

Leitsätze

zum Urteil des Zweiten Senats vom 22. März 2022

- 2 BvE 2/20 -

- 1. Der Schutzbereich von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG erstreckt sich auf sämtliche Gegenstände der parlamentarischen Willensbildung.**
- 2. Einschränkungen der Mitwirkungsbefugnisse des Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG müssen dem Schutz gleichwertiger Verfassungsgüter dienen und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen.**
- 3. Die Funktionsfähigkeit des Parlaments stellt ein gleichwertiges Rechtsgut von Verfassungsrang dar, das grundsätzlich geeignet ist, Einschränkungen der Beteiligungsmöglichkeiten der Abgeordneten zu rechtfertigen. Dabei obliegt die Konkretisierung des zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Parlaments Erforderlichen zunächst dem Parlament selbst.**
- 4. Anwendung und Auslegung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages unterliegen nur eingeschränkter verfassungsgerichtlicher Prüfung. Insoweit findet lediglich eine am Grundsatz der fairen und loyalen Anwendung der Geschäftsordnung orientierte Kontrolle evidenter Sachwidrigkeit statt.**
- 5. Bei einer Beschränkung der Mitwirkungsbefugnisse des einzelnen Abgeordneten unter Rückgriff auf die Geschäftsordnungsautonomie ist eine verfassungsgerichtliche Kontrolle dahingehend geboten, ob den dabei zu beachtenden Rechtfertigungsanforderungen aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG Rechnung getragen ist.**

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvE 2/20 -

Verkündet
am 22. März 2022
Uhr
Amtsinspektorin
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle



IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren über den Antrag festzustellen,

dass der Antragsgegner dadurch gegen die Rechte des Antragstellers aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes verstoßen hat, dass in der Sitzung des Deutschen Bundestages am 7. November 2019 der Wahlvorschlag des Antragstellers zur Wahl eines Stellvertreters des Präsidenten zurückgewiesen und nicht zur Abstimmung gestellt wurde

Antragsteller: Fabian Jacobi, MdB,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

Antragsgegner: Präsident des Deutschen Bundestages,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

- Bevollmächtigter: (...) -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsidentin König,
Hermanns,
Müller,
Kessal-Wulf,
Maidowski,

Langenfeld,
Wallrabenstein

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 10. November 2021 durch

Urteil

für Recht erkannt:

Der Antrag wird zurückgewiesen.

G r ü n d e :

Das mit einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung verbundene Organstreitverfahren betrifft die Frage, ob aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG für einen Abgeordneten des Deutschen Bundestages das Recht folgt, für die Wahl des Bundestagsvizepräsidenten im zweiten Wahlgang einen eigenen Kandidaten vorzuschlagen und über diesen Vorschlag abstimmen zu lassen. 1

A.

I.

1. Der Antragsteller ist seit 2017 Mitglied des Deutschen Bundestages und gehört der Fraktion der Alternative für Deutschland (AfD) an. Die AfD-Fraktion hatte in der zurückliegenden Legislaturperiode mehrere Fraktionsmitglieder erfolglos für die Wahl zum Vizepräsidenten des 19. Deutschen Bundestages vorgeschlagen. Einer der sechs Stellvertreterpositionen des Bundestagspräsidenten, deren Anzahl der 19. Deutsche Bundestag in seiner konstituierenden Sitzung am 24. Oktober 2017 festgelegt hatte, blieb daher unbesetzt. 2

2. In der 98. Sitzung des 19. Deutschen Bundestages am 9. Mai 2019 schlug die AfD-Fraktion drei Kandidaten, darunter die Abgeordneten Podolay und Renner, zur Wahl eines Stellvertreters des Bundestagspräsidenten vor (vgl. BT-Plenarprotokoll 19/98, S. 11709 <D>). Zur Abstimmung über die drei Kandidaten kam es am selben Tag nicht, weil der Bundestagspräsident die Wahl nicht auf die Tagesordnung setzte (vgl. BT-Plenarprotokoll 19/98, S. 11709) und die anderen Fraktionen gegen eine nachträgliche Aufnahme auf die Tagesordnung stimmten (vgl. BT-Plenarprotokoll 19/98, S. 11711 <C>). In der Debatte kritisierte der Abgeordnete Buschmann (FDP), dass die Einreichung von drei Kandidatenvorschlägen nur erfolgt sei, da im dritten Wahlgang bei mehreren Kandidaten eine relative Mehrheit und damit die Stimmen der AfD-Fraktion für einen Wahlerfolg ausreichten; die AfD-Fraktion wolle auf diesem Weg aus einem Wahlrecht ein einseitiges Benennungsrecht machen (vgl. BT-Plenarprotokoll 19/98, S. 11711). 3

3. In der 115. Sitzung des 19. Deutschen Bundestages am 26. September 2019 wurde – im ersten Wahlgang – über den von der AfD-Fraktion vorgeschlagenen Abgeordneten Podolay abgestimmt, der nicht die erforderliche Mehrheit erhielt (vgl. BT- 4

Plenarprotokoll 19/115, S. 14033 f.). Für die 124. Sitzung am 7. November 2019 wurde erneut die Wahl eines Stellvertreters des Bundestagspräsidenten – als zweiter Wahlgang – auf die Tagesordnung gesetzt. Die AfD-Fraktion schlug wiederum den Abgeordneten Podolay vor (vgl. BT-Plenarprotokoll, 19/124, S. 15347 <A>; BT-Drucks 19/13963).

Der Antragsteller kündigte schriftlich an, den Abgeordneten Renner zur Wahl vorzuschlagen zu wollen. Der Antragsgegner teilte dem Antragsteller mit, dass der angekündigte Wahlvorschlag nicht zugelassen werde. Nach Aufruf des Tagesordnungspunktes erhielt der Antragsteller das Wort zur Geschäftsordnung und begründete seinen Antrag (vgl. BT-Plenarprotokoll 19/124, S. 15346), der jedoch von der sitzungsleitenden Vizepräsidentin mit der Begründung als unzulässig zurückgewiesen wurde, dass einem einzelnen Abgeordneten kein Vorschlagsrecht für die Wahl eines Vizepräsidenten zustehe (vgl. BT-Plenarprotokoll, 19/124, S. 15346 f.).

5

4. Rechtsgrundlage für die Wahl des Bundestagspräsidenten und seiner Stellvertreter ist Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit § 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT), der in der streitgegenständlichen Fassung lautet:

6

§ 2 Wahl des Präsidenten und der Stellvertreter

(1) ¹Der Bundestag wählt mit verdeckten Stimmzetteln (§ 49) in besonderen Wahlhandlungen den Präsidenten und seine Stellvertreter für die Dauer der Wahlperiode. ²Jede Fraktion des Deutschen Bundestages ist durch mindestens einen Vizepräsidenten oder eine Vizepräsidentin im Präsidium vertreten.

(2) ¹Gewählt ist, wer die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages erhält. ²Ergibt sich im ersten Wahlgang keine Mehrheit, so können für einen zweiten Wahlgang neue Bewerber vorgeschlagen werden. ³Ergibt sich auch dann keine Mehrheit der Stimmen der Mitglieder des Bundestages, findet ein dritter Wahlgang statt. ⁴Bei nur einem Bewerber ist dieser gewählt, wenn er die Mehrheit der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigt. ⁵Bei mehreren Bewerbern kommen die beiden Bewerber mit den höchsten Stimmzahlen in die engere Wahl; gewählt ist, wer die meisten Stimmen auf sich vereinigt. ⁶Bei Stimmgleichheit entscheidet das Los durch die Hand des amtierenden Präsidenten.

(3) ¹Weitere Wahlgänge mit einem im dritten Wahlgang erfolglosen Bewerber sind nur nach Vereinbarung im Ältestenrat zulässig. ²Werden nach erfolglosem Ablauf des Verfahrens nach Absatz 2 neue Bewerber vorgeschlagen, ist neu in das Wahlverfahren gemäß Absatz 2 einzutreten.

II.

Der Senat hat den Antrag des Antragstellers auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Inhalt, den streitigen Zustand vorläufig dahingehend zu regeln, dass im Rahmen stattfindender Wahlen von Vizepräsidenten Wahlvorschläge von Abgeordneten des Deutschen Bundestages zur Abstimmung zu stellen sind, mit Beschluss vom 7. Juli 2021 abgelehnt. Der Antrag war bereits unzulässig, da er auf Rechtsfolgen gerichtet war, die im Organstreitverfahren nicht erreicht werden können, und es außerdem an einer substantiierten Darlegung der Dringlichkeit des Erlasses der begehrten einstweiligen Anordnung fehlte.

7

III.

1. Der Antragsteller macht geltend, dass er durch die Zurückweisung seines Wahlvorschlags in seinem Recht als Abgeordneter auf gleiche Mitwirkung an der parlamentarischen Willensbildung gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt sei.

8

a) Der Antrag sei zulässig. Insbesondere lägen ein tauglicher Antragsgegenstand und die Antragsbefugnis vor. Die Anwendung der Bestimmungen der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages könne Antragsgegenstand im Organstreit sein, wenn diese einen Abgeordneten von bestimmten Bereichen der parlamentarischen Tätigkeit ausschließe oder seine Mitwirkungsrechte beschränke. Die Antragsbefugnis sei gegeben, da der verfassungsrechtliche Status des Abgeordneten nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG das Recht umfasse, sich an den vom Parlament vorzunehmenden Wahlen zu beteiligen und hierfür Wahlvorschläge zu machen.

9

b) Der Antrag sei auch begründet.

10

aa) Der von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete Status des Abgeordneten beinhalte das Recht auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung. Zu den daraus abzuleitenden Befugnissen zähle das Recht, sich an den vom Parlament vorzunehmenden Wahlen zu beteiligen. Diese Beteiligung umfasse das Wahlvorschlagsrecht. Da Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG keine Einschränkung des Wahlvorschlagsrechts regele, liege dieses bei den Abgeordneten; jeder Abgeordnete sei vorschlagsberechtigt.

11

bb) § 2 GO-BT könne keine Einschränkung des Wahlvorschlagsrechts der Abgeordneten bei der Wahl des Präsidenten und der Stellvertreter entnommen werden. Der Wortlaut der Vorschrift enthalte, anders als § 4 GO-BT zur Wahl des Bundeskanzlers, keine Begrenzung des Wahlvorschlagsrechts auf ein Quorum von Abgeordneten oder auf Fraktionen. Für eine einschränkende Anwendung der Regelung sei auf der Grundlage üblicher Auslegungsmethoden kein Raum. Da zudem die Zurückweisung des Wahlvorschlags im Widerspruch zur bisherigen parlamentarischen Übung stehe, verletze sie den Antragsteller in seinem Recht auf faire und loyale Anwendung der Geschäftsordnung.

12

Eine Einschränkung des Wahlvorschlagsrechts ergebe sich weder aus §§ 75, 76 GO-BT noch aus § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT. Letzterer besage lediglich, dass mindes-

13

tens ein Mitglied jeder Fraktion dem Präsidium angehören müsse. Eine Aussage, wie dieser Zustand herbeizuführen sei, könne der Formulierung des § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT nicht entnommen werden. Vielmehr sei unmittelbar nach der Beschlussfassung über die Norm im Deutschen Bundestag ein Wahlvorschlag für die Wahl der Stellvertreter des Präsidenten zugelassen worden, der nicht von einer Fraktion gestammt habe. Im Schrifttum werde dementsprechend allgemein ein Vorschlagsrecht des einzelnen Abgeordneten angenommen.

cc) Selbst wenn man annähme, dass die vom Antragsgegner vorgenommene Auslegung der Geschäftsordnung möglich sei, verletze die Zurückweisung des Wahlvorschlags den Antragsteller in seinen Rechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG. Die Geschäftsordnungsautonomie aus Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG ermächtige nicht zu beliebigen Eingriffen in die Mitwirkungsrechte der Abgeordneten. Einschränkungen durch die Geschäftsordnung bedürften der Rechtfertigung durch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang. Es gelte der Grundsatz, dass die Statusrechte der Abgeordneten nur im unbedingt erforderlichen Ausmaß im Interesse der Funktionsfähigkeit des Parlaments zurückgesetzt werden dürften. Vorliegend gebe es keine Gründe, das Vorschlagsrecht des einzelnen Abgeordneten durch das Erfordernis eines Quorums einzuschränken.

14

2. Der Antragsgegner hält den Antrag für unbegründet. Der Vortrag des Antragstellers vermöge eine Verletzung seiner verfassungsrechtlichen Mitwirkungsrechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG nicht zu begründen. Die Auffassung des Antragstellers, dass jeder Abgeordnete wahlvorschlagsberechtigt sei, finde im Parlamentsrecht keine Stütze.

