

Fall 11: Fraktionszwang

Um die Fraktionsdisziplin zu erhöhen, beschließt der Bundestag mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen die Aufnahme einer neuen Regelung in die Geschäftsordnung des Bundestages. Konkret wird § 13 I GOBT um folgende Sätze zwei und drei ergänzt:

² Sofern das Mitglied des Bundestages einer Fraktion angehört, die mehrheitlich beschlossen hat, zu einem Thema oder Gegenstand eine bestimmte Haltung einzunehmen, hat das Mitglied Abstimmungen und Wahlen innerhalb eines Ausschusses, in den ihn seine Fraktion entsandt hat, dem Fraktionsbeschluss entsprechend auszuüben. ³ Ein Mitglied, das dem zuwiderhandelt, verliert augenblicklich die Mitgliedschaft in allen Ausschüssen, in die ihn seine Fraktion entsandt hat; Nachfolger wird sein jeweiliger Stellvertreter.

Der Bundestagsabgeordnete A hat sich in der Abstimmung über diese Geschäftsordnungsänderung seiner Stimme enthalten. Er hofft aber, dass die Regelung nie gegen ihn zur Anwendung kommt. Drei Monate später ist es jedoch soweit: A, der für seine Fraktion im Innenausschuss sitzt, hat in der Ausschussabstimmung über die Beschlussempfehlung für den Bundestag die Wahl, seinem Gewissen zu folgen und gegen die Beschlussempfehlung zu stimmen, oder dem Mehrheitsbeschluss seiner Fraktion folgend für die Beschlussempfehlung zu stimmen. A weiß zwar, dass die Beschlussempfehlungen des Ausschusses für die Bundestagsvollversammlung rechtlich nicht bindend sind, er weiß aber auch, dass im Plenum meist den Empfehlungen der Fachausschüsse gefolgt wird und den Beschlussempfehlungen daher eine erhebliche faktische Bedeutung zukommt. Er entschließt sich daher, gegen die zur Abstimmung stehende Beschlussempfehlung des Innenausschusses zu stimmen.

Schon in der darauffolgenden Fraktionssitzung am nächsten Tag beruft ihn seine Fraktion aus dem Innenausschuss ab, bestätigt seinen als fraktionstreu bekannten Stellvertreter X als Nachfolger und wählt einen neuen Stellvertreter. A ist enttäuscht darüber, dass die Gewissensfreiheit der Abgeordneten offenbar da endet, wo der Fraktionszwang beginnt. Er möchte diesen Umstand nicht länger hinnehmen und erwägt, verfassungsgerichtlich gegen die in § 13 I GOBT neu eingefügten Regelungen vorzugehen. Mit der Prüfung der Erfolgsaussichten eines Verfassungsgerichtsverfahrens und gegebenenfalls seiner Prozessvertretung beauftragt A den Inhaber des Lehrstuhls für Parlamentsrecht, Prof. Dr. iur. habil. P. Der wiederum bittet Sie als studentische Hilfskraft, die Erfolgsaussichten des Verfahrens zu prüfen.

Ein verfassungsgerichtliches Verfahren hat Erfolg, wenn es zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde

Möglicherweise ist eine Verfassungsbeschwerde zielführend.

I. Zuständigkeit

Fraglich ist, welches Verfassungsgericht zuständig wäre. Der Rechtsstreit beträfe die Bundesebene. Eine Verbandszuständigkeit der Länder und damit eines Landesverfassungsgerichts ist damit ausgeschlossen. Zuständiges Verfassungsgericht kann nur das Bundesverfassungsgericht sein. Dessen Verfahrenszuständigkeiten sind in Art. 93 GG und § 13 BVerfGG abschließend aufgeführt, worunter sich auch die Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 I Nr. 4a GG, § 13 Nr. 8a BVerfGG befindet.

II. Beschwerdefähigkeit

Der Abgeordnete A müsste nunmehr beschwerdefähig sein. Beschwerdefähig ist gem. Art. 93 I Nr. 4a GG, § 90 I BVerfGG jedermann als Träger eines Grundrechts oder grundrechtsgleichen Rechts.

