

Der bundes- und landesverfassungsprozessuale Standort der politischen Parteien

Steffen Detterbeck

I. Einführung

Der zu Ehrende ist in sämtlichen Rechtsgebieten beheimatet. Als ausgewiesenem Medienrechtler ist ihm auch das einschlägige Bundes- und Landesverfassungsprozessrecht vertraut. Juristisch sozialisiert im Lande Hessen, ist er dem hessischen Verfassungsprozessrecht landsmannschaftlich verbunden. Ob er auch nähere juristische Bekanntschaft mit dem bundes- und landesverfassungsprozessualen Parteienrecht geschlossen hat, ist nicht bekannt. Aber als allen Fragen der Verfassungsrechtspraxis stets aufgeschlossener Fakultätskollege darf davon ausgegangen werden, dass auch diese Thematik auf sein Interesse stößt.

Nur dem ersten Anschein nach sind die Eckdaten geklärt. Nach der ständigen bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung können politische Parteien ihre aus Art. 21 GG folgenden Rechte gegen Verfassungsorgane des Bundes ausschließlich im Bundesorganstreitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG i.V.m. §§ 63 ff. BVerfGG geltend machen.¹ Die Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG i.V.m. §§ 90 ff. BVerfGG scheidet danach aus.² Die mittlerweile überwiegende Literatur ist gegenteiliger Auffassung und verweist auf die Verfassungsbeschwerde.³ Eine Änderung

1 BVerfGE 4, 27 (30 f.); 73, 40 (65); 82, 322 (335); 84, 290 (298); 148, 11 Rn. 27; 154, 320 Rn. 36; 162, 207 Rn. 60; zustimmend T. Barczak, in: T. Barczak, BVerfGG, 2018, § 63 Rn. 60; E. Klein, in: E. Benda/E. Klein/O. Klein, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2020, Rn. 1049; Chr. Hillgruber/Chr. Goos, Verfassungsprozessrecht, 5. Aufl. 2020, Rn. 424, 465; D. Lorenz, Der Organstreit vor dem Bundesverfassungsgericht, in: Chr. Starck, Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Bd. I, 1976, S. 225 (248 ff.).

2 BVerfGE 1, 208 (235); 4, 27 (31).

3 A. Voßkuhle, in: P.M. Huber/A. Voßkuhle, GG, Bd. 3, 8. Aufl. 2024, Art. 93 Rn. 106; T. Koch, in: M. Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 21 Rn. 59 ff.; Chr. Lenz/R. Hansel, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2020, § 63 Rn. 17; K. Schlaich/S. Koriath, Das Bundesverfassungsgericht, 12. Aufl. 2021, Rn. 92; P. Kunig, in: J. Isensee/P. Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 40 Rn. 123 ff.; M. Heintzen, in: K. Stern/H. Sodan/M. Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II,

der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist allerdings nicht in Sicht.⁴ Die Landesverfassungsgerichte sind dem BVerfG schon aus Gründen der Praktikabilität gefolgt und verweisen für entsprechende Streitigkeiten zwischen Landesparteien bzw. Landesverbänden von Bundesparteien und Landesverfassungsorganen auf den Landesverfassungsorganstreit,⁵ soweit dem keine unüberwindbaren landesrechtlichen Hürden entgegenstehen. Problematisch ist die Rechtslage allerdings, wenn die politischen Parteien nach dem einschlägigen Landesprozessrecht nicht organstreitfähig sind. In diesem Fall stellt sich die Frage, ob sie ihre Rechte aus Art. 21 GG im Streit mit einem Landesverfassungsorgan im Verfahren der Landesverfassungsbeschwerde geltend machen können oder ob dem die spezifisch verfassungsorganschaftliche Rechtsnatur dieser Streitigkeit entgegensteht und deshalb die Ersatzzuständigkeit des BVerfG nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 Var. 3 GG i.V.m. § 71 Abs. 1 Nr. 3 BVerfGG eröffnet ist.⁶

II. Der bundesverfassungsprozessuale Standort der Parteien

1. Rechtsprechung des BVerfG

Schon in seinem ersten Entscheidungsband erklärte das BVerfG politische Parteien für taugliche Beteiligte eines Landesorganstreitverfahrens nach Art. 99 GG, §§ 73 ff. BVerfGG⁷ und übertrug diese Rechtsprechung auf den Bundesorganstreit nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 63 ff. BVerfGG.⁸ Zentrale Zulässigkeitsvoraussetzung für einen Bundesorganstreit ist zum einen, dass die Partei ihren spezifischen verfassungsrechtlichen Status aus Art. 21 GG und hieraus folgende Rechte geltend macht. Als privatrechtliche Vereinigungen und damit als juristische Personen i.S.d. Art. 19 Abs. 3 GG sind Parteien zwar unstreitig auch grundrechtsfähig. Für die Verteidigung von Grundrechten steht das Bundesorganstreitverfahren indes nicht zur

2. Aufl. 2022, § 32 Rn. 67; D. Ehlers, in: D. Ehlers/F. Schoch, Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, 2021, § 18 Rn. 24.

4 H. Bethge, in: B. Schmidt-Bleibtreu/F. Klein/H. Bethge, BVerfGG, 63. Lfg. Juni 2023, § 73 Rn. 18; Heintzen, in: Stern/Sodan/Möstl (Fn. 3); vgl. aber die Aufforderung von F. Schorkopf, in: Chr. Burkiczak/F.-W. Dollinger/F. Schorkopf, BVerfGG, 2. Aufl. 2022, § 63 Rn. 50 a.E. zur Änderung der Rechtsprechung.

5 Dazu ausführlich S. 56 ff.

6 Zu dieser speziell hessischen Problematik S. 61 ff.

7 BVerfGE 1, 208 (218 ff.).

8 BVerfGE 4, 27 (30 f.) – Plenarentscheidung; w. Nw. in Fn. 1.

Verfügung.⁹ Denn es dient der Entscheidung von „Streitigkeit[en] um Kompetenzen im staatlichen Binnenbereich“.¹⁰ Hier spielen Grundrechte prinzipiell keine Rolle.¹¹ Verfassungsbeschwerden und Organstreitverfahren „sind diametral verschieden“.¹² Dem entspricht es, dass oberste Bundesorgane und ihnen gleichstehende andere Beteiligte i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG nicht grundrechtsfähig sind, soweit sie in organschaftlicher oder quasior-ganschaftlicher Eigenschaft agieren. Dies gilt auch für politische Parteien.¹³ In der Sache gleichwohl berührte Grundrechte können bei der Auslegung der grundgesetzlichen Kompetenzen und organschaftlichen Rechte der Streitbeteiligten lediglich mitberücksichtigt werden.¹⁴

Zum anderen setzt die Zulässigkeit eines Bundesorganstreits voraus, dass auch der Antragsgegner im Bundesorganstreit beteiligtenfähig ist. Werden die aus Art. 21 GG abgeleiteten Parteienrechte etwa durch eine Bundesbehörde, die kein oberstes Bundesorgan ist, beeinträchtigt oder durch die Landesverwaltung oder zum Landesrecht ressortierende juristische Personen wie die Landesrundfunkanstalten, scheidet ein Bundesorganstreit von vornherein und ungeachtet des verfassungsrechtlichen Standorts der politischen Parteien aus. Bundesrechtlich kommt dann nur noch eine Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 90 ff. BVerfGG in Betracht – nach § 90 Abs. 2 BVerfGG in der Regel erst nach Erschöpfung des (Verwaltungs-)Rechtswegs.¹⁵

2. Der sogenannte verfassungsorganschaftliche Charakter der Parteien

Die Beteiligtenfähigkeit politischer Parteien im Bundesorganstreit beruht auf der gefestigten bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu ihrem verfassungsorganschaftlichen Charakter. Die Parteien sind allerdings unstreitig keine Staatsorgane und auch nicht Teil der organisierten Staat-

9 BVerfGE 68, 1 (69 ff., offen lassend für eine Ausnahmesituation 70); 126, 55 (68); 135, 317 Rn. 135; 148, 11 Rn. 31; 154, 320 Rn. 97.

10 K. Stein, Die Parteifähigkeit der Untergliederungen politischer Parteien im verfassungsgerichtlichen Bundesorganstreitverfahren, DÖV 2002, 713 (721).

11 Bethge (Fn. 4), § 90 Rn. 449.

12 Bethge (Fn. 4), § 73 Rn. 52.

13 BVerfGE 84, 290 (299).

14 BVerfGE 118, 277 (320, 354 f., 377 f.); vgl. auch BVerfGE 84, 290 (299).

15 Siehe nur BVerfGE 7, 99 (103); 14, 121 (129); 47, 198 (223); 69, 257 (265 f.).

lichkeit.¹⁶ Sie verfügen über keine staatlichen Kompetenzen¹⁷ und agieren auch im übrigen nicht für den Staat. Handlungen der Parteien werden dem Staat nicht zugerechnet. Damit sind die Parteien unstreitig auch keine obersten Bundesorgane i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG. Ebenso wenig sind sie Teile eines obersten Bundesorgans i.S.d. § 63 BVerfGG, namentlich nicht des Bundestages. Dass dies auch für „im Bundestag vertretene Parteien“ gilt, rechnet zum juristischen Anfängerwissen.¹⁸ Der Bundestag besteht aus den Abgeordneten (Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG) und auf höherer Ebene den Fraktionen, die von den Parteien bekanntlich streng zu unterscheiden sind.

Das schließt es indes nicht aus, die Parteien als andere Beteiligte i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG zu qualifizieren. Ob man in diesem Zusammenhang die Parteien als Verfassungsorgane im materiell-rechtlichen oder verfassungsprozessualen Sinn bezeichnet,¹⁹ ist lediglich eine Frage der Terminologie. Im Grundgesetz findet sich dieser Terminus nicht; immerhin steht er in § 1 Abs. 1 BVerfGG. Verwendet man ihn, um den spezifisch verfassungsprozessualen Status der obersten Bundesorgane des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG zu beschreiben und beschränkt man den Kreis der Verfassungsorgane auf solche Institutionen, die Staatsgewalt ausüben,²⁰ scheidet eine Qualifizierung der Parteien als Verfassungsorgan von vornherein aus. Ebenso dürfte es sich nach Maßgabe der von *Stern* geprägten und später vom BVerfG übernommenen Formel handeln, nach der Verfassungsorgane von der Verfassung „in Existenz, Status und wesentlichen Kompetenzen konstituiert werden, indem sie dem Staat durch Existenz und Funktion seine spezifische Gestalt verleihen und durch ihre Tätigkeit an der obersten Staatsleitung Anteil haben.“²¹

16 BVerfGE 1, 208 (225); 20, 56 (101); 121, 30 (54); 148, 11 Rn. 41; 154, 320 Rn. 45; 162, 207 Rn. 71.

17 *Bethge* (Fn. 4), § 71 Rn. 181.

18 Siehe nur *M. Will*, Staatsrecht I, 2021, § 4 Rn. 97; *H. Maurer/K.-A. Schwarz*, Staatsrecht I, 7. Aufl. 2023, § 11 Rn. 89.

19 *H. Maurer*, Die politischen Parteien im Prozeß, JuS 1992, 296; kritisch zum Begriff des Verfassungsorgans *Bethge* (Fn. 4), § 63 Rn. 17; aufgeschlossen dagegen *ders.* (Fn. 4), § 1 Rn. 16; dazu *M. Kloepfer*, Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz, 2022, § 1 Rn. 49 f.

20 So BVerfGE 8, 104 (114).

21 *K. Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, S. 344; *ders.*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 93 Rn. 92 (März 1982); nahezu wörtlich übernommen von BVerfGE 143, 1 Rn. 31; ebenso *Kloepfer*, Handbuch Verfassungsorgane (Fn. 19), § 1 Rn. 45 f., der die Verfassungsorgane auf den Kreis der obersten Staatsorgane beschränkt.

