

Anfängerklausur – Staatsorganisationsrecht: Die sorgsame Kanzlerin

Wiss. Mitarbeiter Benjamin Poliak, Düsseldorf*

Die vorliegende Klausur wurde in leicht abgewandelter Form im Sommersemester 2023 als Semesterabschlussklausur der Vorlesung „Staatsrecht II (Staatsorganisationsrecht)“ bei Professor Dr. Krüper an der Ruhr-Universität Bochum gestellt. Die Durchfallquote betrug 20,79 %. Durchschnittlich wurden 6,78 Punkte erreicht. Die Klausur ist von leicht überdurchschnittlichem Schwierigkeitsgrad. Sie knüpft an bekannte Probleme an, erfordert jedoch verschiedene Transferleistungen. Einerseits ist ein möglicher Verfahrensfehler im Gesetzgebungsverfahren zu problematisieren, der jedoch nicht den Bundestag als Kollektivorgan, sondern einen einzelnen Abgeordneten betrifft. Andererseits wird eine Problematik im Kontext des Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG virulent, die Studierenden im Studium eher selten begegnet: die Verweigerung der Gegenzeichnung eines Gesetzes durch die Bundeskanzlerin.

Sachverhalt

Im Zuge verschiedener Klimaschutzproteste, die in den letzten Monaten insbesondere im Straßenverkehr zu Eskalationen und Gefährdungen führten, bringt die C-Fraktion einen Gesetzentwurf (Gesetz zur härteren Bestrafung von Straßenblockaden) in den Deutschen Bundestag ein. Der Entwurf beinhaltet Erweiterungen des Straftatbestands der Nötigung und sieht für Straßenblockaden, die den öffentlichen Straßenverkehr gefährden, eine Strafschärfung vor.

Im Bundestag kommt es zu einer hitzigen Debatte zwischen Regierungs- und Oppositionsabgeordneten. Abgeordneter A von der oppositionellen G-Fraktion trägt während seiner Rede am Jackett deutlich sichtbar eine Plakette mit dem Logo einer Klimaschutzorganisation, die vom Bundesamt für Verfassungsschutz als extremistisch eingestuft wird, was A auch weiß. Er beabsichtigt, mit dem Tragen der Plakette die Abgeordneten der Regierungsfractionen zu provozieren. Das Tragen von Abzeichen politischer oder gesellschaftlicher Organisationen im Plenarsaal ist seit Jahrzehnten unüblich und gilt als „unparlamentarisch“. Bundestagspräsidentin P fordert A mehrfach auf, die Plakette abzunehmen, ruft ihn aber nicht ausdrücklich zur Ordnung. Da A die Plakette nicht ablegt, entzieht P ihm das Wort, nachdem er zwei Minuten seiner insgesamt fünfminütigen Redezeit gesprochen hat. P hatte A zuvor nicht darauf hingewiesen, dass ihm ein Entzug des Wortes drohe. A setzt sich widerwillig auf seinen Platz und ruft dabei: „Das ist ein Skandal! Die Opposition wird im Parlament nicht gehört!“ Andere Abgeordnete der G-Fraktion halten im weiteren Verlauf der Debatte ihre Reden. An der abschließenden Abstimmung im Bundestag nimmt A ordnungsgemäß teil. Das Gesetz wird vom Bundestag gem. Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG beschlossen. Der Bundesrat wird ordnungsgemäß beteiligt.

Bundeskanzlerin K verweigert jedoch die nach Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG erforderliche Gegenzeichnung, die Voraussetzung der Ausfertigung des Gesetzes durch den Bundespräsidenten S ist. Sie beruft sich auf die Geschehnisse rund um A; sein Rederecht sei verletzt und eine differenzierte Debatte, bei der oppositionelle Stimmen gehört werden, verhindert worden. Eine solche Debatte sei aber demokra-

* Benjamin Poliak ist Wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Verfassungstheorie und interdisziplinäre Rechtsforschung der Ruhr-Universität Bochum (Prof. Dr. Julian Krüper).

tisch geboten. Ebenso wie der Bundespräsident im Rahmen der Ausfertigung die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes überprüfen könne bzw. sogar müsse, komme ihr als Bundeskanzlerin vor der Gegenzeichnung des Gesetzentwurfs diese Aufgabe zu. Das ergebe sich schon aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG selbst.