15

a) Aus Art. 40 Abs. 1 GG ergebe sich das Recht des Deutschen Bundestages, sein Verfahren selbst zu regeln. In diesem Rahmen sei es zulässig und parlamentspraktisch unvermeidlich, Mitwirkungsrechte aus dem Mandat der einzelnen Abgeordneten zu modifizieren und einzuschränken. Die Grundentscheidung der Geschäftsordnung zugunsten einer weitgehenden Bündelung der Mitwirkungsrechte der Abgeordneten durch die Fraktionen bestimme die Antragsbefugnisse, das Ausschusssystem und die Besetzung der Gremien. Durch dieses dominierende Proportionalprinzip könnten die individuellen Beteiligungsrechte der Abgeordneten auch mittelbar betroffen sein. Die Geschäftsordnungsautonomie umfasse dabei auch die Art und Weise, wie der Bundestag seine Regeln entwickle und gestalte. Es bestehe weder eine Verpflichtung zur Vollständigkeit des Geschäftsordnungstextes noch eine Bindung an die für Gesetze maßgeblichen Anforderungen an Bestimmtheit, Methodik oder Widerspruchsfreiheit. Da dem parlamentarischen Verfahrensrecht kein Über- und Unterordnungsverhältnis zwischen Staat und Bürgern zugrunde liege, bedürfe es anders als das öffentliche Gesetzesrecht nicht der legitimierenden Nachvollziehbarkeit und Nachprüfbarkeit im Sinne des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG.

16

b) Der Antragsteller gehe von einem nicht mehr zutreffenden Bild von Stellung und Aufgaben des Bundestagspräsidiums aus. Das Präsidium habe sich zu einem Bera-

17

tungsorgan entwickelt, das praktisch alle Probleme bearbeite, die sich im inneren Ablauf und bei der Außendarstellung des Deutschen Bundestages ergäben. Dieser Bedeutungszuwachs habe in der Bestimmung des § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT seine institutionelle Konsequenz gefunden. Die Besetzung des Präsidiums sei zu einer Aufgabe geworden, die politisch und personell durch die Fraktionen wahrzunehmen sei. Die Pflicht zur neutralen Amtsführung fordere von jeder Fraktion, ein Mitglied zur Wahl zu stellen, dem sie zutraue, die Belange der Fraktion mit der Verantwortung des Präsidiums für Aufgaben und Ansehen des Deutschen Bundestages insgesamt zusammenzuführen.

Bei der Wahl des Vizepräsidenten handele es sich um einen Teil der politischen Organisation des Bundestages und nicht um das Feld der allgemeinen parlamentarischen Willensbildung. Diese Organisation gebe der parlamentarischen Willensbildung erst den institutionellen Rahmen. 18

c) Ein individuelles Wahlvorschlagsrecht neben dieser Regelung zuzulassen durchkreuze ihren Sinn. „Freie“ Kandidaturen neben den Fraktionsvorschlägen erschweren die Erlangung der erforderlichen Zustimmung zu den Fraktionsvorschlägen durch Abgeordnete anderer Fraktionen und könnten hinsichtlich der vertretungsberechtigten Fraktion zu aufgedrängten Vertretern im Präsidium führen. 19

Gegen die vom Antragsteller behauptete Möglichkeit, zwei Kandidaten einer Fraktion zur Wahl vorzuschlagen, spreche die Regelung in § 2 Abs. 2 Satz 5 GO-BT. Diese Regelung sehe eine Stichwahl vor, bei der sich der Bewerber mit den meisten Stimmen durchsetze. Die Abgeordneten hätten dann nicht die Möglichkeit, keinen der Vorgeschlagenen zu wählen. In diesem Fall könnte eine Fraktion durch die Benennung eines zweiten Kandidaten einseitig das Vorschlagsrecht in ein Bestimmungs- und Entsendungsrecht umwandeln. Dies sei mit Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG nicht vereinbar. Den Mitgliedern des Deutschen Bundestages stehe aufgrund ihres freien Mandats das Recht zu, nur einen Abgeordneten in ihr Präsidium zu wählen, den sie für geeignet hielten. Der vom Antragsteller geforderte zusätzliche Wahlvorschlag wäre daher selbst dann nicht zulässig, wenn seine Fraktion mit dieser Doppelkandidatur einverstanden wäre. 20

d) Soweit der Antragsteller vortrage, Eingriffe in die Mitwirkungsrechte von Abgeordneten bedürften der Rechtfertigung durch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang, sei dem entgegenzuhalten, dass das rechtfertigende Rechtsgut vorliegend die Arbeitsfähigkeit des Bundestages sei. Dieses weit zu verstehende, hochrangige Rechtsgut unterliege nur den Grenzen von Missbrauch und Willkür. Es sei grundsätzlich Sache des Bundestages, im Rahmen seiner Verfahrensautonomie zu beurteilen, wie gewichtig die Funktionen des Präsidiums für die Arbeitsfähigkeit des Hauses seien. Die vorliegende Einschränkung der Abgeordnetenrechte wahre den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Mit der Begrenzung des Wahlvorschlagsrechts auf die Fraktionen sichere der Deutsche Bundestag die politisch integrative Besetzung des Präsidiums, die Anerkennung und Legitimation seiner Arbeit nach innen und den Beitrag 21

dieses Leitungsorgans zum Ansehen und zur Glaubwürdigkeit des Deutschen Bundestages nach außen. Die Auswirkungen der Regelung auf die Beteiligungsrechte des Antragstellers seien demgegenüber geringfügig. Sie reduzierten sich darauf, dass das Wahlvorschlagsrecht lediglich im Einvernehmen mit der Fraktion ausgeübt werden könne. Dies sei kein substantieller Eingriff in das freie Mandat.

3. In seiner Replik trägt der Antragsteller vor, dass aus dem Wesen des Deutschen Bundestages als Parlament folge, dass auch seine autonome Binnenorganisation an grundlegende Maßstäbe der Rationalität und Transparenz gebunden sei. Dies gelte nicht nur gegenüber der Öffentlichkeit, sondern auch gegenüber den einzelnen Abgeordneten als den insoweit Rechtsunterworfenen. Die Erwägung, die Möglichkeit zweier Kandidaten derselben Fraktion sei mit der von Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG geforderten Wahl nicht vereinbar, sei nicht tragfähig. Art. 40 GG schreibe eine Wahl vor, nicht aber bestimmte Mehrheiten oder die Option, dauerhaft alle Vorschläge abzulehnen. Im Übrigen bleibe unklar, welche Beeinträchtigungen der Arbeitsfähigkeit des Parlaments dadurch ausgelöst werden sollten, dass dem Deutschen Bundestag im Rahmen einer vorzunehmenden Wahl mehrere Wahlvorschläge unterbreitet würden. 22

4. Der Senat hat den in § 65 Abs. 2 BVerfGG genannten Verfassungsorganen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. 23

5. In der mündlichen Verhandlung vom 10. November 2021 hat der Antragsteller betont, dass ungeschriebene Regeln im Parlamentsrecht wesentliche Abgeordnetenrechte nicht einschränken könnten. Das Wahlvorschlagsrecht sei „dem Initiativrecht“ zuzuordnen und gehöre zum Kernbereich der Abgeordnetenrechte. Die Rechtsgehalte aus Art. 40 GG folgten denen aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und nicht umgekehrt. Zudem sei die Besetzung des Präsidiums in Abgrenzung zu bloßen Organisationsakten eine hochpolitische Frage und Teil der politischen Willensbildung des Parlaments. Das Wahlvorschlagsrecht bei der Wahl des Präsidiums sei allerdings beschränkt auf die Mitglieder derjenigen Fraktionen, die auf der Ebene der Vizepräsidenten noch nicht vertreten seien. 24

Der Antragsgegner hat ausgeführt, dass Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG umfassend durch Art. 40 GG modifiziert werde. Die Norm beinhalte keine detaillierten Vorgaben für die interne parlamentarische Arbeit. Der Antragsgegner hat nochmals auf den gestiegenen Bedarf an Strukturierung dieser Arbeit verwiesen, dem im Rahmen der Geschäftsordnungsautonomie Rechnung getragen werden müsse. Dabei bestehe lediglich eine reduzierte Prüfungsdichte des Bundesverfassungsgerichts, die sich auf eine reine Willkürkontrolle beschränke. Willkür liege hier aber nicht vor. Die Interpretation von § 2 GO-BT sei an Sinn und Zweck und der Rolle der Fraktionen im Parlament orientiert. 25

B.

Der Antrag ist zulässig. 26

I.

Antragsteller und Antragsgegner sind parteifähig. Dem Antragsteller kommt als Abgeordnetem des Deutschen Bundestages gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ein eigener verfassungsrechtlicher Status zu, den er im Organstreitverfahren als „anderer Beteiligter“ im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG verteidigen kann (vgl. BVerfGE 2, 143 <166 f.>; 112, 363 <365>; 137, 185 <223 Rn. 104>; 140, 115 <138 Rn. 55>; 147, 50 <117 f. Rn. 162>; stRspr). 27

Der Präsident des Deutschen Bundestages ist auch dann Antragsgegner, wenn es um die Maßnahme eines Stellvertreters geht, da die Stellvertreter als „amtierende Präsidenten“ (§ 8 Abs. 1 GO-BT) an seiner Stelle handeln (vgl. BVerfGE 60, 374 <378>; Wilrich, DÖV 2002, S. 152 <154>; Brocker, in: Bonner Kommentar, Art. 40 Rn. 187 <Sept. 2019>). Der Antragsgegner ist als im Grundgesetz und in der Geschäftsordnung mit eigenen Rechten ausgestatteter Organteil des obersten Bundesorgans Bundestag parteifähig im Sinne der Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 63 BVerfGG (vgl. BVerfGE 60, 374 <378>; Morgenthaler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 93 Rn. 19-22 <Nov. 2021>). 28

II.

Der Antrag bezieht sich auf einen zulässigen Antragsgegenstand. Der Antragsteller rügt, dass der Antragsgegner es abgelehnt habe, seinen Wahlvorschlag zuzulassen und den Deutschen Bundestag darüber abstimmen zu lassen. Diese ablehnende Entscheidung stellt eine hinreichend konkrete und rechtserhebliche Maßnahme dar (vgl. hierzu BVerfGE 118, 277 <317>; 120, 82 <96>; 138, 45 <59 f. Rn. 27>; 146, 1 <36 Rn. 79>; 150, 194 <199 f. Rn. 17>). 29

III.

Der Antragsteller ist antragsbefugt. Er hat die Möglichkeit einer Verletzung organchaftlicher Rechte (vgl. hierzu BVerfGE 134, 141 <195 Rn. 161>; 138, 256 <259 Rn. 6>; 140, 1 <22 Rn. 58>; 150, 194 <201 Rn. 20>; 151, 191 <199 Rn. 22>; stRspr) noch hinreichend dargelegt, indem er geltend macht, die Zurückweisung seines Wahlvorschlags tangiere unmittelbar seine organchaftliche Stellung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, zu der auch das Wahlvorschlagsrecht gehöre. 30

Zwar leitet er das behauptete Wahlvorschlagsrecht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG nicht weiter her. Seine Ausführungen beziehen sich im Wesentlichen auf Auslegung und Anwendung der Geschäftsordnung. Er führt auf verfassungsrechtlicher Ebene lediglich aus, dass zu den aus dem Abgeordnetenstatus abzuleitenden Befugnissen das Recht zähle, sich an den vom Parlament vorzunehmenden Wahlen zu beteiligen und eigene Wahlvorschläge zu machen. In der mündlichen Verhandlung hat der Antragsteller das Wahlvorschlagsrecht dem „Initiativrecht“ des Abgeordneten zugeordnet. Diese Ausführungen gehen über die bloße Behauptung, dass der Abgeordnetenstatus ein eigenständiges Wahlvorschlagsrecht einschließe, kaum hinaus. Es erscheint auf der Grundlage des Sachvortrags des Antragstellers dennoch nicht von 31

vornherein ausgeschlossen, dass das Beteiligungsrecht des Abgeordneten an der parlamentarischen Arbeit gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG das Recht umfasst, sich an den im Deutschen Bundestag stattfindenden Wahlen auch durch die Einbringung eigener Wahlvorschläge zu beteiligen, und dieses Recht vorliegend verletzt wurde.

IV.