Zwar haben jedenfalls die regierungstragenden Parteien faktisch Anteil an der obersten Staatsleitung. Ihr verfassungsrechtlicher Auftrag des Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG ist dies indes nicht. Verzichtet man auf eine Teilhabe an der obersten Staatsleitung,²² spricht nicht viel gegen die Qualifizierung der Parteien als Verfassungsorgan.²³ Nicht die einzelne Partei verleiht dem Staat seine spezifische Gestalt, auch nicht eine regierungstragende, wohl aber die Parteien als „verfassungsrechtliche Institution“²⁴ oder ebenfalls in den Worten des BVerfG als „notwendige Bestandteile des Verfassungslebens“²⁵ und „Faktoren im inneren Bereich des Verfassungslebens“.²⁶

3. Die anderen Beteiligten i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG

Entscheidend für den verfassungsprozessualen Standort der Parteien im Anwendungsbereich des Bundesorganstreits nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 63 ff. BVerfGG ist indes nicht ihre Qualifizierung als verfassungsrechtliche Institution, Faktor des Verfassungslebens oder Verfassungsorgan, sondern als andere Beteiligte i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG. Das BVerfG hat dies unter Hinweis auf ihren besonderen verfassungsrechtlichen Auftrag des Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes getan. Zwar unterscheiden sich die Parteien in der Tat durch diesen verfassungsrechtlichen Auftrag und ihren hierauf beruhenden herausragenden Stellenwert sowohl in der politischen als auch verfassungsrechtlichen Wirklichkeit von anderen Akteuren des politischen und verfassungsrechtlichen Lebens. Sie beherrschen das Parlament, beeinflussen maßgeblich die Regierungsbildung und prägen durch die von ihnen geschlossenen Koalitionsverträge die Parlaments- und Regierungsentscheidungen der jeweiligen Legislaturperiode.²⁷ Insoweit trifft auch die Umschreibung des BVerfG zu,

22 S. Detterbeck, in: M. Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 93 Rn. 45.

23 BVerfGE 4, 27 (30): Sie üben Funktionen eines Verfassungsorgans aus; ebenso BVerfGE 6, 367 (375).

24 BVerfGE 11, 266 (273); 20, 56 (100); 24, 260 (264); 41, 399 (416); 73, 40 (85).

25 BVerfGE 4, 27 (30).

26 BVerfGE 6, 84 (88).

27 So zusammenfassend K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 466.

wonach „die Parteien in den Bereich der institutionalisierten Staatlichkeit hineinwirken, ohne diesem selbst anzugehören“.²⁸

All dies beschreibt zwar zutreffend den materiell-verfassungsrechtlichen Standort der politischen Parteien und ihren verfassungsrechtlichen Stellenwert. Ihre verfassungsprozessuale Eigenschaft als anderer Beteiligter i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG lässt sich allein damit aber noch nicht begründen. Im Ausgangspunkt zutreffend ist die von *Geiger* formulierte und vom BVerfG rezipierte Definition des anderen Beteiligten: „[...] nur solche Inhaber von Staatsgewalt [...], die nach Rang und Funktion den obersten Bundesorganen gleichstehen [...]“.²⁹

Wird tatsächlich auch die Innehabung von Staatsgewalt verlangt, scheiden die Parteien von vornherein als andere Beteiligte i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG aus. Entscheidend ist allerdings die ebenfalls vom BVerfG genannte „Rechtsähnlichkeit mit der Stellung oberster Bundesorgane“³⁰ oder ihrer Teile. Wegen des verfassungsprozessualen systematischen Zusammenhangs, in dem der Begriff des anderen Beteiligten steht, nämlich dem unmittelbaren Zusammenhang mit den in Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG genannten obersten Bundesorganen und dem mittelbaren Zusammenhang mit den Organteilen, die in der Konkretisierungsvorschrift des § 63 BVerfGG genannt sind, müssen die anderen Beteiligten den obersten Bundesorganen oder ihren Teilen gleichstehen oder ihnen zumindest ähneln. Eben dies ist bei den politischen Parteien nicht der Fall.

Sie sind von den Bürgern frei gebildete bürgerlich-rechtliche Vereinigungen, die im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzeln.³¹ Sie gehören als privatrechtliche Vereinigungen der gesellschaftlichen Sphäre an.³² Trotz ihres unbestrittenen herausragenden verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Stellenwerts unterscheiden sie sich grundlegend von den obersten Bundesorganen und ihren Teilen, die unmittelbar der organi-

28 BVerfGE 148, II Rn. 41; 154, 320 Rn. 45; 162, 207 Rn. 71; ganz ähnlich erstmals BVerfGE 20, 56 (101 f.) unter Berufung auf *K. Hesse*, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, VVDStRL 17 (1959), II (19 ff.).

29 *W. Geiger*, Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951, 1952, Anm. 3 zu § 63, S. 208; ihm wörtlich folgend BVerfGE 13, 54 (95 f.); bestätigend BVerfGE 27, 240 (244); ebenso *Voßkuhle* (Fn. 3), Art. 93 Rn. 104.

30 BVerfGE 13, 54 (96).

31 So schon BVerfGE 20, 56 (101); nachfolgend BVerfGE 121, 30 (54); 148, II Rn. 41; 154, 320 Rn. 45; 162, 207 Rn. 71.

32 *E. Towfigh/J. Ulrich*, in: Bonner Kommentar, 226. Akt. August 2024, Art. 21 Rn. 195, 429; *Voßkuhle* (Fn. 3), Art. 93 Rn. 106.

sierten Staatlichkeit angehören und – jedenfalls die obersten Bundesorgane – den Verfassungsstaat des Grundgesetzes konstituieren. Politische Parteien können deshalb keine Beteiligten eines Bundesorganstreitverfahrens sein.³³ Verfassungsprozessual steht ihnen die Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 90 ff. BVerfGG zur Verfügung.

4. Verfassungsprozessuale Anschlussfragen

a) Bundesverfassungsgerichtliche Perspektive

aa) Formalistische Abgrenzung zwischen Bundesorganstreit und Verfassungsbeschwerde

Aus bundesverfassungsgerichtlicher Perspektive stellen sich verschiedene prozessuale Anschlussfragen, die Karlsruhe noch nicht abschließend geklärt hat. Nur in dogmatischer Hinsicht, nicht aber in der Rechtspraxis ist die Abgrenzung zwischen den aus Art. 21 GG folgenden quasiorganschaftlichen Rechten und den sonstigen Rechten der Parteien problematisch. Nur Erstere können nämlich Gegenstand eines Organstreits sein. Zu diesen verfassungsspezifischen Statusrechten zählt vor allem das Recht auf Chancengleichheit³⁴ im Wahlkampf, aber auch außerhalb des Wahlkampfes im Verhältnis zu den obersten Bundesorganen, insbesondere zu den Mitgliedern der Bundesregierung. Es schließt ein Recht auf parteipolitische Neutralität und Sachlichkeit regierungsamtlicher parteibezogener Äußerungen ein.³⁵ Das BVerfG nennt daneben auch das Prinzip der Staatsfreiheit der Parteien,³⁶ das vor allem eine staatliche Einflussnahme auf die parteiinterne Willensbildung verbietet³⁷ und die Parteien auch im übrigen vor staatlicher Beeinflussung schützt.³⁸ Aber auch alle übrigen aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 u. 2 GG abgeleiteten Parteirechte und Parteifreiheiten³⁹ wie etwa die Programm- und Organisationsfreiheit können zumindest auch als quasiorganschaftliche Rechte qualifiziert werden.

33 Nw. Fn. 3.

34 Dazu näher, auch zur Kombination mit Art. 3 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 S. 1, *Towfigh/Ulrich* (Fn. 32), Art. 21 Rn. 406 ff.; H. D. Jarass, in: H. D. Jarass/B. Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 21 Rn. 22.

35 BVerfGE 140, 225 Rn. 9; 148, 11 Rn. 44 ff.; 154, 320 Rn. 47 f., 52 f., 95; 162, 207 Rn. 73 f.

36 BVerfGE 84, 290 (299); 85, 264 (283).

37 BVerfGE 85, 264 (283).

38 *Towfigh/Ulrich* (Fn. 32), Art. 21 Rn. 401 ff.

39 Dazu im einzelnen *Towfigh/Ulrich* (Fn. 32), Art. 21 Rn. 366 ff.

Aus der bundesverfassungsgerichtlichen Perspektive stellt sich die Frage der Abgrenzung zwischen den quasiorganschaftlichen Parteirechten aus Art. 21 GG und den sonstigen Rechten der Parteien in der Rechtspraxis nicht. Ist im Rechtsstreit der Gegner organstreitfähig, ist stets das Organstreitverfahren einschlägig.⁴⁰ Prüfungsmaßstab ist Art. 21 Abs. 1 GG ggf. i.V.m. Verfassungsprinzipien wie insbesondere dem Demokratieprinzip,⁴¹ aber auch dem besonderen Gleichheitssatz des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG⁴² und den Gleichheitssätzen des Art. 3 Abs. 1 und Abs. 3 GG,⁴³ wobei die Gleichheitsrechte in ihrer Eigenschaft als auch objektives Verfassungsrecht zur Anwendung gelangen.⁴⁴ Steht auf der Gegenseite ein nicht im Organstreitverfahren Beteiligtenfähiger, scheidet ein Organstreit schon allein deshalb aus. Die Partei wird dann auf die Verfassungsbeschwerde verwiesen, deren Zulässigkeit in aller Regel die vorherige Erschöpfung des (Verwaltungs-)Rechtswegs nach § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG voraussetzt.⁴⁵ Prüfungsmaßstab ist auch in den verwaltungsgerichtlichen Verfahren wie in nachfolgenden Verfassungsbeschwerden wiederum Art. 21 Abs. 1 GG i.V.m. insbesondere Art. 3 Abs. 1 GG,⁴⁶ diesmal aber als Grundrecht, um die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde zu eröffnen, weil Verstöße gegen Art. 21 Abs. 1 GG nicht isoliert mit der Verfassungsbeschwerde gerügt werden können.⁴⁷

bb) Parteien als Antragsgegner im Bundesorganstreit

Sind Parteien im Bundesorganstreit beteiligtenfähig, ist kein Grund ersichtlich, weshalb sie lediglich als tauglicher Antragsteller, nicht aber auch als

40 Vgl. aber auch *Hillgruber/Goos*, Verfassungsprozessrecht (Fn. 1), Rn. 424.

41 BVerfGE 44, 125 (138 ff.); 148, 11 Rn. 40 ff.; 154, 320 Rn. 44 ff.; 162, 207 Rn. 70 ff.

42 BVerfGE 44, 125 (144); 95, 335 (354); 134, 138 Rn. 8.

43 BVerfGE 47, 198 (225); 69, 257 (268); 111, 382 (383, 398); 120, 82 (104); 129, 300 (316 f.); 136, 323 Rn. 28.

44 Dazu BVerfGE 6, 84 (91); 23, 353 (372 f.); 25, 198 (205); 26, 228 (244); 83, 363 (393); 86, 148 (251); BVerwGE 162, 284 Rn. 32; OVG Münster NVwZ 2024, 83 Rn. 55; S. *Detterbeck*, Öffentliches Recht, 12. Aufl. 2022, Rn. 97 a.E., 567.

45 Dazu näher S. 51 ff.

46 BVerfGE 7, 99 (107); 47, 198 (224 f.); dazu die dogmatisch motivierte Kritik von *Koch* (Fn. 3), Art. 21 Rn. 51 f.; vgl. auch *Towfigh/Ulrich* (Fn. 32), Art. 21 Rn. 430.

