

Die Piratenfraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin hat den Unterzeichnenden mit Schreiben vom 14. März 2012 beauftragt, rechtsgutachtlich zu beurteilen, ob die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. November 2011 verfassungsmäßige Antrags- und Fragerechte der Abgeordneten verletzt.

Im einzelnen geht es um die folgenden Fragen: ¹

„A. Antragsrechte einzelner Abgeordneter

(vgl. Anträge Nr. 3 bis 6 aus Drucks. 17/0013)²

Sind die in § 39 Abs. 1 S. 3, § 40 Abs. 2 Satz 2 GOAbgh vorgesehenen Verkürzungen der verfassungsmäßigen Antragsrechte der Abgeordneten mit der Verfassung von Berlin noch vereinbar?

§ 39 Abs. 1 Satz 3 GOAbgh:

„[Anträge einschließlich solcher auf Annahme von EntschlieÙungen] müssen entweder **namens einer Fraktion oder von mindestens zehn Mitgliedern des Abgeordnetenhauses** unterzeichnet sein, sofern nicht die Verfassung, ein Gesetz oder die Geschäftsordnung etwas anderes vorschreibt.“

§ 40 Abs. 2 Satz 2 GOAbgh:

„Anträge auf Annahme von EntschlieÙungen müssen **von einer Fraktion oder einer Parlamentarischen Gruppe** eingebracht oder von mindestens zehn Mitgliedern des Abgeordnetenhauses unterstützt werden.“

B. Fragerecht einzelner Abgeordneter

(vgl. Antrag Nr. 7 aus Drucks. 17/0013)³

¹ Die wörtlich wiedergegeben werden. Hervorhebung durch Fettdruck im Original.

² Die Anträge 3 bis 6 der Piratenfraktion in AH-Drs. 17/0013 vom 27. Oktober 2011, S. 1f., lauteten:

„Die Geschäftsordnung ... wird zur Gleichstellung einzelner Abgeordneter wie folgt geändert: ...

3. In § 39 Absatz 1 wird Satz 3 durch folgenden neuen Satz 3 ersetzt: „Jedes Mitglied des Abgeordnetenhauses ist berechtigt, einen Antrag zu stellen, sofern nicht die Verfassung, ein Gesetz oder die Geschäftsordnung etwas anderes vorschreibt.“
4. Nach § 39 Absatz 1 Satz 1 wird Satz 2 durch folgenden neuen Satz 2 ersetzt: „Anträge auf EntschlieÙungen kann jedes Mitglied des Abgeordnetenhauses stellen.“
5. In §40 Absatz 1 Satz 1 wird der Ausdruck „können aus der Mitte des Abgeordnetenhauses gestellt werden“ ersetzt durch „kann jedes Mitglied des Abgeordnetenhauses stellen“
6. In §40 Absatz 2 Satz 2 erhält folgende Fassung: „Anträge auf Annahme von EntschlieÙungen können von jedem einzelnen Abgeordneten eingebracht werden.“

Der Gutachtenauftrag nimmt die Anträge Nrn. 3 und 6, nicht also auch die Anträge 4 und 5, auf.

³ Der Antrag Nr. 7 der Piratenfraktion in AH-Drs. 17/0013 vom 27. Oktober 2011, S. 2, lautete:

Ist die in § 47 Abs. 1 Satz 2 GOAbgh vorgesehene Verkürzung des verfassungsmäßigen Fragerechts der Abgeordneten mit der Verfassung von Berlin noch vereinbar?

§ 47 Abs. 1 Satz 2 GOAbgh:

„[Große Anfragen] müssen entweder **namens einer Fraktion oder von mindestens zehn Mitgliedern des Abgeordnetenhauses** unterzeichnet sein. [...]“⁴

Die Analyse ergibt, daß sich die derzeitige Fassung der §§ 39 Abs. 1 Satz 3, 40 Abs. 2 Satz 2 und 47 Abs. 1 Satz 2 der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin⁵ mit Artt. 38 Abs. 4, 45 Abs. 1 der Verfassung von Berlin⁶ *nicht* vereinbaren läßt.

Im Einzelnen nimmt die Untersuchung den folgenden Gang:

A. Der verfassungsrechtliche Status des Berliner Abgeordneten	3
I. Der traditionelle verfassungsrechtliche Ausgangspunkt	3
II. Verfassungsrechtliche Präzisierung 1995	4
1. Die Einfügung und ihre Begründung	5
2. Die praktische Bedeutung der Neuerung: VerfGH Berlin, LVerfGE 4, 3	5
III. Verfassungsrechtliche Gegenpole?	8
1. Altbestand 1991: Die Fraktionen, Art. 40 VvB	8
2. Neuerung 1995: Der fraktionslose Abgeordnete, Art. 44 Abs. 2 Satz 3 VvB	9
3. Neuerung 1998: Artt. 41 Abs. 2, 44 Abs. 2, 46a VvB	10
4. Fazit	11
IV. Art. 45 Abs. 1 VvB: Die Details	12
1. Satz 1: Bestandsgarantie	12
2. Satz 2: Beschränkungsmöglichkeiten	15
3. Satz 3: Die Geschäftsordnung und das „Nähere“	18
V. Ein Blick auf die Verfassungen der anderen Länder	19
1. Grundgesetzähnliche Zurückhaltung	20
2. Zusätze zugunsten des einzelnen Abgeordneten	20
3. Sonderfall: Gesetzesinitiative	20
4. Sonderfall: Der fraktionslose Abgeordnete	21
VI. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz	22
B. Reaktion der Geschäftsordnung auf die Verfassungsänderung 1995?	24
C. Die Diskrepanzen zwischen Verfassung und Geschäftsordnung	25
I. Antragsrechte	25
1. § 39 Abs. 1 Satz 3 GO	25
a. Gesetzesanträge	25
b. Andere Anträge	29
c. Der „sofern“-Vorbehalt des § 39 Abs. 1 Satz 3 GO	29
2. § 40 Abs. 2 Satz 2 GO	30
II. Fragerechte: Die Große Anfrage	31
D. Zusammenfassung und Folgen	33

„Die Geschäftsordnung ... wird zur Gleichstellung einzelner Abgeordneter wie folgt geändert: ...

7. In § 47 Absatz 1 wird Satz 2 durch folgenden neuen Satz 2 ersetzt: „Große Anfragen kann jedes Mitglied des Abgeordnetenhauses stellen.“

⁴ Hervorhebung durch Fettdruck im Gutachtenauftrag.

⁵ Künftig: GO.

⁶ Künftig: VvB.

A. Der verfassungsrechtliche Status des Berliner Abgeordneten

- 1 Die Verfassung von Berlin regelt den Status und die Rechte der Abgeordneten mit einer Ausdrücklichkeit und Präzision, die in den deutschen Verfassungen keine genaue Parallele hat. Sie macht deutlich, daß das Landesparlament zunächst einmal und primär aus einzelnen einander gleichgestellten Abgeordneten besteht und daß alle aus ihnen gebildeten Gremien und Kollegien wie Präsidium, Ausschüsse, Fraktionen und Gruppen zwar wichtige, teils unumgängliche Instrumente der Parlamentsarbeit sind, letztlich aber im Dienste der Volksvertreter und ihres individuellen Mandates stehen. Sie läßt keinen Zweifel an dem, was ohnehin feststeht und Allgemeingut ist: Das Volk wird von Abgeordneten, d.h. von Individuen, vertreten. Alle Gremien und Gruppierungen, die sie innerhalb des Abgeordnetenhauses bilden müssen oder dürfen, dienen dem einen Zweck, ihnen die Wahrnehmung der Vertretungsaufgabe, die allein ihnen zukommt, zu ermöglichen oder zu erleichtern. Sie mögen praktisch, vielleicht sogar unentbehrlich sein, weil das Mit- und Gegeneinander einer Vielzahl von Abgeordneten einer gewissen Ordnung, Formalisierung und Kanalisierung bedarf; aber sie sind Mittel zum Zweck und als solche dem Zweck zu- und untergeordnet. Herz und Mitte des Parlaments ist der einzelne Volksvertreter.

I. Der traditionelle verfassungsrechtliche Ausgangspunkt

- 2 Die Verfassung thematisierte bis zum Herbst 1990 den Status des Abgeordneten überhaupt nicht. Erst seit der 22. Änderung der Verfassung von Berlin vom 3. September 1990 (GVBl. S. 1877) bestimmt Art. 38 Abs. 4 VvB,⁷ angelehnt an Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG:

⁷ Seinerzeit noch als Art. 25 Abs. 4 VvB.

Er entsprach inhaltlich Absatz 3 des Art. 25 der von der Stadtverordnetenversammlung von Berlin beschlossenen Verfassung vom 23. Juli 1990 (GVBl. S. 1: „Die Stadtverordneten sind Vertreter aller Berliner und Berlinerinnen, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und ihrem Gewissen unterworfen.“), übernahm aber nicht auch dessen Absatz 4 („Die Stadtverordneten haben nach Maßgabe der Geschäftsordnung das Recht, in der Stadtverordnetenversammlung und deren Ausschüssen das Wort zu ergreifen, Fragen und Anträge zu stellen sowie bei Wahlen und Beschlüssen ihre Stimme abzugeben.“).

„Die Abgeordneten sind Vertreter aller Berliner. Sie sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.“

- 3 Dabei hatte es – von Art. 59 Abs. 2 VvB abgesehen, der seit jeher die Einbringung von Gesetzesvorlagen „aus der „Mitte des Abgeordnetenhauses“ gestattet – sein Bewenden. Die Minimalregelung verstand sich wohl derart von selbst, daß der Entwurf⁸ auf eine Begründung verzichtete.
- 4 Die Anlehnung an das Grundgesetz bedeutet, daß spätestens jetzt alles, was sich mit dem Status des Bundestagsabgeordneten verband und insbesondere vom Bundesverfassungsgericht herausgearbeitet worden war, auch für die Abgeordneten des Berliner Parlaments galt. Ein Mindestbestand auch an Mitwirkungs- und Mitentscheidungsrechten jedes einzelnen Abgeordneten war damit auch landesverfassungsrechtlich abgesichert.

II. Verfassungsrechtliche Präzisierung 1995

- 5 Der Berliner Verfassungsgeber gab sich damit jedoch nicht zufrieden. Die überarbeitete Verfassung von 1995 führte einzelne Konkretisierungen und Präzisierungen ein, die auf der Grundlage neuerer Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den Status des einzelnen Abgeordneten noch rechtssicherer formulieren, vielleicht auch weiterentwickeln sollte. Art. 45 VvB i.d.F. von 1995 schreibt vor:

„¹ Das Recht des Abgeordneten, sich im Abgeordnetenhaus und in den Ausschüssen durch Rede, Anfragen und Anträge an der Willensbildung und Entscheidungsfindung zu beteiligen, darf nicht ausgeschlossen werden. ²Die Rechte der einzelnen Abgeordneten können nur insoweit beschränkt werden, wie es für die gemeinschaftliche Ausübung der Mitgliedschaft im Parlament notwendig ist. ³Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.“⁹

- 6 Klar ist seitdem, daß spätestens jetzt Art. 38 Abs. 4 VvB nicht mehr in einer

Auch Art. 29 Abs. 4 Satz 1 dieser Verfassung, der die Arbeitsfähigkeit auch des fraktionslosen Abgeordneten sicherte, findet sich in der 22. Änderung der alten Verfassung von Berlin (West) nicht wieder.

⁸ AH-Drs. 11/1006.

⁹ Nummerierung der Sätze nicht im Original.

Durch das Achte Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 25. Mai 2006 (GVBl. S. 446) wurde der bisherige Wortlaut Absatz 1 und ein – hier nicht interessierender – Absatz 2 angefügt. Dementsprechend wird hier, wenn vom aktuell geltenden Art. 45 VvB die Rede ist, die seit 2006 geltende Absatzzählung berücksichtigt.

