

## Methodik ÖR

### Übungsklausur Staatsorganisationsrecht

Prof. Dr. Emanuel V. Towfigh\* und Kristina Schönfeldt

# Fraktionslos = rechtlos?

DOI 10.1515/jura-2016-0259

Organstreitverfahren – Rechtsschutzbedürfnis – Stellung eines fraktionslosen Abgeordneten – Rederecht – Stimmrecht – Grundsatz der Gewaltenteilung – Arrow-Theorem

## AUFGABENSTELLUNG

Die Bundestagsabgeordnete A ist Mitglied der Partei P und engagiert sich seit vielen Jahren für die Rechte homosexueller Menschen. Völlig frustriert, dass sie und gleichgesinnte Kolleginnen und Kollegen die Partei P einfach nicht davon überzeugen können, sich für die rechtliche Gleichstellung von Ehe und homosexueller Lebenspartnerschaft auszusprechen, tritt A kurz vor der parlamentarischen Sommerpause aus der Partei P aus. Auch will A auf keinen Fall mehr Teil der Bundestagsfraktion, die die der Partei P zugehörigen Abgeordneten bilden, angehören. Als partei- und fraktionslose Abgeordnete könne sie endlich ohne jeden Zwang ihren eigenen politischen Überzeugungen folgen und dementsprechend im Parlament handeln.

Bei der ersten Sitzung nach der parlamentarischen Sommerpause wird auf Antrag des Ältestenrates die Debatte nach § 35 II GO BT durch Beschluss des Deutschen Bundestages auf drei Stunden begrenzt. Während der Dis-

**Anmerkung:** Fall und Fragen wurden im Sommersemester 2015 an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster im Rahmen der Vorlesung „Staatsorganisationsrecht“ als Semesterabschlussklausur mit einer Bearbeitungszeit von 120 Minuten gestellt. Die Notenverteilung stellt sich wie folgt dar: 3 x 15 Punkte, 5 x 14 Punkte, 13 x 13 Punkte, 11 x 12 Punkte, 24 x 11 Punkte, 34 x 10 Punkte, 37 x 9 Punkte, 55 x 8 Punkte, 68 x 7 Punkte, 58 x 6 Punkte, 39 x 5 Punkte, 53 x 4 Punkte, 23 x 3 Punkte, 36 x 2 Punkte, 2 x 1 Punkt sowie 8 x 0 Punkte. (Durchschnitt 6,78 Punkte). Die Verfasser danken Dr. Katharina Towfigh und Dr. Christoph Goos für hilfreiche Anregungen.

\***Kontaktperson: Emanuel V. Towfigh**, ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Empirische Rechtsforschung und Rechtsökonomie an der Juristischen Fakultät der EBS Universität für Wirtschaft und Recht in Wiesbaden und Research Affiliate am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern in Bonn.

**Kristina Schönfeldt**, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin am Lehrstuhl von Prof. Stefan Talmon an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

kussion meldet sich A zu Wort und wird zunächst entsprechend ihrer Meldung gemäß § 27 I GO BT auf Platz 6 der Rednerliste gesetzt. Als jedoch der vierte Redner eine dem eigentlichen Diskussionspunkt vorgelagerte Frage aufwirft, konzentriert sich die Erörterung nunmehr auf dieses so bisher nicht problematisierte Thema. Es melden sich Bundestagsabgeordnete aller Fraktionen – zum Teil zum zweiten Mal – zu Wort und erhalten es durch den Bundestagspräsidenten noch vor A. Nach Ablauf der zuvor festgesetzten drei Stunden schließt der Bundestagspräsident die Sitzung ohne A als Rednerin berücksichtigt zu haben. A beschwert sich erfolglos über ihre Nichtberücksichtigung als Rednerin beim Bundestagspräsidenten. Sie hält sein Vorgehen für verfassungswidrig. Die Entscheidung des Bundestagspräsidenten, von der Rednerliste abzuweichen und andere Redner ihr vorzuziehen, verletze sie in ihren verfassungsmäßigen Rechten als Abgeordnete des Deutschen Bundestages. Außerdem ist sie der Auffassung, der Beschluss zur Begrenzung der Redezeit sei wegen Verstoßes gegen Art. 38 I 2 GG verfassungswidrig und damit nichtig.

Auch mit der Ausschussarbeit ist die A seit ihrem Austritt aus Partei und Fraktion nicht mehr glücklich. Zwar ist sie am Anfang ihrer Amtszeit wunschgemäß vom Bundestagspräsidenten dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zugewiesen worden, doch bei der ersten Abstimmung im Ausschuss nach der parlamentarischen Sommerpause muss sie feststellen, dass ihr nach § 57 II 2 GO BT gar kein Stimmrecht zusteht. Dies hält sie für verfassungswidrig, denn es könne doch nicht sein, dass sie nur als Mitglied einer Fraktion in Ausschüssen Stimmrechte haben könne.

Sie wendet sich daher form- und fristgerecht an das Bundesverfassungsgericht mit dem Antrag festzustellen, dass sowohl die zeitliche Begrenzung der Debatte, das Abweichen des Bundestagspräsidenten von der Rednerliste, als auch das fehlende Stimmrecht im Ausschuss sie in ihren verfassungsmäßigen Rechten aus Art. 38 I 2 GG als Abgeordnete des Bundestages verletzen. Wenige Wochen nach ihrem Antrag scheidet die A völlig desillusioniert ob ihrer geringen Mitwirkungsmöglichkeiten aus dem Bundestag aus, kehrt der aktiven Bundespolitik den Rücken zu

und gründet stattdessen einen Verein zur Förderung der Kleintierzucht.

*Prüfen Sie (ggf. hilfsgutachtlich), ob der Antrag der A Erfolg haben wird.*

### Fragen

1. Erläutern Sie kurz, was unter horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung zu verstehen, und wo die Gewaltenteilung im Grundgesetz verankert ist.
2. Erklären Sie, was das Arrow-Theorem besagt und welche Einsichten sich daraus für das Wahlrecht ableiten lassen.

## LÖSUNGSVORSCHLAG

### Fallbearbeitung

Der Antrag der A hat Erfolg, wenn er zulässig und begründet ist.

## A. Zulässigkeit

Zu prüfen ist, ob der Antrag der A zulässig ist.

### I. Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts und statthafte Antragsart

Zunächst muss das Bundesverfassungsgericht zuständig sein. A sieht sich durch dreierlei Maßnahmen in ihren verfassungsrechtlichen Statusrechten als Abgeordnete verletzt: Erstens durch die Nichtberücksichtigung als Rednerin durch den Bundestagspräsidenten, zweitens durch die Begrenzung der Redezeit auf drei Stunden durch Beschluss des Bundestages und drittens durch das Vorenthalten eines Stimmrechts im Ausschuss. Zur verfassungsgerichtlichen Überprüfung dieses Vorbringens könnte entweder ein Organstreitverfahren oder eine Verfassungsbeschwerde in Betracht kommen.

