

Wahl oder Nichtwahl, das ist hier die Frage

Rechtliche und politische Probleme bei der Besetzung innerparlamentarischer Leitungämter im Deutschen Bundestag

Von Akad. Rat a.Z. Dr. Sven Jürgensen, Bochum*

I. Einführung: Unter Gleichen

Die Gleichheit der Abgeordneten gehört zu den Kernelementen des parlamentarischen Selbstverständnisses.¹ Dies kommt bereits durch die räumliche Struktur des Plenarsaals zum Ausdruck, durch die die Gleichrangigkeit der Abgeordneten betont wird.² Gleichwohl folgt aus dem Organisationsbedarf des Parlaments, dass einzelne Abgeordnete mit besonderen Befugnissen ausgestattet werden und so herausgehobene Positionen als „primus inter pares“ einnehmen.³ Diese innerparlamentarischen Leitungämter – allen voran das des Präsidenten des Deutschen Bundestages, aber auch dessen Stellvertreter und die Ausschussvorsitzenden – haben formal gesehen wichtige Funktionen, sind aber auch darüber hinaus für die Abgeordneten von Bedeutung, etwa für den politischen Karriereweg. Deswegen wundert es nicht, dass diese Positionen begehrt und zum Gegenstand von politischen Auseinandersetzungen werden, die jüngst auch vor dem Bundesverfassungsgericht ausgetragen wurden.

Drei Entscheidungen aus Karlsruhe – ein Urteil⁴ und zwei Beschlüsse⁵ – sollen somit zum Anlass genommen werden, die innerparlamentarischen Leitungämter und die Verfahren zu ihrer Besetzung näher zu betrachten. Traditionell wird im Bundestag bei der Ämtervergabe auf einen fraktionsübergreifenden Konsens und die Berücksichtigung aller Fraktionen geachtet. Diese Praxis wurde aber durch den Einzug der Alternative für Deutschland (AfD) grundlegend infrage gestellt. Wenn, wie jüngst, die Parlamentsmehrheit AfD-Abgeordneten den Zugang zu Ämtern verweigert, betont sie den politischen Charakter einer Wahl, die eben auch eine Auswahl zwischen Entscheidungsalternativen voraussetzt. Die strikte Ausgrenzung der AfD bleibt aber für ein auf Harmonie bedachtes Parlament nicht ohne Folgen.

Dieser Aufsatz verschafft einen Überblick über die Parlamentsorganisation, indem er die Stellung des Bundestagspräsidenten und seiner Stellvertreter (I. 1.) sowie der Ausschussvorsitzenden (I. 2.) beschreibt. Es wird gezeigt, dass sich ihre rechtliche und politische Bedeutung (I. 3.) in den Regeln zum Besetzungsverfahren ausdrückt (III.). Diese parlamentsinternen Regeln werden zunächst erläutert und dann

dargestellt, wie und warum sich im Parlament eine Proporzkultur bei der Ämtervergabe entwickelt hat (IV.). Mit diesem Wissen können die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Vorschlagsrecht für den Bundestagspräsidenten und seiner Stellvertreter (VI. 1.), zum Anspruch der Fraktionen auf die Besetzung eines Stellvertreterpostens (VI. 2.) und der Ausschussvorsitzenden (VI. 3.) eingeordnet und bewertet werden. Er dient insgesamt der Erfassung des Parlamentsrechts durch die Inbezugnahme der tatsächlichen Funktionsweise von Parlamenten und soll zeigen, dass sich dadurch abstrakte und stark konkretisierungsbedürftige Normen wie Art. 38 Abs. 1 GG mit „Leben füllen“ lassen.

II. Die Leitungämter in der Organisationsstruktur des Parlaments

Der Bundestag umfasst derzeit 736 Abgeordnete und sechs Fraktionen. Er erfüllt als „Zentralorgan der Demokratie“⁶ verschiedene, für einen Verfassungsstaat elementare Funktionen. Er ist Gesetzgeber (Rechtssetzungsfunktion), er bringt andere staatliche Organe, vor allem die Regierung, hervor (Kreationsfunktion) und kontrolliert diese (Kontrollfunktion).⁷ Zur Erfüllung dieser Funktionen sind verschiedene Verfahren vorgesehen, die nach parlamentarischen Grundsätzen funktionieren und die nicht einfach so „gesetzt“ wurden, sondern einer langen Tradition des Parlamentarismus entspringen. Verkompliziert wird die Parlamentsarbeit dadurch, dass der Bundestag durch den politischen Wettbewerb zwischen den Parteien geprägt ist. Die Abgeordneten haben als Kandidaten einer politischen Partei ihren Weg in das Parlament gefunden, die Fraktionen sind – wie ihre englische Bezeichnung „parties in parliament“ treffend ausdrückt – der „verlängerte Arm“ ihrer jeweiligen Partei, zu der sie in einem Verhältnis vielseitiger politischer, allerdings nicht rechtlicher Wechselwirkungen stehen.⁸ Parteien und Fraktionen sind im deutschen Verfassungsrecht streng zu unterscheiden.

Damit ein solcher Betrieb funktionsfähig ist, bedarf es Vielem. Unter anderem braucht er Regeln, nach denen gewählt, beraten und entschieden wird. Und: er braucht Leitung, also Personen und Gremien, die auf die Befolgung der Regeln achten und die dafür sorgen, dass die übertragenen Aufgaben erfüllt werden. Im Parlament wird dies vor allem durch den Bundestagspräsidenten, seine Stellvertreter und die Ausschussvorsitzenden gewährleistet.

* Der Autor ist seit Juli 2022 Akademischer Rat an der Ruhr-Universität Bochum.

¹ BVerfG, Urt. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, Rn. 74: „Die Egalität der Staatsbürger setzt sich im Status der Gleichheit der Abgeordneten fort“.

² *Wefing*, Parlamentsarchitektur, 1995, S. 190.

³ *Brocker*, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar GG, Stand: 15.5.2022, Art. 40 Rn. 7; *Kretschmer*, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, Rn. 112.

⁴ BVerfG, Urt. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20.

⁵ BVerfG, Beschl. v. 22.3.2022 – 2 BvE 9/20; BVerfG, Beschl. v. 25.5.2022 – 2 BvE 10/21.

⁶ *Morlok/Hientzsch*, JuS 2011, 1 ff.

⁷ So die Funktionsbeschreibung bei *Morlok/Michael*, Staatsorganisationsrecht, 5. Aufl. 2021, § 11 Rn. 626 ff.

⁸ *Volkmann*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2015, Rn. 2 f.; *Grimm*, in: Schneider/Zeh (Fn. 3), Rn. 5; zum Begriff der Parteiendemokratie instruktiv *Wiesendahl*, in: Bukow/Jun/Niedermayer, Parteien in Staat und Gesellschaft, 2016, S. 15 (22 f.).

1. Der Bundestagspräsident und seine Stellvertreter

Der Präsident des Bundestages steht im Zentrum der Parlamentsorganisation. Seine herausgehobene Stellung wird bereits im Verfassungstext deutlich, indem ihm das Grundgesetz einen eigenen, den Art. 40, widmet. Er erfüllt mehrere Rollen zugleich: Der Bundestagspräsident bekleidet ein Amt, also eine Stellung mit besonderen Pflichten und Zuständigkeiten.⁹ Er ist zwar nicht Organ, wohl aber als „Organwalter“ Teil des Verfassungsorgans Bundestag und protokollarisch die „zweite Person im Staat“.¹⁰ Schließlich fungiert er als Behörde, unterstützt vom Direktor des Bundestages als Bundestagsverwaltung, die als solche die Parlamentsarbeit organisatorisch unterstützt,¹¹ daneben als Polizeibehörde zur Durchsetzung des Hausrechts und der Polizeigewalt im Gebäude des Bundestages¹² und als Parteienfinanzierungsbehörde, die nicht nur die entsprechenden Mittel verwaltet, sondern auch über die Einhaltung der Rechenschaftspflicht wacht.¹³ Der Bundestagspräsident vertritt als „Personifizierung des Parlaments“¹⁴ den Bundestag in seiner Gesamtheit nach außen, führt dessen Geschäfte, leitet die Sitzungen des Bundestages und wahrt deren Ordnung.¹⁵

Daraus folgen im Detail zahlreiche Aufgaben und Zuständigkeiten.¹⁶ Hervorgehoben werden sollen hier nur die sitzungsbezogenen Befugnisse: Als Parlament wirkt der Bundestag auf verschiedene Weisen; normativ wie tatsächlich nehmen aber die Plenardebatten und deswegen auch die sitzungsbezogenen Leitungs- und Ordnungsbefugnisse des Präsidenten aus §§ 21 ff. GOBT eine besondere Bedeutung ein.¹⁷ Der Bundestagspräsident bildet mit zwei Schriftführern den Sitzungsvorstand (§ 8 Abs. 1 GOBT), er erteilt nicht nur das Wort (§ 27 Abs. 1 S. 1 GOBT), sondern bestimmt auch die Reihenfolge der Redner (§ 28 Abs. 1 S. 1 GOBT) und kann diese zur Sache verweisen sowie zur Ordnung rufen, das Wort entziehen (§ 36 GOBT) und ein Mitglied des Bundestages aus dem Sitzungssaal verweisen und von den Sitzungen

ausschließen (§ 38 GOBT). Nach § 127 GOBT entscheidet er über während einer Sitzung auftretende Zweifel hinsichtlich der Auslegung der Geschäftsordnung.

