

Fälle zum Staatsorganisationsrecht

Bearbeitet von
Von Prof. Dr. Wolfram Höfling, M.A., und Prof. Dr. Stephan Rixen

6. Auflage 2019. Buch. XII, 205 S. Softcover

ISBN 978 3 406 72445 9

Format (B x L): 16,0 x 24,0 cm

[Recht > Öffentliches Recht > Staatsrecht, Verfassungsrecht > Staatsrecht](#)

Zu [Inhalts-](#) und [Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

**beck-shop.de**
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

die aufgrund der Geschäftsordnungsautonomie nach Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG erlassenen Regelungen der Geschäftsordnung des Bundestages der Tatsache Rechnung tragen, dass die Rechte der Abgeordneten nur als Mitgliedschaftsrechte bestehen und verwirklicht werden können, mithin einander zugeordnet sind und aufeinander abgestimmt werden müssen. Insoweit wirken die koordinierenden Regelungen der Geschäftsordnung notwendig immer auch als Beschränkungen der Rechte des einzelnen Abgeordneten.²³ Bei der verfassungsgerichtlichen Prüfung der Geschäftsordnung ist in diesem Sinne davon auszugehen, dass das Parlament bei der Entscheidung darüber, welcher Regeln und Grundsätze es zu seiner Selbstorganisation und zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Geschäftsgangs bedarf, einen weiten Gestaltungsspielraum hat.²⁴ Gleichwohl müssen die einschlägigen Normen den Erfordernissen des repräsentativ-parlamentarischen Prinzips Rechnung tragen. Einschränkungen der Abgeordnetenrechte bedürfen deshalb stets eines sachlich rechtfertigenden Grundes.²⁵ Hierzu zählen jedenfalls andere Rechtsgüter mit Verfassungsrang.²⁶ In Betracht kommt namentlich mit Blick auf die Mindestgröße der Fraktion und ähnliche Quoren die Absicherung der Arbeitsfähigkeit, Funktionsfähigkeit und Beschlussfähigkeit des Bundestages.

Das Erfordernis der politischen Homogenität sich zusammenschließender Abgeordneter hat demgegenüber zum einen den Zweck, den Missbrauch der mit dem Fraktionsstatus verbundenen Vorteile durch bloße politische „Zweckhehen“ zu verhindern. Im Grundsatz betrifft dies aber lediglich die Situation, dass erst durch den Zusammenschluss das 5 %-Quorum überwunden würde. Das dürfte in der Praxis eher von geringer Relevanz sein. Allenfalls durch den Zusammenschluss mehrerer als Direktkandidaten bzw. über die Grundmandatsklausel in den Bundestag eingezogener Abgeordneter oder durch spätere Abspaltungen anderer Fraktionen scheint eine derartige Konstellation herstellbar. Insoweit bestünde dann die Gefahr, dass sich etwa radikalisierte Gruppen verschiedener politischer Richtungen zu einer Fraktion zusammenschließen.²⁷ Zum anderen kann aber ein Fraktionszusammenschluss politisch divergierender Kräfte auch zu dem Zweck erfolgen, die mit dem Fraktionsstatus verbundenen parlamentarischen Vorteile zu nutzen.²⁸ In diesem Sinne ist der Zusammenschluss namentlich dort von Bedeutung wo – wie beispielsweise bei der Besetzung der Ausschüsse (§§ 12, 57 GOBT) – die Größe der Fraktion eine Rolle spielt. Allerdings spricht gegen dieses Argument, dass es infolge des Zusammenschlusses wohl nur in Ausnahmefällen zu Veränderungen gegenüber der bisherigen Situation kommt, weil der Stimmenanteil grundsätzlich unverändert bleibt. Zu überlegen wäre ferner, ob sich das Homogenitätserfordernis mittelbar doch über die Arbeitsfähigkeit des Parlaments legitimieren lässt. Vor diesem Hintergrund erscheint es jedenfalls sinnvoll, wenn durch die Koordination und den Abgleich politischer Überzeugungen in den Fraktionen die Wertestimmigkeit dieser Überzeugungen hergestellt und mithin Wertungswidersprüche vermieden werden. Fraktionen sollen demnach die politischen Grundüberzeugungen und Interessenausrichtungen auf der gesamten Breite der Politik vertreten und wirksam verfolgen. Zur Sicherung dieser Aufgabe der Fraktionen trägt wesentlich bei, dass diese sich regel-

²³ BVerfGE 84, 304 (321 f.); siehe dazu auch Dreier/*Morlok* GG Art. 38 Rn. 159.

