



IM NAMEN DES VOLKES

**In dem Verfahren
über
den Antrag festzustellen,**

a) dass der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages sowie der Deutsche Bundestag dadurch gegen die Rechte der Antragstellerin aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes – Recht auf Gleichbehandlung als Fraktion sowie Recht auf faire und loyale Anwendung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages – und gegen deren aus dem Rechtsstaatsprinzip, Artikel 20 Absatz 2 Satz 2, Absatz 3 des Grundgesetzes folgendes Recht auf effektive Opposition verstoßen haben, dass der Rechtsausschuss (als Teilorgan des Deutschen Bundestages) den von der Antragstellerin entsandten Abgeordneten Brandner als Ausschussvorsitzenden durch Mehrheitsbeschluss „abgewählt“ hat,

b) dass der Deutsche Bundestag dadurch gegen die Rechte der Antragstellerin aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes – Recht auf Gleichbehandlung als Fraktion sowie Recht auf faire und loyale Anwendung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages – und gegen deren aus dem Rechtsstaatsprinzip, Artikel 20 Absatz 2 Satz 2, Absatz 3 des Grundgesetzes folgendes Recht auf effektive Opposition verstößt, dass er es dem von der Antragstellerin entsandten Abgeordneten Brandner unmöglich macht, seine Rechte und Pflichten als Vorsitzender des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages tatsächlich wahrzunehmen.

Antragstellerin: AfD-Fraktion im Deutschen Bundestag,
vertreten durch die Fraktionsvorsitzenden Dr. Alice Weidel und
Dr. Alexander Gauland,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

- Bevollmächtigter: ... -

- Antragsgegner: 1. Deutscher Bundestag,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,
2. Ausschuss für Recht und
Verbraucherschutz des Bundestages,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

- Bevollmächtigte: ... -

hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,

Huber,

Hermanns,

Müller,

Kessal-Wulf,

König,

Maidowski,

Langenfeld

am 4. Mai 2020 beschlossen:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

G r ü n d e :

A.

Die Antragstellerin begehrt mit ihrem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, dem mit Mehrheitsbeschluss des Bundestagsausschusses für Recht und Verbraucherschutz (im Folgenden: Rechtsausschuss) vom Amt des Vorsitzenden dieses Ausschusses abberufenen Abgeordneten Brandner einstweilen zu ermöglichen, seine Rechte und Pflichten als Vorsitzender wieder effektiv wahrnehmen zu können. 1

I.

1. Der Rechtsausschuss des 19. Deutschen Bundestages konstituierte sich in der Sitzung vom 31. Januar 2018. Nach der Vereinbarung im Ältestenrat steht der Vorsitz in diesem Ausschuss der AfD-Fraktion zu. Diese schlug den Abgeordneten Brandner als Vorsitzenden vor. Nach längerer Aussprache über die Bedeutung des Begriffs „bestimmen“ in § 58 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (im Folgen- 2

den: GO-BT), wonach die Ausschüsse ihre Vorsitzenden und deren Stellvertreter nach den Vereinbarungen im Ältestenrat bestimmen, verständigte man sich darauf, eine Wahl durchzuführen. Bei dieser erhielt der Abgeordnete Brandner 19 von 43 abgegebenen Stimmen bei 12 Gegenstimmen und 12 Enthaltungen (vgl. das Kurzprotokoll der 1. Sitzung des Rechtsausschusses, Protokoll-Nr. 19/1).

2. Der Abgeordnete Brandner rief vor allem durch einen weitergeleiteten fremden Beitrag sowie durch eigene Beiträge auf dem Kurznachrichtendienst „Twitter“ zu dem Anschlag auf eine Synagoge in Halle (Saale) am 9. Oktober 2019 und zu einer Äußerung des Sängers Udo Lindenberg zum Ergebnis der Landtagswahl in Thüringen vom 27. Oktober 2019 öffentliche Empörung hervor. Daraufhin beantragten die Obleute der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, Die Linke und Bündnis90/Die Grünen in der Sitzung des Rechtsausschusses vom 13. November 2019 die Abberufung des Ausschussvorsitzenden. Der Abgeordnete Dr. Fechner (SPD) führte zur Begründung aus, dass mit der Übernahme des Amtes des Vorsitzenden des Rechtsausschusses eine besondere Verantwortung einhergehe. Die Arbeitsfähigkeit des Ausschusses hänge davon ab, dass der Vorsitzende als Repräsentant des gesamten Ausschusses wirke und wirken könne. Dafür sei es unerlässlich, dass er Bürgerinnen und Bürgern und Vertreterinnen und Vertretern des öffentlichen Lebens respektvoll begegne. Der Vorsitzende müsse innerhalb und außerhalb der Tätigkeit als Ausschussvorsitzender zumindest insoweit Mäßigung üben, als dies die unabdingbare Voraussetzung dafür sei, den Ausschuss unparteiisch zu leiten und nach außen vertreten zu können. Das Verhalten des Abgeordneten Brandner, insbesondere in den letzten Wochen, lasse nur den Schluss zu, dass ihm die Bereitschaft oder die persönliche Befähigung fehle, das wichtige Amt des Vorsitzenden des Rechtsausschusses mit der dafür erforderlichen Mäßigung auszufüllen. Gerade die parlamentarische Arbeit des Rechtsausschusses sei den Werten des Grundgesetzes wie Demokratie, Respekt, Toleranz und Vielfalt verpflichtet. Der Vorsitzende müsse diese Werte nicht nur in seiner Amtsführung verkörpern, sondern auch bei seinen sonstigen öffentlichen Betätigungen beachten. Die Vereinbarung im Ältestenrat, dass die Fraktion der AfD den Vorsitz des Rechtsausschusses stelle, habe weiterhin Bestand. Es liege nun an der Fraktion der AfD, eine Person aus ihren Reihen zu nominieren, die dem Amt des Vorsitzenden gerecht werde und es mit Anstand, Respekt und Würde ausfülle (vgl. das Protokoll der 71. Sitzung des Rechtsausschusses vom 13. November 2019, S. 21 f.).