1. Grundrecht

A ist in der Innenausschussabstimmung über die Beschlussempfehlung entgegen § 13 I 2 GOBT nicht dem Beschluss seiner Fraktion, sondern seinem Gewissen gefolgt. Er könnte also als Träger des Grundrechts auf Gewissensfreiheit aus Art. 4 I, III GG betroffen sein. Allerdings sind die Grundrechte Abwehrrechte der Einzelnen gegenüber dem Staat. Um verfassungsbeschwerdefähig zu sein müsste der Abgeordnete A also in seiner Eigenschaft als Privatperson Schutz gegenüber dem Staat in Anspruch nehmen wollen. Durch parlamentsinterne Akte, zu denen auch die innenrechtlichen Regelungen der Geschäftsordnung des Bundestages wie § 13 I 2 und 3 gehören,¹ kann A allerdings nicht als parlamentsexterne Privatperson, sondern nur als mandatiertes Mitglied des Bundestages betroffen sein. Würde A in seiner Eigenschaft als Privatperson Verfassungsbeschwerde erheben, wäre diese also mangels Beschwerdebefugnis unzulässig; würde er Verfassungsbeschwerde in seiner Eigenschaft als Bundestagsabgeordneter erheben, so wäre diese schon mangels Beschwerdefähigkeit unzulässig.

2. Grundrechtsgleiches Recht

Von „Gewissen“ spricht auch Art. 38 I 2 GG. Ihm zufolge sind Bundestagsabgeordnete nur ihrem Gewissen unterworfen. Der Artikel 38 wird in Art. 93 I Nr. 4a GG und § 90 I BVerfGG ausdrücklich als einer der Grundgesetzesartikel genannt, gegen deren Verletzung Verfassungsbeschwerde erhoben werden kann. Es ist jedoch zu unterscheiden zwischen Rechten von natürlichen und juristischen Personen als solchen und Rechten von Organen, Organteilen und Organwaltern der Bundesrepublik Deutschland als juristischer Person. Art. 38 GG enthält in Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 subjektive Rechte natürlicher Personen, in Abs. 1 Satz 2 Abgeordnetenrechte und in Abs. 3 einen Regelungsauftrag an den Bundesgesetzgeber. Nur die Rechte aus Art. 38 I 1, II GG sind solche Rechte, die als grundrechtsgleiche Rechte des Bürgers gegenüber dem Staat mittels Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden können, während die Rechte aus Art. 38 I 2 GG Rechte der Abgeordneten als Mandatsträger und damit als Organteile des Deutschen Bundestages als Organ des Bundes sind. Eine Verfassungsbeschwerde des A kann folglich auch nicht auf ein grundrechtsgleiches Recht gestützt werden.

Es existiert mithin kein Grundrecht oder grundrechtsgleiches Recht, gegen dessen Verletzung A mit einer Verfassungsbeschwerde vorgehen könnte.

Eine Verfassungsbeschwerde wäre also nicht zielführend.

B. Zulässigkeit eines Organstreitverfahrens

Das Abgeordnetenrecht aus Art. 38 I 2 GG kann aber möglicherweise mittels Organstreitverfahren geltend gemacht werden.

I. Zuständigkeit

Zuständig für Verfassungsorganstreitverfahren auf Bundesebene ist gem. Art. 93 I Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG das Bundesverfassungsgericht.

II. Parteifähigkeit des Antragsstellers

Zu prüfen ist, ob A antragsfähig ist. Aus Art. 93 I Nr. 1 GG sowie § 13 Nr. 5 BVerfGG ergibt sich, dass Partei des Organstreitverfahrens die obersten Bundesorgane sowie jeder andere, der durch das Grundgesetz oder die Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet ist, sein können. A ist als Bundestagsabgeordneter nicht selbst Organ des Bundes, aber durch Art. 38 I 2 GG mit eigenen organschaftlichen Rechten ausgestattet. Hiernach ist er partei- und damit antragsfähig. Auch nach dem abweichend gefassten § 63 BVerfGG, wonach Antragsteller nur der Bundespräsident, der Bundestag, der Bundesrat, die Bundesregierung und die im Grundgesetz oder in den Geschäftsordnungen des Bundestages und des Bundesrates mit eigenen Rechten ausgestatteten Teile dieser Organe sein können, ist A über Art. 38 I 2 GG antragsfähig.