47 Näher unten S. 49 ff.

tauglicher Antragsgegner in Betracht kommen sollten.⁴⁸ Statthaft müssten theoretisch sogar Organstreitverfahren zwischen zwei Parteien oder einer Partei und einer Bundestagsfraktion sein.⁴⁹ Ob insoweit eine Verletzung (quasi-)organschaftlicher Rechte des Antragstellers möglich ist, betrifft eine ganz andere Frage, nämlich die der Antragsbefugnis nach § 64 Abs. 1 BVerfGG.⁵⁰ Entscheidungen, in denen sich das BVerfG zu dieser Thematik in der Sache geäußert hat, existieren soweit ersichtlich nicht.⁵¹

cc) Verfassungsprozessuale Stellung der Landesverbände

Das BVerfG hat verschiedentlich auch den Landesverbänden von Bundesparteien die Organstreitfähigkeit zuerkannt. Allerdings handelt es sich hierbei um keine Organstreitigkeiten nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, sondern um Organstreitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 Var. 3 GG⁵² und Art. 99 GG,⁵³ in denen das BVerfG lediglich über landesverfassungsrechtliche Organstreitigkeiten entscheidet. Ob ein Landesverband einer Bundespartei auch im Organstreit nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG beteiligtenfähig ist, hat das BVerfG bislang soweit ersichtlich noch nicht entschieden.

Richtigerweise fehlt den Landesverbänden die Beteiligtenfähigkeit im Bundesorganstreitverfahren.⁵⁴ Denn die in Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG genannten „anderen Beteiligten“ müssen einem obersten Bundesorgan oder ihren Teilen ähnlich sein. Dies ist bei den Landesverbänden unabhängig von ihrer Organisationsform⁵⁵ nicht der Fall. Ihr Aktionsradius beschränkt sich auf das jeweilige Land. Sie sind deshalb – nach Maßgabe der hier abgelehnten bundesverfassungsgerichtlichen Konzeption – nur in landesverfassungsrechtlichen Organstreitigkeiten beteiligtenfähig.⁵⁶ Daran ändert nichts der Umstand, dass sich auch die Landesverbände auf Art. 21 Abs. 1

48 So aber *Bethge* (Fn. 4), § 71 Rn. 182 Fn. 364; dagegen *Towfigh/Ulrich* (Fn. 32), Art. 21 Rn. 429; *Maurer* JuS 1992, 296 (297); *Stein* DÖV 2002, 713 (721).

49 *Towfigh/Ulrich* (Fn. 32), Art. 21 Rn. 429; *Maurer* JuS 1992, 296 (297).

50 Dazu in diesem Zusammenhang *Maurer* JuS 1992, 296 (297).

51 Vgl. BVerfGE 23, 42 (49 f.), wo das BVerfG die tatsächliche Verfahrensbeteiligung von vier Parteien abgelehnt hat.

52 BVerfGE 6, 367 (371 f.).

53 BVerfGE 120, 82 (95 f.) – Antragstellerin ist der Landesverband Schleswig-Holstein der Partei Bündnis 90/Die Grünen.

54 So ausführlich *Stein* DÖV 2002, 713 ff.

55 Dazu *Stein* DÖV 2002, 713 (719 Fn. 73).

56 Ebenso *Stein* DÖV 2002, 713 (720 f.).

GG berufen können.⁵⁷ Zwingende prozessuale Konsequenz der Zuerkennung grundgesetzlicher Rechte und Befugnisse ist nicht, dass der Berechtigte diese auch im Bundesorganstreitverfahren verteidigen können muss.

Greift etwa ein Mitglied der Bundesregierung dadurch unter Missachtung der aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG folgenden Chancengleichheit in einen Landtagswahlkampf ein, dass es in regierungsamtlicher Eigenschaft dazu aufruft, einen bestimmten Landesverband einer Bundespartei nicht zu wählen, ist allerdings zugleich die Bundespartei in ihrem Recht aus Art. 21 Abs. 1 GG verletzt. Diese hat einen aus Art. 21 Abs. 1 GG folgenden Anspruch darauf, dass die obersten Bundesorgane und ihre Teile die Rechte ihrer Landesverbände aus Art. 21 Abs. 1 GG achten. Die Bundespartei kann dieses Recht im Bundesorganstreitverfahren verteidigen. Dass die Landesverbände ihre Rechte aus Art. 21 Abs. 1 GG gegen landesverfassungsrechtliche Organe und Organteile im landesverfassungsrechtlichen Organstreit selbst als Antragsteller verteidigen können, steht dieser Sichtweise nicht entgegen. Denn in diesen Fällen gilt Art. 21 GG nach Maßgabe der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung als Landesverfassungsrecht.⁵⁸

Völlig anders ist die Rechtslage bei solchen Parteien, deren Aktionsradius von vornherein ausschließlich auf bestimmte Länder beschränkt ist. So verhält es sich bei der Christlich Sozialen Union (CSU) und dem Südschleswigschen Wählerverband (SSW). Sie sind keine bloßen Untergliederungen von übergeordneten Bundesparteien, sondern Bundesparteien mit beschränktem Aktionsradius. Sie sind nach Maßgabe der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung andere Beteiligte i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, wenn sie ihre Rechte aus Art. 21 Abs. 1 GG gegen oberste Bundesorgane oder deren Teile verteidigen. Gegenüber Landesverfassungsorganen und ihren Teilen können sie ihre quasiorganschaftlichen Rechte im Landesorganstreitverfahren vor dem zuständigen Landesverfassungsgericht geltend machen. Denn wegen ihres ausschließlich auf das einzelne Land beschränkten Aktionsradius ähneln sie auch einem obersten Landesorgan.

dd) Rechtsschutz von Bundesparteien gegen Landesorgane

Problematisch ist schließlich der Fall, in dem ein Mitglied einer Landesregierung in regierungsamtlicher Eigenschaft im Bundeswahlkampf dazu

⁵⁷ Dazu im einzelnen unten S. 54 f., 57 ff.

⁵⁸ Dazu näher unten S. 54 f., 56 f.

aufruft, eine bestimmte Bundespartei nicht zu wählen. Im Bundesorganstreit nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG kann die Bundespartei gegen das Regierungsmitglied nicht vorgehen. Denn oberste Landesorgane und ihre Teile sind keine anderen Beteiligten i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG. Im Landesorganstreit wiederum sind Bundesparteien nicht beteiligtenfähig. Dieses prozessuale Dilemma lässt sich nur dadurch auflösen, dass die Äußerung des Mitglieds der Landesregierung dahingehend gedeutet wird, dass es sich auch gegen den Landesverband der Bundespartei richtet. Möglich ist dann ein entsprechendes Landesorganstreitverfahren.

Dieser Kunstgriff scheidet indes aus, wenn ein Mitglied einer Landesregierung anlässlich von Landtagswahlen in einem anderen Land dazu aufruft, eine bestimmte Partei nicht zu wählen. Ein Bundesorganstreit scheitert an der fehlenden Beteiligtenfähigkeit des Mitglieds der Landesregierung. Ein Landesorganstreit ist ausgeschlossen, weil es keine Streitbeteiligten gibt, die demselben Landesverfassungsrechtskreis angehören, und deshalb die für einen Landesorganstreit zentrale Voraussetzung eines Intra-Landesverfassungsrechtsverhältnisses nicht erfüllt ist; Streitigkeiten zwischen Beteiligten eines Inter-Landesverfassungsrechtsverhältnisses können nicht im Landesorganstreitverfahren ausgetragen werden. Eine für die betreffende Partei akzeptable verfassungsprozessuale Bewältigung dieser Problematik besteht nur darin, dass nunmehr die Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG zur Verfügung gestellt wird, mit der sich die Partei auf Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG, an die auch das Mitglied der Landesregierung gebunden ist, beruft.

Auch diese Sonderkonstellationen belegen, dass die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung, nach der Parteien andere Beteiligte i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG sein können, nicht stimmig ist. Die meisten soeben angesprochenen Probleme lassen sich überzeugender bewältigen, wenn Parteien die Organstreitfähigkeit vorenthalten bleibt und sie stattdessen auf die Verfassungsbeschwerde verwiesen werden.

b) Parteien als organstreitunfähige Vereinigungen

aa) Prüfungsmaßstab bei Verfassungsbeschwerden

Wird den Parteien die Beteiligtenfähigkeit im Bundesorganstreit ausnahmslos verwehrt, kommt für sie als bundesverfassungsgerichtlicher Rechtsbe-

helf neben der Nichtanerkennungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4c GG nur die Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG in Betracht. Hier ist zunächst zu beachten, dass Art. 21 Abs. 1 GG den Parteien zwar subjektive Verfassungsrechte einräumt.⁵⁹ Nach der zutreffenden und mittlerweile ganz überwiegenden Auffassung sind diese Rechte aber keine Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte⁶⁰ und können deshalb nicht isoliert mit der Verfassungsbeschwerde verteidigt werden. Allerdings bestehen keine durchgreifenden Einwände dagegen, dass sich die Parteien mit der Verfassungsbeschwerde auf die allen anderen inländischen juristischen Personen des Privatrechts nach Art. 19 Abs. 3 GG zustehenden Grundrechte berufen können,⁶¹ insbesondere auf Art. 3 Abs. 1 und 3, Art. 5 Abs. 1 S. 1 u. 2 sowie Art. 8 Abs. 1 GG.⁶² Das gilt auch für die Vereinigungsfreiheit des Art. 9 Abs. 1 GG trotz der Spezialität von Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG.⁶³

Obwohl Art. 21 GG *lex specialis* gegenüber Art. 9 GG ist,⁶⁴ schließt dies schon aus Gründen der Effektivität des bundesverfassungsgerichtlichen Schutzes grundgesetzlicher Rechte nicht aus, dass sich die Parteien im Verfassungsbeschwerdeverfahren auf die von Art. 21 GG verdrängten Grund-

59 BVerfGE 104, 14 (19 f.); 138, 102 Rn. 29; *Jarass* (Fn. 34), Art. 21 Rn. 2.

60 *Towfigh/Ulrich* (Fn. 32), Art. 21 Rn. 259, 430; *H. H. Klein*, in: G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, GG, 104. Lfg. April 2024, Art. 21 Rn. 256; *Jarass* (Fn. 34), Art. 21 Rn. 2, 5; *R. Streinz*, in: P.M. Huber/A. Voßkuhle, GG, Bd. 1, 8. Aufl. 2024, Art. 21 Rn. 99; *M. Morlok*, in: H. Dreier, GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 49; letztlich auch *U. Volkmann*, in: K. H. Friauf/W. Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 72. Lfg. Januar 2024, Art. 21 Rn. 45 a.E.; *Bethge* (Fn. 4), § 90 Rn. 96; *Chr. Hillgruber*, in: D. Merten/H.-J. Papier, Handbuch der Grundrechte, Bd. V, 2013, § 118 Rn. 1; *Heintzen*, in: Stern/Sodan/Möstl (Fn. 3), § 32 Rn. 56; a.A. *Koch* (Fn. 3), Art. 21 Rn. 29; *D. Merten*, in: J. Isensee/P. Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VII, 3. Aufl. 2009, § 165 Rn. 70; *Jarass* (Fn. 34), Art. 21 Rn. 2 spricht zwar – missverständlich – von grundrechtsähnlichen Rechten, die aber nicht isoliert mit der Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden können (Rn. 5) – vgl. auch *ders.* (Fn. 34), Vorb. vor Art. 1 Rn. 1a; für Grundrechtsähnlichkeit von Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG auch *K. Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III/1, 1988, S. 375, nicht aber von Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG, S. 383 f.

