchst bedenklich, teils für schlicht verfassungswidrig. Zur Begründung wird angeführt, dass die Qualifikationskompetenz des Staates hier am weitesten reicht, so dass die Verfahrensvorschriften das eigentliche Zentrum der Verfassung bilden und deshalb der Staat nachhaltig auf die genaue Einhaltung der Spielregeln verpflichtet werden muss. Ansonsten wären Art. 76 II und III abhängig vom bloßen „good will“ einzelner Beteiligter und könnten jederzeit zur Makulatur erklärt werden. Denn auch Verfahrensvorschriften dürfen nicht auf der Basis eines „nackten Formalismus“ angewandt werden. Teils wird noch differenziert nach

Wortlaut, bzw. Sinn und Zweck des Art. 76. Nach dem Wortlaut des Art. 76 stellen nur diejenigen Entwürfe einen Verstoß dar, die bereits von der Regierung beschlossen sind und dennoch aus der Mitte des Bundestages eingebracht werden. Hingegen ist der Sinn und Zweck dieser Verfahrensvorschrift darin zu erblicken, dass eine differenzierte Ausbalancierung der überlegenen Machtposition der Bundesregierung erfolgen soll. Denn dieser steht der gesamte Sach- und fachkundige Beamtenstab der Ministerialbürokratie zur Seite. Aus diesem Grund ist die Stellungnahme des Bundesrates auch ein Stück Gewaltenteilung. Auch wird durch die Umgehung die Gefahr erhöht, dass der Bundesrat, weil seine Wünsche nicht berücksichtigt wurden, seine Zustimmung verweigert.

- Im vorliegenden Fall kann jedoch auf eine Entscheidung dieser Frage verzichtet werden. Im Endergebnis herrscht insofern Übereinstimmung, dass das Gesetz trotz-dem formell ordnungsgemäß zustande gekommen ist, selbst wenn das Einleitungs-verfahren verfassungswidrig war. Bei Art. 76 II 1 handelt es sich nämlich nicht um eine wesentliche Verfahrensvorschrift, sondern um eine formale Ordnungsvorschrift.

bb) Verstoß gegen den Grundsatz der Organtreue

Fraglich ist, ob die Umgehung des Bundesrates rechtmisbräuchlich ist und das Prinzip der Organtreue verletzt. Nach diesem ungeschriebenen Grundsatz sind alle Bundesorgane untereinander zu rücksichtsvollem Umgang und einem Mindestmaß an Kooperation verpflichtet. Jedoch unabhängig von der Frage der Anerkennung eines derartigen ungeschriebenen Verfassungsgrundsatzes bestehen Zweifel, ob so eine Verfassungswidrigkeit zu begründen ist. Indes hat eine solche Handlungsweise keine Auswirkungen auf die Gültigkeit des Gesetzes. So kann dasjenige Organ, dessen Verfahrensinteresse beeinträchtigt wurden, als befugt angesehen werden, den Verfahrensverstoß des anderen Organs zu ignorieren, zumindest soweit es an ihm selbst liegt, das Verfahren voranzutreiben. Damit kann der Bundesrat den Verfassungsverstoß geltend machen, nämlich durch Blockierung des Verfahrens im zweiten Durchgang. Er müsste dann die Anrufung des Vermittlungsausschusses verweigern und sogleich den Verstoß vor dem Bundesverfassungsgericht rügen. Der Bundesrat hat somit im „zweiten Durchgang“ eine vollwertige Möglichkeit sein Verfahrensinteresse zur Geltung zu bringen.

Im Ergebnis mag dies einiges an Bedenken offen zu lassen, an der formellen Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes bestehen jedoch keine Zweifel.

b) Hauptverfahren

Die in Art. 79 II vorgeschriebenen Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat sind gegeben. Jedoch ließ sich die erforderliche 2/3-Mehrheit nur durch das Versprechen einer

Finanzzuweisung herstellen. Fraglich ist, ob das Versprechen der Mitglieder der Bundesregierung, dem notleidenden Bundesland X, bei Zustimmung zu dem Gesetzentwurf, eine pauschale Finanzzuweisung zukommen zu lassen, zur Ungültigkeit des Gesetzes führt. Weiterhin problematisch ist auch die Tatsache, dass es sich bei dieser Finanzzuweisung nur um ein Versprechen handelte, dass nicht einmal die Bundesregierung selbst, sondern nur Teile des Kollegialorgans, abgegeben haben.

Begründen ließe sich die formelle Verfassungswidrigkeit mit der Ansicht, dass ein solches Vorgehen die Kompetenzen des Bundesrates, als Interessenvertretung der Länder, aushöhlt. Sollte sich diese Praxis etablieren, so bestünde die Gefahr, dass die Finanzmacht des Bundes zu einer Vergrößerung seiner Regelungsmacht führt. Dies wiederum würde einen Zentralisierungsschub bewirken, der im Gegensatz zu dem vom Grundgesetz gewollten föderativen Prinzip stünde. Denn eben diese große Finanzmacht des Bundes könnte die „ärmeren Länder“ dazu veranlassen, sich zu einer „Zwangsgemeinschaft“ mit dem Bund zusammenzuschließen, die es wiederum dem Bunde relativ einfach machen würde, die Länder gegeneinander auszuspielen. Auf der anderen Seite besteht die Gefahr, dass sich die Bundesregierung damit erpressbar macht. Denn die Bundesländer könnten sich bei zusätzlichem Finanzbedarf grundsätzlich im Bundesrat erst einmal gegen ein Gesetzesvorhaben stellen, um dann, erst wenn genügend Subventionen geflossen sind, einzulenken. Nicht zuletzt schadet eine solche Verfahrensweise dem Ansehen des Bundesrates. Teilweise wird vertreten, dass sich aus dem, vom Bundesverfassungsgericht entwickelten, Gebot zur Bundesfreundlichkeit zwischen dem Bund und seinen Gliedern im Verfassungsleben, auch die Verpflichtung ableiten lasse, dass die gesetzgebenden Organe untereinander und miteinander so zu prozedieren haben, dass sie ihren verfassungsrechtlichen Verantwortlichkeiten genügen können. Dies wäre aber bei einer solchen „Inaussichtstellung“ von Finanzzuweisungen nicht mehr der Fall, denn die Motivation des Bundeslandes X bezog sich vornehmlich auf die Finanzzuweisung. Nach dieser Ansicht würde das Gesetz nicht den Mindestanforderungen des Gesetzgebungsverfahrens genügen.

Dem kann jedoch entgegengehalten werden, dass im Bundesrat in der Regel nur nach parteipolitischen Gesichtspunkten abgestimmt wird. Der Bundesrat wird in der Praxis immer häufiger zum Instrument parteipolitischer Taktiken degradiert. Die Ausnahmefälle, in denen tatsächlich Länderinteressen maßgebend sind, wären dann nicht bedenklich, sondern im Gegenteil zu begrüßen. Denn der Zweck des Bundesrates ist die Vertretung der Länderinteressen. Des weitern wird vertreten, die Motivation einer Landesregierung für ihr Abstimmungsverhalten sei verfassungsrechtlich irrelevant. Auch ist diese Vorgehensweise