- Das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis des Antragstellers liegt vor. 32
1. Dem steht die Nichtausschöpfung parlamentarischer Handlungsmöglichkeiten nicht entgegen. 33
- a) Es ist nicht Sache des Bundesverfassungsgerichts, in einem Organstreit darüber zu befinden, ob dem Antragsteller zur Verfolgung seines Prozessziels außerhalb der gewählten Verfahrensart andere gleichwertige verfassungsrechtliche Wege offen gestanden hätten oder noch offenstehen. Umso weniger darf es einen Antragsteller auf einen Weg rein politischen Agierens verweisen, der dem Organstreit verfassungsrechtlich und prozessual nicht gleichwertig ist (vgl. BVerfGE 90, 286 <340>; 129, 356 <374 f.>; 152, 35 <46 Rn. 29>). 34
- b) Demgemäß kann der Antragsteller vorliegend nicht darauf verwiesen werden, vor Einleitung des Organstreitverfahrens zunächst den Versuch zu unternehmen, die AfD-Fraktion zu veranlassen, den von ihm benannten Abgeordneten als Kandidaten für das Amt des Vizepräsidenten des Deutschen Bundestages vorzuschlagen. Es handelt sich dabei schon nicht um eine gleichwertige Möglichkeit zur Durchsetzung des von ihm verfolgten Ziels. Der Antragsteller macht ein neben dem Vorschlagsrecht der Fraktion bestehendes eigenständiges Vorschlagsrecht geltend, welches vom Antragsgegner bestritten wird. Die insoweit im Organstreit vorzunehmende Klärung der Reichweite des Abgeordnetenstatus gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG kann nicht dadurch erreicht werden, dass der Antragsteller auf die Möglichkeit verwiesen wird, sich für eine Übernahme seines Wahlvorschlags durch die AfD-Fraktion einzusetzen. 35
2. Dem Rechtsschutzbedürfnis des Antragstellers kann auch nicht entgegengehalten werden, dass es sich bei der Nichtzulassung seines Wahlvorschlags um einen in der Vergangenheit liegenden, abgeschlossenen Vorgang handelt. 36
- Im Organstreitverfahren entfällt die Zulässigkeit eines Antrags regelmäßig nicht allein deshalb, weil die beanstandete Rechtsverletzung sich auf einen in der Vergangenheit abgeschlossenen Vorgang bezieht (vgl. BVerfGE 1, 372 <379>; 10, 4 <11>; 49, 70 <77>; 121, 135 <152>; 131, 152 <193>; 140, 115 <146 Rn. 81>; 148, 11 <22 Rn. 35>). Selbst wenn man in derartigen Fällen ein besonderes Fortsetzungsfeststellungsinteresse fordern wollte, läge dieses hier wegen einer bestehenden Wiederholungsgefahr und eines Bedürfnisses nach Klärung der objektiven Rechtslage vor (vgl. BVerfGE 121, 135 <152>; 131, 152 <194>; 137, 185 <230 Rn. 127>; 140, 115 <146 Rn. 82>; 148, 11 <22 Rn. 35>). 37
- Vorliegend besteht die Gefahr, dass dem Antragsteller auch als Abgeordnetem des 38

20. Deutschen Bundestages durch den amtierenden Bundestagspräsidenten in vergleichbarer Situation erneut das Wahlvorschlagsrecht abgesprochen wird. Zudem liegt ein objektives Klarstellungsinteresse vor, weil die Frage, ob einzelnen Abgeordneten nach dem Grundgesetz ein Wahlvorschlagsrecht für die Wahl eines Stellvertreters des Präsidenten des Deutschen Bundestages zusteht, nicht eindeutig aus dem Wortlaut des Grundgesetzes beantwortet werden kann und vom Bundesverfassungsgericht noch nicht entschieden ist.

C.

Der Antrag ist nicht begründet. Nach den zugrunde zu legenden verfassungsrechtlichen Maßstäben (I.) liegt eine Verletzung von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG nicht vor. Auch wenn das freie Mandat des Abgeordneten gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG grundsätzlich das Recht umfasst, für die vom Parlament durchzuführenden Wahlen Personalvorschläge zu machen (II. 1.), stellt sich die Beschränkung des Vorschlagsrechts für die Wahl des Vizepräsidenten des Deutschen Bundestages auf die im Parlament vertretenen Fraktionen als verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende Wahrnehmung der Geschäftsordnungsautonomie des Deutschen Bundestages dar (II. 2.).

39

I.

Prüfungsmaßstab des Bundesverfassungsgerichts im Organstreit ist allein das Grundgesetz, nicht hingegen sind dies die lediglich in der Geschäftsordnung des Bundestages nach Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG getroffenen Regelungen. Vor dem Bundesverfassungsgericht sind nur jene Rechte einklagbar, die sich auf ein entsprechendes Verfassungsgebot zurückführen lassen. Allein in der Geschäftsordnung gewährleistete Rechte können für sich genommen im Organstreit nicht geltend gemacht werden (vgl. BVerfGE 142, 25 <53 Rn. 79>).

40

Davon ausgehend sind Entscheidungsgrundlage für das Bundesverfassungsgericht der Inhalt und die Reichweite des durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten freien Mandats des Abgeordneten, das grundsätzlich auch das Recht zur Mitwirkung an den Wahlhandlungen des Parlaments umfasst (1.). Allerdings kann der Deutsche Bundestag dieses Recht im Rahmen der ihm übertragenen Geschäftsordnungsautonomie ausgestalten (2.). Die dabei durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG vorgegebenen Grenzen unterliegen verfassungsgerichtlicher Kontrolle, die dem Selbstorganisationsrecht des Deutschen Bundestages Rechnung zu tragen hat (3.).

41

1. Nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG sind die Abgeordneten des Deutschen Bundestages Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Diese Norm schützt nicht nur den Bestand, sondern auch die tatsächliche Ausübung des Mandats (vgl. BVerfGE 80, 188 <217 f.>; 99, 19 <32>; 118, 277 <324>; 134, 141 <172 Rn. 93>). Sie gewährleistet, dass die durch die Wahl erworbene Legitimation des Abgeordneten, das Volk im Parlament zu vertreten, von den anderen Verfassungsorganen respektiert wird (vgl. BVerfGE 99,

42

19 <32>). Der Abgeordnete ist – vom Vertrauen der Wählerinnen und Wähler berufen – Inhaber eines öffentlichen Amtes, Träger eines freien Mandats und gemeinsam mit der Gesamtheit der Mitglieder des Parlaments (vgl. BVerfGE 56, 396 <405>; 80, 188 <217>; 84, 304 <321>; 130, 318 <342>; 140, 115 <149 f. Rn. 91>) Vertreter des ganzen Volkes (vgl. BVerfGE 76, 256 <341>; 112, 118 <134>; 134, 141 <172 Rn. 93>). Er hat einen repräsentativen Status inne und übt sein Mandat in Unabhängigkeit aus (vgl. BVerfGE 40, 296 <314, 316>; 118, 277 <324>).

Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG garantiert dem Abgeordneten alle zur Wahrnehmung seines Mandats erforderlichen Befugnisse und Statusrechte (a). Der Schutzbereich der Norm erstreckt sich auf sämtliche Gegenstände der parlamentarischen Willensbildung (b). 43

a) aa) Die Freiheit des Mandats aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG schützt die parlamentarische Tätigkeit des Abgeordneten. Jeder Abgeordnete ist nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG berufen, an den Verhandlungen und Entscheidungen des Deutschen Bundestages teilzunehmen (vgl. BVerfGE 80, 188 <218>). Hieraus folgt eine Mitwirkungsbefugnis an der parlamentarischen Willensbildung, die nicht nur das Recht auf Beteiligung an der Beschlussfassung (Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG), sondern auch an deren Vorbereitung umfasst. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG schützt das Recht zu beraten, also zu „verhandeln“ im Sinne von Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG (vgl. BVerfGE 70, 234 <355>; 140, 115 <150 Rn. 92>). 44

bb) Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG garantiert demgemäß die für die Ausübung des Mandats wesentlichen Befugnisse. Indem die Abgeordneten diese Befugnisse wahrnehmen, wirken sie an der Erfüllung der Aufgaben des Deutschen Bundestages im Bereich der Gesetzgebung, des Budgetrechts, des Kurations-, Informations- und Kontrollrechts und – nicht zuletzt – an der Erörterung anstehender Probleme in öffentlicher Debatte (vgl. Art. 42 Abs. 1 GG) mit und genügen so den Pflichten ihres Amtes (vgl. Art. 48 Abs. 2 Satz 1 GG; BVerfGE 80, 188 <218>). 45

cc) Dies zugrunde gelegt, resultieren aus dem freien Mandat des Abgeordneten umfangreiche Statusrechte. Hierzu zählen vor allem das Rederecht (vgl. BVerfGE 10, 4 <12>; 60, 374 <379>; 80, 188 <218>; 130, 318 <342>; 140, 115 <151 Rn. 92>), das Stimmrecht (vgl. BVerfGE 10, 4 <12>; 70, 324 <355>; 130, 318 <342>; 140, 115 <151 Rn. 92>), das Recht auf Teilhabe am Frage- und Informationsrecht des Parlaments (vgl. BVerfGE 13, 123 <125>; 57, 1 <5>; 67, 100 <129>; 70, 324 <355>; 80, 188 <218>; 124, 161 <188>; 130, 318 <342>; 137, 185 <230 ff. Rn. 129 ff.>; 140, 115 <151 Rn. 92>; 147, 50 <126 Rn. 195>), das Recht, parlamentarische Initiativen zu ergreifen und sich an den vom Parlament vorzunehmenden Wahlen zu beteiligen (vgl. BVerfGE 80, 188 <218>; 130, 318 <342>; 140, 115 <151 Rn. 92>), sowie das Recht, sich mit anderen Abgeordneten zu einer Fraktion zusammenzuschließen (vgl. BVerfGE 43, 142 <149>; 70, 324 <354>; 80, 188 <218>; 96, 264 <278>; 130, 318 <342>). Dabei wird in der bisherigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung für das Stimmrecht als eigenständiges Statusrecht (vgl. BVerfGE 10, 4 <12>; 70, 324 46

<355>; 130, 318 <342>; 140, 115 <151 Rn. 92>) nicht zwischen der Beteiligung an (Sach-)Abstimmungen und Wahlen unterschieden.

b) Der Schutzbereich von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG erstreckt sich auf sämtliche Gegenstände der parlamentarischen Willensbildung. Die Norm schützt den Status der Gleichheit der Abgeordneten und deren Mitwirkungsbefugnisse in einem formellen und umfassenden Sinn (aa). Sie entfaltet daher grundsätzlich auch Wirkung bei Entscheidungen über die innere Organisation des Parlaments (bb) einschließlich der hierfür erforderlichen Wahlakte (cc). Diese Bestimmung der Reichweite des Schutzgehalts von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG steht im Einklang mit der bisherigen Rechtsprechung des Zweiten Senats (dd).

47

aa) Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet dem Abgeordneten grundsätzlich das Recht auf gleichberechtigte Mitwirkung am gesamten Prozess der parlamentarischen Willensbildung (vgl. BVerfGE 44, 308 <316>; 56, 396 <405>; 80, 188 <218>; 84, 304 <321 f.>; 96, 264 <278>; 112, 118 <133 ff.>). Die Abgeordneten sind in Rechten und Pflichten formal gleichgestellt (vgl. BVerfGE 80, 188 <218>; 130, 318 <342>; Badura, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 15 Rn. 16). Dem liegt zugrunde, dass die Repräsentation des Volkes bei parlamentarischen Entscheidungen vom Parlament als Ganzem, das heißt durch die Gesamtheit seiner Mitglieder, bewirkt wird und diese Mitglieder daher gleiche Mitwirkungsbefugnisse haben müssen (vgl. BVerfGE 80, 188 <218>; 130, 318 <342>; 140, 115 <149 f. Rn. 91>). Im Status und in der Tätigkeit der Abgeordneten wirkt die Wahlrechtsgleichheit gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG auf der zweiten Stufe der Entfaltung demokratischer Willensbildung fort (vgl. BVerfGE 102, 224 <237 f.>; 112, 118 <134>; 130, 318 <352>; stRspr). Demgemäß schützt Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG den Status der Gleichheit der Abgeordneten und deren Mitwirkungsbefugnisse in einem formellen und umfassenden Sinn.

48

bb) Damit ist eine Engführung des Schutzbereichs von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG auf die Erfüllung der Aufgaben des Parlaments mit Außenwirkung oder die politisch-parlamentarische Willensbildung im engeren Sinn nicht zu vereinbaren. Vielmehr erstreckt sich die gleiche Mitwirkungsbefugnis der Abgeordneten nicht nur auf die Tätigkeit des Parlaments als Organ der Gesetzgebung und der Kontrolle der Regierung, sondern auch auf Entscheidungen über die innere Organisation und die Arbeitsabläufe des Deutschen Bundestages einschließlich der Festlegung und Besetzung von Leitungsämtern und Untergliederungen. Auch diese Entscheidungen setzen einen Prozess der Willensbildung des Parlaments voraus, an dem mitzuwirken alle Abgeordneten gleichermaßen berufen sind. Es ist nicht ersichtlich, warum der Status der Gleichheit der Abgeordneten gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG sich nicht auch auf parlamentsinterne Gegenstände beziehen und insoweit kein Anspruch auf gleichberechtigte Mitwirkung bestehen sollte, zumal nicht ausgeschlossen werden kann, dass diese Entscheidungen im Einzelfall auf die politische Willensbildung des Parlaments zurückwirken.