Die C-Fraktion will dies nicht auf sich sitzen lassen und wendet sich für den Bundestag als Ganzen an das Bundesverfassungsgericht. Sie möchte feststellen lassen, dass die unterlassene Gegenzeichnung der Bundeskanzlerin den Bundestag in seinem Recht zur Gesetzgebung verletzt. Die anderen am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe dürften ihre von der Verfassung vorgegebene Mitwirkungspflicht am Gesetzgebungsverfahren nicht willkürlich verweigern. Die Bundeskanzlerin habe vielmehr den Willen des Parlaments zu respektieren. Die Gegenzeichnung sei ein rein formaler Akt, der durchzuführen sei, ohne dass eine Kompetenz zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes bestehe. Dass A seine Rede nicht beenden könne, führe zudem nicht zu einer Verfassungswidrigkeit des Gesetzes, sondern allenfalls zu einer Verletzung organschaftlicher Rechte des A, die er eigenständig gerichtlich feststellen lassen könne. Das Rederecht im Plenum unterläge im Übrigen notwendigerweise der Ausgestaltung durch die Geschäftsordnung des Bundestages, hier insbesondere § 36 GO BT, dessen Verfassungsmäßigkeit die Kanzlerin doch wohl nicht anzweifeln könne. Der vollständige Redebeitrag des A hätte zudem – was zutrifft – nicht dazu geführt, dass Abgeordnete ihr Stimmverhalten geändert hätten. Es sei ineffizienter Formalismus, würde man das Gesetz für verfassungswidrig erklären, da es mit gleichem Inhalt schlicht neu beschlossen werden könnte.

Bundeskanzlerin K überzeugt dies nicht. Zwar sei – was zutrifft – die Ausgestaltung der Abgeordnetenrechte durch die Geschäftsordnung des Bundestages nicht an sich verfassungswidrig. Ihrer Meinung nach sei aber im konkreten Fall eine Verletzung von Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG des A gegeben. Das sei keine Kleinigkeit, sondern verfassungsrechtlich erheblich. Als Teil der vollziehenden Gewalt sei sie gem. Art. 20 Abs. 3 GG umfassend an die Verfassung gebunden und dürfe nicht sehenden Auges am Zustandekommen verfassungswidriger Rechtsakte mitwirken.

Aufgabe und Bearbeitungsvermerk

Hat der form- und fristgerecht gestellte Antrag der C-Fraktion Erfolg?

Auf § 36 GO BT wird hingewiesen. § 39 GO BT ist unberücksichtigt zu lassen. Von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist auszugehen. Auf die materielle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes ist nicht einzugehen. Ansonsten ist auf alle aufgeworfenen Fragen, ggf. hilfsgutachtlich, einzugehen.

Lösungsvorschlag

A. Zulässigkeit	1308
I. Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts	1308
II. Beteiligtenfähigkeit	1309
1. C-Fraktion als Antragstellerin	1309
2. Bundeskanzlerin K als Antragsgegnerin	1309
III. Antragsgegenstand	1309
IV. Antragsbefugnis	1310
V. Form und Frist	1310
VI. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	1310

VII. Zwischenergebnis	1310
B. Begründetheit.....	1311
I. Recht des Bundestages zur Gesetzgebung.....	1311
II. Rechtsverletzung	1311
1. Verweigerungsrecht der Bundeskanzlerin hinsichtlich der formellen Verfassungswidrigkeit	1311
2. Formelle Verfassungswidrigkeit des Gesetzes	1312
a) Gesetzgebungskompetenz.....	1312
b) Gesetzgebungsverfahren	1312
aa) Gesetzesinitiative	1312
bb) Hauptverfahren.....	1313
(1) Verletzung von Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG.....	1313
(a) Gewährleistungsgehalt	1313
(b) Beeinträchtigung des Gewährleistungsgehalts	1313
(c) Rechtfertigung der Beeinträchtigung.....	1314
(aa) Grundsätzliche Zulässigkeit von Beschränkungen des Rede- rechts	1314
(bb) § 36 Abs. 2 GO BT	1314
(cc) Auswirkung auf die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes	1315
(2) Verletzung des Demokratieprinzips, Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG.....	1316
cc) Abschlussverfahren.....	1316
dd) Zwischenergebnis	1316
c) Zwischenergebnis.....	1316
3. Zwischenergebnis.....	1316
III. Zwischenergebnis	1316
C. Gesamtergebnis.....	1316

Der Antrag der C-Fraktion vor dem Bundesverfassungsgericht hat Erfolg, soweit er zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit

Der Antrag ist zulässig, wenn alle Sachentscheidungsvoraussetzungen gegeben sind.

I. Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht ist für das Organstreitverfahren gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG zuständig.

II. Beteiligtenfähigkeit

Die C-Fraktion als Antragstellerin und Bundeskanzlerin K als Antragsgegnerin müssten beteiligtenfähig sein. Dies richtet sich nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 63 BVerfGG.

Hinweis: Es wäre nicht falsch, lediglich unter § 63 BVerfGG zu subsumieren. Wird nur Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG in Bezug genommen, ist das methodisch unpräzise, aber kein gravierender Fehler.