verfassungsrechtlich sicherlich brisant, jedoch ist eine solche Beeinflussung einzelner Länder auf politischer und nicht auf rechtlicher Ebene anzusetzen. So geht auch das Bundesverfassungsgericht in solchen Fällen davon aus, dass, auch wenn sich ein Teil der Länder von Finanzaufweisungen hätten leiten lassen, keine Verletzung wesentlicher, verfassungsrechtlich vorgeschriebener Formlichkeiten gegeben ist. Begründet wird dies damit, dass in einem solchen Fall, wie dem vorliegenden, dem Bundesrat nicht unterstellt werden kann, „nicht gleich-zeitig auch die sachliche Tragweite des Gesetzes ausreichend gewürdigt“ zu haben. Des Weiteren vertritt das Bundesverfassungsgericht die Ansicht, dass Mängel bei der Willensbildung der gesetzgebenden Organe nicht beachtlich sein dürfen.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Einwände gegen ein solches Gesetzgebungsverfahren sehr gewichtig sind. Abgesehen davon, ob nun ein ungeschriebener Grundsatz ein Gesetz verfassungswidrig werden lassen kann, führt letztendlich jedoch nur ein Verstoß gegen zwingende und wesentliche Verfahrensvorschriften zur Ungültigkeit des Gesetzes. Im vorliegenden Fall wurden alle zwingenden Verfahrensvorschriften beachtet. Somit bestehen an der Gültigkeit des Gesetzes keine Zweifel. Will man hingegen die Einflussnahme des Bundes auf die Entscheidungen der Länder verhindern, so sollten grundlegende Änderungen in der Finanzverfassung vorgenommen werden. Denn die Funktionsfähigkeit der föderalen Ordnung setzt zwingend wirtschafts- und finanzstarke Länder voraus. Auch wenn diese Verfahrensweise verfassungspolitisch höchst bedenklich erscheint, so ist doch das Produkt verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

c) Abschlussverfahren

Das Änderungsgesetz wurde gemäß Art. 82 vom Bundespräsidenten gegen-gezeichnet, ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt ordnungsgemäß verkündet.

d) Zwischenergebnis

Das Änderungsgesetz ist somit formell verfassungsmäßig.

II. Materielle Verfassungsmäßigkeit

1. Abänderbarkeit des Art. 79 III

Fraglich ist, ob § 2 des Änderungsgesetzes verfassungskonform ist oder eventuell gegen die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 III verstößt. Ob Art. 79 III überhaupt geändert werden kann ist umstritten.

a) Meinungsstand

Einige Stimmen in der Literatur gehen davon aus, dass verfassungsrechtliche Ewigkeitsgarantien wie der Art. 79 III von vorneherein mit einem „Geburtsfehler“ behaftet

sind. Zur Begründung wird angeführt, dass der Normgeber (pouvoir constituant) eine rechtliche Entscheidungsmacht in Anspruch nehme, die nach einmaliger Ausübung erlischt und später nicht mehr verfügbar sein soll. Problematisch daran ist, dass dies der Versuch einer Generation sei, alle künftigen Generationen ihren einmaligen historischen Willen als verpflichtend aufzuerlegen. Ein solches „Primat der Gründergeneration“ lasse sich nicht einmal mit der Erwägung rechtfertigen, dass es überpositive Werte gebe, an die auch der Verfassungsgeber gebunden sei. Dem Art. 79 III sei nur deklaratorische Bedeutung, im Sinne einer Warnung an den Verfassungsänderungsgesetzgeber (pouvoir constitué), beigemessen, diese Prinzipien nicht leichtfertig zu beseitigen. Denn es müssten erst die Verbotsbestimmungen aufgehoben werden, bevor die als unabänderlich erklärten Grundsätze geändert werden könnten. Dem zur Verfassungsrevision befugten Gesetzgeber als Souverän im Staate, stehe es frei auch Revisionsbedingungen umzugestalten. Denn eine politische Ordnung kann immer nur das Ergebnis menschlichen Handelns sein. Das Gemeinwesen verdanke seine Festigkeit nicht irgendwelchen übermenschlichen Formvorschriften, sondern sein Bestand hänge von der Bejahung des mündigen Bürgers ab. Daraus folgern die Vertreter dieser Meinung, dass es der Ewigkeitsgarantie an einer Rechtsverbindlichkeit der Unabänderlichkeit fehle, und deshalb Art. 79 III durch eine 2/3-Mehrheit auch abänderbar sei. Die herrschende Lehre sieht Art. 79 III selbst einer Verfassungsänderung entzogen. Auch das Bundesverfassungsgericht hat betont, dass Art. 79 III keinesfalls nur deklaratorische Bedeutung hat. Begründet wird dies mit dem Begriff der Normlogik. Aus der Normlogik folgt, dass außer den für Unantastbar erklärten Verfassungsgrundsätzen auch der Verfassungssatz der die Unantastbarkeit ausspricht, selbst unantastbar sein muss. Würde das, was für Art. 1 und 20 gilt, nicht auch für Art. 79 III gelten, so würde dieser leerlaufen. Eine eigene Normierung der Unabänderlichkeit von Art. 79 III würde dem nichts hinzufügen und böte auch keinen zusätzlichen Schutz, da auch diese Vorschrift abgeschafft werden könnte. Eine Abänderung des Art. 79 III übersteigt die Kompetenz des verfassungsändernden Gesetzgebers. Die Bedeutung des Art. 79 III erschöpft sich auch nicht darin, revolutionäre, antidemokratische Bewegungen, die mit demokratischen Mitteln, scheinbar legal, das Grundgesetz zerstören wollen, in die Illegalität zu drängen. Wenn auch revolutionäre Entwicklungen nie durch Verfassungsbestimmungen verhindert werden können, so wird doch klargestellt, dass das Grundgesetz keine Möglichkeit zu seiner eigenen Totalbeseitigung zulässt. Art. 79 III soll auch Schutz vor einer „Scheibchenweisen Aushöhlung“ der Verfassung „Stück um Stück“ gewähren. Diese Aufgabe vermag Art. 79 III aber nur zu erfüllen, wenn er nicht selbst zur Disposition einer 2/3-Mehrheit gestellt wird, denn in diesem

Falle würde der Änderungsartikel zum Kern der Verfassung.

b) Stellungnahme

Der Standpunkt Art. 79 III sei abänderbar ist abzulehnen. Zwar verbürgt das Grundgesetz ein Höchstmaß an Demokratie, andererseits verbürgt es dennoch auch ein Mindestmaß an Minderheitenschutz. Dies wird gerade dadurch deutlich, dass es bei solchen Essentialien der Gemeinschaft, diese eben gerade nicht zur Disposition einer 2/3-Mehrheit stellt, sondern auch den Minderheiten einen Grundstock an Menschenwürde, Freiheit und Demokratie gewährleistet. Denn wäre der Art. 79 III abänderbar, und der verfassungsändernde Gesetzgeber wollte die Menschenwürde antasten und sei es auch nur in Ausnahmefällen; wer sollte ihn daran hindern? Ohne Art. 79 III hätte auch das Bundesverfassungsgericht keine Handhabe mehr gegen eine Verfassungsänderung vorzugehen, und würde somit seine Kontrollfunktion, zumindest was verfassungsändernde Gesetze angeht, verlieren. Der Gesetzgeber hätte freie Hand eine Diktatur der 2/3-Mehrheit einzuführen.

2. Zwischenergebnis

Es bleibt festzustellen, Art. 79 III ist vom Verfassungsändernden Gesetzgeber nicht abänderbar. § 2 des Änderungsgesetzes ist somit verfassungswidrig und damit nichtig.