49

cc) Demgemäß findet das Recht auf gleichberechtigte Mitwirkung der Abgeordneten grundsätzlich auch auf Wahlakte des Parlaments Anwendung. Dabei ist es für das Beteiligungsrecht der Abgeordneten ohne Belang, ob der jeweilige Wahlakt verfassungsrechtlich vorgegeben ist. Beschränkungen der Mitwirkungsbefugnisse der Abgeordneten bei Wahlentscheidungen des Parlaments können sich als Eingriffe in den Schutzbereich des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG darstellen, die verfassungsrechtlicher Rechtfertigung unter Berücksichtigung der Selbstorganisationsbefugnis des Parlaments bedürfen (vgl. dazu sogleich Rn. 52 ff.).

dd) Die Annahme, dass Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG grundsätzlich die gleichberechtigte Mitwirkungsmöglichkeit der Abgeordneten in Bezug auf die Gesamtheit der parlamentarischen Arbeit schützt und Einschränkungen daher verfassungsrechtlicher Rechtfertigung bedürfen, steht im Einklang mit der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Der Senat hat zwar noch nicht ausdrücklich festgestellt, dass der Anspruch des Abgeordneten auf gleichberechtigte Mitwirkung an der parlamentarischen Willensbildung grundsätzlich alle parlamentarischen Entscheidungen einschließlich der Besetzung der Leitungsstrukturen des Parlaments umfasst. Soweit er aber Einschränkungen der Mitwirkungsbefugnisse der Abgeordneten hingenommen hat, beruhen diese entweder auf Regelungen der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, die in verhältnismäßiger Weise dem Schutz gleichwertiger Verfassungsgüter, insbesondere der Funktionsfähigkeit des Parlaments, dienen (vgl. BVerfGE 80, 188 <226 ff.>; 84, 304 <328>; 112, 118 <145 ff.>; siehe dazu sogleich Rn. 52 ff.), oder sie betreffen Gegenstände, die der parlamentarischen Willensbildung vorgelagert sind und die Mitwirkung im Parlament und seinen Ausschüssen unberührt lassen (vgl. BVerfGE 140, 115 <155 ff. Rn. 102 ff.>).

2. Das Recht auf gleichberechtigte Mitwirkung an der politischen Willensbildung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ist – wie die übrigen Statusrechte – nicht schrankenlos gewährleistet. Einschränkungen der Mitwirkungsbefugnisse der Abgeordneten unterliegen jedoch besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsanforderungen. Sie müssen dem Schutz gleichwertiger Verfassungsgüter dienen und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen (a). Die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages stellt ein solches Verfassungsgut dar, das dem Status der Gleichheit der Abgeordneten die Waage halten kann (b). Es ist Sache des Deutschen Bundestages, im Rahmen der ihm durch Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG übertragenen Geschäftsordnungsautonomie die effektive Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben unter Beachtung des Rechts auf gleichberechtigte Mitwirkung der Abgeordneten an der parlamentarischen Willensbildung zu gewährleisten (c).

a) Die Ausübung des freien Mandats des einzelnen Abgeordneten hat immer auch der Mandatsfreiheit der übrigen Abgeordneten Rechnung zu tragen. Bereits deshalb sind die Freiheit des Mandats der Abgeordneten und die darin enthaltenen Statusrechte nicht schrankenlos gewährleistet (vgl. im Ergebnis BVerfGE 118, 277 <324>). Da im Status der Gleichheit der Abgeordneten der Grundsatz der Wahlgleichheit fortwirkt und beide besonderen Gleichheitssätze im Hinblick auf das durch sie koncreti-

sierte Prinzip der repräsentativen Demokratie in einem unauflösbaren, sich wechselseitig bedingenden Zusammenhang stehen (vgl. BVerfGE 102, 224 <237 f.>; 112, 118 <134>; 130, 318 <352>), gelten für eine Durchbrechung des Grundsatzes der Gleichheit der Abgeordneten die gleichen Anforderungen, die an Differenzierungen der Wahlrechtsgleichheit (vgl. dazu BVerfGE 6, 84 <92>; 51, 222 <236>; 95, 408 <418>; 129, 300 <320>) zu stellen sind (vgl. BVerfGE 142, 25 <61 Rn. 98>). Eingriffe in den Status der Gleichheit der Abgeordneten bedürfen daher eines besonderen Grundes, der durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht ist, das der Gleichheit der Abgeordneten die Waage halten kann. Demgemäß ist der Ausschluss der Abgeordneten von Entscheidungen durch Einrichtung eines plenarersetzenden Ausschusses nur zum Schutz anderer Rechtsgüter mit Verfassungsrang unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig (vgl. BVerfGE 131, 230 <235>; 137, 185 <242 Rn. 151>). Auch Beschränkungen der Mitwirkungsbefugnisse bedürfen eines besonderen, von der Verfassung legitimierten Grundes und müssen verhältnismäßig sein.

b) Zur Wahrnehmung der dem Deutschen Bundestag durch das Grundgesetz übertragenen Aufgaben bedarf es eines Ordnungsrahmens, der die Gleichheit der Beteiligungsbefugnisse aller Abgeordneten sichert und zugleich der Erhaltung der Arbeitsfähigkeit des Deutschen Bundestages dient. Die Funktionsfähigkeit des Parlaments stellt ein gleichwertiges Rechtsgut von Verfassungsrang dar, das grundsätzlich geeignet ist, Einschränkungen der Beteiligungsmöglichkeiten der Abgeordneten zu rechtfertigen (vgl. BVerfGE 80, 188 <219>; 130, 318 <348 ff.>).

54

Die Konkretisierung des zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Parlaments Erforderlichen obliegt dabei zunächst dem Parlament selbst. Dem dient die verfassungsrechtliche Befugnis zum Erlass einer Geschäftsordnung gemäß Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG. In der Geschäftsordnung werden die den einzelnen Abgeordneten aus ihrem verfassungsrechtlichen Status zufließenden Rechte nicht begründet, sondern lediglich die Art und Weise ihrer Ausübung geregelt. Die Geschäftsordnung setzt die grundlegenden Bedingungen für die geordnete Wahrnehmung dieser Rechte, die einander zugeordnet und aufeinander abgestimmt werden müssen; nur so wird dem Parlament eine sachgerechte Erfüllung seiner Aufgaben möglich (vgl. BVerfGE 80, 188 <219>; 130, 318 <348>). Dies bedingt zugleich Beschränkungen der Rechte der einzelnen Abgeordneten, weil sie sich – als Mitgliedschaftsrechte – in deren notwendig gemeinsame Ausübung einfügen müssen. Allerdings darf das Recht der einzelnen Abgeordneten, an der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Deutschen Bundestages mitzuwirken, dabei nicht dem Grunde nach infrage gestellt werden. Die Rechte des einzelnen Abgeordneten dürfen im Einzelnen ausgestaltet und insofern auch eingeschränkt, ihm jedoch nicht gänzlich entzogen oder weitgehend entleert werden (vgl. BVerfGE 44, 308 <316>). Richtmaß für die Ausgestaltung der Organisation und des Geschäftsgangs muss das Prinzip der gleichberechtigten Beteiligung aller Abgeordneten bleiben (vgl. zum Ganzen BVerfGE 80, 188 <219>; 130, 318 <348>).

55

Davon ausgehend gibt Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG dem Parlament die Befugnis, seine inneren Angelegenheiten im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung autonom zu regeln und sich selbst so zu organisieren, dass es seine Aufgaben effektiv erfüllen kann (vgl. BVerfGE 80, 188 <219>; 102, 224 <235 f.>; 130, 318 <348>). Zugleich bestimmt es damit den Rahmen, in dem die Abgeordneten ihre verfassungsrechtlichen Statusrechte ausüben (vgl. BVerfGE 80, 188 <219>). In diesem Sinne kann der Deutsche Bundestag näher bestimmen, auf welche Weise seine Mitglieder an der parlamentarischen Willensbildung mitwirken; er kann dabei festlegen, welche parlamentarischen Mitwirkungsbefugnisse im Interesse der Erhaltung seiner Arbeitsfähigkeit der gemeinschaftlichen Wahrnehmung durch eine Fraktion, ein Quorum oder eine Gruppe von Abgeordneten vorbehalten bleiben sollen (vgl. BVerfGE 84, 304 <321>).

56

Das Recht des Parlaments, seine Angelegenheiten zu regeln, erstreckt sich insbesondere auf den Geschäftsgang (vgl. BVerfGE 80, 188 <218 f.>; 130, 318 <348>). Diesbezüglich entscheidet der Deutsche Bundestag etwa über den näheren Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens (vgl. BVerfGE 1, 144 <151 f.>; 80, 188 <219>), über Einrichtung, Aufgaben, Zusammensetzung und Arbeitsweise von Ausschüssen und anderen Gremien, über die Verfahren zur Wahrnehmung der Initiativ-, Informations- und Kontrollrechte des einzelnen Abgeordneten, über die Bildung von Fraktionen und deren Rechte sowie über die Ausübung des parlamentarischen Rederechts (vgl. BVerfGE 80, 188 <219>; 130, 318 <349>). Grundsätzlich zulässig sind Regelungen, die bestimmte Anträge den Fraktionen oder einem bestimmten Quorum der Mitglieder des Deutschen Bundestages vorbehalten (vgl. beispielsweise § 20 Abs. 3 Satz 1, § 42, § 44 Abs. 3 Satz 1, § 76 Abs. 1 GO-BT), sowie Differenzierungen zwischen Fraktionen und anderen Gruppierungen, die von der Erwägung getragen sind, Behinderungen der parlamentarischen Arbeit durch eine Vielzahl von letztlich aussichtslosen Anträgen kleiner Gruppen zu begegnen (vgl. BVerfGE 96, 264 <278 f.>; 130, 318 <349>).

57

c) Bei der Entscheidung darüber, welcher Regelungen es zur effektiven Selbstorganisation und zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Geschäftsgangs bedarf, kommt dem Deutschen Bundestag ein weiter Gestaltungsspielraum zu (vgl. BVerfGE 10, 4 <19 f.>; 80, 188 <220>; 84, 304 <322>; 112, 118 <150>; 140, 115 <155 Rn. 102>). In der Ausgestaltung seiner inneren Ordnung ist dem Parlament als allein unmittelbar demokratisch legitimiertem Verfassungsorgan weitgehende Freiheit einzuräumen. Insoweit kann es in Kauf zu nehmen sein, dass seine Regelungen den einzelnen Abgeordneten auf unterschiedliche Weise beschränken. Eine unter allen Aspekten befriedigende Regelung wird sich nur in seltenen Fällen und oft nur um den Preis unangemessener Komplizierung finden lassen (vgl. BVerfGE 10, 4 <19 f.>). Dies darf das Parlament bei der Wahrnehmung seiner Geschäftsordnungsautonomie in Rechnung stellen und sich für die zur effektiven Aufgabenerfüllung aus seiner Sicht zweckmäßige Lösung entscheiden.

58

Unabhängig davon bleibt der Deutsche Bundestag aber an den Status der Gleichheit der Abgeordneten und das Recht zur Mitwirkung an allen parlamentarischen An-

59

gelegenheiten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gebunden. Im Rahmen der Geschäftsordnungsautonomie ist es zwar seine Aufgabe, die Mitwirkungsbefugnisse der Abgeordneten auszugestalten und so aufeinander abzustimmen, dass das Parlament in der Lage ist, die ihm von der Verfassung übertragenen Aufgaben effektiv wahrzunehmen. Soweit aber dabei in die durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten Mitwirkungsbefugnisse des einzelnen Abgeordneten eingegriffen wird, bedürfen solche Eingriffe der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung, die sich aus dem Schutz der Mitwirkungsbefugnisse der anderen Abgeordneten oder der Bestimmung des zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Parlaments Erforderlichen ergeben kann. Einschränkungen des Status der Gleichheit der Abgeordneten darf der Deutsche Bundestag auch im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie nur anordnen, soweit dies zur effektiven Aufgabenerfüllung oder zum Schutz sonstiger gleichwertiger Verfassungsgüter geeignet, erforderlich und angemessen ist.

3. a) Das Bundesverfassungsgericht hat die Autonomie des Parlaments bei der Ausgestaltung seiner inneren Ordnung zu beachten. Mit dessen Bedeutung als Volksvertretung und allein unmittelbar demokratisch legitimiertes Verfassungsorgan wäre es nicht vereinbar, wenn andere Organe die innere Organisation des Parlaments bestimmen könnten (vgl. Kühnreich, Das Selbstorganisationsrecht des Deutschen Bundestages unter besonderer Berücksichtigung des Hauptstadtbeschlusses, 1997, S. 59 f.). Demgemäß ist nicht nur der Erlass, sondern auch die Auslegung und Anwendung der Geschäftsordnung grundsätzlich Sache des Deutschen Bundestages selbst und der von ihm damit beauftragten Organe. Den Bestimmungen der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages kommt für sich genommen keine verfassungsrechtliche Qualität zu.

