



Der Fall Saumann (Lösungsvorschlag)

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

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

Erster Teil: Erfolgsaussichten des Hauptsacheverfahrens

Nach dem Sachverhalt will *Saumann* den von ihm gestellten Antrag ausdrücklich als „Antrag im Organstreitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG“ behandelt wissen. Insoweit ist für eine – grundsätzlich mögliche¹ – Auslegung oder Umdeutung der Anträge durch das BVerfG im Sinne einer Optimierung des Rechtsschutzes kein Raum.² Die Prüfung hat sich daher auf die Erfolgsaussichten des Antrags als Antrag im Organstreitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5, §§ 63 ff. BVerfGG zu beschränken. Er hat Aussicht auf Erfolg, wenn er zulässig und begründet ist.

A) Zulässigkeit

Der Antrag ist zulässig, wenn hierfür die Sachentscheidungsvoraussetzungen des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG und der § 13 Nr. 5, §§ 63 ff. BVerfGG vorliegen.

Anmerkung: Siehe zur Zulässigkeit eines Verfahrens vor dem BVerfG [diesen Hinweis](#).

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

Ein einzelner Bundestagsabgeordneter ist keine selbständige Gliederungseinheit des Bundestags und daher kein Organteil.³ Trotz der Wortlautdifferenz zwischen § 63 BVerfGG und Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG (im BVerfGG fehlt die Formulierung „anderer Beteiligter“) ist es anerkannt, dass ein Abgeordneter als „anderer Beteiligter“ Antragsteller im Organstreitverfahren sein kann, wenn er die Verletzung eines durch das Grundgesetz verliehenen Statusrechts geltend macht. Die Wortlautdifferenz kann durch die Einstufung als nicht abschließende Aufzählung oder durch eine verfassungskonforme Ergänzung überwunden werden.⁴ Mit eigenen Rechten wird der Abgeordnete von Art. 38 Abs. 1 Nr. 2 GG ausgestattet.

Saumann ist damit Beteiligtenfähig im Organstreitverfahren.

¹ Vgl. *Benda/Klein/Klein*, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2020, Rn. 229; *Pestalozza*, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 1991, § 2 Rn. 41.

² Vgl. BVerfGE 2, 347(367); *Puttler*, in: *Burkiczak/Dollinger/Schorkopf*, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2021, § 23 Rn. 23.

³ BVerfGE 90, 286 (349 f).

⁴ Siehe nur: *Morlok/Michael*, Staatsorganisationsrecht, 6. Aufl. 2023, § 17 Rn. 1043.

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

Es ist allerdings zweifelhaft, ob auch die FMP-Fraktion selbst Antragsgegner im Organstreitverfahren sein kann. Die Fraktionen werden zwar in den §§ 10 ff. GO-BT mit eigenen Rechten ausgestattet. Auch besitzt die FMP-Fraktion mit 30 von 600 Bundestagsabgeordneten nach wie vor Fraktionsstärke gemäß § 10 Abs. 1 Satz 1 GO-BT (5% der Mitglieder des Bundestages), hat sich also durch den Ausschluss *Saumanns* nicht selbst der Fraktionsstärke beraubt.⁵ Jedoch macht die FMP mit Rücksicht auf § 54 Abs. 3 AbgG geltend, selbst kein Teil des Bundestages zu sein. Trifft dies zu, könnte nach dem Wortlaut des § 63 BVerfGG eine Bundestagsfraktion nicht im Organstreitverfahren beteiligtenfähig sein.

Ob die Fraktionen jedenfalls im Sinne des § 63 BVerfGG als „Teile des Bundestages“ anzusehen sind,⁶ braucht hier jedoch noch nicht geklärt zu werden: Es ist nämlich allgemein anerkannt, dass der eng formulierte § 63 BVerfGG den weiter gefassten Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG nicht einschränken kann. Art. 94 Abs. 2 GG gibt dem einfachen Gesetzgeber nicht das Recht, den Kreis der möglichen Antragsteller gegenüber der weiteren Vorschrift des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG abschließend zu bestimmen, da Sinn des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG gerade ist, sicherzustellen, dass die dort Genannten die Gelegenheit bekommen, ihre Rechte gegebenenfalls im Organstreitverfahren prozessual durchsetzen zu können.⁷ Dass die Bundestagsfraktionen, auch wenn sie nicht als „Teile des Bundestages“ verstanden werden können, jedenfalls als „andere Beteiligte“ i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG anzusehen und deshalb im Organstreitverfahren als beteiligtenfähig anzusehen sind, ist jedoch unbestritten.⁸ Sie sind in Art. 53a Abs. 1 Satz 2 GG anerkannt und werden von der Geschäftsordnung des Bundestages mit eigenen Rechten ausgestattet.

Auch die FMP-Fraktion ist damit im Organstreitverfahren beteiligtenfähig.

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

Saumann rügt eine konkrete Maßnahme der Fraktion, nämlich seinen Ausschluss aus der Fraktion.

Zur Wiederholung: Gegenstand des Organstreits kann nach § 64 Abs. 1 BVerfGG nur eine „Maßnahme oder Unterlassung“ des Antragsgegners sein, während der Wortlaut des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG eine „Streitigkeit über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans“ genügen lässt, also weniger auf ein kontradiktorisches Verfahren, in dem zwei Beteiligte um ihre Kompetenzen streiten, als auf ein objektives Beanstandungsverfahren zur Klärung abstrakter Rechtsfragen hindeutet. Das BVerfG hat die Ausgestaltung des Organstreitverfahrens als kontradiktorisches Verfahren durch § 64 BVerfGG jedoch als zutreffende

⁵ Zu dieser Möglichkeit *Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 468 f.

⁶ So BVerfGE 2, 143 (160); 142, 25 (47); 143, 101 (124); 154, 1 (11 f.); *Benda/Klein/Klein*, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2020, Rn. 1041.

⁷ Siehe hierzu nur *Benda/Klein/Klein*, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2020, Rn. 1026.

⁸ Vgl. *Bethge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz Kommentar, § 63 Rn. 46 (Bearbeitung 2016).



Konkretisierung des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG verstanden und sie sogar letztlich für verfassungsrechtlich geboten erachtet.⁹

Inwieweit dies zutreffend ist, kann allerdings dahinstehen, da Saumann keine abstrakte Rechtsfrage klären lassen will, sondern eine konkrete Maßnahme der Fraktion rügt, nämlich seinen Ausschluss aus der Fraktion. **Erörtern Sie dieses Problem daher nur, wenn der Sachverhalt dazu Veranlassung gibt.**

Angesichts der Regelung des **§ 54 Abs. 3 Halbsatz 2 AbgG**, nach der die Fraktionen **keine öffentliche Gewalt** ausüben können, erscheint es jedoch als zweifelhaft, ob Maßnahmen einer Fraktion überhaupt als „Maßnahme“ im Sinne des § 64 BVerfGG angesehen werden können.

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

Wären die Fraktionen – wie dies § 54 AbgG suggeriert – nämlich tatsächlich lediglich als **privatrechtliche Vereinigungen** anzusehen, würden sich Streitigkeiten über die Mitgliedschaft in einer Fraktion letztlich als Streitigkeiten zwischen Privaten außerhalb des Verfassungsrechtskreises darstellen.¹⁰ Zur Beilegung solcher Streitigkeiten ist jedoch das Organstreitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG ungeeignet: Es dient der Beilegung von Streitigkeiten im Binnenbereich ein und derselben Körperschaft (des Bundes nämlich), um die Einhaltung der Kompetenzen der einzelnen Bundesorgane (und ihrer Teile) im Verhältnis untereinander und damit die „Richtigkeit“ der Staatswillensbildung zu sichern.¹¹ Gegenstand des Organstreitverfahrens sind damit (grundsätzlich) nicht Auseinandersetzungen zwischen Staat und Gesellschaft oder innerhalb der Gesellschaft, sondern Interna der Gewaltenteilung und Kompetenzabgrenzung auf höchster Ebene.¹² Daher kann eine Streitigkeit zwischen „an sich“ nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG beteiligtenfähigen Beteiligten nur dann Gegenstand eines Organstreitverfahrens nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG sein, wenn es sich hierbei um eine verfassungsrechtliche Streitigkeit, d. h. um eine **öffentlich-rechtliche Streitigkeit verfassungsrechtlicher Art**, handelt.

Allerdings kann **einfaches Recht** – und damit auch § 54 Abs. 3 Halbsatz 2 AbgG – nicht verbindlich vorschreiben, dass die Rechtsbeziehungen zwischen verschiedenen Verfassungsorganen und ihren Teilen, die „an sich“ als verfassungsrechtliche Rechtsbeziehungen zu behandeln wären, in Zusammenhang mit Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG als privatrechtliche Rechtsbeziehungen anzusehen sind.¹³ Wenn also die Fraktionen „andere Beteiligte“ i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG sind und die Rechtsbeziehungen zwischen dem einzelnen Abgeordneten und „seiner“ Fraktion einerseits verfassungsrechtlicher Natur sind und andererseits auch dem Innenrechtskreis des Bundes angehören, kann § 54 Abs. 3 Halbsatz 2 AbgG diese Rechtsbeziehungen nicht dem Privatrecht und damit dem Außenrechtskreis unterstellen und so bewirken, dass Streitigkeiten zwischen dem Abgeordneten und

⁹ Grundlegend BVerfGE 2, 143 (155 ff.) (lesen!); BVerfGE 117, 359 (366 und 370); 234, 141 (194); 143, 1 (8); 150, 194 (199 f.); 152, 8 (20 f.); 155, 357 (374 f.); 157, 1 (18 f.); 160, 411 (419); ausführlich hierzu *Benda/Klein/Klein*, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2020, Rn. 1014 ff.

¹⁰ In diese Richtung nunmehr *J. Ipsen*, NVwZ 2005, 361 (364).

¹¹ *Benda/Klein/Klein*, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2020, Rn. 1022.

¹² *Pestalozza*, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 1991, § 7 Rn. 2.

¹³ Vgl. *Bäcker*, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 77.



„seiner“ Fraktion nicht im Wege des Organstreitverfahrens nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG ausgetragen werden können.

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

Damit stellt sich die Frage, ob § 54 Abs. 3 Halbsatz 2 AbgG die Rechtsstellung der Fraktionen zutreffend wiedergibt, wenn er ihre Tätigkeit schlechthin (und damit auch im Verhältnis zu ihren Mitgliedern) nicht der öffentlichen Gewalt und folglich (jedenfalls dem Wortlaut nach) dem Privatrecht zuordnet. Tatsächlich ist verschiedentlich angenommen worden, dass es sich bei den Fraktionen um (nichtrechtsfähige) **Vereine des bürgerlichen Rechts** handele, also um privatrechtliche Zusammenschlüsse ihrer Abgeordneten, deren Beziehungen sich im Verhältnis untereinander folglich nach Privatrecht richten. Begründet wird dies vor allem damit, dass die Tätigkeit der Fraktionen nicht dem Parlament zugerechnet werden könnte, so dass sie nicht als (Organ-)Teil des Parlaments angesehen werden könnten und damit letztlich außerhalb der Staatsorganisation stünden.¹⁴

Diese Sichtweise berücksichtigt jedoch nicht hinreichend, dass die Fraktionen **verfassungsrechtlich** als – für die parlamentarische Arbeit notwendige – Untergliederung des Parlaments anerkannt sind, wenn sie auch nur ausdrücklich in Art. 53a GG erwähnt werden.¹⁵ Denn der parlamentarische Willensbildungsprozess lässt sich tatsächlich nicht mehr (nur) im Plenum bewältigen, vielmehr zwingt der Umstand, dass im Parlament verschiedene – zumeist komplizierte – Fragen mehr oder weniger gleichzeitig bearbeitet werden müssen, zur **Arbeitsteilung**. Die eigentliche Willensbildung wird folglich auf verschiedene kleinere parlamentarische Gremien, die **Ausschüsse**, vorverlagert.¹⁶ Die Fraktionen können diese Atomisierung der Parlamentsarbeit in gewisser Weise kompensieren, in dem sie für politisch gleichgesinnte Abgeordnete ein Forum schaffen, in dem die Ergebnisse der jeweiligen Ausschusssitzungen diskutiert werden. Die Fraktionen nehmen damit im parlamentarischen Raum Koordinierungsaufgaben wahr, bündeln die Vielfalt der Meinungen zur politischen Stimme, wählen aus und spitzen Themen als politisch entscheidbar zu.¹⁷ Der einzelne Abgeordnete erlangt auf diese Weise über die Fraktion Einfluss auf die gesamte parlamentarische Sacharbeit und kann sie über die Fraktion wirksamer beeinflussen als durch die bloße Stimmabgabe in der Schlussabstimmung.¹⁸ Deshalb erscheint es umgekehrt auch als gerechtfertigt, dass der Bundestag in seiner Geschäftsordnung zumeist nicht dem einzelnen Abgeordneten konkrete Mitwirkungsrechte zuspricht, sondern den Fraktionen, wodurch der einzelne Abgeordnete in einem gewissen Umfang „mediatisiert“ wird. Die einzelnen Abgeordneten schließen sich folglich zu Fraktionen zusammen, um ihre Beteiligung am parlamentarischen Prozess der Entscheidungsfindung zu effektuieren.