Nach Art. 93 I Nr. 4a GG, § 90 I BVerfGG ist die Verfassungsbeschwerde zwar grundsätzlich auch für Rechte aus Art. 38 GG einschlägig.<sup>1</sup> Das gilt indessen nur, sofern Nicht-Abgeordnete diese geltend machen (bspw. die Wahlrechtsgrundsätze oder die Chancengleichheit von Kandidaten bei der Bundestagswahl betreffend).<sup>2</sup> Sofern Abge-

ordnete um ihre verfassungsrechtlichen Statusrechte aus Art. 38 GG streiten, ist dagegen grundsätzlich das Organstreitverfahren gemäß Art. 93 I Nr. 1 GG statthaft, insofern der Antragsgegner ein Verfassungsorgan ist.<sup>3</sup> Wenn der Antragsgegner kein Verfassungsorgan ist (wie z.B. das Bundesamt für Verfassungsschutz), kann ein Abgeordneter seine Statusrechte ausnahmsweise auch mit Hilfe der Verfassungsbeschwerde geltend machen.<sup>4</sup>

Im vorliegenden Fall macht A, wie noch im Einzelnen darzulegen sein wird, Rechte aus ihrem Abgeordnetenstatus gegen den Bundestag und den Bundestagspräsidenten geltend. In dieser Konstellation ist das Organstreitverfahren statthaft, für welches das Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 I Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG zuständig ist.

## II. Parteifähigkeit

### 1. Parteifähigkeit der Antragstellerin

Die Abgeordnete A muss parteifähig sein. Gemäß § 63 BVerfGG sind nur die dort genannten Bundesorgane und die im Grundgesetz oder der Geschäftsordnungen von Bundestag oder Bundesrat mit eigenen Rechten ausgestattete Organeile parteifähig. Bundestagsabgeordnete werden in § 63 BVerfGG nicht ausdrücklich als Beteiligte genannt. Zwar könnte man erwägen, den einzelnen Abgeordneten als Teil des Organs »Bundestag« zu qualifizieren, jedoch würde dies seiner verfassungsrechtlich hervorgehobenen Stellung nicht gerecht. Vielmehr ist er Antragsteller kraft »eigener Organstellung«.<sup>5</sup> Art. 93 I Nr. 1 GG erweitert nämlich den Kreis der Parteifähigen auch auf »andere Beteiligte«, die durch das Grundgesetz oder die GO BT mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Mit Rekurs auf Art. 38 I 2 GG ist daher die Parteifähigkeit von Bundesabgeordneten im Allgemeinen und die der Abgeordneten A im Besonderen zu bejahen.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> BVerfGE 108, 251, 266; 134, 141, 170; Maunz/Dürig/Klein GG (73. EL 2014), Art 38 Rn. 148.

<sup>2</sup> Maunz/Dürig/Klein GG (73. EL 2014), Art 38 Rn. 148. Siehe aber auch BVerfGE 129, 124, 166–168.

<sup>3</sup> Zur Vorrangigkeit des Organstreitverfahrens bei einem Streit um Statusrechte siehe bereits BVerfGE 6, 445, 448. Siehe auch aus jüngerer Zeit BVerfGE 108, 251, 267; 134, 141, 169f.

<sup>4</sup> BVerfGE 134, 141, 170f. Üblicherweise ist in solchen Fällen nach Erschöpfung des Rechtswegs eine Urteilsverfassungsbeschwerde statthaft.

<sup>5</sup> Schlaich/Korioth Das Bundesverfassungsgericht, 10. Aufl. 2015 Rn. 91 m. w. N. Siehe auch Gröpl Staatsrecht I, 6. Aufl. 2014, Rn. 1670 sowie BVerfG BeckRS 52250, Rn. 55 m. w. N.

<sup>6</sup> Zu dem Problem der Beteiligtenfähigkeit von Abgeordneten siehe ausführlicher Engels JURA 2010, 422 sowie Benda/Klein Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2015, Rn. 1012.

Fraglich ist, ob der Umstand, dass A wenige Wochen nach Antragstellung aus dem Bundestag ausgeschieden ist, die Parteifähigkeit entfallen lässt. Die Parteifähigkeit eines Abgeordneten endet nicht bereits mit seinem Ausscheiden aus dem Bundestag, vielmehr richtet sie sich nach dem Status des Abgeordneten im Zeitpunkt der Antragstellung.<sup>7</sup> A ist daher im Ergebnis parteifähig.

## 2. Parteifähigkeit der Antragsgegner

Das Organstreitverfahren ist ein sogenanntes kontradiktorisches Verfahren, das in erster Linie der gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren Teilen dient.<sup>8</sup> Demzufolge muss auch der Antragsgegner parteifähig sein.

Zunächst ist jedoch zu klären, wer in diesem Organstreitverfahren überhaupt der richtige Antragsgegner ist. Gegen wen der Antrag im Organstreitverfahren zu richten ist, hängt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts davon ab, »*wer die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung verursacht hat und rechtlich verantworten muss*«<sup>9</sup>. A rügt einerseits die Verletzung ihrer Statusrechte aus Art. 38 I 2 GG durch Handlungen des Bundestagspräsidenten. Er hat die anderen Abgeordneten auf der Rednerliste vorgezogen und die Debatte ohne spätere Berücksichtigung der A geschlossen. Dabei liegt die Handhabung der Redeordnung weitgehend in seiner eigenen Verantwortung.<sup>10</sup> Der Bundestagspräsident ist demnach richtiger Antragsgegner in Bezug auf das von der A gerügte Abweichen von der Rednerliste und die Nichtberücksichtigung in der Debatte. Andererseits rügt A Maßnahmen des Bundestages, für die dieser auch verantwortlich ist. Der Bundestag ist demnach richtiger Antragsgegner in Bezug auf die von A gerügte Begrenzung der Gesamt-Redezeit sowie der Vorenthaltung eines Stimmrechts im Ausschuss.

Auch die Parteifähigkeit der beiden Antragsgegner ist gegeben. So ist der Bundestagspräsident in Art. 39, 40 GG sowie in § 7 GO BT mit eigenen Zuständigkeiten und Rechten ausgestattet und damit als »*anderer Beteiligter*«

im Organstreitverfahren nach Art. 93 I Nr. 1 GG parteifähig.<sup>11</sup> Außerdem zählt § 63 BVerfGG den Bundestag als oberstes Bundesorgan ausdrücklich zu der Gruppe der Parteifähigen hinzu.

Dass sich der Antrag der A gegen mehrere Antragsgegner richtet, ist insofern unproblematisch, als der dem Organstreitverfahren innewohnende Zweck der Wahrung der verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung die Möglichkeit erfordert, gegen jeden vorzugehen, der seine grundgesetzlichen Kompetenzen überschritten haben könnte<sup>12</sup>.

## III. Antragsgegenstand

Ferner muss gemäß Art. 93 I Nr. 1 GG, § 64 I BVerfG ein tauglicher Antragsgegenstand vorliegen, das heißt eine rechtserhebliche Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegner im Rahmen eines verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnisses.<sup>13</sup>

### 1. Verfassungsrechtliches Rechtsverhältnis

Antragsteller und Antragsgegner müssen in einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis zueinander stehen. Ein verfassungsrechtliches Rechtsverhältnis liegt vor, wenn »*auf beiden Seiten des Streits Verfassungsorgane oder Teile von Verfassungsorganen stehen und um verfassungsrechtliche Positionen streiten*«<sup>14</sup>. Die in Rede stehende Streitigkeit muss sich daher durch Normen des Grundgesetzes entscheiden lassen.<sup>15</sup> Der Bundestag ist gemäß Art. 38 GG Verfassungsorgan; der Bundestagspräsident handelt vorliegend als Teil des Bundestages,<sup>16</sup> mithin als Teil eines Verfassungsorgans. A ist ebenfalls gemäß Art. 38 GG Verfassungsorgan. Auf beiden Seiten des Organstreits stehen sich Verfassungsorgane respektive ein Teil eines Verfassungsorgans gegenüber. Indem sie bezüglich des Umfangs der Statusrechte der Abgeordneten A unterschiedlicher Meinung sind, streiten sie schließlich auch über verfas-

<sup>7</sup> BVerfGE 4, 144, 152; 102, 224, 231; Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge/Bethge BVerfGG (45. EL 2014), § 63 Rn. 83. Das Erfordernis eines objektiven Klarstellungsinteresses an den Rechtsfragen des Verfahrens ist dann eine Frage im Rahmen des Rechtsschutzbedürfnisses.

