



In der Europäischen Union und einigen ihrer Mitgliedstaaten können sich die Bürger mit Eingaben an unabhängige Bürgerbeauftragte wenden, die ihr Anliegen prüfen und eine Stellungnahme dazu abgeben. Jetzt fordern Bürgerinitiativen dergleichen auch für die Bundesrepublik. Im Bundestag steht man dem skeptisch gegenüber - bis die Abgeordneten der F-Fraktion (ca 10 Prozent der MdB) zu der Auffassung gelangen, dass man mit der Einführung eines Bürgerbeauftragten die Prozessflut vor den Gerichten der Verwaltungs-, Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit zurückdrängen und so erheblich Kosten sparen könne. Sie erarbeiten daher den nachstehend abgedruckten Entwurf für ein "Gesetz zur Einführung eines Bundesbürgerbeauftragten (BBBG)" und bringen ihn im Bundestag ein. In der beigefügten Begründung heisst es, Verfahren vor dem Bundesbürgerbeauftragten hätten für den Bürger den Vorteil, dass sie unbürokratisch, frei von jedem unnützen Formalismus und vor allem kostenfrei wären. Ausserdem komme so der Rechtssuchende wesentlich schneller zu seinem Recht als vor den Gerichten, wo ein Verfahren Jahre dauern könne. Schliesslich solle der Bundesbürgerbeauftragte dazu beitragen, allgemein bei allen deutschen Behörden Praktiken, die zu Grundrechtsverletzungen führen könnten oder mit dem Geiste der Grundrechte nicht vereinbar seien, zu eliminieren.

Der Bundestag verweist den Entwurf ohne weitere Aussprache an den Rechtsausschuss, nachdem ihn ein Abgeordneter der F-Fraktion im Plenum kurz vorgestellt und begründet hat. Im Rechtsausschuss gelangt man mehrheitlich zu der Auffassung, das vorgeschlagene Gesetz wäre aus vielfältigen Gründen formell und materiell verfassungswidrig. In der heftigen Diskussion ist u.a. von fehlender Gesetzgebungskompetenz, unzulässiger Einmischung in die Angelegenheiten der Landesverwaltung und Verkürzung des Rechtsschutzes die Rede. Ausserdem bereitet es Schwierigkeiten, den Bundesbürgerbeauftragten seiner Stellung und Funktion nach einzuordnen. Der Rechtsausschuss empfiehlt daher in seinem Bericht an das Plenum, die Beratungen einzustellen. Der Bundestag trifft daraufhin - gegen die Stimmen der Abgeordneten der F-Fraktion - einen entsprechenden Beschluss.

Die Abgeordneten der F-Fraktion halten den Vorwurf der Verfassungswidrigkeit für einen böartigen Trick, um das Zustandekommen des Gesetzes zu verhindern. Ausserdem sind sie der Ansicht, es habe drei Lesungen und einer daran anschliessenden Schlussabstimmung bedurft. Der Bundestag habe den Gesetzentwurf nicht einfach mitten im Verfahren "begraben" dürfen. Sie sehen sich durch den Beschluss des Bundestages in ihren Rechten verletzt und erbitten ein Gutachten zu folgenden Fragen:

- A. Wäre ein Bundesbürgerbeauftragtengesetz mit dem vorgeschlagenen Wortlaut verfassungsmässig?
- B. Können sich die Abgeordneten der F-Fraktion mit Erfolg an das Bundesverfassungsgericht wenden, um die Verfassungsmässigkeit des Gesetzentwurfes und die Verletzung ihrer Rechte feststellen zu lassen?

→ b.w.

---

<sup>1</sup> Fall und Lösung erstellt unter Mitwirkung von *Dr. Irene Kesper*.

Anhang: Entwurf für ein "Gesetz zur Einführung eines Bundesbürgerbeauftragten" (BBBG-E)

§ 1

- (1) Der Bundesbürgerbeauftragte (BBB) hat die Aufgabe, die Achtung der Grundrechte sicherzustellen.
- (2) Der Bundesbürgerbeauftragte ist in seiner Amtsführung unabhängig und keinen Weisungen unterworfen und nur an Recht und Gesetz gebunden. Er wird aufgrund an ihn gerichteter Beschwerden oder aus eigener Initiative tätig, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Grundrechte verletzt sein könnten.
- (3) Der Bundesbürgerbeauftragte erstattet Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung für jedes Kalenderjahr einen schriftlichen Bericht über seine Tätigkeit und zur Lage der Grundrechte in Bund und Ländern.

§ 2

- (1) Der Bundesbürgerbeauftragte wird vom Bundesrat auf Vorschlag des Bundesministers der Justiz und nach Anhörung des Rechtsausschusses des Bundestages gewählt. Wählbar ist, wer die Befähigung zum Richteramt besitzt.
- (2) Die Amtszeit beträgt sechs Jahre; Wiederwahl ist zulässig. Der Bundesbürgerbeauftragte kann vor Ablauf seiner Amtszeit ausser auf eigenen Antrag nur entlassen werden, wenn Gründe vorliegen, die bei einem Richterverhältnis auf Lebenszeit die Entlassung aus dem Dienst rechtfertigen würden.

§ 3

- (1) Jedermann kann sich im Wege der Beschwerde mit der Behauptung an den Bundesbürgerbeauftragten wenden, durch Massnahmen oder Unterlassungen von Behörden oder andere Organe der Exekutive in einem seiner Grundrechte oder in einem seiner sonstigen in Artikel 93 Absatz 1 Nr. 4a des Grundgesetzes aufgeführten Rechte verletzt zu sein.
- (2) Der Bundesbürgerbeauftragte klärt den Sachverhalt auf und überprüft die Rechtmässigkeit der beanstandeten Massnahme oder Unterlassung. Er fasst eine schriftliche Stellungnahme, die an den Beschwerdeführer und an die beteiligten Behörden oder Organe der Exekutive zu richten ist. Er kann in dieser Stellungnahme alle Empfehlungen aussprechen, die er zur Erledigung der Angelegenheit für erforderlich erachtet.

§ 4

- (1) Für die Beweiserhebung durch den Bundesbürgerbeauftragte gelten die Vorschriften der §§ 95 - 100 der Verwaltungsgerichtsordnung entsprechend.
- (2) Eine mündliche Verhandlung findet nur statt, wenn und soweit sie der Bundesbürgerbeauftragte für erforderlich oder zweckdienlich erachtet.
- (3) ...
- (4) Wird der Bundesbürgerbeauftragte im Wege der Beschwerde angerufen, so sind in anderen gesetzlichen Bestimmungen vorgesehene Rechtsbehelfe nicht mehr zulässig. Der Bundesbürgerbeauftragte hat den Beschwerdeführer über diese Folge seiner Beschwerde zu belehren; dabei ist auch darauf hinzuweisen, dass der Bundesbürgerbeauftragte lediglich Empfehlungen ausspricht. Der Beschwerdeführer kann seine Beschwerde innerhalb eines Monats nach Erteilung der Belehrung zurücknehmen. In Rechtsbehelfsbelehrungen, die Verwaltungsakten beigelegt sind, ist auf den alternativen Rechtsweg zum Bundesbürgerbeauftragten und dessen Folgen hinzuweisen.



