

BVerfG, Beschluss vom 22.03.2022 – 2 BvE 9/20

2. Senat

ECLI:DE:BVerfG:2022:es20220322.2bve000920

Leitsatz

1. Die Reichweite des Mitwirkungsrechts aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG wird durch die in Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG angeordnete Wahl des Bundestagspräsidenten und seiner Stellvertreter begrenzt. Das Recht einer Fraktion aus § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT, im Präsidium mit mindestens einem Vizepräsidenten vertreten zu sein, steht unter dem Vorbehalt der Wahl durch die Abgeordneten. 2. Die Wahl nach Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG ist frei. Ein Recht der Fraktionen aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG auf Steuerung und Einengung der Wahl nach Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG durch prozedurale Vorkehrungen scheidet daher aus.

Tenor

Der Antrag wird verworfen.

Der Antrag der Antragstellerin auf Erstattung ihrer notwendigen Auslagen wird abgelehnt.

Gründe

A.

Rn. 1

Die Antragstellerin wendet sich im Wege des Organstreits dagegen, dass keiner der von ihr vorgeschlagenen Abgeordneten zur Stellvertreterin oder zum Stellvertreter des Präsidenten des 19. Deutschen Bundestages gewählt worden ist und der Antragsgegner keine prozeduralen Vorkehrungen zum Schutz vor einer Nichtwahl aus sachwidrigen Gründen geschaffen hat.

I.

Rn. 2

1. In seiner konstituierenden Sitzung am 24. Oktober 2017 beschloss der 19. Deutsche Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE sowie BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und gegen die Stimmen der Abgeordneten der Antragstellerin die Weitergeltung des bisherigen Geschäftsordnungsrechts, hierunter auch § 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (im Folgenden: GO-BT). Dieser sieht für die Wahl des Bundestagspräsidenten und seiner Stellvertreter (Vizepräsidenten), die gemeinsam das Präsidium bilden und auch Mitglieder im Ältestenrat sind, folgende Regelung vor:

(1) Der Bundestag wählt mit verdeckten Stimmzetteln (§ 49) in besonderen Wahlhandlungen den Präsidenten und seine Stellvertreter für die Dauer der Wahlperiode. Jede Fraktion des Deutschen Bundestages ist durch mindestens einen Vizepräsidenten oder eine Vizepräsidentin im Präsidium vertreten.

(2) Gewählt ist, wer die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages erhält. Ergibt sich im ersten Wahlgang keine Mehrheit, so können für einen zweiten Wahlgang neue Bewerber vorgeschlagen werden. Ergibt sich auch dann keine Mehrheit der Stimmen der Mitglieder des Bundestages, findet ein dritter Wahlgang statt. Bei nur einem Bewerber ist dieser gewählt, wenn er die Mehrheit der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigt. Bei mehreren Bewerbern kommen die beiden Bewerber mit den höchsten Stimmenzahlen in die engere Wahl; gewählt ist, wer die meisten Stimmen auf sich vereinigt. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los durch die Hand des amtierenden Präsidenten.

(3) Weitere Wahlgänge mit einem im dritten Wahlgang erfolglosen Bewerber sind nur nach Vereinbarung im Ältestenrat zulässig. Werden nach erfolglosem Ablauf des Verfahrens nach Absatz 2 neue Bewerber vorgeschlagen, ist neu in das Wahlverfahren gemäß Absatz 2 einzutreten.

Rn. 3

Auf Antrag aller Fraktionen legte der Bundestag in seiner konstituierenden Sitzung außerdem die Anzahl der Stellvertreter des Präsidenten des Bundestages auf sechs fest. Für alle Fraktionen - bis auf die Antragstellerin - wurden in der konstituierenden Sitzung im ersten Wahlgang die vorgeschlagenen Kandidaten zu Stellvertretern und Stellvertreterinnen des Bundestagspräsidenten gewählt. Der von der Antragstellerin zur Wahl vorgeschlagene Abgeordnete erhielt in keinem der drei Wahlgänge die nach § 2 Abs. 2 GO-BT erforderliche Mehrheit.

Rn. 4

2. Im weiteren Verlauf der Legislaturperiode schlug die Antragstellerin zwischen November 2018 und Januar 2020 vier weitere Abgeordnete vor, die ebenfalls in keinem der jeweils durchgeführten drei Wahlgänge, zuletzt am 7. Mai 2020, die erforderliche Mehrheit erzielten.