<sup>8</sup> BVerfGE 126, 55, 67; 136, 190, 192; vgl. auch Hillgruber/Goos Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2015, 136 Rn. 306.

<sup>9</sup> BVerfG BeckRS 2015, 52250, Rn. 61.

<sup>10</sup> Schneider/Zeh Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, 950.

<sup>11</sup> Maunz/Dürig/Maunz GG (73. EL 2014), Art 93 Rn. 11; vgl. auch BVerfGE 27, 152, 157.

<sup>12</sup> Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge/Bethge BVerfGG (45. EL 2014), § 63 Rn. 79.

<sup>13</sup> BVerfGE 2, 143, 152; 27, 152, 157; Gersdorf Verfassungsprozessrecht und Verfassungsmäßigkeitsprüfung, 4. Aufl. 2014, Rn. 92.

<sup>14</sup> BVerfGE 118, 277, 318; BVerfG NVwZ 2015, 218, 220.

<sup>15</sup> Gersdorf Verfassungsprozessrecht und Verfassungsmäßigkeitsprüfung, 4. Aufl. 2014, Rn. 93 f.; Gröpl Staatsrecht I, 6. Aufl. 2014, Rn. 1676.

<sup>16</sup> BeckOK GG/Brocker GG (Stand 1.9.2015), Art 40 Rn. 7; Hartmann Der Staat 52 (2013), 675.

sungsrechtliche Positionen. Dieser Streit kann im Wege der Auslegung des Art. 38 I GG entschieden werden. Steht ein Antragssteller, wie es bei A der Fall ist, mehreren Antragsgegnern gegenüber, so muss er gegenüber allen Antragsgegnern in einem verfassungsrechtlichen Verhältnis stehen.<sup>17</sup> Wie gerade gezeigt, ist auch dieses Erfordernis erfüllt.

## 2. Rechtserhebliche Maßnahme

Bei der rechtserheblichen Maßnahme muss es sich um eine positive, d. h. real existente Handlung handeln, die geeignet ist, die Rechte eines anderen Verfassungsorgans zu beeinträchtigen.<sup>18</sup> Eine Maßnahme im Sinne des § 64 I BVerfGG kann daher auch eine Vorschrift der Geschäftsordnung oder deren Anwendung im Einzelfall sein, wenn sie beim Antragsteller eine aktuelle rechtliche Betroffenheit auszulösen vermag.<sup>19</sup> Laut Bundesverfassungsgericht ist das dann der Fall, »wenn Bestimmungen der Geschäftsordnung oder deren Anwendung einen Abgeordneten von bestimmten Bereichen der parlamentarischen Tätigkeit ganz ausschließen oder seine Mitwirkungsrechte beschränken.«<sup>20</sup> Die Begrenzung der Redezeit auf drei Stunden durch einen Beschluss des Bundestages, die Nichtberücksichtigung als Rednerin durch den Bundestagspräsidenten sowie das Vorenthalten des Stimmrechts betreffen Rechtspositionen, die sich aus Art. 38 I 2 GG ergeben. Damit sind sie rechtserhebliche Maßnahmen im Sinne des § 64 I BVerfGG. Die Frage, ob die Nichtberücksichtigung als Rednerin ein Unterlassen darstellt, kann im Ergebnis dahin stehen, da auch ein Unterlassen tauglicher Angriffsgegenstand sein kann.<sup>21</sup>

## IV. Antragsbefugnis

Ferner muss A gemäß § 64 I BVerfGG antragsbefugt sein. Die Antragsbefugnis ist zu bejahen, wenn die konkrete Möglichkeit besteht, dass der Antragsgegner verfassungsmäßige Rechte des Antragstellers durch die beanstandete

rechtserhebliche Maßnahme verletzt oder unmittelbar gefährdet hat.<sup>22</sup>

### 1. Verfassungsrechtliche Rechte

Die von A geltend gemachten Rechte müssen sich aus der Verfassung ergeben. Dabei sind »Rechte« nicht als subjektive Außenrechte zu verstehen, sondern vielmehr als Kompetenzen und Befugnisse der Staatsorgane bzw. Organteile im Rahmen der »Staatswillensbildung«,<sup>23</sup> mithin als Zuständigkeiten, die dem Antragsteller »zur ausschließlichen eigenen Wahrnehmung oder zur Mitwirkung übertragen sind oder deren Beachtung erforderlich ist, um die Wahrnehmung seiner Kompetenzen und die Gültigkeit seiner Akte [...] zu gewährleisten.«<sup>24</sup> Rechte in diesem Sinne, die nur aus der Geschäftsordnung abgeleitet werden, genügen für die Bejahung der Antragsbefugnis gleichwohl nicht.<sup>25</sup> A macht vorliegend ihre Statusrechte aus Art. 38 I 2 GG geltend, ist mithin antragsbefugt.

Auch entfällt ihre Antragsbefugnis nicht dadurch, dass A nach Antragstellung aus dem Deutschen Bundestag ausgeschieden ist; wie bei der Parteifähigkeit ist hierbei maßgeblich auf den Zeitpunkt der Antragstellung abzustellen.<sup>26</sup>

### 2. Eigene Rechte

Ein Antragsteller kann sich nur auf eigene, d. h. ihm selbst zugeordnete Rechte berufen.<sup>27</sup> Art. 38 I 2 GG beinhaltet den Grundsatz des freien Mandats und schützt die Ausübung des Mandats durch den einzelnen Abgeordneten. Weiterhin verleiht Art. 38 I 2 GG jedem einzelnen Abgeordneten spezifische organschaftliche Rechte. Zu diesen sog. Statusrechten gehören unter anderem das Rederecht<sup>28</sup>, das Stimmrecht,<sup>29</sup> das Initiativrecht sowie die Beteiligung an der Ausübung des Frage- und Informationsrechts<sup>30</sup>. Diese Statusrechte sollen fraktionszugehörigen wie auch frakti-

<sup>17</sup> BVerfGE 73, 1, 30 f.

<sup>18</sup> BVerfG BeckRS 2015, 52250, Rn. 59; Hillgruber/Goos Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2015, Rn. 356; Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge/Bethge BVerfGG (45. EL 2014), § 64 Rn. 22.

<sup>19</sup> BVerfGE 80, 188; BeckRS 2015, 52250 Rn. 65.

<sup>20</sup> BVerfG BeckRS 2015, 52250, Rn. 65 m. w. N.

<sup>21</sup> Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge/Bethge BVerfGG (45. EL 2014), § 64 Rn. 36.

<sup>22</sup> BVerfGE 94, 351, 362 f.; 99, 19, 28; 104, 14, 19.

<sup>23</sup> BVerfGE 2, 143, 152; 68, 1, 73; Gröpl Staatsrecht I, 6. Aufl. 2014, Rn. 1663 spricht von »organschaftlichen Rechten«.

<sup>24</sup> BVerfGE 68, 1, 73.

<sup>25</sup> Ehlers JURA 2003, 315, 318; Gersdorf Verfassungsprozessrecht und Verfassungsmäßigkeitsprüfung, 4. Aufl. 2014, Rn. 101.

<sup>26</sup> BVerfG BeckRS 2015, 52250, Rn. 75.