²⁴ BVerfGE 84, 304 (322); siehe auch BVerfGE 80, 188 (220).

²⁵ BVerfGE 93, 195 (204); 96, 264 (278); Dreier/*Morlok* GG Art. 38 Rn. 159; Sachs/*Magiera* GG Art. 38 Rn. 68; Friauf/Höfling/*Schreiber* GG Art. 38 Rn. 114.

²⁶ Dreier/*Morlok* GG Art. 38 Rn. 445.

²⁷ Vgl. BT-Drs. 5/4008; *Ipsen*, NVwZ 2006, 176 (177).

²⁸ *Ritzel/Bücker/Schreiber*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, § 10 I.1.e.

mäßig aus Mitgliedern gleicher politischer Grundüberzeugungen – die sich in der Zugehörigkeit zur selben Partei manifestieren – zusammensetzen.²⁹ Auf der anderen Seite ist nicht recht ersichtlich, warum in der Geschäftsordnung des Bundestages Vorgaben enthalten sein sollten, die die fraktionsinterne Abstimmung unterschiedlicher politischer Positionen vorwegnehmen oder doch erleichtern. Gegen diese Argumentation sprechen ferner die in den modernen Volksparteien typischen Meinungsdifferenzen, die sich unter anderem in sog. Flügelkämpfen äußern. Letztlich fällt es somit schwer, einen tragfähigen Grund für die Legitimation der Norm zu finden. Für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit spricht allerdings, dass es im Regelungszusammenhang des § 10 GOBT nicht bei einem strikten Verbot des Zusammenschlusses politisch heterogener Parteien zu einer Fraktion bleibt. Vielmehr sieht § 10 Abs. 1 S. 2 GOBT ausdrücklich die Möglichkeit vor, auch solche Zusammenschlüsse zu erlauben.

2. Verfassungsrechtliche Legitimation der konkreten Ablehnungsentscheidung

Zu klären ist somit noch, ob sich die konkrete Ablehnung durch den Bundestag auf hinreichende verfassungsrechtliche Legitimationsgründe stützen kann. Insoweit ist im Grundsatz davon auszugehen, dass die Entscheidung nicht im politischen Ermessen des Bundestages steht, sondern einer tragfähigen Begründung bedarf. Grundsätzlich erscheint es vorstellbar, dass der Bundestag auf diesem Wege ein legitimes Interesse an damit (relativ) homogenen und deshalb funktionsfähigen Untergliederungen schützen kann. Vorliegend ist dem Sachverhalt indes eine solche Begründung nicht zu entnehmen. Im Gegenteil spricht die besondere Situation der X- und der Y-Partei gegen die Annahme einer verfassungskonformen Handhabung des § 10 Abs. 1 GOBT. Auch wenn man sie angesichts des eindeutigen Wortlauts nicht für eine Reduktion des Anwendungsbereichs genügen lässt, ist die weitgehend gleichlaufende politische Ausrichtung der beiden Parteien doch bei der Entscheidung nach § 10 Abs. 1 S. 2 GOBT zu berücksichtigen. In diesem Sinne bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass aufgrund besonderer Meinungsverschiedenheiten der von einer Fraktion erwartete konstruktive Beitrag zur Parlamentsarbeit nicht wird erbracht werden können. Ein rechtfertigender Grund für die Ablehnung ist somit nicht erkennbar.

IV. Zwischenergebnis

Die Beeinträchtigung des Rechts der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG durch die konkrete ablehnende Entscheidung des Bundestages lässt sich verfassungsrechtlich nicht legitimieren und verletzt die Abgeordneten in ihren statusmäßigen Rechten.

C. Ergebnis

Der Antrag der Abgeordneten ist zulässig und begründet und hat daher Aussicht auf Erfolg.

²⁹ Morlok, ZParl 35 (2004), 633 ff.; Dreier/Morlok GG Art. 38 Rn. 172; Demmler, Der Abgeordnete im Parlament der Fraktionen, 1994, S. 210 ff. Siehe dazu auch v. Mangoldt/Klein/Starck/Achterberg/Schulte GG Art. 38 Rn. 95.