61 BVerfGE 121, 30 (56).

62 Dazu die Aufzählung von *B. Grzeszick/J. Rauber*, in: B. Schmidt-Bleibtreu/H. Hofmann/H.-G. Hennecke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 21 Rn. 87 ff.

63 *Jarass* (Fn. 34), Art. 21 Rn. 6; *Heintzen*, in: Stern/Sodan/Möstl (Fn. 3), § 32 Rn. 56; *Th. Kingreen/R. Poscher*, Grundrechte Staatsrecht II, 39. Aufl. 2023, Rn. 965; a.A. *Grzeszick/Rauber* (Fn. 62), Art. 21 Rn. 89.

64 So BVerfGE 12, 296 (304); 25, 69 (78); dagegen ist nur die Rede von Spezialität von Art. 21 Abs. 2 GG a.F. (= Art. 21 Abs. 2 u. Abs. 4 GG n.F.) gegenüber Art. 9 Abs. 2 GG in BVerfGE 13, 174 (177); 17, 155 (166).

rechte berufen können, wenn zum einen die Parteien nach Art. 19 Abs. 3 GG grundrechtsfähig sind und zum anderen die ihnen speziell nach Art. 21 GG zustehenden Rechte andernfalls nicht bundesverfassungsgerichtlich durchsetzbar wären. Auch im übrigen lässt das BVerfG bei Verfassungsbeschwerden den Rückgriff auf Grundrechte neben Art. 21 Abs. 1 GG zu, obwohl der Gewährleistungsgehalt der Grundrechte mit demjenigen des Art. 21 Abs. 1 GG deckungsgleich ist. Das betrifft namentlich das Recht der Parteien auf Chancengleichheit nach Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG.⁶⁵ Erst recht ist eine Berufung auf ein Grundrecht i.V.m. Art. 21 GG (oder in umgekehrter Reihenfolge) zulässig, wenn dadurch die bundesverfassungsgerichtliche Durchsetzung besonderer Einzelgewährleistungen des Art. 21 Abs. 1 GG ermöglicht wird.⁶⁶ Auch jenseits des Parteienrechts lässt es das BVerfG zu, dass Verfassungsbeschwerden auf die Grundrechte i.V.m. nicht selbständig rügefähigem Verfassungsrecht gestützt werden, um dessen Gewährleistungsgehalt zur Geltung zu verhelfen.⁶⁷

bb) Rechtswegerschöpfung, § 90 Abs. 2 BVerfGG

Problematisch ist das Gebot der Rechtswegerschöpfung des § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG. Wehrt sich eine Partei gegen (öffentlich-rechtliches) Handeln eines Akteurs, der nicht in den Anwendungsbereich des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG fällt, z.B. gegen Verfassungsschutzbehörden, Kommunen oder öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, steht eine nichtverfassungsrechtliche Streitigkeit nach § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO in Rede, für die das Gebot

65 BVerfGE 104, 14 (19) unter zusätzlicher Nennung von Art. 38 GG.

66 Heintzen, in: Stern/Sodan/Möstl (Fn. 3), § 32 Rn. 56; siehe nur BVerfGE 121, 30 (56, 64); Art. 5 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 21 GG; dazu kritisch *Towfigh/Ulrich* (Fn. 32), Art. 21 Rn. 429 a.E. („Aufladen der Grundrechte mit Art. 21 GG“).

67 Art. 20 Abs. 3 i.V.m. Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG: BVerfGE 86, 6 (12); Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip: BVerfGE 115, 25 (41); 132, 134 Rn. 62; 152, 68 Rn. 117 f.; Grundrecht auf demokratische Selbstbestimmung (auf Demokratie) aus Art. 38 Abs. 1 S. 1, Art. 20 Abs. 1 u. 2, Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG: BVerfGE 123, 267 (340 ff.); 129, 124 (167 ff.); 134, 366 Rn. 17 ff.; 142, 123 Rn. 121 ff.; 151, 202 Rn. 114 ff.; 153, 74 Rn. 136 ff.; 154, 17 Rn. 98 ff.; 157, 332 Rn. 82 ff.; 160, 208 Rn. 139 ff.; 164, 193 Rn. 121, 125, 133; Allgemeines Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG (Rechtsstaatsprinzip): BVerfG(K) NJW 2023, 2632 Rn. 24, 31 – zur Erklärung *M. Payandeh*, Entscheidungsaufbereitung, JuS 2024, 186 (187); zur Gesamthematik *Chr. Schröder*, Grundrechtsverbindung in der Fallbearbeitung, JuS 2023, 1010 ff.

der Rechtswegerschöpfung gilt.⁶⁸ Ausnahmen kann das BVerfG nach § 90 Abs. 2 S. 2 BVerfGG zulassen.⁶⁹

Nicht so eindeutig sind dagegen diejenigen Fälle, die das BVerfG unter Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG subsumiert. Lehnt man dies mit der hier vertretenen Auffassung ab und erachtet die Verfassungsbeschwerde für einschlägig, stellt sich die Anschlussfrage, ob es sich um eine verfassungsrechtliche Streitigkeit handelt, für die der fachgerichtliche Rechtsweg von vornherein nicht eröffnet ist. So verhält es sich etwa im Streit um die beschwerdeführende Partei beeinträchtigende regierungsamtliche Äußerungen. Hier sprechen die weitaus besseren Gründe für eine verfassungsrechtliche Streitigkeit.⁷⁰ Qualifiziert man die Partei als Verfassungsorgan, sind die Voraussetzungen der Faustformel⁷¹ der sog. doppelten Verfassungsunmittelbarkeit erfüllt. Beide Streitbeteiligten nehmen unmittelbar am Verfassungsleben teil und streiten um grundgesetzliche Rechte und Kompetenzen. Die Frage, ob die grundgesetzliche Pflicht zur parteipolitischen Neutralität verletzt wurde, betrifft die Bestimmung der Reichweite des Rechts der Regierungsmitglieder zur Öffentlichkeitsarbeit, das unter anderem aus Art. 65 S. 1 u. 2 GG folgt, und die Bemessung des Rechts der Partei auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 und Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG unter Berücksichtigung der sich aus dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 u. 2 GG ergebenden Anforderungen.⁷² Aber auch wenn der Partei unter Hinweis auf ihre Verwurzelung im gesellschaftlich-politischen Bereich die Eigenschaft als unmittelbarer Akteur des Verfassungslebens abgesprochen wird, sprechen die besseren Argumente für eine verfassungsrechtliche Streitigkeit.

Die verfassungsrechtliche Streitigkeit lässt sich nicht abschließend mittels der Formel der doppelten Verfassungsunmittelbarkeit definieren.⁷³ Es gibt auch Fälle verfassungsrechtlicher Streitigkeiten, in denen nicht beide Streitbeteiligten unmittelbar am Verfassungsleben teilnehmen. Greift ein

68 Siehe nur BVerfGE 27, 152 (158).

69 Z.B. BVerfGE 7, 99 (105); 14, 121 (130 f.); 47, 198 (224).

70 So VG Wiesbaden 14.11.2023 – 6 L 1181/22-juris Rn. 50 ff.; ebenso *P. Hütter*, Entscheidungsanmerkung, NVwZ 2024, 333; offen lassend HessStGH NVwZ 2024, 330 Rn. 47.

71 So auch die Terminologie von BayVerfGH BayVBl. 2015, 154 Rn. 39.

72 Dazu BVerfGE 44, 125 (138 ff.); 138, 102 Rn. 27 ff.; 148, 11 Rn. 40 ff.; 154, 320 Rn. 44 ff.; 162, 207 Rn. 70 ff.

73 Siehe nur OVG BlnBbg NVwZ 2023, 1928 Rn. 26; *J. Ruthig*, in: F. O. Kopp/W.-R. Schenke, VwGO, 30. Aufl. 2024, § 40 Rn. 320; *H. Bethge*, Das Phantom der doppelten Verfassungsunmittelbarkeit, JuS 2001, 1100 f.; vgl. auch BVerwGE 164, 368 Rn. 13.

Bürger ein formelles Gesetz direkt an, handelt es sich um eine verfassungsrechtliche Streitigkeit, für die der Verwaltungsrechtsweg nach § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO nicht eröffnet ist.⁷⁴ Die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses durch einen Bundestagsbeschluss nach Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG oder einen Landtagsbeschluss nach Maßgabe des Landesverfassungsrechts ist ein spezifisch verfassungsrechtlicher Rechtsakt, der von einem hiervon betroffenen Bürger oder anderen Grundrechtsträger nicht im Verwaltungsrechtsweg, sondern nur mittels Verfassungsbeschwerde angegriffen werden kann.⁷⁵

Förmliche Parlamentsbeschlüsse, die vor bestimmten Vereinigungen, Zusammenschlüssen von Bürgern oder sonstigen Bürgerbewegungen warnen und Träger öffentlicher Gewalt auffordern, ihnen keine Einrichtungen zur Verfügung zu stellen oder andere öffentliche Leistungen zu gewähren, sind verfassungsrechtlicher Natur. Werden solche Parlamentsbeschlüsse von Bürgern oder anderen Grundrechtsträgern angegriffen, handelt es sich um eine verfassungsrechtliche Streitigkeit. Gerichtlicher Rechtsschutz ist nur im Wege der (Landes-)Verfassungsbeschwerde möglich.⁷⁶

Die genannten Streitigkeiten sind derart vom Verfassungsrecht geprägt, dass auch ohne doppelte Verfassungsunmittelbarkeit eine verfassungsrechtliche Streitigkeit anzunehmen ist. Ebenso verhält es sich bei Streitigkeiten zwischen Parteien und obersten Bundesorganen und deren Teilen um die Bestimmung ihrer widerstreitenden verfassungsrechtlichen Positionen.⁷⁷ Hinzu kommt der besondere verfassungsrechtliche Status der Parteien, den ihnen Art. 21 GG zuerkennt, auch wenn sie nicht den obersten Bundesorganen ähneln und deshalb keine anderen Beteiligten i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG sind.

74 BVerfGE 70, 35 (55); 76, 107 (115); BVerwGE 75, 330 (334 f.); 80, 355 (358).

75 BayVerfGH BayVBl. 2015, 154 Rn. 32 ff.; SaarlVerfGH NVwZ 2020, 1751 Rn. 43 f.; a.A. P. Glauben, Private und Justiz als Gegenstand parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, NVwZ 2015, 1023 (1024); ders., in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 226. Akt. August 2024, Art. 44 Rn. 146; dazu Detterbeck, Öffentliches Recht (Fn. 44), Rn. 102 m. Fn. 85.

76 Überzeugend OVG BlnBbg NVwZ 2023, 1928 Rn. 28 ff. m. zust. Anm. P. Hüther/A. Lepej; Hüther/Lepej, Das Vorgehen Privater gegen warnende Parlamentsbeschlüsse als Streitigkeit verfassungsrechtlicher Art, DÖV 2022, 669 ff.; ebenso J. Kraayvanger, Der Begriff der verfassungsrechtlichen Streitigkeit im Sinne des § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO, 2004, S. 135 f.; a.A. VG Berlin 7.10.2021 – 2 K 79/20 – juris Rn. 68 ff.; offen lassend BVerfG(K) NVwZ 1993, 357 f.; VerfGH NRW 22.9.2020 – 49/19VB-2 – juris Rn. 33 ff.