60

Die gebotene Beachtung der Parlamentsautonomie hat zur Folge, dass Ausgestaltung und Anwendung der Geschäftsordnung durch den Deutschen Bundestag beziehungsweise durch seine hierzu berufenen Organe nur eingeschränkter verfassungsgerichtlicher Überprüfung unterliegen (vgl. H.H. Klein, in: Dürig/ Herzog/Scholz, GG, Art. 40 Rn. 56 <Juli 2021>; Brocker, in: Bonner Kommentar, Art. 40 Rn. 269 ff. <Dez. 2021>; Schliesky, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 40 Rn. 25>). Hinsichtlich der Auslegung und Anwendung der Geschäftsordnung findet lediglich eine am – im Rahmen von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG zu beachtenden – Grundsatz der fairen und loyalen Anwendung (vgl. BVerfGE 1, 144 <149>; 84, 304 <332>; 96, 264 <285>; 154, 1 <11 Rn. 28>) und den anerkannten Auslegungsmethoden orientierte Kontrolle daraufhin statt, ob diese evident sachwidrig sind (vgl. Schwerin, Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber, 1998, S. 279; Groh, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 40 Rn. 20 f.).

61

b) Auch wenn das Parlament bei der Entscheidung darüber, welcher Regeln es zu seiner Selbstorganisation und zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Geschäftsgangs bedarf, einen weiten Gestaltungsspielraum hat, unterliegt es jedoch verfassungsgerichtlicher Kontrolle, ob dabei das Prinzip der Beteiligung aller Abgeordneten an den Aufgaben des Parlaments gewahrt bleibt (vgl. BVerfGE 80, 188

62

<220>). Daraus folgt, dass Organisationsmaßnahmen des Deutschen Bundestages, die wegen des Umfangs der delegierten Befugnisse oder wegen der von der Übertragung betroffenen Sachgebiete besonders tief in die grundsätzlich gleichen Statusrechte aller Abgeordneten eingreifen, einer strengen verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterliegen (vgl. BVerfGE 130, 318 <352 f.>).

Demgemäß ist hinsichtlich der Beschränkung der Mitwirkungsbefugnisse des einzelnen Abgeordneten unter Rückgriff auf die Geschäftsordnungsautonomie eine verfassungsgerichtliche Kontrolle dahingehend geboten, ob den dabei zu beachtenden Rechtfertigungsanforderungen aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG Rechnung getragen ist. Ausgangspunkt ist die Auslegung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages durch diesen selbst, es sei denn, dass sie nach Maßgabe anerkannter Auslegungsmethoden evident gegen den im Rahmen des Status der Gleichheit der Abgeordneten zu beachtenden Grundsatz der fairen und loyalen Anwendung der Geschäftsordnung verstößt. Ist dies nicht der Fall, ist zu prüfen, ob ein damit verbundener Eingriff in das Recht der Abgeordneten auf gleichberechtigte Mitwirkung an der parlamentarischen Willensbildung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verfassungsrechtlich ausreichend legitimiert ist.

63

Eine die Mitwirkungsbefugnisse des einzelnen Abgeordneten einschränkende Auslegung und Anwendung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages wird umso eher als gerechtfertigt anzusehen sein, je weniger intensiv sie den Status der Gleichheit der Abgeordneten betrifft und je mehr sie den Erfordernissen effektiver Aufgabenerledigung des Deutschen Bundestages dient. Wird demgegenüber in wesentliche Statusrechte eingegriffen, steigen die Anforderungen an die Rechtfertigung eines derartigen Eingriffs. Während insbesondere bei Regelungen, die vorrangig organisatorische Zusammenhänge betreffen und nicht zu einer Vorformung der parlamentarisch-politischen Willensbildung im engeren Sinn führen (vgl. dazu oben Rn. 49), regelmäßig der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments der Vorrang einzuräumen sein wird, kann dies bei einer substantiellen Einschränkung der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Parlaments von vornherein ausgeschlossen sein.

64

II.

Nach diesen Maßstäben ist der Antrag unbegründet.

65

1. Das freie Mandat des Abgeordneten umfasst grundsätzlich nicht nur die Befugnis, sich an Wahlakten des Deutschen Bundestages durch die Wahrnehmung seines Stimmrechts zu beteiligen, sondern auch das Recht, Wahlvorschläge zu machen. Dass dem Abgeordneten als Ausfluss seines freien Mandats ein solches Recht zusteht, erschließt sich zwar nicht unmittelbar aus dem Wortlaut (a) und der Entstehungsgeschichte von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG (b). Es ergibt sich jedoch aus der systematischen (c) und teleologischen (d) Auslegung der Norm.

66

a) Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG regelt nach seinem Wortlaut lediglich die Art und Weise,

67

wie der Abgeordnete seine parlamentarischen Befugnisse ausübt. Die Regelung setzt den Bestand der Befugnisse voraus, ohne sie selbst zu bestimmen (vgl. Abmeier, Die parlamentarischen Befugnisse des Abgeordneten des Deutschen Bundestages nach dem Grundgesetz, 1984, S. 48). Auch ansonsten fehlt es an einer grundgesetzlichen Regelung des Vorschlagsrechts für die Wahl des Bundestagspräsidenten und seiner Stellvertreter. Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG bestimmt lediglich, dass der Deutsche Bundestag seinen Präsidenten, dessen Stellvertreter und die Schriftführer wählt, trifft aber keine Aussage dazu, wer berechtigt ist, Wahlvorschläge hierfür zu machen.

b) Aus der Entstehungsgeschichte von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ergeben sich ebenfalls keine Erkenntnisse für das Bestehen eines Wahlvorschlagsrechts des einzelnen Abgeordneten. Art. 46 des Entwurfs des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee lautete: „Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes. Sie sind nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden“ (vgl. Verfassungsausschuss der Ministerpräsidentenkonferenz der westlichen Besatzungszonen, Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948, S. 67). Der Parlamentarische Rat übernahm diese Formulierung in sprachlich angepasster Form, ohne den Status der Abgeordneten im Einzelnen zu debattieren (vgl. Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Akten und Protokolle, Bd. 14 Hauptausschuss, 2009, S. 970; Trute, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 4). Hinweise auf die Absicht, dem Abgeordneten eigene Wahlvorschlagsrechte zuzuweisen oder zu verweigern, können dem nicht entnommen werden.

c) Demgegenüber spricht die Systematik des Grundgesetzes dafür, dass das Vorschlagsrecht des einzelnen Abgeordneten bei der Wahl der Stellvertreter des Bundestagspräsidenten grundsätzlich dem Schutzbereich von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG unterfällt. Eine Beschränkung dieser Form der Mitwirkung an der parlamentarischen Willensbildung sieht das Grundgesetz nur für die Wahl des Bundeskanzlers vor (aa). Unter Berücksichtigung der grundgesetzlichen Regelungen von Antragsrechten deutet dies darauf hin, dass Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG das Recht des einzelnen Abgeordneten umfasst, bei sonstigen Wahlen eigene Vorschläge zu unterbreiten (bb).

aa) (1) Gemäß Art. 63 Abs. 1 GG steht bei der Wahl des Bundeskanzlers das Wahlvorschlagsrecht zunächst dem Bundespräsidenten zu. Scheitert die Wahl des Bundeskanzlers im ersten Wahlgang, ermöglicht Art. 63 Abs. 3 und 4 GG weitere Wahlgänge, ohne das Wahlvorschlagsrecht zu bestimmen. § 4 Satz 2 GO-BT sieht vor, dass solche Wahlvorschläge aus der Mitte des Bundestages von einem Viertel seiner Mitglieder oder einer Fraktion, die mindestens ein Viertel der Mitglieder des Bundestages umfasst, zu unterzeichnen sind.

(2) Für die Wahl eines neuen Bundeskanzlers im Wege eines Misstrauensvotums sieht das Grundgesetz in Art. 67 GG keine ausdrückliche Regelung der Wahlvorschlagsberechtigung vor. Gemäß § 97 Abs. 1 GO-BT kann ein Wahlvorschlag durch ein Viertel der Mitglieder des Bundestages oder eine Fraktion entsprechender Größe

eingebraucht werden. Dieses Quorum wird als Ausdruck des Vorrangs der effektiven Gestaltung der parlamentarischen Arbeit gegenüber den personellen Änderungswünschen einzelner Abgeordneter qualifiziert (vgl. Abmeier, Die parlamentarischen Befugnisse des Abgeordneten des Deutschen Bundestages nach dem Grundgesetz, 1984, S. 122). Im Ergebnis entspricht das Vorgehen nach Art. 67 GG in Verbindung mit der Geschäftsordnung den für die Kanzlerwahl gemäß Art. 63 GG geltenden Regelungen.

(3) Sonstige Beschränkungen des Rechts, Wahlvorschläge zu machen, ergeben sich nicht unmittelbar aus den Regelungen des Grundgesetzes. So enthält Art. 54 GG keine Regelung des Wahlvorschlagsrechts für die Wahl des Bundespräsidenten. Allerdings sieht § 9 BPräsWahlG vor, dass jedes Mitglied der Bundesversammlung Wahlvorschläge für die Wahl des Bundespräsidenten einreichen kann. Auch für die Wahl des Wehrbeauftragten gemäß Art. 45b GG und der Mitglieder des Richterwahlausschusses gemäß Art. 95 Abs. 2 GG fehlt es – ebenso wie für die Wahl des Bundestagspräsidenten und seiner Stellvertreter – an einer grundgesetzlichen Regelung des Wahlvorschlagsrechts. Einschränkungen des Wahlvorschlagsrechts beruhen regelmäßig auf der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (vgl. § 4 Satz 2 GO-BT, § 97 Abs. 1 GO-BT) oder auf spezialgesetzlichen Vorschriften (z.B. § 13 WBeauftrG, § 6 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG, § 5 Abs. 2 RiWahlG).

72

bb) Im Unterschied zu Wahlvorschlagsrechten sind Antragsrechte Gegenstand eigenständiger verfassungsrechtlicher Regelung und typischerweise bereits im Grundgesetz als Rechte eines bestimmten Quorums der Mitglieder des Deutschen Bundestages ausgestaltet. Dies gilt insbesondere für die Erhebung der Subsidiaritätsklage (Art. 23 Abs. 1a Satz 2 GG), die Einberufung eines Untersuchungsausschusses (Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG), die Einsetzung des Verteidigungsausschusses als Untersuchungsausschuss (Art. 45a Abs. 2 Satz 1 GG) und die Erhebung der abstrakten Normenkontrollklage (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG), deren Beantragung jeweils der Unterstützung durch ein Viertel der Mitglieder des Deutschen Bundestages bedarf. Lediglich hinsichtlich der Einbringung von Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Bundestages verzichtet Art. 76 GG auf die verfassungsunmittelbare Festlegung eines bestimmten Quorums (siehe aber: §§ 75, 76 GO-BT). Dies spricht dafür, dass das freie Mandat des Abgeordneten gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG grundsätzlich ein Beteiligungsrecht in der Form des Wahlvorschlagsrechts beinhaltet.

73

d) Dieser Befund wird durch Sinn und Zweck des freien Mandats bestätigt. Als zweite Stufe der Entfaltung demokratischer Willensbildung (vgl. BVerfGE 130, 318 <352>; 142, 25 <61 Rn. 98>) setzt das freie Mandat die gleiche Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten voraus (vgl. BVerfGE 44, 308 <316>; 56, 396 <405>; 80, 188 <218>). Die Egalität der Staatsbürger setzt sich im Status der Gleichheit der Abgeordneten fort.