Hinweise zur Falllösung:

Prozessual verlangt der Fall die Lösung eines Organstreitverfahrens nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG. Zulässigkeitsprüfungsschwerpunkte sind die Beteiligtenfähigkeit von Antragsteller und -gegner – anders als die Normenkontrolle ist der Organstreit ein kontradiktorisches Verfahren –, der Antragsgegenstand und die Antragsbefugnis. Zur richtigen Einleitung der Begründetheitsprüfung ist es wichtig, dass nach § 67 S. 1 BVerfGG die Klage im Organstreitverfahren begründet ist, wenn die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners gegen eine Bestimmung **des Grundgesetzes** verstößt – anders als in § 63 BVerfGG reichen reine Geschäftsordnungsrechte hier nicht aus –, die dem Antragsteller Rechte und Pflichten verleiht. Hier kommen Rechte aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG in Betracht; es ist zu entwickeln, dass das Recht, sich mit anderen Abgeordneten zu einer Fraktion zusammenzuschließen, dem Gewährleistungsgehalt jener Bestimmung unterfällt. Anschließend ist (kurz) die Beeinträchtigung dieses Rechts festzustellen und (ausführlich) die Rechtfertigung dieser Beeinträchtigung zu prüfen.

Zur Wiederholung: Das Organstreitverfahren gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG

I. Überblick

Das Organstreitverfahren, ergänzend geregelt in §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG, ist ein kontradiktorisches, zwischen einem Antragsteller und -gegner ausgetragenes verfassungsgerichtliches Verfahren, das anders als das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle (dazu die Wiederholung nach Fall 6) nicht der Wahrung des (Verfassungs-)Rechts an sich, sondern dem Schutz der Rechtsstellungen der Antragsteller vor verfassungswidrigen Beeinträchtigungen der Antragsgegner dient. Es handelt sich demnach um ein **Verfahren des subjektiven Rechtsschutzes**. Dessen ungeachtet gibt es Berührungspunkte, in denen beide Verfahrensarten statthaft sind. Wenn beispielsweise der Bundestag ein Zustimmungsgesetz als Einspruchsgesetz behandelt und ohne Zustimmung des Bundesrates verabschiedet, setzt er nicht nur verfassungswidriges Recht (was zur Begründetheit eines abstrakten Normenkontrollantrags führt), sondern verletzt auch den Bundesrat in seinem Recht der Mitwirkung bei der Gesetzgebung (was zur Begründetheit eines Organstreitverfahrensantrags führt). Wegen des weitergehenden Tenors (Rechtsgestaltung (Kassation) bei der Normenkontrolle, bloße Feststellung beim Organstreit) ist in solchen Fällen das Normenkontrollverfahren jedoch rechtsschutzintensiver.

II. Zulässigkeitsvoraussetzungen des Organstreitverfahrens nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG

Die Zulässigkeit eines Antrags auf Einleitung eines Organstreitverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht kann wie folgt geprüft werden:

1. Beteiligtenfähigkeit

Das Verfahren steht (anders als das der Verfassungsbeschwerde) nur bestimmten Beteiligten offen.

a) Antragsteller können gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG zunächst die obersten Bundesorgane sein. Dass diese nicht alle in § 63 BVerfGG genannt sind (es fehlt namentlich die Bundesversammlung), vermag den Rechtsschutz nicht ein-

zuschränken; vielmehr ist § 63 BVerfGG entsprechend weit auszulegen. „Andere Beteiligte“ im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG sind darüber hinaus insbesondere politische Parteien, einzelne Bundestagsabgeordnete (soweit sie Statusrechte geltend machen), Ausschüsse des Bundestages sowie Fraktionen. Es kommt darauf an, ob der Antragsteller durch das Grundgesetz oder durch die Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet ist.

b) Als Antragsgegner kommen im Wesentlichen dieselben Beteiligten in Betracht, jedoch können Parteien nicht Antragsgegner sein.

2. Verfahrensgegenstand

Als Verfahrensgegenstand im Sinne des § 64 Abs. 1 BVerfGG kommt jede konkrete, rechtserhebliche (das heißt nicht nur eine bloße Meinungsäußerung darstellende) Maßnahme oder Unterlassung in Betracht. Die Rechtserheblichkeit einer Unterlassung setzt voraus, dass eine verfassungsrechtliche Handlungspflicht nicht ausgeschlossen werden kann.