Der Abgeordnete Reusch (AfD) erwiderte darauf, der Antrag sei nach seiner Auffassung unzulässig und offenkundig unbegründet. Für die Abwahl eines Ausschussvorsitzenden bestehe keine rechtliche Grundlage in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Hiervon unabhängig folgten die Pflichten eines Ausschussvorsitzenden aus § 59 GO-BT. Es sei zwischen den Mitgliedern des Ausschusses unstrittig, dass der Vorsitzende die Sitzungen stets professionell, parteipolitisch neutral und objektiv geleitet habe. Dementsprechend fänden sich insoweit keine Beanstandungen in der Begründung des Antrags auf Abberufung. Anders als vorgetragen sei die Arbeitsfähigkeit des Ausschusses damit zu keiner Zeit durch den

3

4

Vorsitzenden gefährdet worden. Es sei das gute Recht der Antragsteller, außerhalb von Sitzungen getätigte Äußerungen des Vorsitzenden zu kritisieren. Es gebe jedoch keinen rechtlichen Anspruch auf verbale Mäßigung des Ausschussvorsitzenden außerhalb von Sitzungen, so dass eine Abberufung auch nicht mit entsprechenden Äußerungen begründet werden könne. Insbesondere sei keine Verletzung der in der Rechtsprechung für Hoheitsträger entwickelten Grundsätze zum Neutralitätsgebot gegeben. Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages habe in einem Gutachten vom 19. März 2018 dargelegt, dass diese relevant für Äußerungen seien, die ein Hoheitsträger in seiner hoheitlichen Funktion tätige. Spreche ein Hoheitsträger dagegen als Bürger, insbesondere als Parteipolitiker, bestünden keine besonderen Beschränkungen, da er insoweit nicht von einer Befugnis Gebrauch mache, sondern seine Freiheitsrechte, insbesondere seine Meinungsfreiheit aus Art. 5 GG, wahrnehme. Die Äußerungen des Vorsitzenden in den sozialen Medien seien für jedermann leicht erkennbar nicht in seiner Funktion als Vorsitzender, sondern als Bürger und Parteipolitiker getätigt worden (vgl. das Protokoll der 71. Sitzung des Rechtsausschusses vom 13. November 2019, S. 22 f.).

Der Rechtsausschuss beschloss mit 37 Ja-Stimmen gegen sechs Nein-Stimmen, den Abgeordneten Brandner vom Ausschussvorsitz abzuberaufen (vgl. das Protokoll der 71. Sitzung des Rechtsausschusses vom 13. November 2019, S. 24).

3. Seither übernimmt der stellvertretende Ausschussvorsitzende, der Abgeordnete Prof. Dr. Hirte (CDU/CSU), die Leitung des Rechtsausschusses. Auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Ausschussesekretariats arbeiten seitdem dem Abgeordneten Brandner als Ausschussvorsitzenden nicht mehr zu.

II.

Mit Schriftsatz vom 7. Februar 2020 hat die Antragstellerin das Organstreitverfahren mit den aus dem Rubrum ersichtlichen Hauptanträgen eingeleitet. Darüber hinaus beantragt sie,

„das Bundesverfassungsgericht möge den Zustand im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufig dahingehend regeln, dass der von ihr entsandte Abgeordnete Brandner seine Rechte und Pflichten als Vorsitzender des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages wieder effektiv wahrnehmen kann“.

