

Der Fall Saumann (Kurzlösung)

© Klaus Grupp (Universität des Saarlandes) und Ulrich Stelkens (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften)

Bearbeitung für Hauptstadtfälle: Jan-Peter Wiepert, Christian Janssen
Stand der Bearbeitung: September 2024

Erster Teil: Erfolgsaussichten des Hauptsacheverfahrens

A) Zulässigkeit

I. Beteiligtenfähigkeit des Antragstellers (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 63 BVerfGG)

(+), *Saumann* als Abgeordneter „anderer Beteiligter“ +; vom Grundgesetz in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG mit eigenen Rechten ausgestattet; § 63 BVerfGG muss als nicht abschließend eingestuft oder verfassungskonform ausgelegt werden

II. Beteiligtenfähigkeit des Antragsgegners (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 63 BVerfGG)

(P) Antragsgegnerschaft der FMP-Fraktion

FMP nach eigener Ansicht wg. § 54 Abs. 3 AbgG kein Teil des Bundestages; § 63 BVerfGG (-)

Aber allg. Meinung: keine Einschränkung Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG durch § 63 BVerfGG
- Bundestagsfraktionen jedenfalls „andere Beteiligte“ i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG (vgl. Art. 53a Abs. 1 Satz 2 GG und §§ 10 ff. GO-BT)

- Beteiligtenfähigkeit (+)

III. Tauglicher Organstreitgegenstand (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 64 Abs. 1 BVerfGG)

Rüge des Fraktionsausschlusses

(P) „Maßnahme“ i.S.d. § 64 BVerfGG, obwohl keine Ausübung öffentlicher Gewalt durch Fraktionen?

1. Notwendigkeit der „verfassungsrechtlichen Natur“ des Fraktionsausschlusses (Teleologische Auslegung)

Gegenstand des Organstreitverfahrens nicht Auseinandersetzungen zwischen Staat und Gesellschaft oder innerhalb der Gesellschaft, sondern Interna der Gewaltenteilung und Kompetenzabgrenzung auf Bundesebene; nur verfassungsrechtliche Streitigkeiten

(P) § 54 Abs. 3 AbgG suggeriert, dass Fraktionen privatrechtliche Vereinigungen wären

Aber: wenn Fraktion „anderer Beteiligter“ i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG ist, kann einfaches Recht „an sich“ verfassungsrechtliche Rechtsbeziehung zwischen Abgeordnetem und „seiner“ Fraktion nicht zu privatrechtlicher Rechtsbeziehung umgestalten

2. Rechtsnatur der Rechtsbeziehungen zwischen den Fraktionen und ihren Mitgliedern (Systematische Auslegung)

e. A.: Fraktionen = (nichtrechtsfähige) Vereine des bürgerlichen Rechts - privatrechtliche Rechtsbeziehungen

Argument: keine Zurechnung der Fraktionstätigkeit zum Parlament - kein (Organ-)Teil des Parlaments, außerhalb der Staatsorganisation

Gegenargument:

Verfassungsrechtliche Anerkennung als für parlamentarische Arbeit notwendige Parlamentsuntergliederung (Wahrnehmung von Koordinierungsaufgaben, Bündelung der parlamentarischen Meinungsvielfalt zur politischen Stimme); „Mediatisierung“ des einzelnen Abgeordneten - Einrichtungen des Parlaments/ Parlamentsrechts

- Rechtsverhältnis zwischen Abgeordneten und Fraktion ist parlamentsrechtlich geprägt

3. Bedeutung der Entstehungsgeschichte des § 54 Abs. 3 Halbsatz 2 AbgG (historische Auslegung)

Bestätigung der parlamentsrechtlichen Prägung des Rechtsverhältnisses durch Entstehungsgeschichte des § 46 Abs. 3 Halbsatz 2 AbgG a. F. (heute: § 54 Abs. 3 Halbsatz 2 AbgG): Klarstellung, dass Fraktionstätigkeit nicht unter verwaltungsgerichtlicher Kontrolle stehen und Maßnahmen keine VAs, sondern Parlamentsakte sind; keine Regelung des Rechtsverhältnisses zwischen Abgeordnetem und Fraktion

4. Ergebnis zu III

Rechtsbeziehungen zwischen Fraktion und ihren Mitgliedern unterliegen **Parlamentsrecht** und deshalb dem Verfassungsrecht und Staatsorganisationsrecht

- Fraktionsmaßnahmen gegenüber ihren Mitgliedern tauglicher Organstreitgegenstand

IV. Antragsbefugnis (§ 64 Abs. 1 BVerfGG)

Verletzung/Gefährdung von durch Grundgesetz übertragenen Rechten *Saumanns*?

