

Entscheidungsbesprechung

BVerfG, Urt. v. 18.9.2021 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21¹

Wahl und Abwahl von Ausschussvorsitzenden

1. Jenseits der spezifischen Statusrechte der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und daraus abgeleitet der Fraktionen gilt der Grundsatz der formalen Gleichheit. Daraus leitet sich ein Recht auf Gleichbehandlung ab.
2. Dieser verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsanspruch findet seinen Ausdruck im Recht der Abgeordneten und der Fraktionen auf eine faire und loyale Auslegung und Anwendung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Der Gleichbehandlungsanspruch erstreckt sich daher – als Teilhabeanspruch – auch auf Beteiligungsrechte, die in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages eingeräumt werden und über die unmittelbar in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG wurzelnden spezifischen Statusrechte hinausgehen.
3. Einschränkungen der spezifischen Statusrechte der Abgeordneten und der Fraktionen durch die Geschäftsordnung unterliegen besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsanforderungen. Sie müssen dem Schutz anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang dienen und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren.
4. Geht es demgegenüber allein um den formalen Status der Gleichheit der Abgeordneten in Form der Teilhabe an Rechtspositionen, die erst die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages einräumt, findet eine verfassungsgerichtliche Überprüfung lediglich dahingehend statt, ob die einschlägigen Bestimmungen der Geschäftsordnung oder ihre Auslegung und Anwendung jedenfalls nicht evident sachwidrig und damit willkürlich sind.

(Amtliche Leitsätze)

GG Art. 38 Abs. 1 S. 2

GOBT §§ 12, 57, 58

Wiss. Mitarbeiter Tobias S. Stedem, Düsseldorf*

I. Einleitung

Die Entscheidung beschäftigt sich vordergründig mit der Stellung der Ausschussvorsitzenden. Im Kern behandelt sie jedoch das Verhältnis der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages zum Grundgesetz und die Geschäftsordnungsautonomie. Dabei führt sie die bisherigen Linien der Rechtsprechung größtenteils fort. Sie sollte in der juristischen Ausbildung Beachtung finden. Durch die weitere Festigung der Rechtsprechung eignet sie sich auch zur Behandlung in Klausuren oder häus-

* Der Verf. ist Wiss. Mitarbeiter an der Professur für Öffentliches Recht der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf (Prof. Dr. Lothar Michael). In diesem Beitrag wird nach Möglichkeit die neutrale Form verwendet. In den anderen Fällen wird der Einfachheit halber das generische Femininum benutzt.

¹ Die Entscheidung ist veröffentlicht in NJW 2024, 3355.

lichen Arbeiten. Die Relevanz zeigt sich auch darin, dass bereits mehrere Landesverfassungsgerichte die Entscheidung zitiert haben.²

Der Bundestag ist, wie auch die Landesparlamente, ein Arbeitsparlament.³ Das bedeutet, dass die hauptsächliche Arbeit in Fachausschüssen stattfindet. Alle im Bundestag gefassten Beschlüsse werden in den Ausschüssen beraten und für die finale Abstimmung vorbereitet. Anders als im sogenannten Redeparlament (z.B. im britischen Unterhaus) wird die jeweilige Vorlage also nicht im Plenum ausdiskutiert. Damit hat der jeweilige Fachausschuss eine kaum zu überschätzende Funktion im Gesetzgebungsverfahren. Die Vorsitze der Ausschüsse sind nach § 12 S. 1 GOBT im Verhältnis der Stärke der einzelnen Fraktionen zu besetzen. Die Zuordnung, welche Fraktion welchen Ausschussvorsitz übernehmen darf, erfolgt durch Einigung im Ältestenrat oder, wenn keine Einigung erzielt werden kann, durch das Zugriffsverfahren⁴. Allerdings sieht die Geschäftsordnung kein Besetzungsrecht der Fraktionen vor – jedenfalls nicht ausdrücklich. Stattdessen bestimmen die Ausschüsse nach § 58 GOBT ihre Vorsitzenden nach den Vereinbarungen im Ältestenrat; bis zum 18. Deutschen Bundestag geschah die Bestimmung per Akklamation. Konnte die Kandidatin jedoch nicht einstimmig bestimmt werden, wurde gewählt.⁵

1. Zusammenfassung der Sachverhalte

In der Entscheidung des BVerfG wurden zwei Verfahren zusammengefasst, die sich beide mit Fragen um den Ausschussvorsitz beschäftigen.