Rechtsfragen:

- Bürgerbeauftragter
- Gesetzgebungskompetenzen
- Rechtsprechung (Begriff)
- bundeseigene Verwaltung
- Bundesaufsicht
- Rechtsschutzgarantie
- Grundrechtsverzicht
- Gesetzesinitiativrecht der Abgeordneten
- Organstreitverfahren

Literatur: insbes. *Hebeler*, JA 2010, 688; *Frenz*, Jura 2007, 165; *Rengeling*, HStR VI, § 135; *Oebbecke*, HStR VI, § 136; *Wilke*, HStR V, § 112

---

**Lösungsskizze:**

**A. Verfassungsmäßigkeit des vorgeschlagenen Gesetzes**

*I. Formelle Verfassungsmäßigkeit*

1. Gesetzgebungskompetenz des Bundes
  - a) Gesetzgebungskompetenz kraft Natur der Sache wegen Einrichtung eines Hilfsorganes des Bundestages
  - b) Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 I Nr. 1, 3. Alt. GG wegen Errichtung eines neuen Organes der rechtssprechenden Gewalt
  - c) Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 I Nr. 1, 4. Alt. GG wegen Regelung des gerichtlichen Verfahrens
  - d) Gesetzgebungskompetenz aus Art. 86 S. 2 oder 87 III 1 GG oder kraft Natur der Sache wegen Einrichtung einer Bundesoberbehörde
  - e) Sonstige denkbare Gesetzgebungskompetenzen
2. Keine Unvereinbarkeit mit Vorschriften zu Form und Verfahren

*II. Materielle Verfassungsmäßigkeit*

1. Verstoß gegen Art. 83 ff. GG wegen Einführung einer Mischverwaltung
2. Verstoß gegen Art. 84 und 85 GG wegen Veränderung des im Grundgesetz abschließend geregelten Systems der Bundesaufsicht
3. Verstoß gegen Art. 19 IV 1 GG wegen Ausschluss des Rechtsweges bei Beschwerde an den BBB (§ 4 IV 1 BBBG-E)

**B. Erfolgsaussichten von Rechtsbehelfen vor dem Bundesverfassungsgericht**

*I. Erfolgsaussichten von Rechtsbehelfen mit dem Ziel der Feststellung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfes*

1. Erfolgsaussichten eines abstrakten Normenkontrollverfahrens (Art. 93 I Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 BVerfGG)
2. Erfolgsaussichten eines Organstreitverfahrens zur Feststellung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfes (Art. 93 I Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG)

*II. Erfolgsaussichten eines Organstreitverfahrens mit dem Ziel der Feststellung der Verletzung der Abgeordneten der F-Fraktion in ihren Rechten*

1. Zulässigkeit eines Antrags im Organstreitverfahren
  - a) Statthaftigkeit eines Organstreitverfahrens
  - b) Parteifähigkeit von Antragsteller und Antragsgegner im Organstreitverfahren nach § 63 BVerfGG
  - c) Antragsbefugnis gemäß § 64 I BVerfGG
  - d) Schriftform (§ 23 I 1 BVerfGG), Begründungspflicht (§§ 23 I 2, 64 II BVerfGG) und Sechsenmonatsfrist (§ 64 III BVerfGG)
2. Begründetheit eines Antrags im Organstreitverfahren

## A. Verfassungsmäßigkeit des vorgeschlagenen Gesetzes

### I. Formelle Verfassungsmäßigkeit

#### 1. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

##### a) Gesetzgebungskompetenz kraft Natur der Sache wegen Einrichtung eines Hilfsorganes des Bundestages: (-)

- Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes könnte sich hier daraus ergeben, dass mit dem BBBG ein *Hilfsorgan des Bundestages* eingerichtet werden soll, dessen Funktion allein darin besteht, den Bundestag bei der Ausübung seines parlamentarischen Kontrollrechts (über die Exekutive) zu unterstützen. Ein solches Hilfsorgan des BT stellt etwa der Wehrbeauftragte des Bundestages dar, der in Art. 45b GG vorgeschrieben und dort ausdrücklich als Hilfsorgan des Bundestages qualifiziert wird. Ein anderes Beispiel bildet - auf Landesebene - der Bürgerbeauftragte des Landes Rheinland-Pfalz, der vom Landtag gewählt wird (§ 9 RhPfBBG), seinen Dienstsitz beim Landtag hat (§ 12 I RhPfBBG) und nach § 1 I RhPfBBG eine Aufgabe im Rahmen des parlamentarischen Kontrollrechts des Landtags wahrnimmt. - Das Recht des Bundestages zur parlamentarischen Kontrolle der Exekutive ergibt sich im übrigen aus der Funktion des BT als Parlament. Es wird im GG nicht ausdrücklich postuliert, wohl aber in Art. 45b S. 1 vorausgesetzt.
- Die Errichtung eines solchen Hilfsorganes für ein Bundesorgan kann von vornherein nur eine Angelegenheit des Bundes sein und ist bereits ihrer Natur nach der partikularen Regelung durch Landesgesetze entrückt. Die Verbandskompetenz des Bundes zum Erlass der erforderlichen gesetzlichen Vorschriften ergibt sich daher ggf. - ohne dass es einer ausdrücklichen Kompetenzzuweisung im GG bedarf - unmittelbar nach den Grundsätzen zur Gesetzgebungskompetenz kraft Natur der Sache.
- Den Vorschriften zur Wahl und zur Stellung des Bundesbürgerbeauftragten im BBBG-E lässt sich indessen entnehmen, dass es sich *hier* offensichtlich *nicht* um ein *Hilfsorgan* des Bundestages handelt:
  - Der BBBG-E enthält keine Bestimmung, die den BBB ausdrücklich als Hilfsorgan des BT qualifiziert. Ebenso fehlt es in der Aufgabenzuteilung (§ 1 I BBBG-E) an einer ausdrücklichen Bezugnahme auf das parlamentarische Kontrollrecht (etwa wie in Art. 45b S. 1 GG oder § 1 I RhPfBBG)
  - Der BBB wird nicht vom BT, sondern vom Bundesrat gewählt, und zwar auf Vorschlag des BMJ; die Einflussnahme des BT beschränkt sich auf eine obligat. Anhörung seines Rechtsausschusses (→ § 2 I 1 BBBG-E).
  - Anders als der Wehrbeauftragte ist der BBB keinerlei Weisungen des BT unterworfen (→ § 1 II BBBG-E).