Rn. 5

3. Daraufhin brachten mehrere Abgeordnete der Antragstellerin einen Antrag zur "Auslegung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, hier: § 2 Absatz 1 Satz 2 GO BT und § 126 GO BT" in den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung ein. Gegenstand des Antrags war die in zwölf Einzelfragen untergliederte Frage, "ob § 2 GO-BT dahingehend auszulegen ist, dass die Abgeordneten des Bundestages verpflichtet [sind], einen Kandidaten der AfD-Fraktion als Vizepräsidenten zu wählen und ob die AfD-Fraktion das Recht hat, nach mehreren erfolglosen Kandidaten einen Abgeordneten zum Vizepräsidenten zu ernennen" (Ausschussdrucksache 19 - G - 51 vom 27. Oktober 2020).

Rn. 6

Der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung behandelte den Antrag am 29. Oktober 2020. Nach einer Diskussion über die Frage, ob § 2 GO-BT einer Auslegung durch den Ausschuss überhaupt zugänglich sei, einigte sich die Mehrheit der Ausschussmitglieder darauf, den Antrag zur Kenntnis zu nehmen und nicht in der Sache zu entscheiden.

Rn. 7

4. Nach Einleitung des Organstreitverfahrens stellte die Antragstellerin einen weiteren ihrer Abgeordneten als Stellvertreter des Bundestagspräsidenten zur Wahl, der in den drei Wahlgängen im November 2020, im April 2021 und im Juni 2021 nicht die erforderliche Mehrheit auf sich vereinen konnte.

Rn. 8

5. Mehrere Abgeordnete der Antragstellerin brachten in das Plenum des Bundestages den Antrag ein, dem Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung aufzugeben, die zwölf von ihnen formulierten Fragen insbesondere zur Anwendung von § 2 GO-BT "auszulegen" (BTDrucks 19/26228). Das Plenum überwies den Antrag am 28. Januar 2021 an den Ausschuss (vgl. Plenarprotokoll 19/206 der 206. Sitzung vom 28. Januar 2021, S. 25946D), der den Auslegungsantrag in seiner Sitzung vom 11. Februar 2021 zur Kenntnis nahm und in seiner Sitzung vom 25. Februar 2021 ablehnte.

II.

Rn. 9

Mit ihrem im Organstreitverfahren erhobenen Antrag vom 4. November 2020 begehrt die Antragstellerin die Feststellung, dass der Antragsgegner sie in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG sowie in ihrem Recht auf faire und loyale Anwendung der Geschäftsordnung und den Grundsatz der Organtreue dadurch verletzt habe, dass er alle bislang von ihr vorgeschlagenen Abgeordneten für die Wahl einer Vizepräsidentin beziehungsweise eines Vizepräsidenten des Deutschen Bundestages mehrheitlich abgelehnt habe, ohne durch geeignete verfahrensmäßige Vorkehrungen sicherzustellen, dass solche Ablehnungen nicht von sachwidrigen Gründen bestimmt würden.

Rn. 10

1. Der Antrag sei zulässig. Insbesondere sei die Antragstellerin antragsbefugt. Zwar begründe die Geschäftsordnung allein keine im Organstreitverfahren rügefähigen Rechte. Gerügt werden könnten aber Verstöße gegen die Geschäftsordnung, die zugleich von der Verfassung selbst eingeräumte Rechte beeinträchtigten, sowie eine Anwendung der Geschäftsordnung, die sich nicht als gleichmäßig, fair und loyal gegenüber den Abgeordneten, Gruppen und Fraktionen erweise.

Rn. 11

2. Der Antrag sei auch begründet. Die Antragstellerin sei in ihrem aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Recht auf Gleichbehandlung der Fraktionen sowie in ihrem Recht auf faire und loyale Anwendung der Geschäftsordnung verletzt. Zusätzlich ergebe sich eine wechselseitige Rücksichtnahmepflicht aus dem Verfassungsgrundsatz der Organtreue.

Rn. 12

a) Die streng formal zu verstehende Chancengleichheit der Fraktionen komme überall zur Geltung, wo diesen durch Verfassung, Gesetz oder Geschäftsordnung eigene Rechte eingeräumt würden. Die Fraktionen müssten nach dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit ihrem Stärkeverhältnis entsprechend in Ausschüssen und Parlamentsorganen vertreten sein. Eine Abweichung vom Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen müsse verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der fairen und loyalen Anwendung der Geschäftsordnung folge, dass sich eine illoyale und unsachgemäße Behandlung aufgrund der Geschäftsordnung als Rechtsverletzung darstelle, die in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren beanstandet werden könne. Eine Kooperationspflicht zwischen Parlamentsmehrheit und einer für das Präsidium vorschlagsberechtigten Oppositionsfraktion mit wechselseitigen Rücksichtnahmepflichten ergebe sich zudem aus dem Verfassungsgrundsatz der Organtreue.