Weise gedeutet werden kann, die hinter Art. 45 Abs. 1 VvB zurückfällt. Welche Beschränkungen des Abgeordnetenstatus' die Vagheit des Art. 38 Abs. 4 VvB für sich genommen auch immer interpretatorisch tolerieren mag, die Grenzen legt Art. 45 Abs. 1 VvB offen, soweit er einschlägt.

1. Die Einfügung und ihre Begründung

- 7 Die Vorschrift geht zurück auf einen gleichlautenden Vorschlag der Enquête-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform vom 18. Mai 1994.
- 8 Die vorgeschlagene Neuregelung stelle eine Anpassung an das durch Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes geschaffene Recht dar. In der sogenannten Wüppesahl-Entscheidung (BVerfGE 80 S. 188 ff.) habe das Bundesverfassungsgericht betont, daß ein Parlament sich aus in ihren Rechten gleichen Abgeordneten konstituierend zusammensetze. Fraktionen seien lediglich Zusammenschlüsse dieser einzelnen Abgeordneten. Daraus folge, daß die Rechte des einzelnen Mandatsträgers nur durch den Vorbehalt der Arbeitsfähigkeit des Gesamtparlaments reguliert werden dürften.¹⁰
- 9 Der verfassungsändernde Gesetzgeber machte sich diese Vorstellung zu eigen und übernahm den Vorschlag wörtlich. Er stärke, so wurde begründet, die Rechte der einzelnen Abgeordneten gegenüber ihrer Fraktion. Dabei regle Satz 2 etwaige Interessenkonflikte zwischen einzelnen Abgeordneten und ihrer Fraktion dahingehend, daß die für den parlamentarischen Willensbildungsprozeß und für die Handlungsfähigkeit des Parlaments notwendige gemeinschaftliche Mandatsausübung gewährleistet bleiben müsse.¹¹

2. Die praktische Bedeutung der Neuerung: VerfGH Berlin, LVerfGE 4, 3

- 10 Die praktische Bedeutung des neuen Art. 45 VvB erwies kurz darauf der Beschluß des Verfassungsgerichtshofs von Berlin vom 2. Februar 1996,¹² der feststellte, daß die Entscheidung des Abgeordnetenhauses, den Vor-

¹⁰ Schlußbericht, AH-Drs. 12/4376, S. 10.

¹¹ Antrag des Abg. Knut Herbst und weiterer Abgeordneter vom 13. September 1994, AH-Drs. 12/4874, S. 8.

¹² VerfGH 91, 91A/95, LVerfGE 4, 3.

schlag einer Fraktion zur Wahl der Vizepräsidenten¹³ nicht zuzulassen, die Fraktion aus ihrem Recht aus Art. 40 Abs. 2 Satz 1 VvB und das von ihr vorgeschlagene Fraktionsmitglied in seinen Rechten aus Artt. 38 Abs. 4, 45 Satz 1 VvB verletze.

„Die Verfassung von Berlin verhält sich in Art. 38 Abs. 4 zum einzelnen Abgeordneten; sie, die Abgeordneten, 'sind Vertreter aller Berliner. Sie sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen'. Mit dieser Regelung gewährleistet die Verfassung von Berlin den Status des Abgeordneten; schon kraft dieses verfassungsrechtlich gewährleisteten Status verfügt der Abgeordnete über eine Reihe von Einzelrechten, wie u. a. Mitwirkungsrechte, Informationsrechte, Antrags- und Rederecht usw. Der Sache nach knüpft Art. 45 Satz 1 VvB an diese durch Art. 38 Abs. 4 VvB verbürgten Rechte an und betont, 'das Recht des Abgeordneten, sich im Abgeordnetenhaus und in Ausschüssen durch Rede, Anfragen und Anträge an der Willensbildung und Entscheidungsfindung zu beteiligen, darf nicht ausgeschlossen werden'. Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse verlaufen regelmäßig mehrstufig. Sie finden ihren Abschluß in Abstimmungen und Wahlen; diese wiederum setzen mit Blick auf Abstimmungen Anträge und mit Blick auf Wahlen Wahlvorschläge voraus. Die verfassungsrechtlich verbürgte Beteiligung am Willensbildungsprozeß umfaßt deshalb entsprechende Antrags- und Vorschlagsrechte; dabei korrespondiert dem Recht eines Abgeordneten, einen Wahlvorschlag unterbreiten zu dürfen, das Recht, für die betreffende Wahl vorgeschlagen zu werden.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich, daß die Verfassung von Berlin dem einzelnen Abgeordneten grundsätzlich das Recht verbürgt, bei vom Parlament vorzunehmenden Wahlen Vorschläge zu machen und vorgeschlagen zu werden, d. h. zu kandidieren. Für die Wahl des Vizepräsidenten des Abgeordnetenhauses gilt nichts anderes: Auszugehen ist davon, daß die demokratische Repräsentation egalitär ist. Die Ausübung des parlamentarischen Mandats folgt dem formalisierten Grundsatz der Gleichbehandlung. Alle Mitglieder des Parlaments sind einander formal gleichgestellt. Die Gleichheit des Mandats und die Gleichbehandlung bei der Mandatsausübung sind Rechte des einzelnen Abgeordneten (Art. 38 Abs. 4 VvB) und zugleich Ausdruck dessen, daß alle Abgeordneten gemeinsam 'die Volksvertretung' (Art. 38 Abs. 1 VvB) bilden. ...

Das eigene und gleiche Recht des Abgeordneten u. a. auf Teilhabe am Willensbildungsprozeß muß auch das Parlament selbst beachten Differenzierungen und Beschränkungen dieses Rechts dürfen – soweit nicht spezielle Verfassungsvorschriften bestehen (vgl. u.a. Art. 40 Abs. 1, 42 Abs. 2 und 44 Abs. 2 VvB) - Gesetz und Geschäftsordnung nur zur Sicherung der Arbeitsfähigkeit des Parlaments vornehmen. ... Dies konkretisiert Art. 45 Satz 2 VvB, wenn er eine Beschränkung von verfassungsrechtlich verbürgten Mitwirkungs- und Beteiligungsrechten des einzelnen Abgeordneten ‚nur insoweit‘ erlaubt, ‚wie es für die gemeinschaftliche Ausübung der Mitgliedschaft im Parlament notwendig ist.‘ Ausschließlich bei Vorliegen

¹³ Art. 41 Abs. 2 VvB sah in der seinerzeitigen maßgeblichen Fassung vor: „Das Abgeordnetenhaus wählt für die Dauer der Wahlperiode aus seiner Mitte den Präsidenten und die Vizepräsidenten des Abgeordnetenhauses sowie die übrigen Mitglieder des Präsidiums. Jede Fraktion hat mindestens einen Vertreter im Präsidium.“ Vorschlagsrecht und Kandidatur für die Vizepräsidenten waren also verfassungsrechtlich nicht geregelt.

dieser Voraussetzung ist Raum für eine wie auch immer geartete Einschränkung solcher Rechte durch das Parlament, sei es durch Gesetz, sei es durch Geschäftsordnung.

Angesichts dessen könnte das verfassungsrechtlich verbürgte Recht eines einzelnen Abgeordneten, einen Vorschlag für die Wahl des Vizepräsidenten des Abgeordnetenhauses zu machen und dem korrespondierend für dieses Amt zu kandidieren, durch Gesetz oder Geschäftsordnung nur ausgeschlossen werden, wenn dies für die gemeinschaftliche Ausübung der Mitgliedschaft im Abgeordnetenhaus notwendig wäre. Es ist weder vorgetragen noch sonst ersichtlich, daß diese Voraussetzung hier erfüllt sein könnte. Dies gilt namentlich auch deshalb, weil der Vizepräsident – ebenso wie der Präsident – seine ihm obliegenden Funktionen jeweils als einzelner Amtsträger wahrnimmt und schon von daher die Annahme fernliegt, die in Rede stehende Einschränkung der Kandidatur könne ‚für die gemeinschaftliche Ausübung der Mitgliedschaft‘ im Abgeordnetenhaus von nennenswertem Gewicht sein.“¹⁴

11 Die Entscheidung lehrt:

- Alle Rechte des einzelnen Abgeordneten sind bereits in Art. 38 Abs. 4 VvB angelegt. Dies entspricht dem Umgang des Bundesverfassungsgerichts mit Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG. Das Gericht hat aus der sehr grundsätzlich und allgemein formulierten Bestimmung Folgerungen für den Status des einzelnen Abgeordneten gezogen, die sich seit 1995, verbindlich für das Berliner Parlament, in Art. 45 VvB wiederfinden. Ihm stand und steht eine konkrete Vorschrift nach Art. 45 VvB nicht zur Verfügung.
- Seitdem Art. 45 VvB seine aktuelle Gestalt hat, entscheidet er und nicht Art. 38 Abs. 4 VvB über Möglichkeit und Maß der Beschränkung des Status des einzelnen Abgeordneten. Art. 38 Abs. 4 VvB gibt jedenfalls seit 1995 keine unmittelbare Auskunft mehr über die in Art. 45 VvB angesprochenen Rechte.
- Satz 2 des Art. 45 VvB ist ernst und beim Wort zu nehmen.

12 Die (unten sub III 3 skizzierte) Reaktion des verfassungsändernden Gesetzgebers auf die Entscheidung zeigt, daß er es nicht anders sieht und erkannt hat, daß Beschränkungen des Abgeordnetenstatus‘, die vor Art. 45 VvB Bestand haben sollen, verfassungsfest nur in der Verfassung selbst formuliert werden können. Werden sie es nicht, sind sie dem verfassungsgerichtlich überprüfbaren Test des Art. 45 (Abs. 1) Satz 2 VvB ausgesetzt.

¹⁴ LVerfGE 4, 3 (6f.). Auch Beschränkungen der Rechte der *Fraktionen* aus Art. 40 Abs. 2 VvB müßten entsprechend Art. 45 Satz 2 VvB gerechtfertigt sein; LVerfGE 4, 3 (7f.).

Das Sondervotum der Richter Dittrich und Körting (LVerfGE 4, 8-12) hielt demgegenüber die Praxis des Abgeordnetenhauses für verfassungsgemäß. Daß die Geschäftsordnungen anderer Parlamente ebenso oder ähnlich verfahren (a.a.O. S. 10f.), gibt allerdings über die *Verfassungslage*, sei es in den betreffenden Ländern und im Bund, sei es gar in Berlin, keine Auskunft.

III. Verfassungsrechtliche Gegenpole?

13 Vornehmlich drei Regelungen der Verfassung von Berlin, die neben Art. 45 Abs. 1 VvB stehen, könnten unter dem Aspekt systematischer Auslegung der Verfassung die bisherige, allein auf Art. 45 Abs. 1 VvB schauende Auslegung des Abgeordnetenstatus¹⁵ beeinflussen: Art. 40 mit der Regelung der Fraktionen (dazu sub 1), Art. 43 Abs. 2 Satz 3 zu Rechten des fraktionslosen Abgeordneten (dazu sub 2) und Art. 41 Abs. 2 zur Wahl des Präsidiums (dazu sub 3).

1. Altbestand 1991: Die Fraktionen, Art. 40 VvB

14 Als Art. 45 VvB in die Verfassung eingefügt wurde, fand er Art. 40 VvB vor. Die Bestimmung regelte seit 1991¹⁵ Status, Rechte und Pflichten der Fraktionen ausführlich und privilegierend. An ihnen änderte die Überarbeitung 1995 nichts Grundsätzliches; lediglich den Ausstattungsanspruch (Art. 40 Abs. 2 Satz 2 VvB) fügte sie, vielleicht eher klarstellend, hinzu.

