

## Tumult im Bundestag Lösungsvorschlag

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

Bearbeitung für Hauptstadtfälle: Jan-Peter Wiepert; Timon El-Sherif  
Stand der Bearbeitung: Juli 2023

Weder Art. 93 Abs. 1 GG noch das BVerfGG sehen eine **Feststellungsklage** (wie z.B. § 43 VwGO) vor, die dem Begehren von *Angler* jedenfalls entspräche. Aus § 67 Satz 1 BVerfGG ergibt sich jedoch, dass das Gericht im Rahmen der Organstreitigkeit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5, §§ 63 ff. BVerfGG) in seiner Entscheidung **feststellt**, ob eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners gegen das Grundgesetz verstößt. Ebenso ist nach § 95 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG, wenn einer Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, § 13 Nr. 8 a, §§ 90 ff. BVerfGG) stattgeben wird, in der Entscheidung **festzustellen**, welche Vorschrift des Grundgesetzes und durch welche Handlung oder Unterlassung sie verletzt wurde.

Eine Auslegung des von *Angler* gestellten Antrags führt somit dazu, dass er die begehrte Feststellung im Wege der **Organstreitigkeit** oder der **Verfassungsbeschwerde** – die sich hinsichtlich desselben Streitgegenstandes gegenseitig ausschließen – erreichen will. Da *Angler* in erster Linie Rechte aus seinem Abgeordnetenstatus geltend macht, kommt zunächst eine Prüfung des Organstreitverfahrens in Betracht, zumal die Verfassungsbeschwerde gemäß § 90 Abs. 2 BVerfGG ohnehin prinzipiell nur subsidiär zulässig ist.<sup>1</sup>

### Erster Teil: Organstreitigkeit

Sofern der von *Angler* gestellte Antrag zulässig ist, müsste das BVerfG entscheiden, ob die Rüge der Bundestagspräsidentin die sich aus dem Grundgesetz ergebenden Rechte des Abgeordneten verletzt.

#### A) Zulässigkeit

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

*Anmerkung:* Zur Zulässigkeit eines Verfahrens vor dem BVerfG siehe [diesen Hinweis](#).

<sup>1</sup> Vgl. auch *Berg*, JuS 1989, Lernbogen 52, 53.

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

*Angler* ist als Abgeordneter Teil des Verfassungsorgans "Bundestag" und vom Grundgesetz in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG mit eigenen Rechten ausgestattet. Er ist deshalb sowohl nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG als auch nach § 63 BVerfGG **antragsberechtigt**.<sup>2</sup>

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

Die Bundestagspräsidentin ist in Art. 40 Abs. 2 GG mit eigenen Rechten ausgestattet und daher **beteiligtenfähig**, so dass sie grundsätzlich Antragsgegnerin sein kann.

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

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 Konkretisierung des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG verstanden und sie sogar letztlich für verfassungsrechtlich geboten erachtet.<sup>3</sup> Inwieweit dies zutreffend ist, kann allerdings dahinstehen, da *Angler* keine abstrakte Rechtsfrage klären lassen will, sondern eine konkrete Maßnahme der Bundestagspräsidentin rügt, nämlich die ihm erteilte Rüge. Die Frage ihrer Zulässigkeit ist ein tauglicher Streitgegenstand auch i.S.d. § 64 Abs. 1 BVerfGG.

Die Rüge müsste allerdings nach § 64 BVerfGG auch der Bundestagspräsidentin als Antragsgegnerin als eigene Maßnahme rechtlich **zuzurechnen** sein. Insoweit ist zu beachten, dass die Ordnungsgewalt Bestandteil der **dem Bundestag** durch Art. 40 GG eingeräumten Geschäftsordnungsautonomie ist, so dass Träger dieser Ordnungsgewalt nicht die Präsidentin, sondern das Plenum des Bundestages ist.<sup>4</sup> Der Bundestagspräsident übt jedoch gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 GeschO BT die Ordnungsgewalt kraft Übertragung durch das Parlament auf ihn aus. Daher ist nicht der Bundestag derjenige, der die streitige Maßnahme vorgenommen hat (und dann auch Antragsgegner sein müsste), sondern seine Präsidentin, die unabhängig und in eigener Verantwortung handelte.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Vgl. BVerfGE 2, 143, 164; BVerfGE 10, 4, 10 f.