1. C-Fraktion als Antragstellerin

Den Antrag hat die C-Fraktion für den Bundestag als Kollektivorgan gestellt. Nach § 63 BVerfGG können nicht nur die dort genannten Organe einen Antrag im Organstreitverfahren stellen, sondern auch die im Grundgesetz oder in den Geschäftsordnungen des Bundestages und des Bundesrates mit eigenen Rechten ausgestatteten Teile dieser Organe. Fraktionen sind als ständig vorhandene Gliederungen Teile des Organs Bundestag.¹ Sie sind auch mit eigenen Rechten ausgestattet, beispielsweise mit dem Gesetzesinitiativrecht gem. § 76 Abs. 1 GO BT. Gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG sind Fraktionen mit eigenen Rechten ausgestattete andere Beteiligte. Hieraus folgt also nichts anderes. Somit ist die C-Fraktion beteiligtenfähig.

Hinweis: Die Rechtsprechung zu § 63 BVerfGG ist auch Kritik ausgesetzt. Insbesondere ist nicht restlos überzeugend, warum Fraktionen als „ständig“ vorhandene Gliederungen angesehen werden – obwohl sie sich immer wieder neu gründen müssen –, Abgeordnete hingegen nicht.²

2. Bundeskanzlerin K als Antragsgegnerin

Gerichtet wurde der Antrag gegen Bundeskanzlerin K. Die Bundeskanzlerin ist in § 63 BVerfGG nicht ausdrücklich genannt, die Bundesregierung dagegen schon. Nach Art. 62 GG ist die Bundeskanzlerin Teil der Bundesregierung. Zudem sind ihr grundgesetzliche Rechte zugewiesen, insbesondere die Richtlinienkompetenz gem. Art. 65 S. 1 GG. Bundeskanzlerin K ist daher als Teil der Bundesregierung i.S.d. § 63 BVerfGG taugliche Antragsgegnerin im Organstreitverfahren. Gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG ist sie entweder als oberstes Bundesorgan oder jedenfalls als mit im Grundgesetz eigenen Rechten ausgestattete andere Beteiligte beteiligtenfähig.³

III. Antragsgegenstand

Weiterhin müsste ein nach § 64 Abs. 1 BVerfGG tauglicher Antragsgegenstand vorliegen. Dieser besteht in jeder rechtserheblichen Maßnahme oder Unterlassung.⁴ Rechtserheblich ist ein Verhalten, „das geeignet ist, die Rechtsstellung des Antragstellers zu beeinträchtigen“; dafür muss „der Antragsteller durch die angegriffene Maßnahme in seinem Rechtskreis konkret betroffen“ sein.⁵ Schwerpunktmäßig gerügt wird von der C-Fraktion die unterlassene Gegenzeichnung des Gesetzes durch

¹ BVerfGE 2, 143 (160); 123, 267 (337 Rn. 200).

² Vgl. auch *Wieland*, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 93 Rn. 60.

³ Vgl. *Walter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 80. Lfg., Stand: Juni 2017, Art. 93 Rn. 206.

⁴ BVerfGE 60, 374 (381).

⁵ BVerfGE 138, 45 (60 Rn. 27).

Bundeskanzlerin K. In Rede steht mithin eine Unterlassung. Diese ist rechtserheblich bei einer möglichen Rechtspflicht zum Handeln der K.⁶ Eine solche Pflicht könnte aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG i.V.m. Art. 58 S. 1 GG folgen, soweit die Gegenzeichnung allein einen formalen Akt ohne damit verbundene Prüfungscompetenz darstellt oder trotz Prüfungscompetenz im konkreten Fall kein Recht zur Verweigerung der Gegenzeichnung besteht. Die Rechtserheblichkeit der Verweigerung der Gegenzeichnung folgt mithin daraus, dass durch sie der Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens verhindert wird und das parlamentarisch beschlossene Gesetz nicht in Kraft treten kann. Ein tauglicher Antragsgegenstand besteht.

IV. Antragsbefugnis

Die C-Fraktion als Antragstellerin müsste nach § 64 Abs. 1 BVerfGG auch antragsbefugt sein. Hierfür muss die Möglichkeit bestehen, dass sie oder das Organ, dem sie angehört, durch die angegriffene Maßnahme in verfassungsrechtlichen Rechten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Die C-Fraktion beruft sich nicht auf eigene Rechte, sondern im Wege der Prozessstandschaft auf eine Rechtsverletzung des Bundestages.⁷ Für eine Prozessstandschaft ist erforderlich, dass die C-Fraktion als Teil des Organs, dessen Rechte geltend gemacht werden, beteiligtenfähig ist. Dies wurde bereits festgestellt. Ferner bedarf es einer möglichen Rechtsverletzung des Organs, hier also des Bundestages. In Betracht kommt eine Verletzung des Initiativrechts des Bundestages gem. Art. 76 Abs. 1 GG. Dieses ist durch die Verweigerung der Gegenzeichnung allerdings nicht unmittelbar betroffen. Indes kommt dem Bundestag das Recht zur Gesetzgebung im Sinne der maßgeblichen Entscheidung über Gesetzesvorlagen zu, Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG. Damit ist nicht allein der Akt der formalen Beschlussfassung, sondern auch die inhaltliche Bestimmungsmacht verbunden, den Inhalt des geltenden Rechts durch parlamentarischen Beschluss zu bestimmen (Gesetzgebungsfunktion des Bundestages⁸). Eine Verletzung dieses Rechts durch die Unterlassung der Bundeskanzlerin K ist jedenfalls nicht ausgeschlossen, erscheint also möglich. Die C-Fraktion ist damit antragsbefugt.⁹