15 Für das Neben- und Miteinander von Fraktionen und Abgeordneten ist dieses zeitliche Verhältnis der beiden Vorschriften nicht unwichtig. Dieselbe Verfassung, die bereits 1991 die besondere Position der Fraktionen hervorhob, stellt ihr nun den besonderen Status des einzelnen Abgeordneten zur Seite. So klar es ist, daß Art. 45 VvB dem Art. 40 VvB nichts nehmen, die Bedeutung der Fraktionen also nicht mindern, sollte, so klar ist es auch, daß der neuere Art. 45 nicht durch den älteren Art. 40 begrenzt werden sollte. Aus Fraktionsrechten kann (und sollte sich) mit anderen Worten keine Beschränkung der Rechte des einzelnen Abgeordneten ergeben. Art. 45 VvB unterstreicht vielmehr – klarstellend oder konstitutiv –, daß Fraktionsrechte Abgeordnetenrechte nicht von Haus aus begrenzen, es sei denn, die Voraussetzungen des Art. 45 Satz 2 VvB liegen vor. Diese Stärkung der Position des Abgeordneten gegenüber seiner Fraktion ohne Schwächung der Fraktion war denn auch (wie bereits oben sub II 1, RN 8-9, berichtet) das erklärte Ziel des Art. 45 VvB.

¹⁵ Vierundzwanzigstes Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 3. Juni 1991, GVBl. S. 113.

2. Neuerung 1995: Der fraktionslose Abgeordnete, Art. 44 Abs. 2 Satz 3 VvB

- 16 Art. 44 Abs. 2 Satz 3 VvB gelangte gleichzeitig mit Art. 45 VvB im Zuge der Überarbeitung 1995 in die Verfassung. Er gewährt fraktionslosen Abgeordneten das Recht, „in den Ausschüssen ohne Stimmrecht mitzuarbeiten“. Ein vergleichbares Recht *Fraktionsangehöriger* kennt die Verfassung nicht; in Art. 45 VvB läßt es sich angesichts des Art. 44 Abs. 2 Satz 3 VvB, der für den Fraktionslosen reserviert ist, wohl nicht hineinlesen (vgl. oben sub II 3 a, RN 31).
- 17 Die Vorschrift geht – wie Art. 45 VvB – auf den Vorschlag der Enquête-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform von 1994 zurück. „Grundsätzlich war sich die Kommission darin einig, die Aufgaben der Ausschüsse stärker in der Verfassung zu verankern. Wichtig dabei ist, daß alle Fraktionen in den Ausschüssen vertreten sein müssen (Grundmandat). Kontroversen dagegen gab es bei der Mitwirkungsmöglichkeit von parlamentarischen Gruppen und fraktionslosen Abgeordneten. Der Antrag ‚parlamentarische Gruppen haben das Recht auf Chancengleichheit‘ wurde abgelehnt, weil es nicht um die Angleichung von Gruppen an den Fraktionsstatus gehen könne. Dagegen wurde argumentiert, daß Abgeordnete, die sich zu einer Gruppe zusammenfinden, nicht als gewählte Parlamentarier zweiter Klasse abgestuft werden dürfen. Ähnlich kontrovers verlief die Debatte über die Stellung fraktionsloser Abgeordneter. Die Ausschlußmehrheit war nicht bereit, über das Recht der fraktionslosen Abgeordneten, in den Ausschüssen ohne Stimmrecht mitzuarbeiten, hinauszugehen, weil dies eine erhebliche Besserstellung gegenüber den Abgeordneten bedeuten würde, die einer Fraktion angehören.“¹⁶
- 18 Das Abgeordnetenhaus übernahm den Vorschlag; der Entwurf der Verfassungsänderung verzichtete auf eine Begründung.¹⁷
- 19 Das bedeutet, daß der einzelne Abgeordnete als solcher in den Ausschüs-

¹⁶ Schlußbericht, AH-Drs. 12/4376, S. 13.

¹⁷ Antrag des Abg. Knut Herbst und weiterer Abgeordneter vom 13. September 1994, AH-Drs. 12/4874, S. 8.

sen kein Stimmrecht haben soll. Der fraktionsangehörige Abgeordnete ist auf Artikulation über seine Fraktion im Ausschuß angewiesen, der fraktionslose hat auch dieses mittelbare Stimmrecht nicht.

20 Art. 44 Abs. 2 Satz 3 VvV legt den Umkehrschluß nahe, daß der Abgeordnete, der einer Fraktion angehört, nicht beanspruchen kann, in den Ausschüssen (sei es auch ohne Stimmrecht) mitzuwirken, sofern er nicht von seiner Fraktion entsandt ist. Wäre es anders, könnte auf Ausschüsse verzichtet werden. Das legitime Ziel, die Effizienz des Parlaments durch die Verlagerung jedenfalls vorbereitender Arbeiten aus dem Plenum in kleinere Gremien zu steigern, könnte nicht, jedenfalls nicht mit Gewißheit und immer erreicht werden, wenn jeder einzelne Abgeordnete unter allen Umständen Anspruch auf einen Ausschußsitz hätte. Angesichts der gewachsenen Bedeutung der Ausschüsse kann dies den wenigen fraktionslosen Abgeordneten nicht entgegengehalten werden, die andernfalls von einem Hauptfeld parlamentarischen Wirkens gänzlich ausgeschlossen wären.

21 Die Besonderheit des Themas des Art. 44 VvB erlaubt keinerlei weitergehende Schlüsse auf andere Felder des Parlamentslebens; der Status des einzelnen Abgeordneten, ob fraktionszugehörig oder nicht, außerhalb des Art. 44 VvB wird nicht berührt, die (oben sub II 2 behandelte) Auslegung des Art. 45 VvB also nicht beeinflußt.

3. Neuerung 1998: Artt. 41 Abs. 2, 44 Abs. 2, 46a VvB

22 Das Zweite Gesetz zur Änderung der überarbeiteten Verfassung vom 3. April 1998 (GVBl. S. 82) stärkte die Fraktionen, indem es ihnen exklusive Vorschlags- bzw. Benennungsrechte zubilligte: Die Neufassung des Art. 41 Abs. 2 VvB stellte klar, daß das Präsidium allein auf Vorschlag der Fraktionen zu wählen war. Sie reagierte auf die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs von Berlin von 1996, die unter der Geltung des alten Absatzes 2 des Art. 41 VvB, der das Wahlvorschlagsrecht nicht thematisiert, also auch nicht beschränkt hatte, im Blick auf Art. 45 VvB auch dem einzelnen Abgeordneten dieses Recht zugebilligt hatte.¹⁸ Der gleichzeitig neu eingeführte

¹⁸ LVerfGE 4, 3. Zu der Entscheidung vgl. bereits oben sub II 2.

Art. 46a VvB beugte (für den Ausschuß für Verfassungsschutz) einem vergleichbaren „Mißverständnis“ vor, indem sein Satz 2 das Wahlvorschlagsrecht ausdrücklich ebenfalls den Fraktionen reservierte. Der neue Absatz 2 des Art. 44 VvB zementierte das Recht der Fraktionen, die auf sie entfallenden Ausschußmitglieder zu benennen.¹⁹

23 Die Novelle 1998 hat also einerseits die Mitwirkungsrechte der einzelnen Abgeordneten in drei konkreten Bereichen, die sich aus Art. 45 VvB ergeben oder ergeben hätten, zugunsten der Fraktionen beschnitten; die Neuregelungen gehen dem allgemeineren Art. 45 Abs. 1 VvB nun vor. Andererseits hat die Reform – wie zuvor schon die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs – die praktische Bedeutung des Art. 45 VvB für alle die Fälle, die die Verfassung nicht einer Sonderregelung unterwirft, eindrucksvoll bestätigt.

24 Im weiterhin nicht spezialgesetzlich geregelten Bereich bleibt es also bei den Grundsätzen, die der Verfassungsgerichtshof auf der Grundlage des Art. 45 VvB entwickelt hat.

4. Fazit

25 Insgesamt zeigt sich, daß

- Art. 40 VvB als ältere Regelung nicht zur Eingrenzung des Art. 45 Abs. 1 VvB taugt,
- Art. 44 Abs. 2 Satz 3 VvB die Rechtsstellung fraktionsangehöriger Abgeordneter nicht berührt und
- Artt. 41 Abs. 2, 44 Abs. 2, 46a VvB i.d.F. von 1998 nicht auf eine allgemeine Privilegierung der Fraktionen gegenüber den einzelnen Abgeordneten schließen lassen.

¹⁹ Weder der Entwurf (AH-Drs.13/2567) noch die Ausschußempfehlung (AH-Drs. 13/2608) enthalten eine Begründung. Die Plenardebatten (AH-PIPr. 13/42, S. 3246; 13/43, S. 3305 ff.) sind insoweit ebenfalls unergiebig.

IV. Art. 45 Abs. 1 VvB: Die Details

26 Der Text des Art. 45 Abs. 1 VvB ist auf der Grundlage der mit ihm vom verfassungsändernden Gesetzgeber verfolgten Ziele und der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs im einzelnen auszulegen.

1. Satz 1: Bestandsgarantie

27 Satz 1 ordnet an:

„Das Recht des Abgeordneten, sich im Abgeordnetenhaus und in den Ausschüssen durch Rede, Anfragen und Anträge an der Willensbildung und Entscheidungsfindung zu beteiligen, darf nicht ausgeschlossen werden.“

28 Er zählt nicht sämtliche Rechte des Abgeordneten auf. Insbesondere nennt er nicht das – besonders wichtige und dem Abgeordneten unzweifelhaft ebenfalls zustehende – Stimmrecht. Diese Unvollständigkeit legt die Annahme nahe, daß Satz 1 auch die von ihm ausdrücklich genannten Rechte voraussetzt und nicht eigentlich begründet. Ihre – gewissermaßen verschwiegene – Quelle würde dann in Art. 38 Abs. 4 VvB liegen. Der konstitutive Gehalt des Satzes 1 liegt, so gesehen, nicht in der Begründung, sondern im Schutz der hier aufgeführten, aber anderswo garantierten Rechte. Beiläufig stellt die Aufzählung außer Zweifel, daß der Abgeordnete diese Rechte hat; die Klarstellung ist willkommen, weil erfahrungsgemäß alles nicht ausdrücklich Genannte sich immer wieder bei passender Gelegenheit interpretatorischen Zweifeln ausgesetzt sieht, sofern nicht ein Verfassungsgericht es aus der Grauzone des Ungeschriebenen herausgehoben hat.

29 Es geht um das Recht „des“ Abgeordneten, d.h. des *einzelnen* und zugleich *jedes* Abgeordneten. Alle Abgeordneten sind je für sich individuelle Rechtsträger, unabhängig davon, ob und ggf. wie sie innerhalb des Parlaments auch zu Gruppierungen zusammengefunden haben.²⁰ Der Singular unterstreicht die Unabhängigkeit und Gleichheit der Rechtsstellung. Daß erst Satz 2 von „einzelnen“ Abgeordneten spricht, ist kein sachlicher, sondern nur ein sprachlicher Unterschied, bedingt dadurch, daß Satz 2 anders als Satz 1 den Plural wählt und durch das Adjektiv „einzelnen“ dem irrigen Ein-

²⁰ Zutreffend betont Zivier, Verfassung und Verwaltung von Berlin, Berlin, 4. Auflage 2008, S. 129f., daß Art. 45 VvB auch den fraktionsangehörigen Abgeordneten schützen wolle.

druck, es gehe um Gruppen oder gar die Gesamtheit der Abgeordneten, vorbeugen muß.

30 Das Recht, um das es geht, wird „im Abgeordnetenhaus und in den Ausschüssen“ ausgeübt. Da auch die Ausschüsse sich „im“ Abgeordnetenhaus befinden, stellt der Umstand, daß dennoch beide Orte genannt werden, klar, daß das Recht zwar auch, aber eben nicht nur im Plenum gilt.