Rn. 13

b) Das formal gleiche Zugangsrecht gelte auch für Gremien wie das Präsidium und den Ältestenrat, die in ihrer Ausgestaltung als Leitungs- und Verständigungsorgane des Bundestages von der Verfassung vorgesehene wichtige Parlamentsaufgaben erfüllten. Auch wenn es sich nur um durch die Geschäftsordnung des Bundestages konstituierte Einrichtungen handele, ändere dies nichts daran, dass der Status formaler Chancengleichheit als Maßstab auch dort zur Anwendung komme, wo die Rechtsposition zwar nicht verfassungsrechtlich konstituiert, wohl aber durch die Geschäftsordnung des Bundestages eingeräumt sei. Dies sei bei der Besetzung des Präsidiums und des Ältestenrats der Fall (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2, Abs. 2, § 6 Abs. 1 Satz 1 GO-BT).

Rn. 14

c) Ein Entsenderecht der Fraktionen sei verfassungsrechtlich zwar nicht zwingend geboten. Vielmehr könne die Entsendung in ein Gremium vom Vertrauen der Mehrheit des Parlaments abhängig gemacht werden. Da hierdurch das Recht auf chancengleiche Ausübung parlamentarischer Mitwirkungsmöglichkeiten von Oppositionsfraktionen in die Hände der Mehrheit gelegt werde, komme

eine solche Vorgehensweise aber nur in eng begrenzten Ausnahmefällen in Betracht.

Rn. 15

Werde die Bestellung eines Gremiums von einer Mehrheitswahl abhängig gemacht, müsse dafür Sorge getragen werden, dass Kandidaten nicht aus sachwidrigen Gründen abgelehnt würden. Denn auch die Ausübung des Wahlrechts sei an den Grundsatz der formalen Chancengleichheit gebunden. Hiernach dürfe der Bundestag einen von der Fraktion vorgeschlagenen Abgeordneten nur dann ablehnen, wenn die Gründe dafür in einer nach einschlägigen sachlichen Kriterien mangelnden Eignung lägen und das Auswahl- und Vorschlagsrecht der Fraktionen nicht durch eine sachwidrige politische Einschätzung beeinträchtigt werde. Dies habe der Antragsgegner durch geeignete Vorkehrungen sicherzustellen. Er müsse verfassungswidrigen Blockaden durch eine oder mehrere Fraktionen oder eine Mehrheit der Abgeordneten durch ein formelles oder informelles Verfahren entgegenwirken. Diese Vorgaben seien hier nicht erfüllt.

III.

Rn. 16

Der Antragsgegner hält den Antrag für unzulässig, hilfsweise für unbegründet.

Rn. 17

1. Der Antrag sei unzulässig, da die Antragstellerin ihre Antragsbefugnis nicht hinreichend dargetan habe. Eine unmittelbar aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG folgende Handlungspflicht des Antragsgegners zur Unterbindung eines parlamentarischen Verhaltens seiner Mitglieder aus sachwidrigen Gründen bestehe von vorneherein nicht. Eine Regelungspflicht dieser Art käme einer allgemeinen Verfassungsaufsicht oder einer Normenkontrolle des Parlamentsrechts gleich.

Rn. 18

2. Der Antrag erweise sich jedenfalls als unbegründet. Der Argumentation der Antragstellerin liege eine ausgeweitete und mit zusätzlichen Grundsätzen - unter anderem Organtreue, Rechtsstaatlichkeit, Demokratieprinzip, Fairnessgebot - ergänzte Auslegung von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG zugrunde, die nicht geeignet sei, einen Verfassungsverstoß zu begründen.

Rn. 19

Die Geschäftsordnung und die Praxis des Bundestages seien in besonderem Maße vom Prinzip der Beteiligung aller Fraktionen bestimmt. Für die rechtsgleiche Beteiligung der Fraktionen im Präsidium habe der Bundestag mit dem Grundmandat in § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT gesorgt. Dies ergebe sich allein aus dem Grundgesetz nicht. Nach Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG wähle der Bundestag die Stellvertreter des Präsidenten, wobei weder die Gesamtzahl noch die Verteilung nach Fraktionen vorgegeben seien.