3. Verstoß gegen Art. 79 III alte Fassung

Da § 2 des Änderungsgesetzes nichtig ist, ist § 1 an Art. 79 III a.F. zu messen.

a) Bedeutung des Art. 79 III

Fraglich ist, ob § 1 des Änderungsgesetzes gegen Art. 79 III verstößt. Ein Verstoß läge vor, wenn das Gesetz die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in Art. 1 und 20 nieder-gelegten Grundsätze berührt. Die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 III entzieht somit die Grundprinzipien der Verfassungsänderung. Umstritten ist jedoch, wie Art. 79 III auszulegen ist.

aa) Extensive Auslegung

Das Bundesverfassungsgericht vertritt den Standpunkt, dass Art. 79 III nur die prinzipielle Preisgabe der dort genannten Grundsätze verbiete. Dennoch lässt es Ausnahmen in Form partieller Abänderbarkeit zu. Dies jedoch nur, wenn den Grundsätzen im allgemeinen Rechnung getragen wird, und sie nur für eine Sonderlage entsprechend deren Eigenart aus evident Sachgerechten Gründen modifiziert werden, denn dann werden die Grundsätze als „Grundsätze“ von vorneherein schon nicht berührt. Es ist somit dem verfassungsändernde Gesetzgeber eine systemimmanente Modifikation erlaubt. Das Bundesverfassungsgericht kommt zu dieser Auffassung, da es den einzigen Sinn des Art. 79 III darin sieht, dass eine Situation wie 1933 verhindert werden sollte. Die Ewigkeitsgarantie soll nur verhindern, dass

die Verfassung auf formal-legalistischem Weg eines verfassungsändernden Gesetzes beseitigt, und zur nachträglichen Legalisierung eines totalitären Regimes missbraucht wird. Somit wären nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts Ausnahmen, unter den genannten Bedingungen, möglich.

bb) Restriktive Auslegung

Nach der Gegenmeinung ist „berühren“ eng auszulegen. Art. 79 III sagt nicht, dass Art. 1 und 20 grundsätzlich nicht (wohl aber ausnahmsweise) berührt werden dürfen, sondern dass die Grundsätze dieser Vorschrift überhaupt nicht berührt werden dürfen, und zwar auch nicht ausnahmsweise. Denn sie sind durch Art. 79 III eben nicht partiell zur Disposition gestellt. Die konstituierenden Elemente sollen „unberührt“ bleiben und somit vor dem allmählichen Zerfallsprozess geschützt werden, der sich entwickeln könnte, wenn den Grundsätzen nur im allgemeinen Rechnung getragen würde. Denn die von Art. 79 III festgelegten Unantastbarkeiten haben eine so zentrale Bedeutung für die Verfassungsstaatlichkeit, dass sie gleichsam als deren unentbehrliche Grundsubstanz bezeichnet werden können. Weiterhin wird angeführt, dass es auch nicht unberücksichtigt bleiben darf, dass der Verfassungsgesetzgeber in Art. 79 III eine andere, und zwar substantiell engere Formulierung als in Art. 19 II gewählt hat. Man mag zwar dem verfassungsändernden Gesetzgeber Gestaltungsfreiheit im Bezug auf und im Rahmen des Art. 79 III geben. Innerhalb des Kerns der elementaren Prinzipien gibt es keine zulässigen Modifikationen, auch über die Hilfsbrücke des „Systemimmanenten“ nicht. Außerdem befindet sich die Formel von der „systemimmanenten Modifikation“ fernab von jeder konkreten Fassbarkeit und ist gerade wegen ihrer „Leerformelhaftigkeit“ geeignet jedem tagespolitisch ideologisiertem Verfassungsverständnis Tür und Tor zu öffnen.

cc) Stellungnahme

Die extensive Auslegung ist abzulehnen, da sie die Gefahr einer schleichenden „Verfassungserosion“ birgt. Dem mag auch die vom Bundesverfassungsgericht errichteten Schranken einer bloßen, systemimmanenten Modifikation nicht entgegenzutreten, da niemand genau sagen kann, wo die Grenze zwischen systemimmanenter Modifikation und einer Preisgabe der Grundsätze liegt. Es ist der größtmögliche Schutz der Verfassung gegen jede, nicht nur einer revolutionären, Einwirkung anzustreben. Diesen bietet nur die restriktive Auslegung.

4. Bedeutung des Art. 48 III

Fraglich ist, ob Art. 48 III überhaupt durch den verfassungsändernden Gesetzgeber geändert werden kann. Die Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung hielt eine Kommission mit eigener Entscheidungsbefugnis auch nicht durch Verfassungsänderung

für machbar. Begründet wurde dies damit, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Diäten-Urteil Art. 48 III zu den Essentialien des demokratischen Prinzips zählt. Die Kommission begründete ihre Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit auch mit den Legitimationsproblemen einer solchen Kommission. Diese könne politisch nicht zur Verantwortung gezogen werden, während sich der einzelne Abgeordnete vor dem Wähler verantworten muss.

Nach anderer Ansicht beruhen diese Überlegungen aber auf einer Fehlinterpretation des Diäten-Urteils und einer bedenklich extensiven Auslegung des Art. 79 III, sowie der dort festgelegten Grenzen der Verfassungsänderung. Wer jedoch die Unvereinbarkeit einer Änderung des Art. 48 III mit Art. 79 III behauptet, muss nachweisen, dass eine, von der derzeitigen Fassung des Art. 48 III abweichende Regelung, dem verfassungsändernden Gesetzgeber verwehrt ist. Denn nur der Kerngehalt des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips sind der Verfassungsänderung entzogen. Deshalb sieht auch Klein die Identität der grundgesetzlichen Demokratie durch eine solche Verfassungsänderung nicht beeinträchtigt oder gar in ihrem Wesenskern verändert. Denn unantastbar sind nur die, die Demokratie und den Rechtsstaat tragenden, unverzichtbaren Prinzipien, wozu zwar die angemessene Ausstattung der Abgeordneten gehört, nicht aber die Frage, wer die Angemessenheit konkretisiert. Auch das Parlament als Volksvertretung gilt nicht mehr als einzig legitimer Gesetzgeber. So ist beispielsweise die Bundesbank als Institution der Unabhängigkeit zu nennen. Eine solche Selbständigkeit ist jedoch verfassungsrechtlich nur zulässig, weil ihr Aufgabenbereich eng begrenzt ist und sie nur nach sachlichen Regeln entscheidet. Andererseits wird eingewendet, dass eine solche Kommission dem abgeschlossenen Katalog der Verfassungsorgane widerspräche und deshalb auch dem verfassungsändernden Gesetzgeber entzogen sei. Ob jedoch die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Kommission im vorliegenden Fall verfassungskonform ist, muss nachfolgend noch differenzierter untersucht werden.

5. Verstoß gegen die von Art. 79 III geschützten Grundsätze des Art. 20

a) Demokratieprinzip

aa) Volkssouveränität

Fraglich ist, ob das Erfordernis einer ununterbrochenen Legitimation zu den unabänderbaren Grundsätzen im Sinne des Art. 79 III gehört. Zu dem, jeder Verfassungsänderung entzogenen, Kerngehalt des demokratischen Prinzips gehört der Grundsatz, dass die Wahrung staatlicher Aufgaben und die Ausübung staatlicher Befugnisse sich auf das Staatsvolk zurückführen lassen, und grundsätzlich ihm gegenüber verantwortet werden muss. Denn die Vorschrift des

Art. 20 II 1 stellt die Grundsätze des demokratischen Prinzips dar und soll die Volkssouveränität garantieren. Allgemein wird dies auch unter dem Begriff der verfassungsrechtlich notwendigen demokratischen Legitimation durch eine „ununterbrochene Legitimationskette“, vom Volk zu den Staatsgewalt ausübenden Organen, gefasst. Somit ist dies ein Grundsatz des Demokratieprinzips, der gemäß Art. 79 III nicht angetastet werden darf. Problematisch könnte sein, dass die Kommission vom Bundespräsidenten eingesetzt wird und weisungsfrei entscheidet. Um vor Art. 79 III Bestand zu haben, müsste die Kommission daher ein ausreichendes „Legitimationsniveau“ aufweisen. Dies setzt voraus, dass das Volk einen effektiven Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt durch diese Organe hat, denn deren Akte müssen sich auf den Willen des Volkes zurückführen lassen und ihm gegenüber verantwortet werden. Da es verschiedene Wege gibt diesem Erfordernis zu genügen, unterscheiden Rechtsprechung und Literatur die funktionelle, institutionelle, organisatorisch-personelle und sachlich-inhaltliche Legitimation. Diese Legitimationsfaktoren haben jedoch nicht je für sich Bedeutung, sondern nur in ihrem Zusammenwirken.