Die Stellvertreter, die „Bundestagsvizepräsidenten“, vertreten den Präsidenten im Verhinderungsfall (§ 7 Abs. 6 GOBT) und im Sitzungsvorstand (§ 8 Abs. 2 GOBT). Gemeinsam mit dem Präsidenten bilden sie zwei wichtige Gremien: das Präsidium (§ 5 GOBT) und den Ältestenrat (§ 6 GOBT). Das Präsidium hat formal gesehen keine nennenswerten Aufgaben und Befugnisse, ihm kommt aber binnenorganisatorisch eine wichtige, integrierende Funktion und Bedeutung zu, indem es den Präsidenten bei seiner Arbeit unterstützt und interfraktionelle Verständigung ermöglicht.¹⁸ Der Ältestenrat hingegen nimmt Vermittlungs-, Koordinations- und Beratungsfunktionen wahr. Zu ihm gehören, außer dem Bundestagspräsidenten und seiner Stellvertreter, 23 von den Fraktionen nach ihrem Stärkeverhältnis (§ 12 S. 1 GOBT) zu benennende Abgeordnete (§ 6 Abs. 1 S. 1 GOBT). Im Ältestenrat werden Verständigungen über die Besetzung der Ausschussvorsitzenden, über den Arbeitsplan des Bundestages und über Termine und Tagesordnungen der Plenarsitzungen getroffen.¹⁹

Aus den Aufgaben, Befugnissen und der Stellung des Bundestagspräsidenten insgesamt, ist ein gehobenes Anforderungsprofil für das Amt zu folgern: Die Ausübung des Amtes setzt „Glaubwürdigkeit und Überzeugungskraft“ voraus.²⁰ Der jeweilige (Vize-)Präsident muss über eine breite Vertrauensgrundlage im Parlament verfügen und hat sein Amt mit größtmöglicher parteipolitischer Zurückhaltung wahrzunehmen.²¹ Dieselben Anforderungen treffen die Stellvertreter.²²

2. Die Ausschussvorsitzenden

Diese Ausgangslage trifft im Grunde auch für die Ausschussvorsitzenden zu.²³ Die Ausschüsse müssen nach §§ 57 Abs. 1 S. 1, 12 S. 1 GOBT als „verkleinertes Abbild des Plenums“ zusammengesetzt sein.²⁴ In ihnen findet der größte Teil der

⁹ So der klassische Amtsbegriff des Verwaltungsrechts, *Summer*, in: Pechstein, Beiträge zum Beamtenrecht, 2007, S. 45 (67).

¹⁰ *Brocker* (Fn. 3), Art. 40 Rn. 7; *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 96. Lfg., Stand: November 2021, Art. 40 Rn. 93.

¹¹ v. *Boetticher*, Parlamentsverwaltung und parlamentarische Kontrolle, 2022, S. 72 f.; *Brocker* (Fn. 3), Art. 40 Rn. 8.5.

¹² *Friehe*, DÖV 2016, 521 ff.; *Igel/Feldkamp*, ZParl 2013, 126 ff.; *Blum*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Fn. 8), Rn. 35.

¹³ *Pilniok*, in: Krüper, Die Organisation des Verfassungsstaats – Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, 2019, S. 413 ff.

¹⁴ BVerfGE 1, 114 (116); 1, 144 (156); 27, 152 (157); 80, 188 (227); *Morlok*, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 40 Rn. 25.

¹⁵ *Brocker* (Fn. 3), Art. 40 Rn. 8; *Morlok* (Fn. 14), Art. 40 Rn. 25; *Kretschmer* (Fn. 3), Rn. 108 f.

¹⁶ Ausführlich und detailliert *Brocker* (Fn. 3), Art. 40 Rn. 8 und *Bücker*, in: Schneider/Zeh (Fn. 3), Rn. 7 ff.

¹⁷ Grundlegend *Zeh*, in: Schneider/Zeh (Fn. 3), Rn. 19 ff.

¹⁸ Dazu BVerfG, Urt. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, Rn. 100; das Präsidium stellt z.B. das Benehmen bei der Einstellung leitender Bediensteter der Bundestagsverwaltung (§ 7 Abs. 4 GOBT) und bei dem Erlass von Richtlinien für die Behandlung von Ausschussprotokollen (§ 73 Abs. 3 GOBT) her; ausführlich zu den Aufgaben des Präsidiums *Blum* (Fn. 12), Rn. 59 ff.; siehe auch *Edinger*, Wahl und Besetzung parlamentarischer Gremien, 1992, S. 164 f.; *Brocker* (Fn. 3), Art. 40 Rn. 11.

¹⁹ BVerfG, Urt. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, Rn. 104; *Schliesky*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2018, Art. 40 Rn. 13.

²⁰ BVerfG, Urt. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, Rn. 98.

²¹ BVerfG, Urt. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, Rn. 98; *Bücker* (Fn. 16), Rn. 11; *Wilrich*, DÖV 2002, 152 (158) und *Schliesky* (Fn. 19), Art. 40 Rn. 8.

²² BVerfG, Urt. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, Rn. 99; *Brocker*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 200. Lfg., Stand: September 2019, Art. 40 Rn. 184.

²³ *Edinger* (Fn. 18), S. 212; *Grigoleit/Kersten*, DÖV 2001, 363 (366).

²⁴ BVerfGE 80, 188 (222); 84, 304 (323); 112, 118 (133);

im Parlament zu erledigenden Sacharbeit statt.²⁵ Aufgabe des Ausschussvorsitzenden ist es gem. § 59 Abs. 1 GOBT, die Ausschusssitzungen vorzubereiten, einzuberufen und zu leiten, sowie die gefassten Beschlüsse durchzuführen, wofür ihm die Geschäftsordnung entsprechende Befugnisse überträgt (§§ 59–61 GOBT).²⁶ Er organisiert die Ausschussarbeit insgesamt und repräsentiert ihn nach außen.²⁷ Deswegen sind auch an ihn Anforderungen an die politische Neutralität in der Amtsführung zu stellen.²⁸ Anders als etwa der Bundestagspräsident und seine Stellvertreter nimmt er aber inhaltlich an Sachdiskussion teil.²⁹ Eigenständige parlamentarische Kontrollrechte sind mit dem Ausschussvorsitz nicht verbunden.³⁰

3. Rechtliche und politische Bedeutung

Aus der so beschriebenen Stellung der Leitungsämter den Schluss einer enormen Machtfülle im innerparlamentarischen Bereich zu ziehen, wäre verfehlt. So verfügt der Bundestagspräsident mit der 3.000 Mitarbeiter umfassenden Bundestagsverwaltung zwar über erhebliche personelle Ressourcen und verwaltet die umfänglichen Mittel für die Abgeordneten und Fraktionen. Die geschäftsmäßige Organisation des Parlaments und seiner Sitzungen ist aber in hohem Maße formalisiert und durch das Abgeordnetengesetz und die Geschäftsordnung vorgegeben. Die Bedeutung der Leitungsbefugnisse in den Sitzungen des Plenums sind zudem allein deshalb begrenzt, weil die Plenardebatte, insbesondere der Redeablauf, in der Parlamentspraxis Gegenstand von interfraktionellen Vereinbarungen ist.³¹ Die Bedeutung der im Plenum geführten Debatten darf zudem nicht überbewertet werden: Diese beeinflussen den Inhalt der Parlamentsbeschlüsse in der Regel nicht, sondern machen deren Gründe nachvollziehbar und bieten den Abgeordneten eine Bühne.³² Schließlich stehen etwa die Ordnungsmaßnahmen als Eingriffe in das Abgeordnetenrecht aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG unter erheblichen rechtlichen Voraussetzungen.³³