V. Form und Frist

Der Antrag wurde form- und fristgerecht gestellt, §§ 23 Abs. 1, 64 Abs. 2 und 3 BVerfGG.

VI. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

Durch das Vorliegen der übrigen Sachentscheidungsvoraussetzungen ist das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis indiziert. Dagegensprechende Erwägungen sind nicht ersichtlich.

VII. Zwischenergebnis

Der Antrag der C-Fraktion ist zulässig.

⁶ Vgl. *Walter*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz, Kommentar, 80. Lfg., Stand: Juni 2017, Art. 93 Rn. 221.

⁷ Vgl. etwa auch BVerfGE 131, 152 (190 Rn. 77).

⁸ Dazu *Morlok*, in: *Dreier*, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 39.

⁹ Vgl. zum Ganzen *Sauer*, JuS 2007, 641 (643, 645); *Wallrabenstein*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 7. Aufl. 2021, Art. 82 Rn. 24.

B. Begründetheit

Der Antrag müsste auch begründet sein. Dies ist nach § 67 S. 1 BVerfGG der Fall, wenn die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung, hier die Verweigerung der Gegenzeichnung durch Bundeskanzlerin K, gegen eine Bestimmung des Grundgesetzes verstößt. Der Verstoß muss in der Verletzung von Rechten der Antragstellerin, hier das durch die C-Fraktion geltend gemachte Gesetzgebungsrecht des Bundestages, liegen. Es müsste also ein Recht des Bundestages zur Gesetzgebung bestehen, das durch die Verweigerung der Gegenzeichnung durch Bundeskanzlerin K verletzt wurde.

I. Recht des Bundestages zur Gesetzgebung

Fraglich ist, ob ein Recht des Bundestages darauf besteht, dass die Bundeskanzlerin K Gesetze gegenzeichnet. Gem. Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG beschließt der Bundestag Gesetzesvorlagen. In der Regel (bei Einspruchsgesetzen) kann er seine Auffassung auch gegen den Widerstand aus dem Bundesrat durchsetzen.¹⁰ Ihm kommt also das Letztentscheidungsrecht über Gesetze zu. Das Verfahren der Gegenzeichnung und Ausfertigung gem. Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG bildet lediglich den formalen Abschluss der Gesetzgebung. Diesen Abschluss muss der Bundestag gerichtlich durchsetzen können, soll seine Gesetzgebungsfunktion nicht leerlaufen. Zur Sicherung der Gesetzgebungsfunktion des Bundestages ist es erforderlich, dass er diese Funktion gegen den möglicherweise verfassungswidrigen Widerstand anderer Verfassungsorgane durchsetzen kann. Somit ist das Recht zur Gesetzgebung ein organchaftliches Recht des Bundestages. Damit besteht ein Recht des Bundestages auf eine verfassungsmäßige Mitwirkung der anderen am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Akteure.¹¹

II. Rechtsverletzung

Dieses Recht des Bundestages ist verletzt, wenn im konkreten Fall eine Pflicht der Bundeskanzlerin K bestand, das Gesetz nach Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG i.V.m. Art. 58 S. 1 GG gegenzuzeichnen, und sie dieser Pflicht nicht nachgekommen ist. K ist der Auffassung, eine solche Pflicht bestehe nicht, denn sie habe ein Prüfungsrecht analog dem des Bundespräsidenten S, sodass ihr im Falle verfassungsrechtlicher Zweifel am Gesetz das Recht zukomme, die Gegenzeichnung zu verweigern. Ob ein Prüfungs- und ggf. ein Verweigerungsrecht besteht, ist ungewiss. Zu prüfen ist in diesem Fall ausschließlich ein Verweigerungsrecht hinsichtlich der formellen Verfassungswidrigkeit des geplanten Gesetzes. Fraglich ist also, ob ein Prüfungs- und ggf. Verweigerungsrecht in formeller Hinsicht generell besteht und ob es im konkreten Fall auch einschlägig ist.

Hinweis: Auf die materielle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes ist laut Bearbeitungsvermerk nicht einzugehen.