- Die funktionelle und institutionelle Legitimation sind durch die Verankerung der Kommission im Grundgesetz im vorliegenden Fall gegeben.

- Fraglich ist, ob die Kommission organisatorisch-personell legitimiert ist. Eine solche Legitimation kann nicht nur unmittelbar, durch das Parlament, sondern auch mittelbar, durch sonstige demokratisch legitimierte Organe, vermittelt werden. Teilweise soll es für die organisatorisch-personelle Legitimation genügen, dass sie, nicht nur als eine uneingeschränkte über die ununterbrochenen Legitimationskette, sondern auch als eine eingeschränkte, durch Parlamentsgesetz, vermittelt werden kann. Somit ist die Kommission zumindest mittelbar legitimiert.

- Problematisch ist das Erfordernis der sachlich-inhaltlichen Legitimation. Diese kann zum einen durch die Verankerung des Gesetzgebungsrechts beim Parlament, als das durch unmittelbaren Wahlakt durch das Volk legitimierte Repräsentationsorgan und die Bindung aller staatlichen Organe an diese Gesetze erfolgen. Zum anderen durch eine sanktionierte demokratische Verantwortlichkeit im Sinne einer Kontrolle über die Art der Wahrnehmung der eingeräumten Aufgaben, also eine Art „Verantwortungskette“. Entfällt, wie bei der Rechtsprechung, die demokratische Verantwortlichkeit, so ist die strenge Bindung an das inhaltlich bestimmte Gesetz ohne eigenen Gestaltungsspielraum das notwendige Korrelat dieser Unabhängigkeit. Umgekehrt sind in den Fällen, in denen das Gesetz nur Rahmen und Grenzen staatlichen Handelns bezeichnen (insbesondere bei Ermessensspielräumen), Verantwortlichkeit, bzw. Weisungsabhängigkeit unerlässlich. Somit wäre die Kommission

nicht hinreichend legitimiert.

- Fraglich ist, ob der Mangel an sachlich-inhaltlicher Legitimation durch andere Legitimationsfaktoren substituiert werden kann. Aus verfassungsrechtlicher Sicht entscheidend ist nicht die Form der demokratischen Legitimation, sondern deren Effektivität, denn notwendig ist nur ein bestimmtes Legitimationsniveau. Daraus ergibt sich, dass die Legitimationsfaktoren miteinander verzahnt sind. Sie können sich zwar keineswegs ersetzen, wohl aber in gewissem Umfang substituieren. Es bleibt festzustellen, eine Einschränkung der parlamentarischen Kontrollbefugnisse sind mit Art. 20 II 1 nur vereinbar, sofern dadurch nicht die Rückkopplung der unabhängig gestellten staatlichen Organe an den Volkswillen unterbrochen wird. Denn der Sinn und Zweck der Volkssouveränität ist, dass das Volk, durch die Legitimationskette in beide Richtungen, alle Staatsgewalt ausübt. Dies wäre gemäß § 1 des Änderungsgesetzes jedoch der Fall, denn die Kommission besitzt Ermessensspielraum obwohl sie weisungsfrei gestellt ist. Somit liegt ein Verstoß gegen den Grundsatz der Volkssouveränität vor.

bb) Transparenzgebot

Fraglich ist, ob durch den Ausschluss der Öffentlichkeit eine prinzipielle Preisgabe eines Elementes des Demokratieprinzips vorliegt. Für einen Verstoß im Sinne des Art. 79 III könnte die Ansicht des Bundesverfassungsgerichts sprechen, dass das Transparenz- und Öffentlichkeitsgebot ein wesentliches Element der Demokratie ist. Denn erst diese Transparenz schafft unter anderem überhaupt erst die Voraussetzungen für den, in einer parlamentarischen Demokratie erforderlichen, wechselseitigen Kommunikationsprozess zwischen dem Bürger und seinem Repräsentanten, sowie qualifizierte Wahlen. Deswegen hat das Bundesverfassungsgericht auch jede Regelung untersagt, die der Intention nach dazu bestimmt ist, „das Parlament der Notwendigkeit zu entheben, jede Veränderung in der Höhe der Entschädigung im Plenum zu diskutieren und vor den Augen der Öffentlichkeit darüber als einer selbständigen politischen Frage zu entscheiden“. Denn „die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen was politisch geschieht, ist nicht möglich“. Dieses Erfordernis ist jedoch nur dadurch zu begründen, dass die Abgeordneten insoweit in „eigener Sache“, und damit regelmäßig mit hohem Konsens, ohne direkte Kontrolle und somit auch missbrauchsanfällig, entscheiden. Jedoch soll nach § 1 des Änderungsgesetzes gerade die Entscheidung in eigener Sache vermieden werden. Es fragt sich also, ob die Anforderungen an einen Entscheidungsprozess, der nicht eine Entscheidung in eigener Sache ist, genauso hoch sein müssen. Gemäß Art. 42 I 2 kann der Bundestag, mit einer 2/3-Mehrheit, die Öffentlichkeit

ausschließen. Des weitern gilt der Grundsatz der Öffentlichkeit nach herrschender Meinung nicht für Ausschüsse. Auch gemäß § 69 GOBT sind Beratungen der Ausschüsse grundsätzlich nicht öffentlich. Die Transparenz wird, im vorliegenden Fall, im wesentlichen dadurch gewahrt, dass die Endergebnisse, nämlich die Höhe der Diäten, letztlich sehr wohl bekannt und somit der Öffentlichkeit zugänglich werden. Da die Kommission unabhängig und weisungsfrei entscheidet, ist letztlich eine Kontrolle durch die Öffentlichkeit auch gar nicht möglich. Entschieden wird weiterhin nur über die konkrete Höhe und nicht über die sonstige Ausgestaltung der Diäten. Da auch keine Entscheidung in eigener Sache mehr vorliegt, wird dem Gebot der Durchschaubarkeit im Endeffekt Rechnung getragen. Ein Verstoß gegen das Transparenzgebot im Sinne des Art. 79 III ist somit nicht gegeben.

cc) Die Rechte aus Art. 38

Fraglich ist, ob Art. 38 zu den Kerngehalten gehört, die durch Art. 79 III der Verfassungsänderung entzogen sind. Jedenfalls der Status der Abgeordneten, die „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“ sind, sowie deren Anspruch auf „eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung“, sind durch Art. 79 III geschützt. So wird Art. 48 III im Schrifttum verbreitet als Ausführungsvorschrift zu Art. 38 bezeichnet. Denn der leitende Grundgedanke des Art. 48 III ist die Unabhängigkeit, um damit die Entschließungs-freiheit des Abgeordneten zu gewährleisten. Fraglich ist, ob durch die Delegation der Entscheidung über die Höhe der Diäten, ein Recht der Abgeordneten aus Art. 38 verletzt ist. Eine Verletzung der Rechte der Abgeordneten könnte darin gesehen werden, dass ihre Abstimmungsbefugnisse durch § 1 des Änderungsgesetzes ein-geschränkt werden. Die Abstimmungsbefugnisse gehören zu den Statusrechten der Abgeordneten. Jedoch ist eine Beschränkung, die im Range des Verfassungsrechts steht, möglich. Somit scheidet eine solche Verletzung aus.