Das Präsidentenamt ist aber deswegen nicht mit dem berüchtigten „Frühstücksdirektor“ gleichzusetzen. Das zeigt sich schon im protokollarischen Rang, demzufolge der Bundes-

tagspräsident unmittelbar auf den Bundespräsidenten folgt und bei Staatsveranstaltung entsprechend auftritt und Berücksichtigung erfährt. Aus dieser repräsentativen Stellung des zweithöchsten Amtes der Bundesrepublik folgt eine Attraktivität, an der auch die Stellvertreterposten teilhaben, und die vergleichbar für einen Ausschussvorsitzenden besteht. Der Sitz im Präsidium und die Leitung eines Ausschusses, vor allem eines wichtigen wie des Innen- oder Haushaltsausschusses, bieten die Möglichkeit, sich gegenüber den anderen Abgeordneten und der allgemeinen Öffentlichkeit und der Presse, zu inszenieren. Das Amt beschert Aufmerksamkeit, es sichert die Beteiligung in Gremien, auch in informellen Runden, und vermittelt die Position eines Ansprechpartners.³⁴ Sowohl für endende als auch für beginnende und laufende Karrieren von Abgeordneten sind Leitungsämter damit von Interesse.³⁵ Die Teilhabe an ihnen hat schließlich symbolischen Charakter, sie zeugt von einem gewissen Einfluss auf den Vorgang der Parlamentsorganisation. Deswegen sind alle Leitungsämter auch politisch eingeeht, indem sie nach einem konsensbezogenen Prinzip besetzt werden, das alle Fraktionen einbinden soll. Zumindest der Idee nach.

III. Die Besetzungsverfahren nach Grundgesetz und Geschäftsordnung

Nach Art. 40 Abs. 1 S. 1 GG wählt der Bundestag, gemeint ist das Plenum,³⁶ seinen Präsidenten, dessen Stellvertreter und die Schriftführer. Traditionell wird der Präsident von der stärksten Fraktion gestellt, was auch in der Geschäftsordnung dadurch deutlich wird, dass § 7 Abs. 6 GOBT seine Vertretung dem Stellvertreter aus der „zweitstärksten Fraktion“ zuweist. Ein Rechtsanspruch auf den Posten besteht für die jeweils stärkste Fraktion indes nicht.³⁷

Die Details der Wahl sind in der Geschäftsordnung des Bundestages geregelt. Nach § 1 Abs. 4 GOBT findet die Wahl des Präsidenten und seiner Stellvertreter unmittelbar nach der Konstituierung des Parlaments und der Feststellung der Beschlussfähigkeit statt. Sie erfolgt gem. § 2 Abs. 1 GOBT mit verdeckten Stimmzetteln. Erforderlich ist nach § 2 Abs. 2 S. 1 GOBT zunächst die Mehrheit der Stimmen der Mitglieder des Bundestages, also die sogenannte „Kanzlermehrheit“. Scheitert die Wahl, finden erst einmal nur zwei weitere Wahlgänge statt, wobei im dritten Wahlgang nach § 2 Abs. 2 S. 4 GOBT die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, die einfache Mehrheit, reicht, wenn nur ein Bewerber antritt. Bei mehreren Bewerbern findet eine Stichwahl zwischen den beiden erfolgreichsten mit einem einfachen Mehrheitserfordernis statt; bei Gleichstand entscheidet das Los. Weitere Wahlgänge finden nach § 2 Abs. 3 GOBT nur statt, wenn eine Vereinbarung im Ältestenrat erfolgt ist.

130, 318 (354); 135, 317 (396); 140, 115 (151).

²⁵ BVerfGE 44, 308 (319); 70, 324 (363); 80, 188 (221); 84, 304 (323); 130, 318 (351); 140, 115 (150); *Meinel*, Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems, 2019, S. 284 ff.; *Marschall*, ZfP 2003, 423 (426); *Winckelmann*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Fn. 8), Rn. 25; *Groh*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 40 Rn. 11.

²⁶ Dazu *Grigoleit/Kersten*, DÖV 2001, 363 (365 f.).

²⁷ *Winckelmann* (Fn. 25), Rn. 36.

²⁸ *Winckelmann* (Fn. 25), Rn. 36.

²⁹ *Grigoleit/Kersten*, DÖV 2001, 363 (366).

³⁰ BVerfG, Beschl. v. 25.5.2022 – 2 BvE 10/21, Rn. 48.

³¹ *Schürmann*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Fn. 8), Rn. 31.

³² *Zeh* (Fn. 18), Rn. 19 ff.; *Marschall*, ZfP 2003, 423 (426).

³³ Zum Rechtsschutz gegen Ordnungsmaßnahmen BVerfG, Beschl. v. 17.9.2019 – 2 BvE 2/18; zur Debattendisziplin *Schürmann* (Fn. 30), Rn. 56–59.

³⁴ *Edinger* (Fn. 18), S. 164 f.

³⁵ Der Posten eines Ausschussvorsitzenden im Deutschen Bundestag wird z.B. regelmäßig als Karriereziel von Abgeordneten genannt, dazu *Reiher*, Parlamentarier als Beruf, 2019, S. 163.

³⁶ *Morlok/Hientzsch*, JuS 2011, 1 (2).

³⁷ *Bücker* (Fn. 16), Rn. 2; *Klein* (Fn. 10), Art. 40 Rn. 89; zum Meinungsstand m.w.N. *Blum* (Fn. 12), Rn. 2.

Der § 2 Abs. 3 GOBT ist bemerkenswert. Er verweist ausdrücklich auf die Notwendigkeit von Verhandlungen, bevor eine Wahl stattfinden kann, während dies etwa bei der Wahl des Bundespräsidenten „ohne Aussprache“ (Art. 54 Abs. 1 S. 1 GG) vorausgesetzt wird. Politisch sind solche informellen Verhandlungsprozesse eine Selbstverständlichkeit, in der Rechtswissenschaft existiert jedoch eine gewisse Skepsis im Umgang mit informellen Prozessen.³⁸ Ihren Grund hat die Regelung zunächst in der Grundmandatsregel des § 2 Abs. 1 S. 2 GOBT. Danach ist „jede Fraktion des Deutschen Bundestages [...] durch mindestens einen Vizepräsidenten oder eine Vizepräsidentin im Präsidium vertreten.“ Dem Modus der durch die freie Auswahl zwischen Alternativen gekennzeichneten Wahl wird also ein feststehendes Ergebnis gegenübergestellt.

Diese Regelung ist vor dem Hintergrund des § 12 GOBT zu sehen. Über das Maß der bloßen Berücksichtigung eines Grundmandats hinaus sind danach die Posten der Ausschussvorsitzenden (sowie generell die Zusammensetzung des Ältestenrates und der Ausschüsse) nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen im Plenum vorzunehmen. Deswegen trifft der Ältestenrat nach den §§ 6, 58 GOBT eine Vereinbarung über die Besetzung, bei der jede Fraktion ihre Kandidaten vorschlägt.³⁹ Im jeweiligen Ausschuss wird dann nach § 58 GOBT der Vorsitzende „bestimmt“, was grundsätzlich formlos geschieht.⁴⁰ Um diese Praxis herum haben sich diverse Parlamentsbräuche, für manche gar Gewohnheitsrecht,⁴¹ entwickelt, wie etwa die Zuweisung des Vorsizes des Haushaltsausschusses an ein Mitglied der größten Oppositionsfraktion.⁴² Scheitert eine Vereinbarung, wird ein Zugriffsverfahren angewendet, bei dem die Fraktionen hintereinander Posten auswählen können.⁴³ So kommt es in der Parlamentspraxis nur dann tatsächlich zu einer Wahl im Ausschuss, wenn Bedenken gegen einen Kandidaten erhoben werden.⁴⁴

Die Besetzungsverfahren eint, dass es sich zwar um Wahlverfahren handelt, die aber das Ergebnis in Form der personellen Berücksichtigung der Fraktionen in jeweils unterschiedlichem Maße vorsehen. Diese Kombination erscheint widersprüchlich. Die Entscheidung für den Mechanismus der Wahl scheint für eine Auswahl bloß nach der Mehrheitsregel zu sprechen, die Entscheidung für eine Beteiligung aller Fraktionen dagegen für ein Benennungsrecht der Fraktionen. Sie lässt sich aber vor dem Hintergrund der deutschen Parlamentsgeschichte verstehen.