a) 2 BvE 10/21 – Anspruch auf Wahl eines bestimmten Ausschussvorsitzes

Der erste Sachverhalt betrifft die Nichtwahl der Kandidatinnen der vorschlagsberechtigten Fraktion: Im 20. Deutschen Bundestag hatte die AfD-Fraktion aufgrund Ihrer Fraktionsstärke drei Ausschussvorsitze erhalten. Durch das Zugriffsverfahren fielen ihr die Vorsitze des Innen-, Gesundheits- und Entwicklungsausschusses zu. In den konstituierenden Sitzungen fast aller Ausschüsse wurden die Vorsitzenden nicht per Akklamation, sondern durch Wahl bestimmt. Das geschah in Abkehr von der bisherigen parlamentarischen Übung. Dadurch sollten die Bestimmungsverfahren angeglichen werden, nachdem das Akklamationsverfahren immer seltener angewendet wurde und dadurch seine Grundlage verloren habe.⁶ Die Kandidaten der AfD-Fraktion, der Antragstellerin in den Verfahren, wurden hierbei nicht gewählt. Diese wandte sich an das BVerfG, um feststellen zu lassen, dass die Durchführung einer ungebundenen Mehrheitswahl gegen ihre Rechte als Fraktion verstößt.

² VerfGH Sachsen, Beschl. v. 19.9.2024 – 132-I-21; VerfGH Thüringen, Beschl. v. 27.9.2024 – VerfGH 36/24; VerfGH Thüringen, Beschl. v. 19.2.2025 – VerfGH 39/24; StGH Bremen, Urt. v. 12.3.2025 – St 7/23.

³ Bpb, Politiklexikon (30.4.2025).

⁴ Das Zugriffsverfahren kommt zur Anwendung, wenn sich die Fraktionen im Ältestenrat nicht einvernehmlich auf eine Verteilung der Ausschussvorsitze einigen können. Dann wird aufgrund des St. Laguë/Schepers-Verfahrens eine sich an den Fraktionsstärken orientierende Reihenfolge errechnet, nach der die Fraktionen den Vorsitz in den (noch verfügbaren) Fachausschüssen beanspruchen können. Dabei kommen die größeren Fraktionen häufiger und teilweise auch direkt aufeinander folgend an die Reihe. Zur Zugriffsreihenfolge im 19. Bundestag siehe die Kurzinformation des Wissenschaftlichen Dienstes WD 3 – 3000 – 158/19.

⁵ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 15.

⁶ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 38.

b) 2 BvE 1/20 – Abwahl eines Ausschussvorsitzenden

In dem zweiten Sachverhalt geht es um die Abwahl eines Ausschussvorsitzes: Durch das Zugriffsverfahren hatte die AfD-Fraktion den Vorsitz des Rechtsausschusses des 19. Deutschen Bundestages erhalten. Auf Vorschlag der AfD-Fraktion wurde daraufhin der Abgeordnete Stephan Brandner zum Vorsitzenden gewählt, da eine Bestimmung per Akklamation nicht zustande kam. Während der Legislaturperiode erweckte der Abgeordnete Brandner durch Reden beim Deutschen Anwaltsverein, zu denen er als Vorsitzender des Rechtsausschusses eingeladen war, und durch zwei Tweets Anstoß bei anderen Ausschussmitgliedern und in Teilen der Bevölkerung.⁷ In der Folge prüfte der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung die Möglichkeit der Abwahl eines Ausschussvorsitzenden und kam zum Ergebnis, dass diese grundsätzlich als *actus contrarius* möglich sei.⁸ Sodann wurde der Abgeordnete Brandner als Vorsitzender, nach Aussprache im Ausschuss, abgewählt. Hiergegen strengte die AfD-Fraktion ein Organstreitverfahren an. Sie wollte feststellen lassen, dass der Deutsche Bundestag durch die Abwahl des Abgeordneten Brandners und dessen Hinderung, die Aufgaben des Ausschussvorsitzes wahrzunehmen, gegen die Rechte ihrer Fraktion verstößt. Die Anträge blieben, wie auch die dazugehörigen Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz, erfolglos.

2. Probleme

Die Probleme der Fälle liegen maßgeblich in dem Verhältnis der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags zum Grundgesetz und in der Reichweite des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG. Wie im Folgenden dargelegt wird, ergeben sich verschiedene Prüfungsmaßstäbe je nachdem, ob mit einem Verhalten „nur“ die Geschäftsordnung verletzt wird oder ob dieses einen Eingriff in das Abgeordnetengrundrecht darstellt.

In den letzten Jahren hat sich die politische Auseinandersetzung auch in den Parlamenten verschärft. Dabei stand auch häufiger die Geschäftsordnung im Zentrum der Diskussionen, besonders zugespitzt in der konstituierenden Sitzung des 8. Thüringer Landtages.⁹ Aufgrund der Aktualität und praktischen Bedeutung bietet sich diese Problematik besonders für die juristischen Prüfungen an.

II. Verfassungsrechtliche Besonderheiten der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages

Die vorliegende Entscheidung bestätigt im Wesentlichen die Rechtsprechung zur Geschäftsordnung. Dabei wird besonders auf zwei Punkte eingegangen: (I.) Die Geschäftsordnung als Ausprägung der Parlamentsautonomie und daraus resultierend (II.) der Prüfungsmaßstab bei der Überprüfung möglicher Verstöße gegen die Geschäftsordnung.