Fraglich ist, ob die Unabhängigkeit der Abgeordneten durch § 1 des Änderungs-gesetzes verletzt wird. Der Anspruch der Abgeordneten auf Entschädigung trägt ihrem verfassungsrechtlichen Status Rechnung. Er soll es ihnen ermöglichen ihre Befugnisse und Pflichten ungehindert auszuüben. Denn das Recht auf Diäten gehört zum materiellen Parlamentsrecht. Somit gehören auch die Diäten zu den Status-rechten der Abgeordneten. Jedoch sollen auch nach der Änderung des Art. 48 III die Diäten an sich erhalten bleiben, nur die Art der Entscheidung über die Höhe soll sich ändern. Problematisch könnte jedoch das Verfahren über die Festlegung der Höhen sein. Das Grundgesetz sichert die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Abgeordneten. Zum Schutz der Freiheit der Abgeordneten muss die Höhe der Alimentation einerseits vom Druck befreien aus wirtschaftlichen Gründen

Interessenbindungen einzugehen. Andererseits darf nicht die Gefahr bestehen, bei weit überdurchschnittlichen Mandatseinkommen, von Partei und Fraktion abhängig zu werden. Des weiteren wäre es illusorisch anzunehmen, ein noch so hoher Betrag könnte den Abgeordneten unbestechlich machen oder ihm den Willen nehmen nicht dazu zu verdienen. Trotz alledem haben die Abgeordneten gemäß § 1 des Änderungsgesetzes weiterhin „Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung“. Auch dadurch, dass über die Höhe der Diäten eine unabhängige Kommission und nicht die Abgeordneten selbst entscheiden, wird die Identität der grundgesetzlichen Demokratie weder beeinträchtigt noch im Sinne des Art. 79 III „berührt“. Die Möglichkeit, dass sich die Kommission nicht an die Vorgaben des Art. 48 III n. F. halten könnte, ist nicht hier sondern bei der Überprüfbarkeit der Kommissionsentscheidung zu untersuchen. Denn sollte dies der Fall sein, dann würde die Kommission gegen das Grundgesetz verstoßen. Es bleibt festzustellen, ein dem verfassungsändernden Gesetzgeber nicht verfügbares Recht der Abgeordneten aus Art. 38 ist im vorliegenden Fall nicht verletzt.

b) Rechtsstaatsprinzip

aa) Gewaltenteilung

Fraglich ist, ob die Gewaltenteilung zu den unabänderbaren Grundsätzen im Sinne des Art. 79 III gehört. Nach Art. 20 II 2 erfolgt die Ausübung der Staatsgewalt durch besondere Organe der gesetzgebenden Gewalt, der vollziehenden Gewalt und der Rechtssprechung. Die Gewaltenteilung ist also zunächst die Konstituierung unterschiedlicher Gewalten. Dieses Prinzip der Dreiteilung der Gewalten ist als Grundsatz im Sinne von Art. 79 III anzusehen und damit einer Verfassungsänderung entzogen. Problematisch könnte sein, dass die Kommission, die nicht aus Abgeordneten des Parlaments besteht, also nicht der gesetzgebenden Gewalt angehört, die Entschädigung der Abgeordneten festlegt. Darin könnte ein Verstoß gegen das Prinzip der Gewaltenteilung liegen. Der Grundsatz der Gewaltenteilung teilt jedoch nicht die Staatsgewalt als solche, sondern er verteilt Zuständigkeiten im Sinne einer Funktionsgliederung. Der Sinn der Gewaltenteilung besteht folglich nicht in einer Isolierung der einzelnen staatlichen Funktionen, sondern darin, dass sich die Organe gegenseitig ergänzen, kontrollieren und begrenzen. Jedoch haben diese Unterscheidungen keinen Ausschließlichkeitscharakter. Sie bezeichnen lediglich bestimmte Grundtypen in der Art der Aufgabenerfüllung und lassen eine starre Grenzziehung nicht zu. So ist eine begrenzte Vermischung von exekutiver und legislativer Befugnisse erlaubt. Nur in ihren Kernfunktionen sind die einzelnen Organe vor Übergriffen anderer verfassungsrechtlich geschützt. Eine strikte Trennung ist nur im Bereich der Judikative geboten. Generelle Grundsätze sind insoweit zu

beachten, als keinem Organ Funktionen zugewiesen werden dürfen, die seiner Struktur und seiner Grundfunktion nicht entsprechen. Dagegen spricht man hinsichtlich der Randbereiche von Gewaltenverzahnung bzw. Gewaltenverfälschung. Unvereinbar mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung ist jedenfalls jede Anreicherung der Kompetenzen einer der drei Gewalten, unter Einbruch in den Kernbereich der Zuständigkeit einer der beiden anderen Gewalten. Dieser Kernbereich ist absolut geschützt, denn er ist unantastbar, mit Rücksicht auf Art. 79 III, auch für den verfassungsändernden Gesetzgeber. Das gleiche gilt auch wenn dies im Wege freiwilliger Preisgabe geschieht. Ergänzt wird das Prinzip der Gewaltenteilung um das Prinzip der Selbstorganisation. Jede Teilgewalt regelt gewisse Fragen ihrer Organisation selbst. Gerade aus diesem Selbstorganisationsrecht heraus steht den Abgeordneten die Befugnis zu, über die Höhe der Diäten zu entscheiden. Da der Sinn der Gewaltenteilung in der gegenseitigen Kontrolle und Machtbalance zu sehen ist, verstößt § 1 des Änderungsgesetzes nicht gegen diesen Grundsatz. Denn gerade die Delegation der Entscheidung an eine unabhängige und weisungsfrei entscheidende Kommission würde sogar die Effizienz der Gewaltenteilung steigern. Die immer wieder kritisierte, aber von Grundgesetz bisher ausdrücklich vorgeschriebene, Entscheidung der Parlamentarier in eigener Sache, wäre somit behoben. Die Einführung einer solchen Kommission läge also sogar im Interesse der Gewaltenteilung. In § 1 des Änderungsgesetzes liegt somit kein Verstoß gegen den in Art. 20 II 2 normierten Grundsatz der Gewaltenteilung.

bb) „Wesentlichkeitstheorie“

Eng verzahnt mit dem Prinzip der Gewaltenteilung, ist die vom Bundesverfassungsgericht aus Art. 20 III entwickelte Wesentlichkeitstheorie. Ursprünglich wurde sie für Eingriffe in Grundrechte der Bürger entwickelt, und besagt, dass das Parlament alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen hat. Nach heute ständiger Rechtsprechung, gilt die Verpflichtung des Gesetzgebers wesentliche Entscheidungen selbst zu treffen, auch losgelöst vom Merkmal des „Eingriffs“. Jedoch ist dort Zurückhaltung geboten, wo nicht das Verhältnis Bürger-Staat, sondern unmittelbar das Interesse des politischen Gemeinwesens zur Diskussion steht. Problematisch ist jedoch schon was „wesentlich“ ist. Die Kriterien für die Konkretisierung dessen, was als wesentlich zu gelten hat, sind nicht abschließend und eindeutig. Die Wertungskriterien sind dabei in erster Linie den tragenden Prinzipien des Grundgesetzes zu entnehmen. Das Parlament darf sich seiner Verantwortung nicht dadurch entziehen, dass es einen Teil seiner Kompetenzen überträgt, ohne dabei die genauen Grenzen bestimmt zu haben. Ungeachtet dessen, wie weit der Parlamentsvorbehalt außerhalb des

Verhältnisses Bürger-Staat ausgeweitet werden darf, wurden im vorliegenden Fall, sowohl Rahmen als auch Grenzen der Kommission genau definiert. Die Kommission hat ausschließlich über die konkrete Höhe der Diäten zu entscheiden. Sie muss sich dabei an die Vorgaben im Gesetzestext halten, die besagen, dass die Diäten angemessen sein, und die Unabhängigkeit der Abgeordneten sichern müssen. Auch sind die Rahmenbedingungen zur Konstituierung der Kommission genau definiert. Die Kommission entscheidet lediglich über eine konkrete Zahl, ansonsten hat sie keine Entscheidungsbefugnisse. Selbst bei ihrer Entscheidung hat sie sich an die vorgegebenen Richtlinien zu halten. Somit hat das Parlament jedenfalls alles Wesentliche geregelt. Dem Parlaments-vorbehalt ist somit genüge getan.