Diesen Antrag begründet sie wie folgt: Rechtsschutzziel sei die Ausübung ihrer Minderheitenrechte und Oppositionsaufgaben zu Bedingungen, die dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen, der fairen und loyalen Anwendung der Geschäftsordnung sowie dem Grundsatz effektiver Opposition entsprächen. Dies sei nur möglich durch eine verfassungsgerichtliche einstweilige Anordnung, da sich die derzeitige verfassungsferne Situation, die ihr die Wahrnehmung ihrer essenziellen Rechte nicht erlaube, mit dem weiteren Zeitablauf von Tag zu Tag vertiefe. Damit schwän-

den zugleich mit kleiner werdendem zeitlichem Abstand zur nächsten Bundestagswahl ihre verfassungsrechtlich verbürgten Chancen, von der Minderheit zur Mehrheit werden zu können.

Selbst die für manche Fälle, etwa der vorläufigen Nichtanwendung eines Gesetzes, vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten „besonders strengen Anforderungen“ seien hier ohne Weiteres erfüllt. Das Bundesverfassungsgericht verlange in diesen Fällen, dass die Nachteile, die etwa mit einem Inkraftlassen eines Gesetzes bei späterer Feststellung seiner Verfassungswidrigkeit verbunden wären, in Ausmaß und Schwere die Nachteile deutlich überwögen, die im Falle der vorläufigen Verhinderung eines sich dann später als verfassungsgemäß erweisenden Gesetzes einträten.

9

Im vorliegenden Fall wäre die Antragstellerin bei ungehindertem Geschehensablauf weiterhin gehindert, ihre Oppositionsaufgaben zu erfüllen. Als Oppositionsfraktion sei sie auch in dieser Zeit in besonderer Weise auf die Möglichkeit der tatsächlichen Wahrnehmung ihrer Ausschussvorsitze angewiesen. Diese Benachteiligung würde sich mit zunehmendem Zeitablauf derart vertiefen, dass sie ihre Chancen, die ihr als Oppositionsfraktion zustünden, über einen langen Zeitraum des verbleibenden Restes der Legislaturperiode nicht mehr nutzen könnte. Dies würde sich auch nachteilig auf ihre Wahlchancen auswirken.

10

Bei Erlass einer einstweiligen Anordnung würde demgegenüber niemandem etwas genommen, da der tatsächliche Ausschussvorsitz hier unstreitig nicht der CDU-Fraktion und unstreitig nicht der Regierungsseite zustehe. Der hier zu befürchtende und zu verhindernde schwere Nachteil liege überdies darin, dass fundamentale, im öffentlichen Interesse liegende Verfassungsprinzipien auf dem Spiel stünden.

11

III.

Die Antragsgegner halten den Eilantrag sowohl für unzulässig als auch für unbegründet.

12

Ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung sei regelmäßig unzulässig, wenn das Bundesverfassungsgericht eine entsprechende Rechtsfolge im Hauptsacheverfahren nicht bewirken könnte. Gemäß § 67 Satz 1 des Bundesverfassungsgesetzes (BVerfGG) stelle das Bundesverfassungsgericht im Organstreit lediglich fest, ob die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung gegen eine Bestimmung des Grundgesetzes verstoße. Es obliege sodann dem jeweiligen Staatsorgan selbst, einen festgestellten verfassungswidrigen Zustand zu beenden. Kassatorische oder rechtsgestaltende Wirkung komme der Entscheidung im Organstreit nicht zu. Gegenstand eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung im Organstreitverfahren könne daher allein die vorläufige Sicherung des streitigen organschaftlichen Rechts des Antragstellers sein, damit es nicht im Zeitraum bis zur Entscheidung in der Hauptsache durch die Schaffung vollendeter Tatsachen überspielt werde.

13

Nach diesen Grundsätzen sei der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hier auf eine Rechtsfolge gerichtet, die im Hauptsacheverfahren nicht bewirkt werden könne. Selbst im Erfolgsfall würde das Bundesverfassungsgericht in der Hauptsache allein den Verfassungsverstoß durch die Abwahl feststellen. Es obläge dann dem Ausschuss selbst, wieder einen verfassungsgemäßen Zustand herzustellen. Über dieses Rechtsschutzziel gehe der hier gestellte Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung deutlich hinaus. 14

Abgesehen davon sei der Antrag auch nicht auf eine Sicherung der Rechte der Antragstellerin gerichtet. Er zielen vielmehr darauf ab, die gewünschte Rechtsfolge des Hauptsacheverfahrens herbeizuführen, ohne das Hauptsacheverfahren abzuwarten. Ein zeitliches Moment, das dazu führen würde, dass die Realisierung der Rechtsposition der Antragstellerin durch das Abwarten der Hauptsache vereitelt würde, sei weder vorgetragen noch erkennbar. 15

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung sei auch unbegründet. 16