<sup>27</sup> BVerfGE 68, 1, 65.

<sup>28</sup> BVerfGE 10, 4, 12; 80, 188, 218.

<sup>29</sup> Münch/Kunig/Trute GG, 6. Aufl. 2012, Art. 38 Rn. 92.

<sup>30</sup> BVerfGE 13, 123, 125; 57, 1, 5; 67, 100, 129; 70, 324, 355.

onslosen Abgeordneten<sup>31</sup> eine effektive Ausübung des Mandats ermöglichen.<sup>32</sup> A macht eine Verletzung ihres Rede- sowie ihres Stimmrechts geltend; beide Rechte werden ihr durch Art. 38 I 2 GG zugeordnet und sind damit »eigene«.

### 3. Geltendmachung einer Verletzung oder unmittelbaren Gefährdung

Die Antragstellerin muss ferner eine Verletzung oder unmittelbare Gefährdung ihrer eigenen Rechte geltend machen. Dafür darf nicht von vornherein ausgeschlossen werden können, dass die Antragsgegner Rechte, die sich aus ihrem Verhältnis zur Antragstellerin ergeben, durch die gerügte Maßnahme verletzt oder unmittelbar gefährdet hat.<sup>33</sup>

A wendet sich einerseits gegen die Begrenzung der Redezeit auf drei Stunden, und andererseits gegen die Nichtberücksichtigung als Rednerin in der Plenumsdebatte. Schließlich rügt sie, dass ihr ein Stimmrecht im Ausschuss für Familien, Senioren, Frauen und Jugend vorenthalten wird. Alle drei Maßnahmen behinderten A in der Wahrnehmung ihrer Statusrechte aus Art. 38 I 2 GG. Dass diese dadurch sogar verletzt oder unmittelbar gefährdet wurden, kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Somit ist A im Ergebnis antragsbefugt.

## V. Form und Frist des Antrags

Laut Sachverhalt hat A ihren Antrag form- und fristgerecht gestellt.

## VI. Rechtsschutzbedürfnis

Schließlich muss A rechtsschutzbedürftig sein. Der Umstand, dass A wenige Wochen nach ihrem Antrag aus dem Bundestag ausgeschieden ist und sie dadurch den Status einer Abgeordneten verloren hat, könnte gegen das Vorliegen eines Rechtsschutzbedürfnisses sprechen. Allerdings könnte bei Vorliegen einer Wiederholungsgefahr das Bedürfnis nach Klärung der Rechtslage für eine Sach-

entscheidung streiten.<sup>34</sup> A rügt in ihrem Antrag drei jeweils einmalige Maßnahmen. Da A nach ihrem Ausscheiden aus dem Bundestag der aktiven Politik den Rücken gekehrt hat und nicht wieder als Abgeordnete in den Bundestag zurückkehren wird, ist eine Wiederholungsgefahr wohl ausgeschlossen.

Allerdings bezweckt der Organstreit als kontradiktorisches Verfahren nicht nur die Wahrnehmung subjektiver Rechte<sup>35</sup>, sondern auch die Fortbildung der Verfassung bzw. die Feststellung ihrer korrekten Auslegung. Daher ist das Vorliegen des Rechtsschutzbedürfnisses auch dann zu bejahen, wenn über die Gefahr einer Wiederholung hinaus ein objektives Klarstellungsinteresse für eine Entscheidung durch das Bundesverfassungsgericht spricht.<sup>36</sup> Zwar umfasst das Organstreitverfahren nicht die abstrakte Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns.<sup>37</sup> Ein objektives Klarstellungsinteresse ist gleichwohl anzunehmen, wenn eine sachgerechte Erörterung der maßgeblichen Tatsachen- und Rechtsfragen noch möglich ist und zudem ein öffentliches Interesse an der Klärung der Fragen vor dem Bundesverfassungsgericht besteht.<sup>38</sup>

Obwohl eine Klärung der Rechtsfragen für A persönlich nicht mehr rechtlich relevant ist, kann es als im öffentlichen Interesse liegend betrachtet werden, das Vorliegen eines Rechtsschutzbedürfnisses zu bejahen, da es hierbei nicht nur um eine retrospektive Feststellung der Verletzung von Abgeordnetenrechten geht, sondern eine Entscheidung des Bundesverfassungsgericht auch Auswirkungen auf die Handhabung der Redezeiten und -listen sowie auf die Rechte zukünftiger fraktionsloser Abgeordnete haben kann.<sup>39</sup>

<sup>34</sup> BVerfGE 41, 291, 303 f.; 87, 207, 209; Umbach/Clemens/Dollinger/*Umbach* BVerfGG, 2. Aufl. 2005, §§ 63, 64 Rn. 172; *Gröpl* Staatsrecht I, 6. Aufl. 2014, Rn. 1683.

<sup>35</sup> *Hillgruber/Goos* Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2015, Rn. 363c.

<sup>36</sup> BVerfG BeckRS 2015, 52250, Rn. 86 f.; Isensee/Kirchhof/Löwer HStR III, 3. Aufl. 2005, § 70 Rn. 24 m. w. N.; Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge/Bethge § 63 BVerfGG (45. EL 2014), Rn. 1: »In der kompetenzwahrenden Konfliktschlichtung verwirklicht sich zugleich ein Stück objektiver Verfassungssicherung.« Vgl. auch Ehlers *JURA* 2003, 320.

<sup>37</sup> BVerfGE 136, 190, 192.

<sup>38</sup> BVerfGE 136, 190, 193; BVerfG BeckRS 2015, 52250, Rn. 87; *Hillgruber/Goos* Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2015, Rn. 387.

<sup>39</sup> An dieser Stelle ist mit entsprechender Begründung auch die Ansicht, dass kein Rechtsschutzbedürfnis vorliegt, vertretbar. Im Falle der Unzulässigkeit wegen des fehlenden Rechtsschutzbedürfnisses ist die Prüfung im Hilfsgutachten fortzusetzen.

<sup>31</sup> *Morlok* ZParl (2004), 633, 636; BeckOK/*Butzer* GG (Stand 1.9.2015), Art 38 Rn. 109.

<sup>32</sup> BVerfGE 84, 304, 321; 96, 264, 278.

<sup>33</sup> Vgl. BVerfGE 94, 351, 362 f.; 99, 19, 28.

## VII. Zwischenergebnis

Der Antrag auf Durchführung eines Organstreitverfahrens ist zulässig.

## B. Begründetheit

Der Antrag ist begründet, wenn die Begrenzung der Redezeit, die Nichtberücksichtigung der A in der Debatte und das fehlende Stimmrecht im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend verfassungswidrig sind und die A in ihren verfassungsmäßigen Rechten verletzen. Hier kommen insbesondere ihre Statusrechte als Abgeordnete aus Art. 38 I 2 GG in Betracht.

### I. Begrenzung der Debatte auf drei Stunden

Die Begrenzung der Redezeit auf drei Stunden durch Beschluss des Bundestages könnte die Abgeordnete A in ihren Statusrechten aus Art. 38 I 2 GG verletzen.