74

aa) Die Mitwirkungsbefugnisse der Abgeordneten an der parlamentarischen Arbeit sind daher weit zu fassen (vgl. oben Rn. 47 ff.). Der Aufgabe demokratischer Reprä-

75

sensation des Volkes entspricht es, den Abgeordneten grundsätzlich die Möglichkeit zu eröffnen, sich umfassend mit ihren Vorschlägen, Anregungen und Ideen auch an den im Parlament zu treffenden Personalentscheidungen zu beteiligen. Es ist nicht ersichtlich, warum die Wahrnehmung des demokratischen Mitwirkungsauftrags, der den Abgeordneten durch ihre Wahl erteilt wird, nicht zumindest dem Grunde nach auch die Personalentscheidungen des Parlaments einschließlich der Wahl des Bundestagspräsidenten und seiner Stellvertreter umfassen sollte.

bb) Der Grundsatz der Wahlfreiheit aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG erstreckt sich nicht nur auf die Stimmabgabe, sondern auch auf das gesamte Wahlvorbereitungsverfahren (vgl. BVerfGE 89, 243 <251 f.>). Er garantiert ein grundsätzlich freies Wahlvorschlagsrecht für alle Wahlberechtigten (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020 - 2 BvC 46/19 -, Rn. 103 m.w.N.). Besteht aber nach dem Prinzip der repräsentativen Demokratie zwischen der Wahlfreiheit und -gleichheit einerseits und dem freien Mandat der Abgeordneten andererseits ein unauflösbarer, sich wechselseitig bedingender Zusammenhang (vgl. BVerfGE 130, 318 <352> m.w.N.), findet das Wahlvorschlagsrecht der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger seine Entsprechung in dem Recht der Abgeordneten, bei den von diesen zu treffenden Personalentscheidungen eigene Wahlvorschläge zu machen. Zwar unterscheiden sich die jeweiligen Wahlentscheidungen in erheblichem Umfang. Dem ist bei der Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Beschränkungen der jeweiligen Wahlvorschlagsrechte Rechnung zu tragen. Der grundsätzlichen Annahme, dass die Mitwirkungsbefugnisse der Abgeordneten bei Personalentscheidungen des Parlaments ebenso wie das aktive Wahlrecht der Bürgerinnen und Bürger das gesamte Wahlverfahren einschließlich des Rechts, Wahlvorschläge zu machen, umfassen, steht dies jedoch nicht entgegen.

76

e) Dem einzelnen Abgeordneten ist demnach grundsätzlich ein durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG geschütztes Recht zuzuerkennen, bei den durch den Deutschen Bundestag durchzuführenden Wahlen eigene Wahlvorschläge zu machen. Dies entspricht dem Leitbild der Wahrnehmung des freien Mandats als zweite Stufe des Prozesses der demokratischen Willensbildung. Demgemäß umfasst der Schutzbereich des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG grundsätzlich auch das Recht des einzelnen Abgeordneten, sich an der Wahl der Stellvertreter des Bundestagspräsidenten durch eigene Wahlvorschläge zu beteiligen.

77

2. Die Einschränkung der Mandatsfreiheit des Antragstellers durch die Nichtzulassung seines Wahlvorschlags ist jedoch verfassungsrechtlich hinreichend legitimiert. Sie beruht auf § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT, dessen Auslegung durch den Antragsgegner verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist (a). Der mit der Auslegung dieser Regelung verbundene Eingriff in das freie Mandat des Abgeordneten dient der Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Parlaments und damit dem Schutz eines Rechtsguts von Verfassungsrang, das der Mandatsfreiheit die Waage halten kann (b). Die Ausgestaltung der Regelung trägt dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung (c). Daher ist der Antragsteller durch die Zurückweisung seines Wahlvorschlags in der

78

Sitzung des 19. Deutschen Bundestages vom 7. November 2019 nicht in seinen Rechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt (d).

a) Die Regelung des Wahlvorschlagsrechts für die Besetzung des Präsidiums des Deutschen Bundestages unterfällt der Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments (aa). Dabei geht der Antragsgegner davon aus, dass durch § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT das Wahlvorschlagsrecht für die Wahl der Vizepräsidenten auf die Fraktionen beschränkt ist (bb). Gegen diese Auslegung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages ist verfassungsrechtlich nichts zu erinnern (cc). 79

aa) Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG sieht vor, dass die Bestimmung des Präsidenten des Deutschen Bundestages, seiner Stellvertreter und der Schriftführer im Wege der Wahl erfolgt. Weitere ausdrückliche verfassungsrechtliche Vorgaben für die Wahl des Bundestagspräsidenten und der Vizepräsidenten bestehen nicht. Die Ausgestaltung des Wahlverfahrens einschließlich der Bestimmung der Wahlvorschlagsberechtigten stellt sich daher als eine innere Angelegenheit des Parlaments dar, die dieses im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung autonom regeln kann (vgl. BVerfGE 80, 188 <219>; 102, 224 <235 f.>; 130, 318 <348>; siehe oben Rn. 54 ff.). 80

bb) Von der Möglichkeit, die Wahl des Präsidenten und der Vizepräsidenten in seiner Geschäftsordnung zu regeln, hat der Deutsche Bundestag sowohl bezüglich des Zeitpunkts der Wahl als auch in Bezug auf das Wahlverfahren Gebrauch gemacht (1). Aus diesen Regelungen leitet der Antragsgegner eine Beschränkung des Wahlvorschlagsrechts bei der Wahl eines Stellvertreters des Bundestagspräsidenten ab (2). 81

(1) Gemäß § 1 Abs. 4 GO-BT findet in der konstituierenden Sitzung nach der Feststellung der Beschlussfähigkeit die Wahl des Präsidenten, der Stellvertreter und der Schriftführer statt. Dabei bestimmt § 2 Abs. 1 Satz 1 GO-BT für die Wahl des Präsidenten sowie der Stellvertreter die Grundsätze der getrennten und geheimen Wahl. § 2 Abs. 2 GO-BT regelt die Frage der erforderlichen Mehrheiten in den einzelnen Wahlgängen. Außerdem bestimmt § 2 Abs. 2 GO-BT, dass im zweiten Wahlgang neue Bewerber vorgeschlagen werden können. Schließlich regelt § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT, dass jede Fraktion des Deutschen Bundestages mindestens durch einen Vizepräsidenten oder eine Vizepräsidentin im Präsidium vertreten ist. Eine ausdrückliche Regelung des Wahlvorschlagsrechts enthalten diese Bestimmungen nicht. 82

(2) Gleichwohl hat der Antragsgegner den Wahlvorschlag des Antragstellers unter Verweis auf § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT zurückgewiesen. Er hat dabei die Auffassung vertreten, dass die Norm eine Beschränkung des Wahlvorschlagsrechts für die Wahl der Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten auf die Fraktionen beinhalte (vgl. BT-Plenarprotokoll 19/124, S. 15346 f.). Dabei hat er von § 127 GO-BT Gebrauch gemacht, wonach der Bundestagspräsident über während einer Sitzung auftretende Zweifel hinsichtlich der Auslegung der Geschäftsordnung entscheidet. 83

cc) Verfassungsrechtlich ist hiergegen nichts zu erinnern. Unter Berücksichtigung 84

auslegungsrelevanter Gesichtspunkte (1) erscheint die vom Antragsgegner vertretene Auslegung von § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT jedenfalls nicht evident sachwidrig (2).

(1) Der Wortlaut der Norm ist für die Auslegung unergiebig (a). Für seine Auffassung, wie § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT auszulegen ist, sprechen jedoch dessen Entstehungsgeschichte (b) und die parlamentarische Praxis (c). Ebenso streiten Sinn und Zweck der Norm für eine derartige Beschränkung des Wahlvorschlagsrechts auf die Fraktionen (d). Im Schrifttum vertretene Auffassungen zum Regelungsgehalt von § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT stehen dem nicht entgegen (e). 85

(a) Der Wortlaut der Norm verhält sich nicht zum Wahlvorschlagsrecht für die gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 GO-BT durchzuführende Wahl des Präsidenten und seiner Stellvertreter durch den Bundestag. Er beschreibt nur das angestrebte Ergebnis, dass jede Fraktion des Deutschen Bundestages durch mindestens einen Vizepräsidenten oder eine Vizepräsidentin im Präsidium vertreten ist. 86

(b) Bei der Beratung der Einführung von § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT in der Plenarsitzung des Deutschen Bundestages vom 10. November 1994 stimmten die Beteiligten im Wesentlichen darin überein, dass durch das in der Regelung vorgesehene „Grundmandat“ die Vertretung jeder Fraktion im Präsidium des Deutschen Bundestages sichergestellt werden sollte (vgl. BT-Plenarprotokoll 13/1, S. 8 ff.). Umstritten war lediglich die Frage einer darüber hinausgehenden Erhöhung der Zahl der Vizepräsidenten. Außerdem wurde problematisiert, ob die Festschreibung eines Grundmandats damit vereinbar ist, dass die Mitglieder des Präsidiums gewählt werden müssen und nicht von den Fraktionen entsandt werden können (vgl. BT-Plenarprotokoll 13/1, S. 9-11). 87

Demgegenüber wurde die Frage der Vorschlagsberechtigung für die Besetzung der den Fraktionen zugewiesenen „Grundmandate“ nicht ausdrücklich erörtert. Dies ändert jedoch nichts daran, dass § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT darauf abzielt, den Fraktionen eine Vertretung im Präsidium des Deutschen Bundestages durch jeweils einen Vizepräsidenten einzuräumen. Es liegt daher nahe, dass damit den Fraktionen auch das Recht eingeräumt werden sollte, die Kandidaten für die Besetzung des ihnen eingeräumten Grundmandats vorzuschlagen. 88

(c) Die der Bekanntmachung der Regelung am 16. Dezember 1994 (BGBl I 1995 S. 11) nachfolgende parlamentarische Praxis war dadurch geprägt, dass die Vorschläge zur Wahl der Stellvertreter des Bundestagspräsidenten durch die Fraktionen erfolgten. Zwar weist der Antragsteller zutreffend darauf hin, dass im Anschluss an die Fraktionsvorschläge der amtierende Sitzungspräsident regelmäßig die Frage stellte, ob weitere Vorschläge gemacht würden. Dies war jedoch durchgängig nicht der Fall. Außerdem ist nicht ersichtlich, ob die Frage des Sitzungspräsidenten sich nur an die Fraktionen oder auch an die einzelnen Abgeordneten richtete. Auch die Tatsache, dass in der Sitzung des Deutschen Bundestages vom 10. November 1994 im Anschluss an die Beschlussfassung über § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT ein Wahlvorschlag zugelassen wurde, der nicht von einer Fraktion stammte, ist nicht geeignet, 89

die Annahme einer dem Wahlvorschlagsrecht der Fraktionen entgegenstehenden parlamentarischen Praxis zu begründen, da jedenfalls danach kein derartiger Vorschlag mehr zur Abstimmung gestellt wurde.

(d) Die mit § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT verfolgte Zielsetzung spricht ebenfalls für eine Beschränkung des Vorschlagsrechts bei der Wahl der Stellvertreter des Bundestagspräsidenten auf die im Parlament vertretenen Fraktionen. 90

Die Regelung dient der Einbindung der Fraktionen in die Arbeit des Präsidiums (§ 5 GO-BT) und des Ältestenrats (§ 6 GO-BT). Sie soll eine Besetzung des Präsidiums gewährleisten, die diesem die Wahrnehmung der ihm zugewiesenen interfraktionellen Verständigungs- und Schlichtungsfunktion erleichtert (vgl. Schliesky, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 40 Rn. 12). Mit der Gewährleistung eines Grundmandats für jede Fraktion im Präsidium wird angestrebt, die Konsens- oder Kompromissfindung bei der Gestaltung der Arbeitsabläufe des Parlaments und der Besetzung parlamentarischer Gremien zu ermöglichen (vgl. Schwerin, Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber, 1998, S. 128 f.). Voraussetzung für das Erreichen dieses Ziels ist es aber, dass der jeweilige Vertreter das Vertrauen der von ihm vertretenen Fraktion besitzt. Nur dann kann er im Präsidium oder im Ältestenrat getroffene Vereinbarungen und Kompromisse mit bestmöglicher Aussicht auf Akzeptanz in die jeweilige Fraktion tragen. Dem entspricht es, dass die Fraktionen ihre Vertreter im Präsidium selbst vorschlagen. In diesem Fall ist zumindest das Erreichen des mit der Regelung des „Grundmandats“ verfolgten Ziels innerparlamentarischer Koordination und Einbindung der Fraktionen in einem höheren Maß gewährleistet, als dies bei einer Wahl aufgrund von Vorschlägen einzelner Abgeordneter der Fall wäre. Dies gilt unabhängig davon, ob der von dem einzelnen Abgeordneten vorgeschlagene derjenigen Fraktion angehört, der die zu wählende Vizepräsidentenposition gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT zugewiesen ist. 91

(e) Soweit das Schrifttum sich mit der Auslegung von § 2 GO-BT befasst, steht das Spannungsverhältnis zwischen dem Verfassungsgebot der Wahl des Bundestagspräsidenten und seiner Stellvertreter gemäß Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG und dem Anspruch der Fraktionen auf die Besetzung des Amtes eines Vizepräsidenten oder einer Vizepräsidentin in § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT im Vordergrund. Dabei werden hinsichtlich der Auflösung dieses Spannungsverhältnisses unterschiedliche Auffassungen vertreten (vgl. Lovens, ZParl 39 <2008>, S. 18 ff.; Groh, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 40 Rn. 9; Darsow, NVwZ 2019, S. 1013 <1015>). Anders als der Antragsteller dies meint, ergeben sich daraus für die Frage des Wahlvorschlagsrechts einzelner Abgeordneter indes keine Rückschlüsse. 92

(2) Ob die vom Antragsgegner vorgenommene Auslegung von § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT im dargelegten Sinn die einzig vertretbare Möglichkeit der Inhaltsbestimmung dieser Norm darstellt, kann dahinstehen. Das Bundesverfassungsgericht ist – wie dargelegt (siehe oben Rn. 60 ff.) – hinsichtlich der Auslegung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages durch den Antragsgegner auf die Kontrolle evidenter 93

Sachwidrigkeit beschränkt. Eine solche ist vorliegend aber nicht gegeben, weil die Auslegung von § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT durch den Antragsgegner aus den vorstehend dargelegten Gründen vertretbar erscheint. Für einen Verstoß gegen den Grundsatz der fairen und loyalen Anwendung der Geschäftsordnung (vgl. BVerfGE 154, 1 <13 Rn. 29>), sind keine konkreten Anhaltspunkte ersichtlich.

b) Der mit dieser Auslegung im Sinne einer Beschränkung des Wahlvorschlagsrechts für die Wahl der Stellvertreter des Bundestagspräsidenten auf die Fraktionen verbundene Eingriff in das freie Mandat des Abgeordneten dient dem Schutz eines gleichwertigen Verfassungsguts. Durch die Regelung wird die Einbindung der Fraktionen in die Leitungsstrukturen des Deutschen Bundestages mit dem Ziel sichergestellt, den innerparlamentarischen Interessenausgleich bei der Gestaltung der Arbeitsabläufe zu gewährleisten, Konsens- und Kompromissmöglichkeiten auszuloten und dadurch die Arbeitsabläufe zu optimieren (aa). Damit dient die Regelung der Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages (bb).