Rn. 20

Da die Antragstellerin selbst erkenne, dass Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG keinen Anspruch auf Vertretung im Präsidium gewähre, versuche sie, über den Zwischenschritt der Abgeordnetengleichheit aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG einen Anspruch auf gleiche Mitwirkung im Präsidium zu begründen. Der Forderung der Antragstellerin gegenüber dem Antragsgegner, Vorkehrungen gegen sachfremde Erwägungen bei der Wahl des Präsidiums zu treffen, liege die fehlerhafte Prämisse zugrunde, die Wahl sei als Form der Besetzung des Präsidiums verfassungsrechtlich nicht ganz legitim und werde dies erst, wenn sie durch zusätzliche Elemente modifiziert werde. Indes enthalte Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG den Anspruch der einzelnen Abgeordneten, die Mitglieder des Präsidiums persönlich zu wählen. Für die Rechtfertigung einer Präsidiumswahl unter zusätzlichen Bedingungen und Vorkehrungen vermöge die Antragstellerin keine hinreichenden Gesichtspunkte aufzuzeigen. Falls die Antragstellerin auf Fairness und Loyalität poche, weil sie den Misserfolg ihrer Bewerber politisch als unfair empfinde, könne sie damit keine

Verletzung rechtlicher Verfahrensgebote geltend machen.

IV.

Rn. 21

Die Antragstellerin hat hierauf entgegnet, sich zu keinen weiteren Ausführungen veranlasst zu sehen. Verfahrensmäßige Vorkehrungen, um durch ein formelles oder informelles Verständigungsverfahren sicherzustellen, dass das Recht auf Chancengleichheit bei der Wahl nicht aus sachwidrigen Gründen beeinträchtigt werde, habe der Antragsgegner weiterhin nicht getroffen und auch den sechsten von der Antragstellerin vorgeschlagenen Kandidaten nicht zum Vizepräsidenten gewählt.

V.

Rn. 22

Der Antrag ist gemäß § 65 Abs. 2 BVerfGG dem Bundespräsidenten, der Bundesregierung und dem Bundesrat zugestellt worden. Der Bundesrat hat beschlossen, von einer Äußerung abzusehen. Auch die Bundesregierung hat auf eine Stellungnahme verzichtet.

VI.

Rn. 23

Der Senat hat mit Beschluss vom 7. Juli 2021 den von der Antragstellerin beantragten Erlass einer einstweiligen Anordnung als unzulässig verworfen, weil er auf Rechtsfolgen gerichtet war, die im Organstreitverfahren grundsätzlich nicht erreicht werden können, und weil darüber hinaus nicht hinreichend dargetan oder sonst ersichtlich war, dass der Erlass einer einstweiligen Anordnung zur Verhinderung schwerer Nachteile dringend geboten gewesen wäre.

B.

Rn. 24

Es kann dahinstehen, ob der Antrag in der Hauptsache insbesondere im Hinblick auf die Antragsbefugnis zulässig ist. Der Antrag ist jedenfalls offensichtlich unbegründet im Sinne des § 24 Satz 1 BVerfGG (vgl. BVerfGE 6, 7 <11>; 60, 243 <246>; 96, 1 <5>; 97, 350 <368>; 128, 278 <280>; 138, 125 <133 Rn. 23>). Die Begründetheit setzt eine Verletzung verfassungsmäßiger Rechte des Antragstellers durch den Antragsgegner voraus (I.). Eine solche liegt hier offensichtlich nicht vor. Der Antragsgegner hat die Antragstellerin nicht in ihrem Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt (II.). Auf ein Recht auf effektive Opposition (III.) kann sich die Antragstellerin ebenso wenig berufen wie auf den Grundsatz der Organtreue (IV.).

I.

Rn. 25

Bei dem Organstreit handelt es sich um eine kontradiktorische Parteistreitigkeit, dessen Kern die Durchsetzung von Rechten ist (vgl. BVerfGE 126, 55 <67>; 138, 256 <258 f. Rn. 4>; 150, 194 <200 Rn. 18>; 151, 191 <198 Rn. 20>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 2. März 2021 - 2 BvE 4/16 -, Rn. 57). Rechte im Sinne des § 64 Abs. 1 BVerfGG sind dabei allein diejenigen Rechte, die dem Antragsteller oder dem Organ, dem er angehört, durch das Grundgesetz zur ausschließlich eigenen Wahrnehmung oder zur Mitwirkung übertragen sind oder deren Beachtung erforderlich ist, um die Wahrnehmung ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen und die Gültigkeit ihrer Akte zu gewährleisten (vgl. BVerfGE 68, 1 <73>; 150, 194 <201 Rn. 19>; 151, 191 <199 Rn. 21>).

II.

