

L e i t s a t z

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 19. August 2011

- 2 BvG 1/10 -

Im Verfahren des Bund-Länder-Streits kann Antragsteller oder Antragsgegner für den Bund nur die Bundesregierung, für ein Land nur die Landesregierung sein.



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
über
den Antrag festzustellen**

dass die Antragsgegnerin die Rechte des Antragstellers aus Artikel 20 Absatz 1 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes durch die Neufassung des Artikels 109 Absatz 3 Sätze 1 und 5 des Grundgesetzes, eingefügt durch Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009 (Bundesgesetzblatt I Seite 2248), in Kraft getreten am 1. August 2009, verletzt hat.

Antragsteller: Land Schleswig-Holstein,
vertreten durch

1. den Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages,
Landeshaus, Düsternbrooker Weg 70, 24105 Kiel,
2. den Schleswig-Holsteinischen Landtag, dieser wiederum
vertreten durch dessen Präsidenten, ebenda

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider,
Drosselweg 4, 30559 Hannover -

- Antragsgegner:
1. Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch den Deutschen Bundestag, dieser
vertreten durch den Präsidenten, Bundeshaus,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,
 2. Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch den Bundesrat, dieser vertreten durch den Prä-
sidenten,
Leipziger Straße 3-4, 10117 Berlin,
 3. Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch die Bundesregierung, diese vertreten durch die
Bundeskanzlerin,
Bundeskanzleramt, Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin

- Bevollmächtigte:

1. Prof. Dr. Christian Seiler,
Stauffenbergstraße 70/1, 72074 Tübingen
Bev. zu Zif.: 1,
2. Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M.
Am Langenstück 23, 65343 Eltville am Rhein
Bev. zu Zif.: 3 –

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,
Di Fabio,
Mellinghoff,
Lübbe-Wolff,
Gerhardt,
Landau,
Huber,
Hermanns

am 19. August 2011 gemäß § 24 BVerfGG beschlossen:

Der Antrag wird verworfen.

Gründe:

Der Bund-Länder-Streit betrifft die Verankerung der sogenannten „Schuldenbremse“ im Grundgesetz. Der Schleswig-Holsteinische Landtag und dessen Präsident sehen das Land durch die Neufassung von Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG in seiner Verfassungsautonomie verletzt. 1

A.

I.

Die angegriffenen Regelungen des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG lauten: 2

„¹Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. [...] 3

⁵Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.“ 4

Aus der Übergangsvorschrift des Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG ergibt sich, dass die „Schuldenbremse“ des Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG von den Ländern erst ab dem 1. Januar 2020 einzuhalten ist. Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG hat folgenden Wortlaut: 5

„Die Haushalte der Länder sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 erfüllt wird.“ 6

II.

Am 27. Januar 2010 stellte das Land Schleswig-Holstein, vertreten durch den Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages und durch den Schleswig-Holsteinischen Landtag, dieser wiederum vertreten durch seinen Präsidenten, für das Land Schleswig-Holstein den vorliegenden Antrag im Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG (Bund-Länder-Streit). 7

1. Der Antragsteller ist der Auffassung, dass der Antrag zulässig sei, obwohl nach dem Wortlaut von § 68 BVerfGG nur die Landesregierung Antragstellerin in einem Bund-Länder-Streit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG) sein könne. 8

Aus der Entstehungsgeschichte sowohl des Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG als auch des § 68 BVerfGG ergebe sich, dass die Konstellation einer Streitigkeit zwischen Parlamenten von Bund und Ländern über ihre Gesetzgebungskompetenzen übersehen worden sei. Im Verfassungskonvent von Herrenchiemsee habe man ein Antragsrecht der Landtage befürwortet; im Parlamentarischen Rat sei es dagegen nur im Zusammenhang mit den Regelungen über die abstrakte Normenkontrolle diskutiert und letztlich mit dem Argument abgelehnt worden, ein Landtag müsse seine Landesregierung zur Antragstellung bewegen. Nachdem die Vorschrift über den Bund-Länder-Streit durch den Allgemeinen Redaktionsausschuss in seinem „Grundgesetzentwurf, Teil B: Redigierte Fassung der Art. 86 bis 149 vom 16. Dezember 1948“ bereits die heutige Endfassung erhalten hatte, ohne dass die Landtage erwähnt worden wären, sei über deren Antragsberechtigung im Kontext des Bund-Länder-Streits nicht mehr diskutiert worden. Das Problem eines eigenen Antragsrechts der Landtage sei aber auch bei der Schaffung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes im Zeitraum zwischen 1949 und 1951 nicht gesehen und diskutiert worden. Der Gesetzgeber habe in der Begründung zu § 62 des Gesetzesentwurfs, der dem heutigen § 68 BVerfGG entspricht, ausgeführt (BRDrucks 125/50, S. 18): 9