3. Antragsbefugnis

Gem. § 64 Abs. 1 BVerfGG ist der Antrag nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Hier reichen (anders als bei der Frage der Beteiligtenfähigkeit, siehe oben) bloße Geschäftsordnungsrechte nicht aus. Im Grundsatz sind eigene Rechte geltend zu machen; durch die Worte „das Organ, dem er angehört“ wird jedoch ein Fall der sog. Prozessstandschaft geregelt, so dass insoweit auch fremde Rechte im eigenen Namen verfolgt werden können. Auf diesem Weg wird etwa Fraktionen das Recht eingeräumt, Rechte des Bundestages als Ganzes geltend zu machen; einzelnen Abgeordneten steht das Bundesverfassungsgericht dieses Recht jedoch nicht zu (BVerfGE 90, 286 (343 f.)).

4. Form und Frist

Nach § 23 BVerfGG ist ein schriftlicher Antrag erforderlich. Dieser muss gem. § 64 Abs. 3 BVerfGG innerhalb einer Frist von sechs Monaten ab Bekanntwerden der beanstandeten Handlung oder Unterlassung gestellt werden.

III. Begründetheit

Der Antrag ist begründet, wenn und soweit die beanstandete Maßnahme verfassungsmäßige Rechte des Antragstellers verletzt. Die Verletzung wird gem. § 67 S. 1 BVerfGG in der Entscheidungsformel festgestellt.

Lesehinweise zum Organstreitverfahren gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG:

Leitentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts: BVerfGE 84, 304; 90, 286; 99, 332; 103, 81; 142, 25

Aufsätze in Ausbildungszeitschriften: *Bethge*, Verfahrenskonkurrenzen beim Bundesverfassungsgericht – Überschneidungen und Verbindungen von Verfahrensarten, JURA 1997, 591 ff.; *Eblers*, Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1

GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG, JURA 2003, 315 ff.; *Engels*, Die Zulässigkeitsprüfung im Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, JURA 2012, 421 ff.; *Fuerst/Steffahn*, Die Begründetheit des Organstreits vor dem Bundesverfassungsgericht in der Fallbearbeitung, JURA 2012, 90 ff.; *Geis/Meier*, Grundfälle zum Organstreitverfahren, Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG, JuS 2011, 699 ff.



beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Fall 13. Regierungskrise in Berlin

Schwerpunkte: Wahl des Bundeskanzlers; Regierungsbildung; Parlamentsauflösung

Sachverhalt

Nach den Bundestagswahlen Mitte Oktober hat die A-Partei 280, die B-Partei 245, die C-Partei 45 und die D-Partei 28 der 598 Sitze im Deutschen Bundestag erhalten. Dieser ist am 8. November zusammengetreten. Auf Ersuchen des Bundespräsidenten (Art. 69 Abs. 3 GG) führen der bisherige Bundeskanzler und die bisherigen Bundesminister bis zu der noch nicht abzusehenden Ernennung ihrer Nachfolger die Geschäfte fort.

Ausweislich einer Erklärung durch die C-Partei kam und kommt aufgrund großer politischer Divergenzen eine Koalition mit der A-Partei für sie unter keinen Umständen in Betracht. Auch die D-Partei hat schon während des Wahlkampfes erklärt und nach der Wahl bestätigt, dass sie mit keiner der „etablierten“ Parteien koalieren werde. Sie beabsichtige, „Fundamentalopposition“ zu betreiben. In B-Partei und C-Partei wird daher diskutiert, ob man eine möglicherweise von der D-Partei doch tolerierte Minderheitskoalition (B/C) oder eine große Koalition (A/B) ansteuern solle. Der Vorstand der A-Partei hatte sich für eine derartige große Koalition ausgesprochen.