##### b) Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 I Nr. 1, 3. Alt. GG wegen Errichtung eines neuen Organes der rechtsprechenden Gewalt

Die in Art. 74 I Nr. 1, 3. Alt. GG dem Bund für die konkurrierende Gesetzgebung zugewiesene Materie der *Gerichtsverfassung* umfasst die Gesamtheit der Rechtsnormen, die die Verfassung (Errichtung, Einrichtung, innere Organisation, Funktionsweise) der Organe der rechtsprechenden Gewalt zum Gegenstand haben.<sup>1</sup> Durch Bundesgesetz können so nicht nur die bestehenden Rechtsprechungsorgane neu organisiert, sondern - unter Wahrung des Art. 92 GG - auch neue Typen von Rechtsprechungsorganen (z.B. neue Gerichtstypen) eingeführt werden.

##### aa) Problem: der Bundesbürgerbeauftragte als neues Organ der rechtsprechenden Gewalt?

- beachte: die Frage kann nicht abstrakt beantwortet werden ("was ist ein Bürgerbeauftragter?"), sondern nur in - eingehender - Analyse der konkreten Ausgestaltung des Amtes durch die Vorschriften des vorliegenden Entwurfes!
- Anhaltspunkte, die für eine Einordnung als Organ der rechtsprechenden Gewalt sprechen:
  - dass der BBB (wie für einen Richter in Art. 97 I GG vorgeschrieben) in seiner Amtsführung *unabhängig* und nur an Recht und Gesetz gebunden ist (→ § 1 II S. 1 BBBG-E)
  - dass eine Entlassung gegen seinen Willen nur dann zulässig ist, wenn Gründe vorliegen, die bei einem Richterverhältnis auf Lebenszeit die Entlassung aus dem Dienst rechtfertigen würden (→ § 2 II 2 BBBG-E)
  - dass nur zum BBB gewählt werden kann, wer die *Befähigung zum Richteramt* besitzt (→ § 2 I 2 BBBG-E).
  - dass der BBB die *Rechtmäßigkeit* der beanstandeten Maßnahme oder Unterlassung *überprüft* (→ § 3 II 1 BBBG-E)
  - dass *andere Rechtsbehelfe nicht mehr zulässig* sind, wenn der Bürger den BBB angerufen hat (→ § 4 IV 1 BBBG-E) und dass in § 4 IV 4 BBBG-E von einem alternativen "Rechtsweg" zum BBB die Rede ist
  - der *Verweis auf §§ 95 - 100 VwGO* für die Beweiserhebung (→ § 4 I BBBG-E)
- Anhaltspunkte, die keine eindeutigen Schlüsse zulassen:
  - die Formulierung des Beschwerderechts in § 3 I 1 BBBG-E, die deutliche Parallelen zur Formulierung des Verfassungsbeschwerderechts in Art. 93 I Nr. 4a GG aufweist. Die Terminologie im BBBG-E ist nicht eindeutig: Einerseits heißt es sehr formell "im Wege der Beschwerde", andererseits aber für

<sup>1</sup> Vgl. *Rengeling*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl., Bd. VI, 2008, § 135 Rdnr. 201; *Maunz*, in: *Maunz/Dürig* (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 74 Rdnr. 72.

- prozessrechtliche Vorschriften unüblich "an den Bundesbürgerbeauftragten *wenden*" (im Gegensatz insbes. zu VB "erheben" in Art. 93 I Nr. 4a GG);
- dass die Beschwerde an den BBB ggf. erst nach Abschluss des Widerspruchsverfahrens zulässig ist: Dies lässt keineswegs an einen Instanzenzug denken, sondern eher daran, dass der BBB vor überflüssiger Arbeit in Angelegenheiten bewahrt wird, die sich möglicherweise noch ohne sein Eingreifen erledigen;
  - Anhaltspunkte, die eher dagegen sprechen (eine Einordnung als Organ der rechtsprechenden Gewalt für sich allein jedoch nicht zwingend ausschließen):
    - die *Wahl durch ein politisches Gremium*, den aus Mitgliedern der Landesregierungen bestehenden (vgl. Art. 51 I GG) Bundesrat (→ § 2 I 1 BBBG-E). Bei dieser Regelung ist nicht auszuschließen, dass die Wahl sich nicht am Sachverstand der Kandidaten, sondern an politischen Kriterien orientiert. Allerdings kennt auch das GG selbst eine Wahl von Richtern durch politische Gremien oder unter Beteiligung politischer Gremien, so in Art. 94 I 2 (Wahl der Mitglieder des BVerfG je zur Hälfte durch BT und BR) und in Art. 95 II (gemeinsame Entscheidung des zuständigen Bundesministers und eines pol. zusammengesetzten Richterwahlausschusses über die Ernennung der Richter an den obersten Gerichtshöfen des Bundes). Die Wahl durch ein politisches Gremium allein schließt eine Qualifizierung des Amtes des BBB als eines Amtes der rechtsprechenden Gewalt also noch nicht aus.
    - die für Richter unübliche *kurze Amtszeit* von nur sechs Jahren und die Möglichkeit anschließender *Wiederwahl* durch das politisch handelnde Organ Bundesrat (→ § 2 II 1, I 1 BBBG-E). Der BBB könnte in Versuchung geraten, in Rücksichtnahme auf seinen Wunsch, wiedergewählt zu werden, übermäßig zurückhaltend zu arbeiten und wie ein Politiker kompromisshafte oder wenig konkrete statt klarer und eindeutiger Stellungnahmen und Empfehlungen abzugeben. In der Literatur wurde sogar z.T. eine nur sechsjährige Amtszeit für Richter für mit Art. 97 II 1 GG unvereinbar gehalten.<sup>2</sup> Allerdings gibt es Fälle, in denen sogar das Verfassungsrecht eine nur sechsjährige Amtszeit bestimmter Richter anordnet und dennoch von einer vollen faktischen Unabhängigkeit dieser Richter ausgeht, so etwa in Art. 253 UA 1 AEUV für die Richter am EuGH. Allein aus der Kürze der Amtszeit kann also noch nicht zwingend geschlossen werden, dass das Amt des BBB so ausgestaltet sei, dass es nicht der rechtsprechenden Gewalt zugeordnet werden könne;
    - dass für den Regelfall des Verfahrens vor dem BBB *keine mündliche Verhandlung* vorgesehen ist (→ vgl. § 4 II BBBG-E sowie den Grundsatz der Mündlichkeit im Zivil- und im Verwaltungsprozessrecht nach §§ 101 VwGO und 128 ZPO);
    - dass der BBB nicht nur aufgrund an ihn gerichteter Beschwerden, sondern auch *aus eigener Initiative tätig* wird (→ § 1 II 2 BBBG-E). Ein Officialprinzip für Gerichtsverfahren kennt das deutsche Recht nicht<sup>3</sup>;
    - dass der BBB - für ein Rechtsprechungsorgan unüblich - BT, BR und BReg einen *Jahresbericht* vorlegt, und dass er darin nicht nur über seine eigene Tätigkeit Bericht erstattet, sondern darüber hinaus *allgemein zur Lage der Grundrechte in Bund und Ländern* (→ § 1 III BBBG-E);
  - Ein Anhaltspunkt, der eine Einordnung als Organ der Rechtsprechung wohl zwingend ausschließen dürfte (a.A. nur bei eingehender Auseinandersetzung damit und nur bei erheblichem Begründungsaufwand vertretbar): dass der BBB den Streit nicht verbindlich entscheidet, sondern nur *Stellungnahmen und Empfehlungen* ausspricht, die die beteiligten Behörden nicht rechtlich binden (beachte insbes. den Wortlaut "Empfehlungen").  
Der *Begriff der Rechtsprechung* ist im einzelnen nach wie vor UMSTRITTEN.<sup>4</sup> Nach heute wohl vorherrschender Auffassung ist Rechtsprechung die durch Anwendung von Rechtsnormen in einem geregelten Verfahren vorgenommene, verbindliche Entscheidung in Rechtsstreitigkeiten und sonstigen Rechtsfällen durch am Entscheidungsgegenstand unbeteiligte staatliche Stellen.<sup>5</sup> Auch wenn Stellenwert und Bedeutung der einzelnen Abgrenzungsmerkmale strittig sind, besteht in Rspr. und Lehre jedenfalls insofern Einigkeit, dass - außer in den Fällen, in denen Gerichten sonstige Aufgaben gesetzlich zugewiesen werden (wie etwa bei der Freiwilligen Gerichtsbarkeit) - *Rechtsprechung verbindliche Streitentscheidung voraussetzt*. Eine Tätigkeit, die sich in der Abgabe bloßer Stellungnahmen und unverbindlicher Empfehlungen erschöpft, kann keine Rechtsprechung sein.
  - Ergebnis: der BBB ist also kein Organ der rechtsprechenden Gewalt