31 Nicht ganz zweifelsfrei ist, wem das Recht, sich in den Ausschüssen durch Rede, Anfragen und Anträge zu beteiligen, zusteht. Dem Abgeordneten natürlich, aber welchem? Auch dem, der dem betreffenden Ausschuß nicht angehört? Der Wortlaut schließt eine solche weite Lesart nicht aus. Sie würde auch erklären, warum das Stimmrecht hier nicht erwähnt wird; denn daß der einem Ausschuß nicht angehörende Abgeordnete ebendort sollte mit abstimmen können, widerspräche dem Sinn des Ausschußwesens und wäre zudem jedenfalls dann überflüssig, wenn und soweit Ausschußentscheidungen ohnehin dem Plenum vorgelegt werden müssen. Dennoch könnte man es als sinnvoll erachten, den Spielraum, den der Wortlaut läßt, zu begrenzen und nur dem Abgeordneten ein Rede-, Frage und Antragsrecht im Ausschuß zu gewähren, der ihm auch angehört.²¹ Dafür könnte auch Art. 44 Abs. 2 Satz 3 VvB sprechen, der nur dem fraktionslosen Abgeordneten das Recht gewährt, in den Ausschüssen (ohne Stimmrecht) mitzuarbeiten. Der fraktionsangehörige Abgeordnete hat dieses Recht offenbar nicht, also sollte man es wohl auch nicht (wenn auch begrenzt auf Rede, Anfrage und Antrag – was vielleicht weniger ist als „Mitarbeit“) in den Art. 45 Abs. 1 VvB hineinlesen wollen (vgl. auch unten sub III 2, RN 16-20) . Wie auch immer, man wünschte sich eine deutlichere Formulierung.²²

32 Es geht um „Rede, Anfragen und Anträge“, also Mündliches und Schriftliches. Nach Art und Gegenstand – wie Große und Kleine Anfrage, Geset-

²¹ Für die Zwecke dieser Untersuchung muß die Frage nicht entschieden werden, nachdem sie im Gutachtauftrag nicht gestellt ist.

²² Schleswig-Holstein Art. 11 Abs. 2 vermeidet die Unklarheit, weil der zweite Halbsatz des dortigen Satzes 2 (vgl. unten RN 59) einen Umkehrschluß vom Stimmrecht auf das Frage- und Antragsrecht im Ausschuß ermöglicht – anders als Art. 45 VvB, der das Stimmrecht gar nicht erwähnt.

zes- oder sonstiger Antrag – wird nicht unterschieden. Eine thematische Begrenzung ergibt sich allein daraus, daß sich die Wahrnehmung des Rechts als Beteiligung „an der Willensbildung und Entscheidungsfindung“ (scil. des Abgeordnetenhauses und der Ausschüsse) darstellt. Es muß also um etwas gehen, auf das sich der „Wille“ oder die „Entscheidung“ des Hauses oder eines seiner Ausschüsse überhaupt kompetenzgemäß beziehen kann.

- 33 Allein kann ein Abgeordneter den Willen des Parlaments oder eines seiner Ausschüsse nicht bilden und ihre Entscheidungen nicht finden oder treffen. Deswegen geht es – natürlich – „nur“ um Beteiligung.
- 34 Das näher bezeichnete Recht „darf nicht ausgeschlossen werden.“ Die Reichweite des Verbots ist in mehrere Richtungen hin zweifelhaft:
- 35 Ist das Recht bereits „ausgeschlossen“, wenn es nicht insgesamt, sondern nur in einem Teilbereich (Rede oder Anfrage oder Antrag) oder zwei Teilbereichen ausgeschlossen wird?
- 36 Und wie sieht es aus, wenn die Ausschlüsse Ausschnitte und nicht das Ganze eines Teilbereichs oder mehrerer oder aller Teilbereiche betreffen? So liegt es in Berlin, insbesondere hinsichtlich des hier näher interessierenden Antrags- und Fragerechts: Im Teilbereich Antragsrecht ist das Recht geblieben, Änderungsanträge zu stellen, die nicht Änderungsanträge während der dritten Lesung eines Gesetzesantrags oder einer Gesetzesvorlage sind (§ 40 Abs. 1 Satz 1 i.V. mit § 40 Abs. 2 Satz 1 GO). Im Teilbereich Fragerecht ist der einzelne Abgeordnete befugt, Kleine Anfragen (§ 50 Abs. 1 Satz 1 GO) und Mündliche Anfragen (§ 51 Abs. 1 Satz 1, Abs. 7 Sätze 1 und 2 GO) an den Senat zu richten.
- 37 Zudem: Liegt ein „Ausschluß“ nur bei einer dauerhaften Rechtsversagung, z.B. durch die Geschäftsordnung, vor oder auch bei einer punktuellen, z.B. durch das Präsidium während einer Sitzung?²³ Der Umstand, daß Satz 2 von – immerhin möglichen – „Beschränkungen“ redet, könnte dafür sprechen, daß „Ausschluß“ den thematisch und/oder zeitlich intensiveren Ein-

²³ Auch diese Frage muß hier nicht entschieden werden.

griff meint – jedenfalls soweit sich Satz 2 auf das in Satz 1 genannte Recht bezieht.

2. Satz 2: Beschränkungsmöglichkeiten

38 Satz 2 bestimmt:

„Die Rechte der einzelnen Abgeordneten können nur insoweit beschränkt werden, wie es für die gemeinschaftliche Ausübung der Mitgliedschaft im Parlament notwendig ist.“

39 Recht und Rechtsträger erscheinen hier anders als in Satz 1 im Plural, und der Gegenstand der Rechte wird hier – ebenfalls anders als in Satz 1 – nicht benannt. Beides deutet darauf hin, daß der Anwendungsbereich beider Sätze nicht identisch ist, die „Rechte“ des Satzes 2 zwar das „Recht“ des Satzes miteinschließen, sich darin aber nicht erschöpfen. Wäre es anders gemeint, wäre Satz 2 wohl mit den Worten „Dieses Recht kann nur ...“ eingeleitet worden.

40 „Beschränkung“ ist der gegenüber einem „Ausschluß“ mildere Eingriff. Unter keinen Umständen erlaubt Satz 2 daher solche Eingriffe, die auf einen „Ausschluß“ im Sinne des Satzes 1 hinauslaufen; dies gilt jedenfalls, so weit sich die Anwendungsbereiche beider Sätze decken. Satz 1 formuliert hinsichtlich der von ihm aufgeführten Rechte eine Art Wesensgehaltgarantie, Satz 2 ermächtigt zu Schranken, die die Wesensgehaltgarantie zu respektieren (und weitere, sogleich zu schildernde Voraussetzungen zu erfüllen) haben.

41 Soweit der Anwendungsbereich des Satzes 2 über den des Satzes 1 hinausgehen sollte (Beispiel: Stimmrecht), kann sich Satz 1 (wiederum grundrechtlich gesprochen) nicht als Schrankenschanke zu Satz 2 auswirken. Hier wäre man also durch Satz 1 nicht gehindert, auch den drastischen Rechtseingriff oder gar den Rechtsausschluß als „Beschränkung“ zu werten. Aber dies würde auf einen doppelten Beschränkungsbegriff in Satz 2, je nachdem, auf welche Rechte man sich bezieht, hinauslaufen. Mit den herkömmlichen Auslegungsmitteln läßt sich eine solche Doppelzüngigkeit ein und derselben Vorschrift wohl nicht rechtfertigen.

42 Auch die Worte „insoweit ..., wie ...“ sprechen eher dafür, daß generell - al-

so nicht nur für den Überschneidungsbereich der Sätze 1 und 2 – nur an begrenzte Eingriffe in die Rechte und nicht notfalls auch an deren Ausschluß gedacht ist.

43 Die so zu verstehende Beschränkung muß „für die gemeinschaftliche Ausübung der Mitgliedschaft im Parlament notwendig“ sein.²⁴ Dies wirft mindestens drei Fragen auf:

44 Erstens, was ist eine „gemeinschaftliche Ausübung der Mitgliedschaft“? „Ausübung der Mitgliedschaft“ meint offenbar die Wahrnehmung der Mitglieds-, also Abgeordnetenrechte und -pflichten. „Gemeinschaftlich“ ist sie, wenn sie von allen oder doch mehreren Abgeordneten betrieben wird, nicht notwendig einmütig zwar, aber doch auf dasselbe, nämlich auf die Erfüllung gleichartiger Rechte und Pflichten, wenngleich u.U. mit ganz unterschiedlichen Zielen, gerichtet. Es geht also um Gleichzeitigkeit und ihre Ordnung, die sich bei so vielen Beteiligten u.U. nur herstellen läßt, wenn sich alle von ihnen Beschränkungen gefallen lassen. Dahinter oder darüber steht – in Art. 45 Abs. 1 VvB unausgesprochen – das eigentliche Ziel, dem sich die Rechte des einzelnen Abgeordneten u.U. unterordnen müssen: daß nämlich das Parlament seine selbst- oder fremdbestimmten Aufgaben erfüllen kann und daran nicht durch exzessive Ausübung individueller Rechte gehindert wird. Die – auch von der Enquête-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform und vom verfassungsändernden Gesetzgeber²⁵ thematisierte – Arbeits-, Handlungs- oder Funktionsfähigkeit des Parlaments steht auf dem Spiel. Insofern weist „gemeinschaftlich“ über sich hinaus auf das Gemeinschafts-, d.h. hier: Parlamentsverträgliche. Beispiel: Das Recht zu

²⁴ Die Formulierung erinnert stark an eine Passage in der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 17. Juni 1993, BayVerfGH 47, 176 (180f.): „Die Rechte der einzelnen Abgeordneten aus ihrem verfassungsrechtlichen Status werden durch die Geschäftsordnung nicht erst begründet. Diese regelt vielmehr nur Art und Weise ihrer Ausübung. Die verschiedenen Rechte werden in der Geschäftsordnung einander zugeordnet und aufeinander abgestimmt, um dem Parlament insgesamt eine sachgerechte Erfüllung seiner Aufgaben zu ermöglichen. Das bedingt **Beschränkungen** der Rechte der einzelnen Abgeordneten, weil sie sich als **Mitgliedschaftsrechte** in deren notwendig **gemeinschaftliche Ausübung** einfügen müssen. Nur durch Wahrung einer gewissen Ordnung bei der Stellung von Anträgen kann einer Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Landtags vermieden werden.“ (Hervorhebung nicht im Original).

²⁵ Vgl. oben sub II 1, RN 8-9.

reden unterliegt, je mehr von ihm gleichzeitig Gebrauch machen wollen, umso mehr einem zeitlich und persönlich begrenzenden Regime. Art. 45 VvB hätte gut daran getan, dies deutlicher zu formulieren und nicht in etwas sybillinischer Rhetorik zu umschreiben.

45 Zweitens fragt sich, was „im Parlament“ heißt. Satz 1 spricht vom Abgeordnetenhaus und seinen Ausschüssen, Satz 2 vom Parlament. Der Wortwechsel dürfte inhaltlich nicht von Belang sein. Wie in Satz 1 dürfte es um das Plenum und die Ausschüsse gehen.

46 Drittens muß die Beschränkung zu dem erwähnten Ziel oder Zweck „notwendig“ sein. Es reicht also nicht aus, daß sie ihm irgendwie dient, seine Realisierung in irgendeinem Sinne erleichtert, bequemer macht, beschleunigt. Vielmehr muß die „gemeinschaftliche Ausübung der Mitgliedschaft“ ohne die Beschränkung nicht möglich, zum Scheitern verurteilt sein. Nicht jede Beschränkung, die die „gemeinschaftliche Ausübung der Mitgliedschaft“ fördert, ist auch „notwendig“. Die Verfassung spricht nicht ohne Grund nicht von Beschränkungen, die der gemeinschaftlichen Ausübung der Mitgliedschaft „dienen“ oder in deren „Interesse“ liegen.

47 „Für“ die gemeinschaftliche Ausübung der Mitgliedschaft ist eine Beschränkung notwendig, wenn sie (und nur sie) die Gemeinschaftsverträglichkeit der Ausübung sichert.

48 Die Worte „nur und „notwendig“ unterstreichen, daß die Verfassung die Nichtbeschränkung als Grundsatz und Regel ansieht, die Beschränkung als Ausnahme. Daß die Voraussetzungen der Ausnahme vorliegen, hat derjenige plausibel darzulegen, der sie praktizieren möchte oder bereits praktiziert. Er trägt gewissermaßen die Beweislast. Drei Situationen, denen gemeinsam ist, daß die bloße Behauptung der Notwendigkeit nicht ausreicht, lassen sich unterscheiden.