1. Parlamentsautonomie

Die Geschäftsordnung ist Ausprägung der Autonomie des Parlaments und reines Binnenrecht des Bundestages.

⁷ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 18 ff.

⁸ Auslegungsentscheidung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung v. 13.11.2019, [BT-Drs. 19/15076](#).

⁹ Siehe [Fiedler, tagesschau v. 26.9.2024](#) (30.4.2025); komplett anschaubar bei der [ARD Mediathek](#) (30.4.2025).

„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.“¹⁰

Dadurch soll die Unabhängigkeit des Bundestages gesichert werden. Andere Verfassungsorgane sollen nicht in die innere Organisation und die Arbeitsweise eingreifen können.¹¹ Auch soll die Arbeitsweise möglichst effizient gestaltet werden können, indem die Regeln der Zusammenarbeit gerade von denen, die unmittelbar von ihr betroffen sind, festgelegt und gestaltet werden.

Die Geschäftsordnungsautonomie, und damit auch der Gestaltungsraum des Parlaments, endet aber da, wo die jeweilige Materie bereits durch das Grundgesetz geregelt ist. Daher „darf sich ihr Inhalt weder zu den ausdrücklichen Regelungen des Grundgesetzes noch zu den allgemeinen Verfassungsprinzipien und den der Verfassung immanenten Wertentscheidungen in Widerspruch setzen.“¹²

Doch nicht nur der Erlass der Geschäftsordnung, sondern auch deren Auslegung obliegt dem Bundestag selbst. Dürfte ein anderes Organ die Auslegung der Geschäftsordnung vornehmen, bestünde ebenfalls die Gefahr, dass dem Parlament ein fremder Wille aufgezwungen würde.

„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.“¹³

Dieses Organ und damit der Herr der Auslegung der Geschäftsordnung ist der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (§ 127 Abs. 1 GOBT, sogenannter Erster Ausschuss). Ausnahmsweise jedoch, wenn während einer Sitzung des Bundestages Zweifel über die Auslegung der Geschäftsordnung auftreten, entscheidet die Bundestagspräsidentin im Einzelfall (Abs. 2 S. 1).

2. Prüfungsmaßstab des Bundesverfassungsgerichts

Aus der Geschäftsordnungsautonomie ergibt sich ein begrenzter Prüfungsmaßstab des Bundesverfassungsgerichts: Da diese eben vor Übergriffen anderer Verfassungsorgane schützen soll, darf das Bundesverfassungsgericht die Geschäftsordnung nur dahingehend kontrollieren, ob die Geschäftsordnung oder deren Anwendung gegen das Grundgesetz verstößt.¹⁴ Wird die Beeinträchtigung eines Rechts, das unmittelbar der Verfassung entstammt, festgestellt, so ist diese am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu messen.

Rechte, die nur der Geschäftsordnung entstammen, können nicht direkt im Organstreit geltend gemacht werden.¹⁵ Dennoch besteht ein „Recht der Abgeordneten und ihrer Zusammenschlüsse auf

¹⁰ BVerfGE 160, 368 (389 Rn. 60).

¹¹ Brocker, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar, Grundgesetz, Art. 40 Rn. 270; Morlok, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 40 Rn. 6.

¹² BVerfGE 44, 308 (318).

¹³ BVerfGE 160, 368 (389 Rn. 60).

¹⁴ BVerfGE 142, 25 (53 Rn. 78); 160, 368 (389 f. Rn. 61); BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 88; Brocker, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar, Grundgesetz, Art. 40 Rn. 271.

¹⁵ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 88.

eine faire und loyale Auslegung und Anwendung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.“¹⁶

Dieses folgt dem Anspruch auf Gleichbehandlung aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG. Obwohl dieses Gleichheitsrecht aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG ein besonderes Gleichheitsrecht ist, beschränkt sich die Überprüfbarkeit auf das Willkürverbot. Denn aus der Parlamentsautonomie folgt auch, dass der Bundestag grundsätzlich frei in der Anwendung der Geschäftsordnung ist.¹⁷

Somit kann die Verwehrung eines nur geschäftsordnungsrechtlichen Rechts eine willkürliche Auslegung oder Anwendung der Geschäftsordnung darstellen und gegen das verfassungsrechtliche Willkürverbot verstoßen, was wiederum vom Bundesverfassungsgericht beanstandet werden kann.

„Ansonsten bestünde die Möglichkeit der jeweiligen Parlamentsmehrheit [...], die Beteiligungsrechte der jeweiligen Parlamentsminderheit trotz entgegenstehender geschäftsordnungsrechtlicher Vorgaben [...] leerlaufen zu lassen.“¹⁸

Zur Rechtfertigung genügt hier jedoch bereits ein sachlicher Grund.