„In diesen Fällen handelt es sich um Verfassungsstreitigkeiten zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Exekutive. In diesen Streitigkeiten wird der Bund durch die Bundesregierung, das Land durch die Landesregierung repräsentiert. Diese allein können deshalb an dem Verfahren beteiligt sein.“ 10

Da ein „Legislativstreit“ zwischen einem Landtag und den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes nach dem Wortlaut des Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG nicht ausgeschlossen, bei der Regelung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes jedoch übersehen worden sei, liege eine Lücke vor. Diese müsse durch verfassungsgerichtliche Rechtsfortbildung geschlossen werden. 11

Allein aufgrund des Wortlauts von § 68 BVerfGG eine Beschränkung der Antragsberechtigung auf die Exekutive anzunehmen, überzeuge nicht. Soweit diese Auffassung überhaupt weiterführend begründet werde, gehe sie davon aus, dass es sich beim Bund-Länder-Streit um eine gerichtliche Auseinandersetzung zwischen Verbänden mit Staatsqualität handele und es deshalb folgerichtig sei, wenn sich *die Vertretungsmacht* auf die jeweiligen Regierungen beschränke. Aus welchen Normen des 12

Grundgesetzes sich jedoch ergebe, dass allein die Regierungen die gekorenen Vertretungsorgane von Bund und Ländern seien, werde nicht begründet. Noch weniger überzeuge die Auffassung, dass es die Regierungen seien, die die Rechtspositionen ihrer Verbände am effektivsten verteidigen und vertreten könnten. Im Gegenteil: man könne vielmehr davon ausgehen, dass das jeweils betroffene Landesorgan seine Interessen mit stärkerem Nachdruck vertrete.

Im Übrigen obliege im Falle des Landes Schleswig-Holstein die Vertretung des Landes in allen Rechtsgeschäften und Rechtsstreitigkeiten des Landtages nach der Landesverfassung dem Landtagspräsidenten, wozu nach Art. 14 Abs. 3 Satz 2 Verf.SH auch verfassungsgerichtliche Streitigkeiten zählten. Daran sei die Landesregierung gebunden. 13

Einer Fortbildung des Verfassungsprozessrechts stehe kein unüberwindliches Hindernis entgegen. Man müsse die Landesparlamente vielmehr vom Rechtsverfolgungswillen ihrer Regierungen unabhängig machen. Aus diesen Gründen sei der Schleswig-Holsteinische Landtag im vorliegenden Verfahren antrags- und prozessfähig. Die Ausführungen zur Antragsberechtigung müssten für die Seite der Antragsgegner, also für Bundestag und Bundesrat, analog gelten. Es sei nicht sinnvoll, der Bundesregierung allein die Rolle des Antragsgegners zuzuweisen. 14

Selbst wenn man eine Vertretungsbefugnis von Landtag und/oder Landtagspräsident wegen § 68 BVerfGG ablehne, sei eine Prozessstandschaft des Landtags nach § 69 in Verbindung mit § 64 BVerfGG möglich. Das Gebot effektiven Rechtsschutzes wie auch die Interessenlage verlangten eine Zulassung des Landtags als Antragsteller in Fortbildung oder neben § 68 BVerfGG. § 69 BVerfGG verweise auf die Regelungen zum Organstreit, für den das Bundesverfassungsgericht eine Erweiterung des Kreises der Antragsteller auf Fraktionen vorgenommen habe. Auch eine verfassungsunmittelbare Konstruktion aus Art. 93 Abs. 3 GG sei denkbar. 15

Der Schleswig-Holsteinische Landtag habe die Einleitung des Bund-Länder-Streits in der 122. Sitzung der 16. Wahlperiode am 16. September 2009 mehrheitlich beschlossen (LTDruks 16/2747) und zugleich seinen Prozessvertreter beauftragt. 16

2. Der Antragsteller führt zur Begründung seines Antrags aus, die angegriffenen Regelungen über die Grenzen der Kreditaufnahme griffen in die Verfassungsautonomie des Landes Schleswig-Holstein sowie in das Budgetrecht seines Landtages ein und verletzen die in Art. 20 GG verankerten Prinzipien des Bundesstaates und der Demokratie sowie der grundgesetzlich garantierten Eigenstaatlichkeit des Landes. Damit seien zugleich seine Rechte aus Art. 79 Abs. 3 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 bis 3 GG verletzt. 17

III.