Rn. 26

Die Antragstellerin ist durch die Nichtwahl ihrer Fraktionsmitglieder als Stellvertreter und Stellvertreterinnen des Bundestagspräsidenten offensichtlich nicht in ihrem Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt. Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung des Antragsgegners, die in Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG vorgesehene Wahl des Bundestagspräsidenten und seiner Stellvertreter und Stellvertreterinnen mit prozeduralen Vorkehrungen zu versehen, um ein Wahlergebnis zugunsten der Antragstellerin zu fördern, besteht nicht.

Rn. 27

Das Mitwirkungs- und Teilhaberecht der Antragstellerin aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG wird durch die in Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG vorgesehene Wahl der Stellvertreter des Bundestagspräsidenten und das freie Mandat der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG begrenzt. Es geht deshalb über ein Vorschlagsrecht für die Wahl im Rahmen des § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT sowie die Durchführung einer ordnungsgemäßen Wahl nicht hinaus (1.). Mit dieser Verfassungsrechtslage steht die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in Einklang (2.). Anhaltspunkte dafür, dass der Antragsgegner im vorliegenden Fall unter Verstoß gegen Verfassungsrecht das Vorschlagsrecht der Antragstellerin missachtet oder die Wahlen nicht ordnungsgemäß durchgeführt hätte, bestehen nicht (3.).

Rn. 28

1. a) Die Antragstellerin ist als Fraktion im Deutschen Bundestag ein Zusammenschluss von Abgeordneten, dessen Rechtsstellung - ebenso wie der Status der Abgeordneten - aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG abzuleiten ist (vgl. BVerfGE 70, 324 <363>; 112, 118 <135>; 135, 317 <396 Rn. 153>). Es gilt der Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen (vgl. BVerfGE 93, 195 <204>; 135, 317 <396 Rn. 153>; 154, 1 <12 Rn. 29>). Dementsprechend haben die Fraktionen gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ein Recht auf formal gleiche Mitwirkung an der parlamentarischen Willensbildung (vgl. BVerfGE 84, 304 <325>; 96, 264 <278>; 112, 118 <133>; 135, 317 <396 Rn. 153>; 140, 115 <151 Rn. 92>; 154, 1 <12 Rn. 29>). Dieses Recht auf formale Gleichheit der Abgeordneten und ihrer Zusammenschlüsse betrifft sämtliche Gegenstände der parlamentarischen Willensbildung (vgl. umfassend BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. März 2022 - 2 BvE 2/20 -, Rn. 47 ff.). Es erstreckt sich nicht nur auf die Tätigkeit des Parlaments als Organ der Gesetzgebung sowie der Kontrolle der Regierung und damit auf den Bereich der politisch-parlamentarischen Willensbildung im engeren Sinn. Vielmehr umfasst die gleiche Mitwirkungsbefugnis der Abgeordneten und daraus abgeleitet der Fraktionen aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG auch Entscheidungen über die innere Organisation und die Arbeitsabläufe des Deutschen Bundestages einschließlich der Festlegung und Besetzung von Untergliederungen und Leitungsgängern (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. März 2022 - 2 BvE 2/20 -, Rn. 49, 51). Das Recht auf gleichberechtigte Mitwirkung der Abgeordneten beziehungsweise ihrer Zusammenschlüsse gilt dem Grundsatz nach auch für den Zugang zum Präsidium des Deutschen Bundestages (§ 5 GO-BT).

Rn. 29

b) Die Reichweite dieses Mitwirkungsrechts wird jedoch durch die in Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG angeordnete Wahl des Bundestagspräsidenten und seiner Stellvertreter begrenzt. Das Recht zur gleichberechtigten Berücksichtigung einer Fraktion bei der Besetzung des Präsidiums steht insoweit unter dem Vorbehalt der Wahl durch die Abgeordneten und kann daher nur verwirklicht werden, wenn die von dieser Fraktion vorgeschlagenen Kandidaten und Kandidatinnen die erforderliche Mehrheit erreichen.

Rn. 30

aa) Nach Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG wählt der Bundestag seinen Präsidenten und dessen Stellvertreter. Das Grundgesetz sieht demnach ausdrücklich eine Wahl vor und gerade kein von einer Wahl losgelöstes Besetzungsrecht der Fraktionen. Weitere ausdrückliche verfassungsrechtliche Vorgaben für diese Wahl bestehen nicht. Die Ausgestaltung des Wahlverfahrens stellt sich daher als eine innere Angelegenheit

des Parlaments dar, die dieses im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung autonom regeln kann (vgl. BVerfGE 80, 188 <219>; 102, 224 <235 f.>; 130, 318 <348>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. März 2022 - 2 BvE 2/20 -, Rn. 80).