77 Vgl. auch J. Kraayvanger, Verfassungsrechtliche Streitigkeit (Fn. 76), S. 118 f.

Gleichwohl sind die Parteien in derartigen Streitfällen nach § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG vorläufig auf die Inanspruchnahme verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes verwiesen. Denn die Frage, ob es sich tatsächlich um eine verfassungsrechtliche Streitigkeit handelt, ist in der einschlägigen verwaltungsgerichtlichen und verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht geklärt. Dies beruht darauf, dass die Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit auf das verfassungsgerichtliche Organstreitverfahren verweist, das kein Gebot der Rechtswegerschöpfung kennt. Wird aber stattdessen die Verfassungsbeschwerde zur Verfügung gestellt, müssen vorrangig auch solche fachgerichtlichen Rechtsbehelfe ergriffen werden, deren Zulässigkeit zweifelhaft ist, weil sie in der einschlägigen fachgerichtlichen Rechtsprechung noch nicht geklärt ist.⁷⁸

cc) Potentielle Anlassfälle

Da mit der Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG jedweder Akt deutscher öffentlicher Gewalt angegriffen werden kann, kommt sowohl Verhalten der öffentlichen Gewalt auf Bundes- als auch auf Landesebene in Betracht. Eine Bundespartei kann deshalb z.B. auf sie bezogene Äußerungen von Mitgliedern der Bundesregierung, aber auch von Mitgliedern einer Landesregierung angreifen. Gleiches gilt für Landesverbände einer Bundespartei.

Die Bindung von Mitgliedern einer Landesregierung auch an die Bundesgrundrechte, die den Prüfungsmaßstab bilden, ist unproblematisch. Denn die unmittelbare Grundrechtsbindung nach Art. 1 Abs. 3 GG erstreckt sich auch auf die Staatsgewalt der Länder.⁷⁹ Die Bindung auch an Art. 21 Abs. 1 GG, der i.V.m. den Bundesgrundrechten ebenfalls zum Prüfungsmaßstab gehört, ist indes erklärungsbedürftig. Da Art. 21 Abs. 1 GG nach der mittlerweile ganz überwiegenden Auffassung kein Grundrecht ist,⁸⁰ scheidet eine durch Art. 1 Abs. 3 GG vermittelte unmittelbare Bindung aus. Gleiches gilt im Ergebnis für Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG. Zwar ist das Gewährleis-

78 So im oben genannten Fall warnender und empfehlender Parlamentsbeschlüsse BVerfG(K) NVwZ 1993, 357 f.; VerfGH NRW 22.9.2020 – 49/19VB-2 – juris Rn. 33 ff.; ebenso zu einer Grundrechtsklage (Verfassungsbeschwerde) einer Partei gegen eine Äußerung des Ministerpräsidenten HessStGH NVwZ 2024, 330 Rn. 47 ff. m. insoweit ablehnender Anm. Hüther.

79 BVerfGE 97, 298 (314 f.); 103, 332 (347 f.).

80 Nw. Fn. 60.

tungsprogramm des Art. 21 Abs. 1 GG ein wesentlicher Aspekt und Teil des in Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG genannten Demokratieprinzips.⁸¹ Indes verpflichten die Vorgaben des Art. 28 Abs. 1 GG die Länder nur zur Umsetzung, sind aber kein in den Ländern unmittelbar anwendbares Recht.⁸² Art. 21 GG gehört auch nicht zum Kreis der anerkannten Durchgriffsnormen des Grundgesetzes.⁸³ Allerdings wirkt Art. 21 GG nach ständiger und gefestigter bundesverfassungsgerichtlicher Rechtsprechung in die Landesverfassungen hinein und ist damit eine Bestandteilsnorm der Landesverfassungen, die (auch) unmittelbar geltendes Landesverfassungsrecht ist.⁸⁴

Dass Art. 21 GG für die Landesstaatsgewalt als Landesverfassungsrecht gilt, steht einer Einbeziehung dieser Vorschrift in den bundesverfassungsgerichtlichen Prüfungsmaßstab von Verfassungsbeschwerden, die sich gegen die Landesstaatsgewalt richten, nicht entgegen. Zwar gehört Landesverfassungsrecht nicht zum bundesverfassungsgerichtlichen Prüfungsmaßstab im Verfassungsbeschwerdeverfahren. Aber die Qualifizierung einer grundgesetzlichen Vorschrift nicht nur als Durchgriffsnorm, sondern als darüber hinausgehende Bestandteilsnorm,⁸⁵ wozu auch die in die Landesverfassungen hineinwirkenden Grundgesetzbestimmungen wie Art. 21 GG gehören,⁸⁶ dient vor allem der Ausdehnung des Prüfungsmaßstabes der Landesverfassungsgerichte, nicht aber der Beschränkung des bundesverfassungsgerichtlichen Prüfungsmaßstabes.

81 Dazu BVerfGE 85, 264 (284 f.); 91, 262 (267); 91, 276 (284 f.); Klein (Fn. 60), Art. 21 Rn. 178; Koch (Fn. 3), Art. 21 Rn. 7; Towfigh/Ulrich (Fn. 32), Art. 21 Rn. 268 f.

82 BVerfGE 1, 208 (236 f.); 6, 104 (111); BVerfG(K) NVwZ-RR 2016, 521 Rn. 49; A. Engels, in: M. Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 28 Rn. 1 f.; Jarass (Fn. 34), Art. 28 Rn. 2.

83 Dazu die Aufzählung von T. Mann, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 226. Akt. August 2024, Art. 28 Rn. 30 ff.; K.-A. Schwarz, in: P.M. Huber/A. Voßkuhle, GG, Bd. 2, 8. Aufl. 2024, Art. 28 Rn. 40; Engels (Fn. 82), Art. 28 Rn. 4; a.A. J. Rozek, Das Grundgesetz als Prüfungs- und Entscheidungsmaßstab der Landesverfassungsgerichte, 1993, S. 177, 179.

84 BVerfGE 1, 208 (227, 232); 4, 375 (378); 6, 367 (375); 13, 54 (81 ff.); 23, 33 (39); 27, 10, 17; 60, 53 (61 f.); 66, 107 (114); 103, 332 (335); 120, 82 (104); dazu strikt ablehnend Rozek, Das Grundgesetz als Prüfungs- und Entscheidungsmaßstab (Fn. 83), S. 100 ff., 157 ff., 177.

85 Zum Unterschied Engels (Fn. 82), Art. 28 Rn. 4 f.

86 BVerfGE 103, 332 (353); Mann (Fn. 83), Art. 28 Rn. 35 a.E.; Klein, Verfassungsprozessrecht (Fn. 1), Rn. 55 a.E.

III. Der landesverfassungsprozessuale Standort der Parteien

1. Ausgangslage

Die bundesverfassungsgerichtliche Charakterisierung der Parteien als Verfassungsorgane und im Bundesorganstreitverfahren zulässige Antragsteller beruht im wesentlichen auf der Auslegung von Art. 21 Abs. 1 GG. Die diesbezüglichen Ausführungen des BVerfG zu Art. 21 Abs. 1 GG entfalten deshalb Bindungswirkung nach § 31 Abs. 1 BVerfGG.⁸⁷ Die Landesverfassungsgerichte müssen die bundesverfassungsgerichtliche Auslegung von Art. 21 Abs. 1 GG ihren Entscheidungen zugrundelegen oder andernfalls dem BVerfG nach Art. 100 Abs. 3 GG vorlegen.⁸⁸ Diese Bindungswirkung ist für die Landesverfassungsgerichte deshalb von besonderer Bedeutung, weil Art. 21 GG nach ebenfalls bindender bundesverfassungsgerichtlicher Rechtsprechung als auch von den Landesverfassungsgerichten unmittelbar anwendbares Landesverfassungsrecht gilt.⁸⁹ Obwohl die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zum materiell-verfassungsrechtlichen und verfassungsprozessualen Standort der Parteien abzulehnen ist,⁹⁰ darf kein Landesverfassungsgericht in einem Landesorganstreitverfahren die Beteiligtenfähigkeit einer Partei unter Hinweis auf ihre Verortung im lediglich gesellschaftlich-politischen Bereich ablehnen, ohne das BVerfG nach Art. 100 Abs. 3 GG anzurufen.⁹¹

Die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu den Parteien hat sich jedoch weder zum landesverfassungsrechtlichen noch zum einfachgesetzlichen Landesverfassungsprozessrecht geäußert. Dessen Auslegung ist ausschließlich Aufgabe und Kompetenz der Landesverfassungsgerichte. Räumen die einschlägigen verfassungs- und einfachgesetzlichen Vorschriften des Landesrechts den Parteien eindeutig keine Beteiligtenfähigkeit im Landesorganstreitverfahren ein, darf sie ihnen vom Landesverfassungsge-

87 Vgl. dazu weiterführend *H. Günther*, Verfassungsgerichtsbarkeit in Hessen, 2004, § 42 Rn. 21.

88 So ausdrücklich BVerfGE 6, 367 (375); 27, 10 (18); diese Konsequenz sieht auch HessStGH NVwZ 2024, 330 Rn. 32 ff.

89 S. 55 mit Fn. 84.

90 S. 43 ff.

91 BVerfGE 27, 10 (18); HessStGH NVwZ 2024, 330 Rn. 34; dies sowie BVerfGE 1, 208 (223 ff., 227) verkennend BaWüStGH 10.12.1955 – GR 4/95 – nicht veröffentlicht, teilweise wiedergegeben in BVerfGE 6, 367 (374).

richt auch nicht zugesprochen werden.⁹² Art. 21 Abs. 1 GG und die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zwingen zu keiner anderen Auslegung des Landesrechts⁹³ und bewirken erst recht nicht die Bundesrechtswidrigkeit und Teilnichtigkeit des Landesrechts. Sind die Parteien im Landesorganstreit nicht beteiligtenfähig, stellt sich lediglich die im folgenden zu erörternde Frage, ob die Landesverfassungsgerichte den Parteien stattdessen die Beschwerdefähigkeit im Landesverfassungsbeschwerdeverfahren zuerkennen dürfen oder ob dies durch die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 21 Abs. 1 GG ausgeschlossen ist und deshalb die Reservezuständigkeit für den Landesinnenstreit nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 Var. 3 GG eröffnet ist.

2. Die Rechtslage in den Ländern

a) Länder mit ähnlichen Regelungen wie Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG

In folgenden Ländern existiert eine mit Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG vergleichbare Regelung. In diesen Ländern sind die Parteien nach der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung organstreitfähig.

- *Baden-Württemberg*: Nach Art. 68 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BaWüVerf. sind auch andere Beteiligte organstreitfähig, die in der Verfassung oder in den genannten Geschäftsordnungen mit eigenen Zuständigkeiten ausgestattet sind. Unter den wie § 63 BVerfGG formulierten § 44 BaWüVerfGHG lassen sich die Parteien nicht subsumieren. Obwohl Art. 68 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BaWüVerf. anders als Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG von „Zuständigkeiten“ der anderen Beteiligten spricht und zweifelhaft ist, ob Art. 21 Abs. 1 GG den Parteien Zuständigkeiten in diesem Sinn einräumt,⁹⁴ subsumiert der BaWüVerfGH die Parteien entgegen einer früheren Entscheidung⁹⁵ nunmehr unter Art. 68 Abs. 1 S. 2 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1 BaWüVerf.⁹⁶

92 HessStGH NVwZ 2024, 330 Rn. 35.

93 So ausdrücklich BVerfGE 4, 375 (377).

94 Siehe aber BVerfGE 6, 367 (374), wo Deckungsgleichheit von Art. 68 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BaWüVerf. i.V.m. §§ 44-47 BaWüVerfGH mit Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG i.V.m. §§ 63 f. BVerfGG konstatiert wird.