Die Antragsgegnerin hält den Antrag für unzulässig, jedenfalls für unbegründet. 18

1. Der Deutsche Bundestag beantragt, den Antrag als unzulässig zu verwerfen, 19

hilfsweise ihn als unbegründet abzuweisen. Er führt zur Zulässigkeit aus:

Die Anträge des Landtags und des Landtagspräsidenten seien im Bund-Länder-Streit unzulässig. Die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lasse sich als konkludente Billigung der einschränkenden Regelung des Antragsrechts durch § 68 BVerfGG lesen. Das Außenvertretungsrecht auf die Landesregierung zu beschränken, sei sachgerecht und von der Ermächtigungsgrundlage des Art. 94 Abs. 2 GG gedeckt. Hinter der Engführung der Antragsberechtigung in § 68 BVerfGG stehe der Gedanke, dass sich im Bund-Länder-Streit Verbände gegenüberstünden, die durch ihre Verbandsspitze vertreten würden. Der eindeutige Wortlaut des § 68 BVerfGG und das Enumerationsprinzip des Verfassungsprozessrechts (vgl. § 13 BVerfGG) sprächen dagegen, ebenenübergreifende Organstreitigkeiten vor dem Bundesverfassungsgericht auszutragen. Das Prinzip der Organtreue auf Landesebene Sorge dafür, dass ein Landtag die jeweilige Landesregierung durch einen entsprechenden Mehrheitsbeschluss jedenfalls politisch drängen könne, einen Bund-Länder-Streit einzuleiten. Ob mittels eines Organstreitverfahrens vor dem zuständigen Landesverfassungsgericht eine rechtlich bindende Verpflichtung zur Antragstellung ausgesprochen werden könne, die Rechte des Landes vor dem Bundesverfassungsgericht geltend zu machen, könne dahinstehen. Jedenfalls bestehe für eine Erweiterung des § 68 BVerfGG auch kein rechtspolitisches Bedürfnis.

20

Bundestag und Bundesrat seien auf Seiten der Antragsgegner nicht in Anspruch zu nehmen; insoweit sei der Antrag ebenfalls unzulässig. Im Übrigen handele der Antragsteller inkonsequent, wenn er auch die Bundesregierung als Antragsgegnerin des von ihm so genannten Legislativstreits benenne, obwohl dieser lediglich das Initiativrecht für Legislativakte zukomme, sie aber nicht zur verfassungsändernden Gesetzgebung berufen sei.

21

2. Der Präsident des Bundesrates hat von einer Stellungnahme abgesehen, weil die Bundesregierung im Bund-Länder-Streit vertretungsberechtigt sei.

22

3. Die Bundesregierung beantragt, den Antrag als unzulässig zu verwerfen, hilfsweise, ihn als unbegründet abzuweisen.

23

Sie ist der Auffassung, dass dem Schleswig-Holsteinischen Landtag und dessen Präsidenten die Vertretungsbefugnis im Bund-Länder-Streit fehle. Partei- und prozessfähig seien im Bund-Länder-Streit nach einhelliger Auffassung nur der Bund und die Länder, wie die Tenorierungen des Bundesverfassungsgerichts belegten. Die Vertretungsregelung des § 68 BVerfGG sei ihrem Wortlaut nach eindeutig und erfasse ungeachtet des konkreten Streitgegenstands sämtliche Verfahren, gleichgültig ob der Streit legislative, exekutive oder auch judikative Fragen betreffe. Dies gelte auch für die Regelungssystematik in Grundgesetz und Bundesverfassungsgerichtsgesetz und werde durch die Tatsache bekräftigt, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber § 68 BVerfGG unverändert gelassen habe, als er die neuen Verfahrensarten des Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a und Abs. 2 GG eingefügt habe. Von § 68 BVerfGG gegebenenfalls abweichende Regelungen in Landesverfassungen seien insoweit irrelevant.

24

Nach Art. 94 Abs. 2 Satz 1 GG sei es dem Bundesgesetzgeber überlassen, das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zu regeln. Es bleibe den Landesparlamenten unbenommen, auf die jeweilige Landesregierung einzuwirken, um diese zur Einleitung eines Bund-Länder-Streits zu verpflichten oder auch einen Antrag im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle zu stellen. Selbst könnten sie jedoch nicht handeln, weshalb der Antrag unzulässig sei.

IV.

Die Landesregierungen von Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen haben eine Stellungnahme abgegeben. Sie teilen die Auffassung des Antragstellers nicht und führen zur Zulässigkeit aus: 25

Der Antrag sei wegen der eindeutigen Regelung in § 68 BVerfGG unzulässig. Eine Antragsberechtigung der Landtage oder ihrer Präsidenten kenne das Verfahren des Bund-Länder-Streits nicht. Der Bundesgesetzgeber habe, als 1994 in Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG erstmals ein Antragsrecht der Länderparlamente zur Anrufung des Bundesverfassungsgerichts eingeräumt worden sei, in Kenntnis der Tatsache, dass eine Reihe von Streitigkeiten Gesetzgebungsbefugnisse betroffen hätten, keine Ergänzung des § 68 BVerfGG vorgenommen. Eine Regelungslücke für sogenannte Legislativstreitigkeiten, die eine richterliche Rechtsfortbildung ermöglichte, liege daher gerade nicht vor. Vielmehr habe der Gesetzgeber an der restriktiven Regelung bewusst festgehalten. 26