1. Mögliche Verletzung einfachen Rechts

(-), keine Durchsetzung der in § 17 Fraktionsgeschäftsordnung enthaltenen Bedingungen für Fraktionsausschluss sowie der Grundsätze innerfraktioneller Demokratie gem. **§ 56 Abs. 1 AbgG**

2. Mögliche Verletzung des Art. 21 GG

Wahl Saumanns nur über FMP-Liste - verfassungsrechtlicher Anspruch der als FMP-Mitglieder gewählten Abgeordneten auf Mitgliedschaft in FMP-Fraktion?

Argument:

Enge politische Verknüpfung zwischen politischen Parteien und Fraktionen; Fraktion = „Partei im Parlament“

Gegenargumente:

Hieraus noch keine rechtliche Verknüpfung von Fraktions- und Parteimitgliedschaft; Fraktionsmitglieder müssen nicht derselben Partei angehören (vgl. § 54 Abs. 2 AbgG i.V.m. § 10 Abs. 1 Satz 2 GO-BT); kein gesetzliches Mitwirkungsrecht der Parteien bei Fraktionsbildung; auch keine Herleitung aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG; Unabhängigkeit Rechtsstellung des Abgeordneten

- kein Recht auf Fraktionsmitgliedschaft aus Art. 21 GG

- Antragsbefugnis aus Art. 21 GG (-)

3. Mögliche Verletzung des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG

a) Anerkennung des Rechts auf Fraktionszusammenschluss

(+), Fraktionen durch GO-BT in zulässiger Weise die in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verankerten Mitwirkungsrechte zugewiesen; einzelner Abgeordneter wird durch

Fraktion „mediatisiert“; Herleitung des o.g. Rechts auf Statusrecht des Abgeordneten

b) Bindung der Fraktion an Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG?

Aufnahmepflicht bzw. Ausschlussverbot für Fraktion aus Abgeordnetenrecht?

(-), Fraktionsbildung erfolgt aufgrund freiwilliger Kooperation

Aber: Organisation der Fraktionen nach demokratischen Grundsätzen

- keine völlige Freiheit beim Fraktionsausschluss, sondern Berücksichtigung des Rechts der Fraktionsmitglieder auf Teilnahme an Fraktionsarbeit

c) Ergebnis zu 3

Verletzung des Rechts auf gleichberechtigte Mitwirkung in der Fraktion aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG nicht von vornherein ausgeschlossen

4. Ergebnis zu IV

Antragsbefugnis (+)

V. Ergebnis zu A

Form- und Fristeinhaltung ebenfalls (+); Zulässigkeit (+)

B) Begründetheit

(+), wenn Fraktionsausschluss Rechte *Saumanns* auf Mitwirkung und Verbleib in der Fraktion verletzt

I. Vollständige Unzulässigkeit von Fraktionsausschlüssen

(-), Abgeordnetenrechte nicht unbeschränkbar; für Funktionsfähigkeit der Fraktion Mindestmaß an politischer Homogenität notwendig, Fraktion ist „Gesinnungs- und Konsensgemeinschaft und parlamentarischer Kampfverband“; starke Schwächung der Funktionsfähigkeit ohne Möglichkeit des Mitgliederausschlusses; ein Recht auf Fraktionsbildung beinhaltet Recht, Dissentierende auszuschließen

II. Formelle Anforderungen für einen Fraktionsausschluss

Aus Abgeordnetenrecht auf Fraktionsmitgliedschaft und Bedeutung für Ausübung anderer Abgeordnetenrechte ein einem Mindestmaß rechtsstaatlicher und

demokratischer Grundsätze genügendes Ausschlussverfahren

- Zuständigkeit der Fraktionsversammlung, hier (+)

1. Recht auf Anhörung und Diskussion?

Allg. Meinung: Anhörung + Gelegenheit zur Stellungnahme vor Fraktionsversammlung + Raum für Diskussion und Beratung vor Abstimmung

Argument: Gleichberechtigung der Fraktionsmitglieder

Hier: Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Diskussion/Beratung (-), keine Rechtfertigung mit Eilbedürftigkeit aus parteipolitischen Gründen, da keine rechtliche Verknüpfung zwischen Partei und Fraktion

- Verletzung der verfassungsrechtlichen Fraktionsmitwirkungsrechte *Saumanns* (+)

2. Recht auf geheime Abstimmung?

(-), Grund für geheime Abstimmungen bei Personalentscheidungen nicht Sicherung der Unabhängigkeit der Abgeordneten, sondern Vermeidung von Belastungen der zwischenmenschlichen Beziehungen der Abgeordneten, kein Ausdruck demokratischer und rechtsstaatlicher Grundsätze

- Verletzung der verfassungsrechtlichen Fraktionsmitwirkungsrechte *Saumanns* durch offene Abstimmung (-)

3. Ergebnis zu II

Rechtsverletzung wegen unterlassener Anhörung und fehlender Diskussionsmöglichkeit (+)

III. Materielle Anforderungen für einen Fraktionsausschluss

Willkürlicher Fraktionsausschluss unzulässig; Vorliegen eines rechtfertigenden wichtigen Grundes?