Rn. 31

bb) Dabei ist die Wahl nach Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG frei. Wahlen zeichnen sich gerade durch die Wahlfreiheit aus, wenngleich die Wählbarkeit von der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen abhängen kann (vgl. BVerfGE 143, 22 <33 Rn. 28>). Der mit einer Wahl einhergehende legitimatorische Mehrwert könnte nicht erreicht werden, wenn es eine Pflicht zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Kandidatin gäbe (vgl. BVerfGE 143, 22 <33 Rn. 28> für die Wahl im Richterwahlausschuss gemäß Art. 95 Abs. 2 GG). Der Wahlakt unterliegt grundsätzlich keiner über Verfahrensfehler hinausgehenden gerichtlichen Kontrolle, weswegen sein Ergebnis auch keiner Begründung oder Rechtfertigung bedarf (vgl. BVerfGE 143, 22 <35 Rn. 34> für die Wahl im Richterwahlausschuss gemäß Art. 95 Abs. 2 GG).

Rn. 32

cc) Die freie Wahl entspricht dem freien Mandat der Abgeordneten nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und dem Demokratieprinzip nach Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG. Nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG üben die Abgeordneten des Bundestages ihr Mandat in Unabhängigkeit aus, sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen (vgl. BVerfGE 76, 256 <341>; 118, 277 <324>; 134, 141 <172 Rn. 93>). Zu den Statusrechten des Abgeordneten gehört auch das Stimmrecht (vgl. BVerfGE 10, 4 <12>; 70, 324 <355>; 130, 318 <342>; 140, 115 <150 f. Rn. 92>) und insbesondere das Recht, sich an Wahlen zu beteiligen (vgl. BVerfGE 80, 188 <218>; 130, 318 <342>; 140, 115 <150 f. Rn. 92>). Das freie Mandat der Abgeordneten manifestiert sich daher auch durch ihre freie Beteiligung an Wahlen.

Rn. 33

Daher kommen keine Maßnahmen in Betracht, die dazu führen würden, dass einzelne Abgeordnete unmittelbar oder mittelbar verpflichtet wären, ihre Wahlabsicht oder ihre Stimmabgabe offenzulegen oder zu begründen (vgl. BVerfGE 143, 22 <35 Rn. 34>). Dies wäre mit der durch das freie Mandat gewährleisteten Wahlfreiheit nicht vereinbar. Vor diesem Hintergrund überzeugt auch die Auffassung nicht, dass sich aus dem Grundsatz der Chancengleichheit eine Verpflichtung des Parlaments ergeben könne, die Gründe für die Ablehnung eines den Fraktionen zugewiesenen Wahlvorschlages darzulegen (so Sächsischer VerfGH, Urteil vom 26. Januar 1996 - Vf. 15-I-95 -, S. 20).

Rn. 34

Es ist auch nicht ersichtlich, welche "verfahrensmäßigen Vorkehrungen" geeignet sein sollen sicherzustellen, dass die Ablehnung eines Kandidaten nicht aus sachwidrigen Gründen erfolgt, ohne dadurch zugleich in die Wahlfreiheit der Abgeordneten einzugreifen. Demgegenüber kann auch nicht darauf verwiesen werden, dass es Aufgabe des Parlaments selbst sei, ein Verständigungsverfahren zu etablieren, das sicherstellt, dass das Recht auf Chancengleichheit der Fraktionen nicht ohne zwingenden Grund durch das Wahlverhalten der Mehrheit beseitigt wird (so aber Sächsischer VerfGH, Urteil vom 26. Januar 1996 - Vf. 15-I-95 -, S. 20).

Rn. 35

dd) Mit einer freien Wahl im Sinne des Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG wäre es unvereinbar, wenn eine Fraktion das Recht auf ein bestimmtes Wahlergebnis hätte. Könnte eine Fraktion - mittels der von der Antragstellerin begehrten "prozeduralen Vorkehrungen" oder gar durch ein Besetzungsrecht - einen Vizepräsidenten oder eine Vizepräsidentin durchsetzen, wäre die Wahl ihres Sinns entleert. Der Präsident des Bundestages und seine Stellvertreter müssen über eine breite Vertrauensgrundlage im Parlament verfügen, die in der unmittelbar durch das Grundgesetz angeordneten Wahl des Präsidiums

durch die Abgeordneten ihren Ausdruck findet. Die in der Verfassung verankerte Vorgabe einer Wahl auch der Stellvertreter nach Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG sowie das bei dieser Wahl geschützte freie Mandat der Abgeordneten stehen deshalb einem Recht der Fraktion auf ein bestimmtes Wahlergebnis entgegen (vgl. Brocker, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 40 Rn. 185 <Sept. 2019>; Lovens, ZParl 2008, S. 18 <29>; Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, § 2 I.2.b. <Dez. 2008>; a.A. Darsow, NVwZ 2019, S. 1013 <1015>).