bb) Der Bundesbürgerbeauftragte als ein Organ, dessen Tätigkeit in unlösbarem Zusammenhang zur richterlichen Tätigkeit steht?: (-)

- Die Kompetenz zur Regelung der Gerichtsverfassung beschränkt sich nicht auf die rechtsprechende Gewalt i.e. S. (richterliche Tätigkeiten), sondern umfasst auch Regelungen über Organe, die mit der richterl. Tätigkeit in unlösbarem Zusammenhang stehen wie etwa die Staatsanwaltschaft oder die Gerichtsvollzieher.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> So z.B. *Herzog*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 97 Rdnr. 64 ff.

<sup>3</sup> Das deutsche Strafverfahrensrecht kennt ein Officialprinzip, jedoch allein für die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft, vgl. § 152 StPO.

<sup>4</sup> Zu den vertretenen Auffassungen zu der hier einschlägigen Abgrenzung von rechtsprechender Gewalt und Exekutive vgl. insbes. *Herzog*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 92 Rdnr. 27 ff.; *Bettermann* in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 2. Aufl., Bd. III, 1988, § 73 Rdnr. 30 ff.; *Wilke*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl., Bd. V, § 112 Rdnr. 56 ff.

<sup>5</sup> Vgl. bereits *Seifert/Hömig* (Hrsg.), Grundgesetz, 6. Aufl. 1999, Vorbemerkungen zu Art. 92 Rdnr. 2 mit Nachweisen zur Rspr. des BVerfG.

<sup>6</sup> Vgl. *Maunz*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 74 Rdnr. 74; *Rengeling*, a.a.O., Rdnr. 201.

- Die Tätigkeit des Bundesbürgerbeauftragte steht hier aber in keinem "unlösberen Zusammenhang" zur Tätigkeit der Gerichte: Eine Zusammenarbeit von BBB und Gerichten oder eine geregelte Aufgabenteilung ist nicht vorgesehen, nicht einmal in Form von Vorarbeit oder Zulieferarbeit durch den BBB. Im übrigen soll die Tätigkeit des BBB die richterliche Tätigkeit nicht vorbereiten oder ergänzen, sondern vollständig *ersetzen*.

c) Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 I Nr. 1, 4. Alt. GG wegen Regelung des gerichtlichen Verfahrens: (-)

- Da der BBB kein Organ der rechtsprechenden Gewalt ist und seine Tätigkeit auch nicht in unlösbarem Zusammenhang zur richterl. Tätigkeit steht, kann es sich bei den Regelungen zum Verfahren vor dem BBB nicht um Regelungen des gerichtlichen Verfahrens handeln.
- Etwas anderes gilt nur für § 4 IV 1 BBBG-E, der nicht das Verfahren vor dem BBB, sondern die Zulässigkeit von Rechtsbehelfen vor dem Verwaltungs-, Finanz- und Sozialgericht und damit das gerichtliche Verfahren regelt. Diese Vorschrift steht jedoch in einem untrennbaren inhaltlichen Zusammenhang zu den anderen, kann also ohne diese sinnvollerweise nicht erlassen werden.

d) Gesetzgebungskompetenz aus Art. 86 S. 2 oder 87 III 1 GG oder kraft Natur der Sache wegen Einrichtung einer Bundesoberbehörde

- Da der BBB weder in der Verfassung ausdrücklich vorgesehen ist, noch als Hilfsorgan des Bundestages oder eines anderen Verfassungsorganes oder als Organ der rechtsprechenden Gewalt tätig werden soll, ist er als *Organ der Exekutive* einzustufen. Seine Unabhängigkeit (→ § 1 II 1 BBBG-E) steht einer Zuordnung zur Exekutive nicht (zwingend) entgegen - es kann sich auch um ein unabhängiges Kontrollorgan innerhalb der Exekutive handeln. Der BBB ist weder Körperschaft noch Anstalt des öffentlichen Rechts. Er dient als eine in die Staatsorganisation eingegliederte, nicht selbst rechtsfähige Behörde des Bundes ohne eigenen Verwaltungsunterbau, eine Bundesoberbehörde, der sog. bundeseigenen Verwaltung.
- Die Verbandskompetenz für die Einrichtung von Behörden des Bundes - und damit auch die Gesetzgebungskompetenz zum Erlass eines entsprechenden Gesetz - kann schon kraft Natur der Sache nicht bei den Ländern, sondern nur beim Bund liegen. Soll die einzurichtende Behörde Aufgaben der im Grundgesetz vorgesehenen *bundeseigenen Verwaltung* nach Art. 87 I, 87a ff., 108, 120a GG wahrnehmen, wird die Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Art. 86 S. 2 GG bereits vorausgesetzt (nach ebenfalls vertretbarer Ansicht durch Art. 86 S. 2 implizit eingeräumt). Sieht das Grundgesetz eine bundeseigene Verwaltung nicht ausdrücklich vor, kann der Bund unter best. Vorauss. nach Art. 87 III GG eigene Bundesoberbehörden einrichten. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich dann aus Art. 87 III 1 GG.

aa) Gesetzgebungskompetenz aus Art. 86 S. 2 GG / kraft Natur der Sache im Zusammenhang mit der im Grundgesetz vorgesehenen bundeseigenen Verwaltung: (-)