¹⁴ So VGH München, NJW 1988, 2754 (2756) für Gemeinderatsfraktionen; *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, S. 276 ff.

¹⁵ Vgl. BVerfGE 10, 4 (14).

¹⁶ BVerfGE 80, 188 (221 f.).

¹⁷ BVerfGE 112, 118 (135).

¹⁸ LVerfG Brandenburg, NVwZ-RR 1997, 577 (578).



Grundlage des Zusammenschlusses der Abgeordneten zu Fraktionen ist daher nicht ihre Rechtsstellung als Bürger, sondern ihre Rechtsstellung als Mandatsträger.¹⁹

Die Fraktionen sind damit Einrichtungen des Parlaments und des Parlamentsrechts²⁰ oder Organteile des Bundestages in Gestalt einer juristischen Person des Parlamentsrechts.²¹ Daher kann das Rechtsverhältnis zwischen dem einzelnen Abgeordneten und „seiner“ Fraktion auch nicht als privatrechtliches Vereinsmitgliedschaftsverhältnis verstanden werden, sondern ist seinerseits **parlamentsrechtlich** geprägt.²²

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

Bestätigt wird diese Sichtweise auch durch die Entstehungsgeschichte des § 46 Abs. 3 Halbsatz 2 AbgG a.F. (heute § 54 Abs. 3 Halbsatz 2 AbgG). Hiernach sollte durch die Bestimmung nur klargestellt werden, dass die Tätigkeit der Fraktionen nicht der Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte unterliegt²³ und ihre Maßnahmen keine Verwaltungsakte sind, sondern Parlamentsakte, die allein dem Parlamentsrecht unterworfen sind.²⁴ Durch die Regelung sollte also keinesfalls das Rechtsverhältnis zwischen Abgeordnetem und Fraktion dem Privatrecht zugewiesen werden, sondern sie bezieht sich allein auf das Verhältnis der Fraktion nach außen, d. h. gegenüber allen denjenigen, die nicht als „Beteiligte“ im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG anzusehen sind.

Anmerkung: Ob die Regelung des § 54 Abs. 3 AbgG mit Art. 19 Abs. 4 GG vereinbar ist, ist allerdings zweifelhaft. Offenbar soll hiermit nämlich die Tätigkeit der Fraktionen im Verhältnis nach außen dem Anwendungsbereich des Art. 19 Abs. 4 GG entzogen werden – eine Frage, der z.B. Bedeutung zukommen kann, wenn eine Fraktion bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit (vgl. § 55 Abs. 3 AbgG) ehrverletzende Äußerungen vornimmt. Der einfache Gesetzgeber kann jedoch nicht verbindlich vorschreiben, was „öffentliche Gewalt“ i.S.d. Art. 19 Abs. 4 GG ist.²⁵ Diese Frage muss hier aber nicht geklärt werden, weil von der Rechtsnatur möglicher Außenrechtsbeziehungen einer Fraktion nicht zwingend auf die Rechtsnatur der Innenrechtsbeziehungen der Fraktion zu schließen ist.²⁶

4. Ergebnis zu III.

Die Rechtsbeziehungen zwischen der Fraktion und ihren Mitgliedern unterliegen damit dem **Parlamentsrecht** und deshalb (auch) dem Verfassungsrecht und dem Staatsorganisationsrecht (d. h. dem „Binnenrecht“ des Bundes). Folglich können Maßnahmen der Fraktionen gegenüber ihren Mitgliedern – und damit auch

¹⁹ So deutlich *Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 306; ebenso (jeweils für Gemeinderatsfraktionen): OVG Münster, NJW 1989, 1105 f.; *Ziekow*, NWVBl. 1998, 297 (299).

²⁰ *Kürschner*, Das Binnenrecht der Bundestagsfraktionen, 1995, S. 73 f.

²¹ So *Bäcker*, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 89 ff.

²² *J. Ipsen*, NVwZ 2005, 361 (362 f.); dass sich die Frage der Rechtsnatur der Fraktionen auch in ganz anderen Zusammenhängen stellen kann, zeigt deutlich OVG Lüneburg, NdsVBl. 2005, 66 (67 ff.).

²³ BT-Drs. 12/4756, S. 6.

²⁴ BT-Drs. 12/6067, S. 4.

²⁵ So auch *Morlok*, NJW 1995, 29 (31).

²⁶ Vgl. *Ziekow*, NWVBl. 1998, 297 (298) für Gemeinderatsfraktionen.



Fraktionsausschlüsse – tauglicher Gegenstand eines Organstreitverfahrens nach § 64 Abs. 1 BVerfGG sein.²⁷

Anmerkung: So auch – ohne Begründung – BVerfGE 80, 188 (216) (für Abberufung eines Fraktionsmitglieds aus einem Ausschuss); auch die Landesverfassungsgerichte haben bisher Fraktionsausschlüsse als tauglichen Gegenstand von Landesorganstreitverfahren angesehen: VerfGH Berlin, NVwZ-RR 2005, 753 f.; StGH Bremen, DÖV 1970, 639 ff.; LVerfG Brandenburg, NVwZ-RR 1997, 577 ff.; NVwZ-RR 2004, 161; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern LKV 2003, 516 ff.

IV. Antragsbefugnis (§ 64 Abs. 1 BVerfGG)

Der gegen den Fraktionsausschluss gerichtete Antrag *Saumanns* wäre jedoch nur zulässig, wenn dieser hierdurch in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten verletzt oder unmittelbar gefährdet würde.

1. Mögliche Verletzung einfachen Rechts

Dies bedeutet zunächst, dass *Saumann* im Organstreitverfahren keine Rechtspositionen durchsetzen kann, die nur auf einfachem Recht beruhen. Folglich kann er die Beachtung der in § 17 der nach § 56 Abs. 2 AbgG erlassenen **Fraktionsgeschäftsordnung** enthaltenen Bedingungen für einen Fraktionsausschluss als solche nicht durchsetzen.²⁸ Ebenso wenig kann er die **einfachrechtliche** Verpflichtung der Fraktion zur Beachtung der Grundsätze der innerfraktionellen Demokratie gemäß § 56 Abs. 1 AbgG durchsetzen.

Anmerkung: Dass die Verletzung einfachen Rechts nicht im Organstreitverfahren überprüft werden kann, bedeutet nicht, dass das einfache Recht für die Entscheidung keine Rolle spielt. So kann es sich bei dem einfachen Recht um eine zutreffende Konkretisierung des Verfassungsrechts handeln. Dementsprechend wird die Auffassung vertreten, dass das Gebot innerfraktioneller Demokratie unmittelbar aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG herzuleiten ist (s. u. Erster Teil A IV 3 b), so dass eine Verletzung des § 56 Abs. 1 AbgG immer zugleich auch eine Verletzung des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG darstellt. Nur ist eben § 56 Abs. 1 AbgG nicht unmittelbarer Gegenstand der Prüfung durch das BVerfG.

2. Mögliche Verletzung des Art. 21 GG

Saumann sieht sich allerdings durch den Fraktionsausschluss in seinen Rechten verletzt, die sich aus seiner **Parteimitgliedschaft** in der FMP ergeben. Insoweit ließe sich argumentieren, dass *Saumann* nur über die Liste der FMP in den Bundestag gewählt worden sei und sich aus diesem Grund ein – aus **Art. 21 GG** herzuleitender – verfassungsrechtlicher Anspruch der als FMP-Mitglieder gewählten Abgeordneten

²⁷ So auch – ohne Begründung – BVerfGE 80, 188 (216) für Abberufung eines Fraktionsmitglieds aus einem Ausschuss; auch die Landesverfassungsgerichte haben bisher Fraktionsausschlüsse als tauglichen Gegenstand von Landesorganstreitverfahren angesehen: VerfGH Berlin, NVwZ-RR 2005, 753 f.; StGH Bremen, DÖV 1970, 639 ff.; LVerfG Brandenburg, NVwZ-RR 1997, 577 ff.; LVerfG Brandenburg, NVwZ-RR 2004, 161; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2003, 516 ff.

²⁸ *Kürschner*, Das Binnenrecht der Bundestagsfraktionen, 1995, S. 162 ff.



ergibt, auch Mitglied der FMP-Fraktion zu sein.²⁹ Für eine solche Sichtweise könnte sprechen, dass tatsächlich zwischen den politischen Parteien und den Fraktionen so enge politische Verknüpfungen bestehen, dass das BVerfG in einer frühen Entscheidung gemeint hat, das Grundgesetz erkenne mit der Anerkennung der politischen Parteien in Art. 21 GG auch die Fraktionen an.³⁰ Die Fraktion wird daher auch als **die Partei im Parlament** bezeichnet,³¹ denn durch die Fraktionen gewinnen die Parteien mittelbar im Parlament eine Einwirkungsmöglichkeit.

Hieraus ergibt sich jedoch noch **keine rechtliche Verknüpfung von Fraktionsmitgliedschaft und Parteizugehörigkeit**. Nach § 53 Abs. 1 AbgG i.V.m. § 10 Abs. 1 Satz 2 GO BT müssen die Mitglieder einer Fraktion noch nicht einmal Angehörige derselben Partei sein. Den Parteien ist auch bei der Fraktionsbildung kein (verfassungs-)gesetzliches Mitwirkungsrecht zuerkannt worden. Solche Rechte lassen sich auch nicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG herleiten: Die Aufgabe, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, schließt nicht das Recht der Parteien ein, Institutionen im Parlament zu errichten oder bei deren Errichtung mitzubestimmen. Die Parteien können – wovon § 53 AbgG i.V.m. § 10 GeschO BT ausgeht – den Zusammenschluss von Abgeordneten zu Fraktionen weder verhindern noch erzwingen. Dem entspricht, dass auch der einzelne Abgeordnete nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG **Vertreter des ganzen Volkes** und nicht der Partei ist, über deren Liste er nach §§ 18 ff. Bundeswahlgesetz gewählt worden ist. Mit der Annahme der Wahl nach § 45 Bundeswahlgesetz erhält der Abgeordnete damit **eine von seiner Partei unabhängige Rechtsstellung**. Dies bedeutet auch, dass sich für den einzelnen Abgeordneten aus seiner Parteimitgliedschaft i.V.m. Art. 21 GG weder gegenüber dem Parlament³² noch gegenüber den einzelnen Fraktionen Rechte auf Mitgliedschaft in einer bestimmten Fraktion ergeben. Zwischen den politischen Parteien und den Fraktionen ist rechtlich streng zu unterscheiden.³³

Anmerkung: Daher ist ein Abgeordneter auch nicht verpflichtet, der Fraktion „seiner Partei“ beizutreten oder in ihr zu verbleiben. Auf Grund seines freien Mandats kann er sich vielmehr auch dafür entscheiden, jeder Fraktion fernzubleiben.³⁴

Daher kann sich vorliegend, anders als *Saumann* meint, auch aus Art. 21 GG kein Recht auf Aufrechterhaltung seiner Fraktionsmitgliedschaft ergeben.³⁵ Eine Verletzung des Art. 21 GG durch den Fraktionsausschluss kommt damit von vornherein nicht in Betracht, so dass sich aus Art. 21 GG die Antragsbefugnis nicht herleiten lässt.