95 BaWüStGH 10.12.1955 – GR 4/55 – nicht veröffentlicht, teilweise wiedergegeben in BVerfGE 6, 367 (374).

96 BaWüStGH ESvGH 11/II, 8; ESvGH 12/II, 10 f.; ESvGH 31, 81 f.; BaWüStGH ESvGH 12/II, 10 (11) spricht darüber hinaus auch von einer „erweiternden Auslegung von

- *Berlin*: Art. 84 Abs 2 Nr. 1 BerlVerf. und § 14 Nr. 1 BerlVerfGHG sprechen wie Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG von „anderen Beteiligten“. Der BlnVerfGH billigt den Parteien die Organstreitfähigkeit zu.⁹⁷
- *Brandenburg*: Art. 113 Nr. 1 BbgVerf. und § 12 Nr. 1 BbgVerfGG nennen wie Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG auch „andere Beteiligte“.
- *Hamburg*: Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HbgVerf. und § 14 Nr. 1 HbgVerfGG nennen wie Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG auch „andere Beteiligte“.
- *Mecklenburg-Vorpommern*: Art. 53 Nr. 1 MVVerf. und § 11 Nr. 1 MVLVerfGG nennen wie Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG auch „andere Beteiligte“. Das LVerfGMV billigt den Parteien die Organstreitfähigkeit zu.⁹⁸
- *Niedersachsen*: Art. 54 Nr. 1 NdsVerf. und § 8 Nr. 6 NdsStGHG nennen wie Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG auch „andere Beteiligte“. Der NdsStGH spricht den politischen Parteien die Organstreitfähigkeit zu.⁹⁹
- *Nordrhein-Westfalen*: Art. 75 Nr. 2 NRWVerf. nennt wie Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG auch „andere Beteiligte“. § 43 NRWVerfGHG ist demgegenüber enger und nennt entsprechend § 63 BVerfGG nur oberste Landesorgane und Teile dieser Organe. Der NRWVerfGH qualifiziert die Parteien als Verfassungsorgane und subsumiert sie gleichwohl (auch) unter § 43 NRWVerfGHG.¹⁰⁰
- *Rheinland-Pfalz*: Art. 130 Abs. 1 S. 2 RhPfVerf. nennt wie Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG auch „andere Beteiligte“. Der RhPfVerfGH subsumiert darunter die politischen Parteien.¹⁰¹
- *Saarland*: Art. 97 Nr. 1 SaarVerf. und § 9 Nr. 5 SaarVerfGHG nennen wie Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG auch „andere Beteiligte“, die aber – im Unterschied zu Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG – „mit eigener Zuständigkeit ausgestattet sind“. Dies entspricht der Formulierung in Art. 68 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BaWüVerf. Der SaarVerfGH erkennt den Parteien die Antragsberechtigung im Organstreit zu.¹⁰²
- *Sachsen*: Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 SächsVerf. nennt wie Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG auch „andere Beteiligte“. § 17 SächsVerfGHG ist dagegen wie § 63

§ 44 StGHG“, der den Kreis der Organstreitberechtigten auf den Landtag (im Falle des Art. 36 BaWüVerf. auch den Ständigen Ausschuss des Landtags), die Regierung sowie Teile dieser Organe, zu denen die Parteien unstr. nicht gehören, beschränkt.

97 BlnLVerfGE 1, 113.

98 MVLVerfGE 4, 268; 11, 306.

99 NdsStGH NordÖR 2021, 272 (273).

100 NRWVerfGH NVwZ 2000, 666.

101 RhPfVerfGH NVwZ-RR 2021, 473 Rn. 34 (m.w.N. in juris Rn. 34).

102 Vgl. SaarVerfG NJW 1980, 2182 (2182).

BVerfGG enger und spricht von „mit eigener Zuständigkeit ausgestatteten Teilen dieser Organe“ – als Organe werden nur der Landtag und die Staatsregierung genannt. Der SächsVerfGH subsumiert die Parteien jedenfalls dann unter Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 SächsVerf., wenn es um ihre Beteiligung an Wahlen geht.¹⁰³

- *Sachsen-Anhalt*: Art. 75 Nr. 1 SachsAnhVerf. nennt wie Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG auch „andere Beteiligte“. § 35 Nr. 4 SachsAnhLVerfGG nennt die Parteien ausdrücklich als zulässige Antragsteller und Antragsgegner im Organstreitverfahren.
- *Schleswig-Holstein*: Art. 51 Abs. 2 Nr. 1 SHVerf. und § 35 SHLVerfGG nennen wie Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG auch „andere Beteiligte“. Das SHLVerfGG billigt den Parteien die Organstreitfähigkeit zu.¹⁰⁴
- *Thüringen*: Art. 80 Abs. 1 Nr. 3 ThürVerf. und § 11 Nr. 3 ThürVerfGHG nennen wie Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG auch „andere Beteiligte“, die aber „mit eigener Zuständigkeit ausgestattet sind“. Diese Regelung gleicht derjenigen in Baden-Württemberg und im Saarland. Der ThürVerfGH billigt den Parteien die Beteiligtenfähigkeit im Organstreit zu.¹⁰⁵

b) Sonderfall Bremen

In Bremen besteht eine von Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG abweichende Regelung. Nach Art. 140 Abs. 1 S. 2 BremVerf. und § 25 Abs. 1 BremStGHG sind im Organstreit „Verfassungsorgane und Teile von ihnen“ antragsberechtigt. Die Bremer Landesverfassung verwendet damit den schillernden Begriff des Verfassungsorgans.¹⁰⁶ Qualifiziert man die Parteien mit dem BVerfG als Verfassungsorgane,¹⁰⁷ ist die Subsumtion der Parteien durch den BremStGH unter Art. 140 Abs. 1 S. 2 BremVerf. und § 25 Abs. 1 BremStGHG¹⁰⁸ ersichtlich gedeckt. Ihrer Verankerung im gesellschaftlich-politischen Bereich wird dies indes nicht gerecht.¹⁰⁹

103 SächsVerfGH 30.1.2009 – Vf. 74-I-08 – juris Rn. 74.

104 SH LVerfG 15.3.2017 – LVerfG 3/17.

105 ThürVerfGH ThürVBl. 2024, 59 (61); 18.7.2006 – 8/05 – juris Rn. 23.

106 Dazu näher S. 41 ff.

107 Dazu S. 41 ff.

108 BremStGHG 7, 40 (52); dazu A. Rinken, in: A. Fischer-Lescarno/A. Rinken u.a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 140 Rn. 28.

109 Dazu näher oben S. 43 ff.

c) Länder mit grundlegend anderer Regelung als Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG

aa) Bayern

Nach Art. 64 BV entscheidet der BayVerfGH „über Verfassungsstreitigkeiten zwischen den obersten Staatsorganen oder in der Verfassung mit eigenen Rechten ausgestatteten Teilen eines obersten Staatsorgans“. Nach Art. 49 Abs. 2 BayVerfGHG sind antragsberechtigt „der Landtag, die Staatsregierung und die in der Verfassung mit eigenen Rechten ausgestatteten Teile eines obersten Staatsorgans“. Politische Parteien sind nach der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung und der einhelligen Auffassung in der Literatur weder Staatsorgane noch Teile von Staatsorganen, namentlich keine Teile der Parlamente.¹¹⁰ Letzteres trifft lediglich auf die von den Parteien strikt zu unterscheidenden Fraktionen zu. Gleichwohl billigt der BayVerfGH den Parteien unter Hinweis auf ihre verfassungsorgan-schaftliche Funktion nach Art. 21 Abs. 1 GG die Beteiligtenfähigkeit im Organstreit zu.¹¹¹ Der BayVerfGH erklärt, „Art. 64 BV [...] so aufzufassen [...] über seinen Wortlaut hinaus“.¹¹² Um eine extensive Auslegung des Art. 64 BV handelt es sich hierbei nicht mehr.¹¹³ Vielmehr ist diese Handhabung von Art. 64 BV nach keiner Auslegungsmethode zu rechtfertigen und steht deshalb contra legem. Auch die vom BayVerfGH thematisierte Differenzierung zwischen im Landtag vertretenen und nicht vertretenen Parteien,¹¹⁴ letztere seien nicht uneingeschränkt organstreitfähig, ist verfehlt. Denn Teile des Landtages sind sie in beiden Fällen nicht.

Wie der BayVerfGH argumentierte in einer einschlägigen Entscheidung auch der BaWüStGH und erkannte den Parteien „in erweiternder Auslegung von § 44 BaWüStGHG“ die Parteifähigkeit im Organstreit zu, obwohl diese Vorschrift die Parteifähigkeit auf den Landtag, dessen Ständigen Ausschuss, die Regierung und die Teile dieser Organe, zu denen die Parteien unstreitig nicht gehören, beschränkt.¹¹⁵ Eine praktische Veranlassung für

110 BVerfGE 20, 56 (100 f.); 121, 30 (53 f.); *Bethge* (Fn. 4), § 71 Rn. 181, § 73 Rn. 17; dazu schon oben S. 41 ff.; eben deshalb erkennt das BVerfG den Parteien die Organstreitfähigkeit nicht nach § 63 BVerfGG, sondern nur nach Art. 93 I Nr. 1 GG zu.

111 BayVerfGHE 29, 62 (80 f.); VerwRspr. 1971, 4 (6); 23.2.1977-3-VII-75 – juris Rn. 74.

112 BayVerfGH VerwRspr. 1971, 4 (6).

113 So aber *H. A. Wolff*, in: J. F. Lindner/M. Möstl/H. A. Wolff, *Verfassung des Freistaates Bayern*, 2. Aufl. 2017, Art. 64 Rn. 14.

114 BayVerfGH VerwRspr. 1971, 4 (6).

115 BaWüStGH ESVGH 12/II, 10 (11).

diese Rechtsprechung contra legem bestand nicht. Denn Art. 68 Abs. 1 S. 2 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1 BaWüVerf. nennt wie Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG auch „andere Beteiligte“ als Organstreitberechtigte. Deshalb rekurriert der BaWüStGH in anderen Entscheidungen ausschließlich auf Art. 68 BaWüVerf.¹¹⁶

Zur Ehrenrettung des BayVerfGH sei aber auf die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 Var. 3 GG i.V.m. § 71 Abs. 1 Nr. 3 BVerfGG hingewiesen. Das BVerfG spricht politischen Parteien in Landesorganstreitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 Var. 3 GG die Organstreitfähigkeit zu,¹¹⁷ obwohl diese Grundgesetzbestimmung anders als Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG nicht den Begriff des „anderen Beteiligten“ nennt und § 71 Abs. 1 Nr. 3 BVerfGG nur von obersten Organen des Landes und Teilen dieser Organe, also von obersten Landesorganen spricht, zu denen die politischen Parteien unstreitig nicht gehören.¹¹⁸ Ebenso verfährt das BVerfG in denjenigen Fällen, in denen es politischen Parteien die Organstreitfähigkeit nach Art. 99 GG i.V.m. § 73 Abs. 1 BVerfGG zuerkennt,¹¹⁹ obwohl auch § 73 Nr. 1 BVerfGG nur oberste Landesorgane und ihre Teile nennt. Entgegen dem eindeutigen Wortlaut dieser Bestimmung, der insoweit keiner erweiternden Auslegung zugänglich ist, interpretiert das BVerfG die obersten Landesorgane im Lichte des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG als „alle Beteiligten, die durch die Landesverfassung mit eigenen Rechten ausgestattet sind“.¹²⁰ In dieser Konsequenz liegt auch die Anwendung von § 71 Abs. 1 Nr. 3 BVerfGG auf Parteien in landesinternen Organstreitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 Var. 3 GG.¹²¹

bb) Hessen

Die Hessische Verfassung regelt den Organstreit nicht näher. Art. 131 Abs. 1 HV nennt neben einigen anderen speziellen Verfahrensarten lediglich lapidar die „Verfassungsstreitigkeiten“, mit denen Organstreitigkeiten gemeint sind.¹²² Als *lex imperfecta* ist Art. 131 Abs. 1 HV nicht operationabel. Sein Wortlaut ist derart offen, dass ohne einfachgesetzliche Konkretisierung

116 BaWüStGH ESVGH 11/II, 8; ESVGH 31, 81 f.

117 BVerfGE 4, 375 (378).

118 Dazu unten S. 63 ff.

119 BVerfGE 1, 208 (218 ff.).

120 BVerfGE 1, 208 (222).

121 Dazu Detterbeck (Fn. 22), Art. 93 Rn. 76.

122 B. Barwinski, in: G. A. Zinn/E. Stein, Verfassung des Landes Hessen, 16. Lfg. 1999, Art. 131-133, S. 18.

jedenfalls Organstreitverfahren vor dem HessStGH nicht möglich wären – gleiches gilt aber auch für die anderen in Art. 131 Abs. 1 HV genannten Verfahren. Die Konkretisierungsvorschrift des § 42 Abs. 1 HessStGHG nennt die obersten Landesorgane oder anderen Beteiligten und entspricht auch im übrigen der Formulierung des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG. § 42 Abs. 2 HessStGH zählt aber dann die Antragsberechtigten enumerativ auf. Die politischen Parteien sind nicht genannt.