1. Notwendigkeit eines parlamentsbezogenen wichtigen Grundes?

Begriff des „wichtigen Grundes“ = Infragestellung des Grundkonsenses der Fraktion durch „Ausschlusskandidaten“ - Anhaltende Unterstützung gegnerischer Fraktionen, Abweichen von Fraktionslinie im Einzelfall unzureichend

Hier: (-), Ausschlussgrund ist öffentliche Bewertung seines außerparlamentarischen Verhaltens

2. Zulässigkeit eines Fraktionsausschlusses bei Zerrüttung der vertrauensvollen Zusammenarbeit auf Grund außerparlamentarischer Verfehlungen?

(+), wenn außerparlamentarische Verfehlungen solches Gewicht, dass gemeinsamer Fraktionsarbeit die „moralische“ Vertrauensgrundlage entzogen und „interfraktionelles Einheitsgefühl“ zerstört (z. B. Unterstützung/Förderung grob rechtsstaatswidriger Handlungen)

Hier: (-), Ausschlussgrund war politischer Skandal und öffentlicher Ansehensverlust der FMP aufgrund der Aufdeckung der „Nebentätigkeit“ *Saumanns*

3. Zulässigkeit eines Fraktionsausschlusses bei Beschädigung der Glaubwürdigkeit einer Fraktion durch außerparlamentarisches Verhalten eines Mitglieds?

Rufschädigung der Fraktion „wichtiger Grund“ für Fraktionsausschluss?

Argument: Außendarstellung für Fraktion als „politischer Kampfverband“ von erheblicher Bedeutung

Gegenargument: Primärzweck der Fraktionsbildung ist Effektivierung der Abgeordnetenrechte; keine Beeinträchtigung dieses Zwecks durch „verwerfliches“ moralisches außerparlamentarisches Verhalten; zudem Missbrauchsgefahr

- kann hier offenbleiben: „wichtiger Grund“ i.d.S. hier (-), Ausschluss dient nicht Wiederherstellung der Glaubwürdigkeit der Fraktion, allein Nachgeben gegenüber öffentlichem Meinungsdruck ist ausschließlich politischer Schachzug vor dem Hintergrund bevorstehender Wahlen

4. Ergebnis zu III

„wichtiger Grund“ (-) damit materielle Verletzung der Fraktionsmitwirkungsrechte *Saumanns* (+)

IV. Ergebnis zu B

Fraktionsausschluss verletzt *Saumanns* Fraktionsmitwirkungsrechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG in formeller und materieller Hinsicht; Begründetheit (+)

C) Gesamtergebnis

Antrag zulässig + begründet = Aussicht auf Erfolg; BVerfG: Feststellung der

Verletzung des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG (§ 67 Satz 2 und 3 BVerfGG)

Zweiter Teil: Erfolgsaussichten eines Antrags nach § 32 BVerfGG

A) Zulässigkeit

I. Zuständigkeit des BVerfG zur Entscheidung über den "Streitfall" in der Hauptsache

(+), s. o. Erster Teil A III

II. Statthaftigkeit des Antrags

1. Statthaftigkeit des Antragsgegenstandes: Organstreitverfahren als „Streitfall“?

BVerfG darf durch Anordnungserlass nicht mehr gewähren als durch Hauptsacheverfahren (P) Im Organstreitverfahren nur Feststellung der Verfassungswidrigkeit, durch einstweilige Anordnung aber gestalterischer Eingriff

Aber: auch im Organstreitverfahren Pflicht zur Herstellung verfassungsgemäßer Zustände, nur Art und Weise dem Antragsgegner überlassen

- Einstweilige Anordnungen auch im Organstreitverfahren

2. Statthaftigkeit des Antragsziels: Keine Vorwegnahme der Hauptsache?

(P) bei Stattgabe des § 32 BVerfGG-Antrags ohne Hauptsacheentscheidung bis zum Ablauf der Legislaturperiode wegen der auch für die Fraktion geltenden Parlamentsdiskontinuität Erreichung des Verfahrensziels (Mitwirkung in Fraktion) durch einstweilige Anordnung

Aber: Saumann ohne Einfluss auf Hauptverfahrensdauer und Ablauf der Legislaturperiode; Rechtsschutz nach deren Ablauf zu spät; auch bei Nicht-Stattgabe Vorwegnahme der Hauptsache durch Zeitablauf; Vorrang des Interesses auf effektiven Rechtsschutz

3. Ergebnis zu II

Statthaftigkeit des Antrags (+)

III. Antragsberechtigung

(+), Jeder der im Hauptsacheverfahren beteiligt sein kann (s. o. Erster Teil A I).