49 Erstens: Die Beschränkung ist geplant, aber noch nicht eingeführt. Der Beweis, daß sie notwendig im Sinne des Art. 45 Abs. 1 Satz 2 VvB ist, läßt sich durch die Darlegung führen, daß die bisherige Situation – uneingeschränkter Abgeordnetenrechte – das Parlament funktionsunfähig gemacht

habe. Zu dieser Darlegung muß der überzeugende Vortrag hinzutreten, die geplante Beschränkung werde den Mangel beheben.

50 Zweitens: Die Beschränkung ist bereits – vor einiger Zeit – eingeführt worden. Ihre Notwendigkeit kann durch einen Vergleich der Situationen vor und nach der Einführung nachgewiesen werden. Wenn das vorher funktionsuntüchtige Parlament seit der betreffenden Reform wieder funktionsfähig ist, war die Beschränkung notwendig, sofern nicht andere Faktoren unabhängig von der Reform für die Herstellung der Funktionsfähigkeit gesorgt haben.

51 Drittens: Die Beschränkung gilt seit jeher. Der Nachweis, daß die Funktionsfähigkeit des Parlaments (unterstellt, sie sei gegeben) ihr zu verdanken und ohne sie bedroht ist, läßt sich in dieser Situation kaum führen. Ein Vergleich zweier Rechtslagen ist hier nicht möglich. Vorstellbar wäre es, Erfahrungen eines anderen Parlaments heranzuziehen, das eine Phase mit und ein Phase ohne Beschränkung erlebt hat und in jener funktionierte, in dieser aber nicht. Stehen solche Daten in verwertbarer Form nicht zu Verfügung, muß die Beschränkung aufgehoben werden, um die Funktionsfähigkeit des Parlaments unter den Bedingungen der Nichtbeschränkung zu testen. Dies gilt nur für solche Beschränkungen nicht, die sich von selbst verstehen und nach menschlichem Ermessen, das insofern auf Erfahrung nicht angewiesen ist, nicht entbehrt werden können. Beispiel: die Begrenzung der Redezeit des einzelnen Abgeordneten nach Maßgabe der jeweiligen Umstände.

52 Ob die strengen Voraussetzungen der Notwendigkeit erfüllt sind, unterliegt der uneingeschränkten Prüfung des Verfassungsgerichtshofes.

3. Satz 3: Die Geschäftsordnung und das „Nähere“

53 Die Ermächtigung des Satzes 3 des Art. 45 Abs. 1 VvB, das „Nähere“ durch die Geschäftsordnung zu regeln, stellt – natürlich – von den zwingenden Vorgaben der Sätze 1 und 2 nicht frei. Beim „Näheren“ kann es sich immer nur um Konkretisierung handeln, nicht um über die Ermächtigung inhaltlich Hinausgehendes. Andernfalls würden geschäftsordnungsändernde Mehrheiten über die Verfassung disponieren können. Satz 3 öffnet der Ge-

schäftsordnung Spielräume, ohne von den Sätzen 1 und 2 zu dispensieren. Die Geschäftsordnungsautonomie, die Art. 41 Abs. 1 VvB dem Abgeordnetenhaus einräumt, findet ihre klare Grenze an den thematisch deutlichen Vorgaben, die die Verfassung der Geschäftsordnung an anderer Stelle – wie eben z.B. in den Sätzen 1 und 2 des Art. 45 Abs. 1 VvB – macht. Ob sie diese Grenze einhält, ist verfassungsgerichtlich voll überprüfbar.

54 Insofern haben sich die Spielräume der Geschäftsordnung durch die Reform 1995 deutlich verengt. Die großzügige Einschätzung der Geschäftsordnungsautonomie, die sich der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin in seinem Urteil vom 28. Juli 1994²⁶ noch zu eigen machte, ist jedenfalls hinsichtlich des Status‘ des einzelnen Abgeordneten seit der grundlegenden Verfassungsänderung von 1995 überholt. Seitdem ist die einfache Mehrheit des Abgeordnetenhauses *nicht* mehr befugt, „näher zu bestimmen, in welcher Weise die Abgeordneten an der parlamentarischen Willensbildung mitwirken, welche parlamentarischen Mitwirkungsbefugnisse der gemeinschaftlichen Wahrnehmung durch eine Fraktion oder eine Gruppe von Abgeordneten vorbehalten bleiben ...“²⁷

V. Ein Blick auf die Verfassungen der anderen Länder

55 Wohl keine der anderen Landesverfassungen reicht an die Genauigkeit und Deutlichkeit heran, mit denen die Verfassung von Berlin den herausgehobenen Status des einzelnen Abgeordneten festlegt. Insofern liefert die innerdeutsche Rechtsvergleichung ein zusätzliches Argument dafür, daß die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhaus an die seit 1995 bestehende Verfassungslage angepaßt wird, und dagegen, daß sich die Nichtanpassung auf das in den Geschäftsordnungen anderer Landesparlamente etwa Übliche beruft.

²⁶ VerfGH Berlin, LVerfGE 2, 43 (55).

²⁷ Zudem hätte der Verfassungsgerichtshof, wenn er sich schon auf BVerfGE 84, 304 (321) beruft, vielleicht auch das zitieren sollen, was das Bundesverfassungsgericht gleich im Anschluß an das Zitat (a.a.O. S. 321f.) sagt: „Allerdings darf - gerade um der Repräsentationsfähigkeit und der Funktionstüchtigkeit des Parlaments willen - das Recht des einzelnen Abgeordneten, an der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Bundestages mitzuwirken, dadurch nicht in Frage gestellt werden (vgl. BVerfGE 80,188 [218f.]).“

1. Grundgesetzähnliche Zurückhaltung

56 Fast alle Verfassungen lehnen sich an Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG an²⁸. Bayern (Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV) hebt zusätzlich hervor, daß die Abgeordneten nicht Vertreter einer Partei seien, und Hessen thematisiert nicht einmal die Unabhängigkeit der Abgeordneten.²⁹

2. Zusätze zugunsten des einzelnen Abgeordneten

57 Vier Landesverfassungen heben zusätzlich Rechte der (einzelnen) Abgeordneten hervor. Sie thematisieren ihr Rede-, Frage-, Antrags- und Stimmrecht:

58 Brandenburg (Art. 56 Abs. 2) und Mecklenburg-Vorpommern (Art. 22 Abs. 2) schreiben wörtlich übereinstimmend vor:

„Die Abgeordneten haben insbesondere das Recht, im Landtag und seinen Ausschüssen das Wort zu ergreifen, Fragen und Anträge zu stellen sowie bei Wahlen und Beschlüssen ihre Stimme abzugeben. Fragen an die Regierung sind unverzüglich nach bestem Wissen und vollständig zu beantworten. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.“

59 Ähnlich bestimmt Schleswig-Holstein in Art. 11 Abs. 2:

„Die Abgeordneten haben das Recht, im Landtag sowie in den ständigen Ausschüssen und in den Sonderausschüssen des Landtages Fragen und Anträge zu stellen.³⁰ Sie können bei Wahlen und Beschlüssen ihre Stimme abgeben; Stimmrecht in den Ausschüssen des Landtages haben nur die Ausschussmitglieder.“

60 Und Thüringen ergänzt in Art. 53 Abs. 2:

„Jeder Abgeordnete hat das Recht, im Landtag das Wort zu ergreifen, Anfragen und Anträge zu stellen sowie an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen.“

3. Sonderfall: Gesetzesinitiative

61 Zu den wichtigsten Antragsrechten zählt die Gesetzesinitiative. Keine Lan-

²⁸ Baden-Württemberg Art. 27 Abs. 3, Brandenburg Art. 56 Abs. 1, Bremen Art. 83 Abs. 2, Hamburg Art. 7 Abs. 1, Mecklenburg-Vorpommern Art. 22 Abs. 1, Niedersachsen Art. 12, Nordrhein-Westfalen Art. 30 Abs. 2, Rheinland-Pfalz Art. 79 Abs. 2 Satz 2, Saarland Art. 66 Abs. 2 Satz 1, Sachsen Art. 39 Abs. 2, Sachsen-Anhalt Art. 41 Abs. 2, Schleswig-Holstein Art. 11 Abs. 1, Thüringen Art. 53 Abs. 1.

²⁹ Art. 77 HV begnügt sich mit dem Satz: „Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes“. Auch die Diätenbestimmung (Art. 98 HV) enthält – anders als Art. 48 Abs. 3 GG und die vergleichbaren Landesverfassungsbestimmungen – keinerlei Hinweis darauf, daß die Abgeordneten Unabhängigkeit genießen.

³⁰ Das *Rederecht* erwähnt die Bestimmung nicht; sicher soll das Schweigen es nicht in Frage stellen.

Waack, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack (Hrsg.), Verfassung des Landes Schleswig-Holstein. Kommentar, Kiel 2006, Art. 11 RN 20, vermutet ein Redaktionsversehen.

desverfassung außer der mecklenburg-vorpommerischen behält sie, was das Parlament anlangt, Fraktionen oder Gruppen oder gar einer Mehrheit vor. Elf von ihnen sprechen von der „Mitte“ des Parlaments³¹ und lassen damit, da sie Weiteres nicht hinzusetzen, Initiativen auch *einzelner* Abgeordneter zu. Nur Mecklenburg-Vorpommern definiert die „Mitte“, von der es zunächst (in Art. 56 Abs. 1 Satz 1) ebenfalls spricht, (in Art. 56 Abs. 1 Satz 2) ausdrücklich und exklusiv als Fraktionsstärke:

„Ein Gesetzentwurf aus der Mitte des Landtages muß von einer mindestens Fraktionsstärke entsprechenden Zahl von Mitgliedern des Landtages unterstützt werden.“

62 Umgekehrt reden drei Verfassungen nicht von der „Mitte“ des Parlaments, sondern von „Abgeordneten“. Baden-Württemberg (Art. 59 Abs. 1) berechtigt „Abgeordnete“, Gesetzesvorlagen einzubringen. Das Saarland (Art. 98) weist das Recht „einem Mitglied des Landtages oder einer Fraktion“ zu.³² Und Schleswig-Holstein (Art. 37 Abs. 1) spricht von „einzelnen oder mehreren Abgeordneten“. Während der in Baden-Württemberg verwendete Plural vielleicht noch die Deutung zulassen könnte, die Verfassung habe an eine Gruppe,³³ nicht an den Einzelnen, gedacht, stellen das Saarland und Schleswig-Holstein das Initiativrecht des einzelnen Abgeordneten unmißverständlich klar.

4. Sonderfall: Der fraktionslose Abgeordneter

63 Abgeordnete können, aber müssen nicht einer Fraktion oder sonstigen Gruppe im Parlament angehören. Sind sie Mitglied zwar des Parlaments, aber nicht zugleich einer seiner Gruppierungen, ist ihr Status (gleichgültig,

³¹ Bayern Art. 71, Brandenburg Art. 75, Bremen Art. 123 Abs. 1, Hamburg Art. 48 Abs. 1, Hessen Art. 117, Niedersachsen Art. 42 Abs. 3, Nordrhein-Westfalen Art. 65, Rheinland-Pfalz Art. 108, Sachsen Art. 70 Abs. 1, Sachsen-Anhalt Art. 77 Abs. 2, Thüringen Art. 81 Abs. 1.

³² Und zwar seit 1979. Zuvor interpretierte – seit 1973 – bereits das Landtagsgesetz die Verfassungsworte „aus der Mitte des Landtags“ bereits in diesem Sinne. Die Klarstellung im Verfassungstext ging auf einen Vorschlag der Enquête-Kommission für Verfassungsfragen zurück und sollte den Verfassungsstatus des einzelnen Abgeordneten besonders hervorheben; vgl. Gröpl, in: Wendt/Rixecker (Hrsg.), Verfassung des Saarlandes. Kommentar, 2009 (Internet), Art. 98 RN 1. Die Änderung wäre nicht vorgeschlagen und in die Verfassung übernommen worden, wenn sich die ihr entsprechende (und nur einfachgesetzlich abgesicherte) Praxis nicht bewährt hätte.