Fraglich ist, ob die Parteien unter Berufung auf die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 21 Abs. 1 GG und Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG unter den Begriff der anderen Beteiligten des § 42 Abs. 1 HessStGHG subsumiert werden dürfen. Dies wäre nur zulässig, wenn § 42 Abs. 2 StGHG so wie § 63 BVerfGG entweder als teilnichtige oder nicht abschließende Regelung zu qualifizieren wäre. Diese Handhabung von § 63 BVerfGG beruht auf dem verfassungsrechtlichen Vorrang des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, der den Kreis der Organstreitbeteiligten weiter zieht als § 63 BVerfGG.¹²³ Für das Verhältnis zwischen Art. 131 Abs. 1 HV und § 42 Abs. 2 HessStGH gilt dies indes nicht. Denn Art. 131 Abs. 1 HV trifft zu den möglichen Organstreitbeteiligten keinerlei Aussage. Art. 131 Abs. 2 HV zählt die Antragsberechtigten für sämtliche Verfahren des Art. 131 Abs. 1 HV auf – allerdings ohne konkrete Zuordnung.¹²⁴ Jedenfalls lassen sich die Parteien unter keinen Umständen unter Art. 131 Abs. 2 HV subsumieren.

Der HessStGH hat Art. 131 Abs. 2 HV nach einer zunächst schwankenden Rechtsprechung¹²⁵ als nicht abschließende Regelung erklärt und deshalb den einfachen Gesetzgeber zu einer darüber hinausgehenden Regelung für berechtigt gehalten. Deshalb hat er auch die Vorschrift des § 19 Abs. 2 Nr. 4 HessStGHG gebilligt, die auch die Landtagsfraktionen, die nicht unter Art. 131 Abs. 2 HV fallen, für antragsberechtigt erklärt.¹²⁶ Unabhängig davon, dass § 19 HessStGHG keine verfassungsrechtliche Regelung ist, der Vorrang vor § 42 Abs. 2 HessStGHG zukommen könnte, fallen die Parteien auch nicht unter die in § 19 Abs. 2 HessStGHG genannten Antragsberechtigten. Die möglichen Organstreitbeteiligten sind deshalb in § 42 Hess-

123 Dazu *Bethge* (Fn. 4), § 63 Rn. 2; *Detterbeck* (Fn. 22), Art. 93 Rn. 45.

124 Näher zur Bedeutung und Entstehungsgeschichte von Art. 132 Abs. 2 HV *Günther*, Verfassungsgerichtsbarkeit (Fn. 87), § 19 Rn. 20 ff.

125 Dazu näher *Günther*, Verfassungsgerichtsbarkeit (Fn. 87), § 19 Rn. 29.

126 HessStGH 11.6.2008 – P.St. 2133 – juris Rn. 140 ff.; NVwZ 2018, 1310 Rn. 42; gegen eine Antragsberechtigung der Fraktionen *Günther*, Verfassungsgerichtsbarkeit (Fn. 87), § 19 Rn. 37 mit Verweis auf Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 Var. 3 GG in Fn. 142, § 42 Rn. 14.

StGHG abschließend geregelt.¹²⁷ Die Systematik dieser Vorschrift ist inso-
weit eindeutig. § 42 Abs. 2 StGHG konkretisiert die allgemeine Bestimmung
des § 42 Abs. 1 HessStGHG. Antragstellern, die sich zwar unter den Begriff
des anderen Beteiligten in § 42 Abs. 1 HessStGHG subsumieren lassen, die
aber nicht in § 42 Abs. 2 HessStGHG oder einer anderen konkretisierenden
Vorschrift des StGHG genannt sind, fehlt die Organstreitfähigkeit. Dies gilt
für einzelne Abgeordnete,¹²⁸ den Landtagspräsidenten¹²⁹ und auch für die
politischen Parteien.¹³⁰

Anders verhält es sich allerdings, wenn eine Vorschrift des StGHG oder
eines anderen hessischen Gesetzes für spezielle Streitigkeiten zwischen
Nichtorganstreitfähigen ausdrücklich oder konkludent das Organstreitver-
fahren vor dem HessStGH vorschreibt. So dürfte es sich bei § 4 b Abs. 3
HessAbgG verhalten. Diese Vorschrift erklärt den HessStGH für Streitig-
keiten zwischen Abgeordneten und dem Landtagspräsidenten über die
Verhängung von Ordnungsgeld innerhalb und außerhalb von Landtagssit-
zungen für zuständig. Diese Regelung entspricht der Vorschrift des § 44
e Abs. 3 AbgG, die offenbar die bundesverfassungsgerichtliche Organstreit-
zuständigkeit meint.¹³¹ Eröffnet dementsprechend § 4 b Abs. 3 HessAbgG
die Organstreitzuständigkeit des HessStGH, kann die Zulässigkeit eines
Organstreits nicht daran scheitern, dass die einzig möglichen Beteiligten
eines solchen Organstreits, nämlich die Abgeordneten und der Landtags-
präsident, nicht in § 42 Abs. 2 StGHG genannt sind.

aaa) Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 Var. 3 GG

Sollte einer Partei, die sich gegen das Verhalten eines obersten Landesor-
gans oder eines seiner Teile wehrt, weder der Landesorganstreit noch
die Landesverfassungsbeschwerde zur Verfügung stehen, wäre die Ersatz-

127 HessStGH NVwZ 2002, 468 (469); NVwZ 2021, 148 Rn. 15 ff. m. zust. Anm. R.
Kirchner; NVwZ 2024, 330 Rn. 35; Günther, Verfassungsgerichtsbarkeit (Fn. 87),
§ 42 Rn. 10.

128 HessStGH NVwZ 2021, 148 Rn. 15; Günther, Verfassungsgerichtsbarkeit (Fn. 87),
§ 42 Rn. 20.

129 HessStGH NVwZ 2021, 148 Rn. 15.

130 HessStGH NVwZ 2002, 468 (469); NVwZ 2024, 330 Rn. 35; Günther, Verfassungs-
gerichtsbarkeit (Fn. 87), § 42 Rn. 21.

131 Vgl. S. Gelze, in: Ph. Austermann/S. Schmahl, Abgeordnetengesetz, 2. Aufl. 2023,
§ 44 e Rn. 66, 69; S. Detterbeck, Hausrecht, Polizei- und Ordnungsgewalt des Bun-
destagspräsidenten, in: GS M. Sachs, 2024, S. 121 (144 f.).

zuständigkeit des BVerfG nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 Var. 3 GG eröffnet.¹³² Zwar lassen sich politische Parteien nicht unmittelbar unter die restriktive Vorschrift des § 71 Abs. 1 Nr. 3 BVerfGG subsumieren. Selbst wenn Parteien als Verfassungsorgane qualifiziert werden, sind sie weder oberste Landesorgane noch Teile hiervon. Denn für die Länder handeln die Parteien bzw. deren Landesverbände nicht. Dies hindert das BVerfG indes nicht daran, die Parteien als taugliche Antragsteller im Landesorganstreitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 Var. 3 GG i.V.m. § 71 Abs. 1 Nr. 3 BVerfGG anzusehen.¹³³

Zur näheren Verortung der politischen Parteien in § 71 Abs. 1 Nr. 3 BVerfGG äußert sich das BVerfG nicht. Möglicherweise stellt es die Verfassungsorgane, als die es die Parteien qualifiziert,¹³⁴ den obersten Landesorganen gleich.¹³⁵ So interpretiert das BVerfG die insoweit gleichlautende Vorschrift des § 73 Abs. 1 BVerfGG.¹³⁶ Diese Auslegung auch von § 71 Abs. 1 Nr. 3 BVerfGG entspräche auch der vom BVerfG betonten Funktion des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG, eine lückenlose gerichtliche Kontrolle aller verfassungsrechtlichen Streitigkeiten innerhalb eines Landes zu gewährleisten.¹³⁷ Auch an dieser Stelle zeigt sich wiederum, dass egal welches Organstreitverfahren auch immer nicht der verfassungsrechtlichen und der verfassungsprozessualen Stellung der Parteien entspricht.

Zuzustimmen ist dem BVerfG, dass die bundesverfassungsgerichtliche Reservenzuständigkeit nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 Var. 3 GG nicht dadurch ausgeschlossen ist, dass im einschlägigen Landesrecht ein Organstreitverfahren als solches vorgesehen ist. Danach kommt die Ersatzzuständigkeit des BVerfG auch dann in Betracht, wenn einem Antragsteller nach § 71 Abs. 1 Nr. 3 BVerfGG Beteiligtenfähigkeit und Antragsbefugnis zukommen, ihm diese aber im Landesorganstreit fehlen.¹³⁸ Allerdings stellt sich die Frage, ob

132 So BVerfGE 4, 375 (377 f.).

133 BVerfGE 4, 375 (377 f.); 6, 367 (371 ff.); 66, 107 (115); 67, 65 (69); 75, 34 (39).

134 Dazu oben S. 41 ff.

135 Ohne Festlegung auch *Bethge* (Fn. 4), § 71 Rn. 181 f.; *S. Müller*, in: T. Barczak, BVerfGG, 2018, § 71 Rn. 48; *J. Meister*, in: Chr. Burkiczak/F.-W. Dollinger/F. Schorkopf, BVerfGG, 2. Aufl. 2022, § 71 Rn. 43.