A-Partei und B-Partei verhandeln miteinander über die Bildung einer großen Koalition. Als sich am 22. November, also vierzehn Tage nach Zusammentritt des Bundestages, noch kein Ergebnis dieser Verhandlungen abzeichnet, erklärt der Vorstand der B-Partei die Verhandlungen für gescheitert. Bei Konsultationen mit dem Bundespräsidenten führt der Vorsitzende (Y) der B-Partei aus, dass B-Partei und C-Partei beabsichtigten, eine Minderheitsregierung zu bilden, wobei er als Bundeskanzler vorgesehen sei. Es sei damit zu rechnen, dass er in geheimer Wahl außer den Stimmen der Abgeordneten der B-Partei und C-Partei auch noch mindestens 10 Stimmen von Abgeordneten der D-Partei erhalten werde, die mit dem Konfrontationskurs ihrer Partei nicht einverstanden seien. Es sei also wahrscheinlich, dass er die für seine Wahl erforderlichen 300 Stimmen auf sich vereinigen könne. Vertreter der A-Partei erklären dem Bundespräsidenten hingegen, weitere Verhandlungen zwischen A-Partei und B-Partei könnten durchaus noch zum Erfolg in Form der Bildung einer großen Koalition führen. Die Liebäugelei einiger Abgeordneten der D-Partei mit einer Koalition von B-Partei und C-Partei sei nicht ernst zu nehmen. Vielmehr werde der B-Partei-Vorsitzende Y dafür, falls es denn wirklich zur Wahl kommen werde, die erforderlichen Stimmen nicht erhalten, zumal er aufgrund einiger „Abweichler“ nicht einmal sicher sein könne, alle Stimmen der Abgeordneten seiner B-Partei zu erhalten.

Der Ältestenrat des Bundestages setzt die „Wahl des Bundeskanzlers“ auf die Tagesordnung der Sitzung am 2. Dezember. Der Präsident des Bundestages weist den Bundespräsidenten in einem Schreiben auf diesen Termin hin und bittet den Bundespräsidenten darum, seinen Vorschlag (Art. 63 Abs. 1 GG) rechtzeitig zu präsentieren. Der Bundes-

präsident erwidert jedoch, dass er aufgrund der unsicheren Mehrheitslage nicht in der Lage sei, einen sinnvollen Kandidatenvorschlag zu tätigen und regt an, die Verhandlungen über eine große Koalition, die seines Erachtens durchaus aussichtsreich seien, fortzuführen. Der Bundestag müsse mit der Wahl des Kanzlers warten, bis sich die Mehrheitsverhältnisse geklärt hätten.

Ungeachtet dessen führt der Bundestag am 2. Dezember die Wahl zum Bundeskanzler ohne vorherigen Vorschlag des Bundespräsidenten durch, die aber mangels Zustandekommen einer „Kanzlermehrheit“ ergebnislos verläuft. In einer darauf anberaumten neuen Wahl wird aufgrund einer relativen Mehrheit von 296 Stimmen für den Y dieser zum Kanzler „gekürt“. Der Bundespräsident erblickt darin keine Regierungskonstellation, die der Notwendigkeit klarer und stabiler Regierungsverhältnisse Rechnung trägt und löst den Bundestag kurzerhand auf.

Ist die Auflösung des Bundestages durch den Bundespräsidenten verfassungsgemäß?

Gliederung:

- A. Auflösung des Bundestages auf der Grundlage von Art. 63 Abs. 4 S. 3 GG?
 - I. Möglichkeit des Verzichts auf einen ersten Wahlgang gemäß Art. 63 Abs. 1 GG
 - 1. Erfordernis einer funktionsgerechten Auslegung des Art. 63 GG
 - 2. Eine Lücke im Verfassungstext?
 - a) Konstruktives Misstrauensvotum als Abhilfe
 - b) Präsidentenanklage als Abhilfe
 - c) Organstreit gegen den Bundespräsidenten als Abhilfe
 - d) Zwischenergebnis
 - 3. Schließen der Lücke durch verfassungsergänzende Auslegung
 - a) Fortfall des Vorschlagserfordernisses bei Ausbleiben des Vorschlags binnen angemessener Frist
 - b) Die angemessene Frist
 - 4. Zwischenergebnis
 - II. Verfehlen der „Kanzlermehrheit“ in der zweiten Wahlphase gemäß Art. 63 Abs. 3 GG
 - III. Verfassungsmäßigkeit der Parlamentsauflösung gemäß Art. 63 Abs. 4 S. 2 GG
- B. Ergebnis

Lösungsvorschlag

Die Auflösung des Bundestages durch den Bundespräsidenten ist dann verfassungsgemäß, wenn der Bundespräsident hierzu durch eine Regelung des Grundgesetzes ermächtigt wird.

A. Auflösung des Bundestages auf der Grundlage von Art. 63 Abs. 4 S. 3 GG?

In Betracht kommt im vorliegenden Fall eine Auflösung des Bundestages nach Maßgabe des Art. 63 Abs. 4 S. 3 GG. Danach hat der Bundespräsident einen vom Bundestag Gewählten, der nicht die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des