III. Streitgegenstand

Gegenstand des Organstreitverfahrens kann gem. § 64 I BVerfGG jede rechtserhebliche Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners sein. Als streitgegenständlicher Akt kommen hier die Beschließung der Geschäftsordnungsänderung durch den Bundestag, die vom Bundestag beschlossene neue Geschäftsordnungsregelung sowie die Anwendung dieser neuen Geschäftsordnungsregelung durch die Fraktion des A in Betracht. Durch den Bundestagsbeschluss zur Geschäftsordnungsänderung fühlte sich A jedoch nicht verletzt; der Beschluss hätte ihn auch nur in seinen Rechten als Abgeordneter betreffen können, wenn ihm etwa sein organschaftliches Recht auf Teilnahme an der Abstimmung vorenthalten worden wäre, doch hat A hat sich in der Abstimmung seiner Stimme enthalten. Vielmehr möchte A gegen die in § 13 I GOBT neu eingefügten Regelungen vorgehen, welche insofern

¹ BVerfGE 1, 144 (148), Urt. des Zweiten Senats v. 6.3.1952, Az. 2 BvE 1/51.

rechtserheblich sind, als sie ihn als Abgeordneten in seinem Abstimm- und Wahlverhalten an einen eventuell vorhandenen Fraktionsmehrheitsbeschluss binden bzw. Rechtsfolgen an dessen Nichtbeachtung knüpfen.² Die Anwendung der neuen Geschäftsordnungsregelungen durch seine Fraktion hingegen ist keine eigenständige Belastung, noch überhaupt eine Rechtsanwendung, zumal sich der Verlust der Innenausschussmitgliedschaft des A direkt aus § 13 I 3 GOBT ergibt und nicht erst durch dessen Anwendung in Gestalt der Abberufung. Alleiniger³ Streitgegenstand sind also die neuen Geschäftsordnungsregelungen aus § 13 I GOBT.

IV. Parteifähigkeit des Antragsgegners

Antragsgegner ist demzufolge nicht die Fraktion des A [welche gem. Art. 93 I Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 und § 63 BVerfGG als durch die GOBT mit eigenen Rechten ausgestatteter Teil des Bundesorgans Bundestag parteifähig wäre], sondern der Bundestag, auf dessen Mehrheitsbeschluss die neuen Regelungen zurückgehen. Dieser ist gem. Art. 93 I Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 BVerfGG parteifähig. Es handelt sich folglich um einen organinternen Streit (Intraorganstreit).

V. Antragsbefugnis

Weiterhin müsste Antragsteller A gem. § 64 I BVerfGG geltend machen können, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch die neuen Geschäftsordnungsregelungen in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. A macht hier im eigenen Namen eigene organschaftliche Rechte aus Art. 38 I 2 GG geltend und nicht Rechte des Organs Bundestag, dem er angehört, so dass kein Fall der nach § 64 I BVerfGG grundsätzlich möglichen Prozessstandhaft gegeben ist [die das BVerfGG aber einzelnen Abgeordneten fragwürdiger Weise nicht zugesteht⁴]. Eine Verletzung des Abgeordneten A in organschaftlichen Rechten durch die das Abstimmungsverhalten und die Ausschussmitgliedschaft betreffenden § 13 I 2 und 3 GOBT ist nicht von vornherein auszuschließen. Erforderlich ist nach Rspr. des BVerfGG aber noch, dass die Geschäftsordnungsregelungen nach der gegebenen Situation beim Antragsteller eine aktuelle rechtliche Betroffenheit auszulösen vermögen.⁵ Es existiert sowohl ein thematisch einschlägiger Mehrheitsbeschluss der Fraktion des A, an den dieser § 13 I 2 GOBT zufolge gebunden war, als auch ein Verlust einer Ausschussmitgliedschaft des A nach § 13 I 3 GOBT. A ist also auch aktuell betroffen; seine Antragsbefugnis ist folglich gegeben.

VI. Prozessvertretung

Mit seiner Prozessvertretung hat A den Prof. P beauftragt. Eine Vertretung im Prozess ist nach § 22 I 1 BVerfGG möglich und in mündlichen Verhandlungen sogar zwingend nötig. Als Prozessvertreter kommt gem. § 22 I 1 BVerfGG nur ein Rechtsanwalt oder ein Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines EU-Mitgliedstaates, eines anderen Vertragsstaates des EWR-Abkommens oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, in Betracht. P ist ordentlicher Professor für Parlamentsrecht; auch ist davon auszugehen, dass er dies an einer staatlichen oder staatlich anerkannten deutschen Hochschule ist. Fraglich ist, ob P darüber hinaus die Befähigung zum Richteramt i.S.v. § 5 I DRiG besitzt, mithin ein rechtswissenschaftliches Studium an einer Universität mit der ersten Prüfung und einen anschließenden Vorbereitungsdienst mit der zweiten Staatsprüfung abgeschlossen hat. Hierauf ist weder aus seinem akademischen Grad als habilitierter Doktor des Rechts, noch aus seiner Tätigkeit als Professor zwingend zu schließen. Allerdings bestimmt § 7 DRiG, dass jeder ordentliche Professor der Rechte an einer Universität im Geltungsbereich des DRiG zum Richteramt befähigt ist. Mangels gegenteiliger Angaben ist davon auszugehen, dass P nicht nur o. Prof. an einer deutschen Hochschule, sondern an einer deutschen Universität i.S.d. Hochschulgesetze der Länder ist. P kann somit Prozessvertreter sein.