III. Bedeutung des Ausschussvorsitzes für die Wahrnehmung der Teilhabe und Mitwirkung an der parlamentarischen Willensbildung

Neu an dieser Entscheidung ist jedoch, dass sich das Bundesverfassungsgericht mit der Bedeutung des Ausschussvorsitzes für die Wahrnehmung der Teilhabe und Mitwirkung an der parlamentarischen Willensbildung befasst.¹⁹ Die Notwendigkeit hierfür ergibt sich aus dem oben gesagten zur Parlamentsautonomie und der daraus resultierenden Prüfungsdichte.

Wenn der Ausschussvorsitz zur gleichberechtigten Teilhabe und Mitwirkung an der parlamentarischen Willensbildung erforderlich ist, beeinträchtigt die Verwehrung Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG. Dieser umfasst nämlich auch das Recht der Fraktionen auf formal gleiche Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung.²⁰ Die formal gleiche Teilhabe meint dabei jedoch keine absolute Gleichheit, sondern eine Gleichbehandlung im Verhältnis der jeweiligen Fraktionsstärke.²¹

1. Bedeutung für die Wahrnehmung der Teilhabe und Mitwirkung an der parlamentarischen Willensbildung aufgrund der besonderen Stellung des Vorsitzenden für die Ausschussarbeit

Wie eingangs erwähnt, kommt den Ausschüssen innerhalb des parlamentarischen Alltages eine besonders hervorgehobene Stellung zu. Aber kann diese Stellung auch auf deren Vorsitz übertragen werden?

Nach der Geschäftsordnung (§§ 59 ff. GOBT) hat der Ausschussvorsitz innerhalb der Ausschüsse verschiedene Aufgaben. Hauptaufgaben sind dabei die Vorbereitung, Einberufung und Leitung der

¹⁶ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 98

¹⁷ BVerfGE 80, 188 (220); *Groh*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 40 Rn. 21. Auf das Rechtsstaatsprinzip stützend *Brocker*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar, Grundgesetz, Art. 40 Rn. 272.

¹⁸ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 98.

¹⁹ *Sangi*, NJW 2024, 3363.

²⁰ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 95.

²¹ BVerfGE 44, 308 (316); 160, 368 (384 Rn. 48); BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 92.

Sitzungen, sowie die Durchführung der Beschlüsse des Ausschusses, § 59 Abs. 1 GOBT. Die Sitzungen werden vom Vorsitz moderiert; die Reihenfolge der Wortmeldungen durch diesen festgelegt, § 59 Abs. 2 GOBT. Gegenüber Teilnehmern, die keine Mitglieder des Bundestages sind, und gegenüber Zuhörern übt der Vorsitz die Ordnungsgewalt aus, § 59 Abs. 3 GOBT. Auch kann die Sitzung durch den Vorsitz unterbrochen werden, § 59 Abs. 4 GOBT. Bei Erfüllung dieser Aufgaben unterstützt ihn ein weisungsgebundenes Ausschussesekretariat.²² Der Vorsitz übernimmt also elementare Aufgaben, um die Funktionsfähigkeit des jeweiligen Ausschusses und damit auch des Bundestages zu gewährleisten. Entsprechend könnte der Ausschussvorsitz maßgeblich auf die parlamentarische Willensbildung einwirken.

Betrachtet man jedoch die Anwendung der Aufgaben in der Praxis fällt auf: Der Vorsitz kann keine wesentliche Entscheidung allein treffen. Bereits der Zeitpunkt der Einberufung der Sitzungen hängt grundsätzlich von den durch den Ältestenrat festgelegten Tagungsmöglichkeiten innerhalb der Sitzungswochen ab;²³ eine Abweichung ist nur durch Beschluss des Ausschusses möglich, § 60 Abs. 1 GOBT. Zwar bestimmt § 61 Abs. 1 S. 1 GOBT, dass der Termin und die Tagesordnung der jeweiligen Ausschusssitzungen vom Vorsitz festgelegt werden, allerdings haben sich in der parlamentarischen Praxis feste Tagungstermine für die jeweiligen Ausschüsse herauskristallisiert, von denen nur in Ausnahmefällen abgewichen wird.²⁴ Auch das Recht der Festlegung der Tagesordnung wird nicht vom Vorsitz allein, sondern in Abstimmung mit den Obleuten der Fraktionen wahrgenommen.²⁵ Schließlich darf auch das dem Vorsitz unterstehende Ausschussesekretariat nur für Ausschussangelegenheiten genutzt werden;²⁶ nicht aber für Fraktionszwecke, mandatsbezogene Aufgaben oder Parteiarbeit. Das Gericht formuliert es so:

„Die Vorsitzenden können ihr Amt nicht gegen die Mehrheit oder gegen die Obleute der Fraktionen im Ausschuss führen.“²⁷

Im Ergebnis ist der Einfluss des Vorsitizes auf die organisatorischen Entscheidungen des Ausschusses daher gering.²⁸ Der Ausschussvorsitz übernimmt ein Leitungsamt, das nicht zur gleichberechtigten Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung beiträgt, und auf das somit auch das Spiegelbildlichkeitsprinzip nicht anzuwenden ist; § 12 S. 1 GOBT enthält insofern eine überschießende Normierung des Spiegelbildlichkeitsprinzips.