Die Antragstellerin habe in keiner Weise dargelegt, welche schweren Nachteile ihr entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung nicht erlassen werde. Solche schweren Nachteile seien auch im Übrigen nicht ersichtlich. Eine verfassungsrechtliche Position einer Bundestagsfraktion, die einen Anspruch auf Entsendung eines Ausschussvorsitzenden begründen würde, existiere nicht. Ungeachtet dessen wäre diese Rechtsposition zurzeit im Grundsatz nicht angetastet. Wie die Antragstellerin selbst anführe, hielten die Mitglieder der anderen Fraktionen im Rechtsausschuss an der Absprache im Ältestenrat, die der Antragstellerin das Zugriffsrecht auf den Ausschussvorsitz zuweise, auch nach der Abwahl des Abgeordneten Brandner ausdrücklich fest. Die Antragstellerin habe also weiterhin die Möglichkeit, einen Abgeordneten als Ausschussvorsitzenden zu benennen, mache aber von dieser Möglichkeit zur Zeit keinen Gebrauch. Warum gerade die Nichtbesetzung des Vorsitzes durch den Abgeordneten Brandner einen schweren Nachteil für die Antragstellerin darstellen solle, der durch den Erlass einer einstweiligen Anordnung abzuwenden wäre, sei in keiner Weise erkennbar. 17

Selbst wenn jedoch ein hinreichend gewichtiges, verfassungsrechtlich geschütztes Interesse der Antragstellerin daran bestünde, dass der Abgeordnete Brandner den Vorsitz des Rechtsausschusses innehabe, so müsse der Erlass einer einstweiligen Anordnung hier trotzdem aufgrund der vorzunehmenden Interessenabwägung unterbleiben. Würde die einstweilige Anordnung erlassen, stellte sich aber in der Hauptsache heraus, dass die Abwahl des Abgeordneten Brandner als Vorsitzender des Rechtsausschusses verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sei, so müsste der Rechtsausschuss den Abgeordneten Brandner wieder als Ausschussvorsitzenden einsetzen und mit ihm zusammenarbeiten, obwohl das Vertrauensverhältnis ihm als Vorsitzendem gegenüber massiv gestört sei und noch nicht geklärt wäre, ob er auch nach Erlass der Hauptsacheentscheidung die Funktion des Vorsitzenden weiter ausüben würde. Aufgrund des gestörten Vertrauensverhältnisses, das auch mangels ei- 18

ner endgültigen Sachentscheidung nicht schlicht aus Verfassungsgründen wiederaufgebaut werden müsste, wäre auf diese Weise die Funktionsfähigkeit der Ausschussarbeit massiv beeinträchtigt. Darüber hinaus wäre auch das Selbstorganisationsrecht des Deutschen Bundestages und seiner Ausschüsse, das in Art. 40 Abs. 1 GG wurzelt, beeinträchtigt, da der Rechtsausschuss bis zum Erlass einer Hauptsacheentscheidung mit einem Vorsitzenden zusammenarbeiten und sich von ihm politisch nach außen vertreten lassen müsste, dem der Ausschuss mit großer Mehrheit diese Aufgaben entzogen habe.

Anders wäre die Situation im umgekehrten Fall, in dem der Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt würde, der Antrag im Hauptsacheverfahren aber Erfolg hätte, weil sich herausstellte, dass die Abwahl des Abgeordneten Brandner gegen Verfassungsrecht verstoßen habe. In diesem Fall würde der Abgeordnete Brandner bis zur Hauptsacheentscheidung von der Wahrnehmung der Position als Ausschussvorsitzender ausgeschlossen. Allerdings könne die Antragstellerin für die Zwischenzeit einen anderen Kandidaten für den Vorsitz nominieren, der im Fall seiner Wahl die Funktion übernehme. Machte sie von diesem Recht keinen Gebrauch, würden die Geschäfte des Ausschussvorsitzenden weiter vom stellvertretenden Vorsitzenden geführt. Die Antragstellerin wäre dann zwar nicht frei darin, zu entscheiden, welche Person aus ihrer Fraktion den Vorsitz des Ausschusses übernimmt. Ihr stünde es aber ohne Weiteres frei, einen anderen Abgeordneten für die Funktion des Ausschussvorsitzenden vorzuschlagen und auf diese Weise die von ihr in diesem Zusammenhang behaupteten Oppositionsrechte wahrzunehmen.

19

Ein Überwiegen der Interessen der Antragstellerin an der vorläufigen Wahrnehmung der von ihr geltend gemachten Rechte gegenüber den entgegenstehenden korrespondierenden Interessen der Antragsgegner lasse sich nicht feststellen.

20

B.

Der Antrag ist zulässig.