³³ So sieht es auch § 53 Abs. 1 GO.

ob freiwillig oder gezwungenermaßen eingenommen) in einer Zeit, die sich an die Mediatisierung des einzelnen Abgeordneten durch Gruppierungen gewöhnt hat, besonders verletzlich. Vier Landesverfassungen nehmen sich deswegen seiner jedenfalls fragmentarisch an. Brandenburg (Art. 70 Abs. 2 Satz 3) gewährt ihm das Recht, in einem Ausschuß mit Stimmrecht mitzuarbeiten. In Mecklenburg-Vorpommern (Art. 33 Abs. 1) hat die Zusammensetzung der Ausschüsse seinen Rechten Rechnung zu tragen. In Niedersachsen (Art. 20 Abs. 2 Satz 2) ist er bei der Besetzung von Ausschüssen angemessen zu berücksichtigen. Allgemeiner – und zugleich vager – bestimmt Sachsen (Art. 46 Abs. 3), daß die Geschäftsordnung die Rechte fraktionsloser Abgeordneter nicht beschränken dürfe.³⁴

VI. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz

- 64 Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG legt fest, daß der Abgeordnete Vertreter des ganzen Volkes und an Weisungen und Aufträge nicht gebunden ist; seine Unabhängigkeit unterstreicht zusätzlich Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG. Karger als das Grundgesetz kann eine Verfassung sich zum Status des Abgeordneten kaum verhalten; viele Landesverfassungen sind gesprächiger.
- 65 Man könnte deswegen auf den Gedanken kommen, die vergleichsweise besonders intensive Regelung der Verfassung von Berlin, die über den Wortlaut des Grundgesetzes und auch mancher Landesverfassung ja weit hinaus geht, halte sich nicht im Rahmen des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG, der Homogenitätsklausel, nach der die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern u.a. den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaates „im Sinne dieses Grundgesetzes“ zu entsprechen hat. Wenn zu diesen Grundsätzen auch die Rechtsstellung des Abgeordneten gehört – und dies ist unzweifelhaft so –, könnte die nachhaltigere Berliner Regelung gegen Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG verstoßen. Die Folge wäre, daß sich jede Auslegung, die dem Berliner Text eine Bedeutung beimißt, die über die Reichweite der Artt.

³⁴ Die Vorschrift ist allgemeiner als die zuvor genannten, weil sie nicht nur Ausschüsse betrifft. Sie ist vager, weil sie „Rechte“ voraussetzt, aber nicht benennt, auch nicht an anderer Stelle. Hinzu kommt, daß das Verbot jeder „Beschränkung“ zwar nicht vage ist, aber auch nicht ernst gemeint sein kann.

38 Abs. 1 Satz 2, 48 Abs. 3 Satz 1 GG hinausgeht, verböte und der Status des Berliner Abgeordneten ungeachtet der Unterschiedlichkeit der Verfassungstexte dem des Bundestagsabgeordneten anzugleichen wäre.

66 Aus zwei Gründen kann diese Folgerung jedoch nicht gezogen werden. Erstens und hauptsächlich besteht Einigkeit darüber, daß die Homogenitätsklausel den Ländern keine völlige Übereinstimmung mit der demokratischen Ordnung des Bundes vorschreiben, sondern nur verwandte und einander nicht widersprechende Grundstrukturen gewährleisten will.³⁵ Wenn es also so wäre, daß der Status des einzelnen Berliner Abgeordneten – u.U. auch auf Kosten der Gruppierungen, der Gremien und des Plenums des Abgeordnetenhauses – verfassungsrechtlich besser abgesichert ist als der des Bundestagsabgeordneten, wäre dies kein Verstoß gegen die Homogenitätsklausel, sondern würde von ihr toleriert.

67 Zweitens hat sich das Bundesverfassungsgericht von der Zurückhaltung des Grundgesetz-Textes nicht entmutigen lassen, sondern aus diesem schmalen Fundament in einer Reihe von Entscheidungen Details der Rechtsstellung des einzelnen Abgeordneten entwickelt,³⁶ die die Unterschiede zwischen Bundes- und Landesregelung stark abgeschwächt erscheinen lassen. Immerhin stützt sich, wie (oben sub II) skizziert, der heutige Art. 45 Abs. 1 VvB auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtsstellung des *Bundestagsabgeordneten*. Deutlicher kann – auch aus historischer Perspektive – die Nähe zwischen beiden Verfassungen nicht sein. Es ist nicht das Thema dieser Untersuchung zu ermitteln, ob trotz dieser Nähe Unterschiede im hier interessierenden Bereich bestehen und welche dies wären. Sie sind jedenfalls nicht derart grundsätzlich, daß sie die Toleranzgrenze der Homogenitätsklausel überschritten.

³⁵ Aus der Rechtsprechung vgl. nur etwa BVerfGE 36, 342 (361f.); 90, 60 (84); 103, 332 (349).

Aus der übereinstimmenden Literatur vgl. statt aller jüngst Löwer, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, 6. Auflage München 2012, Bd. 1, Art. 28 RN 1-8, 12-22.

³⁶ Grundlegend insbesondere BVerfGE 80, 188 (217-234). Aus der jüngeren Rechtsprechung vgl. etwa BVerfGE 102, 224 (237-240); 112, 118 (134-136); 118, 277 (328-334).

B. Reaktion der Geschäftsordnung auf die Verfassungsänderung 1995?

- 68 Überraschenderweise hat das Abgeordnetenhaus von Berlin aus der gewichtigen Verfassungsänderung 1995 in seinen Geschäftsordnungen nie umfassende und hinreichende Konsequenzen gezogen. Der Elan der verfassungsändernden Mehrheit von 1995 ist im Alltag des Geschäftsbetriebes offenbar versickert, obwohl dessen Anpassung nurmehr mit einfacher Mehrheit zu bewerkstelligen gewesen wäre.
- 69 Die hier besonders interessierenden Vorschriften der §§ 39 Abs. 1 Satz 3, 40 Abs. 2 Satz 2 und 47 Abs. 1 Satz 2 GO zu Antrags- und Fragerechten einzelner Abgeordneter blieben inhaltlich völlig unverändert.³⁷ Die Reform 1995 ging spurlos an ihnen vorüber,³⁸ und dies, obgleich es ihr erklärtes Ziel war, die Stellung des einzelnen Abgeordneten insbesondere gegenüber den Fraktionen und Gruppen zu stärken. Eine rationale Erklärung dieses Säumnis erschließt sich dem Betrachter nicht.
- 70 Einzig das 1995 verfassungsrechtlich abgesicherte Recht des fraktionslosen Abgeordneten, ohne Stimmrecht im Ausschuß mitzuarbeiten, übernahm die Geschäftsordnung, wenn auch erst 1998.³⁹

³⁷ Vgl. nur die betreffenden Geschäftsordnungsbestimmungen in der im Januar/Februar 1984 bekanntgemachten Neufassung (GVBl. S. 401) und in der im Juni/Juli 1998 bekanntgemachten Neufassung (GVBl. S. 154) mit der heute gültigen Fassung der Bekanntmachung vom 2. November 2011 (GVBl. S. 537).

³⁸ Der Zusatz in § 40 Abs. 2 Satz 1 GO „sofern es sich nicht um Änderungsanträge während der dritten Lesung eines Gesetzesantrags oder einer Gesetzesvorlage handelt (§ 34)“, durch Nr. 19 der Änderung vom 28. Mai 1998 (GVBl. S. 139) eingefügt, war eine lediglich redaktionelle (und überfällige) Korrektur. § 34 galt seit jeher (vgl. nur die GO-Neufassung vom 24. Januar 1984, GVBl. S. 401), nur hatte man bis dahin vergessen, in § 40 Abs. 2 klarstellend auf ihn zu verweisen.

³⁹ Vgl. Nr. 7 b aa der Änderung vom 28. Mai 1998 (GVBl. S. 139), die in § 20 Abs. 4 GOP einen entsprechenden neuen Satz 2 einfügte.

C. Die Diskrepanzen zwischen Verfassung und Geschäftsordnung

71 Die unübersehbare Diskrepanz zwischen der Verfassung und der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses ließe sich nur rechtfertigen, wenn sich erweist, daß die Beschränkungen der Rechte des einzelnen Abgeordneten in der Geschäftsordnung im Sinne des Art. 45 Abs. 1 Satz 2 VvB „notwendig“ sind. Um dies anhand der zuvor entwickelten Maßstäbe zu überprüfen, werden die von der Piratenfraktion zur Diskussion gestellten drei Vorschriften der Geschäftsordnung näher angesehen.

I. Antragsrechte

72 Die Piratenfraktion hat den Unterzeichnenden gefragt, ob „die in § 39 Abs. 1 S. 3, § 40 Abs. 2 Satz 2 GOAbgh vorgesehenen Verkürzungen der verfassungsmäßigen Antragsrechte der Abgeordneten mit der Verfassung von Berlin noch vereinbar“ seien.

1. § 39 Abs. 1 Satz 3 GO

73 Nach § 39 Abs. 1 Satz 3 GO müssen Anträge einschließlich solcher auf Annahme von Entschließungen entweder namens einer Fraktion oder von mindestens zehn Mitgliedern des Abgeordnetenhauses unterzeichnet sein, sofern nicht die Verfassung, ein Gesetz oder die Geschäftsordnung etwas anderes vorschreibt. Der einzelne Abgeordnete kann demnach Anträge im Sinne des § 39 Abs. 1 Satz 1 GO allein (oder mit zu geringer Unterstützung durch andere Mitglieder des Hauses) vorbehaltlich abweichender Regelungen an anderer Stelle nicht einbringen.

a. Gesetzesanträge

74 § 39 Abs. 1 Satz 3 GO schließt Gesetzesanträge ein, wie u.a. § 39 Abs. 1 Satz 1 GO zeigt. Sie sind, weil die Verfassung sich zu ihnen auch außerhalb des Art. 45 Abs. 1 VvB ausdrücklich äußert, gesondert zu betrachten.

(1) Art. 59 Absatz 2 VvB

75 Nach Art. 59 Abs. 2 VvB können Gesetzesvorlagen u.a. „aus der Mitte des

Abgeordnetenhauses⁴⁰ ... eingebracht werden.“ Diese Formulierung entspricht dem vom Grundgesetz (Art. 76 Abs. 1 GG) und (wie oben sub A IV 3, RN 61, 62, dargestellt) von zwölf Landesverfassungen her gewohnten Sprachgebrauch. Die mecklenburg-vorpommerische Verfassung definiert als einzige die von ihr genannte „Mitte“ selbst, und verlangt eine Unterstützung der Vorlage durch eine Gruppe von Abgeordneten in Fraktionsstärke. Die Mehrzahl der Geschäftsordnungen der anderen zwölf betreffenden Parlamente versteht die „Mitte“ als Ermächtigung, den einzelnen Abgeordneten von der Gesetzesinitiative auszuschließen. Bayern (§ 49 Abs. 1 Satz 1 GO), Brandenburg (§ 40 Abs. 1 Satz 1 GO) und wohl auch Bremen (§ 31 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Satz 1 GO) verfahren demgegenüber so, wie es die Terminologie der Verfassung gestattet (wenn nicht gar gebietet), und akzeptieren auch Initiativen eines einzelnen Abgeordneten. Das Saarland und Schleswig-Holstein verlassen sich nicht darauf, daß auch die jeweilige einfache Mehrheit des Parlaments den einzelnen Abgeordneten als seine „Mitte“ begreift, sondern schreiben das Gesetzesinitiativrecht des einzelnen Abgeordneten unmißverständlich (und den Geschäftsordnungsgeber bindend) in der Verfassung selbst fest.

76 Der rechtsvergleichende Blick zeigt, daß die Wendung „aus der Mitte“ jedenfalls so verstanden werden *kann*, daß sie das Antragsrecht des einzelnen Abgeordneten nicht von vornherein ausschließt, aber auch, daß sie sich umgekehrt in der Staatspraxis mit dem Ausschluß des individuellen Antragsrechts auch verträgt. Insofern läßt sich vertreten, daß auch Art. 59 Abs. 2 VvB nicht verbietet, die Gesetzesinitiative *Gruppen* von Abgeordneten vorzubehalten.