<sup>3</sup> Grundlegend BVerfGE 2, 143, 155 ff. **[lesen !!!]**; BVerfGE 117, 359, 366 und 370; ausführlich hierzu Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2020, Rn. 1015 ff.

<sup>4</sup> Vgl. BVerfGE 10, 4, 13; BVerfGE 44, 308, 314 f.

<sup>5</sup> So auch SächsVerfGH, Urt. v. 3.11.2011 – Vf. 30-I-11, NVwZ-RR 2012, 89 ff.; SächsVerfGH, Urt. v. 3.11.2011 – Vf. 35-I-11, juris.



*Anmerkung:* Anders wird dies vom BVerfG<sup>6</sup> dann gesehen, wenn der Bundestagspräsident in Anwendung der Geschäftsordnung eine von dieser vollständig determinierte Maßnahme trifft. In diesen Fällen spricht das BVerfG der Umsetzungsmaßnahme keinen eigenen Gehalt zu; anzugreifen sei die Geschäftsordnung selbst (was insbesondere für den Fristbeginn nach § 64 Abs. 3 BVerfGG von Bedeutung ist). Damit kann der Bundestagspräsident nicht für eine fehlerhafte Geschäftsordnungsbestimmung im Organstreitverfahren verantwortlich gemacht werden.

*Angler* greift damit mit der Rüge auch eine Maßnahme der Bundestagspräsidentin an, so dass ein tauglicher Gegenstand des Organstreitverfahrens nach § 64 BVerfGG vorliegt.

#### IV. Antragsbefugnis (§ 64 Abs. 1 BVerfGG)

Der Antrag ist nur zulässig, wenn *Angler* antragsbefugt ist, also eine Verletzung seiner Rechte durch die Rüge der Bundestagspräsidentin als möglich erscheint. **Rechte** in diesem Sinne sind die durch das Grundgesetz übertragenen Rechte und Pflichten; sie müssen sich aus einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis ergeben, in dem die Beteiligten zueinander stehen.<sup>7</sup> Hier käme das zwischen *Angler* und der Bundestagspräsidentin bestehende Rechtsverhältnis in Betracht. Zwischen beiden Beteiligten herrscht Streit über den Umfang der Rechte und Pflichten, die sich einerseits aus dem Abgeordnetenstatus, andererseits aus der Ordnungs- und Disziplinargewalt der Präsidentin ergeben.

##### 1. Keine Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung

Insoweit ist jedoch von vornherein ausgeschlossen, dass durch die Maßnahme der Präsidentin Rechte *Anglers* aus **Art. 2 und Art. 5 GG** verletzt werden: Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG (der als *lex specialis* gegenüber Art. 2 GG zuerst geprüft werden muss) schützt die allgemeine **Meinungsfreiheit des Staatsbürgers** gegenüber dem Staat, nicht aber die **Redefreiheit des Abgeordneten**, die durch besondere Vorschriften und Grundsätze der Verfassung geschützt wird und deren Grenzen sich auch nicht aus Art. 5 Abs. 2 GG ergeben.

Unabhängig davon kann ein Bundestagsabgeordneter ganz generell im Organstreitverfahren ausschließlich Rechte geltend machen, die sich aus seiner organschaftlichen Stellung im Sinne des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ergeben, nicht aber die Verletzung seiner ihm als Bürger zustehenden Grundrechte rügen.<sup>8</sup>

##### 2. Möglichkeit der Verletzung des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG

Die Redefreiheit des Abgeordneten ist vielmehr notwendiger Bestandteil seines Status gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, damit er die Aufgaben eines Volksvertreters

<sup>6</sup> BVerfGE 80, 188, 209; BVerfGE 104, 310, 322 f.

<sup>7</sup> BVerfGE 117, 359, 366 ff.