²⁹ In diese Richtung VG Schleswig, SchlHA 1977, 105 f. (für Gemeinderatsfraktionen); *Meyer*, in: *Schneider/Zeh*, Parlamentsrecht, 1989, § 4 Rn. 101.

³⁰ BVerfGE 10, 4 (14); ähnlich jetzt auch wieder BVerfGE 112, 118 (135).

³¹ *Henke*, Das Recht der politischen Parteien, 2. Aufl. 1972, S. 145.

³² BVerfGE 84, 304 (324); BayVerfGH, BayVBl. 1976, 431 (434).

³³ Vgl. BVerfGE 20, 56 (104).

³⁴ OVG Schleswig, NordÖR 2004, 390 f. (für Gemeinderatsfraktionen).

³⁵ Wie hier StGH Bremen, DÖV 1970, 639 (640); *Bäcker*, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 52 ff.; *Kasten*, ZParl 1985, 475 f.; *Zuleeg*, JuS 1978, 240, 242 f. für Gemeinderatsfraktionen.



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

Als möglicherweise durch den Fraktionsausschluss verletztes, durch das Grundgesetz übertragenes Recht *Saumanns*, könnte jedoch **Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG** anzusehen sein.

a) Anerkennung des Rechts auf Fraktionszusammenschluss

Der Bundestag nimmt seine Aufgaben nicht losgelöst von seinen Mitgliedern, sondern in der Gesamtheit seiner Mitglieder wahr. Demgemäß ist jeder Abgeordnete berufen, an der Arbeit des Bundestages, seinen Verhandlungen und Entscheidungen teilzunehmen. Diese Mitwirkungsrechte werden in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG als verankert angesehen. Hieraus ergibt sich insbesondere das Rederecht des Abgeordneten, sein Stimmrecht und sein Recht, sich an den Wahlen zu beteiligen, die das Parlament vorzunehmen hat, sein Recht, sich an der Ausübung des Frage- und Informationsrechts des Parlaments zu beteiligen, und sein Recht, parlamentarische Initiativen zu ergreifen.³⁶ Da der Bundestag in seiner Geschäftsordnung – in verfassungsrechtlich zulässiger Weise – zumeist nicht dem einzelnen Abgeordneten konkrete Mitwirkungsrechte zuspricht, sondern den Fraktionen, wodurch der einzelne Abgeordnete in einem gewissen Umfang „mediatisiert“ wird, erscheint es zudem als gerechtfertigt, aus dem Statusrecht des einzelnen Abgeordneten auch das Recht herzuleiten, **sich mit anderen Abgeordneten zu einer Fraktion zusammenzuschließen**.³⁷ Dieses Recht beinhaltet dementsprechend auch das Recht, dass die Mitgliedschaft eines Abgeordneten in der Fraktion anerkannt wird und dass er in seiner Fraktion verbleiben darf.

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

Jedoch ist fraglich, ob auch die Fraktion selbst aus diesem Recht in der Form verpflichtet wird, dass sie grundsätzlich Abgeordnete, die den Anforderungen des § 10 Abs. 1 GO-BT entsprechen, einerseits aufnehmen muss und andererseits nicht ausschließen darf. Dies ist nicht selbstverständlich, da die Fraktionsbildung aus dem Bewusstsein und dem **Willen freiwilliger Kooperation** heraus erfolgt, womit sich ein (verfassungsrechtlicher) Aufnahmepflicht und ein solches Ausschlussverbot kaum zu vertragen scheinen.³⁸ Wird die Freiwilligkeit des Fraktionszusammenschlusses betont, scheint ein aus dem Status des einzelnen Abgeordneten hergeleitetes verfassungsrechtliches Recht auf Verbleib in der Fraktion also als ausgeschlossen.³⁹ Allerdings darf nicht verkannt werden, dass die Bildung von Fraktionen eben kein Selbstzweck ist, sondern der **parlamentarischen Willensbildung** dient und damit auch im Interesse des Parlaments insgesamt liegt.⁴⁰ Dienen die Fraktionen dazu, die Rechte des einzelnen Abgeordneten zu „mediatisieren“ und hierdurch die Arbeitsfähigkeit des Plenums herzustellen, dürfte die Anerkennung bestimmter verfassungsrechtlicher Mitwirkungsrechte des einzelnen Abgeordneten gegenüber seiner Fraktion die notwendige **Kompensation** für diese „Mediatisierung“ sein.⁴¹

³⁶ BVerfGE 80, 188 (217 f.).

³⁷ BVerfGE 43, 142 (149); 70, 324 (354); 84, 304 (317 f.); *Bäcker*, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 48 ff.

³⁸ Vgl. StGH Bremen, DÖV 1970, 639 (640).

³⁹ So jetzt *J. Ipsen*, NVwZ 2005, 361 (363 f.).

⁴⁰ Deutlich: BVerfGE 112, 118 (135 f.).

⁴¹ *Kürschner*, Das Binnenrecht der Bundestagsfraktionen, 1995, S. 46 ff.; in diese Richtung jetzt auch BVerfGE 112, 118 (135); ähnlich auch VerfGH Berlin, NVwZ-RR 2006, 442 (443); VerfGH Rheinland-Pfalz, NVwZ 2019, 786.



Zudem stehen die – durch die Fraktion „mediatisierten“ – Mitgliedschaftsrechte allen Abgeordneten in (formal) gleicher Weise zu. Schon dies impliziert – wie es auch § 56 Abs. 1 AbgG ausdrücklich vorsieht –, dass die **Fraktionen nach demokratischen Grundsätzen** organisiert sein müssen, damit sie ihre Funktion der Bündelung der Mitwirkungsrechte der Abgeordneten erfüllen können. Dies bedeutet umgekehrt, dass die Fraktionen bei der Entscheidung darüber, ob sie einen Abgeordneten aus ihren Reihen ausschließen, nicht völlig frei sind, sondern hierbei das Recht ihrer Mitglieder auf Teilnahme an der Fraktionsarbeit berücksichtigen müssen.⁴²

c) Ergebnis zu 3.

Damit erscheint nicht von vornherein ausgeschlossen, dass die Fraktion der FMP im Bundestag durch den Ausschluss *Saumanns* aus der Fraktion dessen aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG herzuleitenden Rechte auf gleichberechtigte Mitwirkung in der Fraktion verletzt hat.⁴³

4. Ergebnis zu IV.

Da eine Verletzung der *Saumann* durch das Grundgesetz übertragenen Rechte durch den Fraktionsausschluss als nicht von vornherein ausgeschlossen erscheint, ist *Saumann* antragsbefugt.

V. Ergebnis zu A)

Da nach dem Sachverhalt auch die Frist des § 64 Abs. 3 BVerfGG eingehalten und die Förmlichkeiten nach § 23, § 64 Abs. 2 BVerfGG beachtet wurden, ist der gegen den Fraktionsausschluss gerichtete Antrag *Saumanns* insgesamt zulässig.

B) Begründetheit

Der Antrag *Saumanns* ist begründet, wenn durch seinen Ausschluss aus der Fraktion der FMP tatsächlich seine Rechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG auf Mitwirkung und Verbleib in der Fraktion verletzt werden. Dies wäre jedenfalls dann der Fall, wenn Fraktionsausschlüsse mit den Mitwirkungsrechten des Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG vollständig unvereinbar wären (I.). Ist dies zu verneinen, könnte der Fraktionsausschluss Rechte *Saumanns* aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verletzen, wenn die hierfür erforderlichen verfahrensrechtlichen (II.) und materiellrechtlichen (III.) Voraussetzungen nicht gegeben wären.

I. Vollständige Unzulässigkeit von Fraktionsausschlüssen

Eine Verletzung der sich aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ergebenden Fraktionsmitwirkungsrechte *Saumanns* könnte sich bereits daraus ergeben, dass Fraktionsausschlüsse vollständig unzulässig sind. Denn Fraktionsausschlüsse als Mittel zur Sanktionierung von Abgeordneten können auf die Gewissensentscheidungen des Abgeordneten nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG Einfluss nehmen, was im Hinblick auf das durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete freie Mandat als unzulässig angesehen werden könnte.⁴⁴ Jedoch gelten die aus dem Mandat fließenden Abgeordnetenrechte nicht unbeschränkt, sondern finden ihre

⁴² So deutlich *Bäcker*, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 169 ff.; *Ziekow*, NWVBl. 1998, 297 (302 f.) für Fraktionsausschluss im Kommunalrecht.

⁴³ So im Ergebnis auch LVerfG Brandenburg, NVwZ-RR 1997, 577 (578); LVerfG Brandenburg, NVwZ-RR 2004, 161; *Kasten*, ZParl 1985, 475 (478 f.).

⁴⁴ So *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, S. 218 f.



Grenze in der Einbindung des Abgeordneten in das Parlament, wenn und soweit der Parlamentsbetrieb dies erfordert. Solche Schranken bestehen auch im Verhältnis zwischen den Abgeordneten und ihren Fraktionen. Sollen diese funktionsfähig sein und damit ihre Aufgaben wahrnehmen können, müssen sie auch über ein Mindestmaß an politischer Homogenität verfügen: Denn die Fraktion ist eine „**Gesinnungs- und Konsensgemeinschaft und parlamentarischer Kampfverband**“, deren Funktionsfähigkeit erheblich geschwächt würde, wenn es keine Möglichkeit gäbe, Mitglieder auszuschließen, die von ihrer Linie abweichen.⁴⁵ Es würde auch den aus dem freien Mandat fließenden Rechten der anderen Fraktionsmitglieder auf Effektivierung ihres Mandats durch Fraktionsmitgliedschaft zuwider laufen, würden sie zur Zusammenarbeit mit einem Mandatsträger gezwungen, mit dem sie keine tragfähige Grundlage verbindet. Die fehlende Gewissheit über das Vorhandensein eines Konsenses zwischen den Mitgliedern beeinträchtigt die Arbeitsfähigkeit der Fraktion. Dem Recht auf Fraktionsbildung entspringt damit gleichzeitig das Recht auf Ausschluss eines Dissentierenden,⁴⁶ wenn anders die spezifische Funktion der Fraktion nicht mehr verwirklicht werden kann.⁴⁷

Das Recht *Saumanns* auf Mitwirkung und Verbleib in der Fraktion ist damit nicht bereits deshalb verletzt, weil ein Fraktionsausschluss schlechthin unzulässig wäre.

II. Formelle Anforderungen für einen Fraktionsausschluss

Aus der grundsätzlichen Möglichkeit, einzelne Mitglieder aus ihren Reihen auszuschließen, folgt jedoch nicht, dass der Ausschluss im unbeschränkten Belieben der Fraktion stünde. Das aus dem freien Mandat fließende Recht des Abgeordneten auf Fraktionsmitgliedschaft und die Bedeutung der Fraktionsmitgliedschaft für die effektive Ausübung der Statusrechte des einzelnen Abgeordneten erfordert, dass dem Fraktionsausschluss ein Verfahren vorausgeht, das einem **Mindestmaß rechtsstaatlicher und demokratischer Grundsätze** genügt. Denn nur so lässt sich gewährleisten, dass der Ausschluss eines Abgeordneten aus einer Fraktion tatsächlich auch dem Willen der (Mehrheit der) Fraktionsmitglieder entspricht. So folgt aus demokratischen Grundsätzen unstreitig, dass zuständig für die Entscheidung über den Fraktionsausschluss allein die **Fraktionsversammlung** ist, diese Entscheidung also nicht einseitig vom Fraktionsvorsitzenden diktiert werden kann; denn nur dies wird dem Umstand gerecht, dass alle Abgeordneten auch innerhalb der Fraktion grundsätzlich gleiche Rechte haben.⁴⁸ Dieses Erfordernis wurde bei dem Ausschluss *Saumanns* berücksichtigt; jedoch ist fraglich, ob sich aus dem Mitgliedschaftsrecht des Fraktionsmitglieds i.V.m. dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip noch weitere verfassungsrechtliche Anforderungen für das einem Fraktionsausschluss vorhergehende Verfahren herleiten lassen.