(2) Präzisierung durch Art. 45 Abs. 1 VvB

77 Dieser Befund ist jedoch vorläufig. Zu Art. 59 Abs. 2 VvB tritt Art. 45 Abs. 1 VvB hinzu, der für Antragsrechte schlechthin, also auch für die Gesetzesinitiative, gilt und durch Art. 59 Abs. 2 VvB in dessen Spezialbereich nur dann

⁴⁰ Die Geschäftsordnung redet in diesen Fällen von Gesetzes*antrag* und versteht unter Gesetzes*vorlagen* Initiativen des Senats. Auf diese terminologische Besonderheit soll es hier nicht ankommen.

verdrängt würde, wenn der sich präzise, d.h. ohne Auslegungsspielraum, zu den Initiativberechtigten äußerte. Diese Präzision wohnt ihm, wie gezeigt, jedoch gerade nicht inne.

78 Das bedeutet, daß die Formulierung „aus der Mitte“ nur dann als Ausschluß des individuellen Gesetzesantragsrechts verstanden werden darf, wenn Art. 45 Abs. 1 VvB dies gestattet oder gebietet.

79 Es mag dahinstehen, ob die Regelung des § 39 Abs. 1 Satz 3 GO, soweit sie Gesetzesanträge betrifft, bereits gegen *Satz 1* des Art. 45 Abs. 1 VvB und sein bedingungsloses Ausschlußverbot verstößt. Jedenfalls ist sie unvereinbar mit *Satz 2* des Art. VvB.

80 Daß das exklusive Antragsrecht von Fraktionen und Gruppen für die gemeinschaftliche Ausübung der Mitgliedschaft keinesfalls „notwendig“ ist, zeigen nämlich die (oben sub a, RN 75, sowie bereits oben sub A IV 3, RN 61-62, skizzierte) Rechtslage und Staatspraxis in den anderen Bundesländern, die ein Antragsrecht des einzelnen Abgeordneten ausdrücklich – sei es in Verfassung und Geschäftsordnung, sei es nur in der Geschäftsordnung - festschreiben. Keines dieser Länder befürchtet oder registriert offenkundig eine Beeinträchtigung oder gar Zerrüttung der Funktionsfähigkeit seines Parlaments.⁴¹ Deswegen vermag auch Berlin nicht den erforderli-

⁴¹ In diesem Sinne äußern sich denn auch einmütig dortige Rechtsprechung und Literatur.

Zu *Bayern*: BayVerfGH 47, 194 (200: Das Antragsrecht des einzelnen Abgeordneten sei auch insoweit verfassungsrechtlich verbürgt, „als es Anträge umfaßt, die keinen Gesetzentwurf enthalten“. Das Recht des Abgeordneten, einen Gesetzentwurf einzubringen, ist dem Gerichtshof m.a.W. selbstverständlich); Möstl, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern. Kommentar, München 2009, Art. 71 RN 7. Für selbstverständlich halten dies auch Meder (Die Verfassung des Freistaates Bayern. Handkommentar, Stuttgart u.a., 4. Auflage 1992, Art. 71 RN 1), Kempen (in: Becker/Heckmann/Kempen/Manssen, Öffentliches Recht in Bayern, München, 3. Auflage 2005, S. 40) und Schweiger (in: Nawiasky/Leusser/Zacher, Die Verfassung des Freistaates Bayern. Kommentar, München 2000, Art. 71 RN 3), wenn sie kommentarlos registrieren, daß die Geschäftsordnung des Landtags auch dem einzelnen Abgeordneten das Gesetzesinitiativrecht zugesteht. Dieses Zugeständnis ist zusätzlich bemerkenswert, weil die Geschäftsordnung anfangs das Initiativrecht Fraktionen oder einer Gruppe von mindestens 15 Abgeordneten vorbehielt (vgl. Hoegner, Lehrbuch des Bayerischen Verfassungsrechts, München 1949, S. 108).

Zu *Brandenburg*: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg. Kommentar, Art 75 Anm. 1.1.1.

Zu *Bremen*: Neumann, Die Verfassung der Freien Hansestadt Bremn. Kommentar, Stuttgart u.a. 1996, Art. 87 RN 10.

chen Nachweis zu führen, daß die Privilegierung der Fraktionen und Gruppen im Sinne des Art. 45 Abs. 1 Satz 2 VvB „notwendig“ ist.

81 Es bedeutet zugleich, daß Art. 59 Abs. 2 VvB deswegen nicht mehr so gelesen werden darf, als gestatte er, den einzelnen Abgeordneten vom Gesetzesinitiativrecht auszuschließen.

(3) Rechtspolitische Randbemerkung

82 Rechtspolitisch und am Rande mag noch angemerkt werden: Häufig wird der gängige Ausschluß des einzelnen Abgeordneten von der Gesetzesinitiative mit der Aussichtslosigkeit eines nur von *einem* (oder zu wenigen) Abgeordneten unterstützten Entwurfs gerechtfertigt.⁴² Aussichtslos im Plenum sind aber, wie die Erfahrung lehrt, regelmäßig auch alle die Entwürfe, die dem Schoße der Opposition entstammen, gleichgültig, wie viele Unterstützer aus diesem Lager sie haben. Würde es jemand wagen, dieses Realarargument gegen das Initiativrecht der Opposition einzusetzen? Es kommt rechtlich eben nicht auf das Ausmaß der *anfänglichen* Unterstützung an, sondern auf die Chance, Ideen in das Plenum zu bringen und *dort* um Unterstützung zu werben.⁴³ Das gilt für den einzelnen Abgeordneten nicht weniger als für Gruppierungen.

83 Hinzu kommt, daß die Chancen eines Einzelnen, für seinen Antrag eine

Zum *Saarland*: Brosig, Die Verfassung des Saarlandes. Entstehung und Entwicklung, Köln u.a. 2001, S. 268; Gröpl, FN 32, Art. 98 RN 7.

Zu *Schleswig-Holstein*: Wuttke, in: von Mutius/Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, Kiel 1995, Art. 37 RN 6; Nolte, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack (Hrsg.), Verfassung des Landes Schleswig-Holstein. Kommentar, Kiel 2006, Art. 37 RN 7.

⁴² Auch der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin hatte sich 1994 dieser real und rechtlich verfehlten Ansicht angeschlossen und davon gesprochen, es solle „im Interesse der Funktionsfähigkeit des Parlaments vermieden werden, daß durch Anträge, die von vornherein keine nennenswerte Unterstützung finden, das aufwendige parlamentarische Verfahren ... in Gang gesetzt wird und daß das Parlament seine Zeit Anträgen widmen muß, von den mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit feststeht, daß sie abgelehnt werden“ (VerfGH Berlin, LVerfGE 2, 43 [61]). Seit der Reform 1995 kann in Berlin so schon deswegen nicht mehr argumentiert werden, weil sich die Verfassung offenkundig anders entschieden und keine Bedrohung der Funktionsfähigkeit unterstellt hat.

⁴³ Deswegen ist das „von vornherein“ in VerfGH, LVerfGE 2, 43 (61) – vgl. FN 42 – eine höchst pessimistische Abwertung der Beratung im Plenum und der Überzeugungskraft individueller Initiativen. Sie übersieht auch, daß es anderen Abgeordneten leichter fallen kann, sich einer individuellen Initiative anzuschließen als einem Antrag, der das Brandzeichen einer fremden Fraktion oder Gruppe trägt.

Mehrheit zu gewinnen, auch von der Größe des Parlaments abhängen dürfte. Es ist ein Unterschied, ob die Mehrheit der Mitglieder 311 (wie im Bundestag) beträgt oder 75 (wie im Abgeordnetenhaus von Berlin) oder 26 (wie im saarländischen Landtag).

b. Andere Anträge

84 Was die in § 39 Abs. 1 Satz 3 GO gemeinten Anträge anlangt, die keine Gesetzesanträge sind, kommt es allein auf Art. 45 Abs. 1 VvB an, nachdem die Verfassung das diesbezügliche Antragsrecht offenbar an keiner anderen Stelle thematisiert oder gar, was den einzelnen Abgeordneten anlangt, beschränkt oder ausschließt. Wenn man die Möglichkeit beiseite läßt, § 39 Abs. 1 Satz 3 GO verfüge einen Ausschluß des individuellen Antragsrechts, der bereits nach Satz 1 VvB bedingungslos verboten ist, kommt es wiederum darauf an, ob die in ihm liegende Beschränkung für die gemeinschaftliche Ausübung der Mitgliedschaft im Sinne des Satzes 2 notwendig ist.

85 Die abweichende Staatspraxis in mindestens sieben anderen Ländern,⁴⁴ die ersichtlich die Funktionsfähigkeit der dortigen Parlamente nicht bedroht, zeigt auch hier, daß Berlin den erforderlichen Nachweis der Notwendigkeit einer Beschränkung des individuellen Antragsrecht nicht führen *kann*.⁴⁵

c. Der „sofern“-Vorbehalt des § 39 Abs. 1 Satz 3 GO

86 Satz 3 des § 39 Abs. 1 GO ist nach alledem mit Art. 45 Abs. 1 VvB nicht vereinbar,⁴⁶ nimmt sich selbst aber ausdrücklich zurück, „sofern ... die Verfassung, ein Gesetz oder die Geschäftsordnung etwas anderes vorschreibt.“ Da Art. 45 Abs. 1 VvB, wie dargelegt, „etwas anderes“, nämlich

⁴⁴ Vgl. – z.T. mit Eingrenzungen – etwa Brandenburg Art. 56 Abs. 2 Satz 2 LVerf., § 40 Abs. 1 Satz 1 GO, Bremen § 31 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Satz 1 GO, Mecklenburg-Vorpommern §§ 56, 57 GO, Nordrhein-Westfalen § 65 Abs. 1 Satz 1 GO, Rheinland-Pfalz § 61 Abs. 1 GO (Änderungsanträge), Sachsen § 51 Abs. 3 GO (Änderungsanträge), Schleswig-Holstein § 31 Abs. 1 und 2 GO, Thüringen § 64 Abs. 1 GO (Änderungsanträge).

⁴⁵ Auf die Argumentation des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin von 1994, die noch das „Interesse des Parlaments, vor zeitraubenden Anträgen, die von vornherein keine nennenswerte Unterstützung findet, verschont zu werden“, hervorgehoben hatte (VerfGH Berlin, LVerfGE 2, 43 [61]), kommt es deswegen auch hier nicht an. Zudem ist sie spätestens durch die Reform 1995 ersichtlich überholt (vgl. bereits oben sub C I 1 b, RN 26).

⁴⁶ Anders Lemmer, in: Pfennig/Neumann (Hrsg.), Verfassung von Berlin. Kommentar, Berlin/New York, 3. Auflage 2000, Art. 45 RN 8.

die Zulassung des individuellen Antragsrechts, „vorschreibt“, könnte man es so sehen, daß der Hauptsatz des Satzes 3 nach der Erklärung des ihm angefügten Nebensatzes gar nicht gilt. Dann, so könnte man folgern, bräuchte der Hauptsatz des Satzes 3 auch gar nicht durch eine Änderung der Geschäftsordnung korrigiert zu werden; er korrigiert sich sozusagen selbst.