2. Bedeutung von Ausschussvorsitzenden für die allgemeine oppositionelle Arbeit

Die Antragsstellerin führt jedoch noch an, ein Anspruch auf einen Ausschussvorsitz könnte sich aus der oppositionellen Arbeit ergeben. Dabei stützt sie sich auf zwei Positionen: (1.) ein Recht auf effek-

²² *Austermann/Waldhoff*, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 459; *Hölscheidt*, DVBl 2024, 741 (742).

²³ *Austermann*, in BeckOK GG, GOBT § 60 Rn. 4; Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, GOBT § 60 I. b).

²⁴ *Austermann*, in: BeckOK GG, GOBT § 60 Rn. 4 ff.; Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, GOBT § 60 I. b).

²⁵ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 8.

²⁶ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 8; *Hölscheidt*, DVBl 2024, 741 (742).

²⁷ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 9.

²⁸ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 106; *Frost*, AöR 95 (1970), 38 (58), bezeichnet den Vorsitz als „Bürochef“.

tive Opposition als solches und (2.) die Profilierung des Ausschussvorsitzes als ministrable Person. Beide Argumente drangen nicht durch.

a) Recht auf effektive Opposition

Die Antragsstellerin machte geltend, ein Anspruch auf einen Ausschussvorsitz folge einem Recht auf effektive Opposition. Das Bundesverfassungsgericht bestätigt jedoch seine Rechtsprechung betreffend den allgemeinen Grundsatz auf effektive Opposition an.²⁹ Dieser erwächst aus dem Grundgesetz, namentlich aus dem Demokratieprinzip sowie der Gewaltenteilung, die ihrerseits dem Rechtsstaatsprinzip zu entnehmen ist.³⁰ Daraus folgt 1. der offene politische Wettbewerb, der wiederum voraussetzt, dass auch die Minderheiten zu Mehrheiten werden können, und 2. die Kontrolle der Regierung.

Letztere wird naturgemäß von der Opposition als Konterpart zu den Regierungsfractionen wahrgenommen. Ausgestaltungen des Grundsatzes des Rechts auf effektive Opposition finden sich an verschiedenen Stellen im Grundgesetz u.a. als Minderheitenrechte, z.B. Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG. Nicht im Grundgesetz findet sich hingegen die Opposition als eigenständige verfassungsrechtliche Institution oder gar als Trägerin besonderer Rechte gegenüber der Regierung. Solche besonderen Rechte können auch mit Blick auf die Gleichheit der Abgeordneten, Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, keinen Bestand haben; die oppositionellen Abgeordneten würden dann bevorzugt.³¹

Daher kann aus dem Grundsatz der effektiven Opposition kein subjektives Recht des einzelnen Abgeordneten oder der Fraktion hergeleitet werden. Die Oppositionsarbeit ist vielmehr auf die im Grundgesetz festgelegten Handlungsmöglichkeiten, also die geschriebenen Minderheitsrechte und die ungeschriebenen Mitwirkungs- und Teilhaberechte des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, beschränkt. Auch hier wird die Rechtsprechung fortgeführt.³²

b) Chance zur Profilierung durch den Ausschussvorsitz

Augenscheinlich bisher noch nicht befasst hat sich das Verfassungsgericht mit der Frage, ob die Profilierung einzelner Abgeordneter durch den Ausschussvorsitz für die Fraktionen derart von Bedeutung ist, dass die Verwehrung eines solchen Rechts gegen das Gleichbehandlungsrecht verstoßen kann. Es wird angeführt, dass der Ausschussvorsitz die einzige Möglichkeit für oppositionelle Fraktionen sei, um zu zeigen, dass ministrables Personal in der jeweiligen Fraktion vorhanden sei.³³ Daher sei der Ausschussvorsitz notwendig für die Möglichkeit des Wechsels der Mehrheitsverhältnisse.

Allerdings gilt hier auch das schon zum Recht auf effektive Opposition Gesagte. Darüber hinaus ist nach Ansicht des Gerichts die Möglichkeit einer solchen Profilierung stark von der Person des Ausschussvorsitzes abhängig. Sie ist daher nicht dem Amt des Ausschussvorsitzes immanent, sondern lediglich eine Folge daraus.³⁴ Ergänzend kann noch auf die wahrgenommene Wichtigkeit des Ausschusses in der Bevölkerung abgestellt werden. Zudem hat der Vorsitz das Amt überparteilich und neutral auszuüben,³⁵ sodass dieser ohnehin ungeeignet zum Opponieren ist.

²⁹ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 83.

³⁰ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 83.

³¹ BVerfGE 142, 25 (60 Rn. 95 ff.).

³² BVerfGE 142, 25 (58 f. Rn. 92 f.); BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 83.

³³ In diese Richtung auch *Dach*, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Handbuch, 1989, § 40 Rn. 12; *Grigoleit/Kersten*, DÖV 2001, 363 (367).