Dies sei auch sachgerecht. Die Vertretung der Länder durch die Landesregierung sei deren hergebrachte Aufgabe. Auch im Bundesrat würden die Länder ausweislich von Art. 51 GG durch ihre Regierungen repräsentiert. Gegebenenfalls anderslautende landesverfassungsrechtliche Vertretungsregelungen hätten keinen Vorrang vor § 68 BVerfGG. 27

Im Übrigen wäre nach der landesverfassungsrechtlichen Vertretungsregelung lediglich der Präsident des Landtags vertretungsbefugt; weshalb im vorliegenden Rechtsstreit gleichzeitig der Landtag und dessen Präsident aufträten, werde durch den oder die Antragsteller nicht erklärt. Einer solchen Vervielfachung der vertretungsberechtigten Organe sei auch aus praktischen Gründen entgegenzutreten. 28

Auf der Seite des Antragsgegners könne nur die Bundesregierung auftreten. Die Anträge gegen Bundestag und gegen Bundesrat seien unzulässig. 29

B.

Der Antrag ist unzulässig. 30

Die Zulässigkeitsvoraussetzungen des Bund-Länder-Streits ergeben sich aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG in Verbindung mit § 13 Nr. 7, §§ 68, 69 in Verbindung mit §§ 64 bis 67 BVerfGG. Der Antrag ist bereits deshalb unzulässig, weil eine Antragsberechtigung des Landtags und des Landtagspräsidenten für das Land Schleswig-Holstein nicht besteht (§ 68 BVerfGG). 31

1. Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG entscheidet das Bundesverfassungsgericht bei Meinungsverschiedenheiten über Rechte und Pflichten des Bundes und der Länder, insbesondere bei der Ausführung von Bundesrecht durch die Länder und bei der Ausübung der Bundesaufsicht. Parteien des Bund-Länder-Streits sind danach der Bund und ein Land oder mehrere Länder (vgl. statt vieler Benda/Klein, Verfassungsprozeßrecht, 2. Aufl. 2001, Rn. 1059; Wenckstern, in: Umbach/Clemens, BVerfGG, 1. Aufl. 1992, § 68 Rn. 5; Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 68 Rn. 5 <April 1997>; für die dem entsprechende Tenorierungspraxis des Bundesverfassungsgerichts etwa BVerfGE 8, 122 <124>; 21, 312 <313>; 41, 291 <292 f.>; 84, 25 <26>). Beim Bund-Länder-Streit handelt es sich um eine Verbandsstreitigkeit (vgl. bereits BRDrucks 125/50, S. 18).

Wer Bund oder Länder im Verfahren des Bund-Länder-Streits vertritt, wird in Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG nicht ausdrücklich geregelt. Auch den Materialien zum Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee und zu den Diskussionen im Parlamentarischen Rat lässt sich dazu nichts entnehmen (Schuckart, in: Schneider <Hrsg.>, Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung, Bd. 23, Teilbd. I, 1999, S. 352 f., 487, 513 ff.).

2. Gemäß § 68 BVerfGG kann Antragsteller oder Antragsgegner für den Bund nur die Bundesregierung, für ein Land nur die Landesregierung sein. Die Vorschrift regelt die Vertretungsberechtigung konstitutiv. Sie schließt eine Antragsberechtigung anderer Organe aus (Benda/Klein, Verfassungsprozeßrecht, 2. Aufl. 2001, Rn. 1060; Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 68 Rn. 8 <April 1997>; Hopfauf, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 93 Rn. 130; Lechner/Zuck, BVerfGG, 6. Aufl. 2011, § 68 Rn. 2; Meyer, in: v.Münch/Kunig, GG, 5. Aufl. 2003, Art. 93 Rn. 45; Schorkopf, in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, §§ 68, 69 Rn. 2; Stern, in: Bonner Kommentar, Bd. 12, Art. 93 Rn. 331 ff. <März 1982>; Wieland, in: Dreier, GG, Bd. 3, 2. Aufl. 2008, Art. 93 Rn. 68). Zur wirksamen Antragstellung bedarf es eines Beschlusses des jeweiligen Kabinetts (BVerfGE 6, 309 <323 f.>).

3. Die Beschränkung der Antragsberechtigung auf die jeweiligen Regierungen begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken (vgl. Benda/Klein, Verfassungsprozeßrecht, 2. Aufl. 2001, Rn. 1060; Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 68 Rn. 8; Hillgruber/Goos, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2011, Rn. 424; Hopfauf, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 93 Rn. 130; Lechner/Zuck, BVerfGG, 6. Aufl. 2011, § 68 Rn. 2; Meyer, in: v.Münch/Kunig, GG, 5. Aufl. 2003, Art. 93 Rn. 45; Schorkopf, in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, §§ 68, 69 Rn. 2; Stern, in: Bonner Kommentar, Bd. 12, Art. 93 Rn. 334 <März 1982>; Wieland, in: Dreier, GG, Bd. 3, 2. Aufl. 2008, Art. 93 Rn. 68; billigend im Hinblick auf die alleinige Vertretung durch die Regierung nach § 71 Abs. 1 Nr. 2 BVerfGG auch Pestalozza, Verfassungsprozeßrecht, 3. Aufl. 1991, S. 145 f.). Die Regelung des § 68 BVerfGG beruht auf Art. 94 Abs. 2 Satz 1 GG, der den Gesetzgeber ausdrücklich dazu ermächtigt, das Verfahren vor dem Bun-