21

Die Antragsgegner verweisen zwar zu Recht darauf, dass ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung regelmäßig unzulässig ist, wenn das Bundesverfassungsgericht eine entsprechende Rechtsfolge im Hauptsacheverfahren nicht bewirken könnte (vgl. BVerfGE 7, 99 <105>; 14, 192 <193>; 16, 220 <226>; BVerfGK 1, 32 <39>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 21. Dezember 2011 - 1 BvQ 44/11 -, Rn. 1; Barczak, in: ders., BVerfGG, 2018, § 32 Rn. 37; Lenz/Hansel, BVerfGG, 2. Aufl. 2015, § 32 Rn. 31). Demgemäß kommt der Erlass einer einstweiligen Anordnung im Organstreit, in dem um die Unanwendbarkeit einer Norm oder die Verpflichtung des Antragsgegners zu einem bestimmten Verhalten gestritten wird, grundsätzlich nicht in Betracht (vgl. BVerfGE 151, 58 <64 Rn. 13>). In Verfahren, in denen in der Hauptsache – wie hier – zulässigerweise die Feststellung einer Verletzung organschaftlicher Rechte im Sinne des § 67 Satz 1 BVerfGG beantragt wird, ist jedoch die Verpflichtung des Antragsgegners zu einem bestimmten Verhalten im Wege der einstweiligen Anordnung zulässig. Andernfalls könnte die einstwei-

22

lige Anordnung, der immanent ist, dass sie einen Zustand vorläufig regelt (§ 32 Abs. 1 BVerfGG), ihre Funktion nicht erfüllen (vgl. BVerfGE 140, 225; Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 67 Rn. 36 <Mai 2017> m.w.N.; Barczak, in: ders., BVerfGG, 2018, § 67 Rn. 6).

Gegenstand eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung im Organstreitverfahren kann allein die vorläufige Sicherung des streitigen organschaftlichen Rechts des Antragstellers sein, damit es nicht im Zeitraum bis zur Entscheidung in der Hauptsache durch die Schaffung vollendeter Tatsachen überspielt wird (vgl. BVerfGE 89, 38 <44>; 96, 223 <229>; 98, 139 <144>; 108, 34 <41>; 118, 111 <122>; 145, 348 <356 f. Rn. 29>). Entgegen der Auffassung der Antragsgegner ist auch diese Voraussetzung hier erfüllt. Der vorliegende Eilantrag ist sinngemäß darauf gerichtet, dem Abgeordneten Brandner bis zur Entscheidung in der Hauptsache die Befugnisse eines Ausschussvorsitzenden wieder einzuräumen. Darin läge keine unzulässige Vorwegnahme der Hauptsache, da keine unumkehrbare Rechtsposition geschaffen würde.

23

C.

Der Antrag führt in der Sache nicht zum Erfolg.

24

I.

Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung im Organstreitverfahren bedeutet einen erheblichen Eingriff des Bundesverfassungsgerichts in Autonomie und originäre Zuständigkeit anderer Verfassungsorgane. Bei der Prüfung der Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 BVerfGG ist daher grundsätzlich ein strenger Maßstab anzulegen (vgl. BVerfGE 55, 1 <3>; 104, 23 <27>; 108, 34 <41>; 118, 111 <122>; 132, 195 <232 Rn. 86>; 140, 211 <219 Rn. 13>; 140, 225 <226 f. Rn. 7>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. September 2019 - 2 BvQ 59/19 -, Rn. 16). Bei der Entscheidung über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahme vorgetragen werden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, die in der Hauptsache begehrte Feststellung oder der in der Hauptsache gestellte Antrag erwiese sich als von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet (vgl. BVerfGE 89, 38 <43 f.>; 103, 41 <42>; 118, 111 <122>; 140, 225 <226 Rn. 7>; stRspr). Bei offenem Ausgang des Hauptsacheverfahrens muss das Bundesverfassungsgericht die Folgen abwägen, die eintreten würden, wenn einerseits eine einstweilige Anordnung nicht erginge, der Antrag in der Hauptsache aber Erfolg hätte, und andererseits die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, dem Antrag in der Hauptsache aber der Erfolg zu versagen wäre (vgl. BVerfGE 105, 365 <371>; 129, 284 <298>; 132, 195 <232 f. Rn. 87>; 140, 225 <226

25

f. Rn. 7>; stRspr).

II.

1. Der Hauptantrag zu b), festzustellen, dass der Antragsgegner zu 1. dadurch gegen die Rechte der Antragstellerin verstößt, dass er es dem von der Antragstellerin entsandten Abgeordneten Brandner unmöglich macht, seine Rechte und Pflichten als Vorsitzender des Rechtsausschusses tatsächlich wahrzunehmen, ist unzulässig. Er genügt nicht den Begründungsanforderungen des § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG. Die Antragstellerin befasst sich in der Antragsbegründung nur am Rande mit der Weigerung der Bundestagsverwaltung, mit dem Abgeordneten Brandner zusammenzuarbeiten. Sinngemäß wird sie als Folgemaßnahme der Abberufung bezeichnet, „die die Rechtsstellung der Antragstellerin betrifft und die dem Antragsgegner zu 1) zuzurechnen ist“. Eine nähere Begründung erfolgt nicht. Zwar erscheint eine Verletzung von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG durch eine Weigerung der Bundestagsverwaltung, einen einzelnen Ausschussvorsitzenden bei seiner Arbeit zu unterstützen, nicht ausgeschlossen. Erfolgt diese Weigerung aber allein wegen der Abberufung, „steht und fällt“ deren Rechtmäßigkeit mit der Rechtmäßigkeit des angegriffenen Beschlusses. Es ist nicht ersichtlich, dass die Bundestagsverwaltung ihre Weigerung im Falle der erfolgreichen Beanstandung des Beschlusses aufrechterhielte. Vor diesem Hintergrund hätte es vorliegend Ausführungen dazu bedurft, warum der Hauptantrag zu b) zusätzlich erforderlich ist. 26