#### 1. Gewährleistungsbereich des Art. 38 I 2 GG

Art. 38 I 2 GG beinhaltet den Grundsatz des freien Mandats der Abgeordneten und schützt die Ausübung des Mandats durch die Parlamentarier. Weiterhin verleiht Art. 38 I 2 GG spezifische organschaftliche Rechte. Zu diesen sog. Statusrechten des Abgeordneten gehört unter anderem das Rederecht.<sup>40</sup> Dieses ist Kernbestandteil der Statusrechte<sup>41</sup> der Abgeordneten, eine »in der Demokratie unverzichtbare Kompetenz zur Wahrnehmung der parlamentarischen Aufgaben«<sup>42</sup>. Zudem ist es eine Folge der Notwendigkeit des öffentlichen Verhandels von Argument und Gegenargument, von öffentlicher Debatte und Diskussion, die wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus darstellen,<sup>43</sup> und im Rahmen derer die Abgeordneten als Vertreter des ganzen Volkes die Fragen der Staatsführung erörtern sollen. Damit steht auch der A ein Rederecht zu.

<sup>40</sup> BVerfGE 10, 4, 12; 60, 374, 380; 80, 188, 218.

<sup>41</sup> Roll NOMOS-BR Erläuterungen zum Deutschen Bundesrecht, § 35 GO BT.

<sup>42</sup> BVerfGE 60, 374, 380.

<sup>43</sup> BVerfGE 70, 324, 355; 130, 318, 344.

### 2. Beeinträchtigung des Gewährleistungsbereichs

Der Gewährleistungsbereich des Art. 38 I 2 GG muss beeinträchtigt worden sein. Die Redezeit der A wurde durch einen Beschluss des Bundestages gemäß § 35 GO BT auf drei Stunden begrenzt, was eine Beeinträchtigung des Gewährleistungsbereichs des Art. 38 I 2 GG darstellt.

### 3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Die Beeinträchtigung des Rederechts der A könnte jedoch zugunsten eines in der Abwägung überwiegenden konkurrierenden Rechtsgutes von Verfassungsrang zulässig, mithin gerechtfertigt, sein.<sup>44</sup> Als ein solches Rechtsgut von Verfassungsrang kommt hier die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments in Betracht.<sup>45</sup> Der Verwirklichung dieses Rechtsgutes dient die in Art. 40 I 2 GG normierte Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments.<sup>46</sup> Diese erlaubt es dem Parlament, »seiner inneren Angelegenheiten im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung autonom zu regeln und sich selbst so zu organisieren, dass es seine Aufgaben sachgerecht erfüllen kann.«<sup>47</sup> Die Ausübung des Rederechts unterliegt daher den vom Parlament kraft seiner Geschäftsordnungsautonomie gesetzten Begrenzungen.<sup>48</sup>

Zwar liegt der Gedanken nahe, dass die GO BT als unterverfassungsrechtliches Satzungsrecht<sup>49</sup> überhaupt nicht als taugliche Begrenzung herangezogen werden darf. Dies gilt aber nur dann, wenn es bei den Vorschriften der GO BT nicht lediglich um eine zulässige Konkretisierung eines sich aus der Verfassung ergebenden Rechtsgutes handelte, das wiederum eine Begrenzung des Rederechts bewirken kann.<sup>50</sup> Gerade die bereits erwähnte in Art. 40 I 2 GG verankerte Geschäftsordnungsautonomie gestattet dem Bundestag eine solche Konkretisierung.<sup>51</sup> Dabei sind Ausgangspunkt und Richtmaß für die Ausgestaltung und auch für die Beschränkung der Abgeord-

<sup>44</sup> Vgl. zur Zulässigkeit der Beschränkung der Statusrechte durch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang siehe z. B. BVerfGE 84, 304, 321; 96, 264, 278; 118, 277, 324; 130, 318, 348; BeckOK/Butzer GG (Stand 1.9.2015), Art 38 Rn. 127.

<sup>45</sup> BVerfGE 130, 318, 348 m. w. N.; BeckOK/Butzer GG (Stand 1.9.2015), Art 38 Rn. 127.

<sup>46</sup> BVerfGE 70, 324, 360 f.

<sup>47</sup> BVerfGE 130, 318, 348.

<sup>48</sup> BVerfGE 10, 4, 13 f.

<sup>49</sup> Zur umstrittenen Rechtsnatur der GO BT siehe z. B. Maunz/Dürig/Klein GG (73. EL 2014), Art 40 Rn. 55–61 sowie Degenhart Staatsrecht I Staatsorganisationsrecht, 30. Aufl. 2015, Rn. 641.

<sup>50</sup> BeckOK GG/Brockner GG (Stand 1.9.2015), Art 40 Rn. 34.

<sup>51</sup> BVerfGE 130, 318, 349

netenrechte das Prinzip der Beteiligung aller Abgeordneten an den Entscheidungen des Bundestages.<sup>52</sup>

Als normative Grundlage für die Beschränkung des Rederechts der Abgeordneten A ist daher auf § 25 II GO BT zurückzugreifen. § 25 II GO BT ermöglicht dem Bundestag zu beschließen, dass die Debatte über ein bestimmtes Thema sofort endet, wenn jede Fraktion einmal zu Wort gekommen ist. Erst recht kann daraus dann aber auch das Recht geschlossen werden, zu beschließen, dass sie nicht sofort, sondern nach Ablauf einer näher zu bestimmenden Zeitspanne enden soll. Ohne dieses Recht wäre ein Parlament auf die Dauer nicht funktions- und arbeitsfähig, weil es andernfalls der Obstruktion einer Minderheit oder einzelner Abgeordneter ausgeliefert wäre.<sup>53</sup> Um eine geordnete Debatte und eine vernünftige Willensbildung im Bundestag zu ermöglichen, ist eine gewisse Beschränkung der Redezeit notwendig.

Auf Vorschlag des Ältestenrates gemäß § 35 I 1 GO BT wurde vorliegend ein Beschluss zur Begrenzung der Debatte auf drei Stunden gefasst. Dieser Beschluss muss den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren.<sup>54</sup> Da die beiden kollidierenden Verfassungsgüter der Funktionsfähigkeit des Parlaments bzw. des Rederechts der Abgeordneten grundsätzlich gleichen Rang genießen, müssen diese im Sinne der praktischen Konkordanz<sup>55</sup> derart in Einklang gebracht werden, dass beide Güter eine wechselseitigen Begrenzung in einer Weise erfahren, »die nicht eines von ihnen bevorzugt und maximal behauptet, sondern beiden Wirksamkeit verschafft und sie möglichst schonend ausgleicht.«<sup>56</sup>

An der Verhältnismäßigkeit fehlt es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erst, wenn das Wesen und die grundsätzliche Aufgaben des Parlaments, Raum für Diskurs sowie für Rede und Gegenrede zu bieten, erheblich beeinträchtigt ist.<sup>57</sup> Die Befugnis zur Selbstorganisation erlaubt es nämlich nicht, die Rechte der Abgeordneten vollständig auszuhöhlen.<sup>58</sup> Die Festsetzung der Redezeit auf drei Stunden macht aber die Befassung mit einem Thema nicht unmöglich und erschwert sie auch

nicht in ungebührlicher Weise. Vielmehr lässt sich auch über ein komplexes Thema in einem Zeitraum von drei Stunden in tiefgehender Weise debattieren. Die Beschränkung der Redezeit ist daher verhältnismäßig.<sup>59</sup>

#### 4. Zwischenergebnis

Die Begrenzung der Gesamt-Redezeit durch den Beschluss des Bundestages auf drei Stunden verletzt die A nicht in ihren verfassungsmäßigen Rechten als Abgeordnete des Bundestages.

## II. Nichtberücksichtigung der A als Rednerin

Ferner könnte der Umstand, dass A in der Plenumsdebatte nicht entsprechend ihrer Position auf der Rednerliste zu Wort kam, sie in ihren Statusrechten als Abgeordnete aus Art. 38 I 2 GG verletzen.