94

aa) Durch das mit § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT garantierte „Grundmandat“ soll jede im Deutschen Bundestag vertretene Fraktion in dessen Leitungsstrukturen eingebunden werden. Dies ergibt sich aus den Aufgaben und Befugnissen der Stellvertreter und Stellvertreterinnen in Vertretung des Bundestagspräsidenten (1) sowie aufgrund ihrer mit dem Amt verbundenen Mitgliedschaft im Präsidium (2) und im Ältestenrat (3) des Deutschen Bundestages.

95

(1) Die Vizepräsidenten vertreten den Bundestagspräsidenten im parlamentarisch-politischen Bereich (vgl. Schindler, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 29 Rn. 30; Brocker, in: Bonner Kommentar, Art. 40 Rn. 184 <Sept. 2019>; ders., in: BeckOK GG, Art. 40 Rn. 10 <Nov. 2021>). Sie unterstützen ihn bei der Wahrnehmung der ihm insoweit übertragenen Aufgaben und nehmen diese im Vertretungsfall selbst wahr.

96

(a) Das Grundgesetz weist dem Präsidenten des Deutschen Bundestages in Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG das Hausrecht und die Polizeigewalt zu. Darüber hinaus ergeben sich seine Aufgaben und Befugnisse insbesondere aus § 7 GO-BT. Danach obliegen dem Bundestagspräsidenten die Vertretung des Bundestages nach außen und die Regelung seiner Geschäfte (§ 7 Abs. 1 GO-BT), die Leitung der Verhandlungen und die Wahrung der Ordnung im Parlament (§ 7 Abs. 1 Satz 2 GO-BT), die Ausübung des Hausrechts und der Polizeigewalt in den der Verwaltung des Deutschen Bundestages unterliegenden Immobilien (§ 7 Abs. 2 GO-BT) und die Mitwirkung in Präsidium (§ 5 GO-BT), Ältestenrat (§ 6 GO-BT) und sonstigen parlamentarischen Gremien (§ 7 Abs. 1 Satz 3 GO-BT).

97

Der Bundestagspräsident hat nach § 7 Abs. 1 Satz 2 GO-BT die Würde und die Rechte des Bundestages zu wahren. Er ist als Repräsentativ- und Leitungsorgan (vgl. Brocker, in: Bonner Kommentar, Art. 40 Rn. 139 <Sept. 2019>) die „Personifizierung des Parlaments“ (vgl. Schliesky, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 40 Rn. 7). Die Ausübung seines Amtes setzt Glaubwürdigkeit und

98

Überzeugungskraft voraus. Er muss über eine breite Vertrauensgrundlage im Parlament verfügen (vgl. Wilrich, DÖV 2002, S. 152 <158>), hat sein Amt mit größtmöglicher parteipolitischer Zurückhaltung wahrzunehmen (vgl. Schliesky, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 40 Rn. 8) und trägt die vorrangige Verantwortung für den ungestörten Ablauf der Arbeit des Bundestages (vgl. Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die parlamentarische Praxis, § 7 S. 4 <Juli 2003>).

(b) Für die Vizepräsidenten gelten im Vertretungsfall die gleichen Anforderungen wie für den Bundestagspräsidenten (vgl. Brocker, in: Bonner Kommentar, Art. 40 Rn. 184 <Sept. 2019>). Dies gilt insbesondere bei Übernahme der Sitzungsleitung gemäß § 8 Abs. 2 GO-BT. 99

(2) Gemäß § 5 GO-BT gehören die Bundestagsvizepräsidenten dem Präsidium an. Dessen Zuständigkeiten werden nur an wenigen Stellen der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages ausdrücklich geregelt. Dies gilt etwa für die Herstellung des Benehmens bei der Einstellung leitender Bediensteter der Bundestagsverwaltung (§ 7 Abs. 4 GO-BT) und bei dem Erlass von Richtlinien für die Behandlung von Ausschussprotokollen (§ 73 Abs. 3 GO-BT). Daneben kommen dem Präsidium in erster Linie ungeschriebene Funktionen zu (vgl. Bücker, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 27 Rn. 28; Brocker, in: Bonner Kommentar, Art. 40 Rn. 193 <Sept. 2019>; H.H. Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 40 Rn. 116 <Juli 2021>; Blum, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 21 Rn. 60). Es tagt regelmäßig in jeder Sitzungswoche vor der Sitzung des Ältestenrats und bespricht in diesem Rahmen organisatorische und verwaltungstechnische Fragen vor (vgl. Zeh, in: Isensee/Kirchhof, HStR III, 3. Aufl. 2005, § 52 Rn. 31). 100

Die Aufgaben des Präsidiums liegen demgemäß vorrangig im Bereich der binnenorganisatorischen Unterstützung der Arbeit des Präsidenten (vgl. Schliesky, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 40 Rn. 12). Das Präsidium wirkt als parlamentarisches Konsultations- und Streitschlichtungsorgan (vgl. Blum, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 21 Rn. 60, Fn. 432). Es ermöglicht interfraktionelle Verständigungen (vgl. Groh, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 40 Rn. 8) und stellt sich als eine „Art Clearing-Stelle im Vorfeld von Vereinbarungen im eigentlichen Lenkungsausschuss, dem Ältestenrat“ dar (vgl. Zeh, in: Isensee/Kirchhof, HStR III, 3. Aufl. 2005, § 52 Rn. 32; Wilrich, DÖV 2002, S. 152 <157>). Die Erfüllung dieser Funktion verlangt von seinen Mitgliedern in besonderem Maße die Beachtung der Pflicht zu (partei-)politischer Mäßigung (vgl. H.H. Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 40 Rn. 95 <Juli 2021>). 101

(3) Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 GO-BT besteht der Ältestenrat aus dem Präsidenten, seinen Stellvertretern und 23 weiteren von den Fraktionen nach deren Stärkeverhältnis gemäß § 12 Satz 1 GO-BT zu benennenden Mitgliedern. Für eine Vertretung der Fraktionen im Ältestenrat bedarf es daher des Rückgriffs auf das „Grundmandat“ des § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT nicht. 102

Gemäß § 6 Abs. 2 GO-BT besteht die vorrangige Aufgabe des Ältestenrats in der Unterstützung des Präsidenten bei seiner Aufgabenerfüllung. Insoweit nimmt er – ebenso wie Präsident und Präsidium – Vermittlungs-, Koordinations- und Beratungsfunktionen wahr (vgl. Brocker, in: Bonner Kommentar, Art. 40 Rn. 194, 198 <Sept. 2019>; H.H. Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 40 Rn. 116 <Juli 2021>; Zeh, in: Isensee/Kirchhof, HStR III, 3. Aufl. 2005, § 52 Rn. 35; Achterberg, Parlamentsrecht, 1987, S. 133). Gemäß § 6 Abs. 2 Satz 2 und 3 GO-BT führt er eine Verständigung zwischen den Fraktionen über die Besetzung der Ausschussvorsitze sowie über den Arbeitsplan des Deutschen Bundestages herbei, ohne hierfür Beschlussorgan zu sein. Er ist an der Vorbereitung der Plenarsitzungen insbesondere durch das Bemühen um eine Verständigung über Termin und Tagesordnung beteiligt (vgl. auch § 20 Abs. 1 GO-BT; Roll, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 28 Rn. 23 ff.; Franke, Vom Seniorenkonvent des Reichstages zum Ältestenrat des Bundestages, 1987, S. 103).

Als Beschlussorgan agiert der Ältestenrat gemäß § 6 Abs. 3 GO-BT in inneren Angelegenheiten des Parlaments. Umfasst sind hiervon alle für die Funktionsfähigkeit des Parlaments erforderlichen Maßnahmen, die sowohl den parlamentarischen wie auch den Verwaltungsbereich betreffen, soweit sie nicht dem Bundestagspräsidenten oder dem Präsidium vorbehalten sind (vgl. Franke, Vom Seniorenkonvent des Reichstages zum Ältestenrat des Bundestages, 1987, S. 103 f.; Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für Parlamentarische Praxis, § 6 III. 1. Buchstabe b <Juli 2003>). Dies gilt insbesondere für die Aufstellung des Voranschlags für den Haushaltseinzelplan des Deutschen Bundestages, von dem der Haushaltsausschuss nur im Benehmen mit dem Ältestenrat abweichen kann (§ 6 Abs. 3 Satz 3 GO-BT).

bb) Die Stellvertreter des Bundestagspräsidenten sind damit in erheblichem Umfang in die Wahrnehmung der Leitungsaufgaben im Parlament eingebunden und wirken dadurch an der Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages mit (1). Die dabei durch § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT angestrebte Einbindung sämtlicher Fraktionen mit dem Ziel, effektive und möglichst reibungslose Arbeitsabläufe zu gewährleisten, wird durch die Beschränkung des Wahlvorschlagsrechts auf die jeweils betroffene Fraktion sichergestellt (2).

(1) Das Grundmandat des § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT bezweckt die Repräsentation aller Fraktionen in den Leitungsstrukturen des Parlaments (vgl. Ritzel/Bücker/Schreiber, Handbuch für die parlamentarische Praxis, § 2 S. 7 <Dez. 2008>). Die Norm zielt darauf ab, Ausgleichs-, Ideen- und Verständigungspotentiale bei der Gestaltung der Organisationsstrukturen und Arbeitsabläufe des Deutschen Bundestages zu heben. Die „Querschnittsbesetzung“ soll interfraktionelle Verständigungen ermöglichen und fördern (vgl. Schliesky, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 40 Rn. 12) und dadurch parlamentarische Auseinandersetzungen entschärfen, Polarisierungen vermeiden und der Konsensfindung dienen (vgl. Schwerin, Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber, 1998, S. 128 f.). Die Bedeutung des Vize-

präsidentenamtes erschöpft sich damit nicht in der Vertretung des Präsidenten; durch die Rolle der Vizepräsidenten werden Entscheidungen und Lenkungsmaßnahmen des Präsidiums und des Ältestenrats auf eine breitere Basis gestellt (vgl. Brocker, in: Bonner Kommentar, Art. 40 Rn. 188 <Sept. 2019>).