³⁸ Dazu *Morlok*, VVDStRL 62 (2003), S. 37 ff.; maßgeblicher Grund dafür wird sein, dass sich das Phänomen der Informalität nicht mit der nach wie vor verbreiteten „klassisch liberalen Trennungsdogmatik“ fassen lässt, *Schulze-Fielitz*, *Der informale Verfassungsstaat*, 1984, S. 108 f.

³⁹ *Grigoleit/Kersten*, DÖV 2001, 363 (365).

⁴⁰ *Groh* (Fn. 25), Art. 40 Rn. 13.

⁴¹ Vgl. *Winckelmann* (Fn. 25), Rn. 37.

⁴² Dazu *Edinger* (Fn. 18), S. 214 mit weiteren Beispielen.

⁴³ *Winckelmann* (Fn. 25), Rn. 38; *Grigoleit/Kersten*, DÖV 2001, 363 (364).

⁴⁴ BVerfG, Beschl. v. 25.5.2022 – 2 BvE 10/21, Rn. 44; *Winckelmann* (Fn. 25), Rn. 39.

IV. Parlamentarischer Proporz zwischen Kultur und Regel

Die Idee, wichtige Posten nicht allein nach der Mehrheitsregel zu vergeben, wie es etwa in den angloamerikanischen Parlamenten der Fall ist, wurde bereits im Reichstag des Deutschen Kaiserreichs geboren.⁴⁵ Der Reichstag war noch stark vom Gegenüber von Parlament und Regierung gezeichnet.⁴⁶ Die Abgeordneten bemühten sich daher, bei der Besetzung von Leitungsposten fraktionsübergreifend Vereinbarungen zu treffen und diese nach Stärkeanteilen zu verteilen, um als Parlament die Regierung punktuell beeinflussen zu können.⁴⁷ Im parlamentarischen Regierungssystem, das auch dem Grundgesetz zugrunde liegt, hat sich dieses Gegenüber verschoben: Die jeweilige Regierung wird von einer Mehrheit im Parlament, den Regierungsfractionen, getragen, die dadurch maßgeblichen Einfluss auf die Staatsleitung erhält.⁴⁸ Ihnen gegenüber stehen die Oppositionsfractionen, deren Aufgabe es ist, Kritik zu üben und Alternativen aufzuzeigen. Dass der Proporzgedanke überlebt hat, liegt an der traditionellen Prägung des deutschen Parlamentarismus⁴⁹ und daran, dass es vor dem Hintergrund einer pluralistischen Demokratie Ausdruck von Verfahrensgerechtigkeit und Symbolkraft ist, wenn mit gewissen Befugnissen ausgestattete Posten nicht allein von der Mehrheit besetzt werden, sondern auch die Minderheit berücksichtigt wird.⁵⁰ Zudem bestand ein strategisches Interesse, Koalitionspartner und solche, die es werden könnten, parlamentarisch enger einzubinden.⁵¹ So waren auch im Bundestag – nach einer anfänglichen Konsolidierungsphase in den fünfziger Jahren, in denen noch zahlreiche Splitterparteien im Parlament vertreten waren – seit dem Beginn der sechziger Jahre zunächst alle Fraktionen im Präsidium vertreten.⁵²

Die Berücksichtigung der Minderheit bei der Benennung der Stellvertreter des Bundestagspräsidenten blieb zunächst aber eine Frage der politischen Kultur, des parlamentarischen Brauchs. Zu einer Regel i.F.d. § 2 Abs. 1 S. 2 GOBT wurde sie erst in Folge des Einzugs der Grünen in den Bundestag. Deren Abgeordnete unterschieden sich bei ihrem Einzug im Jahr 1983 erheblich von ihren Kollegen, sowohl in ihrem Auftreten als auch in ihrer Sozialstruktur, also etwa der Alters- und Geschlechterverteilung, der Ausbildung sowie dem Beruf. Sie gingen auch organisatorisch Sonderwege, entschieden stark basisdemokratisch und nutzten zur Trennung von Amt und Mandat ein Rotationsprinzip, nach dem alle Abgeordneten nach ausgewechselt wurden. Dadurch vermochten sie sich anfangs nicht so recht in die formalen Strukturen des Parla-

⁴⁵ *Meinel* (Fn. 25), S. 84 f.; *Schönberger*, in: *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz* (Fn. 8), Rn. 45; *Grigoleit/Kersten*, DÖV 2001, 363 (363).

⁴⁶ v. *Beyme*, in: *Schneider/Zeh* (Fn. 3), Rn. 7.

⁴⁷ *Schönberger* (Fn. 41), Rn. 45.

⁴⁸ *Schneider/Zeh*, in: *Schneider/Zeh* (Rn. 3), Rn. 4.

⁴⁹ *Schönberger* (Fn. 41), Rn. 59.

⁵⁰ BVerfG, Urt. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, Rn. 106 f.; *Meinel* (Fn. 25), S. 85 ff.; *Lovens*, ZParl 2008, 18 (24); *Morlok* (Fn. 14), Art. 40 Rn. 25.

⁵¹ *Edinger* (Fn. 18), S. 174.

⁵² *Lovens*, ZParl 2008, 18 (20).

ments einzuflügen und wirkten sie im Vergleich zu den anderen Fraktionen deutlich unorganisierter.⁵³

Im Bundestagspräsidium waren sie anfangs, im zehnten und elften Bundestag, nicht vertreten, sondern erst – nachdem sie zwischenzeitlich ausgeschieden waren – mit ihrem Wiedereinzug in den 13. Bundestag. Dieser fügte in seiner konstituierenden Sitzung die Grundmandatsregel des § 2 Abs. 1 S. 2 GOBT ein, um eine Beteiligung der Grünen am Präsidium abzusichern.⁵⁴ Diese Regel wurde erstmals auf die Probe gestellt, als *Lothar Bisky*, Kandidat der im 16. Bundestag neu formierten Fraktion Die Linke, auch in vier Wahlgängen nicht zum Vizepräsidenten gewählt wurde.⁵⁵ Nach aufwendigen Verhandlungen, die auch zur Einführung der Begrenzung für Wahlgänge nach § 2 Abs. 3 GOBT führte, übernahm diese Rolle die Linken-Abgeordnete *Petra Pau*.⁵⁶

Damit waren seit den sechziger Jahren im Bundestag nur Parteien parlamentarisch vertreten, die bei allen, teils erheblichen Differenzen nach einer gewissen Zeit sich gegenseitig und eine gemeinsame Arbeitsgrundlage anerkannt haben. Mit dem Einzug der rechtspopulistischen AfD im Jahr 2017 wurde aber der Bundestag als Organ neu herausgefordert. Gegenüber ihr verfolgen die übrigen Fraktionen eine sich verfestigende Strategie der strikten Abgrenzung. Schon im 19. Bundestag verweigerte das Plenum die Wahl eines AfD-Kandidaten für das Bundestagspräsidium, obwohl mehrere von ihnen in drei Wahlgängen zur Wahl antraten.⁵⁷ Auch die Besetzung der Ausschussvorsitze gelang nicht störungsfrei: Während noch im 19. Bundestag die AfD die ihr nach § 12 GOBT zustehenden Vorsitzendenposten besetzen konnte (zumindest anfangs, der Vorsitzende des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz, *Stephan Brandner*, wurde wegen seiner „fehlende[n] Bereitschaft zur Mäßigung“⁵⁸ wieder abberufen), wurde im 20. Bundestag sämtlichen Kandidaten das notwendige Maß an Zustimmung versagt.⁵⁹