- keiner der im GG ausdrücklich vorgesehenen Fälle der bundeseigenen Verwaltung einschlägig

bb) Gesetzgebungskompetenz aus Art. 87 III 1 GG: (-)

- beachte: Der Bund darf nach dieser Vorschrift jedes Gesetz, für dessen Ausführung es keines eigenen Verwaltungsunterbaues bedarf, selbst ausführen. Einzige Vorauss. für das Recht des Bundes zur Behördenerrichtung (und damit auch für die entspr. Gesetzgebungskompetenz des Bundes) aus Art. 87 III 1 GG ist das Recht zur Gesetzgebung in der Sache<sup>7</sup> (d.h. insbes. nach Art. 70 ff. GG) und die Existenz eines darauf gestützten (zumindest zeitgleich zu erlassenden) Bundesgesetzes, das es auszuführen gilt.
- Besondere Bundesgesetze, die der BBB auszuführen hätte, sind indessen nicht ersichtlich. Die Aufgabe des BBB beschränkt sich darauf, "die Achtung der Grundrechte sicherzustellen" (→ § 1 I BBBG-E); in Betracht käme also nur die Ausführung von Grundrechten. *Grundrechte* stehen jedoch *außerhalb der sachmaterienbezogenen bundesstaatl. Verteilung von Gesetzgebungskompetenzen*, auf die Art. 87 III 1 GG Bezug nimmt:
  - Grundrechte bilden keine geschlossene Sachmaterie, sondern durchziehen sämtliche Teile der Rechtsordnung und betreffen sämtliche vom Recht erfassten Lebensbereiche;
  - Grundrechte werden nicht i.S.d. Art. 83 ff. GG ausgeführt, sondern beachtet;
  - Grundrechtsstatuierungen befinden sich nicht nur im Bundes-, sondern davon unabhängig auch im Landesrecht und in weiteren Rechtsquellen (EMRK, IPBPR etc.).
- Im übrigen wird der Rahmen der Ausführung von Bundesgesetzen dadurch verlassen, dass sich die Aufgabe des BBB auch auf die *Überwachung der Landesverwaltung* erstreckt. So ist der Beschwerdeweg nach § 3 BBBG-E nicht auf Beschwerden gegen Behörden oder andere Organe der Exekutive des Bundes beschränkt und hat sich der BBB in seinem schriftlichen Jahresbericht nach § 1 III BBBG-E mit der Lage der Grundrechte "in Bund und Ländern" zu befassen.

e) Sonstige denkbare Gesetzgebungskompetenzen: (-)

[keine Gesetzgebungskompetenz aus Art. 73 Nr. 10 GG, denn bei der Aufgabe des BBB geht es um den Schutz der Grundrechte, nicht aber um den eher einer Polizei- oder Geheimdiensttätigkeit vergleichbaren Verfassungsschutz (und von der Zusammenarbeit des Bundes und der Länder ist im BBBG-E ohnehin nicht die Rede); keine Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 I Nr. 7, 72 II GG, da der Begriff "öffentliche Fürsorge" nur öffentliche Hilfe und Vorbeugemaßnahmen für den Fall von Notlagen umschreibt; keine Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 I Nr. 1 GG ("Rechtsberatung"), da Tätigkeit des BBB

<sup>7</sup> Vgl. bereits *Lerche*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87 Rdnr. 178: Erfordernis materienbezogener Bundesgesetzgebungsmacht.

Streitschlichtung aber nicht Rechtsberatung (= gewerbl. Tätigkeit der Rechtsbeistände, Prozessagenten, Patentanwälte, Steuerberater, Wirtschaftsprüfer etc.)

Für ein Gesetz zur Einführung eines solchen Amtes, wie es das von den Abgeordneten der F-Fraktion vorgeschlagene Bundesbürgerbeauftragtengesetz vorsieht, hat der Bund also keine Gesetzgebungskompetenz.

## 2. Keine Unvereinbarkeit mit Vorschriften zu Form und Verfahren: (+)

- mangels entgegenstehender Anhaltspunkte

Das vorgeschlagene Gesetz wäre wegen fehlender Gesetzgebungskompetenz des Bundes formell verfassungswidrig.

## II. Materielle Verfassungsmäßigkeit

### 1. Verstoß gegen Art. 83 ff. GG wegen Einführung einer Mischverwaltung: (-)

- Art. 83 ff. GG schließen eine sog. Mischverwaltung, d.h. eine Verwaltungsorganisation, bei der eine Bundesbehörde einer Landesbehörde übergeordnet ist oder bei der Bundes- und Landesbehörden (z.B. aufgrund von Zustimmungserfordernissen) gezwungenermaßen zusammenwirken müssen, nach fast allg. Ansicht grundsätzlich aus (Ausnahmen: Gemeinschaftsaufgaben, Art. 108 IV GG). An eine Mischverwaltung könnte man hier denken, weil sich der Bürger mit Beschwerden gegen Maßnahmen der Landesbehörden an eine Bundesbehörde, den BBB wenden kann. Durch Einführung des BBB wird jedoch letztlich keine Mischverwaltung geschaffen, denn der BBB hat gegenüber den Landesbehörden keine Weisungsrechte (→ also keine Überordnung), und die Landesbehörden sind auf etwaige Mitwirkungen des BBB (z.B. Genehmigungen, Zustimmungen) nicht angewiesen.

### 2. Verstoß gegen Art. 84 und 85 GG wegen Veränderung des im Grundgesetz abschließend geregelten Systems der Bundesaufsicht: (+)