⁴⁵ *Kasten*, ZParl 1985, 475 (482).

⁴⁶ *Bäcker*, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 178 ff.; *Lenz*, NVwZ 2005, 364 (365 f.).

⁴⁷ *Schmidt-Jortzig*, NVwZ 1994, 116 (118); *Ziekow*, NWVBl. 1998, 297 (303) jeweils für Gemeinderatsfraktionen.

⁴⁸ VerfGH Berlin, NVwZ-RR 2006, 442 (443); LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2003, 516 (519); *Bäcker*, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 191; *Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 477; *Lenz*, NVwZ 2005, 364 (366).



1. Recht auf Achtung der Geschäftsordnung?

Insoweit könnte zunächst unter dem Aspekt eines **rechtsstaatlichen Konsequenzgebotes** eine Selbstbindung der Fraktion an ihre Geschäftsordnung angenommen werden mit der Folge, dass ein Fraktionsausschluss als **verfassungswidrig** anzusehen ist, wenn die Vorgaben der Fraktionsgeschäftsordnung für einen Fraktionsausschluss nicht beachtet werden. Jedoch wird mit einer solchen Sichtweise die **Bindungswirkung einer Geschäftsordnung** überschätzt: So kann z. B. nach § 126 GO-BT mit einer Zweidrittelmehrheit im Einzelfall von den Regelungen der Geschäftsordnung des Bundestages abgewichen werden, ohne dass es zu einer Änderung der kodifizierten Geschäftsordnung kommen muss. In der Parlamentspraxis hat sich darüber hinaus der Brauch gebildet, dass nur dann ein Beschluss nach § 126 GO-BT herbeigeführt wird, wenn ein Widerspruch erfolgt. Bei fehlendem Widerspruch wird eine Abweichung von der Geschäftsordnung als gebilligt angesehen; es wird ein einmütiges Einverständnis mit der Abweichung unterstellt. Diese nur eingeschränkte Bindungswirkung der Geschäftsordnung rechtfertigt sich dadurch, dass es dasselbe Gremium ist, das die Geschäftsordnung erlässt und anwendet, und dass sie auch nur auf dieses Gremium bezogen ist. Ein solches Abweichen im Einzelfall ist auch im Hinblick auf etwaige Minderheitenrechte unbedenklich: Jedenfalls soweit sie auf höherrangigem Recht – z. B. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG – beruhen, werden sie von einer abweichenden Geschäftsordnungspraxis nicht berührt, so dass kein Bedürfnis dafür besteht, sie über die Konstruktion einer „Abweichungsfestigkeit“ der Geschäftsordnung zu verstärken.⁴⁹

Es besteht nun kein Anlass, den Fraktionsgeschäftsordnungen gegenüber anderen Geschäftsordnungen eine höhere Bindungswirkung zuzusprechen. Dies bedeutet aber auch, dass Abweichungen von der Fraktionsgeschäftsordnung im Einzelfall grundsätzlich möglich sind, so dass eine Fraktionsmaßnahme nicht schon deshalb als verfassungswidrig angesehen werden kann, weil die Geschäftsordnung missachtet wurde.⁵⁰ Ein allgemeines, aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG i.V.m. dem Rechtsstaatsprinzip herzuleitendes Recht jedes Fraktionsmitglieds auf Anwendung der Geschäftsordnung im Einzelfall ist somit nicht anzuerkennen.

2. Recht auf Anhörung und Diskussion?

Allgemeiner Auffassung entspricht es jedoch, dass das Fraktionsmitglied, über dessen Ausschluss abgestimmt werden soll, vorher anzuhören und ihm damit Gelegenheit zu geben ist, seinen Standpunkt darzulegen.⁵¹ Damit die Stellungnahme bei der Entscheidungsfindung der übrigen Fraktionsmitglieder berücksichtigt werden kann, muss ihnen vor der Abstimmung zudem auch **hinreichend Raum für eine Diskussion und Beratung** gegeben werden.⁵² Für eine verantwortungsvolle und autonome Entscheidung erscheint nämlich eine volle Information der Stimmberechtigten notwendig. Ein „Überfahrenwerden“ von Mitgliedern, deren Stimme für die Entscheidungsmehrheit erforderlich ist, durch geschäftsordnungsmäßige

⁴⁹ Zum Ganzen *Pietzcker*, in: Schneider/Zeh, Handbuch des Parlamentsrechts, 1989, § 10 Rn. 32 ff.

⁵⁰ *Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 265; ebenso wohl die Praxis in den Fraktionen, vgl. *Kürschner*, Das Binnenrecht der Bundestagsfraktionen, 1995, S. 77.

⁵¹ *Lenz*, NVwZ 2005, 364 (367).

⁵² VerfGH Berlin, NVwZ-RR 2006, 442 (443); LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2003, 516 (519).



Manipulation oder einseitigen Sachbericht, soll damit ausgeschlossen werden.⁵³ Dies alles folgt aus der grundsätzlichen Gleichberechtigung der Fraktionsmitglieder, die verlangt, dass sowohl diejenigen, die den Antrag auf Fraktionsausschluss stellen, als auch der „Ausschlusskandidat“ gleichermaßen gehört und ihre jeweiligen Argumente berücksichtigt werden. Diesen Anforderungen ist das Verfahren, das zum Ausschluss *Saumanns* führte, nicht gerecht geworden:

Osterwoge hat *Saumann* bereits keine Gelegenheit gegeben, selbst zu den Gründen Stellung zu nehmen, die seinen Ausschluss rechtfertigen sollten. Vielmehr hatte *Osterwoge* den übrigen Fraktionsmitgliedern nur „kurz“ die Einwände mitgeteilt, die *Saumann* ihm gegenüber geäußert hat. Wird das Anhörungsrecht aus dem Gebot der Gleichbehandlung der Fraktionsmitglieder hergeleitet, ist jedoch deutlich, dass der „Ausschlusskandidat“ **persönlich** und unmittelbar von der zur Entscheidung berufenen Fraktionsversammlung anzuhören ist, damit diese Einwendungen nicht von dem Fraktionsvorstand „vorgefiltert“ werden.

Darüber hinaus hat *Osterwoge* den Fraktionsmitgliedern keine Gelegenheit zur Diskussion und Beratung gegeben, sondern unmittelbar nach der Darstellung der Einwände *Saumanns* abstimmen lassen, „damit man noch vor dem Mittagessen“ fertig werde und am Nachmittag das Ergebnis der Presse mitteilen könne. Diese „beschleunigte“ Vorgehensweise lässt sich auch nicht mit der **Eilbedürftigkeit** der Ausschlussentscheidung im Hinblick auf die schon am darauf folgenden Sonntag stattfindende Landtagswahl in anderen Bundesländern rechtfertigen: Zwar schien vor diesem Hintergrund **parteipolitisch** Eile das Gebot der Stunde. Jedoch darf nicht verkannt werden, dass **rechtlich** eben keine Verknüpfung zwischen der Arbeit einer Bundestagsfraktion und den Wahlergebnissen einer Landtagswahl besteht. Daher kann auch der Umfang der verfassungsrechtlichen Rechte eines Fraktionsmitglieds im Fraktionsausschlussverfahren nicht von dem politischen Umfeld eines beabsichtigten Fraktionsausschlusses abhängen.

Schon hierdurch wurden die verfassungsrechtlichen Fraktionsmitwirkungsrechte *Saumanns* verletzt.

3. Recht auf Einhaltung einer mehr als 15-stündigen Wartezeit zwischen Antragszustellung und Entscheidung über den Fraktionsausschluss?

Unabhängig davon stellt sich die Frage, ob sich aus den verfassungsrechtlichen Fraktionsmitwirkungsrechten *Saumanns* auch ein Recht ergibt, dass zwischen der Bekanntgabe des Fraktionsausschlussantrags und der Abstimmung über den Antrag eine Frist eingehalten wird, die länger als 15 Stunden ist. Tatsächlich sind bei Personalentscheidungen durch Kollegialorgane vielfach mehrtägige Fristen zwischen dem Antrag und der Beschlussfassung dann vorgesehen, wenn es um die „Entbindung“ bestimmter Personen von bestimmten Funktionen geht (vgl. z. B. Art. 67 Abs. 2 und Art. 68 Abs. 2 GG).

⁵³ *Schmidt-Jortzig*, NVwZ 1994, 116 (118) für Gemeinderatsfraktionen.



Anmerkung: Entsprechende Regelungen enthalten z. B. die Landesverfassungen in den Vorschriften über das Misstrauensvotum⁵⁴ und die Gemeindeordnungen in den Vorschriften über die Abwahl des Bürgermeisters.⁵⁵

Für den Fall des Fraktionsausschlusses sind solche Regelungen auch in den Geschäftsordnungen der Bundestagsfraktionen enthalten (§ 15 Satz 3 der Arbeitsordnung der CDU/CSU Bundestagsfraktion). Durch solche Überlegungsfristen sollen übereilte und möglicherweise durch Zufallsmehrheiten zu Stande gekommene Entscheidungen, z. B. nach einer hitzigen Debatte, vermieden und gleichzeitig demjenigen, um dessen „Entlassung“ es geht, die Möglichkeit eingeräumt werden, für sich eine Mehrheit zu sammeln bzw. eine bereits vorhandene Mehrheit zu stabilisieren.⁵⁶ Obwohl es sich bei der Statuierung solcher Überlegungsfristen um eine zweckmäßige Regelung zur „Entemotionalisierung“ von negativen Personalentscheidungen in Kollegialorganen handeln mag, kann hieraus jedoch nicht geschlossen werden, dass die Beachtung solcher „Überlegungsfristen“ (mit welcher Länge?) ein Gebot allgemeiner verfassungsrechtlicher Grundsätze sei.⁵⁷ Daher kann darin, dass zwischen der Antragstellung und der Beschlussfassung über den Antrag nur 15 Stunden lagen, keine Verletzung der verfassungsrechtlichen Fraktionsmitwirkungsrechte Saumanns gesehen werden.⁵⁸

Anmerkung: Anders kann es gesehen werden, wenn man darauf abstellt, dass die Frist zwischen Antragstellung und Beschlussfassung bei Fraktionsausschlüssen auch dazu dienen kann, dem Betroffenen Gelegenheit zu geben, sich auf die ihm gemachten Vorwürfe einzustellen und angemessen vorbereiten kann. Vor diesem Hintergrund könnte eine 15-Stunden Frist zu kurz bemessen sein.⁵⁹

4. Recht auf geheime Abstimmung?

Saumann sieht eine Verletzung seiner Mitgliedschaftsrechte jedoch auch darin, dass über den Antrag nicht geheim abgestimmt worden ist. Er begründet dieses Recht auf geheime Abstimmung damit, dass andernfalls die Gefahr bestehe, dass sich die Fraktionsmitglieder im Hinblick auf ihre eigene „Politkarriere“ nicht trauen würden, gegen den Antrag des Fraktionsvorsitzenden *Osterwoje* zu stimmen.⁶⁰ Tatsächlich sieht das Parlamentsrecht – der Tradition entsprechend⁶¹ – zumeist vor, dass Wahlen und andere Personalentscheidungen in geheimer Abstimmung zu erfolgen haben (vgl. § 2, § 4, § 97 Abs. 2, § 113 GO-BT-jeweils i.V.m. § 49 GO-BT). Auch die Geschäftsordnungen der Fraktionen sehen für Personalentscheidungen – und auch für die Abstimmung über Fraktionsausschlüsse – geheime Abstimmungen vor.⁶² Für

⁵⁴ Vgl. die Zusammenstellung bei *Schenke*, in: Bonner Kommentar, Art. 67 Rn. 3 ff (Bearbeitung 2017).

⁵⁵ Vgl. *Lange*, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2019, Kap. 8 Rn. 49 f.

⁵⁶ *Bäcker*, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 193 f.; ferner (zu Art. 67 Abs. 2 GG) *Epping*, in: Huber/Voßkuhle, Art. 67 Rn. 14.

⁵⁷ *Bäcker*, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 194 f.

⁵⁸ So wohl auch *Lenz*, NVwZ 2005, 364 (367).

⁵⁹ So VG Potsdam, LKV 2004, 478 (479) für Gemeinderatsfraktion.