cc) Ausschluss der gerichtliche Überprüfbarkeit

aaa) Überprüfung der Kommissionsentscheidung

Fraglich ist, ob der verfassungsändernde Gesetzgeber befugt ist, die gerichtliche Nachprüfbarkeit der Kommissionsentscheidung auszuschließen. Ein Recht auf gerichtliche Nachprüfbarkeit lässt sich allgemein aus dem Rechtsstaatsprinzip entnehmen. Denn die Basis der Justizgewährung bildet nicht eine einzelne Vorschrift des Grundgesetzes, sondern das Rechtsstaatsprinzip als solches. Problematisch ist, ob hier Art. 19 IV Anwendung findet. In ihm findet das Rechtsstaatsprinzip eine spezialgesetzliche Ausformung. Art. 19 IV gewährleistet jedoch nur Individualrechtsschutz im Falle, dass „jemand“ durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird. Er schützt somit nur subjektive Rechte. Auch ist umstritten, inwieweit Art. 19 IV dem verfassungsändernden Gesetzgeber entzogen ist. Jedoch entscheidet die Kommission lediglich über die Höhe der Diäten und die Abgeordneten Altersversorgung. Diese sind, wie bereits ausgeführt (siehe oben 5. a) cc)) Bestandteil ihres verfassungsrechtlichen Mandatsstatus. Statusrechte kann der Abgeordneten nur im Organstreitverfahren geltend machen. Organstreitigkeiten sind jedoch lediglich durch Art. 93 I Nr. 1 und Art. 93 Nr. 4, 3. Alt. abgesichert, nicht hingegen durch Art. 19 IV. Denn Art. 19 IV ist schon seiner systematischen Stellung nach auf den Schutz rechtlich bewerteter Individualinteressen im Außenbereich hin konzipiert, so dass sich sein Schutzbereich auf Organrechte des Innenbereichs nicht erstreckt. Somit wird Art. 19 IV durch die Verfassungsorganstreitigkeit, als dem spezielleren Rechtsbehelf verdrängt. Art. 19 IV ist damit im vorliegenden Fall nicht einschlägig.

Fraglich ist, ob das Recht auf generelle Nachprüfbarkeit der Kommissionsentscheidung ein dem verfassungsändernden Gesetzgeber entzogener Grundsatz des Art. 20 ist. Ein der Verfassungsänderung entzogener Grundsatz ist jedenfalls, dass die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung, und die vollziehende Gewalt sowie die Rechtssprechung an

Gesetz und Recht gebunden sind. Problematisch ist in diesem Zusammenhang, wie das Erfordernis der Gesetzesbindung gewährleistet werden kann, denn eine Bindung ohne hinreichende effektive Kontrolle ist wertlos. Unbestritten ist heute, dass die Rechtsstaatlichkeit einen umfassenden Rechtsschutz erfordert. Da aber der Begriff der „Rechtssprechung“ in Art. 20 III im Hinblick auf die notwendige Gewaltenbalancierung nicht in einem substanzlosen, formellen Sinn gebraucht wird, darf auch der verfassungsändernde Gesetzgeber den Gerichten ihre Kernkompetenzen nicht entziehen. Fraglich ist jedoch, ob in solchen Fällen ein Anspruch auf Überprüfung des Bundesverfassungsgerichts besteht. Dafür müssten die Kontrollbefugnisse unabänderbare Grundsätze des Rechtsstaatsprinzips sein. Unbestritten ist, dass die Erhaltung einer effektiven, unabhängigen Gerichtsbarkeit notwendiges Instrument zur Gewährleistung der Verfassung im Sinne des Art. 79 III ist. Jedoch ausdrücklich gesichert sind Existenz und Funktion des Bundesverfassungsgerichts, gemäß Art. 115g, nur im Verteidigungsfalle. Deshalb wird teilweise auch vertreten, dass die Existenz und Funktion des Bundesverfassungsgerichts dem verfassungsändernden Gesetzgeber nicht generell entzogen sei. Denn eine notwendige Einrichtung der Gerichtsbarkeit ist selbst die Verfassungsgerichtsbarkeit nicht, da ihre Schutzfunktionen auch von ordentlichen Gerichten wahrgenommen werden kann. Nach anderer Ansicht lässt sich eine wesentliche Schwächung des Bundesverfassungsgerichts, oder gar dessen Abschaffung, mit Art. 79 III nicht vereinbaren. Einig ist sich die Literatur jedoch darüber, dass nicht jede einzelne Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts vor einer Durchbrechung oder Abschaffung geschützt ist. Denn durch Art. 79 III ist keine bestimmte Verfahrensart geschützt. Der Ausschluss der gerichtlichen Überprüfbarkeit wäre eine Durchbrechung der Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts, denn eine Verletzung eines mit seinem Status verbundenen Rechts, kann der Abgeordnete nur im Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht geltend machen. Wenn auch nicht zwingend durch das Bundesverfassungsgericht, so muss doch, wie oben festgestellt, irgendeine Art der Nachprüfbarkeit der Kommissionsentscheidung erfolgen. Inwiefern diese durch ein Gericht erfolgen muss, oder durch dem Gerichtsschutz gleichwertige Einrichtungen ersetzt werden kann, bedarf hier genauso wenig einer Untersuchung, wie die Frage, in welchen Fällen eine solche Ersetzung überhaupt möglich ist, da im vorliegenden Fall überhaupt keine Kontrolle erfolgt.

Vorliegend könnte noch eingewendet werden, dass gemäß Art. 44 IV 1 auch die Beschlüsse der Untersuchungsausschüsse der richterlichen Erörterung entzogen sind, denn sie sind weder durch Fachgerichte noch verfassungsrechtlich überprüfbar. Dies ist deshalb möglich, da die

Untersuchungsausschüsse lediglich politisch werten, nicht jedoch rechtlich. Gerichtlich überprüfbar sind nämlich auch die Beschlüsse und sonstigen Maßnahmen der Untersuchungsausschüsse, die unmittelbare Rechtswirkung gegenüber einzelnen haben, wie etwa Zeugenvorladungen oder die Verhängung eines Ordnungsgeldes. Somit liegt in dem Ausschluss der Nachprüfbarkeit der Kommissionsentscheidung kein Verstoß gegen die Kompetenz des Bundesverfassungsgerichts. Jedoch verstößt § 1 des Änderungsgesetzes, wegen fehlender Überprüfbarkeit, gegen das Rechtsstaatsprinzip.

bbb) Überprüfung der Entscheidung des Bundespräsidenten

Fraglich ist, ob auch die Entscheidung des Bundespräsidenten, über die Auswahl und Einsetzung der Kommissionsmitglieder, überprüfbar sein muss. Hier ist zu unterscheiden zwischen der Auswahl der Mitglieder im Rahmen des Art. 48 III n.F., der dem Bundespräsidenten einen Ermessensspielraum einräumt, und der Möglichkeit, dass sich der Bundespräsident nicht an die Vorgaben halten könnte, und beispielsweise Mitglieder eines gesetzgebenden Organs berufen könnte.