136 BVerfGE 1, 208 (223).

137 BVerfGE 4, 375 (377); 60, 175 (205).

138 BVerfGE 4, 375 (377); 93, 195 (202); 102, 245 (250); 109, 275 (279); ebenso Hess-StGH NVwZ 2021, 148 Rn. 15 m. zust. Anm. R. Kirchner; *Bethge* (Fn. 4), Vorb. Rn. 259, § 71 Rn. 151; *Müller* (Fn. 135), § 71 Rn. 42; *Klein*, Verfassungsprozessrecht (Fn. 1), Rn. 1169; *Günther*, Verfassungsgerichtsbarkeit (Fn. 87), § 42 Rn. 19; a.A. *D. Umbach/F.-W. Dollinger*, in: D. Umbach/Th. Clemens/F.-W. Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, § 71 Rn. 42, 45; *Voßkuhle* (Fn. 3), Art. 93 Rn. 159; *A. Hopfau*, in: B.

im Land Hessen, in dem die Parteien nicht organstreitberechtigt sind, die bundesverfassungsgerichtliche Ersatzzuständigkeit des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 Var. 3 GG deshalb ausgeschlossen ist, weil ein anderer Rechtsweg i.S. dieser Vorschrift eröffnet ist. Zum anderen Rechtsweg gehören alle einschlägigen fachgerichtlichen und bundes- sowie landesverfassungsgerichtlichen Rechtsbehelfe.¹³⁹ Nach der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung sind Verfassungsbeschwerden nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG ausgeschlossen, wenn sich Parteien gegen oberste Bundesorgane wehren.¹⁴⁰ Da es sich nach der bundesverfassungsgerichtlichen Konzeption auch bei Streitigkeiten zwischen Parteien und obersten Landesorganen in der Sache um eine Organstreitigkeit handelt, ist auch in diesen Fällen eine Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG ausgeschlossen. Deshalb stellt sich für das Land Hessen, in dem Parteien ein Landesorganstreitverfahren von vornherein nicht offen steht, die Frage, ob stattdessen eine Landesverfassungsbeschwerde in Betracht kommt.

bbb) Landesverfassungsbeschwerde

Bislang hat lediglich der HessStGH den Parteien die Möglichkeit eines Landesorganstreits versagt. Nur für dieses Land ist die Frage der Zulässigkeit einer Landesverfassungsbeschwerde von praktischer Relevanz. Der HessStGH hat den Parteien die Möglichkeit einer solchen Verfassungsbeschwerde, nämlich der Grundrechtsklage nach Art. 131 Abs. 3 HV i.V.m. § 15 Nr. 5, §§ 43 ff. HessStGHG, eingeräumt.¹⁴¹ Das BVerfG hat die Möglichkeit einer solchen Grundrechtsklage bereitwillig akzeptiert, allerdings unter Bezugnahme auf einen nicht einschlägigen älteren Beschluss des HessStGH, und demzufolge seine Ersatzzuständigkeit nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 Var. 3 GG abgelehnt.¹⁴² Wie sich dies mit der Annahme, Streitigkeiten zwischen Parteien und obersten Bundes- und Landesorganen seien Organstreitigkeiten

Schmidt-Bleibtreu/H. Hofmann/H.-G. Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 93 Rn. 387; K.-A. Zierlein, Die Ersatzzuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts in landesverfassungsgerichtlichen Organstreitverfahren, AöR 118 (1993), 66 (98 ff.).

139 Chr. Walter, in: G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, GG, Art. 93 Rn. 302 ff.; Voßkuhle (Fn. 3), Art. 93 Rn. 152; Bethge (Fn. 4), § 13 Nr. 8 Rn. 3 f.

140 Oben S. 45 f.

141 HessStGH NVwZ 2002, 468 (469); NVwZ 2024, 330 Rn. 38 ff. m. insoweit zust. Anm. Hüther; dazu ablehnend Günther, Verfassungsgerichtsbarkeit (Fn. 87), § 42 Rn. 21.

142 BVerfGE 75, 34 (39 f.).

ten, die Verfassungsbeschwerden ausschließen, vereinbaren lässt, war bis zur Entscheidung des HessStGH vom 1.12.2023¹⁴³ nicht geklärt.

Werden mit der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung Streitigkeiten zwischen Parteien und obersten Bundesorganen um die Reichweite der bundesorganschaftlichen Kompetenzen und Befugnisse und deren Grenzen, die ihnen durch die Parteirechte des Art. 21 Abs. 1 GG gezogen werden, als interorganschaftliches Rechtsverhältnis und nicht als grundrechtsdeterminiertes gesellschaftlich-politisches Staat-Bürger-Verhältnis qualifiziert, muss dies auch für entsprechende Streitigkeiten zwischen Parteien und obersten Landesorganen gelten. An dieser sowohl materiell- als auch prozessrechtlichen Einordnung kann sich grundsätzlich nichts dadurch ändern, dass in einer bestimmten Konstellation eine Prozesspartei nicht organstreitberechtigt ist.¹⁴⁴ Allein durch die fehlende Organstreitfähigkeit einer Streitpartei im konkreten Einzelfall mutiert die Streitigkeit nicht zu einer Grundrechtsstreitigkeit mit der prozessualen Konsequenz der Statthaftigkeit einer Verfassungsbeschwerde. Weder die Bundes- noch die Landesverfassungsbeschwerde ist ein Aufgreifungsbehelf für unzulässige Organ- und Verfassungsstreitverfahren.¹⁴⁵

Im Falle der politischen Parteien besteht allerdings eine Besonderheit. Anders als alle anderen Organstreitfähigen, die oberste Bundes-, Landesorgane oder andere Beteiligte sind i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG und i.S.d. ähnlich formulierten landesprozessrechtlichen Bestimmungen, sind die Parteien stets im gesellschaftlich-politischen Raum verwurzelt.¹⁴⁶ Dies gilt auch für Streitigkeiten mit obersten Bundes- und Landesorganen oder deren Teilen. Materiell-rechtlich handelt es sich deshalb nicht um ein ausschließlich grundrechtsindifferentes Kompetenzverhältnis.¹⁴⁷ Richtigerweise steht das grundrechtliche Staat-Bürger-Verhältnis in Rede.¹⁴⁸

Nach Maßgabe der abzulehnenden bundesverfassungsgerichtlichen Konzeption handelt es sich zwar um ein verfassungsorganschaftliches Rechtsverhältnis, das aber zumindest subsidiär auch durch einzelne Grundrechte wie insbesondere den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG und die entspre-

143 HessStGH NVwZ 2024, 330 ff.

144 Günther, Verfassungsgerichtsbarkeit (Fn. 87), § 42 Rn. 21.

145 HessStGH NVwZ 2024, 330 Rn. 37; Bethge (Fn. 4), § 90 Rn. 38, 449; Hillgruber/Goos, Verfassungsprozessrecht (Fn. 1), Rn. 171.

146 BVerfGE 20, 56 (101); 121, 30 (54); 148, 11 Rn. 41; 154, 320 Rn. 45; 162, 207 Rn. 71.

147 HessStGH NVwZ 2024, 330 Rn. 39; vgl. die ganz ähnliche Formulierung von Bethge (Fn. 4), § 64 Rn. III.

148 Oben S. 43 ff.

chenden landesverfassungsrechtlichen Grundrechte wie Art. 1 Abs. 1 HV konturiert ist.¹⁴⁹ Eine solche materiell-rechtliche Qualifizierung des verfassungsorganschaftlichen Rechtsstatus der Parteien ermöglicht den subsidiären Rückgriff auf die Landesverfassungsbeschwerde und damit in Hessen auf die Grundrechtsklage, wenn die Partei oder das streitbeteiligte Verfassungsorgan auf der Gegenseite im Landesorganstreitverfahren nicht beteiligtenfähig ist.¹⁵⁰ Solange fachgerichtlich nicht geklärt ist, ob derartige Streitigkeiten verfassungsrechtlicher Art sind, für die nach § 40 Abs. 1 VwGO der Verwaltungsrechtsweg nicht eröffnet ist, gilt allerdings das Gebot der Rechtswegerschöpfung nach § 44 Abs. 1 HessStGHG.¹⁵¹

Eine Missachtung der Bindungswirkung der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zum Status der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG, der nach der ständigen bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung in den Ländern als Landesverfassungsrecht gilt,¹⁵² bedeutet dies nicht. Denn das BVerfG hat nicht entschieden, dass der Grundrechtsstatus einer politischen Partei, die ihre Rechte aus Art. 21 Abs. 1 GG gegen ein oberstes Landesorgan verteidigt, aber nicht organstreitfähig ist, nicht subsidiär im Wege der Landesverfassungsbeschwerde geltend gemacht werden kann. Damit erübrigt sich auch eine Vorlage zum BVerfG nach Art. 100 Abs. 3 GG, ganz abgesehen davon, dass das BVerfG die Möglichkeit einer solchen Landesverfassungsbeschwerde ausdrücklich gebilligt hat.¹⁵³

Die Verweisung der in Hessen nicht organstreitfähigen Parteien auf die Grundrechtsklage (Landesverfassungsbeschwerde) steht nicht im Widerspruch zur Verweisung der grundsätzlich ebenfalls nicht organstreitfähigen einzelnen hessischen Landtagsabgeordneten auf die bundesverfassungsgerichtliche Ersatzzuständigkeit nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 Var. 3 GG, wenn diese mit anderen Landesorganen oder Organteilen über ihre organ-

149 HessStGH NVwZ 2024, 330 Rn. 40; vgl. demgegenüber *Bethge* (Fn. 4), § 64 Rn. 117.

150 So BVerfGE 75, 34 (39); HessStGH NVwZ 2002, 468 (469), wobei dieser Entscheidung kein verfassungsorganschaftliches Rechtsverhältnis, sondern ein ausschließlich grundrechtlich geprägtes Rechtsverhältnis zugrundeliegt, vgl. *Günther*, Verfassungsgerichtsbarkeit (Fn. 87), § 42 Rn. 21 m. Fn. 110, anders dagegen in dem vom HessStGH 25.3.1987 – P.St. 1065 eV. – juris entschiedenen Fall, so *Günther*, Verfassungsgerichtsbarkeit (Fn. 87), § 42 Rn. 21 Rn. 109; *Barwinski* (Fn. 122), Art. 131-133, S. 21 f., 35; vgl. auch *W. Rupp-v. Brünneck/G. Konow*, in: G. A. Zinn/E. Stein, Verfassung des Landes Hessen, 16. Lfg. 1999, Art. 75, S. 18.

151 HessStGH NVwZ 2024, 330 Rn. 47 ff.; S. 51 ff.

152 S. 55 mit Fn. 84.

153 BVerfGE 75, 34 (39).

schaftlichen Befugnisse streiten¹⁵⁴ – unabhängig von der Landesorganstreitfähigkeit des Gegners. Denn anders als der Status der Parteien ist der Abgeordnetenstatus aus Art. 77 HV ausschließlich verfassungsorganschaftlicher Natur.¹⁵⁵ Rechte, die aus dem Abgeordnetenstatus des Art. 77 HV folgen, können deshalb auch nicht mit der Grundrechtsklage nach § 43 HessStGHG geltend gemacht werden. Eine Uminterpretierung des Art. 77 HV als ein subsidiäres Auch-Grundrecht, wie sie das BVerfG im Falle des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG vornimmt,¹⁵⁶ ist ausgeschlossen. Anders als bei den politischen Parteien verbietet sich bei den hessischen Abgeordneten deshalb auch eine grundrechtliche Aufladung ihrer ausschließlich verfassungsorganschaftlichen Rechtsstellung aus Art. 77 HV durch eine Bezugnahme auf einzelne Grundrechte der HV.

154 StGH Hessen NVwZ 2021, 148 Rn. 15; *Detterbeck* (Fn. 22), Art. 93 Rn. 75; *G. Konow*, in: G. A. Zinn/E. Stein, *Verfassung des Landes Hessen*, 16. Lfg. 1999, Art. 77 Anm. 4; *U. Sacksofsky*, in: G. Hermes/F. Reimer, *Landesrecht Hessen*, 10. Aufl. 2022, § 2 Rn. 87; *Günther*, *Verfassungsgerichtsbarkeit* (Fn. 87), § 42 Rn. 20.

155 *Konow* (Fn. 154), Art. 77 Anm. 4.

156 BVerfGE 108, 251 (266 ff.); 134, 141 Rn. 85 f.; zustimmend *V. Hellmann*, in: T. Barczak, BVerfGG, 2018, § 90 Rn. 58 f.; ablehnend *Bethge* (Fn. 4), § 90 Rn. 38, 84, 100, 449; *Detterbeck* (Fn. 22), Art. 93 Rn. 82; *Hillgruber/Goos*, *Verfassungsprozessrecht* (Fn. 1), Rn. 66, 170 f., 457, 462.