IV. Ergebnis zu A

Zulässigkeit (+)

B) Begründetheit

Prüfungsmaßstab:

BVerfG: Verfassungswidrigkeitsgründe unbeachtlich, Ausnahme: offensichtliche Erfolglosigkeit des Hauptsacheverfahrens, sofern (-) - Abwägung der Folgen, die eintreten würden, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, der Antrag im Hauptsacheverfahren später aber Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abzuwägen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, dem Antrag im Hauptsacheverfahren aber der Erfolg zu versagen wäre.

I. Offensichtliche Erfolglosigkeit des Hauptsacheverfahrens?

(-), ganz h.M.: Vorgehen gegen Fraktionsausschluss mittels Organstreitverfahren (+) sowie Existenz bestimmter materiellrechtlicher Grenzen für Ausschluss; formale Antragsvoraussetzungen erfüllt

II. Wiegen die Nachteile des Nichterlasses der beantragten Anordnung schwerer als die Nachteile ihres Erlasses?

1. Nachteile für *Saumann* bei Nichterlass der einstweiligen Anordnung

Nachteile für *Saumann* bei Nichterlass trotz unrechtmäßigen Ausschlusses:

Kein Fraktionsmitarbeit *Saumanns*, keine Effektuierung seiner Abgeordnetenrechte über Fraktionsmitgliedschaft; zwar auch fraktionsloser Abgeordneter im Besitz von Rechten, doch aus Fraktionsmitgliedschaft Vorteile, die fraktionslosem Abgeordneten verwehrt sind (Zufluss politisch aufgearbeiteter Informationen, keine Einwirkung auf BT-Ausschüsse, in denen er nicht Mitglied) - Verschlechterung seiner innerparlamentarischen Rechtsstellung und faktischen Wirkungsmöglichkeiten; Zunahme der Verschlechterung mit Ausschlussdauer (Entfremdung von Fraktion), Umkehrbarkeit dieses Zustandes nach Erfolg im Hauptsacheverfahren wohl (-)

- Erheblicher Nachteil (+)

2. Nachteile der Fraktion bei Erlass der einstweiligen Anordnung

Nachteile für Fraktion bei Erlass trotz rechtmäßigen Ausschlusses:

Beeinträchtigung des innerfraktionellen Willensbildungsprozesses durch Zwang zur Zusammenarbeit für Dauer des Hauptsacheverfahrens/der Legislaturperiode (Nachlassen der Bereitschaft zur vertrauensvollen Sachdiskussion, wenn kein Verlass auf alle Fraktionsmitglieder); über Beeinträchtigung der Fraktionsarbeit auch Beeinträchtigung der Parlamentsarbeit

Jedoch: Berücksichtigung der Besonderheiten des Falles

Ausschlussgrund kein gestörtes Vertrauensverhältnis, sondern Abwehr eines öffentlichen Ansehensverlustes der Fraktion durch außerparlamentarische Tätigkeit *Saumanns*, nur geringe Beeinträchtigung dieses Ausschlussziels durch Anordnungserlass, Fraktion kann Öffentlichkeit auf Mitwirkung *Saumanns* gegen ihren Willen hinweisen

- Nachteile nicht unerheblich, wegen „außengerichteten“ Charakters des Ausschlusses aber nicht besonders gewichtig

3. Abwägung

Abwägung fällt zu Gunsten *Saumanns* aus, zudem Fraktionsausschluss Einwendung gegen Mitwirkungsanspruch *Saumanns* aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG i.V.m. der Fraktionsvereinbarung; Fraktion hat Risiko der Ausschlussberechtigung zu tragen

4. Ergebnis zu II

„Suspendierung“ des Fraktionsausschlusses bis zur Entscheidung über Hauptsacheverfahren zur Abwehr eines schweren Nachteils für das gemeine Wohl erforderlich

III. Ergebnis zu B

Voraussetzung der einstweiligen Anordnung nach § 32 Abs. 1 BVerfGG (+) - BVerfG muss Anordnung erlassen („kann“ in § 32 Abs. 1 BVerfGG = „Kompetenz-Kann“)

- Begründetheit (+)

C) Ergebnis des Zweiten Teils

Antrag *Saumanns* auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zulässig und begründet
- Aussicht auf Erfolg; BVerfG wird einstweilige Anordnung erlassen