Die Prozessbevollmächtigung ist gem. § 22 II BVerfGG schriftlich zu erteilen und muss sich ausdrücklich auf das konkrete Organstreitverfahren beziehen. Sofern die Beauftragung durch A diesen Anforderungen noch nicht genügt, ist auf die Erteilung einer entsprechenden Vollmacht hinzuwirken.

VII. Form und Frist

Der das Organstreitverfahren einleitende Antrag ist gem. § 23 I 1 BVerfGG schriftlich zu stellen. Anzugeben sind gem. § 23 I 2 BVerfGG Begründung und erforderliche Beweismittel, wobei die Begründung gem. § 64 II BVerfGG die Bestimmung des Grundgesetzes zu bezeichnen hat, gegen die durch die beanstandete Maßnahme des Antragsgegners verstoßen wird, hier also § 38 I 2 GG.

Der Antrag ist gem. § 64 III BVerfGG binnen sechs Monaten, nachdem die beanstandete Maßnahme dem Antragsteller A bekannt geworden ist, zu stellen. Die Ausschlussfrist⁶ begann mit dem Beschluss der Geschäftsordnungsänderung zu laufen. Seitdem sind drei Monate vergangen; der Antrag kann also noch fristgemäß gestellt werden.

VIII. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

Es müsste schließlich auch das allg. Rechtsschutzbedürfnis des A zu bejahen sein. Dieses entfällt, wenn ein Antragsteller ohne Grund statt eines ihm möglichen politischen Handelns ein verfassungsgerichtliches Vorgehen wählt⁷ oder er sich mit seiner Antragstellung gar in Widerspruch zu eigenem vorangegangenen politischen Handeln setzt (venire contra factum proprium). Problematisch könnte hier sein, dass sich A in der Abstimmung über die Geschäftsordnungsänderung, deren Ergebnis er nun beanstandet, seiner Stimme enthalten hat. Eine Stimmenthaltung bedeutet jedoch schon objektiv nicht notwendigerweise eine Billigung der Bundestagsabstimmung bzw. ihres Ergebnisses.⁸ In Bezug auf den Vorrang politischen Handelns gegenüber verfassungsgerichtlichem Vorge-

2 Vgl. BVerfGE 80, 188 (209), Urt. des Zweiten Senats v. 13.6.1989, Az. 2 BvE 1/88.

3 Vgl. BVerfGE 80, 188 (209).

4 BVerfGE 90, 286 (343 f.), Urt. des Zweiten Senats v. 12.7.1994, Az. 2 BvE 3/92 und 5, 7 und 8/93.

5 BVerfGE 80, 188 (209).

6 BVerfGE 80, 188 (210).

7 BVerfGE 90, 286 (340).

8 BVerfGE 114, 121 (147), Urt. des Zweiten Senats v. 25.8.2005, Az. 2 BvE 4 und 7/05.

hen könnte die Stimmenthaltung des A allenfalls dann die Schutzwürdigkeit seines Rechtsschutzbegehrens entfallen lassen, wenn seine Stimmenthaltung ausschlaggebend für die Annahme der Geschäftsordnungsänderung war und dies auch für ihn abzusehen war. Dafür liegen jedoch keine Anhaltspunkte vor. Sein Rechtsschutzbedürfnis ist folglich zu bejahen.

Ein Vorgehen des A im Wege des Organstreits ist demnach zulässig.

C. Begründetheit des Organstreitverfahrens

Ein Antrag des A zum Organstreitverfahren ist auch begründet, wenn die neu eingefügten Geschäftsordnungsregelungen § 13 I 2 und 3 GOBT verfassungswidrig sind und ihn in seinen verfassungsmäßigen organschaftlichen Rechten verletzen oder unmittelbar gefährden, vgl. §§ 67 Satz 1, 64 I BVerfGG. Das ist der Fall, wenn § 13 I 2 oder 3 GOBT die Abgeordnetenrechte in verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigter Weise beeinträchtigen.