2. Der Hauptantrag zu a) ist weder von vornherein unzulässig noch offensichtlich unbegründet. 27

a) Mit den Grundsätzen der Gleichbehandlung der Fraktionen (vgl. BVerfGE 135, 317 <396 Rn. 153>) und der fairen und loyalen Anwendung der Geschäftsordnung (vgl. BVerfGE 1, 144 <149>; 80, 188 <219>; 84, 304 <332>; 96, 264 <285>) sowie mit dem Recht auf effektive Opposition (vgl. BVerfGE 142, 25 <55 ff. Rn. 85 ff.>) benennt die Antragstellerin rügefähige Positionen, deren Verletzung im Organstreitverfahren gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG in Verbindung mit § 64 Abs. 1 BVerfGG festgestellt werden kann. Die Antragstellerin und die Antragsgegner sind gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG in Verbindung mit § 63 BVerfGG parteifähig. Die Abberufung des Abgeordneten Brandner stellt einen tauglichen Verfahrensgegenstand im Sinne des § 64 Abs. 1 BVerfGG dar (vgl. BVerfGE 140, 115 <141 f. Rn. 65>). Die Sechs-Monats-Frist des § 64 Abs. 3 BVerfGG, die mit dem Abberufungsbeschluss vom 13. November 2019 in Gang gesetzt worden ist, ist ebenfalls eingehalten. Auch das Rechtsschutzbedürfnis ist zu bejahen. Insbesondere ist nach der hier erfolgten Befassung des Plenums nach § 127 GO-BT kein anderer Weg für die Antragstellerin erkennbar, die Abberufung des Abgeordneten Brandner rückgängig zu machen. 28

b) Die Fraktionen im Deutschen Bundestag haben ein aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG abgeleitetes Recht auf gleiche Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung (vgl. BVerfGE 84, 304 <325>; 96, 264 <278>; 112, 118 <133>; 135, 317 <396 Rn. 153>). Es gilt der Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen (vgl. BVerfGE 29

93, 195 <204>; 135, 317 <396 Rn. 153>), der sich auf die Mitwirkungsbefugnis der Abgeordneten in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages erstreckt. Grundsätzlich muss jeder Ausschuss ein verkleinertes Abbild des Plenums sein und in seiner Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums widerspiegeln (vgl. BVerfGE 80, 188 <222>; 84, 304 <323>; 96, 264 <282>; 112, 118 <133>; 130, 318 <354>; 131, 230 <235>; 135, 317 <396 Rn. 153>; 140, 115 <151 Rn. 93>). Dies erfordert eine möglichst getreue Abbildung der Stärke der im Plenum vertretenen Fraktionen (Grundsatz der Spiegelbildlichkeit; vgl. BVerfGE 130, 318 <354>; 131, 230 <235>; 140, 115 <151 Rn. 93>). Der Senat hat zwar entschieden, dass der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit nicht für Gremien und Funktionen gilt, die lediglich organisatorischer Art sind und daher nicht dem Einfluss des Prinzips gleichberechtigter Teilnahme an den dem Bundestag nach dem Grundgesetz übertragenen Aufgaben unterliegen (vgl. BVerfGE 96, 264 <280>; 140, 115 <151 f. Rn. 94>). So halte sich gerade die Beschränkung der Vergabe von Vorsitzen in Ausschüssen durch die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages im Rahmen der dem Bundestag zustehenden Geschäftsordnungsautonomie (vgl. BVerfGE 84, 304 <328>; 140, 115 <151 f. Rn. 94>). Vorliegend geht es aber nicht um die Verweigerung eines Ausschussvorsitzes durch die Geschäftsordnung selbst, sondern um einen Posten, der der Antragstellerin nach § 12 GO-BT grundsätzlich zusteht. Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht ausgeschlossen, dass Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG der Fraktion – gegebenenfalls unter Rekurs auf den von der Antragstellerin angeführten Gedanken der „fairen und loyalen Anwendung der Geschäftsordnung“ – hier ein verfassungsrechtliches Teilhaberecht verleiht, das durch die Abberufung des Abgeordneten Brandner beeinträchtigt sein könnte.