desverfassungsgericht zu regeln. Dazu gehören namentlich die wesentlichen Prozessvoraussetzungen, unter ihnen die Partei- und Prozessfähigkeit sowie die Antrags- und Vertretungsbefugnis. Mit § 68 BVerfGG wird das Institut des Bund-Länder-Streits nicht unterlaufen (a). Die Bestimmung verstößt zudem weder gegen die Garantie effektiven Rechtsschutzes (b) noch gegen das Rechtsstaatsprinzip (c) oder den Grundsatz der Bundesstaatlichkeit (d).

a) Der in Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG vorgesehene Bund-Länder-Streit wird durch § 68 BVerfGG nicht unmöglich gemacht. Die Beschränkung der Antragsberechtigung auf jeweils ein Verfassungsorgan der beteiligten Verbände ist durch sachliche Erwägungen begründet. Sie dient der Vermeidung eines ebenenübergreifenden Organstreits und widersprüchlicher Prozesshandlungen. Dass der Gesetzgeber die Antragsberechtigung für den Verbandsstreit den Regierungen zugewiesen hat, entspricht deren Rolle als typischerweise nach außen auftretendes Verfassungsorgan (Geiger, Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951, Vor § 68 Anm. 1). Auch im Bundesrat sind gemäß Art. 51 GG die Länder nicht durch ihre Landesparlamente, sondern durch ihre Regierungen vertreten.

36

Die Begrenzung der Antragsberechtigung im Bund-Länder-Streit auf die Regierungen hat nicht zu erkennbaren Defiziten geführt (vgl. zu vor dem Bundesverfassungsgericht ausgefochtenen Bund-Länder-Streitigkeiten Schorkopf, in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, Vor §§ 68 ff. Rn. 18). Dabei zeigt die Staatspraxis, dass auch Auseinandersetzungen um Gesetzgebungskompetenzen im Rahmen eines Bund-Länder-Streits ausgetragen werden (vgl. etwa BVerfGE 92, 203 ff.; 12, 205 ff.; BVerfGE 4, 115 ff.; ferner Dagtoglou, Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern im Bereich der Gesetzgebung, DÖV 1971, S. 35 <37>; Schorkopf, in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, Vor §§ 68 ff. Rn. 18 ff.).

37

Die Landesparlamente haben, sofern sie die Landesregierung nicht kraft ihrer Regierungsbildungs- und Kontrollfunktion zur Führung eines Bund-Länder-Streits anhalten können, die Möglichkeit, mit Hilfe einer Organklage (hier Art. 44 Abs. 2 Nr. 1 Verf.SH, § 3 Nr. 1, § 35 LVerfGG SH; subsidiär Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG) deren Verpflichtung zur Antragstellung zu erstreiten. Ein derartiges Organstreitverfahren kann und wird mit Blick auf die Antragsfrist gemäß § 69 in Verbindung mit § 64 Abs. 3 BVerfGG geführt werden, so dass ein Leerlaufen des Bund-Länder-Streits aufgrund der Bestimmung des § 68 BVerfGG auch insoweit nicht zu erwarten ist. Zudem kann im Falle eines Legislativstreits das strittige Bundesgesetz in einem anderen Verfahren, etwa in einem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle angegriffen werden, das keinen zeitlichen Beschränkungen unterliegt. Auch insoweit bestünde - neben den politischen Einflussmöglichkeiten - ein weiterer Weg jedenfalls des Schleswig-Holsteinischen Landtags, sich gegen eine vermeintliche Rechtsverletzung zur Wehr zu setzen (vgl. auch BremStGH, Urteil vom 5. März 2010 - St 1/09 -, juris).

38

b) Auf Art. 19 Abs. 4 GG können sich die Antragsteller nicht berufen. Die Rechtsschutzgarantie dient der Durchsetzung von Rechten natürlicher und juristischer Per-

39

sonen des Privatrechts und findet auf Gebietskörperschaften und deren Organe grundsätzlich keine Anwendung (BVerfGE 21, 362 <369 f.>; 45, 63 <78>; 61, 82 <105>; Remmert, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 19 Abs. 3 Rn. 33 ff. <Mai 2009>). Als „formelles Hauptgrundrecht“ ist die Rechtsschutzgarantie mit den materiellen Grundrechten eng verzahnt und kann daher nicht zur Auslegung der in Art. 93 GG vorgesehenen Verfahren aus dem Staatsorganisationsrecht herangezogen werden.