V. Zwischenfazit

Es zeigt sich ein das Parlamentsrecht, das Recht der Politik allgemein prägender Zusammenhang: Auch weil es zu den Wesensmerkmalen der Politik gehört, dass Auseinandersetzungen angesichts der zu erringenden Machtressourcen des Staates mit einer gewissen Intensität ausgefochten werden,⁶⁰

nehmen in der Politik Rituale, Bräuche, Gewohnheiten, Symbole und Absprachen eine besondere Bedeutung ein.⁶¹ Sie geben politischen Prozessen standardisierte Formen, senken Abstimmungs- und Diskussionsbedürfnisse, mindern auf diese Weise Streitpotenzial und tragen damit wesentlich zur Funktionsfähigkeit politischer Organe bei, deren Mitglieder in Konkurrenz stehen und zum Teil fundamental unterschiedliche Überzeugungen innehaben. Das gilt auch und gerade für das Parlament, das ein Ort einer Vielzahl solcher Praktiken ist.⁶²

Die Proporzkultur teilt diesen Ursprung, auch wenn sie geschäftsordnungsrechtliche und – wie anhand der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu zeigen sein wird – auch verfassungsrechtliche Wurzeln hat. Denn auch wenn sich das Parlament auf die Grundmandatsregel des § 2 Abs. 1 S. 2 GOBT und die Proporzregel des § 12 GOBT einigen konnte, bringt die Entscheidung für die Beibehaltung eines Wahlverfahrens zum Ausdruck, dass trotz Übung, Gewohnheit und Proporz die Besetzung von Leitungssämtern politisch bleibt, was eine Entscheidungs-, vor allem auch Ablehnungsmöglichkeit voraussetzt.⁶³ Dies wird in der Abgrenzungsstrategie der Parlamentarier gegenüber der AfD-Fraktion besonders deutlich. Die anhaltende Weigerung der übrigen Abgeordneten, mit ihren Kollegen von der AfD selbst in organisatorisch-geschäftsordnungsrechtlichen Fragen zu kooperieren, führt indes in einem rechtlich stark verfassten Kollegialorgan wie dem Bundestag notwendig zu einem Rechtsstreit und so landete auch dieser um die Leitungssämter des Bundestagspräsidenten, seiner Stellvertreter und der Ausschussvorsitzenden vor dem Bundesverfassungsgericht. Drei in diesem Zusammenhang ergangene Entscheidungen sollen nun zum Gegenstand gemacht werden.

VI. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

1. Das Wahlvorschlagsrecht zum Bundestags(vize)präsidenten

Das erste von drei Verfahren führte der AfD-Abgeordnete *Fabian Jacobi*.⁶⁴ Nachdem in der konstituierenden Sitzung der AfD-Kandidat *Albrecht Glaser* in drei Wahlgängen und auch in der Folge alle weiteren Kandidaten nicht gewählt wurden, kündigte *Jacobi* an, den Abgeordneten *Martin Renner* vorschlagen zu wollen. Dieser Wahlvorschlag wurde vom Präsidium mit der Begründung nicht zugelassen, dass einzel-

⁵³ Zu den Anfangstagen der Grünen im Bundestag und ihrem Organisationsverständnis vgl. *Poguntke*, *Alternative Politics*, S. 143 f.

⁵⁴ Plenarprotokoll 13/1 der Sitzung v. 10.11.1994, S. 7 ff.; dazu *Lovens*, *ZParl* 2008, 18 (24).

⁵⁵ Plenarprotokoll 16/1 der Sitzung v. 18.10.2005, S. 12.

⁵⁶ Zur „Cause Bisky“ umfassend *Lovens*, *ZParl* 2008, 18 ff.

⁵⁷ BVerfG, Beschl. v. 22.3.2022 – 2 BvE 9/20, Rn. 3 f.

⁵⁸ Siehe den Bericht „Rechtsausschuss beruft Stephan Brandner als Vorsitzenden ab“ auf der Website des Bundestags, abrufbar unter

<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw46-pa-rechtsausschuss-brandner-668074> (8.8.2022).

⁵⁹ Plenarprotokoll 20/1 der Sitzung v. 26.10.2021, S. 20.

⁶⁰ Dazu *Jürgensen*, *DÖV* 2019, 639 (640); *Morlok*, *DVB* 2017, 995 (995 f.).

⁶¹ Speziell zu Ritualen *Kertzer*, in: *Belliger/Krieger*, *Ritualtheorien*, 1998, S. 363 (375 ff.); zu den Leistungen von informellen Regeln in der Politik *Schulze-Fielitz* (Rn. 37), S. 100 ff.

⁶² *Cancik*, in: *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz* (Fn. 8), Rn. 43 ff.; siehe beispielsweise *Zähle*, *ZParl* 2012, 872 ff.

⁶³ Das „Politische“ ist – auch im Gegensatz zur „Politik“ kein feststehender Begriff, sondern ist Gegenstand verschiedener Theorien, die sich etwa mit *Bedorf*, in: *Bedorf/Röttgers*, *Das Politische und die Politik*, 2010, überblicken lassen; hier soll ohne weitergehende Differenzierungen nur das Merkmal der Entscheidbarkeit als Verhandlungsmöglichkeit und Änderbarkeit verwendet werden.

⁶⁴ BVerfG, Urt. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20.

nen Abgeordneten kein Vorschlagsrecht für die Wahl eines Vizepräsidenten zustehe.⁶⁵ Nachdem es schon einen Antrag auf Erlass einer Anordnung als unzulässig ablehnte, wies das Bundesverfassungsgericht den gegen die Zurückweisung seines Wahlvorschlags gerichteten Antrag im Organstreitverfahren als unbegründet ab.

a) Die Entscheidungsgründe

Im Zentrum des Urteils steht – wie es im Parlamentsrecht traditionell, aber mittlerweile zunehmend umstritten⁶⁶ der Fall ist – das Abgeordnetenrecht aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG. Dieses beinhalte nach dem Bundesverfassungsgericht „das Recht auf gleichberechtigte Mitwirkung am gesamten Prozess der parlamentarischen Willensbildung“.⁶⁷ Die Mitwirkungsbefugnis des Abgeordneten beschränke sich nicht nur auf die Erfüllung der Aufgaben des Parlaments mit Außenwirkung oder die politisch-parlamentarische Willensbildung im engeren Sinn, sondern auch – und das stellt das Bundesverfassungsgericht hier erstmals eindeutig fest –, auf Entscheidungen über die innere Organisation und die Arbeitsabläufe des Deutschen Bundestages einschließlich der Festlegung und Besetzung von Leitungssämtern und Untergliederungen.⁶⁸ Konkret das Wahlvorschlagsrecht des einzelnen Abgeordneten ergebe sich zwar nicht unmittelbar aus Wortlaut und Entstehungsgeschichte des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, wohl aber aus systematischen und teleologischen Erwägungen. Denn im Grundgesetz sei nur im Fall des Bundeskanzlers das Wahlvorschlagsrecht für den Bundespräsidenten begrenzt und das auch nur im ersten Wahlgang (Art. 63 Abs. 1 GG). Lediglich einfachrechtlich – in der Geschäftsordnung des Bundestages oder Spezialgesetzen – fänden sich Einschränkungen.⁶⁹ Dagegen seien Quoren für Antragsrechte an etlichen Stellen im Grundgesetz geregelt, was für die Existenz eines individuellen Wahlvorschlagsrechts des Abgeordneten spreche (argumentum e contrario). Dies gebiete auch Sinn und Zweck des freien Mandats als weit zu fassende Garantie gleicher Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten.⁷⁰

Wenn § 2 Abs. 1 S. 2 GOBT durch das Bundestagspräsidium derart ausgelegt und angewendet werde, dass das Wahlvorschlagsrecht für den Bundestagspräsidenten und seine Stellvertreter nur Fraktionen zukomme, stelle dies einen zu rechtfertigenden Eingriff in Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG dar. Die Rechtfertigung gelinge über die Funktionsfähigkeit des Parlaments als „gleichwertiges Rechtsgut von Verfassungsrang“.⁷¹ Die Festlegung, welche Regelungen erforderlich seien, um die Funktionsfähigkeit zu gewährleisten, obliege gem. Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG dem Bundestag selbst, wobei ihm „ein weiter Gestaltungsspielraum“ zukomme.⁷² Die Auslegung und