- Für den ersten Fall ist eine gerichtliche Kontrolle gar nicht möglich, da der Bundespräsident nach Ermessen handelt. Ermessen ist jedoch nicht nachprüfbar, sondern nur ob sich die Entscheidung im vorgegebenen Rahmen des Ermessensspielraumes bewegt. Des weiteren räumt Art. 48 III n.F. niemandem ein Recht bezüglich der Ernennung ein. Somit steht der Entscheidung des Bundespräsidenten kein verfolgbare Anspruch eines anderen gegenüber. Ein Ausschluss der Überprüfung ist folglich möglich.

- Im zweiten Fall würde der Bundespräsident gegen das Grundgesetz verstoßen. Dies wiederum kann im Zuge der Präsidentenanklage gemäß Art. 61 immer verfassungsgerichtlich überprüft werden. Da das Änderungsgesetz die Präsidentenanklage nicht ausschließt, ist ein solcher Verstoß problemlos verfassungsgerichtlich nachprüfbar. Bezüglich der Entscheidung des Bundespräsidenten liegt somit kein Verstoß vor.

6. Ergebnis

§ 1 des Änderungsgesetzes berührt, da die Kommission kein hinreichendes Legitimationsniveau aufweist, den Grundsatz der Volkssouveränität im Sinne des Art. 79 III. Des weiteren wird auch durch Ausschluss der gerichtlichen Nachprüfbarkeit, das Rechtsstaatsprinzip berührt. Die §§ 1 und 2 des Änderungs-gesetzes sind somit verfassungswidrig.

Aufgabe 2: Zulässigkeit der Klagen

A) Zulässigkeit der Klage der A-Fraktion

I. Parteifähigkeit

Fraglich ist, ob die A-Fraktion Antragsteller im Organstreitverfahren gemäß Art. 93 I Nr. 1 i.V.m. §§ 13 Nr. 5, 63 ff BVerfGG sein kann. Gemäß § 63 BVerfGG kommen als Antragsteller nur oberste Bundesorgane und Teile dieser Organe in Betracht, soweit sie im Grundgesetz oder der Geschäftsordnung des Bundestages oder Bundesrates mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Hierzu zählen auch die Fraktionen des Bundestages, denn sie sind durch das Grundgesetz, als notwendige Institution des Verfassungslebens und durch die GOBT (§§ 3, 6 I, 12, 57 I, 76) mit eigenen Rechten ausgestattet. Somit ist die A-Fraktion parteifähig im Organstreitverfahren.

Antragsgegner ist der Bundestag. Dessen Parteifähigkeit ergibt sich unmittelbar aus § 63 BVerfGG.

II. Antragsbefugnis

Problematisch ist, ob die A-Fraktion antragsbefugt ist. Dazu müsste sie gemäß § 64 I BVerfGG geltend machen, dass sie oder das Organ dem sie angehört, durch eine Maßnahme in eigenen Rechten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Die A-Fraktion macht geltend, dass der Bundestag seine „eigenen Rechte aus der Hand gebe“. Folglich macht sie eine Verletzung der Rechte des Bundestages geltend. § 64 I BVerfGG ermächtigt Organteile im Sinne des § 64 BVerfGG auch zur Verteidigung der Rechte des Gesamtorgans. Demnach kann eine Bundestagsfraktion in Prozessstandschaft auch die Rechte des Bundestages geltend machen, auch wenn das Organ mehrheitlich seine Rechte nicht als verletzt betrachtet. Dies gilt selbst dann, wenn die Geltendmachung der Rechte gegen den ausdrücklichen Willen des Organs erfolgt. Problematisch ist im vorliegenden Fall jedoch, ob die A-Fraktion, als Teil des Bundestages, Rechte des Bundestages gegen diesen selbst geltend machen kann.

Nach einer Ansicht kann das in Prozessstandschaft klagende Organteil und das Gesamtorgan als Gegner im Prozess auftreten. Begründet wird dies allgemein mit dem, in § 64 I BVerfGG normierten, Grundgedanken der Prozessstandschaft. Dieser trägt dem heutigen parlamentarischen System Rechnung. Denn die Konfrontation zwischen Regierung und dem kontrollierenden Parlament ist zunehmend in den Hintergrund getreten. Die Kontrollfunktionen werden im wesentlichen durch Minderheitsfraktionen wahrgenommen, während die Mehrheitsfraktionen die Regierung stützen. Falls man nun, wie oben erwähnt, dem Organteil gegen den Willen des Organs zugesteht, dessen Rechte geltend zu machen, so müsste man diesem konsequenterweise auch zugestehen gegen das Organ selbst, dessen Recht geltend zu machen.

Die Gegenmeinung geht jedoch davon aus, dass in einem solchen Falle Antragsgegner nicht der Bundestag selbst sein kann. Dies wird damit begründet, dass das Organstreitverfahren ein kontradiktorisches Verfahren ist, in dem sich zwei oder mehrere Verfassungsorgane als Antragssteller und Antragsgegner gegenüber stehen. Kontradiktorisch jedoch setzt gegensätzliche Anträge verschiedener Parteien voraus. Daraus wird allgemein die Notwendigkeit zweier Organe gefolgert. Denn die beanstandete Maßnahme muss von einem Organ vorgenommen werden und muss auf der anderen Seite ein anderes Organ in dessen Rechte verletzen. Der Organstreit dient nämlich nur der Klärung sowie Um- und Abgrenzung der Rechte und Pflichten der Verfassungsorgane im Verhältnis zueinander.

Im vorliegenden Fall wäre der Bundestag durch die A-Fraktion, die in Prozess-standschaft klagt, Antragssteller und zugleich, als Gesamtorgan, Antragsgegner. Daher ist die erste Ansicht abzulehnen, denn sie widerspricht dem Wesen des Organstreitverfahrens als dem kontradiktorischem Verfassungsstreit. Die A-Fraktion ist somit nicht Antragsbefugt.

III. Ergebnis

Die Klage der A-Fraktion ist nicht zulässig.

B) Zulässigkeit der Klage des B

I. Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht

Fraglich ist, ob der ehemalige Abgeordnete B die Möglichkeit hat, seine Rechte im Organstreitverfahren geltend zu machen oder ob er den Weg der Verfassungsbeschwerde zu beschreiten hat.

1. Art der Rechtsverletzung

Geht es um die Ausgestaltung seines verfassungsrechtlichen Abgeordnetenstatus, so ist das Organstreitverfahren als vorrangig anzusehen. Ein seinen verfassungsrechtlichen Status betreffendes Recht kann dann nicht Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde sein. Eine Verfassungsbeschwerde ist nur möglich, soweit es sich um Rechte handelt, die nicht mit dem Status des Abgeordneten zusammenhängen, sondern er ein Individualrecht als „jedermann“ begründet. Denn die Verfassungsbeschwerde ist der spezifische Rechtsbehelf des Bürgers gegen den Staat. Die Anführung des Art. 38 in § 90 BVerfGG meint diesen Artikel nicht in vollem Umfang, sondern nur soweit er in ähnlicher Weise, wie die übrigen Artikel des Grundgesetzes in die er sich einreicht, Individualrechte garantiert. Fraglich ist, ob es sich bei der Abgeordneten Altersversorgung um eine, dem verfassungsrechtlichen Mandatsstatus zurechenbare, Rechtsposition handelt. Unbestritten handelt es sich bei der Entschädigung der Abgeordneten um ein Recht, das zum verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten gehört,

da diese seine Unabhängigkeit sichern soll (siehe oben 5. a) cc)). Problematischer ist der Fall der Abgeordneten-Altersentschädigung. Nach einer Ansicht handelt es sich dabei um Grundrechte des Bürgers. Denn macht ein ehemaliger Abgeordneter seine Altersversorgung geltend, dann geht es nicht mehr um den Abgeordnetenstatus selbst und auch nicht um Rechte aus diesem Status. Somit wäre die Verfassungsbeschwerde die richtige Verfahrensart. Jedoch nach herrschender Ansicht ist diese, von ihrer Funktion her gesehen, dem Mandatsstatus zuzuordnen. Denn auch die Altersversorgung soll zum Schutze der Unabhängigkeit des Abgeordneten beitragen, nämlich seine Unabhängigkeit durch Vorsorge für die nachparlamentarische Zeit abzusichern. Daher ist sie dem Mandatsstatus zuzuordnen, auch wenn sie erst nach Ende des Mandats zum Zuge kommt. Somit handelt es sich im vorliegenden Fall um ein dem Abgeordnetenstatus zugeordnetes Recht. Vorliegend wäre deshalb der Organstreit vorrangig.