³⁴ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 86.

³⁵ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 103; *Hölscheidt*, DVBl 2024, 741.

Somit kann auch die mögliche Profilierung durch den Ausschussvorsitz keinen Anspruch auf diesen begründen.

IV. Verfahren zur Bestimmung des Ausschussvorsitzes nach § 58 GOBT

Ebenfalls musste sich das Verfassungsgericht mit den zulässigen Bestimmungsmethoden des Ausschussvorsitzes befassen. Dabei wurde zwar die Bestimmung der Ausschussvorsitzenden erstmals behandelt, dennoch wurden die jüngst gesetzten Leitlinien im Rahmen der Bestimmung des Bundestagspräsidiums³⁶ fortgesetzt.

Weiter gefestigt wurde die Rechtsprechung betreffend die Auslegung der Geschäftsordnung des Bundestages. Wie oben bereits ausgeführt, fällt auch die Auslegung der Geschäftsordnung unter die Parlamentsautonomie.³⁷ Daher ist das Verfassungsgericht an die Auslegung des Bundestages gebunden.³⁸ Die Überprüfung der Auslegung beschränkt sich auf das Willkürverbot (siehe oben). In dieser Konsequenz wird also geprüft, ob die erfolgte Auslegung mit der Geschäftsordnung im Einklang steht und nicht evident sachwidrig ist.³⁹ Anders als im Regelfall geht es also nicht um die *richtige* Auslegung, sondern einzig darum, ob die vorgenommene Auslegung eine *mögliche* ist.

Konkret ist also zu untersuchen, ob die Auslegung des Bundestages, dass eine Wahl des Ausschussvorsitzes zulässig ist, von einer möglichen Auslegung des § 58 GOBT gedeckt ist. Das Bundesverfassungsgericht legt Normen in ständiger Rechtsprechung⁴⁰ nach dem objektivierten Willen des Gesetzgebers aus. Danach ist auf den „Wortlaut der Gesetzesbestimmung und [den] Sinnzusammenhang [...], in den diese hineingestellt ist“⁴¹ abzustellen. Der „Entstehungsgeschichte einer Vorschrift kommt für deren Auslegung nur insofern Bedeutung zu, als sie die Richtigkeit einer nach den angegebenen Grundsätzen ermittelten Auslegung bestätigt oder Zweifel behebt, die auf dem angegebenen Weg allein nicht ausgeräumt werden können“⁴².

1. Wortlaut

Das Verfassungsgericht erkennt, dass der Begriff „bestimmen“ weit gefasst ist. Ihm ist kein bestimmtes Verfahren zu entnehmen, sodass sowohl die Wahl als auch die Akklamation vom Begriff „bestimmen“ gedeckt sind.⁴³

Das Verfassungsgericht geht jedoch nicht darauf ein, dass der Begriff dadurch eingeschränkt wird, dass die Ausschüsse *ihren* Vorsitz bestimmen. Daraus ergibt sich, dass dem Ausschuss als gesamten Gremium die Letztentscheidung über den Vorsitz obliegt. Eine Benennung durch Außenstehende, wie es die Antragsstellerin im Kern verlangt, scheidet daher jedenfalls aus.

³⁶ BVerfGE 160, 368 (Vorschlagsrecht); 160, 411 (Wahl).

³⁷ Siehe II. 1.

³⁸ BVerfGE 160, 368 (389 Rn. 60); BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 100 f.

³⁹ BVerfGE 160, 368 (385 Rn. 52); BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 102.

⁴⁰ St.Rspr. seit BVerfGE 1, 299 (312). Siehe auch BVerfGE 47, 109 (127); 144, 20 (213).

⁴¹ BVerfGE 1, 299 (312).

⁴² BVerfGE 1, 299 (312); vertiefend *Sachs*, DVBl 1984, 73 (75 ff.).

⁴³ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 111.

2. Systematik

In systematischer Hinsicht zieht das Gericht einen Vergleich zu § 57 Abs. 2 S. 1 GOBT. Dort ist geregelt, dass die Fraktionen die Mitglieder der Ausschüsse *benennen*. Daraus folgt: Wo die Geschäftsordnung den Fraktionen ein einseitiges Recht zur Benennung von Personen zugesteht, geschieht das auch ausdrücklich.⁴⁴ Diese Auslegung würde auch keinen Bruch mit der Grundentscheidung des § 12 S. 1 GOBT bedeuten: Zwar regelt dieser, dass die Ausschüsse im Stärkenverhältnis Zugang zu den Ausschussvorsitzen erhalten sollen, allerdings nicht wie das geschehen soll; das ist in § 58 GOBT geregelt. § 12 S. 1 GOBT (i.V.m. der Vereinbarung im Ältestenrat) kann daher nur das Vorschlagsrecht einer Fraktion begründen.⁴⁵