Anwendung der Geschäftsordnung werde vom Bundesverfassungsgericht nur eingeschränkt kontrolliert, nämlich dahingehend, ob diese vor dem Hintergrund des Grundsatzes der fairen und loyalen Anwendung und der anerkannten Auslegungsmethoden evident sachwidrig sind.⁷³ Dies nun sei nicht der Fall: Zwar sei in § 2 GOBT das Wahlvorschlagsrecht nicht ausdrücklich geregelt, auch sei die Frage der Vorschlagsberechtigung bei der Einführung des § 2 Abs. 1 S. 2 GOBT in der konstituierenden Sitzung des Bundestages am 10.11.1994 nicht ausdrücklich erörtert worden. Die Tatsache, dass in dieser Sitzung ein Wahlvorschlag, der nicht von einer Fraktion stammte, zugelassen worden sei, könne als einzige Ausnahme eine erkennbare parlamentarische Praxis, die nur Vorschläge von Fraktionen zulasse, nicht aufheben.⁷⁴ Allein Stellvertreter, die das Vertrauen der sie vorschlagenden Fraktion besäßen, seien geeignet, den Zweck der Grundmandatsklausel zu erfüllen, interfraktionelle Verständigung und Schlichtung zu erleichtern und so die Konsens- oder Kompromissfindung bei der Gestaltung der Arbeitsabläufe des Parlaments und der Besetzung parlamentarischer Gremien zu ermöglichen.⁷⁵ Die Bedeutung des Vizepräsidentenamtes erschöpft sich nicht in der Vertretung des Präsidenten, vielmehr würden Entscheidungen und Lenkungsmaßnahmen des Präsidiums und des Ältestenrats auf eine breitere Basis gestellt. Sämtliche Fraktionen sollten „sich durch den ihnen angehörenden Stellvertreter des Bundestagspräsidenten in der Leitung des Parlaments wiederfinden.“⁷⁶ Deswegen sei es auch verhältnismäßig, dem einzelnen Abgeordneten das Wahlvorschlagsrecht vorzuenthalten, insbesondere weil es sich bei der Wahl des Stellvertreters um eine primär innerorganisatorische Angelegenheit des Parlaments handle und dem einzelnen Abgeordneten die Möglichkeit verbleibe, sich innerfraktionell für den vom ihm favorisierten Vorschlag einzusetzen.⁷⁷

b) Bewertung

Der Fall erweist sich als gutes Beispiel für den in der Politik verbreiteten instrumentellen Zugang zum Recht. Die Frage, ob Recht geschaffen und auf welche Weise es angewendet oder ignoriert wird, beantwortet sich in der Politik deutlich vom Standpunkt der Nützlichkeit her.⁷⁸ So dürfte gar nicht in Frage stehen, dass das Bundestagspräsidium bei der Auslegung des § 2 Abs. 1 S. 2 GOBT in Bezug auf das Vorschlagsrecht nur für Fraktionen von dem Abgrenzungsbedürfnis des Parlaments gegenüber der AfD motiviert war. Auch hier gilt es jedoch, die Unterscheidung von Anlass und Grund zu beachten:⁷⁹ Der Vorschlag des AfD-Abgeordneten *Jacobi* bot

112, 118 (150); 140, 115 (155 Rn. 102).

⁷³ BVerfG, Ur. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, Rn. 61.

⁷⁴ BVerfG, Ur. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, Rn. 88 f.

⁷⁵ BVerfG, Ur. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, Rn. 91.

⁷⁶ BVerfG, Ur. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, Rn. 107.

⁷⁷ BVerfG, Ur. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, Rn. 110–122, besonders 119.

⁷⁸ So bereits *Jürgensen*, Politische Parteien und Öffentlichkeit, 2022, S. 198; *ders.*, DÖV 2019, 638 (640).

⁷⁹ Dazu *Jürgensen*, Von Anlässen und Gründen: Die Änderung des Verfahrens zur Ausschussbesetzung im Landtag

⁶⁵ BVerfG, Ur. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, Rn. 2–5.

⁶⁶ Stellvertretend *Payandeh*, VVDStRL 81 (2021), 171 (176 ff.).

⁶⁷ BVerfG, Ur. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, Rn. 48.

⁶⁸ BVerfG, Ur. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, Rn. 49.

⁶⁹ BVerfG, Ur. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, Rn. 70–72.

⁷⁰ BVerfG, Ur. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, Rn. 74–76.

⁷¹ BVerfG, Ur. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, Rn. 54.

⁷² BVerfG, Ur. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, Rn. 58; mit Verweis auf BVerfGE 10, 4 (19 f.); 80, 188 (220); 84, 304 (322);

den Anlass dafür, dass Nichtbestehen eines individuellen Wahlvorschlagsrechts für das Amt des Bundestagspräsidenten und seiner Stellvertreter festzustellen. Darüber hinaus bestehen aber verfassungsrechtlich gute Gründe für diese Feststellung.

Das betrifft zunächst die Erweiterung des Gewährleistungsinhalts von Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG auf innerparlamentarische Organisationsfragen, insbesondere Wahlen. Angesichts ihrer Bedeutung ist die Erweiterung sachgerecht, ohne dass das Abgeordnetenrecht damit zu einer allgemeinen Handlungsfreiheit im Parlament wird. Eine solche hätte zur Folge, dass ausnahmslos jede Beschränkung des Abgeordneten bei seiner Mandatsausübung angreifbar wäre und gerechtfertigt werden müsste. Das dürfte nicht der Sinn des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG sein, aus dem ein organschaftliches Recht des Abgeordneten folgt, das dessen parlamentarische Mitwirkungsmöglichkeiten gewährleisten möchte, zugleich angesichts des Organisationsaufwandes eines Parlamentsbetriebs für Ausgestaltungen offen ist. Das Recht erstreckt sich also nur auf tatsächlich relevante Bereiche der Mandatstätigkeit.⁸⁰

Insgesamt belegt das Bundesverfassungsgericht in den Urteilsgründen erneut, wie wichtig ein realitätsnahes Verständnis parlamentarischer Prozesse ist,⁸¹ wenn es die Stellung der Bundestagspräsidenten und seiner Stellvertreter und die Funktionen der Gremien des Präsidiums und des Ältestenrats untersucht und die Fraktionen als maßgebliche Akteure des Parlamentslebens und Adressaten des § 2 Abs. 1 S. 2 GOBT erkennt.

2. Der Anspruch auf Benennung eines Stellvertreters des Bundestagspräsidenten

Nur scheinbar im Widerspruch zum soeben behandelten Urteil steht der parallel ergangene Beschluss, mit dem das Bun-

Rheinland-Pfalz, Zur Geschäftsordnung – Rechtsfragen fragmentierter Parlamente v. 11.1.2018, abrufbar unter <https://zugeschaeftsordnung.de/von-anlaessen-und-gruenden-die-aenderung-des-verfahrens-zur-ausschussbesetzung-im-landtag-rheinland-pfalz/> (8.8.2022).

⁸⁰ Darauf deutet bereits BVerfGE 118, 277 (324) hin: „Die Antragsteller sind im Kern der Ansicht, der Abgeordnete unterliege insoweit von Verfassungs wegen keinerlei Beschränkungen; die Freiheit des Mandats umfasse das Recht des Abgeordneten zu freier Gestaltung von Mandat und Beruf. Die Antragsteller halten deshalb die Mittelpunktregelung für einen verfassungswidrigen Eingriff in den freiheitlichen Status des Abgeordneten. Dem kann nicht gefolgt werden.“; offenlassend und auf die Hauptsache verweisend BVerfG, Beschl. v. 8.3.2022 – 2 BvE 1/22, Rn. 60 zur Reichweite des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG im Zusammenhang mit der 2G+-Regel im Deutschen Bundestag; wie hier *Drossel/Weber*, NVwZ 2022, 365 (367). Zur 2G+-Problematik, die hervorragend zeigt, welche – zum Teil symbolische – Wirkung formal gleichbehandelnde und verbreitet zur Anwendung kommende Maßnahmen im Kontext des Parlamentsrecht haben können auch *Hilbert/Meier*, ZJS 2022, 162 ff., auch als Falllösung ZJS 2022, 869 ff.