1. Verweigerungsrecht der Bundeskanzlerin hinsichtlich der formellen Verfassungswidrigkeit

Das grundsätzliche Erfordernis einer Gegenzeichnung von Gesetzen folgt aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG i.V.m. Art. 58 S. 1 GG. Der Wortlaut des Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG („nach Gegenzeichnung“) spricht eher nicht für ein Prüfungs- und Verweigerungsrecht, setzt sprachlich vielmehr die Gegenzeichnung als Vorausset-

¹⁰ Sauer, JuS 2007, 641 (645).

¹¹ Vgl. zum Ganzen Sauer, JuS 2007, 641 (643, 645); Wallrabenstein, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 7. Aufl. 2021, Art. 82 Rn. 24.

zung der Ausfertigung voraus. Ähnliches gilt für Art. 58 S. 1 GG. Jedoch ist der Wortlaut des Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG auch aus einer anderen Perspektive heraus zu würdigen, denn der Ausfertigung und der dieser vorgeschalteten Gegenzeichnung unterfallen nur „[d]ie nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes zustande gekommenen Gesetze“.

Hinweis: Das gleiche Argument wird bei der Frage eines Prüfungsrechts des Bundespräsidenten virulent.

Der Wortlaut des Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG spricht somit dafür, dass nur verfassungsgemäß zustande gekommene Gesetze gegengezeichnet werden dürfen, was wiederum ein Gegenzeichnungs-Verweigerungsrecht bei formell verfassungswidrigen Gesetzen begründete. Dagegen könnte zwar sprechen, dass das Verwerfungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts unterlaufen würde. Jedoch bliebe die Möglichkeit bundesverfassungsgerichtlicher Kontrolle – wie gerade die vorliegende Situation zeigt – in Gestalt eines Organstreitverfahrens erhalten. Zudem ist K als Bundeskanzlerin umfassend an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden, Art. 20 Abs. 3 GG, mithin auch hinsichtlich der grundgesetzlichen Bestimmungen zur formellen Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen. Ihr ist nicht zuzumuten, sehenden Auges ein verfassungswidriges Gesetz gegenzuzeichnen. Sie übernimmt als gegenzeichnendes Mitglied der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag die parlamentarische Verantwortung für die Ausfertigung des Bundespräsidenten.¹² Dies korreliert mit ihrer politischen Gesamtverantwortung gem. Art. 65 S. 1 GG. Es besteht somit hinsichtlich der formellen Verfassungswidrigkeit ein Prüfungs- und Verweigerungsrecht der Bundeskanzlerin K.¹³

2. Formelle Verfassungswidrigkeit des Gesetzes

Die Verweigerung der Gegenzeichnung ist aber nur dann verfassungsgemäß, wenn das vorliegende Gesetz auch tatsächlich formell verfassungswidrig ist. Ein Bundesgesetz ist formell verfassungswidrig, wenn der Bund nicht die Gesetzgebungskompetenz innehat und/oder das Gesetzgebungsverfahren nicht ordnungsgemäß durchgeführt wurde.

a) Gesetzgebungskompetenz

Laut Sachverhalt hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz. Sie ergibt sich aus Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 1 GG.

b) Gesetzgebungsverfahren

Fraglich ist, ob das Gesetzgebungsverfahren ordnungsgemäß durchgeführt wurde.

aa) Gesetzesinitiative

Der Bundestag hat gem. Art. 76 Abs. 1 GG, konkretisiert durch § 76 Abs. 1 GO BT, das Recht zur Gesetzesinitiative.

¹² Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 82 Rn. 20.

¹³ Vgl. statt aller Butzer, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 73. Lfg., Stand: Dezember 2014, Art. 82 Rn. 102 m.w.N. A.A. Mann, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 82 Rn. 18. Umfassend zum Meinungsbild Bauer, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 82 Rn. 15 m.w.N.

bb) Hauptverfahren

Das Hauptverfahren müsste ordnungsgemäß durchgeführt worden sein. Das Gesetz wurde im Bundestag beschlossen, Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG. Jedoch wurde dem Abgeordneten A während seiner Rede im Plenum das Wort entzogen. Das könnte eine Verletzung des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG und damit einen Fehler im Gesetzgebungsverfahren begründen, der zur Verfassungswidrigkeit des Gesetzes führt.

(1) Verletzung von Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG

Fraglich ist, ob eine Verletzung des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG vorliegt.