I. Umfang der Abgeordnetenrechte

Gemäß Art. 38 I 2 GG sind die Bundestagsabgeordneten Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Neben dieser Freiheit des Mandats beinhaltet Art. 38 I 2 GG auch die Gleichheit des Mandats⁹ sowie verschiedene Teilhaberechte in Bezug auf die Wirkung und Mitwirkung an der Arbeit des Bundestages.¹⁰ Weitere verfassungsmäßige Abgeordnetenrechte ergeben sich aus den Art. 46, 47 und 48 GG.

II. Beeinträchtigung der Abgeordnetenrechte

Nach § 13 I 2 GOBT hat sich ein Abgeordneter bei Abstimmungen und Wahlen innerhalb von Bundestagsausschüssen an bestehende Mehrheitsbeschlüsse seiner Fraktion zu halten. Diese Geschäftsordnungsregelung beschränkt die Auftrags- und Weisungsfreiheit des Abgeordneten, der in bestimmten Fällen nicht mehr nur seinem Gewissen unterworfen ist, und stellt damit eine Beeinträchtigung des Abgeordnetenrechts aus Art. 38 I 2 GG dar.

§ 13 I 3 GOBT setzt für den Fall, dass sich ein Abgeordneter bei einer Abstimmung oder Wahlen innerhalb von Bundestagsausschüssen nicht an einen bestehenden Mehrheitsbeschluss seiner Fraktion hält, als Rechtsfolge den Verlust der Mitgliedschaft in allen Ausschüssen, in die ihn seine Fraktion (gem. § 57 II 1 GOBT) entsandt hat, so dass er dann nicht mehr in diesen Ausschüssen mitwirken kann. Hierdurch wird zum einen der Pflicht aus Satz 2 zu fraktionsbeschlussgemäßem Handeln Nachdruck verliehen und zum anderen bei Zuwiderhandlung die Möglichkeit des Abgeordneten zu parlamentarischer Mitwirkung eingeschränkt, so dass insofern ebenfalls von einer Beeinträchtigung des Abgeordnetenrechts aus Art. 38 I 2 GG auszugehen ist.

Die Indemnität der Abgeordneten aus Art. 46 I GG, wonach ein Abgeordneter zu keiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen einer Äußerung – mit Ausnahme verleumderischer Beleidigungen –, die er im Bundestage oder in einem seiner Ausschüsse getan hat, gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb des Bundestages zur Verantwortung gezogen werden darf, schützt nur vor außerparlamentarischer Hoheitsgewalt, so dass die parlamentsinternen Geschäftsordnungsregelungen die Indemnität nicht beeinträchtigen.

III. Rechtfertigung der Beeinträchtigungen

Zu prüfen ist, ob die Beeinträchtigungen von Art. 38 I 2 GG verfassungsrechtlich gerechtfertigt sind.

1. Einschränkung der Abgeordnetenrechte

Voraussetzung ist zunächst, dass die Abgeordnetenrechte aus Art. 38 I 2 GG einschränkbar sind. Eine ausdrückliche Einschränkung gibt es hier nicht. Die Abgeordnetenrechte finden jedoch ihre Schranken in Form kollidierenden materiellen Verfassungsrechts. Die Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages gem. Art. 40 I 2 GG ist eine Norm des Verfassungsrechts, doch handelt es sich bei ihr nicht um materielles, sondern um formelles Verfassungsrecht, welches nicht als verfassungsimmanente Schranke wirken kann. Vorliegend kommt aber die Bildung klarer Mehrheiten und die Willensaggregation und damit die Funktionsfähigkeit des Parlaments als kollidierendes Verfassungsgut in Betracht.¹¹

Zugunsten speziell der Fraktionsdisziplin wird häufig die verfassungsrechtliche Anerkennung der Parteien als besondere Träger der politischen Willensbildung des Volkes gem. Art. 21 I 1 GG genannt:¹² Die Fraktionen als bundestagsinterne Organisationsfortsätze der Parteien seien dadurch als Träger der parlamentarischen Willensbildung herausgestellt; Abgeordnete als Angehörige einer vom Volk gewählten Partei und i.d.R. über eine Parteiliste in den Bundestag eingezogene Parteikandidaten seien gehalten, sich bei Bundestagsabstimmungen an den Vorgaben ihrer Fraktionsspitze zu orientieren. Allerdings betrifft dies den Fall der Parteipolitik von oben nach unten, während es bei den hier fraglichen Regelungen um eine Bindung an den Mehrheitsbeschluss der ganzen Fraktion geht. Art. 21 I 1 GG kommt vorliegend somit nicht als zusätzliches kollidierendes Verfassungsgut in Frage.