### 1. Gewährleistungsbereich des Art. 38 I 2 GG

Auch in Bezug auf die Nichtberücksichtigung der A als Rednerin ist der Gewährleistungsbereich des Art. 38 I 2 GG – und das daraus abzuleitende Rederecht der Abgeordneten – betroffen.

### 2. Beeinträchtigung des Gewährleistungsbereichs

Indem der Bundestagspräsident nicht auf der Rednerliste stehende Abgeordnete bevorzugte und A nach Ablauf der vereinbarten Redezeit nicht mehr zu Wort kommen ließ, hat er das Rederecht der A beeinträchtigt. So konnte sie ihr Anliegen vor dem Plenum nicht mehr vorbringen und sich nicht an der Debatte beteiligen.

### 3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Fraglich ist, ob die Beeinträchtigung des Rederechts der A durch Begrenzung ihrer Redezeit verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden kann. Wie bereits ausgeführt, sind die sich aus Art. 38 I 2 GG ergebenden Statusrechte nicht unbegrenzt gewährleistet, sondern können durch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang, wie z.B. die Arbeits-

<sup>52</sup> BVerfGE 80, 188, 219; 130, 318, 350.

<sup>53</sup> BVerfGE 10, 4, 13.

<sup>54</sup> BVerfGE 130, 318, 359 f. »Bei der Beschränkung der Statusrechte der Abgeordneten ist jedoch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren und ein angemessener Ausgleich zwischen der Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages einerseits sowie den damit kollidierenden Statusrechten der Abgeordneten andererseits sicherzustellen.«

<sup>55</sup> Hesse Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rn. 72, 317 ff.

<sup>56</sup> BVerwG NVwZ 2014, 81 m. w. N.

<sup>57</sup> BVerfGE 10, 4, 13.

<sup>58</sup> BVerfGE 80, 188, 219; 84, 304, 321 f.; 130, 318, 350.

<sup>59</sup> a. A. bei entsprechender Begründung vertretbar.

und Funktionsfähigkeit des Parlaments, begrenzt werden.<sup>60</sup> Die in Art. 40 I 2 GG verankerte Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages, die der Verwirklichung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments dient, stellt eine solche Grenze dar. Die auf Grundlage der Geschäftsautonomie des Bundestages erlassene GO BT regelt unter anderem in §§ 27, 28 GO BT die Art und Weise der Ausübung des Rederechts.

§ 27 I 1 GO BT begrenzt das Rederecht der Abgeordneten grundsätzlich dergestalt, dass nach Worterteilung durch den Bundestagspräsidenten nur derjenige sprechen darf, der zuvor durch den Schriftführer gemäß § 27 I 3 GO BT auf die Rednerliste aufgenommen wurde.

Gemäß § 28 I 1 GO BT kann der Bundestagspräsident die Reihenfolge der Redner bestimmen. Dabei hat er unter anderem eine sachgemäße Erledigung und die zweckmäßige Gestaltung der Beratung zu berücksichtigen. Er ist also nicht zwingend an die vom Schriftführer vorgegebene Rednerliste gebunden und kann im Fall sachlicher Gebotenheit davon abweichen. Er hat insoweit ein Ermessen, welches durch die in § 28 I 1 GO BT präzierte Pflicht zur gerechten und unparteiischen Verhandlungsleitung im Sinne von § 7 I 2 GO BT begrenzt ist.<sup>61</sup>

Der Bundestagspräsident muss bei der Ausübung seines Ermessens das Prinzip der Verhältnismäßigkeit beachten. Es liegt auf der Hand, dass unbegrenzte, ausufernde Reden den reibungslosen Ablauf der parlamentarischen Arbeit behindern und weniger als eine geordnete Debatte zur vernünftigen Willensbildung und Entscheidungsfähigkeit im Parlament beitragen. Bei der Bemessung der Redezeit eines fraktionslosen Abgeordneten ist dabei auch auf das Gewicht und die Schwierigkeit des Verhandlungsgegenstands sowie auf die Gesamtdauer der Aussprache zu achten. Zudem ist zu berücksichtigen, ob der fraktionslose Abgeordnete gleichgerichtete politische Ziele wie andere fraktionslose Abgeordnete verfolgt und sich damit auch für diese äußert.<sup>62</sup>

Im vorliegenden Fall wird erst im Verlauf der Debatte eine dem eigentlichen Diskussionspunkt vorgelagerte Frage aufgeworfen. Eine Aussprache über diese Vorfrage ist Voraussetzung für befriedigende Ergebnisse hinsichtlich des ursprünglichen Themas und erhöht somit die Effektivität der Diskussion; dies entspricht einer zweckmäßigen Gestaltung der Beratung. Es kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass A in einer weiteren Aussprache, die den

eigentlichen Diskussionspunkt dann zum Gegenstand gehabt hätte, mit ihrer Position noch zu Wort gekommen wäre.

Folglich ist die Entscheidung des Bundestagspräsidenten, A als Rednerin zurückzustellen, durch Art. 28 I GO BT gedeckt, verhältnismäßig und auch sonst aus Sicht der Verfassung nicht zu beanstanden.

#### 4. Zwischenergebnis

Die Nichtberücksichtigung der A als Rednerin in der Debatte verletzt sie nicht in ihrem Rederecht aus Art. 38 I 2 GG.

### III. Vorenthalten eines Stimmrecht im Ausschuss

A könnte schließlich durch das Vorenthalten eines vollen Stimmrechts im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in ihren Statusrechten aus Art. 38 I 2 GG verletzt sein.

#### 1. Gewährleistungsbereich des Art. 38 I 2 GG

Aus dem Grundsatz des freien Mandats nach Art. 38 I 2 GG folgt die Aufgabe der Bundestagsabgeordneten, ihr Mandat aktiv wahrzunehmen und sich an der Arbeit des Bundestages zu beteiligen.<sup>63</sup> Hierzu gehört auch die Arbeit in den Ausschüssen des Parlaments. Sie sind essentieller Baustein der parlamentarischen Willensbildung, denn in ihnen findet ein maßgeblicher Teil des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses des Bundestages statt, indem hier bspw. die Beschlüsse des Plenums vorbereitet werden und auf eine endgültige Beschlussfassung durch das Plenum hingearbeitet wird.<sup>64</sup> In den Ausschusssitzungen bekommt der einzelne Abgeordnete die Möglichkeit, sich mit seinen politischen Ideen und Zielen in die parlamentarische Arbeit einzubringen. Ausschüsse nehmen damit einen Großteil des parlamentarischen Entscheidungsprozesses entlastend vorweg und üben zugleich wesentliche Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben des Parlaments aus.<sup>65</sup> Eine Mitgliedschaft in einem ständigen Ausschuss ist daher eines der von Art. 38 I 2 GG

<sup>60</sup> BVerfGE 130, 318, 348 m. w. N.; BeckOK/Butzer GG (Stand 1.9.2015), Art 38 Rn. 127.

<sup>61</sup> Schneider/Zeh Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, 950.

<sup>62</sup> BVerfGE 80, 188, 228 f.

<sup>63</sup> Münch/Kunig/Trute GG, 6. Aufl. 2012, Art 38 Rn. 92.

<sup>64</sup> BVerfGE 130, 318, 351; Hölscheidt DVBl 1989, 291; Maunz/Dürig/Klein GG (73. EL 2014), Art 40 Rn. 127.

<sup>65</sup> BVerfGE 130, 318, 351.

umfassten Rechte des Abgeordneten, die nach dem Grundsatz der Abgeordnetengleichheit<sup>66</sup> allen Parlamentariern, auch den fraktionslosen, in gleichem Maße gewährt werden müssen.