(a) Gewährleistungsgehalt

Das Rederecht der Abgeordneten in der Plenardebatte ist elementarer Bestandteil des Statusrechts gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG.¹⁴ Aufgrund der unmittelbaren demokratischen Legitimation des Bundestages ist es wichtig, dass die Abgeordneten in angemessenem und gleichem Umfang an den Beratungen, explizit auch mit Wortbeiträgen,¹⁵ partizipieren können.¹⁶ Das Rederecht umfasst jedoch nicht anderweitige Formen von Kommunikation. So ist etwa das Tragen von Abzeichen politischer oder gesellschaftlicher Organisationen im Plenarsaal seit Jahrzehnten unüblich und gilt als „unparlamentarisch“. Zwar soll parlamentarischer Diskurs überspitzen und polarisieren dürfen – insoweit gibt es auch keine Neutralitätspflicht für Abgeordnete¹⁷ –, jedoch muss es im Kern um eine inhaltliche Auseinandersetzung gehen und nicht um bloße Provokationen oder Herabwürdigungen.¹⁸ Hier hat die Plakette zwar einen inhaltlichen Bezug zur diskutierten Thematik (Klimaschutz); jedoch war sie für den Redebeitrag des A nicht konstitutiv und insbesondere hat dieser sie auch nur deshalb getragen, um die Abgeordneten der Regierungsfractionen zu provozieren. Das Tragen von Plaketten ist demnach – anders als das Rederecht – nicht vom Gewährleistungsgehalt des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG erfasst.

Hinweis: Das Rederecht ist nicht vom Grundrecht der freien Meinungsäußerung nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 GG geschützt, sondern ausschließlich durch das verfassungsrechtliche Statusrecht des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG.¹⁹

(b) Beeinträchtigung des Gewährleistungsgehalts

Durch den Wortentzug wurde das aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG folgende Rederecht des A beeinträchtigt. Dass er von seiner fünfminütigen Redezeit zwei Minuten lang reden konnte, ändert an der grundsätzlichen Beeinträchtigung nichts.

¹⁴ Vgl. BVerfGE 10, 4 (12); 60, 374 (379 f.); *Schürmann*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 20 Rn. 59.

¹⁵ Zum Mündlichkeitsprinzip und einer Mindestpflicht zur Aussprache *Zeh*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 3, 3. Aufl. 2005, § 53 Rn. 28.

¹⁶ Vgl. *Butzer*, in: BeckOK Grundgesetz, Stand: 15.8.2023, Art. 38 Rn. 139 ff.; *Gerberding*, Jura 2021, 265 (271 f.); *Magiera*, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 58, 63; *Müller*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 84. Zur formalen Gleichheit der Abgeordneten *Trute*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 125.

¹⁷ *Gerberding*, Jura 2021, 265 (272).

¹⁸ *Schürmann*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 20 Rn. 61. Vgl. zur Frage eines Sachlichkeitsgebots für Abgeordnete *Gerberding*, Jura 2021, 265 (272 f.).

¹⁹ BVerfGE 60, 374 (379 f.).

(c) Rechtfertigung der Beeinträchtigung

Womöglich war der Wortentzug aber verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

(aa) Grundsätzliche Zulässigkeit von Beschränkungen des Rederechts

Das Grundgesetz macht hinsichtlich des Verfahrens im Plenum keine besonderen Vorgaben. Der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages gem. Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG entsprechend, sind Regelungen zur Ausgestaltung der Plenardebatten und Redebeiträge der Abgeordneten in der Geschäftsordnung des Bundestages enthalten. Beschränkungen des Rederechts sind aufgrund der vom Parlament kraft seiner Geschäftsordnungsautonomie gesetzten Schranken grundsätzlich zulässig.²⁰ Die Grenze dieser Beschränkungen ist erst erreicht, soweit Maßnahmen die grundsätzliche Aufgabe des Parlaments, Forum für Rede und Gegenrede zu sein, in Frage stellen.²¹ Die §§ 36–41 GO BT sollen eine sachbezogene Debatte und einen störungsfreien Ablauf der Plenarsitzungen ermöglichen, dienen also der Funktionsfähigkeit des Parlaments; zudem soll durch die Ordnungsrechte das Ansehen des Parlaments gewahrt werden.²² Inhaber der Ordnungsgewalt ist der Bundestag selbst, sie ist nach §§ 7 Abs. 1 S. 2, 36 ff. GO BT lediglich auf den jeweiligen Bundestagspräsidenten übertragen.²³ An der Verfassungsmäßigkeit der Geschäftsordnung des Bundestages besteht insoweit kein Zweifel.