⁸¹ So der nachdrückliche Apell von *Morlok*, VVDStRL 62 (2003), S. 37 (64–66).

desverfassungsgericht das Bestehen eines unbedingten Anspruchs der AfD-Fraktion auf einen Stellvertreterposten verneinte.⁸² Der Eindruck der Widersprüchlichkeit könnte deshalb entstehen, weil das Bundesverfassungsgericht zuvor die Bedeutung des Amtes in der Parlamentsorganisation hervorgehoben hatte und die Zuordnung des Wahlvorschlagsrechts an die Fraktion aufwendig verfassungsrechtlich legitimierte. Den eingeschlagenen Weg, so könnte man meinen, geht das Bundesverfassungsgericht nicht zu Ende, wenn es die Nichtwahl der AfD-Kandidaten nicht als Verletzung des Rechts der Fraktion aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG erkennt.

a) Die Entscheidungsgründe

Das Gericht hatte über einen Antrag der AfD-Fraktion zu entscheiden, mit dem diese sich dagegen wendete, dass sämtliche ihrer Kandidaten nicht die nötige Mehrheit fanden und der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung es ablehnte, eine Verpflichtung des Plenums zur Wahl beziehungsweise ein Benennungsrecht der Fraktion nach mehreren erfolglosen Wahlen festzustellen.⁸³ Diese Feststellung und eine Verpflichtung des Bundestages, prozedurale Vorkehrungen zum Schutz vor einer Nichtwahl eines Kandidaten aus sachwidrigen Gründen zu treffen, wollte die AfD nun vor dem Bundesverfassungsgericht erreichen.

Tatsächlich beinhaltet – so das Bundesverfassungsgericht in dem Beschluss – Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG ein Recht der Fraktion auf formal gleiche Mitwirkung an der parlamentarischen Willensbildung und damit auf Zugang zum Präsidium des Deutschen Bundestages.⁸⁴ Dieses Recht stehe jedoch unter dem Vorbehalt, dass der Kandidat mit der erforderlichen Mehrheit gewählt werde, weil dessen Wahl in Art. 40 Abs. 1 S. 1 GG vorgesehen sei. Diese Wahl sei eine freie, denn nur so könne der mit ihr „einhergehende legitimatorische Mehrwert“ erreicht werden.⁸⁵ Wahlen seien nur auf Verfahrensfehler hin zu untersuchen, ihr Ergebnis bedürfe weder einer Begründung noch einer Rechtfertigung.⁸⁶ Die Vorgabe eines bestimmen Wahlergebnisses, auch durch prozedurale Vorkehrungen unmittelbar oder mittelbar wirkende Verpflichtung der Abgeordneten, ihre Wahlabsicht oder ihre Stimmabgabe offenlegen oder begründen zu müssen, sei mit dem freien Mandat aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 und dem Demokratieprinzip unvereinbar. Die Wahl sei ansonsten auch ihres Sinns entleert. Präsident und Stellvertreter müssten „über eine breite Vertrauensgrundlage im Parlament verfügen, die in der unmittelbar durch das Grundgesetz angeordneten Wahl des Präsidiums durch die Abgeordneten ihren Ausdruck“ finde.⁸⁷ Auch die Rechte der AfD-Fraktion auf effektive Opposition und auf Organtreue seien nicht verletzt: Minderheitsschutz im Parlament bewahre sie nicht vor Sachentscheidungen der Mehrheit und den Ergebnissen freier Wahlen. Anhaltspunkte

⁸² BVerfG, Beschl. v. 22.3.2022 – BvE 9/20.

⁸³ BVerfG, Beschl. v. 22.3.2022 – BvE 9/20, Rn. 2–8.

⁸⁴ BVerfG, Beschl. v. 22.3.2022 – BvE 9/20, Rn. 28.

⁸⁵ BVerfG, Beschl. v. 22.3.2022 – BvE 9/20, Rn. 31.

⁸⁶ BVerfG, Beschl. v. 22.3.2022 – BvE 9/20, Rn. 31.

⁸⁷ BVerfG, Beschl. v. 22.3.2022 – BvE 9/20, Rn. 35.

für eine gleichheitswidrige Handhabung der Geschäftsordnung bestünden nicht.⁸⁸

b) Bewertung

Die Entscheidung offenbart also einen elementaren Widerspruch im Verfahren zur Besetzung des stellvertretenden Bundestagspräsidenten und zu den Leitungssämtern insgesamt: Es besteht ein Rechtsanspruch der Fraktion auf den Zugang zu diesen Ämtern, der in § 2 Abs. 1 S. 2 GOBT bereits sprachlich unverkennbar durch die Verwendung des Indikativ hervortritt („Jede Fraktion des Deutschen Bundestages *ist* durch mindestens einen Vizepräsidenten oder eine Vizepräsidentin im Präsidium vertreten“⁸⁹). Dieser Anspruch steht jedoch unter dem Vorbehalt einer freien Wahl, die nach dem Bundesverfassungsgericht rechtlich nicht in Bindungen zu legen sei.

Damit ist der Anspruch vollständig in die Hände der Parlamentsmehrheit gelegt. Das ist im Recht der Politik, das neben dem Parlamentsrecht unter anderem das Parteien- und das Wahlrecht umfasst, stets problematisch.⁹⁰ Dieses regelt den demokratischen Machterwerb, der nur dann als legitim erachtet werden kann, wenn er das Ergebnis eines fairen Verfahrens ist. Die Wahlrechtsgrundsätze in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG etwa sind ein Ausdruck davon.⁹¹ Politische Akteure stehen aber stets in der Versuchung, nicht in diesem Sinne zu handeln, sondern Konkurrenz aus dem Wettbewerb zu drängen beziehungsweise gar nicht erst zuzulassen. Das ist immer dann zu beachten, wenn in diesen Bereichen auf Entscheidungsspielräume verwiesen wird. Verfassungsrechtliche Beschränkungen der Wahlfreiheit sind unter dem Grundgesetz zudem nicht unvorstellbar, wie etwa das Mindestalter bei der Wahl zum Bundespräsidenten in Art. 54 Abs. 1 S. 2 GG zeigt: Stimmen für einen nicht vierzig Jahre alten Kandidaten sind unwirksam, ohne dass sich die Deputierten der Bundesversammlung auf ihre verfassungsrechtlich gewährleistete Wahlfreiheit berufen könnten.

Gleichwohl: Dem Bundesverfassungsgericht ist darin zu folgen, dass eine Wahlpflicht den von Art. 40 Abs. 1 S. 1 GG verfolgten Zweck, durch eine Wahl Legitimation zu vermitteln, nicht erfüllen würde. Der Kandidat einer Fraktion, die von den anderen Fraktionen politisch ausgegrenzt wird, kann weder zur Vermittlungs- noch zur Repräsentationsfunktion des Amtes etwas beitragen, noch kann die parlamentarische Integration einer Fraktion rechtlich erzwungen werden. Die Annahme einer Wahlpflicht stünde zudem vor praktischen Problemen, denn es ist bereits unklar, ob ein Anspruch einer Fraktion auf unbedingten Zugang zum Leitungsamt ohne Ansehung der Person bestünde, also jeder Abgeordnete, und sei er politisch noch so untragbar, gewählt werden müsste oder ob begründete Ablehnungen möglich wären. Begründungen

⁸⁸ BVerfG, Beschl. v. 22.3.2022 – BvE 9/20, Rn. 41–45.

⁸⁹ *Hervorhebung* durch den *Verf.*; so auch *Lovens*, ZParl 2008, 18 (22).

⁹⁰ Dazu und zum Folgenden bereits *Jürgensen*, DÖV 2019, 639 (640); *Morlok*, DVBl 2017, 995 (995 f.).

⁹¹ Vgl. BVerfGE 44, 125 (138 f.): „Wahlen vermögen demokratische Legitimation im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei sind“.

wiederum lassen sich im Rahmen einer Wahl kaum abfragen, vor allem wenn sie geheim ist. Zudem wäre kaum zu klären, welche Gründe eine Ablehnung rechtfertigen und welche nicht bzw. wie überprüft werden könnte, ob sie nur vorgeschoben sind. Eine aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG gefolgerte Wahlpflicht liefe leer. Sie würde zudem eine grundlegende Umformung des Besetzungsverfahrens und letztlich auch der Stellung des Bundestagspräsidenten und seiner Stellvertreter bedeuten. Dies wäre nicht nur schwer mit der von Art. 40 Abs. 1 S. 1 GG geforderten Wahl, sondern auch mit der vom Bundesverfassungsgericht zu achtenden Organisationsautonomie des Bundestages aus Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG zu vereinbaren.