<sup>8</sup> BVerfGE 94, 351, 365; BVerfGE 99, 19, 29.



wahrnehmen kann.<sup>9</sup> Um sie zu sichern, besteht das Privileg des Art. 46 GG, das für Art. 5 Abs. 1 GG auch nicht in entsprechender Weise existiert.<sup>10</sup>

Grundsätzlich könnte *Angler* durch die Rüge der Bundestagspräsidentin also in seinem **Abgeordnetenstatus gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG** verletzt sein. Dies ist indes nur möglich, wenn die beanstandete Maßnahme **rechtserheblich** war oder die Rechtsstellung *Anglers* beeinträchtigte. Andernfalls wäre eine Verletzung der Rechte *Anglers* von vornherein ausgeschlossen, so dass er auch nicht antragsbefugt wäre. Bloß ungeschickte oder unhöfliche Verhandlungsführung durch die Bundestagspräsidentin kann nicht Gegenstand eines Organstreits sein, weil es insoweit an **rechtlichen Maßstäben** für eine Überprüfung fehlt.

Die erteilte Rüge könnte diese Voraussetzungen erfüllen, wenn sie ein Ordnungsruf i.S.d. § 36 Satz 2 GeschO BT wäre, weil ein Ordnungsruf nach § 36 Abs. 2 GeschO BT zur Entziehung des Wortes führen kann. Ein Ordnungsruf liegt indessen nur dann vor, wenn der Präsident erkennbar seine Maßnahme als solche bezeichnet, d.h. mindestens den Begriff "Ordnung" verwendet (etwa in der Form: "Ich rufe Sie zur Ordnung!"). Diese strenge, formale Voraussetzung ist wegen der Folgen für den betroffenen Abgeordneten (§ 37 GeschO BT) erforderlich, damit dieser sein Verhalten entsprechend einrichten kann, und sie ist notwendig, damit ersichtlich wird, ob ein Einspruch des Abgeordneten gemäß § 39 GeschO BT zulässig ist.<sup>11</sup> Im vorliegenden Fall hat die Präsidentin diesem Formerfordernis nicht genügt. Selbst wenn sie *Angler* hätte zur Ordnung rufen wollen, wäre dies wegen des Formmangels unbeachtlich. Die ausgesprochene "Rüge" ist damit kein Ordnungsruf gemäß § 36 Satz 2 GeschO BT.

Die erteilte Rüge ist vielmehr als eigenständige, nichtförmliche Ordnungsmaßnahme des Präsidenten anzusehen – nach Auffassung der Literatur entweder auf parlamentarischem Gewohnheitsrecht oder auf Parlamentsbrauch beruhend –, die als mildestes Mittel des Eingreifens zur Aufrechterhaltung der Ordnung bei denjenigen Verstößen dient, die noch keine förmliche Maßnahme rechtfertigen.<sup>12</sup> Die Rüge hat nur präventiven, mahnenden Charakter und kann auch unter anderen Bezeichnungen (z.B. Ermahnung oder Missbilligung) ausgesprochen werden. Sie soll nur ein Hinweis für den Abgeordneten sein, dass sein Verhalten unparlamentarisch ist. Wegen dieses Hinweischarakters greift die Rüge – anders als der förmliche Ordnungsruf – noch nicht in Rechte des Abgeordneten ein, sie hat keinen Rechtsnachteil zur Folge, selbst wenn das Verhalten des Abgeordneten missbilligt wird (so dass es folgerichtig gegen die schlichte Rüge auch kein Einspruchsrecht nach § 39 GeschO BT gibt).

Da die Rüge somit nicht rechtserheblich ist, kann sie Rechte *Anglers* aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG nicht verletzen. *Angler* ist damit nicht antragsbefugt.

<sup>9</sup> Vgl. SächsVerfGH, Urt. v. 3.11.2011 – Vf. 30-I-11, NVwZ-RR 2012, 89 ff.; SächsVerfGH, Urt. v. 3.11.2011 – Vf. 35-I-11, juris.

<sup>10</sup> BVerfGE 60, 374, 380; SächsVerfGH, Urt. v. 3.11.2011 – Vf. 30-I-11, NVwZ-RR 2012, 89 ff.

<sup>11</sup> BVerfGE 60, 374, 382.

<sup>12</sup> BVerfGE 60, 374, 381 f.