Umstritten ist jedoch, ob ein fraktionsloser Abgeordneter nicht nur das Recht auf eine Mitgliedschaft in einem ordentlichen Ausschuss hat, sondern sich aus Art. 38 I 2 GG auch ein Anspruch auf ein Stimmrecht in diesem Ausschuss ergibt.

#### a) Ein fraktionsloser Abgeordneter hat *keinen* Anspruch auf ein Stimmrecht im Ausschuss

Das Bundesverfassungsgericht verneint einen Anspruch des fraktionslosen Abgeordneten auf ein Stimmrecht im Ausschuss.<sup>67</sup> Die Einräumung eines Stimmrechts für einen fraktionslosen Abgeordneten sei verfassungsrechtlich nicht geboten, da dessen Stimme sonst überproportionale Wirkung zukomme. Er spreche im Ausschuss nur für sich und nicht für eine Fraktion. Der Einfluss eines fraktionslosen Abgeordneten wäre bei Einräumung eines Stimmrechts damit ungleich gewichtiger als der von anderen Abgeordneten, die auch für ihre Fraktionskollegen mit sprechen. Da jeder Ausschuss auch ein verkleinertes Abbild des Plenums darstelle, müsse sich die Zusammensetzung des gesamten Bundestages auch in der Zusammensetzung der Ausschüsse widerspiegeln (Grundsatz der Spiegelbildlichkeit).<sup>68</sup> Die überproportionale Wirkung der Stimme eines einzelnen Abgeordneten wäre aber gerade mit der repräsentativen Funktion des Bundestages, damit eingeschlossen die Ausschüsse, nicht vereinbar. Das fehlende Stimmrecht im Ausschuss bedeute keine Verkürzung des dem Abgeordneten im Grundsatz durch Art. 38 I 2 GG gewährleisteten Stimmrechts, schließlich könne er im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens wie jeder andere Abgeordnete auch sein Abstimmungsrecht geltend machen und Einfluss nehmen, indem er zum Beispiel nach Maßgabe von § 82 I 2 GOBT in zweiter oder dritter Lesung eines Gesetzesentwurfes Änderungsanträge stellt.<sup>69</sup>

<sup>66</sup> BVerfGE 80, 188, 218; *Morlok* ZParl (2004), 636 f.; *Hölscheidt* DVBl 1989, 292.

<sup>67</sup> BVerfGE 80, 188, 224. Dem zustimmend BeckOK GG/Butzer GG (Stand 1.9.2015), Art 38 Rn. 110.

<sup>68</sup> BVerfGE 130, 318, 354 m. w. N.; BVerfG BeckRS 2015, 52250, Rn. 77; *Hölscheidt* DVBl 1989, 291.

<sup>69</sup> BVerfGE 80, 188, 225. Dem Ergebnis des BVerfG zustimmend, aber ggü dessen dogmatischen Begründung sehr kritisch *Schulze-Fielitz* DÖV 1989, 837.

#### b) Ein fraktionsloser Abgeordneter *hat* einen Anspruch auf ein Stimmrecht im Ausschuss

Nach anderer Auffassung ist die Wahrnehmung parlamentarischer Rechte nicht abhängig von der Zugehörigkeit zu einer Fraktion. Auch ein fraktionsloser Abgeordneter ist Repräsentant des gesamten deutschen Volkes.<sup>70</sup> Dies müsse gerade auch bei der Beurteilung der Frage der Ausübung des Stimmrechts eines fraktionslosen Abgeordneten in einem Ausschuss berücksichtigt werden.<sup>71</sup> Gerade in den Ausschüssen erfolge der wesentliche Teil der parlamentarischen Willensbildung, die Ausschussarbeit habe nicht lediglich vorbereitenden Charakter, sondern ihr komme eine große und eigenständige Bedeutung zu.<sup>72</sup> Insbesondere ließen sich Rede- und Stimmrecht nicht voneinander trennen. Die Debatten im Plenum werden in der Regel nicht den Einzelheiten und auch nicht so sachbezogen wie im Ausschuss geführt. Deswegen könne die Abstimmung des Abgeordneten im Ausschuss durch sein Stimmrecht im Plenum weder ersetzt noch nachgeholt werden.<sup>73</sup> Der Umstand, dass der Stimme des fraktionslosen Abgeordneten im Ausschuss gemessen an dessen Gewicht im Plenum überproportionalen Einfluss zukomme, vermag an dieser Bewertung nichts zu ändern. Ausschüsse fassten keine Sachbeschlüsse mit Außenwirkung, sondern sie bereiteten lediglich die Entscheidungen des Plenums über Vorlagen vor. Dem Plenum bliebe es unbenommen, eine Ausschussvorlage in der zweiten und/oder dritten Lesung zu ändern. Das überproportionale Gewicht der Stimme eines fraktionslosen Abgeordneten verliere im Plenum bei der endgültigen Entscheidung über die Gesetzgebung daher ohnehin wieder an Bedeutung.<sup>74</sup>

#### c) Streitentscheid

Für die Klausurlösung sprechen wohl die besseren Argumente für die Ansicht, dass sich aus Art. 38 I 2 GG kein Anspruch des fraktionslosen Abgeordneten auf Einräumung eines Stimmrechts in Ausschüssen ergibt. Die Spie-

<sup>70</sup> *Degenhart* Staatsrecht I Staatsorganisationsrecht, 30. Aufl. 2014, Rn. 673 f. kritisiert zB, dass das Bundesverfassungsgericht das Spannungsverhältnis zwischen Repräsentationsfunktion und Fraktionszugehörigkeit einseitig zulasten des Ersteren aufgelöst hat.

<sup>71</sup> So hält z. B. *Morlok* JZ 1989, 1041; *ders* ZParl 2004, 638 die Vorenthaltung des Stimmrechts für verfassungswidrig; Münch/Kunig/*Trute* GG, 6. Aufl. 2012, Art. 38 GG Rn. 92.

<sup>72</sup> Abw. Meinung *Mahrenholz* BVerfGE 80, 188, 236 f.; *Trute* JURA 1990, 190.

<sup>73</sup> Abw. Meinung *Mahrenholz* BVerfGE 80, 236 f.

<sup>74</sup> Menzel/Müller-Terpitz/*Pabel* BVerfGE 80, 188 – Wüppesahl, Verfassungsrechtsprechung, 2. Aufl. 2011, 432.

gelbildlichkeit des Parlaments würde sonst in Frage gestellt und einzelne Abgeordnete ihre Wähler überrepräsentieren. Zudem ist eine der wichtigsten Funktionen der Ausschüsse, die Mehrheitsfähigkeit einer Vorlage im Plenum sicherzustellen. Das Stimmrecht eines fraktionslosen Abgeordneten würde dem zuwiderlaufen. Art. 38 I 2 GG gewährt der A daher keinen Anspruch auf ein Stimmrecht im Ausschuss.<sup>75</sup>

## IV. Zwischenergebnis

Die A ist durch die Maßnahmen des Bundestagspräsidenten bzw. des Bundestages nicht in ihren Statusrechten aus Art. 38 I 2 GG verletzt. Ihr Antrag ist daher unbegründet.

## C. Ergebnis

Der Antrag der A ist zulässig, jedoch unbegründet und hat somit keinen Erfolg.