⁶⁰ So im Ergebnis auch *Lenz*, NVwZ 2005, 364 (367).

⁶¹ Vgl. *Linck*, ZParl 1990, 673 (684).

⁶² Vgl. z. B. § 13 der Arbeitsordnung der CDU/CSU Bundestagsfraktion; allgemein *Kürschner*, Das Binnenrecht der Bundestagsfraktionen, 1995, S. 103.



Sachentscheidungen ordnet das Parlamentsrecht demgegenüber grundsätzlich offene Abstimmungen an (vgl. § 48 GeschO BT).

Letzteres verdeutlicht, dass – anders als *Saumann* meint – die Regelungen über geheime Abstimmungen bei Personalentscheidungen kaum damit gerechtfertigt werden können, dass sie die Abgeordneten der Kontrolle ihrer Fraktionen entziehen und somit das „freie Mandat“ des Abgeordneten (innerhalb und außerhalb der Fraktion) sichern sollen. Denn die Entscheidung über eine umstrittene Sachfrage kann für das „politische Schicksal“ eines Abgeordneten und die Aufrechterhaltung des „freien Mandats“ genau so entscheidend sein wie seine Stimmabgabe bei einer Personalentscheidung. Im Übrigen ist höchst zweifelhaft, ob das „freie Mandat“ tatsächlich die Forderung nach geheimen Abstimmungen (als Mittel zur „Umgehung“ des Fraktionszwangs) rechtfertigt: Denn der Abgeordnete, der sich nicht traut, sich zu seiner von der Entscheidung der Fraktionsspitze differierenden Auffassung zu bekennen und sie argumentativ zu vertreten, entspricht kaum dem Leitbild des Abgeordneten, das das Grundgesetz in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG vor Augen hat. Der „nur seinem Gewissen unterworfenen“ Abgeordnete ist kein „Duckmäuser und Mitläufer“, sondern jemand, der – wo nötig – für seine Überzeugungen einsteht und bereit ist, die hieraus folgenden politischen Konsequenzen zu tragen.⁶³

Dies verdeutlicht umgekehrt, dass der Grund dafür, dass Personalentscheidungen im Parlamentsrecht regelmäßig in geheimer Abstimmung getroffen werden, nicht in der Sicherung der Unabhängigkeit der Abgeordneten zu suchen ist, sondern darin, dass die **zwischenmenschlichen Beziehungen** zwischen demjenigen, über den entschieden wird, und denjenigen, die eine Personalentscheidung zu treffen haben, für die Zukunft nicht dadurch belastet werden sollen, dass derjenige, über den entschieden wird, genau weiß, welche Abgeordneten gegen ihn entschieden haben.⁶⁴ Dies vermag zwar die Anordnung einer geheimen Abstimmung zu rechtfertigen.⁶⁵ Zwingender Ausdruck demokratischer und rechtsstaatlicher Grundsätze ist es jedoch sicher nicht. Daher kann auch darin, dass über den Ausschluss *Saumanns* aus der Fraktion nicht in geheimer Abstimmung entschieden wurde, keine Verletzung der verfassungsrechtlichen Fraktionsmitwirkungsrechte *Saumanns* gesehen werden.⁶⁶

Anmerkung: Für einen Ausschluss aus einer Gemeinderatsfraktion hat das VG Darmstadt⁶⁷ sogar angenommen, die Ausschlussentscheidung sei rechtswidrig, wenn sie geheim durchgeführt wurde.⁶⁸ Diesen Grundsatz entnahm das VG Darmstadt § 54 Abs. 2 der Hessischen Gemeindeordnung, nach dem im Gemeinderat geheime Abstimmungen unzulässig sind. Es liege nahe, für die Fraktion als Organteil des Gemeinderates dasselbe Abstimmungsverfahren zu verlangen wie für den Gemeinderat selbst. Diese Argumentation ist schon deshalb zweifelhaft, weil auch die Hessische Gemeindeordnung für Personalentscheidungen

⁶³ So deutlich *Buschmann/Ostendorf*, ZRP 1977, 151 (156).

⁶⁴ *Röper*, ZParl 1980, 503 (509).

⁶⁵ Ablehnend insoweit allerdings *Linck*, ZParl 1990, 673 (700 f.); *ders.*, DVBl. 2005, 793 (797 ff.).

⁶⁶ VerfGH Berlin, NVwZ-RR 2006, 442 (444); *Bäcker*, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 89 ff.

⁶⁷ VG Darmstadt, NVwZ-RR 1990, 104.

⁶⁸ Dies (für Gemeinderatsfraktionsausschlüsse) verallgemeinernd *Schmidt-Jortzig/Hansen*, NVwZ 1994, 116 (119).



geheime Abstimmungen – als Ausnahme vom Grundsatz der offenen Abstimmung – vorsieht.⁶⁹

5. Ergebnis zu II.

Der Ausschluss *Saumanns* aus der Fraktion verletzt damit wegen unterlassener Anhörung *Saumanns* und wegen fehlender Einräumung einer Diskussionsmöglichkeit bereits die sich aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ergebenden Fraktionsmitwirkungsrechte *Saumanns*.

III. Materielle Anforderungen für einen Fraktionsausschluss

Aus dem Grundsatz, dass die Fraktionen nach den **Grundsätzen demokratischer Ordnung** organisiert sein müssen und grundsätzlich jedes Fraktionsmitglied ein Recht auf Effektuierung seiner Abgeordnetenrechte über seine Fraktionsmitgliedschaft hat, folgt nach allgemeiner Auffassung auch, dass ein Fraktionsausschluss nicht willkürlich sein darf, sondern materiell durch einen **wichtigen Grund** gerechtfertigt sein muss.⁷⁰ Damit stellt sich die Frage, ob im „Fall *Saumann*“ ein wichtiger Grund in diesem Sinne vorlag.

1. Notwendigkeit eines parlamentsbezogenen wichtigen Grundes?

Zumeist wird der Begriff des „wichtigen Grundes“ dahingehend umschrieben, dass der Grundkonsens der Fraktion durch den „Ausschlusskandidaten“ in Frage gestellt wird, so dass das Vertrauensverhältnis zwischen dem „Ausschlusskandidaten“ und den übrigen Fraktionsmitgliedern nachhaltig und derartig gestört wird, dass eine weitere Zusammenarbeit den übrigen Fraktionsmitgliedern schlechthin nicht mehr zugemutet werden kann. Es sei ein Dissens in zentralen Fragen des Fraktionskonsenses, ein Verlassen der „großen Linie“ gefordert.⁷¹ Der „Ausschlusskandidat“ müsse die Grundidentifikation mit dem Fraktionsprogramm aufgekündigt haben und in seinem Diskussions- und Abstimmungsverhalten anhaltend gegnerische Fraktionen unterstützt haben, während nicht ausreichend sei, dass der „Ausschlusskandidat“ in einzelnen Fällen von der Fraktionslinie abgewichen sei.⁷² Denn die innerfraktionelle Demokratie verlangt die Duldung einer innerfraktionellen Opposition.⁷³

Nach diesen Kriterien läge im „Fall *Saumann*“ kein wichtiger Grund vor: Denn der Grund für den Fraktionsausschluss ergibt sich nicht aus *Saumanns* Haltung im Parlament und Fraktion – insoweit gibt der Sachverhalt für ein „Abwechlertum“ *Saumanns* nichts her –, sondern ist die **(negative) Bewertung seines außerparlamentarischen Verhaltens durch die politische Öffentlichkeit**. Hieran ändert sich auch nichts dadurch, dass die „Nebentätigkeit“ *Saumanns* für die gegnerischen Fraktionen offenbar ein „gefundenes Fressen“ ist und zu politischen Zwecken instrumentalisiert wird. Dadurch wird der politische Kampf zwischen den Fraktionen im Parlament kaum verschärft, vielmehr wird nur ein „Kampfthema“ durch

⁶⁹ So jetzt auch VG Gießen NVwZ-RR 2004, 204 (205).

⁷⁰ So z. B. VerfGH Berlin, NVwZ-RR 2006, 442 (444); LVerfG Brandenburg, NVwZ-RR 1997, 577 (579); LVerfG Brandenburg, NVwZ-RR 2004, 161, LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2003, 516 (519); Lenz, NVwZ 2005, 364 (368).

⁷¹ So – jeweils für Gemeinderatsfraktionen – *Schmidt-Jortzig/Hansen*, NVwZ 1994, 116 (119); *Ziekow*, NWVBl. 1998, 297 (305); der Sache nach ebenso für Parlamentsfraktionen *Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 478 f.

⁷² Vgl. auch BVerfGE 112, 118 (135).

⁷³ So z. B. *Grimm*, in: *Schneider/Zeh*, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 6 Rn. 28.



ein anderes „Kampftema“ ersetzt, wobei auch anzunehmen ist, dass im „Fall *Saumann*“ auf dieser Ebene das Thema binnen weniger Wochen ausgereizt gewesen wäre.

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

Allerdings darf nicht verkannt werden, dass es sicherlich auch außerparlamentarische Verfehlungen eines Abgeordneten geben kann, die ein solches Gewicht haben, dass für seine Fraktionskollegen eine weitere Zusammenarbeit mit ihm als schlechthin ausgeschlossen erscheint, weil mit der Verfehlung letztlich die Basis für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit im Sinne eines „Miteinander“ entfallen ist. Ein in diesem Sinne wichtiger Grund für einen Fraktionsausschluss könnte z. B. sein, dass ein Fraktionsmitglied in den begründeten Verdacht gerät, sich des sexuellen Missbrauchs Minderjähriger schuldig gemacht oder maßgeblich grob rechtsstaatswidrige Handlungen unterstützt, gebilligt oder gefördert zu haben. Wäre in solchen Fällen ein Fraktionsausschluss nicht möglich, würde letztlich – gerade auch bei kleineren Fraktionen – deren Funktionsfähigkeit in Frage gestellt. Außerparlamentarische Verfehlungen können daher jedenfalls dann einen „wichtigen Grund“ für den Fraktionsausschluss darstellen, wenn sie der gemeinsamen Arbeit innerhalb der Fraktion letztlich die „moralische“ Vertrauensgrundlage entziehen und somit das „inter-fraktionelle Einheitsgefühl“ zerstören.⁷⁴

Dafür, dass die Mitglieder der FMP-Fraktion das Verhalten *Saumanns* als so anstößig empfunden haben, dass ihnen eine weitere Zusammenarbeit als unvorstellbar und unzumutbar erscheint, gibt der Sachverhalt allerdings nichts her. Vielmehr war offenbar für den Ausschluss allein maßgeblich, dass die Aufdeckung der „Nebentätigkeit“ *Saumanns* einen politischen Skandal verursacht und das Ansehen der FMP-Fraktion (und der Partei) in der Öffentlichkeit beschädigt hat.

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

Damit stellt sich die Frage, ob die Beschädigung (nur) des Rufs einer Fraktion in der politischen Öffentlichkeit durch ein bestimmtes außerparlamentarisches Verhalten ein hinreichend „wichtiger Grund“ für einen Fraktionsausschluss ist. Insoweit ist von Bedeutung, dass es auch Aufgabe der Fraktionen ist, die Tätigkeit ihrer Abgeordneten nach außen hin darzustellen (§ 55 Abs. 3 AbgG), um das parlamentarische Geschehen für den Bürger durchschaubar zu gestalten, die Akzeptanz parlamentarischer Entscheidungen zu fördern oder die offen gebliebenen Entscheidungsprobleme zu benennen.⁷⁵ Diese „Mittlerfunktion“ zwischen Parlament und Bürger setzt im Verhältnis nach außen eine gewisse **Glaubwürdigkeit der Fraktion** voraus.

Diese kann zunächst Schaden nehmen, wenn sich ein Fraktionsmitglied durch sein außerparlamentarisches Verhalten in einen krassen Widerspruch zu den (geschriebenen oder ungeschriebenen) „**allgemeinen Sittennormen**“ setzt, deren Beachtung nach herrschender Auffassung in der Bevölkerung als unerlässliche Voraussetzung für die Innehabung des Amtes eines Parlamentariers angesehen wird.