c) Nicht eindeutig ist auch die Rechtslage hinsichtlich des von der Antragstellerin als verletzt gerügten Grundsatzes der effektiven Opposition, welcher in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannt ist (vgl. BVerfGE 142, 25 ff.). Der verfassungsrechtliche Schutz der Opposition wurzelt im Demokratieprinzip, Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG. Aus dem Mehrheitsprinzip nach Art. 42 Abs. 2 GG und den im Grundgesetz vorgesehenen parlamentarischen Minderheitenrechten folgen der Respekt vor der Sachentscheidung der parlamentarischen Mehrheit und die Gewährleistung einer realistischen Chance der parlamentarischen Minderheit, zur Mehrheit zu werden. Dahinter steht die Idee eines – innerwie außerparlamentarischen – offenen Wettbewerbs der unterschiedlichen politischen Kräfte, welcher namentlich voraussetzt, dass die Opposition nicht behindert wird. Demgemäß ist die Bildung und Ausübung einer organisierten politischen Opposition konstitutiv für die freiheitliche demokratische Grundordnung (vgl. BVerfGE 142, 25 <55 f. Rn. 86>). Der Senat hat den Grundsatz effektiver Opposition darüber hinaus aus dem Rechtsstaatsprinzip, dem verfassungsrechtlichen Rechtsschutzsystem und aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG abgeleitet (BVerfGE 142, 25 <56 f. Rn. 87 ff.>) und dabei die Kontrollfunktion der parlamentarischen Opposition betont. Damit sie diese erfüllen kann, müssen die im Grundgesetz vorgesehenen Minderheitenrechte auf Wirksamkeit hin ausgelegt werden. Eine effektive Opposition darf bei der Ausübung

30

ihrer Kontrollbefugnisse nicht auf das Wohlwollen der Parlamentsmehrheit angewiesen sein. Denn die Kontrollbefugnisse sind der parlamentarischen Opposition nicht nur in ihrem eigenen Interesse, sondern in erster Linie im Interesse des demokratischen, gewaltengegliederten Staates – zur öffentlichen Kontrolle der von der Mehrheit gestützten Regierung und ihrer Exekutivorgane – in die Hand gegeben. Der Grundsatz der Gewaltenteilung im parlamentarischen Regierungssystem gewährleistet daher die praktische Ausübbarkeit der parlamentarischen Kontrolle gerade auch durch die parlamentarische Opposition (BVerfGE 142, 25 <57 f. Rn. 90>).

Es ist fraglich, ob die Besetzung eines Ausschussvorsitzes als Kontrollrecht in diesem Sinne aufzufassen ist. Mit den „klassischen“ Minderheitenrechten, die Gegenstand des angeführten Senatsurteils waren, dürfte diese Rechtsposition zumindest nicht vergleichbar sein, da sie der Opposition – auf Grundlage einer parlamentarisch tradierten Übung (vgl. Ritzel/Bücker, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, § 12 GO-BT unter 1.d) <September 1999>) – ihrer Funktion eigentlich fremde Leitungsaufgaben überträgt. Indes muss die vom Senat umschriebene Kontrollfunktion den Grundsatz der effektiven Opposition nicht vollumfänglich beschreiben; das Urteil bot keine Gelegenheit, sich zu anderen Oppositionsrechten zu verhalten. Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht von vornherein ausgeschlossen, dass der in der Entscheidung aufgestellte Obersatz, wonach die parlamentarische Mehrheit die Minderheit bei der Wahrnehmung ihrer Befugnisse nicht behindern darf, auch auf die vorliegende Konstellation Anwendung findet. Die Antragstellerin trägt nachvollziehbar vor, dass das Amt eines Ausschussvorsitzenden Oppositionspolitikern die Möglichkeit gibt, sich mit Blick auf kommende Legislaturperioden unter anderem für Regierungsämter zu profilieren (vgl. Grigoleit/Kersten, DÖV 2001, S. 363 <367>). Die Abberufung von einer solchen Leitungsverantwortung kann diese Chancen schmälern.

d) Nicht ohne Weiteres zu beantworten ist schließlich die Frage, ob eine Beeinträchtigung der vorgenannten Rechtspositionen vorliegend überhaupt und, wenn ja, unter welchen Voraussetzungen verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden könnte. Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages verhält sich nicht ausdrücklich zur Möglichkeit einer Abberufung oder Abwahl eines Ausschussvorsitzenden (vgl. Ritzel/Bücker, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, § 58 GO-BT unter a) <September 2000>). Dem von den Antragsgegnern vorgerichtlich angeführten Actus-contrarius-Gedanken wohnt jedoch eine gewisse Plausibilität inne (Winkelmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 23 Rn. 40; a.A. Grigoleit/Kersten, DÖV 2001, S. 363 <365>). Ließe man die Abberufung grundsätzlich zu, könnte aber einiges dafür sprechen, die Minderheitsfraktionen in ihren Rechten dadurch zu schützen, dass man einen plausiblen Grund für die Abberufung verlangt (vgl. Vetter, Die Parlamentsausschüsse im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 1986, S. 157 f.; Winkelmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 23 Rn. 40). Maßstäbe hierfür drängen sich nicht auf. Sie müssen im Hauptsacheverfahren entwickelt werden.