- Bereits im Grundgesetz selbst ist geregelt, durch welche Organe der Bund welche Maßnahmen ergreifen darf, um sicherzustellen, dass die Länder im Rahmen ihrer Verwaltungstätigkeit nicht rechtswidrig handeln und insbes. die Grundrechte achten. Das Grundgesetz hat sich in Art. 84 und 85 für ein System der Bundesaufsicht entschieden, das abhängig davon, ob es sich bei der betr. Verwaltungstätigkeit des Landes um Landeseigenverwaltung oder Auftragsverwaltung handelt, variiert. Zuständig zur Beaufsichtigung der Länder ist danach die Bundesregierung. Diese kann bei der Auftragsverwaltung *Weisungen* erteilen (vgl. Art. 85 Abs. 3 GG), ist aber bei der Landeseigenverwaltung ggf. auf den Weg der *staatsrechtlichen Mängelrüge*, über die der Bundesrat entscheidet (vgl. Art. 84 IV 1 GG) angewiesen und kann ansonsten allenfalls Klage vor dem Bundesverfassungsgericht (nach Art. 84 IV 2 oder 93 I Nr. 3 GG) erheben (oder in schwerwiegenden Fällen, in denen ein Land die ihm obliegenden Bundespflichten nicht erfüllt, zum Mittel des Bundeszwanges nach Art. 37 GG greifen).
- Dieses System von Aufsichtsmitteln und -zuständigkeiten beruht auf einer spezifischen Entscheidung des Verfassungsgebers zur konkreten Ausgestaltung der Macht- und Funktionenverteilung in dem von ihm geschaffenen Bundesstaat und ist daher *abschließend*. Die Einführung weiterer Aufsichtsinstrumente oder -mechanismen oder weiterer Aufsichtszuständigkeiten würde es zwangsläufig inhaltlich modifizieren und damit zugleich das in der Verfassung vorgegebene Gleichgewichtsverhältnis zwischen Bund und Ländern verändern. Sie kann daher *nur auf dem Weg einer Verfassungsänderung* erfolgen.
  - Beachte: Vertretbarerweise kann auch statt eines Verstoßes gegen Art. 84, 85 GG ein Verstoß gegen Art. 30 GG angenommen werden, denn Art. 30 bestimmt, dass jede hoheitliche Tätigkeit - also auch die Ausübung der Aufsicht über die Verwaltung - Sache der Länder ist, soweit das GG - wie hier - keine andere Regelung (ausdrücklich) trifft oder zulässt. Wer sich indessen allein auf das Bundesstaatsprinzip oder pauschal auf "die bundesstaatliche Kompetenzordnung des Grundgesetzes" berufen will, müsste dies jedenfalls eingehend begründen.
- Problem: die Tätigkeit des Bundesbürgerbeauftragten als Bundesaufsicht?: (+)
  - Die Einführung eines Bundesbürgerbeauftragten ist nur dann mit den Regelungen in Art. 85 und 85 GG unvereinbar, wenn es sich bei dessen Tätigkeit um eine Art von Bundesaufsicht oder um eine funktionell gleichzusetzende Tätigkeit handelt.
  - Zwar hat der BBB anders als etwa die BReg nach Art. 85 III GG keine Weisungsbefugnisse und sind seine Stellungnahmen und Empfehlungen unverbindlich. Angesichts der hohen moralischen und politischen Autorität, die einem solchen unabhängigen Amte zukommt, ist die *faktische Druckausübung* jedoch von einer solchen Intensität, dass seine Maßnahmen in ihrer Wirkung den Maßnahmen der BReg bei *der Rechtsaufsicht* nach Art. 84 IV GG *ähnlich* sind. Dadurch wird die Bundesaufsicht durch die BReg erheblich beeinträchtigt. (Man bedenke nur den Fall, dass der BBB in einer best. Maßnahme eine schwere GR-Verletzung sieht, die BReg jedoch genau diese Maßnahme als zur rechtmäßigen Ausführung eines best. Gesetzes unerlässlich betrachtet.) (a.A. bei eingehender Begründung vertretbar)

### 3. Verstoß gegen Art. 19 IV 1 GG wegen Ausschluss des Rechtsweges bei Beschwerde an den BBB (§ 4 IV 1 BBBG-E)

- Die Rechtsweg- und Rechtsschutzgarantie des Art. 19 IV 1 GG, ein prozessuales Grundrecht, gewährleistet jedem Bürger zum einen den *Zugang zu einem Gericht* und zum anderen einen *effektiven Rechtsschutz*<sup>8</sup>. *Rechtsweg* i.S.d. Art. 19 IV GG bedeutet Zugang zu den Gerichten als staatl. Institutionen, d.h. zu einem staatlichen Gericht, das den Anforderungen der Art. 92 und 97 GG genügen muss.<sup>9</sup>
- § 4 IV 1 BBBG-E schließt für den Fall der Beschwerde an den BB alle in anderen gesetzlichen Bestimmungen vorgesehenen Rechtsbehelfe aus. Damit versperrt er für den Fall der Beschwerde den Zugang zu einem Gericht (der BBB ist kein Organ der rechtspr. Gewalt, s.o.). Außerdem führt diese Regelung dazu, dass der Bürger, der den BBB angerufen hat, nicht mehr die Möglichkeit hat, eine *verbindliche Streitentscheidung* in seiner Sache herbeizuführen, denn der BBB ist nur zu Stellungnahmen und Empfehlungen befugt, an die die betr. Behörden nicht rechtlich gebunden sind (vgl. § 3 II 3, 4 BBBG-E). Das vorgeschlagene Gesetz lässt den Behörden die rechtliche Möglichkeit, ungeachtet aller moralischen und politischen Autorität des Amtes die Empfehlungen des Bundesbürgerbeauftragten nicht umzusetzen. Ein effektiver Rechtsschutz setzt aber voraus, dass es in der Hand des Bürgers liegt, eine verbindliche Streitentscheidung zu veranlassen. Er ist im Falle der Beschwerde an den BBB also auch nicht mehr gewährleistet.
- Problem: Der Rechtswegausschluss beim Gang zum BBB als zulässiger Grundrechtsverzicht?
  - § 4 IV 1 BBBG-E könnte hier jedoch unter dem Gesichtspunkt eines *Rechtsbehelfsverzichts* mit Art. 19 IV 1 GG vereinbar sein. Schließlich werden die anderen Rechtsbehelfe nicht von vornherein immer dann ausgeschlossen, wenn eine Beschwerde zum BBB zulässig ist, sondern nur dann, wenn der Bürger selbst die Entscheidung getroffen hat, den Beschwerdeweg zum BBB einzuschlagen. Der Bürger kann sich gegen den Gang zu BBB entscheiden, wenn ihm eine gerichtliche Streitentscheidung wichtig ist. Durch die Belehrungspflicht (§ 4 IV 2) und die großzügige Einräumung des Rechts, die Beschwerde innerhalb eines Monats zurückzunehmen (§ 4 IV 3 BBBG-E) wird zudem sichergestellt, dass der Bürger tatsächlich eine sorgsam durchdachte Entscheidung darüber trifft, ob er die Vorteile des unbürokratischen und kostenfreien Verfahrens vor dem BBB oder die mit einem herkömmlichen formalisierten Rechtsbehelfsverfahren verbundene rechtliche Sicherheit vorzieht.
  - Bei dem Rechtsbehelfsverzicht, der in der Entscheidung für die Beschwerde zum BBB zu sehen ist, handelt es sich um einen sog. Grundrechtsverzicht (d.h. einen Verzicht auf einzelne aus Grundrechten fließende Befugnisse; auf das gesamte Grundrecht kann der Bürger nicht wirksam verzichten)<sup>10</sup>. Unter welchen Voraussetzungen ein Grundrechtsverzicht zulässig ist (mit der Folge, dass bereits ein Eingriff in den Schutzbereich des GR zu verneinen ist)<sup>11</sup>, ist in Rechtsprechung und Literatur nach wie vor weitgehend ungeklärt.<sup>12</sup> Für das Grundrecht aus Art. 19 IV 1 GG lässt sich mit der wohl hM festhalten, dass nicht pauschal auf Rechtsbehelfe gegen zukünftige Maßnahmen verzichtet werden kann, dass aber ein Rechtsbehelfsverzicht dann zulässig ist, wenn die betreffende Maßnahme bereits getroffen oder jedenfalls in ihrem konkreten Inhalt absehbar ist (wie etwa beim Rechtsmittelverzicht in der Gerichtsverhandlung nach Verkündung des Urteils).<sup>13</sup> Danach wäre hier von einem zulässigen Grundrechtsverzicht auszugehen, denn die Beschwerde zum BBB kann sich nur gegen konkrete Maßnahmen oder Unterlassungen richten (vgl. insbes. § 3 I BBBG-E), und der Bürger kann spezifisch hinsichtlich jeder einzelnen gegen ihn gerichteten Maßnahme entscheiden, ob er zugunsten des Verfahrens vor dem BBB auf die ihm sonst eröffneten Rechtsbehelfe verzichten will. (a.A. ohne weiteres vertretbar, wenn begründet).
  - Beachte: an der *Freiwilligkeit* des Grundrechtsverzichts bestehen hier keine begründeten Zweifel: Die Nachteile, die ein Festhalten am gerichtlichen Rechtsschutz mit sich bringen würde (Kosten, längere Verfahrensdauer, mehr Formalitäten) können nicht etwa ihrer Wirkung nach als Zwangsmittel aufgefasst werden, mit denen der Gesetzgeber in unzulässiger Weise "Druck" auf den Bürger ausübt, um ihn dazu zu nötigen, von seinem Recht auf Rechtsschutz keinen Gebrauch zu machen. Was die Kosten betrifft, so ist darauf zu verweisen, dass der unbemittelte Bürger ggf. PKH (Prozesskostenhilfe) beantragen kann.
  - § 4 IV 1 des von der vorgeschlagenen Gesetzes ist also mit Art. 19 IV 1 GG vereinbar.