Die Abgeordnetenrechte aus Art. 38 I 2 GG sind also – hier zugunsten der Funktionsfähigkeit des Parlaments – grundsätzlich einschränkbar.

2. Verfassungsmäßigkeit der Geschäftsordnungsregelungen

Zu prüfen ist nun, ob die Regelungen der § 13 I 2 und 3 GOBT die Abgeordnetenrechte auch in verfassungskonformer Weise einschränken.

a. Formelle Verfassungsmäßigkeit

Die Geschäftsordnungsänderung, durch die die Sätze 2 und 3 eingefügt wurden, müsste formell verfassungskonform ergangen sein.

9 BVerfG, Urf. des Zweiten Senats v. 28.2.2012, Az. 2 BvE 8/11 = NVwZ 2012, 495 (498); ferner BVerfGE 80, 188 (218).

10 BVerfGE 80, 188 (218 und 219).

11 BVerfG NVwZ 2012, 495 (498).

12 BVerfGE 102, 224 (239 f.), Urf. des Zweiten Senats v. 21.7.2000, Az. 2 BvH 3/91.

aa.Zuständigkeit

Zuständig für die Ordnung der Geschäfte des Bundestages ist aufgrund seiner Geschäftsordnungsautonomie nach Art. 40 I 2 GG der Bundestag selbst. Die Geschäftsordnungsänderung wurde vom Bundestag selbst herbeigeführt, war also kompetenzgerecht.

bb.Verfahren und Form

Ein besonderes Verfahren oder eine besondere Form ist für den Erlass oder die Änderung der Geschäftsordnung vom Grundgesetz nicht vorgegeben. Für den Beschluss gilt daher lediglich die allgemeine Regelung des Art. 42 II 1 GG, wonach zu einem Beschluss die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich ist. Mit dieser Mehrheit kam die Geschäftsordnungsänderung zustande.

Die Geschäftsordnungsänderung ist somit formell verfassungskonform.

b. Materielle Verfassungsmäßigkeit

Die § 13 I 2 und 3 GOBT müssten weiterhin materiell verfassungsgemäß sein. Insbesondere müssten die Geschäftsordnungsregelungen praktische Konkordanz zwischen den kollidierenden Verfassungsgütern herstellen, d.h. die Verfassungsgüter einander so zuordnen, dass beide zu optimaler Wirksamkeit kommen. Zur Prüfung kann auf die Strukturen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zurückgegriffen werden, wonach die Regelungen zur Erreichung ihres legitimen Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen sein müssen.

aa.Legitimer Zweck

Legitimer Zweck der Geschäftsordnungsregelungen § 13 I 2 und 3 GOBT ist die Funktionsfähigkeit des Parlaments (s.o.).

bb.Geeignetheit

Geeignet ist eine Regelung dann, wenn durch sie der legitime Zweck erreicht wird oder sie dessen Erreichung zumindest förderlich ist. Sowohl Satz 2 als auch Satz 3 fördern die Bildung klarer Mehrheiten und die Willensaggregation in den Bundestagsausschüssen und damit die Funktionsfähigkeit des Parlaments; die Regelungen sind somit geeignet.

cc.Erforderlichkeit

Erforderlich ist eine Regelung, wenn sie von allen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Erreichung des legitimen Zwecks bei mindestens gleicher Geeignetheit das mildeste Mittel darstellt. Mildere Mittel als rechtliche Pflicht und unmittelbarer Verlust der Ausschussmitgliedschaft wären sanktionsloser Appell und lediglich potenzieller Verlust der Ausschussmitgliedschaft. Diese Mittel wirken jedoch weniger sicher und sind daher nicht ebenso zur Zweckerreichung geeignet.