3. Telos

Das Bundesverfassungsgericht sieht die Bestimmung des Ausschussvorsitzes durch Wahl zudem von dem Sinn und Zweck des § 58 GOBT gedeckt. Dieser soll (i.V.m. §§ 59 ff. GOBT) die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Ausschusses sichern, indem eine Person die Leitung sowie die Vor- und Nachbereitung der Ausschusssitzungen übernimmt.⁴⁶ Die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Ausschusses sollen aber einer hinreichenden Vertrauensbasis bedürfen.⁴⁷ Ohne dieses Vertrauen sei ein Konsens über Verfahrensfragen unsicher, was beispielsweise in langwierigen Diskussionen über die Tagesordnung münden kann. Auch müsse der Ausschuss auf die Umsetzung der Beschlüsse, für die der Vorsitz nach § 59 Abs. 1 GOBT a.E. zuständig ist, und eine adäquate Repräsentation des Ausschusses gegenüber der Fachöffentlichkeit vertrauen können. Dieses nötige Vertrauen wird durch die Wahl ausgesprochen.⁴⁸

Im Ergebnis sieht das Bundesverfassungsgericht daher die Durchführung einer Mehrheitswahl vom § 58 GOBT gedeckt. Die Auslegung des Bundestages ist daher nicht willkürlich und nicht zu beanstanden.

Die vom Verfassungsgericht vorgenommene Auslegung überzeugt überwiegend.

a) Bereits der Wortlaut des § 58 GOBT umfasst eindeutig eine Bestimmung des Vorsitzes durch Wahl. Denn danach bestimmen die Ausschüsse ihre Vorsitzenden selbst. Der Ausschuss als Gremium, das aus mehreren Personen besteht, kann dabei eine Entscheidung typischerweise nur durch eine Mehrheit fassen. Die Mehrheitsentscheidung über eine Person ist dabei eine Wahl⁴⁹, auch wenn diese offen, geheim oder (wenn nur eine Kandidatin in Rede steht) per Akklamation vorgenommen wird. Daher muss die Wahl zur Bestimmung des Vorsitzes zulässig sein.

b) Auch der systematische Vergleich spricht nicht gegen diese Ansicht. Zwar kennt die Geschäftsordnung auch Vorgänge, für welche die Wahl das vorgeschriebene Verfahren ist (z.B. § 2 GOBT – die Wahl des Bundestagspräsidiums). Demgegenüber kennt die Geschäftsordnung aber auch die Möglichkeit, dass Personen zu einem Amt bzw. einer Stellung ernannt werden; hierfür wird der Begriff „Benennung“ verwendet (z.B. § 57 Abs. 2 GOBT – Benennung der Ausschussmitglieder). Beachtet man diese verschiedenen Begriffe, folgt aus der Systematik der Geschäftsordnung, dass § 58 GOBT

⁴⁴ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 112.

⁴⁵ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 112. Im Anschluss an BVerfGE 166, 368; 166, 411.

⁴⁶ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 113.

⁴⁷ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 113.

⁴⁸ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 113.

⁴⁹ Duden (30.4.2025), Definition 2. a).

Wahlen zwar nicht zwingend vorschreibt, allerdings darf gerade keine Benennung entgegen der Mehrheit des Ausschusses vorgenommen werden.

c) Die Ausführungen zur Teleologie sind weder überzeugend noch wären sie notwendig gewesen, um das Ergebnis zu begründen. Denn aufgrund des eindeutigen Wortlauts und der unterstützenden Systematik hat sich bereits gezeigt, dass eine Wahl zulässig sein muss. Die Ausführungen zur Teleologie hätten sich auf die Feststellung begrenzen können (und müssen! dazu sogleich), dass das Telos der Zulässigkeit der Wahl nicht entgegensteht. Die Auslegung des § 58 GOBT soll nämlich nicht die „richtige“ Lesart der Norm zu Tage fördern.⁵⁰ Vielmehr ist Gegenstand der Prüfung, ob die vom Bundestag selbst vorgenommene Auslegung evident sachwidrig ist. Hier müsste also anders als sonst in (rechts)wissenschaftlichen Arbeiten nicht ergebnisoffen gearbeitet werden, sondern vom Ergebnis hergedacht werden. Das Verfassungsgericht hätte also nicht prüfen dürfen, ob das Telos eine Wahl des Ausschussvorsitzes gebietet, sondern umgekehrt, ob es die Wahl verbietet. Indem das Gericht aber feststellt, dass das Telos die Annahme der Zulässigkeit einer Wahl stützt, und gerade nicht, dass durch das Telos die Wahl nicht verboten wird, nimmt es eine Auslegung anstelle des Bundestages vor und kontrolliert nicht dessen Auslegung.