## V. Ergebnis zu A

Wegen fehlender Antragsbefugnis ist der Antrag *Anglers* im Organstreitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, § 13 Nr. 8 a, §§ 90 ff. BVerfGG unzulässig.

## B) Ergebnis zum Ersten Teil

Mangels Zulässigkeit hat der Antrag von Frau *Angler* im Organstreitverfahren keine Aussicht auf Erfolg.

*Anmerkung:* Eine – auch hilfsgutachterliche – Untersuchung der Begründetheit scheidet aus, weil die Frage einer (möglichen) Rechtsverletzung schon im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung zu erörtern war. Ist diese aber ausgeschlossen, so sind keine rechtlichen Maßstäbe erkennbar, an der die Rüge der Bundestagspräsidentin gemessen werden könnte.

## Zweiter Teil: Verfassungsbeschwerde

Da *Angler* im Rahmen der Organstreitigkeit nicht die Verletzung seines Grundrechts aus Art. 5 Abs. 1 GG geltend machen kann, käme eine Verfassungsbeschwerde in Betracht, die zu der Feststellung führen könnte, dass *Angler* in seinen Grundrechten oder den in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG genannten grundrechtsgleichen Rechten – zu denen auch Art. 38 GG gehört – verletzt worden ist.

## A) Zulässigkeit

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig, wenn die Sachentscheidungsvoraussetzungen gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG und §§ 90 ff. BVerfGG erfüllt sind.

*Anmerkung:* Zur Zulässigkeit eines Verfahrens vor dem BVerfG siehe [diesen Hinweis](#).

### I. Beteiligtenfähigkeit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG: "jedermann")

Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG kann ausdrücklich "jedermann" Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung erheben, in einem der in diesen Vorschriften genannten Rechte verletzt zu sein. Daraus ergibt sich, dass die Verfassungsbeschwerde (im Grundsatz) ein Rechtsbehelf des einzelnen **Bürgers** zur Verfolgung seiner Rechte gegen den Staat ist.

Hieraus ist früher geschlossen worden, dass Bundestagsabgeordnete, soweit sie eine Beeinträchtigung ihres sich aus **Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG** ergebenden Abgeordnetenstatus geltend machen, trotz der Nennung des Art. 38 GG in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG nicht als "jedermann" Verfassungsbeschwerde erheben können. Als mit eigenen Rechten ausgestattetes Teil eines Staatsorgans könne ein Bundestagsabgeordneter eine Verletzung der



sich aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ergebenden Abgeordnetenstatusrechte ausschließlich im Wege des Organstreitverfahrens geltend machen. Im Ergebnis wurde hieraus geschlossen, dass sich der Verweis auf Art. 38 GG in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG lediglich auf die Rechte des Bürgers betreffend die Wahlteilnahme gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 GG bezieht nicht aber auf die durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten **Statusrechte** des Abgeordneten.<sup>13</sup>

*Anmerkung:* Für solche Verfassungsbeschwerden aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 GG siehe den [Leistungsorientiertes-Wahlrecht-Fall](#) und den [Saarheimer-Verträge-Fall](#)

**Das BVerfG folgt dem jedoch in dieser Allgemeinheit (heute) nicht (mehr):**

Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ist hiernach von Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG jedenfalls insoweit mit umfasst, als diese Norm in ähnlicher Weise wie die übrigen Vorschriften des Grundgesetzes, in die sie eingereiht ist, **Individualrechte** garantiert. Auch die besonderen Statusrechte des Bundestagsabgeordneten stellen hiernach Individualrechte dar, die zwar nicht "jedermann", wohl aber jeder Abgeordnete für sich in Anspruch nehmen könne. Schon der Wortlaut des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG spreche nicht dafür, dass das Grundgesetz die Bedeutung der Rechte des Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG durch Herausnahme dieser Vorschrift dadurch schmälern wolle, dass es die verfassungsrechtliche Kontrolle auf deren Wahrung nicht erstrecke.<sup>14</sup>