c) Auch aus dem Rechtsstaatsprinzip ergibt sich nichts anderes. Das Rechtsstaatsprinzip verhält sich, selbst wenn man es als Optimierungsgebot begriffe (dazu Sobotta, Das Prinzip Rechtsstaat, 1997, S. 414 m.w.N.), nicht zum Rechtsschutz im staatsorganisationsrechtlichen Bereich. 40

d) Der Rückgriff auf den Grundsatz der Bundesstaatlichkeit (Art. 20 Abs. 1 GG) ist ebenfalls nicht geeignet, verfassungsrechtliche Bedenken gegen die einschränkende Regelung der Vertretungsbefugnis in § 68 BVerfGG zu begründen. 41

Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes gilt grundsätzlich so, wie sie der Verfassungsgeber ausgestaltet und der verfassungsändernde Gesetzgeber fortentwickelt hat. Ein darüber hinausgehendes Leitbild für die Zuordnung von Bund und Ländern lässt sich Art. 20 Abs. 1 GG nicht entnehmen, so dass eine „Optimierung“ der bundesstaatlichen Ordnung in Ermangelung eines Maßstabs als Maxime der Verfassungsauslegung von vornherein auszuschneiden hat (vgl. auch P. Kirchhof, Das Parlament als Mitte der Demokratie, in: Festschrift für Badura. Der Staat des Grundgesetzes - Kontinuität und Wandel, 2004, S. 237 <253>). 42

4. § 68 BVerfGG ist keiner erweiternden Auslegung zugänglich (a) und schließt es auch aus, dass der Landtag oder andere Verfassungsorgane Rechte des Landes im Wege der Prozessstandschaft geltend machen (b). 43

a) Der Wortlaut von § 68 BVerfGG gibt für eine Erweiterung des Kreises der Antragsberechtigten nichts her. Im Gegenteil, er schließt andere Organe ausdrücklich aus. Selbst deren Beitritt zum Bund-Länder-Streit ist nach ständiger Rechtsprechung nicht zulässig (vgl. BVerfGE 6, 309 <325 f.>; 12, 308 ff.; anders noch BVerfGE 1, 14 <31>). 44

Die Regelung des § 68 BVerfGG beruht nicht auf einem Redaktionsversehen. Der Gesetzgeber hat insbesondere nicht übersehen, dass es nicht nur sogenannte Exekutivstreitigkeiten gibt, sondern auch Streitigkeiten über den Umfang der Gesetzgebungskompetenzen (a.A. Pestalozza, Verfassungsprozeßrecht, 3. Aufl. 1991, S. 136 f.). Zwar führte die Gesetzesbegründung zur ursprünglichen Fassung des § 62 (heute § 68) BVerfGG aus, dass nur die Regierungen für die Streitigkeiten „auf dem Gebiet der Exekutive“ (BRDrucks 125/50, S. 18) antragsbefugt seien. Daraus folgt jedoch nicht, dass der Gesetzgeber an die Möglichkeit einer Streitigkeit um Gesetzgebungskompetenzen tatsächlich nicht gedacht hat. 45

Dagegen spricht schon, dass der Verfassungsgeber die Frage ausweislich der Formulierung („insbesondere“ in Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG) ausdrücklich offen gelassen 46

hat.

Das belegt aber auch die Begründung zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz, in der es mit Blick auf die in Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 und 4 GG geregelten Verfahren heißt: 47

„Bei Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern und zwischen verschiedenen Ländern handelt es sich [...] um Streitigkeiten nicht privatrechtlicher Art (Art. 19 WV); es stehen sich dabei die Staaten, nicht ihre Organe gegenüber. [...] Dem trägt die Abgrenzung des Kreises der möglichen Antragsteller Rechnung; in den Fällen Nr. 1 und 2 wird der Staat - wie nach § 62! - nur durch seine Regierung vertreten, im Falle Nr. 3 können alle Verfassungsorgane des Landes und die mit eigenen Rechten ausgestatteten Minderheiten dieser Organe Partei sein.“ (BRDrucks 125/50, S. 18 f.). 48

Der Gesetzgeber hat zur Begründung der weiteren Regelung im Landesorganstreit auf § 62 BVerfGG a.F. Bezug genommen und seine restriktive Regelung ausdrücklich vom Fall des Landesorganstreits abgehoben. Erhärtet wird diese Auslegung auch durch den Umstand, dass der Verfasser des Referentenentwurfs des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes, der die Norm des heutigen § 68 bereits enthielt, in seiner ersten Kommentierung davon ausgeht, dass die Abgrenzung der Staatsgewalt zwischen Gliedstaaten und Bund auf den Gebieten der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Justiz einen möglichen Auslöser für einen Bund-Länder-Streit darstelle, ungeachtet dessen aber dennoch nur die Exekutive antragsberechtigt sei (Geiger, Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951, 1952, Vor § 68 Anm. 1 und § 68 Anm. 1). 49

bb) Seitdem hat der (verfassungsändernde) Gesetzgeber die in § 68 BVerfGG enthaltene Engführung der Antragsberechtigung mehrfach bestätigt. Eigenständige verfassungsrechtliche Befugnisse der Landtage auf Bundesebene, wie sie in der Folgezeit vereinzelt eingeführt worden sind, stellen eng begrenzte Ausnahmefälle dar (vgl. Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 68 Rn. 9 <April 1997>; Selmer, Bund-Länder-Streit, in: Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 1, 2001, S. 563 <581>). 50