(2) Sämtliche Fraktionen sollen sich durch den ihnen angehörenden Stellvertreter des Bundestagspräsidenten in der Leitung des Parlaments wiederfinden. Über den jeweiligen Vizepräsidenten sollen – ungeachtet seiner Verpflichtung zur Unparteilichkeit im Fall der Sitzungsleitung – die Interessen und Vorstellungen aller Fraktionen eingebracht und die Akzeptanz der zur Bewältigung der Aufgaben des Deutschen Bundestages zu treffenden Organisationsentscheidungen in den einzelnen Fraktionen verbessert werden. Demgemäß soll mit dem für jede Fraktion vorgesehenen Grundmandat auf der Ebene der Bundestagsvizepräsidenten ein Beitrag zur Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages geleistet werden. 107

Danach kommt der Beschränkung des Wahlvorschlagsrechts bei der Wahl der Stellvertreter des Bundestagspräsidenten auf die jeweilige Fraktion eigenständige Bedeutung zu. Die Erreichung der mit dem Grundmandat des § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT verbundenen Transformations- und Verständigungsziele ist davon abhängig, dass der jeweilige Bundestagsvizepräsident vom Vertrauen der von ihm vertretenen Fraktion getragen ist. Nur dann kann das mit dem „Grundmandat“ verbundene Ziel der Optimierung der Arbeitsabläufe des Parlaments und der Erhöhung der Akzeptanz der getroffenen Organisationsentscheidungen in den jeweiligen Fraktionen bestmöglich erreicht werden. Für das Gelingen interfraktioneller Verständigungen und die Herstellung innerfraktioneller Akzeptanz für die in der Parlamentsleitung erzielten Kompromisse braucht der jeweilige Bundestagsvizepräsident die Unterstützung und das Vertrauen seiner Fraktion. Dem wird Rechnung getragen, wenn allein diese wahlvorschlagsberechtigt ist, wobei es in ihrem eigenen Interesse liegt, sich um einen mehrheitsfähigen Vorschlag zu bemühen (vgl. Steiger, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 25 Rn. 8). 108

Wahlvorschläge einzelner Abgeordneter können nicht in gleichem Maße gewährleisten, dass der Vorgeschlagene von den vertretenen Fraktionen getragen und akzeptiert wird und auf dieser Grundlage den ihm zugewiesenen Beitrag zur Arbeitsfähigkeit des Parlaments leisten kann. Fraktionen sind am ehesten in der Lage, Wahlvorschlägen Akzeptanz zu verleihen (vgl. BVerfGE 96, 264 <281>). Ihre Vorschläge für den ihnen zugewiesenen Bundestagsvizepräsidenten sind besser als Vorschläge einzelner Abgeordneter geeignet, Konflikten bei der späteren Amtsführung, insbesondere bei der Wahrnehmung der ordnungswahrenden und disziplinierenden Aufgabe der Sitzungsleitung, entgegenzuwirken (vgl. Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die parlamentarische Praxis, § 2 S. 9 <Dez. 2008>) und die Akzeptanz der im Präsidium und Ältestenrat gefundenen Kompromisse zur Gestaltung der parlamentarischen Arbeit zu erhöhen. Daher dient das Wahlvorschlagsrecht der Fraktion für das Amt der Stellvertreter des Bundestagspräsidenten über das in 109

§ 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT garantierte Grundmandat hinaus dem Schutz der Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages und damit einem der Mandatsfreiheit des Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gleichwertigen Verfassungsgut.

c) Der Eingriff in die Mandatsfreiheit des Antragstellers durch den Ausschluss des Rechts, Vorschläge für die Wahl der Stellvertreter des Bundestagspräsidenten einzubringen, ist zur Erreichung des Erhalts und der Effektivierung der Funktionsfähigkeit des Parlaments geeignet (aa), erforderlich (bb) und angemessen (cc). 110

aa) Geeignet ist eine Maßnahme, wenn durch ihren Einsatz der angestrebte Erfolg erreicht oder gefördert werden kann (vgl. BVerfGE 16, 147 <183>; 30, 292 <316>; 33, 171 <187>; 67, 157 <175>; 96, 10 <23>; stRspr). Dies ist vorliegend der Fall. Dass die Beschränkung des Vorschlagsrechts für die gemäß Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG, § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT zu wählenden Stellvertreter des Bundestagspräsidenten auf die im Parlament vertretenen Fraktionen einen Beitrag dazu leisten kann, interfraktionelle Verständigungs- und Kompromisspotentiale zu erschließen und dadurch die Arbeitsfähigkeit des Parlaments zu verbessern, liegt auf der Hand. 111

bb) Die Erforderlichkeit beinhaltet das Gebot, aus den zur Erreichung des angestrebten Zwecks gleich gut geeigneten Mitteln das mildeste, das gegenläufige Rechtsgut am wenigsten beeinträchtigende Mittel auszuwählen (vgl. BVerfGE 30, 292 <316>; 70, 278 <286>; 81, 156 <192>; 92, 262 <273>; 100, 313 <375>; stRspr). 112

(1) Dem ist vorliegend Rechnung getragen. Selbst ein Wahlvorschlagsrecht des einzelnen Abgeordneten, das auf die Mitglieder der zu vertretenden Fraktion beschränkt würde, könnte nicht in gleicher Weise wie im Falle des Vorschlagsrechts der Fraktion selbst deren Einbindung auf der Leitungsebene des Parlaments und die Nutzung damit verbundener interfraktioneller Abstimmungs- und Kompromissmöglichkeiten gewährleisten. Es wäre in diesem Fall nicht auszuschließen, dass von dem einzelnen Abgeordneten ein Vorschlag gemacht und sodann eine Person zum Bundestagsvizepräsidenten oder zur Bundestagsvizepräsidentin gewählt würde, die das Vertrauen der zu vertretenden Fraktion nicht oder nicht in vollem Umfang genießt und zur Erreichung der mit der Besetzung des Amtes verbundenen Ziele weniger geeignet wäre als ein Fraktionsmitglied, das von dieser selbst ausgewählt und vorgeschlagen wird. Dies gilt umso mehr, wenn der Wahlvorschlag des einzelnen Abgeordneten wie im vorliegenden Fall neben dem Wahlvorschlag der Fraktion ausgeübt wird. 113

(2) Zu keinem anderen Ergebnis führen die Erwägungen des Antragstellers, das Wahlvorschlagsrecht des einzelnen Abgeordneten unter den Vorbehalt der Zustimmung der zu vertretenden Fraktion zu stellen. In diesem Fall läge das Wahlvorschlagsrecht materiell letztlich bei der Fraktion und nicht bei dem einzelnen Abgeordneten. Dieser wäre im Ergebnis nur in der Lage, einen Wahlvorschlag der Fraktion zu initiieren, aber nicht, einen eigenen Vorschlag zur Abstimmung stellen zu lassen. An fraktionsinternen Initiativen ist der Abgeordnete ohnehin nicht gehindert. Ein unter dem Zustimmungsvorbehalt der Fraktion stehendes „begrenztes Wahlvorschlagsrecht“ geht daher ins Leere. Gleiches gilt, soweit der Antragsteller vorschlägt, den 114

Fraktionen ein Vetorecht gegen die Vorschläge einzelner Abgeordneter einzuräumen. Auch in diesem Fall würde das Wahlvorschlagsrecht des einzelnen Abgeordneten substantiell entleert und im Ergebnis die Entscheidung über die Einbringung eines Wahlvorschlags den Fraktionen überlassen.

cc) Die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn setzt voraus, dass der Nutzen der einschränkenden Regelung oder Maßnahme nicht außer Verhältnis zu den dadurch herbeigeführten Beeinträchtigungen steht (vgl. BVerfGE 50, 217 <227>; 80, 103 <107>; 99, 202 <212 f.>; stRspr). Die Maßnahme muss für den Betroffenen zumutbar sein (vgl. BVerfGE 67, 157 <178>; 77, 84 <111>; 81, 70 <93>; 101, 331 <350>; 102, 1 <20>; stRspr) und dem Übermaßverbot Rechnung tragen (vgl. BVerfGE 67, 157 <178>; 90, 145 <173>; 105, 17 <36>). 115

Vorliegend führt der Ausschluss des Wahlvorschlagsrechts für den einzelnen Abgeordneten nur zu einer eingeschränkten Beeinträchtigung seines Rechts zur gleichberechtigten Mitwirkung an der parlamentarischen Arbeit (1). Dem steht ein deutliches Interesse des Deutschen Bundestages an einer Begrenzung des Wahlvorschlagsrechts auf die zu vertretenden Fraktionen zur Erreichung der mit § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT verfolgten Ziele entgegen (2). Angesichts dessen ist der Ausschluss des Wahlvorschlagsrechts dem einzelnen Abgeordneten zumutbar und greift nicht übermäßig in seine durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG garantierte Rechtsstellung ein (3). 116

(1) Durch den Ausschluss des einzelnen Abgeordneten von der Möglichkeit, im Plenum eigene Kandidaten für die Wahl eines Bundestagsvizepräsidenten oder einer Bundestagsvizepräsidentin vorzuschlagen, werden dessen Mitwirkungsbefugnisse an der parlamentarischen Willensbildung nur in geringem Umfang eingeschränkt. 117

(a) Dabei ist zunächst in Rechnung zu stellen, dass die Wahl der Stellvertreter oder Stellvertreterinnen des Bundestagspräsidenten zumindest unmittelbar keinen Gegenstand der politischen Willensbildung im engeren Sinn, sondern eine primär innerorganisatorische Angelegenheit des Parlaments betrifft. Dies gilt ungeachtet dessen, dass die Beratungen im Präsidium und im Ältestenrat aufgrund der diesen Gremien zugewiesenen integrierenden und ausgleichenden Funktionen mittelbar auf die politische Willensbildung des Parlaments einwirken können (vgl. Groh, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 40 Rn. 9; Lovens, ZParl 39 <2008>, S. 18 <25>; Schönberger/Schönberger, JZ 2018, S. 105 <110 Fn. 39>). Dies ändert aber nichts daran, dass Entscheidungen im Plenum dadurch nicht vorweggenommen werden. 118

(b) Hinzu kommt, dass der Ausschluss des Wahlvorschlagsrechts im Plenum nicht bedeutet, dass dem Abgeordneten bei der Wahl der Stellvertreter des Bundestagspräsidenten keine Möglichkeit mehr verbliebe, auf den Wahlvorschlag seiner Fraktion Einfluss zu nehmen. Vielmehr ist es ihm unbenommen, sich innerhalb der Fraktion für den von ihm favorisierten Vorschlag einzusetzen und darauf hinzuwirken, dass die Fraktion sich diesen zu eigen macht. Insoweit schließt die Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts als Gruppenrecht nicht aus, dass der einzelne Abgeordnete sich am Prozess der gruppenbezogenen Mehrheitsbildung aktiv beteiligen und da- 119

durch am Zustandekommen des Wahlvorschlags mitwirken kann. Zugleich hat dies zur Folge, dass er an das Ergebnis der sich nach der demokratischen Mehrheitsregel vollziehenden fraktionsinternen Willensbildung gebunden ist (vgl. Demmler, Der Abgeordnete im Parlament der Fraktionen, 1994, S. 172). Jedenfalls verbleibt dem Abgeordneten auch ohne ein eigenes Wahlvorschlagsrecht im Plenum ein erhebliches Maß an Möglichkeiten zur Einwirkung auf den Vorschlag seiner Fraktion zur Wahl eines Vizepräsidenten des Deutschen Bundestages.

(c) Vor allem jedoch bleibt seine Mitwirkung an der Wahl selbst erhalten. Die in Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG vorgegebene Wahl des Bundestagspräsidenten und seiner Stellvertreter gibt in Verbindung mit Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG jedem Abgeordneten das Recht, an dieser Wahl teilzunehmen. 120

(2) Der begrenzten Beeinträchtigung der Mitwirkungsbefugnisse des einzelnen Abgeordneten durch die Ausgestaltung des Vorschlagsrechts als (Fraktions-) Gruppenrecht steht ein erhebliches Interesse des Parlaments an der Absicherung der mit der „Grundmandats“-Regelung in § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT verfolgten Ziele einer Einbindung der Fraktionen in die Leitungsstrukturen des Deutschen Bundestages und einer Aktivierung der damit verbundenen Abstimmungs- und Koordinationsmöglichkeiten gegenüber. Das Wahlvorschlagsrecht der Fraktionen trägt zur Erreichung dieser Ziele in relevantem Umfang bei. 121

(3) Vor diesem Hintergrund ist der Ausschluss des Vorschlagsrechts des einzelnen Abgeordneten für die Wahl der Stellvertreter des Bundestagspräsidenten angemessen. Die Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages ist ein hinreichend gewichtiges Verfassungsgut, das den Eingriff in die Mandatsfreiheit aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG zu rechtfertigen vermag. Die damit verbundene Beschränkung seiner Mitwirkungsbefugnisse ist dem einzelnen Abgeordneten zumutbar, zumal er fraktionsintern auf die Nominierung des von ihm präferierten Kandidaten hinwirken kann. Eine Verletzung des Übermaßverbots ist nicht ersichtlich. 122

d) Stellt demgemäß der aus § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT abgeleitete Ausschluss des Vorschlagsrechts einzelner Abgeordneter für die Wahl der Bundestagsvizepräsidenten eine zum Schutz der Arbeitsfähigkeit des Deutschen Bundestages gerechtfertigte Maßnahme dar, begegnet die streitbefangene Nichtzulassung des Wahlvorschlags des Antragstellers in der Sitzung des Deutschen Bundestages vom 7. November 2019 keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. 123

König	Hermanns	Müller
Kessal-Wulf	Maidowski	Langenfeld
	Wallrabenstein	

Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 22. März 2022 - 2 BvE 2/20

Zitiervorschlag BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. März 2022 - 2 BvE 2/20 - Rn. (1 - 123), http://www.bverfg.de/e/es20220322_2bve000220.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2022:es20220322.2bve000220