Allerdings nimmt das BVerfG nach wie vor an, dass der außerordentliche Rechtsbehelf der Verfassungsbeschwerde grundsätzlich unstatthaft ist, soweit Staatsorgane oder ihre Teile wegen einer Verletzung von Organrechten miteinander streiten. Das Organstreitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG sei in diesem Fall das sachnähere Verfahren, die Verfassungsbeschwerde kein Mittel zur Austragung von Meinungsverschiedenheiten zwischen Staatsorganen. Soweit also für Streitigkeiten um eine bestimmte (behauptete) Verletzung von Statusrechten von Bundestagsabgeordneten das Organstreitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5, §§ 63 ff. BVerfGG statthaft ist, ist somit die Verfassungsbeschwerde ausgeschlossen, da der Beschwerdeführer auf das insoweit vorrangige Organstreitverfahren verwiesen werden kann.<sup>15</sup>

Konkret bedeutet dies, dass die neuere Rechtsprechung des BVerfG, die auch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG in den Verweis von Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG mit einbezieht, nicht dazu dienen soll, einem Bundestagsabgeordneten neben dem Organstreitverfahren mit der Verfassungsbeschwerde eine weitere Rechtsschutzmöglichkeit gegenüber anderen im Organstreitverfahren Beteiligtenfähigen zu eröffnen. Sie soll nur Eingriffe in die Rechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG durch solche Träger öffentlicher Gewalt mittels der Verfassungsbeschwerde verfassungsgerichtlich rügbarmachen, deren Maßnahmen

<sup>13</sup> So z. B. BVerfGE, 6, 445, 247 f.; Pestalozza, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 1991, § 8 Rn. 9, § 12 Rn. 28.

<sup>14</sup> BVerfGE 108, 251, 266; BVerfGE 134, 141, 170; BVerfG, Beschl. v. 15.8.2014 – 2 BvR 969/14, NJW 2014, 3085 f.

<sup>15</sup> BVerfGE 43, 142, 148; BVerfGE 64, 301, 312; BVerfGE 108, 251, 267; BVerfGE 134, 141, 169.

nicht Gegenstand eines Organstreitverfahrens sein können. So können sich Bundestagsabgeordnete mit der Verfassungsbeschwerde etwa gegen Eingriffe von Gerichten und Verwaltungsbehörden in ihre Rechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG.<sup>16</sup>

Nach diesen Grundsätzen ist *Angler* im vorliegenden Fall nicht als "jedermann" beteiligtenfähig, da er mit einer Verfassungsbeschwerde Abgeordnetenstatusrechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gegenüber der Bundestagspräsidentin geltend machen will, die taugliche Antragsgegnerin in einem Organstreitverfahren nach Art. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5, §§ 63 ff. BVerfGG ist, so dass für das Begehren *Anglers* (nur) das Organstreitverfahren statthaft ist (siehe oben Erster Teil A).

## II. Ergebnis zu I

Eine Verfassungsbeschwerde ist mangels Beteiligtenfähigkeit *Anglers* in seiner Funktion als Abgeordneter ebenfalls unzulässig.

*Anmerkung:* Vertretbar wäre auch, die Beteiligtenfähigkeit *Anglers* noch zu bejahen, jedoch die Beschwerdebefugnis zu verneinen (so *Berg*, JuS 1989, Lernbogen 54 f.).

## B) Ergebnis zum Zweiten Teil

Mangels Zulässigkeit hat der Antrag von *Angler* auch als Verfassungsbeschwerde keine Aussicht auf Erfolg.

### Siehe hierzu:

- Hierzu aus der Rechtsprechung zu ähnlichen Fällen: BVerfGE 60, 374 ff.; SächsVerfGH, Urt. v. 3.11.2011 – Vf. 30-I-11, NVwZ-RR 2012, 89 ff.; SächsVerfGH, Urt. v. 3.11.2011 – Vf. 35-I-11, juris.
- Zum Verhältnis zwischen Organstreitverfahren und Verfassungsbeschwerde bei behaupteter Verletzung von Abgeordnetenstatusrechten: BVerfGE 43, 142 ff.; BVerfGE 64, 301 ff.; BVerfGE 99, 19 ff.; BVerfGE 108, 251 ff.; BVerfGE 134, 141 ff.
- Ferner die Fallbearbeitung bei *Berg*, JuS 1989, Lernbogen 52 ff.

<sup>16</sup> Vgl. BVerfGE 108, 251, 267; BVerfGE 134, 141, 170.