31

32

III.

Die wegen des offenen Verfahrensausgangs zu treffende Interessenabwägung führt zur Ablehnung des Antrags. 33

1. Erginge die einstweilige Anordnung nicht, hätte der Hauptantrag zu a) aber letztlich Erfolg, wäre der Abgeordnete Brandner bis zum Zeitpunkt des Abschlusses des Hauptsacheverfahrens daran gehindert, das ihm rechtlich zustehende Amt des Ausschussvorsitzenden auszuüben. Zwar würde das Bundesverfassungsgericht den verfahrensgegenständlichen Beschluss nicht aufheben, da im Organstreitverfahren nach § 67 BVerfGG – wie es auch vorliegend beantragt ist – lediglich die Feststellung eines die Antragstellerin beeinträchtigenden Verfassungsverstoßes begehrt werden kann (vgl. BVerfGE 151, 191 <197 Rn. 14>). Die Antragsgegner wären aber verpflichtet, dem Abgeordneten Brandner in diesem Fall die Wahrnehmung der Befugnisse eines Ausschussvorsitzenden wieder zu ermöglichen (vgl. BVerfGE 151, 58 <64 Rn. 14>). 34

Allerdings weisen die Antragsgegner zu Recht darauf hin, dass Gegenstand des Verfahrens – und somit auch des Entscheidungsausspruches – nicht die Rechtsposition eines einzelnen Abgeordneten, sondern die der Antragstellerin als Bundestagsfraktion ist. Vor diesem Hintergrund hat die Antragstellerin die Möglichkeit, ihre derzeitige faktische – und womöglich auch rechtsbedeutsame – Beeinträchtigung durch die Benennung eines anderen Kandidaten für den Vorsitz des Rechtsausschusses selbst zu verringern. Die Ausschussmitglieder der übrigen Fraktionen haben zugesagt, eine andere Person in dieser Position billigen zu wollen. Zwar verkennt der Senat nicht, dass die Mehrheit des Plenums des Deutschen Bundestages Kandidaten der Antragstellerin für das Amt des Bundestagsvizepräsidenten und für die Besetzung weiterer Gremien seit Beginn der Legislaturperiode mehrfach nicht unterstützt hat. Es besteht derzeit aber kein Grund, die Ernsthaftigkeit der von der Ausschussmehrheit abgegebenen Zusage in Frage zu stellen. Die Präsentation eines anderen Ausschussvorsitzenden durch die Antragstellerin würde deren Beeinträchtigung, anders als die Antragsgegner meinen, zwar nicht vollends beseitigen. Das Interesse der Fraktionen, nicht irgendwelche – den Mehrheitsfraktionen womöglich genehmere – Persönlichkeiten auf für sie wichtige Stellen zu positionieren, erscheint nachvollziehbar (vgl. Vetter, Die Parlamentsausschüsse im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 1986, S. 140 ff.; Dach, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 40 Rn. 12; Ismayr, Der Deutsche Bundestag, 3. Aufl. 2012, S. 172; Winkelmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 23 Rn. 36 f.). Dass die Antragstellerin aber, wie sie selbst vorträgt, an der Erfüllung ihrer Oppositionsaufgaben vollständig gehindert wäre, trifft nicht zu. 35

2. Würde die einstweilige Anordnung demgegenüber erlassen und erwiese sich der verfahrensgegenständliche Beschluss später als verfassungsgemäß, würde der Rechtsausschuss bis zum Abschluss des Hauptsacheverfahrens weiterhin von einer Person geleitet, die das Vertrauen der Ausschussmehrheit offensichtlich nicht besitzt. Dies gefährdete die Arbeitsfähigkeit des Ausschusses. Zudem griffe der Eilbeschluss 36

in das von Art. 40 Abs. 1 GG garantierte Selbstbestimmungsrecht des Bundestages ein, wozu das Bundesverfassungsgericht nur unter strengen Voraussetzungen im Eilverfahren befugt ist.

3. Nach alledem liegen auf Seiten der Antragstellerin keine Umstände vor, die den Erlass der einstweiligen Anordnung als dringend geboten erscheinen lassen.

37

Voßkuhle

Huber

Hermanns

Müller

Kessler-Wulf

König

Maidowski

Langenfeld

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 4. Mai 2020 -
2 BvE 1/20**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 4. Mai 2020 - 2 BvE 1/20 -
Rn. (1 - 37), http://www.bverfg.de/e/es20200504_2bve000120.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2020:es20200504.2bve000120