3. Das Benennungsrecht von Ausschussvorsitzenden

Nicht endgültig entschieden ist über das Besetzungsrecht der Ausschussvorsitzenden. Bislang lehnte das Bundesverfassungsgericht lediglich einen Antrag der AfD-Fraktion auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ab, mit dem sie die vorläufige Einsetzung ihrer Kandidaten für die Vorsitze im Innen-, im Gesundheits- und im Entwicklungsausschuss erreichen wollte.⁹² Diese Ausschüsse hatte sich die AfD im schon beschriebenen Zugriffsverfahren (oben III.) gesichert, die von ihr ausgewählten Abgeordneten erreichten in den geheim durchgeführten Wahlen indes nicht die notwendigen Mehrheiten in den jeweiligen Ausschüssen.⁹³

a) Entscheidungsgründe

Dass das Bundesverfassungsgericht dem nicht abhalf, hat in erster Linie prozessuale Gründe. So wird im einstweiligen Anordnungsverfahren nach § 32 BVerfGG grundsätzlich nicht die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahme geprüft, es sei denn das Hauptsacheverfahren ist offensichtlich unzulässig oder unbegründet.⁹⁴ Die Prüfung erfolgt vielmehr als Folgenabwägung, bei der die Nachteile zweier hypothetischer Verläufe gegenübergestellt und abgewogen werden (deswegen: „Doppelhypothese“): Die Nachteile des Falls, dass eine einstweilige Anordnung nicht ergeht, später aber das Hauptsacheverfahren Erfolg hat, gegen die Nachteile des Falls, dass die beantragte einstweilige Anordnung erlassen wird, das Hauptsacheverfahren aber ohne Erfolg bleibt.⁹⁵

Nun sei es nicht von vornherein völlig ausgeschlossen, dass die Nichtwahl der in den Ausschüssen vorgeschlagenen AfD-Kandidaten das Recht der Fraktion auf gleiche Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, verletze. In seiner in den zuvor besprochenen Entscheidungen konkretisierten Gestalt könne es auch ein Recht auf Zugang zum Ausschussvorsitz beinhalten. Allerdings sei angesichts der beschränkten Befugnisse des Amtes nicht ersichtlich, inwiefern die AfD-Fraktion durch die Verweigerung des Vorsitzendenpostens an der Ausschussarbeit gehindert

⁹² BVerfG, Beschl. v. 25.5.2022 – 2 BvE 10/21.

⁹³ BVerfG, Beschl. v. 25.5.2022 – 2 BvE 10/21, Rn. 2–6.

⁹⁴ BVerfGE 122, 342 (355); 112, 284 (291).

⁹⁵ *Walter*, in: *Walter/Grünwald*, Beck'scher Online-Kommentar BVerfGG, Stand: 1.6.2022, § 32 Rn. 42 m.w.N.

sei.⁹⁶ Auf der anderen Seite sei die Arbeitsfähigkeit der Ausschüsse gefährdet, wenn Kandidaten bis zum Abschluss des Hauptsacheverfahrens zu Vorsitzenden von Ausschüssen benannt würden, die nicht das Vertrauen der dortigen Mehrheit besäßen. Solche Beeinträchtigungen könnten sich angesichts der Bedeutung der Ausschüsse auch auf das Plenum auswirken.⁹⁷ Eine Einsetzung der Vorsitzenden durch das Bundesverfassungsgericht bedeutete zudem einen schwerwiegenden Eingriff in die durch Art. 40 Abs. 1 GG geschützte Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages und das freie Mandat der Ausschussmitglieder, die mit der Nichtwahl der AfD-Kandidaten ihren Willen zum Ausdruck gebracht hätten.⁹⁸

b) Bewertung

Die nachgezeichnete Folgenabwägung lässt bereits erahnen, dass vor dem Hintergrund der Entscheidungen zum Stellvertreter des Bundestagspräsidenten der AfD-Fraktion auch im Hauptsacheverfahren ein unbedingter Anspruch auf Benennung „ihrer“ Ausschussvorsitzenden nicht zuerkannt wird. Auch wenn ein solcher Anspruch zum Teil angenommen und unter anderem darauf gestützt wird, dass § 58 GOBT nicht von „wählen“, sondern von „bestimmen“ spricht, dürfte sich hier die Rechtslage im Plenum im Ausschuss spiegeln.⁹⁹ Ausschlaggebend ist dabei die vom Bundesverfassungsgericht angenommene Notwendigkeit einer Vertrauensgrundlage zwischen Ausschuss und Vorsitzendem. Diese folgt stärker noch als im Plenum aus der persönlich geprägten und sachbezogenen Arbeit in den Ausschüssen, die eben nicht stattfinden kann, wenn bestimmte Abgeordnete aus politischen Gründen als Kollegen und Gesprächspartner nicht akzeptiert werden. Zudem ist angesichts der gegenüber dem Bundestagspräsidenten geringeren Befugnissen und Bedeutung und der Tatsache, dass die Wahl nicht wie in Art. 40 Abs. 1 S. 1 GG vorgeschrieben ist, eine geringere verfassungsrechtliche Determination der Frage anzunehmen. Sie unterfällt also noch stärker der Organisationsautonomie des Parlaments.

VII. Fazit

Es zeigt sich, dass es mehr als eine Verlegenheitslösung ist, Wahl und Wahlvoraussetzungen für das Amt des Bundespräsidenten, seiner Stellvertreter und der Ausschussvorsitzenden in die Hände des Parlaments selbst zu legen, selbst dann, wenn sich dieses Parlament weigert, eine bestimmte Fraktion in das Ämtersystem zu integrieren. Diese Verweigerung darf angesichts der Stellung dieser Ämter, der Aufgaben, Eingriffsbefugnisse und der Bedeutung nicht als signifikante Benachteiligung im politischen Wettbewerb gedeutet werden. Die besprochenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts knüpfen sachgerecht vor allem an die Vermittlungsfunktion der Ämter an, die nicht erfüllt werden kann, wenn die Parlamentsmehrheit eine gemeinsame Arbeitsgrundlage mit einer Fraktion nicht anerkennt. Diese Grundlage musste in der Parlamentsgeschichte aufgrund von Veränderungen des Parteiensystems immer wieder gesucht und ausgehandelt werden und ist Teil des genuin *politischen Charakters* des Parlaments.

Sollte sich die Abgrenzungsstrategie gegenüber der AfD-Fraktion weiter verfestigen, wofür einiges spricht – etwa der Umstand, dass die AfD als Partei immer stärker in den Fokus der Verfassungsschutzämter gerät –, bedeutet dies eine Änderung des organisationalen Selbstverständnisses des Bundestages. Die Änderung muss nicht zwingend dahingehend erfolgen, dass Grundentscheidungen, zu denen auch die Vergabe von Leitungsämtern gehört, nach einem bloßen Mehrheitsprinzip getroffen werden, also die historisch gewachsene Proporzkultur aufgegeben wird. Vielmehr bringt sie zum Ausdruck, dass das hinter den Ämtern und den Besetzungsverfahren in ihrer praktischen Anwendung stehende parlamentarische Integrationsprinzip Grenzen hat.

⁹⁶ BVerfG, Beschl. v. 25.5.2022 – 2 BvE 10/21, Rn. 48.

⁹⁷ BVerfG, Beschl. v. 25.5.2022 – 2 BvE 10/21, Rn. 50.

⁹⁸ BVerfG, Beschl. v. 25.5.2022 – 2 BvE 10/21, Rn. 51 f.

⁹⁹ Vgl. zu diesen Positionen *Winckelmann* (Fn. 25), Rn. 39 m.w.N.; *Edinger* (Fn. 18), S. 215 f. geht nicht von einem uneingeschränkten Bestimmungsrecht der Fraktionen aus, sondern nimmt an, die Vereinbarung des Ältestenrats über die Verteilung der Ausschussvorsitze sei bindend, wobei er auch die Verteilung nach dem Zugriffsverfahren als „Vereinbarung“ versteht. Komme eine solche nicht zustande, bestimme der Ausschuss „den Vorsitzenden in dem Rahmen selbst, den der Ältestenrat vorgibt, d.h. er wird im Regelfall (irgend)ein Mitglied des Ausschusses aus der Fraktion zu ernennen haben, der die Stelle zugesprochen wurde“. Offen bleibt freilich, was passiert, wenn – wie im zu besprechenden Fall – die Abgeordneten die eigentlich bestimmungsberechtigte Fraktion generell ablehnen und so auch eine Wahl von Ersatzkandidaten verweigern.