Im Jahre 1994 hat der (verfassungsändernde) Gesetzgeber ein Antragsrecht der Landtage im Normenkontrollverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG und § 13 Nr. 6a, § 76 BVerfGG verankert und den Landesparlamenten damit „erstmalig“ die Möglichkeit zur Anrufung des Bundesverfassungsgerichts in einem das bundesstaatliche Gefüge berührenden Rechtsstreit eröffnet. In der Begründung der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat heißt es, dass „auch den Länderparlamenten, deren Befugnisse durch die Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund besonders betroffen sind, insoweit erstmalig ein Recht zur Anrufung des Bundesverfassungsgerichts eingeräumt“ werde (BTDrucks 12/6000, S. 36). Die in dieser Weise erläuterte Gesetzesänderung belegt, dass der Gesetzgeber die Rolle der Landtage im Verfassungsprozess im Blick hatte. Wenn er davon abgesehen hat, zugleich auch ihre Antragsberechtigung im Bund-Länder-Streit einzuführen, ist darin eine bewusste Bestätigung des § 68 BVerfGG in 51

seiner worlautgemäßen Auslegung zu sehen.

Für diese Auslegung spricht auch, dass mit Blick auf die Aufnahme des Art. 72 Abs. 3 GG a.F. - heute Art. 72 Abs. 4 GG -, der materiell-rechtlichen Grundlage für das Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG, ein Antragsrecht der Landtage durchaus erwogen worden war, dies jedoch kein weiter zu verfolgendes Anliegen darstellte. In ihrem Abschlussbericht wies die Gemeinsame Verfassungskommission vielmehr darauf hin, dass an dem zunächst vorgesehenen Antragsrecht der Landtage, durch das eine bundesgesetzliche Feststellung des Wegfalls der Erforderlichkeit hätte erzwungen werden können, nicht festgehalten worden sei; die Wiedereröffnung der Landeskompetenz sei aus Praktikabilitätsgründen der alleinigen Entscheidung des Bundesgesetzgebers überlassen worden (BTDrucks 12/6000, S. 34 ff.; siehe auch v. Coelln, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 97 Rn. 12 <Februar 2007>).

Ähnliches gilt mit Blick auf die im Jahre 2006 erfolgte Aufnahme von Art. 93 Abs. 2 in das Grundgesetz und die ihn näher ausgestaltenden Bestimmungen der § 13 Nr. 6b und § 97 BVerfGG (Gesetz vom 28. August 2006, BGBl I S. 2034). Sie sehen im Hinblick auf die Freigabe von Gesetzgebungsmaterien, für die der Bund keine Kompetenz mehr besitzt, ein Antragsrecht der Volksvertretungen der Länder vor. Auch diese punktuelle Ausweitung der Befugnisse der Volksvertretungen der Länder war für den (verfassungsändernden) Gesetzgeber kein Anlass, die Antragsberechtigung im Bereich des Bund-Länder-Streits zu modifizieren.

Bei der Schaffung von Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a und Abs. 2 Satz 1 GG ging es darum, den Volksvertretungen der Länder einen größeren Gestaltungsspielraum im Bereich der Gesetzgebung zu eröffnen und ihnen die dazu notwendigen Instrumente an die Hand zu geben (BTDrucks 12/6000, S. 33). Dazu hätte auch eine Antragsberechtigung im Bund-Länder-Streit gehören können. Sie ist jedoch nicht eingeräumt worden.

cc) Eine Antragsberechtigung der Landtage (und anderer Verfassungsorgane) im Bund-Länder-Streit würde die Grenze zwischen Verbandsstreitigkeit und Organstreit verwischen und vernachlässigen, dass Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG das Institut eines (subsidiären) Organstreits innerhalb eines Landes durchaus kennt. Der Bund-Länder-Streit soll als kontradiktorisches Verfahren zwischen den Verbänden mit Staatsqualität ausgefochten werden. Käme es zu einer Konkurrenz von Anträgen unterschiedlicher Organe, müsste das Bundesverfassungsgericht deren unter Umständen widersprüchliches prozessuales Handeln auf seine Rechtserheblichkeit hin würdigen. Insoweit verhindert die alleinige Antragsberechtigung der Regierung inzidente Entscheidungen landesinterner Streitigkeiten durch das Bundesverfassungsgericht.