⁷⁴ In diese Richtung *Bäcker*, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 181 f.; *Lenz*, NVwZ 2005, 364 (368); ebenso (für Gemeinderatsfraktion) VG Potsdam, LKV 2004, 478 (479).

⁷⁵ Vgl. BT-Drs. 12/6067, S. 10; *Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 258.



Beispiele für Verstöße gegen solche allgemeinen „Sittennormen“ wären etwa Steuerhinterziehung, Bestechlichkeit, Untreue, „Insider-Geschäfte“, Verstöße gegen die Regelungen über Parteienfinanzierung, rassistische und grob sexistische Äußerungen, „Nazi-Vergleiche“ und die Verstrickung in Stasi-Machenschaften und – trotz gewandelter Sitten vermutlich nach wie vor – die Verbindung von Abgeordneten zum „Rotlichtbereich“. Die Glaubwürdigkeit einer Fraktion kann darüber hinaus dann Schaden nehmen, wenn ein Fraktionsmitglied gegen solche moralischen und politischen „**besonderen Sittennormen**“ verstößt, deren Aufrechterhaltung, Förderung und Umsetzung sich gerade die Fraktion (bzw. deren Partei) zum Ziel ihrer politischen Tätigkeit gemacht hat; so könnte rücksichtslose (aber legale) „Geschäftemacherei“ eines Fraktionsmitglieds auf Kosten ärmerer Bevölkerungsschichten bei einer sozialdemokratisch orientierten Fraktion als Verstoß gegen die „besonderen Sittennormen“ dieser Fraktion verstanden werden; einen vergleichbaren Verstoß könnte auch der Betrieb einer Abtreibungsklinik oder eines Bordells bei einer katholisch orientierten Fraktion oder der Betrieb eines stark umweltbelastenden Unternehmens bei einer ökologisch orientierten Fraktion darstellen.

Kann somit durch außerparlamentarisches Verhalten eines Fraktionsmitglieds die Glaubwürdigkeit der Gesamtfraktion – und damit ihre Aufgabe als „Mittler“ zwischen Parlament und Öffentlichkeit – Schaden nehmen, so ist fraglich, ob den Fraktionen nicht das Recht zugesprochen werden muss, sich in solchen Fällen durch einen Fraktionsausschluss von dem „schuldig“ gewordenen Abgeordneten deutlich zu distanzieren, hierdurch letztlich eine „**Selbstreinigung**“ durchzuführen und damit ihre Glaubwürdigkeit wieder herzustellen.⁷⁶ Dies ließe sich damit begründen, dass die Fraktion vor allem auch ein „politischer Kampfverband“ ist, für den auch seine Außendarstellung von erheblicher Bedeutung ist.⁷⁷

Dagegen könnte jedoch sprechen, dass die Fraktionen Zusammenschlüsse gewählter Abgeordneter während der laufenden Legislaturperiode sind. Wenn **Primärzweck der Fraktionsbildung** die Effektuierung der Mitgliedschaftsrechte dieser Abgeordneten ist, könnte als maßgeblich für die Beibehaltung der Fraktionsmitgliedschaft allein die parlamentarische Arbeit der Fraktionsmitglieder angesehen werden. Denn durch ein „verwerfliches“ moralisches außerparlamentarisches Verhalten wird vielleicht die Glaubwürdigkeit der Fraktion in der Öffentlichkeit, nicht aber die parlamentarische Arbeit der Fraktion gestört. Zudem kann die Anerkennung solcher „Fraktionsausschlussgründe“ leicht zu Missbräuchen führen, da die Frage, durch welches außerparlamentarische Verhalten die „Glaubwürdigkeit“ einer Fraktion gefährdet ist, maßgeblich davon abhängig sein wird, wie sich die Fraktion selbst sieht, der Fraktion in solchen Fällen also letztlich notwendigerweise ein gewisser **Beurteilungsspielraum** einzuräumen wäre.⁷⁸ Allerdings ist das Missbrauchsrisiko bei Fraktionsausschlüssen gering: Denn die Fraktion schwächt sich durch einen

⁷⁶ So jetzt auch VerfGH Berlin, NVwZ-RR 2006, 442 (444); ähnlich auch *Bäcker*, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 181 f. und *Kürschner*, Das Binnenrecht der Bundestagsfraktionen, 1995, S. 136, die als Fraktionsausschlussgrund auch die vorsätzlich begangene Straftat und die objektive Zufügung eines schweren Schadens für die Fraktion anerkennen.

⁷⁷ In diese Richtung wohl auch LVerfG Brandenburg, NVwZ-RR 2004, 161 (162).

⁷⁸ LVerfG Brandenburg, NVwZ-RR 2004, 161 (162).



Ausschluss selbst, so dass der Ausschluss vielfach auch für die Fraktion nur die „ultima ratio“ ist.⁷⁹

Diese Frage kann hier jedoch letztlich dahinstehen; denn selbst wenn anzunehmen wäre, dass außerparlamentarisches Verhalten eines Abgeordneten dann ein „wichtiger Grund“ für einen Fraktionsausschluss sein könnte, wenn es die Glaubwürdigkeit einer Fraktion in Frage stellt, so liegt im „Fall Saumann“ ein solcher Grund wohl nicht vor (andere Ansicht vertretbar): Der Ausschluss erfolgte nämlich erkennbar nicht, um die Glaubwürdigkeit der Fraktion wieder herzustellen, sondern ausschließlich, um dem Druck der öffentlichen Meinung punktuell nachzugeben. Denn die FMP-Fraktion bekämpft das Geschäft mit nicht strafbarer Pornographie nicht und will den Ausschluss *Saumanns* auch nicht zu einem generellen Anlass zur Änderung ihrer Politik im Verhältnis zum „Erotikmarkt“ nehmen, den sie selbst nach wie vor vor allem als zu liberalisierenden bedeutenden Wirtschaftsfaktor ansieht. Vor diesem Hintergrund erscheint der Ausschluss *Saumanns* letztlich ausschließlich als politischer Schachzug, der die Öffentlichkeit durch Vorspiegelung einer „Selbstreinigung“ für die Partei in den bevorstehenden Wahlen einnehmen soll. Eine solche Irreführung der Öffentlichkeit stellt jedoch keinen wichtigen Grund dar. Damit kann auch der Aspekt der Rufschädigung der FMP-Fraktion durch *Saumanns* außerparlamentarisches Verhalten jedenfalls im vorliegenden Fall keinen „wichtigen Grund“ für den Fraktionsausschluss bilden.

4. Ergebnis zu III.

Da somit kein „wichtiger Grund“ für den Ausschluss *Saumanns* aus der Fraktion vorlag, verletzte der Fraktionsausschluss damit in materieller Hinsicht die sich aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ergebenden Fraktionsmitwirkungsrechte *Saumanns*.

IV. Ergebnis zu B)

Die FMP-Fraktion hat damit durch den Ausschluss *Saumanns* dessen sich aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ergebenden Fraktionsmitwirkungsrechte in formeller wie in materieller Hinsicht verletzt und somit gegen Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verstoßen. Der gegen die FMP-Fraktion gerichtete Antrag *Saumanns* ist daher begründet.

C) Gesamtergebnis

Der gegen die FMP-Fraktion gerichtete Antrag *Saumanns* ist damit zulässig und begründet und hat folglich Aussicht auf Erfolg. Das BVerfG wird nach § 67 Satz 2 und 3 BVerfGG feststellen, dass die FMP-Fraktion das Recht *Saumanns* aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt hat, indem sie ihn unter Missachtung der verfassungsrechtlich gebotenen formellen und materiellen Vorgaben aus der Fraktion ausgeschlossen hat.

Zweiter Teil: Erfolgsaussichten eines Antrags nach § 32 BVerfGG

Um bis zur Entscheidung in der Hauptsache die vorläufige „Suspendierung“ seines Fraktionsausschlusses zu erreichen, könnte *Saumann* einen hierauf gerichteten

⁷⁹ *Dach*, in: Bonner Kommentar, Art. 40 Rn. 140 (Bearbeitung 1996).



Antrag nach § 32 BVerfGG stellen. Dieser Antrag hat Aussicht auf Erfolg, wenn er zulässig und begründet ist.

Anmerkung: Generell zur Prüfung der Zulässigkeit und Begründetheit einstweiliger Anordnungen nach § 32 BVerfGG in der Fallbearbeitung s. *Bäcker*, JuS 2013, 119 ff.

A) Zulässigkeit

Der Antrag nach § 32 BVerfGG ist zulässig, wenn seine Sachentscheidungsvoraussetzungen vorliegen.

Anmerkung: Hinsichtlich des genauen Aufbaus der Prüfung der Zulässigkeit eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 32 BVerfGG besteht im Detail keine Einigkeit, sondern es werden verschiedene Aufbauvorschläge unterbreitet, was wohl auch daran liegt, dass die Rechtsprechung des BVerfGG uneinheitlich ist. Es kommt daher hier – wie auch sonst – nur auf die Plausibilität des Aufbaus an, ohne dass es notwendig ist, sich mit den verschiedenen „Aufbauvorschlägen“ vertieft auseinanderzusetzen.

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

Grundvoraussetzung der Zulässigkeit einer einstweiligen Anordnung nach § 32 BVerfGG ist unbestritten, dass der „Streitfall“, zu dessen vorläufiger Regelung eine einstweilige Anordnung ergehen soll, in die Jurisdiktion des BVerfGG fällt. Die einstweilige Anordnung kann daher nur im Hinblick auf die in Art. 93 GG, § 13 BVerfGG enumerativ aufgezählten Verfahren ergehen.⁸⁰ Der Rechtsweg zum BVerfGG muss also eröffnet sein.⁸¹ Dies ist vorliegend gegeben: Auch Streitigkeiten zwischen den Bundestagsfraktionen und ihren Mitgliedern sind – trotz § 54 Abs. 3 AbgG – als (verfassungsrechtliche) Organstreitigkeiten nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1, § 13 Nr. 5, §§ 63 ff. BVerfGG zu behandeln (s. o. Erster Teil A III), so dass insoweit der Rechtsweg zum BVerfGG eröffnet ist.

II. Statthaftigkeit des Antrags

Dass der Rechtsweg zum BVerfGG für das Hauptsacheverfahren eröffnet ist, bedeutet jedoch für sich allein noch nicht zwingend, dass auch einstweilige Anordnungen nach § 32 BVerfGG zur Regelung des „Streitfalls“ tatsächlich möglich sind.

1. Statthaftigkeit des Antragsgegenstandes: Organstreitverfahren als "Streitfall"?

Denn Voraussetzung der Statthaftigkeit eines Antrags nach § 32 BVerfGG ist zunächst, dass eine vorläufige Regelung des „Streitfalls“ durch einstweilige Anordnung überhaupt möglich ist. Insoweit liegt es nahe, aus der Rechtsnatur des Verfahrens nach § 32 BVerfGG als Nebenverfahren zu schließen, dass das BVerfGG durch Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht mehr gewähren darf, als es dem Antragsteller im

⁸⁰ *Benda/Klein/Klein*, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2020, Rn. 1389.

⁸¹ *Pestalozza*, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 1991, § 18 Rn. 3.



Hauptsacheverfahren zusprechen kann.⁸² Insoweit könnte sich aus **§ 67 Satz 1 BVerfGG**, nach dem im Organstreitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5, §§ 63 ff. BVerfGG **nur die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Maßnahme des Antragsgegners** erreicht werden kann, ergeben, dass eine einstweilige Anordnung, mit der notwendigerweise gestalterisch in das Verhältnis zwischen den Streitparteien eingegriffen wird, ausgeschlossen ist.⁸³ Allerdings lässt diese Argumentation wohl die Reichweite der Bindungswirkung einer Entscheidung nach § 67 Satz 1 BVerfGG unberücksichtigt: Die Entscheidung des BVerfG nach § 67 Satz 1 BVerfGG lässt zwar den Bestand der Maßnahme unberührt, verpflichtet den Antragsgegner – wie auch § 31 Abs. 1 BVerfGG verdeutlicht – jedoch durchaus: Er ist verpflichtet, die Maßnahme zu beseitigen. Dass § 67 Satz 1 BVerfGG das BVerfG nur zur Feststellung des Verfassungsverstößes ermächtigt, bedeutet folglich nur, dass dem Antragsgegner frei gestellt bleibt, wie er eine verfassungsrechtliche Lage wieder herstellt, ohne dass ihm frei stünde, von einer Wiederherstellung verfassungsgemäßer Zustände abzusehen.⁸⁴ Daher ist es kein Widerspruch zu § 67 Satz 1 BVerfGG, wenn das BVerfG in ständiger Rechtsprechung einstweilige Anordnungen auch in Zusammenhang mit Organstreitigkeiten für möglich hält.⁸⁵ Einstweilige Anordnungen nach § 32 BVerfGG sind somit auch im Organstreitverfahren möglich.