Möglicherweise wäre es aber für die Abgeordnetenrechte weniger einschneidend, wenn die Regelungen statt in der Geschäftsordnung des Bundestages, welche gem. Art. 42 II 1 GG nur mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen des gesamten Bundestages geändert werden kann, in den Geschäftsordnungen der einzelnen Fraktionen (vgl. § 48 II AbgG) stünden, zu deren Änderung nur die – gegebenenfalls nach den jeweiligen Fraktionsgeschäftsordnungen differierende – Mehrheit der jeweiligen Fraktion nötig wäre, so dass die einzelnen Abgeordneten größere Einflussmöglichkeit auf die Regelungen hätten. Allerdings setzen die Pflicht und der Verlust der Ausschussmitgliedschaft unabhängig vom Regelungsort einen im Einzelfall vorausgegangenen Mehrheitsbeschluss der jeweiligen Fraktion voraus, so dass die Abgeordneten der Fraktionen einen vom Regelungsort unabhängig großen Einfluss auf das Aktuellwerden der Regelungen haben. Und im Übrigen wäre der Regelungsort der Fraktionsgeschäftsordnungen eben wegen der damit verbundenen größeren Möglichkeit zur Änderung oder Abschaffung der Regelungen und somit der geringeren Sicherstellung der Förderung des legitimen Regelungszwecks durch alle Fraktionen des Bundestages nicht ebenso geeignet wie der Regelungsort der für alle Fraktionen geltenden Bundestagsgeschäftsordnung.

Mangels ebenso geeigneter Alternativen sind beide Regelungen sowohl in Bezug auf ihren Inhalt, als auch bezüglich ihres Regelungsortes als erforderlich anzusehen.

dd.Angemessenheit

Angemessen schließlich sind die Regelungen, wenn bei Abwägung ihrer Vorteile für die Funktionsfähigkeit des Parlaments gegen die aus ihnen resultierenden Nachteile für die Abgeordnetenrechte die Vorteile überwiegen. Der Nachteil für die Freiheit des Mandats, gem. § 13 I 2 GOBT an einen Mehrheitsbeschluss seiner Fraktion gebunden zu sein, ist es, nicht seinem Gewissen folgen zu können und nicht unmittelbar als Vertreter des ganzen Volkes, sondern seiner Partei bzw. Fraktion zu fungieren. Der Vorteil, der sich aus dieser Regelung für die Funktionsfähigkeit des Parlaments ergibt, ist die Bildung klarer Mehrheiten und die Willensaggregation. Hierin liegt zugleich ein Vorteil für diejenigen Abgeordneten, die den Fraktionsmehrheitsbeschluss zustande gebracht haben und deren Einfluss dadurch steigt. Zudem sind innerhalb der Fraktion wechselnde Mehrheiten möglich, so dass kein Abgeordneter von vornherein schlechter gestellt wird. Fraglich ist aber, ob dadurch – wie in § 13 I 3 GOBT vorgesehen – ein Ausschussmitgliedschaftsverlust schon beim ersten Abweichen und ohne Berücksichtigung der Gründe für das Abweichen aufgewogen werden kann. Unabhängig davon ist bereits problematisch, dass jegliche rechtliche Verpflichtung wie in § 13 I 2 GOBT festgeschrieben und jede bei Abweichung unmittelbar eintretende negative Rechtsfolge wie in § 13 I 3 GOBT statuiert der Freiheit des Mandats im Kern widerspricht. Die Grenze zwischen rechtlichen Zwangsmitteln und faktischen Einwirkungen wird als äußerste Grenze zwischen nicht mehr zulässigem Fraktionszwang und noch zulässiger Fraktionsdisziplin angesehen. Ein Verfassungsgut kann ein anderes Verfassungsgut nur einschränken und im Einzelfall überdecken, nicht jedoch generell verdrängen. Auch wenn sich die Pflicht nach § 13 I 2 GOBT und an sie anknüpfend § 13 I 3 GOBT nur auf Abstimmungen und Wahlen innerhalb der Ausschüsse bezieht und nur