2. Statthaftigkeit bei erloschener Organeigenschaft

Streitig ist jedoch, ob das Organstreitverfahren auch im Falle bereits erloschener Organeigenschaft statthaft ist.

a) Meinungsstand

Das Bundesverfassungsgericht hielt in solchen Fällen das Organstreitverfahren für nicht statthaft. Es verwies die Antragssteller auf die Verfassungsbeschwerde. Begründet wurde dies mit dem Verfahrenscharakter des Organstreits als einem kontradiktorischen Verfassungsstreit. Dieser setze als echter Verfassungsstreit voraus, dass als Antragssteller und Antragsgegner nur Verfassungsorgane beteiligt sind. Somit wäre ein von B angestrebtes Organstreitverfahren nicht statthaft.

Nach anderer Ansicht ist diese Rechtssprechung inkonsequent. Sie betrachtet einerseits die Abgeordneten Altersversorgung als ein „Annex seiner Besoldung“ und somit als ein, seinem Mandatsstatus zugeordnetes Recht. Auf der anderen Seite verweist das Bundesverfassungsgericht auf die Verfassungsbeschwerde, obwohl es in ständiger Rechtssprechung davon ausgeht, dass Bestandteile des verfassungsrechtlichen Status der Abgeordneten, grundsätzlich nur im Wege des Organstreitverfahrens angegriffen werden könne. Um solche Ergebnisse zu vermeiden wird teilweise in der Literatur eine weite Auslegung des Art. 93 I Nr. 1 vertreten. Dieser zwingt vom Wortlaut her nicht dazu nur Verfassungsorgane als Parteien im Organstreit zuzulassen. Vielmehr beschränke er mit seiner Formulierung, bei genauem Lesen, lediglich den Kreis der organstreitfähigen Rechtspositionen auf solche, deren Träger die Qualität eines Verfassungsorgans aufweist. Stellt man in dieser Weise maßgeblich auf die Rechtsqualität der geltend gemachten Rechtspositionen ab und

nicht auf die Rechtsqualität der Streitparteien, so ist für den Angriff gegen Diäten-Gesetze und Regelungen über die Abgeordneten Altersversorgungen stets der Organstreit gegeben. Dies gilt auch schon dann, wenn es sich um ein dem Abgeordnetenstatus zugeordnetes Recht handelt und unabhängig davon ob der Abgeordnete sein Mandat noch inne hat oder es schon beendet ist.

b) Stellungnahme

Die erstgenannte Ansicht ist vorzugswürdig. Zwar ist die Verfassungsbeschwerde der spezifische Rechtsbehelf des Bürgers gegen den Staat, und soll Individualrechte schützen. Dennoch darf nicht ignoriert werden, dass die Organstreitbefugnis des B bereits erloschen ist. Der Organstreit jedoch ist der klassische Verfassungsstreit zwischen zwei oder mehreren Verfassungsorganen. Da die Organeigenschaft des B bereits erloschen ist, würde im Falle der Zulässigkeit des Organstreits, eine Ausnahme von der klassischen Konstellation des Organstreitverfahren statuiert. Dies jedoch widerspräche dem Wesen des Organstreits. Somit muss B den Weg der Verfassungsbeschwerde, gemäß Art. 93 I Nr. 4a, §§ 13 Nr. 8a, 23, 90ff BVerfGG, beschreiten.

II. Ordnungsgemäßer Antrag

Gemäß § 23 I 1 BVerfGG sind die Anträge in schriftlicher Form zu erheben. Weiterhin muss dieser Antrag, gemäß §§ 23 I 2, 92 BVerfGG, eine Begründung enthalten, die das Recht das verletzt sein soll und die Handlung des Organs bezeichnen. Mangels entgegenstehender Anhaltspunkte ist davon auszugehen, dass B den Antrag ordnungsgemäß stellen wird.

Richtet sich die Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen ein Gesetz, so ist sie, gemäß § 93 III BVerfGG, binnen eines Jahres zu erheben.

III. Beschwerdefähigkeit

Gemäß § 90 I BVerfGG kann „jedermann“ Verfassungsbeschwerde erheben. Wie oben (B) I. 2. b)) bereits festgestellt, kann B seine Rechte mittels der Verfassungsbeschwerde geltend machen.

IV. Beschwerdegegenstand

Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde kann gemäß § 90 I BVerfGG jeder Akt der öffentlichen Gewalt sein. Somit ist auch eine Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz, als Akt der Legislative, möglich. Das Änderungsgesetz ist somit ein tauglicher Beschwerdegegenstand.

V. Beschwerdebefugnis

Fraglich ist, ob B beschwerdebefugt ist. § 90 I BVerfGG verlangt die Behauptung des Beschwerdeführers, dass er in einem seiner Grundrecht oder grundrechtsgleichen Rechte verletzt ist.

1. Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung

Aus der Behauptung des Beschwerdeführers muss die Möglichkeit einer Rechtsverletzung hervorgehen. Sie darf zumindest nicht von vorneherein ausgeschlossen sein. B kann, wie oben ausgeführt, im vorliegende Fall auch eine Rechtsverletzung rügen, die nicht grundrechtlicher Natur ist. Dass die Kommission sich nicht hinreichend für die Interessen ehemaliger Abgeordneter einsetzt ist nicht von vorneherein auszuschließen. Es besteht folglich die Möglichkeit, dass B in seine verfassungsrechtlichen Statusrechten verletzt wird, zumal die Kommission weisungs-frei entscheidet und keiner anderen Kontrolle unterliegt. Auch hat er keine Möglichkeit gegen die Kommissionsentscheidung, die seine Rechte betrifft, vorzugehen.

2. Betroffenheit

Problematisch ist, ob B selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen ist. B ist vorliegend zweifelsfrei selbst betroffen, da es um seine Altersversorgung geht.

Jedoch würde B, im Falle seiner Befürchtung, erst durch einen weiteren Zwischenakt, nämlich der Kommissionsentscheidung, betroffen. Vorliegend ist nach § 1 des Änderungsgesetzes eine Überprüfung der Entscheidung durch das Bundesverfassungsgericht allerdings ausdrücklich ausgeschlossen. Andererseits kann, bis es zur Kommissionsentscheidung kommt, ohne weiteres ein Jahr vergehen, so dass eine Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz dann nicht mehr möglich ist. B würde somit rechtsschutzlos gestellt. Deshalb geht das Bundesverfassungsgericht in solchen Fällen davon aus, dass, wenn die Möglichkeit sich gegen den Vollzugsakt zu wenden verwehrt ist, dem Betroffenen die Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen das Gesetz zusteht. Dies gilt selbst dann, wenn der Beschwerdeführer noch nicht gegenwärtig und unmittelbar beschwert ist. Somit ist die Betroffenheit gegeben. B wäre beschwerdebefugt.

VI. Rechtswegerschöpfung

Gemäß § 90 II BVerfGG muss, vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde, der Rechtsweg ausgeschöpft werden. B wendet sich gegen das Änderungsgesetz. Gegen ein Gesetz als Akt der Legislative ist jedoch der Rechtsweg nicht eröffnet.

VII. Ergebnis

Die Verfassungsbeschwerde des B ist zulässig.