2. Statthaftigkeit des Antragsziels: Keine Vorwegnahme der Hauptsache?

Nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG ist ein Antrag im Verfahren nach § 32 BVerfGG grundsätzlich auch dann nicht statthaft, wenn er darauf gerichtet ist, die Entscheidung im Hauptsacheverfahren letztlich entbehrlich zu machen, die Hauptsache also vorweg zu nehmen. Hier begehrt *Saumann* eine „Suspendierung“ seines Fraktionsausschlusses bis zur Entscheidung durch das BVerfG, er will also, dass die Fraktion verpflichtet wird, ihn so zu behandeln, als wenn er noch Fraktionsmitglied wäre. Dies könnte tatsächlich im Ergebnis auf eine Vorwegnahme der Hauptsache hinauslaufen: Denn wenn das BVerfG nicht bis zum Ablauf der Legislaturperiode über den Hauptsacheantrag entscheidet, wird sich der Antrag *Saumanns* im Hauptsacheverfahren erledigen, da die Existenz einer Fraktion an die Existenz des Parlaments geknüpft ist und damit der **Diskontinuität des Parlaments** unterliegt.⁸⁶ Sollte das BVerfG dementsprechend dem Antrag *Saumanns* nach § 32 BVerfGG stattgeben und bis zum Ablauf der Legislaturperiode über das Hauptsacheverfahren nicht entschieden haben, hätte *Saumann* im Ergebnis sein eigentliches Verfahrensziel – Mitwirkung in der FMP-Fraktion für die Dauer der Legislaturperiode – schon durch die einstweilige Anordnung erreicht.

Anmerkung: Die bloße vorläufige Aussetzung einer belastenden Maßnahme, die bei entsprechendem Ausgang des Hauptsacheverfahrens wieder in Geltung gesetzt werden kann, begründet noch keine Vorwegnahme der Hauptsache. Die bloße

⁸² Deutlich (für Landesverfassungsprozessrecht) VerfGH Saarland, NJW 1980, 1380; *Pestalozza*, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 1991, § 18 Rn. 3.

⁸³ So z. B. *Knies*, in: Festschrift Stern, 1997, S. 1155 (1167 f.).

⁸⁴ Siehe hierzu BVerfGE 154, 1 (15); 155, 357 (374 f.); *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, 12 Aufl. 2021, Rn. 83.

⁸⁵ Vgl. z. B. BVerfGE 89, 38 (39); 96, 223 (229); 98, 139 (144); BVerfG (K), NVwZ 2007, 685.

⁸⁶ LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2003, 516 (517); *Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 468; *Kürschner*, Das Binnenrecht der Bundestagsfraktionen, 1995, S. 70 f.



Tatsache, dass die vorübergehende Aussetzung als solche nicht wieder rückgängig gemacht werden kann, macht in einem solchen Fall die vorläufige Regelung nicht zu einer endgültigen. Vielmehr bildet die vorläufige Aussetzung gerade den typischen Regelungsgehalt des vorläufigen Rechtsschutzes gegen belastende Maßnahmen.⁸⁷

Dennoch kann dies vorliegend der Statthaftigkeit einer einstweiligen Anordnung nicht entgegenstehen: *Saumann* hat weder auf die Dauer des Hauptsacheverfahrens noch auf den Ablauf der Legislaturperiode Einfluss. Entscheidet das BVerfG erst nach Ablauf der Legislaturperiode über das Hauptsacheverfahren, kommt Rechtsschutz für *Saumann* zudem zu spät. Letztlich würde damit auch bei Nicht-Stattgabe des Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung das Ergebnis der Hauptsache – durch Zeitablauf – vorweg genommen. In solchen Fällen wird jedoch im **Interesse des effektiven Rechtsschutzes** vom Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache abgesehen.⁸⁸ Daher ist auch aus diesem Grund der Antrag *Saumanns* nicht unstatthaft.

3. Ergebnis zu II.

Der Antrag nach § 32 BVerfGG ist somit statthaft.

III. Antragsberechtigung

Einen Antrag nach § 32 BVerfGG kann jeder stellen, der an dem Hauptsacheverfahren beteiligt sein kann. *Saumann* ist Antragsteller im Hauptsacheverfahren und in diesem Verfahren auch nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG und § 63 BVerfGG antragsberechtigt (s. o. Erster Teil A I).

IV. Ergebnis zu A)

Da keine sonstigen Gründe gegen die Zulässigkeit des Antrags *Saumanns* sprechen, insbesondere auch die notwendige Form gewahrt wurde, ist der Antrag zulässig.

B) Begründetheit

Der Antrag *Saumanns* ist nach § 32 BVerfGG begründet, wenn die „Suspendierung“ seines Fraktionsausschlusses zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigem Grund zum gemeinen Wohl erforderlich ist. Insoweit kommt hier vor allem eine Erforderlichkeit der einstweiligen Anordnung zur Abwehr schwerer Nachteile für das gemeine Wohl in Betracht. Ob dies gegeben ist, ist nach der Rechtsprechung des BVerfG als Ergebnis eines Abwägungsprozesses zu bestimmen, bei dem die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahme vorgetragen werden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben haben, es sei denn, der Antrag im Hauptsacheverfahren erwiese sich von vornherein als (offensichtlich) unzulässig oder offensichtlich unbegründet; denn im Fall der offensichtlichen Erfolglosigkeit des Hauptsacheverfahrens kann kein "schwerer Nachteil" i.S.d. § 32 BVerfGG vorliegen.⁸⁹

Anmerkung: Der Prüfungspunkt der „offensichtlichen Erfolglosigkeit des Hauptsacheverfahrens“ kann im Rahmen der Begründetheit bei der Prüfung des

⁸⁷ Siehe hierzu BVerfG (K), NVwZ 2003, 1112 (1113).

⁸⁸ Vgl. z. B. BVerfGE 67, 149 (151).

⁸⁹ Vgl. BVerfGE 96, 223 (229); BVerfG, NVwZ 2007, 685.



„schweren Nachteils“ berücksichtigt werden.⁹⁰ Teilweise wird dies aber auch als eigenständiger Prüfungspunkt bei der Zulässigkeit geprüft.⁹¹

Kann Letzteres nicht festgestellt werden (muss der Ausgang des Hauptsacheverfahrens also als offen angesehen werden) sind die 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 wären.⁹²

Anmerkung: Teilweise steigt das BVerfG in Fällen, in denen – wie hier – ausnahmsweise durch die einstweilige Anordnung nach § 32 BVerfGG die Hauptsache vorweggenommen werden darf, „tiefer“ in die Prüfung des materiellen Rechts ein: Ob eine einstweilige Anordnung Erfolg hat, soll dann davon abhängen, wie sich bei einer sog. „summarischen Prüfung“ die Erfolgsaussichten in der Hauptsache darstellen.⁹³ Dies ist sicher gerechtfertigt. Es ist jedoch zweifelhaft, ob es sich hierbei wirklich um eine Abweichung von dem allgemeinen Folgeabwägungsmodell handelt oder eher um eine Anpassung dieses Modells für Sonderfälle.

I. Offensichtliche Erfolglosigkeit des Hauptsacheverfahrens?

Fraglich ist daher zunächst, ob das von *Saumann* eingeleitete Hauptsacheverfahren offensichtlich erfolglos bleiben muss, weil sein Antrag entweder von vornherein unzulässig ist oder unter keinem denkbaren rechtlichen Gesichtspunkt begründet sein könnte. Dies kann vorliegend nicht festgestellt werden: Es entspricht ganz herrschender Meinung in der Literatur, dass sich ein Abgeordneter, der aus seiner Fraktion ausgeschlossen wird, im Wege des Organstreitverfahrens gegen den Fraktionsausschluss wehren kann⁹⁴ und dass ein solcher Fraktionsausschluss bestimmten materiellrechtlichen Grenzen unterliegt (s. o. Erster Teil B III). Dem folgt im Grundsatz auch die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte.⁹⁵ Angesichts dessen kann von einer offensichtlichen Unzulässigkeit oder materiellrechtlichen Haltlosigkeit von *Saumanns* Antrag keine Rede sein, zumal *Saumann* insbesondere auch den formalen Anforderungen eines Antrags nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5, §§ 63 ff. BVerfGG Genüge getan hat und diesen Antrag auch innerhalb der Frist des § 64 Abs. 3 BVerfGG gestellt hat.⁹⁶

⁹⁰ Vgl. auch *Benda/Klein/Klein*, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2020, Rn. 1407; *Graßhof*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Kommentar Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 32 Rn. 42 (Bearbeitung 2002).

⁹¹ Vgl. *Wenglarczyk*, JuS 2021, 1024 (1026).

⁹² Vgl. BVerfGE 80, 74 (79).

⁹³ BVerfGE 46, 160 (164); 67, 149 (152); *Benda/Klein/Klein*, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2020, Rn. 1408; *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, 12. Aufl. 2021, Rn. 466.

⁹⁴ *Bäcker*, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 206 f.; *Grimm*, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht, 1989, § 6 Rn. 28; *Henke*, Das Recht der politischen Parteien, 2. Aufl. 1972, S. 156; *Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 480; *Kürschner*, Das Binnenrecht der Bundestagsfraktionen, 1995, S. 161 f.; *Lenz*, NVwZ 2005, 364 (370); a. A. wohl nur *J. Ipsen*, NVwZ 2005, 361 (364).

⁹⁵ StGH Bremen, DÖV 1970, 639 ff.; LVerfG Brandenburg, NVwZ-RR 1997, 577 ff.; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2003, 516 ff.

⁹⁶ Zur Bedeutung dieser Kriterien bei der „Offensichtlichkeitsprüfung“ im Rahmen des § 32 BVerfGG: *Benda/Klein/Klein*, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2020, Rn. 1407.



Anmerkung: Es bestehen Anzeichen dafür, dass sich das BVerfG mittlerweile bei der Prüfung, ob ein „schwerer Nachteil“ i.S.d. § 32 BVerfGG vorliegt, nicht mehr damit begnügt, dass das Hauptsacheverfahren „nicht offensichtlich unzulässig“ ist, sondern ihn nur bejaht, wenn das Hauptsacheverfahren tatsächlich zulässig ist.⁹⁷ Folgt man dem, muss in der Bearbeitung an dieser Stelle die Prüfung der Zulässigkeit des Hauptsacheverfahrens vollständig inzident erfolgen, wobei hier natürlich ein Verweis auf die im Ersten Teil gefundenen Ergebnisse genügen würde.

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

Da folglich die Erfolgsaussichten des Hauptsacheverfahrens als offen anzusehen sind, ist zu prüfen, ob die Nachteile, die eintreten würden, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, der Antrag im Hauptsacheverfahren später aber Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen deutlich⁹⁸ überwiegen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, dem Antrag im Hauptsacheverfahren aber der Erfolg zu versagen wäre.

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

Erginge die einstweilige Anordnung nicht, wäre *Saumann* jedoch zu Unrecht von der Fraktion ausgeschlossen worden, so könnte er für die Dauer des Hauptsacheverfahrens, ggf. bis zum Ende seines Mandats, nicht in der Fraktion der FMP mitarbeiten und ihm wäre die Möglichkeit, seine Abgeordnetenrechte über die Fraktionsmitgliedschaft zu effektuieren (s. o. Erster Teil A III 2), versagt.