### Fragen

#### 1. Horizontale und vertikale Gewaltenteilung

Die horizontale Gewaltenteilung, auch funktionale Gewaltenteilung genannt, beschreibt die Verteilung der Staatsgewalt innerhalb eines Staates auf dessen Organe. Es werden drei Gewalten unterschieden: Legislative, Exekutive, Judikative.<sup>76</sup> Zweck der Gewaltenteilung ist es durch die Zuordnung der Staatsgewalt auf die unterschiedlichen Gewalten, die staatliche Macht zu begrenzen und ein System gegenseitiger Kontrolle, Hemmung und Mäßigung zu etablieren.<sup>77</sup>

Die vertikale Gewaltenteilung beschreibt die Aufteilung der Staatsgewalt auf Bund und Länder (teilweise werden auch die Kommunen als unterste Ebene vertikaler Gewaltenteilung mitberücksichtigt). Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen werden zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Die vertikale Gewaltenteilung kann daher als eine besondere Art der Formulierung des Bundesstaatsprinzips verstanden werden und ist von der Ge-

waltenteilung nach Art. 20 II 2 GG zu unterscheiden.<sup>78</sup>

Das Grundgesetz verankert die horizontale Gewaltenteilung für den Bund in Art. 20 II GG, Art. 20 III GG und Art. 1 III GG.<sup>79</sup> Die Gewaltenteilung auf der Ebene der Länder wird aus dem Homogenitätsprinzip des Art. 28 I 1 GG hergeleitet.

## 2. Arrow-Theorem

*Der Inhalt der auf den ersten Blick ungewöhnlich anmutenden zweiten Zusatzfrage ist in der der Klausur vorangehenden Vorlesung ausführlich behandelt worden, da das Arrow-Theorem<sup>80</sup> im Rahmen des Staatsorganisationsrechts aus dreierlei Gründen relevant ist: Erstens bei der Frage der Gemeinwohldefinition im demokratischen Prozess, zweitens bei der Abwägung im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsprinzips<sup>81</sup> und nicht zuletzt drittens – darauf zielt diese Aufgabe – bei Wahlen und Abstimmungen.<sup>82</sup>*

Das Arrow-Theorem beweist formal, dass es, wenn man gewisse, sogleich näher beschriebene Anforderungen an den Aggregationsmechanismus (z. B. Abstimmung, Abwägung) stellt, bei drei oder mehr Optionen und zwei oder mehr Wählern kein Aggregationsverfahren geben kann, welches die individuellen Präferenzen der Wähler zuverlässig in eine Gruppenentscheidung (kollektive oder soziale Präferenzordnung) überführt.

Arrow identifiziert folgende zentrale Anforderungen, die üblicherweise an ein Aggregationsverfahren gestellt würden: Erstens sollen keine Anforderungen an die Struktur der Präferenzen (oder »Wünsche«) der Wähler gestellt werden (»Universalität«). Aufgrund unserer Vorstellungen von der Autonomie und Freiheit des Individuums sollen die Wähler ihre Präferenzen auch dergestalt ordnen dürfen, dass es uns »unlogisch« erscheint (z. B. Parteipräferenzen Linke > CDU > SPD > FDP > Grüne). Zweitens dürfe es keine Person geben, deren Präferenz immer und in jeder Situation die Gruppenentscheidung determiniere und das Gesamtergebnis unabhängig von den Präferenzen der anderen Wähler bestimme (»kein Diktator«). Drittens müsse die Kollektiventscheidung auf den Präferenzen der Gruppenmitglieder beruhen, das heißt, wenn *alle* Wähler eine

<sup>75</sup> a. A. ist mit entsprechender Begründung gut vertretbar.

<sup>76</sup> Degenhart Staatsrecht I Staatsorganisationsrecht, 30. Aufl. 2014, Rn. 295 ff. Für eine umfassende Darstellung des Themas »Gewaltenteilung« sei nur auf den Beitrag von Di Fabio in Isensee/Kirchhof/Di Fabio HStR II, 3. Aufl. 2004, § 27 verwiesen.

<sup>77</sup> BVerfGE 95, 1, 15.

<sup>78</sup> Degenhart Staatsrecht I Staatsorganisationsrecht, 30. Aufl. 2014, Rn. 481.

<sup>79</sup> BVerfGE 95, 1, 15; Voßkuhle/Kaufhold JuS 2012, 314.

<sup>80</sup> Vgl. Arrow Social Choice and Individual Values, 1951.

<sup>81</sup> Schlink Abwägung im Verfassungsrecht, 1976, 154 ff. Hier geht es dann nicht um Wähler, sondern um die »Aggregation« inkommensurabler Rechtsgüter.

<sup>82</sup> Vgl. zum Ganzen Towfigh/Petersen in dies., Ökonomische Methoden im Recht, 2010, 159 ff.

Option einer anderen vorziehen, sollte sich dies auch in der Kollektiventscheidung spiegeln (»schwaches Pareto-Erfordernis«). Viertens – ein sehr technisches Erfordernis – dürfe sich das Aggregationsergebnis nicht ändern, wenn Optionen, die bei der Aggregation keine Rolle spielen, gestrichen würden (»Unabhängigkeit von irrelevanten Alternativen«): Das Ergebnis des Vergleichs zweier Alternativen solle, anders ausgedrückt, allein von ihrem Verhältnis innerhalb der Präferenzordnung der Wähler abhängen, und nicht vom Rang anderer Alternativen. Schließlich solle, fünftens, das Aggregationsverfahren eine transitive, das heißt widerspruchsfreie und wohlgeordnete kollektive Präferenzordnung erzeugen (»Transitivität«).<sup>83</sup>

*Kenneth Arrow* hat in seinem Theorem mathematisch nachgewiesen, dass es bei drei oder mehr Optionen die zwei oder mehr Wählern zur Wahl gestellt werden kein System gibt, welches diese Kriterien gleichzeitig zu erfüllen vermag. So erfüllt beispielsweise ein Mehrheitswahlsystem zwar die ersten vier Kriterien, führt aber nicht immer zu einem transitiven Ergebnis.

Für das Wahlrecht lässt sich die Erkenntnis ableiten, dass es kein »perfektes« Wahlverfahren geben kann. Indi-

viduelle Präferenzen lassen sich nicht ohne weiteres widerspruchsfrei in kollektive Präferenzen übersetzen – oder mit anderen Worten: Es gibt kein Verfahren für Wahlen und Abstimmungen, das sicherstellt, dass die individuellen Präferenzen widerspruchsfrei in eine Kollektiventscheidung überführt werden. So kann es beispielsweise sein, dass die Abstimmungsreihenfolge einen entscheidenden Einfluss auf das Abstimmungsergebnis hat (sog. Agenda-Problem). Daher ist es notwendig, die Vor- und Nachteile der jeweiligen Verfahren und Möglichkeiten mit Blick auf die konkrete Anwendung abzuwägen.

Ein eindrückliches Beispiel dafür, dass *Arrows* theoretischer Befund auch in der Rechtswirklichkeit nachweisbar ist, kann in der Abstimmung zum Hauptstadt-Umzug von Bonn nach Berlin gesehen werden. Obwohl sich der Ältestenrat der Problematik eines möglichen Einflusses der Abstimmungsreihenfolge bewusst war und bemüht war, ein robustes Abstimmungsverfahren zu finden, konnte gezeigt werden, dass die Abstimmungsprozedur das Ergebnis zugunsten Berlins beeinflusste.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Das fünfte Kriterium wird bisweilen als eigenständig in dem Sinne behandelt, dass formuliert wird, dass eine transitive kollektive/soziale Präferenzordnung nicht gewährleistet ist, wenn die ersten vier Kriterien erfüllt sind.

---

<sup>84</sup> *Leininger* Finanzarchiv 50 (1993), 1.