(bb) § 36 Abs. 2 GO BT

Maßgeblich ist im vorliegenden Fall § 36 Abs. 2 GO BT. Hiernach muss Rednern das Wort entzogen werden, soweit diese während einer Rede dreimal zur Sache oder dreimal zur Ordnung gerufen wurden und beim zweiten Mal auf die Folgen eines dritten Rufes zur Sache oder zur Ordnung hingewiesen worden sind. A hat bei seiner Rede die Plakette einer vom Bundesamt für Verfassungsschutz als extremistisch eingeordneten Klimaschutzorganisation getragen, woraufhin er von Bundestagspräsidentin P mehrfach aufgefordert wurde, die Plakette abzunehmen. Tatbestandliche Voraussetzung ist jedoch ein explizites dreimaliges Zur-Ordnung- oder Zur-Sache-Rufen.²⁴ Das ist nicht geschehen. Zwar kam durch das Tragen der Plakette eine Verletzung der Ordnung und Würde des Bundestages in Betracht,²⁵ jedoch erfolgte durch P kein Ordnungsruf i.S.d. § 36 Abs. 1 S. 2 GO BT. Dementsprechend wurde A auch nicht auf einen bevorstehenden Wortentzug hingewiesen, was ebenfalls eine tatbestandliche Voraussetzung des § 36 Abs. 2 GO BT darstellt.²⁶ Damit ist der von P angeordnete

²⁰ Vgl. BVerfGE 10, 4 (13); *Butzer*, in: BeckOK Grundgesetz, Stand: 15.8.2023, Art. 38 Rn. 158 f.; *Klein*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 3, 3. Aufl. 2005, § 51 Rn. 25; *Schürmann*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 20 Rn. 58 f.

²¹ BVerfGE 10, 4 (13); *Magiera*, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 64. Vgl. auch § 28 Abs. 1 S. 2 Hs. 1 GO BT.

²² *Schürmann*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, § 20 Rn. 56, 59; vgl. auch *Zeh*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 3, 3. Aufl. 2005, § 52 Rn. 26 („wirkungsvolle Kompetenzwahrnehmung des Bundestages“) sowie *Zeh*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 3, 3. Aufl. 2005, § 53 Rn. 36.

²³ Vgl. BVerfGE 60, 374 (379); *Klein*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2005, § 51 Rn. 25; *Ritzel/Bücker/Schreiner*, in: Handbuch für die Parlamentarische Praxis, 2018, Kommentar zur GO BT, Vorbem. §§ 36–41 Bem. 4; *Schürmann*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 20 Rn. 58.

²⁴ *Ritzel/Bücker/Schreiner*, in: Handbuch für die Parlamentarische Praxis, 2018, Kommentar zur GO BT, § 36 Bem. 4 b).

²⁵ BT-Drs. 17/5471, S. 4. Eine scharfe Trennlinie beider Begriffe ist indes ohnehin nicht möglich, vgl. *Ritzel/Bücker/Schreiner*, in: Handbuch für die Parlamentarische Praxis, 2018, Kommentar zur GO BT, § 36 Bem. 2 g). Zum Begriff der Würde des Bundestages *Ritzel/Bücker/Schreiner*, in: Handbuch für die Parlamentarische Praxis, 2018, Kommentar zur GO BT, Vorbem. §§ 36–41 Bem. 1 d).

²⁶ *Ritzel/Bücker/Schreiner*, in: Handbuch für die Parlamentarische Praxis, 2018, Kommentar zur GO BT, § 36 Bem. 4 c).

Entzug des Wortes nicht vom Tatbestand des § 36 Abs. 2 GO BT gedeckt.

Hinweis: Auch ohne Vorwissen kann erwartet werden, dass erkannt wird, dass die Voraussetzungen des § 36 Abs. 2 GO BT nicht gegeben waren.

Ein Verstoß gegen eine Norm der Geschäftsordnung des Bundestages begründet aber nicht automatisch einen Verfassungsverstoß, weil die Geschäftsordnung normhierarchisch unter dem Grundgesetz steht. Die verfassungsrechtliche Maßgeblichkeit eines Geschäftsordnungsverstoßes bestimmt sich insbesondere danach, ob durch die jeweilige Norm, in diesem Fall § 36 Abs. 2 GO BT, verfassungsmäßige Rechte der am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten konkretisiert werden. Das ist hier in Bezug auf Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG der Fall. Die grundsätzliche Zulässigkeit einer Reglementierung parlamentarischer Redebeiträge steht außer Frage; jedoch müssen Abgeordnete auf eine solch schwerwiegende Folge eigenen Verhaltens – wie einen Wortentzug – zwingend hingewiesen werden. Das ist nicht geschehen. Das Rederecht ist fundamentaler Teil des Statusrechts der Abgeordneten und ermöglicht es einerseits, den eigenen politischen Standpunkt kundzutun, und andererseits, auch auf andere Redebeiträge eingehen zu können. Es sichert damit die parlamentarische, fraktionsübergreifende Diskussion und Entscheidungsfindung. Vor diesem Hintergrund hat der Hinweis auf einen bevorstehenden Wortentzug die elementare Funktion, den Abgeordneten die Möglichkeit zu geben, sich den parlamentarischen Regeln und Gepflogenheiten entsprechend zu verhalten, im konkreten Fall also die Plakette abzunehmen. Diese Möglichkeit wurde A verwehrt. Damit liegt eine Verletzung des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG vor.