Das Gesetz wäre wegen Unvereinbarkeit mit den Vorschriften zur Bundesaufsicht in Art. 84 und 85 GG materiell verfassungswidrig.

Ergebnis: Das von den Abgeordneten der F-Fraktion vorgeschlagene Gesetz wäre weder in formeller noch in materieller Hinsicht verfassungsgemäß. Eine Institution wie der von der F-Fraktion vorgeschlagene Bundesbürgerbeauftragte lässt sich nur im Wege einer Verfassungsänderung einführen.

<sup>8</sup> Zum grundrechtlichen Anspruch auf effektiven Rechtsschutz siehe BVerfGE 49, 220 ff.; 49, 252 ff.; 77, 284; *Sachs*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 6. Aufl. 2011, Art. 19 Rdnr. 143 ff. m.w.N.; *Krebs*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 19 Rdnr. 68.

<sup>9</sup> BVerfGE 11, 233; *Krebs*, a.a.O., Art. 19 Rdnr. 69. m.w.N.

<sup>10</sup> *Starck*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 1, 6. Aufl. 2010, Art. 1 Abs. 3 Rdnr. 301; *Hillgruber*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz, 2009, Art. 1 Rdnr. 73.

<sup>11</sup> Vgl. *Pieroth/Schlink*, Staatsrecht II. Grundrechte, 26. Aufl. 2010, Rdnr. 156.

<sup>12</sup> Siehe dazu *Fischer*, JuS 2007, 808 ff.; weitere Nachweise bei *Starck*, a.a.O., Art. 1 Abs. 3 Rdnr. 301 und *Hofmann*, a.a.O., Art. 19 Rdnr. 81.

<sup>13</sup> Vgl. etwa BVerfGE 9, 194 (199); *Pieroth/Schlink*, a.a.O., Rdnr. 155.

## B. Erfolgsaussichten von Rechtsbehelfen vor dem Bundesverfassungsgericht

### I. Erfolgsaussichten von Rechtsbehelfen mit dem Ziel der Feststellung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfes: (-)

1. Erfolgsaussichten eines abstrakten Normenkontrollverfahrens (Art. 93 I Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 BVerfGG): (-)
  - Bei einem bloßen Gesetzentwurf handelt es sich noch nicht um Bundes-"Recht" i.S.d. Art. 93 I Nr. 2 GG. Eine präventive Normenkontrolle (d.h. verfassungsgerichtliche Überprüfung schon vor Inkrafttreten), wie sie etwa die französische Verfassung vorsieht (vgl. Art. 61 Constit. 1958), kennt das deutsche Verfassungsprozessrecht nicht.
  - Im übrigen fehlt es den Abgeordneten der nur 10 Prozent starken F-Fraktion an der erforderlichen *Antragsberechtigung*, die in Art. 93 I Nr. 2 GG, § 76 BVerfGG nur für die BReg, eine LReg oder ein Viertel (!) der Mitglieder des Bundestages vorgesehen ist.
2. Erfolgsaussichten eines Organstreitverfahrens zur Feststellung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfes (Art. 93 I Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG): (-)
  - da keine Streitigkeit über den Umfang der Rechte und Pflichten von Bundesorganen oder Teilen dieser Organe, sondern eine bloße Meinungsverschiedenheit zu allgemeinen verfassungsrechtlichen Fragen. Durch das kontradiktorische Organstreitverfahren lässt sich das Ziel einer abstrakten Normenkontrolle auch nicht faktisch erreichen.

Ergebnis: Das Verfassungsprozessrecht des Bundes sieht eine Überprüfung von Gesetzentwürfen auf ihre Verfassungsmäßigkeit nicht vor. Rechtsbehelfe mit dem Ziel, die Verfassungsmäßigkeit des BBBG-E feststellen zu lassen, würden also erfolglos bleiben.

### II. Erfolgsaussichten eines Organstreitverfahrens mit dem Ziel der Feststellung der Verletzung der Abgeordneten der F-Fraktion in ihren Rechten