im Falle der Existenz eines Fraktionsmehrheitsbeschlusses besteht, kann die Funktionsfähigkeit des Parlaments keine so weitreichende Beeinträchtigung der Freiheit des Mandats aufwiegen. Zudem könnte an der Regelung zum Verlust der Ausschussmitgliedschaften nach § 13 I 3 GOBT problematisch sein, dass nach dem Verfassungsprinzip der repräsentativen Demokratie gem. Art. 20 II GG grundsätzlich alle Abgeordneten an der Willensbildung des Parlaments zu beteiligen sind.¹³ Zwar wird ein von einem Fraktionsbeschluss abweichendes Fraktionsmitglied nicht auch automatisch aus der Fraktion ausgeschlossen und kann seine Teilhaberechte als Abgeordneter außerhalb von Ausschüssen weiterhin wahrnehmen, doch haben die Ausschüsse trotz rechtlicher Unverbindlichkeit ihrer Beschlüsse für das Plenum faktisch so erheblichen Anteil an der parlamentarischen Willensbildung, dass aus dem Prinzip der repräsentativen Demokratie das Erfordernis zur Beteiligung grundsätzlich jedes Abgeordneten an der Arbeit eines Ausschusses erwächst.¹⁴ Dementsprechend bestimmen § 57 I 2 und II 2 GOBT, dass grundsätzlich jedes Bundestagsmitglied einem Ausschuss angehören soll und fraktionslose Bundestagsmitglieder zumindest als beratende Ausschussmitglieder benannt werden. Ein Verlust aller Ausschussmitgliedschaften nach § 13 I 3 GOBT steht jedoch im Gegensatz zu diesem Verfassungsprinzip. Es ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass die Fraktion einem von § 13 I 3 GOBT betroffenen Abgeordneten alsbald einen anderen Ausschuss zuweist, womit dem Verfassungsprinzip aus Art. 20 II GG Genüge getan wäre.

§ 13 I 3 GOBT steht also für sich genommen nicht im Widerspruch zu Art. 20 II GG, doch ist die Beeinträchtigung des freien Mandats aus Art. 38 I 2 GG durch die Regelungen des § 13 I 2 und 3 GOBT nicht durch das Verfassungsgut der Funktionsfähigkeit des Parlaments aufzuwiegen; die neuen Geschäftsordnungsregelungen sind mithin unangemessen.

Die Regelungen aus § 13 I 2 und 3 GOBT sind folglich unverhältnismäßig und somit materiell verfassungswidrig; ...

...sie stellen keine verfassungskonforme Einschränkung der Abgeordnetenrechte aus Art. 38 I 2 GG dar, ...

...weshalb die durch sie erfolgenden Beeinträchtigungen der Abgeordnetenrechte nicht gerechtfertigt sind.

Die § 13 I 2 und 3 GOBT sind daher verfassungswidrig und verletzen den Abgeordneten A in seinen organschaftlichen Rechten aus Art. 38 I 2 GG; ein Antrag des A zu einem Organstreitverfahren wäre damit auch begründet.

D. Ergebnis betreffend ein Organstreitverfahren

Ein Vorgehen des A im Wege des Organstreits würde nach alledem Erfolg haben; das Bundesverfassungsgericht würde gem. § 67 Sätze 1 und 2 BVerfGG feststellen, dass die durch Bundestagsbeschluss eingefügten § 13 I 2 und 3 GOBT gegen Art. 38 I 2 GG verstoßen. Aus dieser Feststellung folgt i.V.m. Art. 20 III GG die Pflicht des Bundestages, die Verfassungsverletzung abzustellen.

E. Möglichkeit einer abstrakten Normenkontrolle

Fraglich ist, ob A stattdessen auch einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle gem. Art. 93 I Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 BVerfGG stellen könnte. Bei dieser würde eine zu seinen Gunsten ergehende Gerichtsentscheidung über eine Verfassungswidrigkeitsfeststellung hinausgehend gem. § 78 BVerfGG die Nichtigkeitserklärung der verfassungswidrigen Geschäftsordnungsregelungen beinhalten. Entscheidend ist, ob die Zulässigkeit des speziellen Organstreitverfahrens die Möglichkeit des allgemeineren Normenkontrollantrags ausschließt. Schon die verschiedenen Folgen eines erfolgreichen Verfahrens (s.o.) und die verschiedenen Zulässigkeitsvoraussetzungen sprechen jedoch gegen ein solches Vorrangverhältnis. Vielmehr kann der Rechtsschutzsuchende frei zwischen beiden Verfahrensarten wählen.

Vorliegend würde ein Antrag des Abgeordneten A auf abstrakte Normenkontrolle allerdings schon daran scheitern, dass einen solchen gem. Art. 93 I Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 BVerfGG und § 76 I BVerfGG nur die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Viertel der Mitglieder des Bundestages stellen können, nicht aber ein einzelnes Bundestagsmitglied.

Ein verfassungsgerichtliches Vorgehen in Gestalt eines Organstreitverfahrens würde Erfolg haben; es ist an die Wahrung der Ausschlussfrist zu denken.

¹³ BVerfGE 44, 308 (316), Beschl. des Zweiten Senats v. 10.5.1977, Az. 2 BvR 705/75.

¹⁴ Vgl. BVerfGE 44, 308 (318).