Hinweis: A.A. vertretbar. Argumentiert werden könnte etwa mit einem treuwidrig-missbräuchlichen Verhalten des A dahingehend, dass er um die Folgen seines Plakettentragens wusste bzw. hätte wissen müssen.

(cc) Auswirkung auf die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes

Jedoch ist fraglich, ob hieraus als Konsequenz die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes insgesamt folgt.²⁷ Zu berücksichtigen ist, dass der Redebeitrag des A nicht zu einem abweichenden Stimmenthalten der Abgeordneten geführt hätte.²⁸ Der Verstoß gegen § 36 Abs. 2 GO BT und die damit einhergehende Verletzung des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG haben folglich keine Auswirkungen auf den Gesetzesbeschluss. Das Gesetz wegen Verstoßes gegen Normen des Gesetzgebungsverfahrens für verfassungswidrig zu erklären, würde sich auch als ineffizienter Formalismus darstellen, denn es könnte mit dem gleichen Inhalt schlicht erneut angestrengt werden. Zudem ist A in Bezug auf die Verletzung seines Statusrechts aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG nicht schutzlos gestellt. Er hat die Möglichkeit, diese Verletzung vor dem Bundesverfassungsgericht im Wege des Organstreitverfahrens gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG feststellen zu lassen, vgl. § 67 S. 1 BVerfGG.²⁹ Die Verletzung des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG ist somit für die Frage der Verfassungsmäßigkeit unbeachtlich.

²⁷ Vgl. in diesem Zusammenhang *Helbig*, Fehler im Gesetzgebungsverfahren, 2023, S. 268, 273, der hervorhebt, dass ein verfassungswidriges Gesetzgebungsverfahren nicht zwingend zu einem verfassungswidrigen Gesetz führt.

²⁸ Instrukтив *Helbig*, Fehler im Gesetzgebungsverfahren, 2023, S. 263 ff., vgl. insbesondere S. 312 ff. zum Merkmal der Kausalität eines Verfahrensfehlers.

²⁹ *Blum*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 21 Rn. 25.

Hinweis: A.A. vertretbar.

(2) Verletzung des Demokratieprinzips, Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG

Fraglich ist, ob eine Verletzung des Demokratieprinzips gem. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG gegeben ist. Eine öffentliche Aussprache, Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG, ist zwar eine von Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG ableitbare Anforderung für die demokratische Legitimation von Gesetzen;³⁰ es ist ein verfassungsmäßiges Ziel, die Repräsentationsfähigkeit des Parlaments zu bewahren.³¹ Jedoch ist zu berücksichtigen, dass andere Abgeordnete der G-Fraktion ihre Reden halten konnten, A selbst ebenfalls die Chance hatte, seinen Standpunkt in der Aussprache kundzutun und dies teilweise auch tat. Zudem nahm er an der Abstimmung ordnungsgemäß teil. Die Verletzung des Rederechts von A führt damit nicht – wie von Bundeskanzlerin K behauptet – zum Fehlen einer demokratischen Legitimation des Gesetzes.

cc) Abschlussverfahren

Das Abschlussverfahren ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht beendet. Die Gegenzeichnung durch K wäre der erste Schritt, um das Gesetzgebungsverfahren abschließen zu können. Es müssten dann noch die Ausfertigung durch den Bundespräsidenten S sowie die Verkündung im Bundesgesetzblatt folgen, Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG.

dd) Zwischenergebnis

Das Gesetzgebungsverfahren wurde somit zum Zeitpunkt des Antrags beim Bundesverfassungsgericht ordnungsgemäß durchgeführt.

c) Zwischenergebnis

Das geplante Gesetz ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt formell verfassungsgemäß.

3. Zwischenergebnis

Folglich hat Bundeskanzlerin K zwar grundsätzlich ein Recht darauf, formell verfassungswidrige Gesetze nicht gegenzuzeichnen, im vorliegenden Fall ist jedoch kein formell verfassungswidriges Gesetz gegeben.

III. Zwischenergebnis

Die Verweigerung der Gegenzeichnung durch Bundeskanzlerin K stellt somit eine Verletzung ihrer Pflicht aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG i.V.m. Art. 58 S. 1 GG dar. Damit ist der Bundestag in seinem Recht zur Gesetzgebung verletzt. Der Antrag der C-Fraktion ist somit begründet.

C. Gesamtergebnis

Der Antrag der C-Fraktion ist zulässig und begründet. Er hat Erfolg.

³⁰ Vgl. *Gerberding*, Jura 2021, 265 (271 f.).

³¹ *Butzer*, in: BeckOK Grundgesetz, Stand: 15.8.2023, Art. 38 Rn. 163; *Helbig*, Fehler im Gesetzgebungsverfahren, 2023, S. 183.

Poliak: Die sorgsame Kanzlerin

Hinweis: A.A. – je nach vorheriger Prüfung – vertretbar.