1. Zulässigkeit eines Antrags im Organstreitverfahren: (+)
  - a) Statthaftigkeit eines Organstreitverfahrens: (+)
    - Streitigkeit über den Umfang des Gesetzesinitiativrechtes der Abgeordneten aus Art. 76 Abs. 1 GG (→ "aus der Mitte des Bundestages")<sup>14</sup> und über die - fragliche - Pflicht des Bundestages, über den eingebrachten BBBG-Entwurf in einem vollständigen Gesetzesbeschluss-Verfahren nach §§ 76 ff. GOBT zu beraten (d.h. also in drei Lesungen, vgl. § 78 Abs. 1 GOBT) und anschließend in einer Schlussabstimmung nach § 86 GOBT abzustimmen.
  - b) Parteifähigkeit von Antragsteller und Antragsgegner im Organstreitverfahren nach § 63 BVerfGG: (+)
    - Beachte: die Abgeordneten sind hier nicht als Teil des Organes Bundestag, sondern als "andere Beteiligte, die durch dieses Grundgesetz ... mit eigenen Rechten ausgestattet sind" i.S.d. Art. 93 I Nr. 1 GG parteifähig, denn sie machen die Verletzung von eigenen Rechten, nicht von Rechten des Bundestages geltend.
  - c) Antragsbefugnis gemäß § 64 I BVerfGG
    - aa) Organstreitrelevantes Verhalten des Antragsgegners (≙ "Streitgegenstand"): (+)
      - hier der Beschluss des BT (in zweiter Lesung), die Beratungen zum eingebrachten Gesetzentwurf einzustellen, also nicht weiter zu verfolgen
    - bb) Geltendmachen der Verletzung eigener verfassungsrechtlicher Rechte: (+)
      - des Gesetzesinitiativrechtes der Abgeordneten (s.o.)
  - d) Schriftform (§ 23 I 1 BVerfGG), Begründungspflicht (§§ 23 I 2, 64 II BVerfGG) und Sechsmonatsfrist (§ 64 III BVerfGG) wären zu wahren.
2. Begründetheit eines Antrags im Organstreitverfahren: (-)
  - Dem Gesetzesinitiativrecht aus Art. 76 I GG korrespondiert *lediglich eine Verpflichtung* des Bundestages, sich mit der Initiative zu beschäftigen, d.h. über den eingebrachten Gesetzentwurf in irgendeiner Form *zu beraten und zu beschließen*, nicht aber eine Verpflichtung, drei Lesungen und eine formelle Schlussabstimmung dazu durchzuführen (vgl. bereits BVerfGE 1, 144, insbes. S. 151 ff.). Das Grundgesetz enthält keine Vorschriften über die Zahl der Lesungen oder die Form der Abstimmung über Gesetzesvorlagen. Verfassungsgewohnheitsrecht, das drei Lesungen oder eine förmliche Schlussabstimmung fordert, gibt es nicht. Ebensowenig gehört

<sup>14</sup> Mit der Formulierung "aus der Mitte des Bundestages" räumt Art. 76 I GG den Abgeordneten ein eigenes verfassungsrechtliches Gesetzesinitiativrecht ein, das sie allerdings nur gemeinsam (in einem vom Bundestag festzulegenden Quorum) ausüben können, BVerfGE 1, 144 (153) ("Das Initiativrecht steht nicht dem Bundestag, sondern den Abgeordneten in einer zahlenmäßig bestimmten Gruppierung zu."); *Ossenbühl*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl., Bd. V, 2007, § 102 Rdnr. 25; *Hömig*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Aufl. 2010, Art. 76 Rdnr. 2; *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 11. Aufl. 2011, Art. 76 Rdnr. 2.

dergleichen zu den unabdingbaren Mindeststandards einer demokratischen Ordnung, was sich nicht zuletzt daran zeigt, dass in einigen Ländern und in einigen Nachbarstaaten nur zwei Lesungen üblich sind.

- Sollte die Geschäftsordnung des Bundestages etwas anderes vorschreiben, ergeben sich daraus jedenfalls keine verfassungsrechtlichen Rechte oder Pflichten, denn bei dieser Geschäftsordnung handelt es sich lediglich um autonomes Satzungsrecht.<sup>15</sup> Die GOBT enthält jedoch keine Vorschrift, die einen vorzeitigen Abbruch des in §§ 76 ff. vorgesehenen Verfahrens untersagt. Sofern der Abbruch durch einen Beschluss erfolgt, der dem Bundestag in seiner Funktion als Gesetzgebungsorgan zuzurechnen ist, d.h. - wie hier - durch einen *Beschluss des Plenums*, bestehen dagegen also weder aus Sicht der Geschäftsordnung noch aus Sicht des Verfassungsrechts Bedenken.
- Im Hinblick auf die demokratiestaatliche Funktion des parlamentarischen Organes Bundestag wird sich aus Art. 76 I GG allerdings herleiten lassen, dass der BT im Rahmen seiner Pflicht, sich mit der Gesetzesinitiative zu beschäftigen, dem Initiator zumindest einmal die Gelegenheit geben muss, vor dem Plenum die Gründe für seinen Gesetzentwurf vorzutragen. Diese Vorausss. ist hier aber erfüllt, denn der Bundestat hat den Entwurf erst an den Rechtsausschuss verwiesen, nachdem ihn ein Abgeordneter der F-Fraktion vor dem Plenum vorgestellt und begründet hat. Eine allgemeine Aussprache zu jedem im BT eingebrachten Gesetzentwurf fordert Art. 76 I GG nicht.

### Vertiefungshinweis:

Zur Diskussion über die Einführung von Bürgerbeauftragten (nach skandinavischem Vorbild auch *Ombudsmann* genannt), die bereits stattgefunden, aber nur in Rheinland-Pfalz, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern tatsächlich zur Schaffung eines solchen Amtes geführt hat, siehe *Matthes*, Der Bürgerbeauftragte, 1981; *Hansen*, Die Institution des Ombudsmannes, 1972; *Maurer*, ZRP 1982, 135; *Hahnenfeld*, ZRP 1973, 60; *Redeker*, NJW 1967, 1297. Als Beispiele vorhandener gesetzlicher Regelungen siehe das Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz vom 3. Mai 1974 sowie für den *Défenseur des droits* (früher: *Médiateur de la République*) in Frankreich Art. 71-1 der Verfassung von 1958 und das Organ-gesetz Nr. 2011-333 vom 29.03.2011 (früher zum *Médiateur* das Gesetz Nr. 73-6 vom 03.01.1973). Siehe schließlich zum Bürgerbeauftragten des Europäischen Parlamentes Art. 228 AEUV und den Beschluss des Europäischen Parlamentes vom 09.03.1994 über die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten (ABl. 1994 L 113, S. 15).

Zu den Gesetzgebungskompetenzen siehe *Hebeler*, JA 2010, 688; *Frenz*, Jura 2007, 165; *Thiele*, JA 2006, 714; *Rengeling*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl., Bd. VI, 2008, § 135. Zu Bundes- und Landesverwaltung siehe *Katz*, Staatsrecht, 18. Aufl. 2010, § 21; *Oebbbecke*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl., Bd. VI, 2008, § 136. Zur rechtsprechenden Gewalt siehe *Wilke*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl., Bd. V, 2007, § 112. Zur Rechtsschutzgarantie siehe *Sachs*, in: *ders.* (Hrsg.), Grundgesetz, 6. Aufl. 2011, Art. 19 Rdnr. 113 ff.

Weitere Informationen zur Veranstaltung finden Sie unter [www.klausurenkurs.uni-koeln.de](http://www.klausurenkurs.uni-koeln.de) und unter [www.uni-koeln.de/jur-fak/tschmitz](http://www.uni-koeln.de/jur-fak/tschmitz). Für Fragen, Anregungen und Kritik bin ich außerhalb der Veranstaltungen unter der E-Mail-Adresse [tschmit1@gwdg.de](mailto:tschmit1@gwdg.de) sowie dienstags (nachmittags) bis donnerstags (mittags) im Hauptgebäude, Bauteil VII, Raum 7.110, Tel. +49 (221) 470-3156 erreichbar.

<sup>15</sup> BVerfGE 1, 144 (148).