87 Der Eindruck trägt jedoch. Der „sofern“-Vorbehalt ist, wenn überhaupt, nur dann einigermaßen sinnvoll, wenn er auf Regelungen außerhalb des Satzes 3 verweisen will, die für *einzelne* Antragsituationen, die Satz 3 an sich mitumfaßt, etwas anderes vorschreiben, ihm im übrigen also noch einen Anwendungsbereich belassen. Es liegt hier nun aber so, daß Art. 45 Abs. 1 VvB den Hauptsatz des Satzes 3 *insgesamt* aus den Angeln hebt, von ihm also nichts übrig läßt, weil die Verfassung insoweit zwischen den Antragsarten nicht unterscheidet. An der ausdrücklichen Korrektur des Hauptsatzes des Satzes 3 führt also kein Weg vorbei. Auch die Rechtssicherheit und -klarheit spricht für sie: Warum sollte das, was die Verfassung (nach hier vertretener Auffassung) *als allein zulässige Regel* gebietet, nicht ausdrücklich von der Geschäftsordnung aufgenommen werden? Das Gegenteil des Zulässigen explizit zu normieren und auf das Zulässige vage zu verweisen, widerspräche selbst bescheidensten handwerklichen Anforderungen.⁴⁷

2. § 40 Abs. 2 Satz 2 GO

88 Nach § 40 Abs. 2 Satz 2 GO müssen Anträge auf Annahme von Entschlüssen von einer Fraktion oder einer Parlamentarischen Gruppe eingebracht oder von mindestens zehn Mitgliedern des Abgeordnetenhauses unterstützt werden. Der einzelne Abgeordnete allein (oder mit zu geringer Unterstützung) kann also Anträge der hier gemeinten Art nicht einbringen.

89 Für sie gelten dieselben Maßstäbe, anhand deren § 39 Abs. 1 Satz 2 GO zu überprüfen und zu verwerfen war. Sie führen angesichts der Staatspraxis in anderen Bundesländern, die ohne eine vergleichbare Begrenzung

⁴⁷ Bei Gelegenheit der fälligen Korrektur des Satzes zwei sollte der „sofern“-Nebensatz auf ggf. abweichende Regelungen der *Geschäftsordnung* beschränkt werden. Ein Vorbehalt zugunsten höherrangigen Rechts (dessen Vorrang sich von selbst versteht) ist überflüssig und dementsprechend in der Normpraxis ungewöhnlich, zumal wenn er den Leser nicht zu den einschlägigen Bestimmungen hinleitet, weil er sie nicht benennt. Bequemlichkeit sollte kein Normsetzungsmotiv sein.

auskommen,⁴⁸ ohne auf diese Weise die Funktionsfähigkeit ihres Parlaments bedroht zu sehen oder zu bedrohen, zum selben Ergebnis, also zur Unvereinbarkeit des § 40 Abs. 2 Satz 2 GO mit Art. 45 Abs. 1 VvB.

II. Fragerechte: Die Große Anfrage

90 Zu den Antragsrechten fragt die Piratenfraktion den Unterzeichnenden, ob „die in § 47 Abs. 1 Satz 2 GOAbgh vorgesehene Verkürzung des verfassungsmäßigen Fragerechts der Abgeordneten mit der Verfassung von Berlin noch vereinbar“ sei. Nach § 47 Abs. 1 Satz 2 GO müssen Große Anfragen „entweder namens einer Fraktion oder von mindestens zehn Mitgliedern des Abgeordnetenhauses unterzeichnet sein. Der einzelne Abgeordnete allein (oder in einer zu kleinen Gruppe) kann also Große Anfragen nicht einbringen. Ihm bleibt die Kleine Anfrage, § 50 Abs. 1 Satz 1 GO, und die Mündliche Anfrage, § 51 Abs. 1 Satz 1 GO. Alle drei richten sich an den Senat und müssen von ihm grundsätzlich beantwortet werden. Der wesentliche Unterschied zwischen Großer und Kleiner Anfrage liegt darin, daß die jene und die Antwort des Senats auf sie in das Plenum gebracht und dort debattiert werden können, diese nicht.

91 § 47 Abs. 1 Satz 2 GO schließt das Recht des einzelnen Abgeordneten, den Senat zu befragen, also nicht gänzlich aus; die Möglichkeiten der §§ 50, 51 GO verbleiben. Möglicherweise geht es deswegen nicht um einen Ausschluß des Fragerechts im Sinne des Art. 45 Abs. 1 Satz 1 VvB, sondern „nur“ um eine Beschränkung nach Art. 45 Abs. 1 Satz 2 VvB. Ein Ausschluß wäre – außer durch die Verfassung selbst – gar nicht zulässig, die Beschränkung wäre es unter den Voraussetzungen des Art. 45 Abs. 1 Satz 2 VvB. Dazu müßte sie (im oben sub A II 3 c, RN 43-52, dargelegten Sinne) „für die gemeinschaftliche Ausübung der Mitgliedschaft notwendig“ sein.

92 Da die Große Anfrage dem einzelnen Abgeordneten seit jeher verschlossen ist, kann der erforderliche Nachweis der Notwendigkeit der Rechtsbeschränkung praktisch nicht geführt werden.

⁴⁸ Vgl. FN 44.

- 93 Da die Regelungen des Bundes und der anderen Länder der Berliner Lage gleichen,⁴⁹ kann auf deren – schlechte oder gute – Erfahrungen mit Großen Anfragen einzelner Abgeordneter nicht zurückgegriffen werden.
- 94 Erwägungen des gesunden Menschenverstandes, die mit Gewißheit voraussehen ließen, daß Große Anfragen einzelner Abgeordneter die Funktionsfähigkeit des Parlaments bedrohen könnten, sind nicht ersichtlich. Eine eventuelle Mehrbelastung hätte zunächst der Senat zu tragen; er, nicht das Parlament, muß auf die Fragen antworten. Seine Mehrarbeit wird sich zudem in Grenzen halten, weil der einzelne Abgeordnete, der Große Anfragen stellen kann, auf die Einbringung Kleiner Anfragen in entsprechendem Umfange verzichten wird. Eine Mehrbelastung des Parlaments kann sich ergeben, wenn nicht die schriftliche Beantwortung durch den Senat, § 47 Abs. 1 Satz 3 GO, beantragt wurde und die Sache deshalb ins Plenum kommt. Daß dies die Funktionsfähigkeit des Parlamentes beeinträchtigen könnte, läßt sich seriös nicht prognostizieren. Wäre es möglich, wäre das mildere und deswegen vorzugswürdige Mittel der Beschränkung, daß der einzelne zwar die Große Anfrage stellen darf, das Forum des Plenums für die Debatte aber nur zur Verfügung steht, wenn eine Fraktion oder eine Gruppe von mindestens zehn Abgeordneten dies beantragt.
- 95 § 47 Abs. 1 Satz 2 GO verstößt daher gegen Art. 45 Abs. 1 Satz 2 VvB.⁵⁰

⁴⁹ Gelegentlich klaffen auch hier – wie in Berlin – Verfassung und Geschäftsordnung auseinander. In mindestens fünf Ländern lassen die Geschäftsordnungen im Bereich der Großen Anfrage vom Fragerecht des einzelnen Abgeordneten, das die Verfassungen ziemlich unmißverständlich gewähren, nichts übrig. Vgl. Brandenburg Art. 56 Abs. 2 Satz 1 LVerf. einerseits, § 56 Satz 2 GO andererseits; Mecklenburg-Vorpommern Art. 40 Abs. 1 Satz 1 LVerf. einerseits, § 63 Abs. 1 GO andererseits; Sachsen: Art. 51 Abs. 1 Satz 1 LVerf. einerseits, § 57 Abs. 2 Satz 2 GO andererseits; Sachsen-Anhalt Art. 53 Abs. 1 LVerf. einerseits, § 43 Abs. 1 Satz 1 GO andererseits; Thüringen Art. 53 Abs. 2, 67 Abs. 2 LVerf. einerseits, § 85 Abs. 1 GO andererseits.

⁵⁰ Anders Lemmer, FN 46, Art. 45 RN 8; Zivier, FN 20, S. 129.

D. Zusammenfassung und Folgen

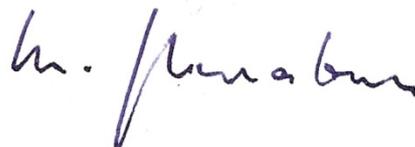
- (1) Der 1995 eingeführte **Art. 45** der Verfassung von Berlin orientiert sich an der den Status des einzelnen Abgeordneten nachhaltig stützenden und ausformenden Rechtsprechung des **Bundesverfassungsgerichts** und gibt das als legitim anerkannte Ziel, die **Funktionsfähigkeit des Parlaments** zu erhalten, mit eigenen, originellen Worten als Grund und Grenze jeder Einschränkung des Abgeordnetenstatus‘ wieder.
- (2) Nach Art. 45 Abs. 1 VvB ist **der unangetastete Status des Abgeordneten die Regel, seine Beschränkung die enge Ausnahme.**
- (3) Daß eine Beschränkung im Sinne des Art. 45 Abs. 1 Satz 2 VvB **notwendig** ist, muß derjenige, der sie einführen oder beibehalten will, **nachweisen**. Hypothetische Erwägungen, die Wiederherstellung von Rechten einzelner Abgeordneten könnte die Arbeitsfähigkeit des Abgeordnetenhauses beeinträchtigen, ersetzen den Beweis nicht.
- (4) Der **Nachweis** der Notwendigkeit einer Beschränkung **kann nicht geführt werden, wenn auch nur ein anderes deutsches Parlament ohne diese Beschränkung auskommt.**
- (5) Gelingt der Nachweis der Notwendigkeit einer Beschränkung der Abgeordnetenrechte nicht, ist **die geplante Beschränkung zu unterlassen und eine bereits geltende Beschränkung zurückzunehmen.**
- (6) Ob eine Beschränkung notwendig ist oder nicht, ist **verfassungsgerichtlich** im vollem Umfange **überprüfbar.**
- (7) **Art. 59 Abs. 2 der Verfassung von Berlin** ist im Lichte des Art. 45 Abs. 1 VvB so zu lesen, daß **Gesetzesanträge** „aus der Mitte des Abgeordnetenhauses“ **auch von einzelnen Abgeordneten** eingebracht werden können. Die Geschäftsordnung ist entsprechend zu ändern.
- (8) Die Nichtberücksichtigung des einzelnen Abgeordneten bei den in **§ 39 Abs. 1 Satz 3 GO** geregelten Antragsrechten **verstößt gegen Art. 45 Abs. 1 VvB.** Es mag dahinstehen, ob sie Antragsrechte ent-

gegen Satz 1 des Art. 45 Abs. 1 VvB „ausschließt“. Jedenfalls stellt sie eine im Sinne des Satzes 2 des Art. 45 Abs. 1 VvB nicht „notwendige“ Beschränkung dar.

Der im **Nebensatz des § 39 Abs. 1 Satz 3 GO** („sofern ...“) enthaltene Vorbehalt zugunsten abweichender Verfassungsbestimmungen ist unbehelflich; Satz 3 muß ungeachtet dieses Vorbehalts dahin geändert werden, daß er selbst und ausdrücklich die von ihm behandelten Antragsrechte auch dem einzelnen Abgeordneten einräumt.

- (9) Auch die Nichtberücksichtigung des einzelnen Abgeordneten bei den in **§ 40 Abs. 2 Satz 2 GO** geregelten Antragsrechten **verstößt** jedenfalls **gegen Art. 45 Abs. 1 Satz 2 VvB**.
- (10) Der Ausschluß des einzelnen Abgeordneten von Großen Anfragen in **§ 47 Abs. 1 Satz 2 GO** läßt sich mit **Art. 45 Abs. 1 VvB nicht vereinbaren**. Die Bestimmung ist dahin zu ändern, daß auch einzelne Abgeordnete Große Anfragen an den Senat richten dürfen.
- (11) Die Abgeordneten sind **im Vorgriff auf die fälligen Änderungen der §§ 39, 40 und 47 GO** schon jetzt so zu stellen, als seien die Änderungen bereits beschlossen. **Art. 45 Abs. 1 VvB** ist – mit den geschilderten Folgen – **unmittelbar anzuwenden**.
- (12) Dessen ungeachtet sind **§§ 39, 40, 47 GO zügig der beschriebenen Verfassungslage anzupassen**, weil im parlamentarischen Alltag auf die Rechtssicherheit, die nur die detaillierten Bestimmungen einer Geschäftsordnung vermitteln können, nicht verzichtet werden kann.

Berlin, 25. März 2012



(Christian Pestalozza)