Rn. 36

c) Ein Recht der Fraktionen aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG auf Steuerung und Einengung der Wahl nach Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG durch (von der Antragstellerin nicht weiter konkretisierte) "prozedurale Vorkehrungen" scheidet daher aus. Dies gilt erst recht für verfahrensmäßige Vorgaben, die geeignet wären, die freie Wahl nach Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG in ein faktisches Besetzungsrecht der Fraktionen umschlagen zu lassen.

Rn. 37

Der Anspruch einer Fraktion auf Mitwirkung und Gleichbehandlung mit den anderen Fraktionen bei der Besetzung des Präsidiums aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG steht mit Blick auf Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG unter dem Vorbehalt der Wahl. Er ist darauf beschränkt, dass eine Fraktion einen Kandidaten für die Wahl vorschlagen kann und dass die freie Wahl ordnungsgemäß durchgeführt wird. Gelingt die Wahl nicht, bleibt die Stellvertreterposition unbesetzt, solange nicht ein von der zu vertretenden Fraktion einzubringender neuer Personalvorschlag die erforderliche Mehrheit erreicht. Das in § 2 Abs. 1 und Abs. 2 GO-BT vorgesehene Vorschlags- und Wahlrecht sichert hinreichend das Mitwirkungsrecht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und bringt dieses in einen angemessenen Ausgleich zu der verfassungsrechtlichen Vorgabe in Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG.

Rn. 38

2. Mit diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben steht das Geschäftsordnungsrecht des Deutschen Bundestages, das dem Grundgesetz im Rang nachgeht (vgl. BVerfGE 1, 144 <148>; 44, 308 <315>), in Einklang.

Rn. 39

Zwar sieht § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT die Besetzung des Präsidiums mit mindestens einem Vizepräsidenten oder einer Vizepräsidentin aus jeder Fraktion vor. Das Grundmandat des § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT bezweckt die Repräsentation aller Fraktionen in den Leitungsstrukturen des Parlaments (vgl. Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, § 2 I.2.b. <Dez. 2008>). Allerdings steht diese Besetzung gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 GO-BT unter dem Vorbehalt einer Wahl durch die Mitglieder des Bundestages. Dabei sieht § 2 Abs. 1 Satz 1 GO-BT keine inhaltlichen Vorkehrungen für das Wahlverfahren vor. Das in § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT geregelte Grundmandat ist deshalb nicht als unbedingter, von der Wahl losgelöster Anspruch jeder Fraktion auf Stellung eines Vizepräsidenten ausgestaltet, sondern als Recht, einen Abgeordneten zur Wahl zu stellen. Dies bewegt sich innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen, die Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG dem Mitwirkungs- und Teilhaberecht der Fraktion aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG zieht. Die Praxis des Antragsgegners, über die Wahlvorschläge der Antragstellerin im Rahmen einer freien Wahl abzustimmen, entspricht daher einer Auslegung seiner Geschäftsordnung (vgl. zu dem Kontrollmaßstab dafür BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. März 2022 - 2 BvE 2/20 -, Rn. 60 f. m.w.N.), die die verfassungsrechtlichen Vorgaben wahrt.

Rn. 40

3. Im vorliegenden Verfahren bestehen schließlich auch keine Anhaltspunkte für einen nicht ordnungsgemäßen Ablauf der Wahlen. Die Wahlen sind auf die Anträge der Antragstellerin hin anberaumt und entsprechend den aus § 2 GO-BT folgenden Vorgaben durchgeführt worden.

Insbesondere liegen keine Hinweise darauf vor, dass die nach § 2 Abs. 1 Satz 1 GO-BT verdeckte Stimmabgabe oder die in § 2 Abs. 2 GO-BT festgesetzte Anzahl der Wahlgänge und Wahlquoren missachtet worden wären. Ein verfassungswidriger Ablauf der Wahlen kann hiernach ausgeschlossen werden. Der Misserfolg der Kandidaten der Antragstellerin vermag die Annahme eines Verfahrensfehlers nicht zu begründen.

III.

Rn. 41

Ebenso scheidet die Verletzung eines Rechts auf effektive Opposition offensichtlich aus.