dd) Die vom Antragsteller verfolgte Auslegung wäre auch nicht mit dem prozessualen Zweck des § 68 BVerfGG zu vereinbaren. Sinn der Regelung ist es, die Vertretung des Verbandes auf die Regierung zu konzentrieren und dem Charakter des Bund-Länder-Streits als Verbandsstreitigkeit Rechnung zu tragen (vgl. bereits

BRDrucks 125/50, S. 18).

b) Die Annahme einer Prozessstandschaft des Landtags kommt nicht in Betracht, und zwar weder mit Blick auf die Landesregierung (aa) noch mit Blick auf das Land (bb). 57

Wesen einer Prozessstandschaft ist es, dass fremde Rechte in eigenem Namen verfolgt werden. Eine Prozessstandschaft für die Landesregierung ist danach im Bund-Länder-Streit ausgeschlossen, weil es hier, anders als im Organstreit, nicht um eine Verletzung von Zuständigkeiten der Landesregierung geht, sondern um behauptete Übergriffe des Bundes in Rechte des Landes oder umgekehrt. 58

Eine Prozessstandschaft des Landtags für das Land liefe auf eine Umgehung von § 68 BVerfGG hinaus. 59

Daran ändert auch die in § 69 BVerfGG enthaltene Verweisung auf Vorschriften des Organstreitverfahrens, insbesondere auf § 65 BVerfGG, nichts. Im Organstreitverfahren wird die Prozessstandschaft von Organteilen als Instrument des Minderheitenschutzes allgemein bejaht (BVerfGE 45, 1 <29 f.>; 60, 319 <325>; 68, 1 <77>). Das findet im Bundesverfassungsgerichtsgesetz seine Grundlage, weil § 63 BVerfGG „Teilen“ der dort aufgeführten Organe die Antragsberechtigung ausdrücklich zuweist und § 64 Abs. 1 BVerfGG ihnen die Prozessstandschaft explizit eröffnet. Deshalb können im Verfahren des Organstreits Ausschüsse, Fraktionen und einzelne Abgeordnete die Rechte des Parlaments im Wege der Prozessstandschaft geltend machen (stRspr seit BVerfGE 1, 351 <359>). 60

Für den Bund-Länder-Streit fehlt eine vergleichbare Regelung jedoch. § 69 BVerfGG verweist gerade nicht auf § 63 BVerfGG, sondern nur auf die §§ 64 bis 67 BVerfGG. Zwar wird die Prozessstandschaft der Organteile in § 64 BVerfGG geregelt, doch knüpft diese Regelung an ihre in § 63 BVerfGG verliehene Antragsberechtigung an. Eine isolierte Prozessstandschaft ohne eigene Antragsberechtigung fügte sich in diese Konzeption nicht ein. Das Bundesverfassungsgericht hält deshalb auch den Beitritt eines nicht antragsberechtigten Bundes- oder Landesorgans nicht für zulässig (vgl. BVerfGE 12, 308 <309>; anders noch BVerfGE 1, 14 <30 f.>; 8, 122 <128>). Die Verweisung auf § 64 BVerfGG geht insoweit ins Leere (vgl. Wenckstern, in: Umbach/Clemens, BVerfGG, 1. Aufl. 1992, § 69 Rn. 6). 61

cc) Eine sinngemäße Anwendung der Regelungen zur Prozessstandschaft ist schließlich auch deshalb nicht angezeigt, weil zwischen den Verfahrensarten Organstreit und Bund-Länder-Streit gravierende Unterschiede bestehen. Sinn der Prozessstandschaft von Organteilen im Organstreitverfahren ist es vor allem, der parteienstaatlichen Prägung des grundgesetzlichen Institutionengefüges Rechnung zu tragen und die Wahrung der Organrechte, vor allem der Rechte des Parlaments, dann in die Hände von Minderheiten zu legen, wenn die parlamentarische Mehrheit aus Rücksichtnahme auf die von ihr gestützte Regierung an der gerichtlichen Durchsetzung kein Interesse hat. Eine vergleichbare Konstellation liegt in den Fällen von Meinungs- 62

verschiedenheiten zwischen dem Bund und den Ländern nicht vor.

5. Die möglichen Antragsteller im Bund-Länder-Streit werden durch § 68 BVerfGG abschließend bestimmt. Etwaigen Regelungen auf Landesebene, die eine anderweitige Vertretung des Landes vorsehen, käme für das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht mangels Gesetzgebungsbefugnis der Länder keine Bedeutung zu.

63

Voßkuhle	Di Fabio	Mellinghoff
Lübbe-Wolff	Gerhardt	Landau
Huber		Hermanns

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 19. August 2011 -
2 BvG 1/10**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 19. August 2011 - 2 BvG 1/
10 - Rn. (1 - 63), http://www.bverfg.de/e/gs20110819_2bvg000110.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2011:gs20110819.2bvg000110