Zwar ist der fraktionslose Abgeordnete kein Abgeordneter „minderen Rechts“.⁹⁹ Denn jeder Abgeordnete zählt und ist ein unentbehrliches Element der Gesamtheit.¹⁰⁰ Auch hat das BVerfG dem fraktionslosen Abgeordneten eine Reihe von Rechten gegenüber dem Bundestag zugesprochen, die es ihm ermöglichen, sich in das Parlament einzubringen.¹⁰¹ Hierzu zählt insbesondere auch das Recht, jedenfalls in einem Bundestagsausschuss mitzuwirken (vgl. jetzt § 57 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 2 GO-BT).

Dies alles ändert jedoch nichts daran, dass dem Abgeordneten aus der Fraktionsmitgliedschaft eine Reihe von Vorteilen erwachsen, die dem fraktionslosen Abgeordneten verschlossen sind. So bringt es die Einbindung in eine Fraktion mit sich, dass dem Abgeordneten zahlreiche, auch schon politisch aufgearbeitete Informationen zufließen, die er sich ohne die Hilfestellung der Fraktion nur mühsam verschaffen kann. Insoweit ist zwar der Bundestag dem fraktionslosen Abgeordneten in gewissem Maße zum Ausgleich verpflichtet, indem er ihm insbesondere durch seine wissenschaftlichen Dienste Rat und Hilfestellung bei der Formulierung von Anträgen leistet und auch in gewissem Umfang Material liefert und aufbereitet.¹⁰² Jedoch handelt es sich hierbei nur um einen Ausgleich, der den Verlust der Unterstützung durch die Fraktion bei der Effektuierung der Abgeordnetenrechte nicht vollständig kompensieren

⁹⁷ So z. B. BVerfGE 104, 51 (55) für abstrakte Normenkontrolle.

⁹⁸ Vgl. BVerfGE 91, 70 (81).

⁹⁹ BVerfGE 70, 324 (354).

¹⁰⁰ So ausdrücklich BVerfGE 104, 310 (330).

¹⁰¹ Zusammenfassend insoweit BVerfGE 80, 188 (217 ff.).

¹⁰² BVerfGE 80, 188 (232).



kann.¹⁰³ Nach wie vor gilt daher, dass ein Abgeordneter, wenn er im Parlament politischen Einfluss von Gewicht ausüben, wenn er also gestalten will, er der abgestimmten Unterstützung anderer Abgeordneter bedarf.¹⁰⁴ Dies zeigt sich insbesondere daran, dass *Saumann* die Möglichkeit verliert, über die Fraktion auf die Arbeit in den Bundestagsausschüssen einzuwirken, in denen er keinen Sitz hat. Der Fraktionsausschluss verschlechtert also die innerparlamentarische Rechtsstellung des Abgeordneten und seine faktischen Wirkungsmöglichkeiten erheblich. Diese Verschlechterung nähme zudem mit der Dauer des Ausschlusses zu: *Saumann* wird mit zunehmendem zeitlichen Abstand den Bezug zur inneren Organisation der Fraktionsarbeit verlieren und seine „Wiedereinbindung“ in den fraktionsinternen Entscheidungs- und Informationsfluss wäre nicht mehr ohne Weiteres möglich, vielmehr würden sich *Saumann* und die Fraktionsgemeinschaft immer mehr einander entfremden – ein Zustand, der selbst bei Erfolg im Hauptsacheverfahren als nur schwer umkehrbar erscheint.¹⁰⁵

Der Nichterlass einer einstweiligen Anordnung würde also für *Saumann* im Fall des Erfolgs seines Antrags im Hauptsacheverfahren einen erheblichen Nachteil bedeuten.

2. Nachteile der Fraktion bei Erlass der einstweiligen Anordnung

Erginge demgegenüber die Anordnung, wäre *Saumann* jedoch zu Recht von der Fraktion ausgeschlossen worden, wäre die Fraktion gezwungen, während der Dauer des Hauptsacheverfahrens, ggf. bis zum Ende der Legislaturperiode, mit einem Abgeordneten eng zusammenzuarbeiten, von dem sie sich rechtmäßig trennen durfte und wollte. Hierdurch könnte der **innerfraktionelle Willensbildungsprozess beeinträchtigt** werden: Die Zusammenarbeit in einer Fraktion und die Verständigung der Fraktionsmitglieder auf eine einheitliche Fraktionslinie bedingt, dass in den Fraktionsberatungen offen, unbefangen und vertrauensvoll diskutiert wird. Die Bereitschaft zur vertrauensvollen Sachdiskussion lässt jedoch nach, wenn die Fraktion argwöhnen muss, sich nicht auf jedes ihrer Mitglieder in jeder Hinsicht verlassen zu können. Dies wiederum bliebe nicht ohne Rückwirkung auf das Parlament insgesamt, weil durch die Beeinträchtigung der Fraktionsarbeit indirekt auch die Parlamentsarbeit beeinträchtigt wird. Dies fällt bei einer Folgeabwägung nach § 32 BVerfGG zugunsten der Fraktion erheblich ins Gewicht.¹⁰⁶

Allerdings dürfen vorliegend die Besonderheiten des Falles nicht verkannt werden: Grund für den Ausschluss *Saumanns* war gerade nicht ein gestörtes Vertrauensverhältnis zwischen *Saumann* und den übrigen Fraktionsmitgliedern, sondern ausschließlich die **Abwehr eines Ansehensverlustes der Fraktion in der Öffentlichkeit**, der durch die außerparlamentarische Tätigkeit *Saumanns* hervorgerufen wurde und dem die Fraktion durch den Ausschluss *Saumanns* entgegentreten wollte. Dieses Ziel des Fraktionsausschlusses würde allerdings durch den Erlass der einstweiligen Anordnung nur im geringen Maße beeinträchtigt:¹⁰⁷ Ging es der Fraktion vor allem darum, durch den Ausschluss *Saumanns* der Öffentlichkeit ihren „Selbstreinigungswillen“ zu demonstrieren (s. o. Erster Teil B III 3), so wird dieses

¹⁰³ Ausführlich *Kürschner*, Das Binnenrecht der Bundestagsfraktionen, 1995, S. 130 ff.; anders jedoch wohl VerfGH Berlin, NVwZ-RR 2005, 753 (754).

¹⁰⁴ BVerfGE 112, 118 (135).

¹⁰⁵ So (für Gemeinderatsfraktionen) VG Potsdam, LKV 2004, 479 (480); *Ziekow*, NWVBl. 1998, 297 (307).

¹⁰⁶ Vgl. VerfGH Berlin, NVwZ-RR 2005, 753 (754); LVerfG Brandenburg, NVwZ-RR 1997, 577 (579).

¹⁰⁷ Anders jedoch VerfGH Berlin, NVwZ-RR 2005, 753 (754).



politische Ziel durch die Suspendierung des Fraktionsausschlusses durch das BVerfG nicht beeinträchtigt. Denn es bleibt der Fraktion hierdurch unbenommen, die Öffentlichkeit darauf hinzuweisen, dass die weitere Mitwirkung *Saumanns* in der Fraktion gegen ihren Willen und allein auf Anordnung des BVerfG erfolgt.

Erginge folglich die Anordnung, wäre *Saumann* jedoch zu Recht von der Fraktion ausgeschlossen worden, wären die Nachteile für die Fraktion zwar nicht unerheblich, jedoch angesichts des hauptsächlich „außengerichteten“ Charakters des Ausschlusses, der von der Anordnung nicht berührt wird, nicht besonders gewichtig.

3. Abwägung

Damit steht letztlich schon fest, dass im vorliegenden Fall die Abwägung zu Gunsten *Saumanns* ausfallen muss: Schweren Nachteilen für *Saumann* im Falle des Nichterlasses der einstweiligen Anordnung steht letztlich nur das Interesse der FMP-Fraktion gegenüber, das Fraktionsausschlussverfahren als abgeschlossen anzusehen. Insoweit kommt zudem zu Lasten der Fraktion jedenfalls **auch** dem Umstand Bedeutung zu, dass ein Fraktionsausschluss letztlich eine Einwendung gegenüber dem aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG i.V.m. der Fraktionsvereinbarung folgenden Mitwirkungsanspruch *Saumanns* darstellt, so dass es nach allgemeinen Grundsätzen nahe liegt, der Fraktion – und nicht dem ausgeschlossenen Fraktionsmitglied – das Risiko der Ungewissheit der Berechtigung des Fraktionsausschlusses aufzuerlegen.¹⁰⁸

4. Ergebnis zu II.

Folglich überwiegen die Nachteile, die eintreten würden, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, der Antrag im Hauptsacheverfahren später aber Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen **deutlich**, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, dem Antrag im Hauptsacheverfahren aber der Erfolg zu versagen wäre. Dementsprechend ist anzunehmen, dass die „Suspendierung“ des Fraktionsausschlusses bis zur Entscheidung über das Hauptsacheverfahren im Sinne des § 32 BVerfGG zur Abwehr eines schweren Nachteils für das gemeine Wohl erforderlich ist.

III. Ergebnis zu B)

Damit liegen die Voraussetzungen einer einstweiligen Anordnung nach § 32 Abs. 1 BVerfGG vor. In diesem Fall „kann“ das BVerfG nicht nur eine einstweilige Anordnung erlassen, sondern muss es tun. Das „kann“ in § 32 Abs. 1 BVerfGG räumt dem BVerfG insoweit also kein Ermessen ein, sondern ist ein „Kompetenz-Kann“, durch das klargestellt wird, dass auch im Verfassungsprozess einstweiliger Rechtsschutz möglich ist.¹⁰⁹ Dementsprechend ist der Antrag *Saumanns* auch begründet.

C) Ergebnis des Zweiten Teils

Auch der Antrag *Saumanns* auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, dass der Fraktionsausschluss bis zur Entscheidung im Hauptsacheverfahren „suspendiert“

¹⁰⁸ So in Zusammenhang mit einstweiligen Anordnungen nach § 123 VwGO bei Ausschlüssen aus Gemeinderatsfraktionen: OVG Münster, NJW 1989, 1105 (1106); ähnlich VGH Kassel, NVwZ 1990, 391 (392).

¹⁰⁹ *Benda/Klein/Klein*, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2020, Rn. 1402.



wird, ist somit zulässig und begründet und hat folglich Aussicht auf Erfolg. Das BVerfG wird eine entsprechende Anordnung nach § 32 Abs. 1 BVerfGG erlassen.

Siehe zur Vertiefung:

- aus der Rechtsprechung zu Fraktionsausschlüssen im Parlamentsrecht: VerfGH Baden-Württemberg, NVwZ-RR 2018, 129 ff.; VerfGH Berlin, NVwZ-RR 2005, 753 f.; NVwZ-RR 2006, 441 ff.; DVBl. 2018, 1287 ff.; StGH Bremen, DÖV 1970, 639 ff.; LVerfG Brandenburg, NVwZ-RR 1997, 577 ff.; NVwZ-RR 2004, 161 ff.; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2003, 516 ff.; VerfGH Rheinland-Pfalz, NVwZ 2019, 786 ff.; LVerfG Schleswig-Holstein, NordÖR 2019, 467 ff.
- aus der Literatur zu Fraktionsausschlüssen im Parlamentsrecht: *Kürschner*, Das Binnenrecht der Bundestagsfraktionen, 1995, S. 45 ff. und S. 130 ff.; *Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 283 ff. und S. 472 ff.; *Bäcker*, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 163 ff.; *Kasten*, ZParl 1985, 475 ff.; *J. Ipsen*, NVwZ 2005, 361 ff.; *Lenz*, NVwZ 2005, 364 ff.; *Lenz/Schulz*, NVwZ 2018, 627 ff.; *Lenz*, NVwZ 2021, 699 ff.; *Wefelmeier*, NdsVBl. 2021, 129 ff.
- zu Fraktionsausschlüssen im Kommunalrecht: *Schmidt-Jortzig/Hansen*, NVwZ 1994, 116 ff.; *Ziekow*, NWVBl. 1998, 297 ff.
- ferner folgende Fallbearbeitungen: *Jürgensen/Sokolov*, JuS 2018, 36 ff.; *Kiefer*, LKRZ 2014, 128 ff. (Ausschluss aus Gemeinderatsfraktion); *Binder*, Jura 2006, 387 ff.; *Kotzur*, JuS 2001, 54 ff.; *Weber/Eschmann*, JuS 1990, 659 ff.