Rn. 42

Das Grundgesetz enthält zwar einen durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts konkretisierten allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz effektiver Opposition (vgl. BVerfGE 142, 25 <55 ff. Rn. 85 ff.>). Die Verfassung begründet jedoch weder explizit spezifische Oppositionsfraktionsrechte noch lässt sich ein Gebot der Schaffung solcher Rechte aus dem Grundgesetz ableiten. Überdies erkennt die Verfassung Oppositionsfraktionen nicht als spezifische Rechtsträger an. Einer Einführung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte steht Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG entgegen (vgl. BVerfGE 142, 25 <60 Rn. 95>). Die Ausgestaltung von Rechten der parlamentarischen Opposition vollzieht sich innerhalb der Ordnung des Grundgesetzes vielmehr über die Rechte der parlamentarischen Minderheiten. Den ihnen etwa in Art. 23 Abs. 1a Satz 2, Art. 39 Abs. 3 Satz 3, Art. 44 Abs. 1 Satz 1, Art. 45a Abs. 2 Satz 2 oder Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG zugewiesenen Rechten kommt daher für das der parlamentarischen Opposition zur Verfügung stehende Instrumentarium zentrale Bedeutung zu (vgl. BVerfGE 142, 25 <58 Rn. 92>).

Rn. 43

Der verfassungsrechtliche Schutz der Minderheit geht nicht dahin, diese vor Sachentscheidungen der Mehrheit und den Ergebnissen freier Wahlen zu bewahren (vgl. BVerfGE 70, 324 <363>). Hinzu kommt, dass die Mitglieder des Präsidiums und des Ältestenrats zur unparteiischen Amtsführung verpflichtet sind (vgl. BVerfGE 80, 188 <227>; vgl. auch § 7 Abs. 1 Satz 2 GO-BT). Im Übrigen haben der Bundestagspräsident und im Vertretungsfall seine Stellvertreter ihr Amt mit größtmöglicher parteipolitischer Zurückhaltung wahrzunehmen (vgl. Schliesky, in: v. Mangoldt/ Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 40 Rn. 8). Die Pflicht der Amtsträgerinnen und Amtsträger zur unparteiischen Geschäftsführung schließt ein Opponieren aus dem Amt heraus gerade aus.

IV.

Rn. 44

Auch über den von der Antragstellerin angeführten Grundsatz der Organtreue lässt sich im Hinblick auf das hier streitgegenständliche Amt des Bundestagsvizepräsidenten keine Rechtsposition begründen, auf die sich die Antragstellerin gegenüber dem Antragsgegner im Organstreit berufen könnte.

Rn. 45

Die Beziehung zwischen dem Bundestag und den Fraktionen ist in der Geschäftsordnung unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben im Einzelnen ausgeformt. Der Umgang miteinander richtet sich nach deren Vorschriften in Ansehung des Grundsatzes der fairen und loyalen Anwendung der Geschäftsordnung (vgl. BVerfGE 1, 144 <149>; 80, 188 <229>; 84, 304 <332>; 96, 264 <285>; 154, 1 <13 Rn. 29>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. März 2022 - 2 BvE 2/20 -, Rn. 61, 92). Es bestehen keine Hinweise auf eine gleichheitswidrige Handhabung des Vorschlagsrechts der Antragstellerin oder auf eine unfaire oder illoyale Durchführung der Wahlvorgänge und damit auch keine Anhaltspunkte für eine verfassungswidrige Auslegung und Anwendung des § 2 Abs. 1 und Abs. 2 GO-BT durch den Antragsgegner. Für eine weitergehende Anwendung des Grundsatzes der Organtreue ist

daneben kein Raum.

C.

Rn. 46

Der Antrag auf Erstattung der notwendigen Auslagen ist abzulehnen. Die Auslagenerstattung richtet sich im Organstreitverfahren nach § 34a Abs. 3 BVerfGG. Sie kommt nur ausnahmsweise in Betracht, wenn besondere Billigkeitsgründe vorliegen (vgl. BVerfGE 96, 66 <67>; 150, 194 <203 Rn. 29>; 154, 320 <353 Rn. 97>). Solche Gründe sind hier nicht ersichtlich.

Zitiervorschlag: BVerfG, Beschluss vom 22.03.2022 – 2 BvE 9/20, ECLI:DE:BVerfG:2022:es20220322.2bve000920

Quelle: rechtsprechung-im-internet.de, abgerufen 04.07.2026

Nicht-amtliche Fassung — maßgeblich ist die Ausfertigung des Gerichts

Dieses Dokument: <https://recht.nulegal.eu/rechtsprechung/bverfg/2022-03-22/2-bve-9-20>