Auch stehen die Ausführungen im Widerspruch zu den allgemeinen Ausführungen zum Ausschussvorsitz. Während dort der Vorsitz als „primus inter pares“⁵¹ bezeichnet wird und das Gericht diesem attestiert, das Amt weder gegen die Mehrheit des Ausschusses noch gegen die Obleute führen zu können,⁵² argumentiert es hier mit der Gefahr, dass der Vorsitz die Ausschusssitzungen sabotieren und mit „langwierigen Geschäftsordnungsdebatten“ die Ausschussarbeit als solche behindern könnte.⁵³ Zwar konnte man in der konstituierenden Sitzung des 8. Thüringer Landtages⁵⁴ sehen, wie eine Sitzung aussehen kann, wenn der Vorsitz (bzw. der Alterspräsident) eine erheblich andere Ansicht zu der Auslegung der Geschäftsordnung hat. Jedoch ist eine Ausschusssitzung vom Ablauf und der Organisation nicht vergleichbar mit der konstituierenden Sitzung des Parlaments. Auch besteht im Bundestag mit dem Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung eine besondere Stelle für die Auslegung der Geschäftsordnung, die angerufen werden kann, wenn Uneinigkeiten über die Geschäftsordnung bestehen sollten und keine Auslegungsentscheidungen zu dieser Frage bestehen. Eine mit der konstituierenden Sitzung des 8. Thüringer Landtages vergleichbare Situation dürfte in den Ausschüssen des Bundestages daher nicht entstehen. Zudem hat der jeweilige Ausschuss die Möglichkeit der Abwahl des Vorsitzes (dazu sogleich), sollten wider Erwarten doch solche Situationen entstehen. Weiter wird auf die Außenwahrnehmung des Ausschussvorsitzes als Vertreter des Ausschusses abgestellt. Aus dieser ergebe sich auch die Erforderlichkeit des Vertrauens. Dabei wird nicht zwischen dem konkreten Ausschuss und dessen tatsächlicher Wahrnehmung in der breiten und der Fachöffentlichkeit differenziert.⁵⁵

Die Entscheidung wäre überzeugender ohne die Ausführungen zum Telos.

⁵⁰ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 103.

⁵¹ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 9.

⁵² BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 9.

⁵³ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 113.

⁵⁴ [Fiedler, tagesschau v. 26.9.2024](#) (30.4.2025); komplett anschaubar bei der [ARD Mediathek](#) (30.4.2025).

⁵⁵ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 113.

V. Actus contrarius als allgemeiner Rechtsgedanke auch im Staatsorganisationsrecht

1. Zulässigkeit der Abwahl

Im zweiten Teil des Urteils musste sich das Verfassungsgericht mit der Zulässigkeit der Abwahl einer Ausschussvorsitzenden befassen. Mangels ausdrücklicher Ermächtigung hierzu stand die Frage der Anwendbarkeit des Actus-contrarius-Gedanken im Kern der Entscheidung. Trotz der Zentralität dieser Frage, wird sie vom Bundesverfassungsgericht⁵⁶, wie auch von dessen zitierter Literatur⁵⁷, ohne nähere Begründung bejaht. Das folge aus der grundsätzlichen Reversibilität demokratischer Entscheidungen. Wo Entscheidungen nicht durch einen actus contrarius aufgehoben können werden sollen, bedürfe es einer besonderen Vorschrift.⁵⁸ Damit hat das Bundesverfassungsgericht den Actus-contrarius-Gedanken erstmals im Staatsorganisationsrecht als materielle Grundlage angewendet⁵⁹ und ihn direkt zum allgemeinen Grundsatz erhoben.

2. Anforderungen an die Abwahl

Im gleichen Zuge warf das Bundesverfassungsgericht auch die Frage auf, welche formellen und materiellen Anforderungen an die Abwahl zu stellen seien, wick dieser Frage aber letztlich aus, indem es feststellte, dass vorliegend jedenfalls keine Verstöße gegen etwaige Anforderungen ersichtlich seien.

In formeller Hinsicht hält das Gericht fest, der Antragsstellerin sei der Abwahlantrag und Abstimmungstag rechtzeitig bekanntgegeben worden und ihr sei auch Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Schließlich sei das Thema im Ausschuss selbst ausführlich behandelt worden. Daher liege kein Verstoß gegen das Recht auf ein faires Verfahren vor.⁶⁰ Mangels anderer Bestimmungen sei auch die einfache Mehrheit ausreichend.⁶¹

In materieller Hinsicht zieht das Verfassungsgericht nur eine Grenze aus dem Verbot der willkürlichen Anwendung der Geschäftsordnung, sodass jedenfalls ein sachlicher Grund für die Abberufung vorliegen müsse. Einen solchen sieht es darin, dass die Ausschussmehrheit in Folge der öffentlichen Äußerungen des damaligen Vorsitzenden Brandner das Vertrauen in diesen verloren habe.⁶² An dieser Stelle erklärt sich, warum das Gericht Wert daraufgelegt hat, den Ausschussvorsitz vom Vertrauen des Ausschusses abhängig zu machen. Dabei müssen die Umstände, die zum Vertrauensverlust geführt haben, nicht in einem Zusammenhang zu der Ausschussarbeit stehen.⁶³

⁵⁶ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 122.

⁵⁷ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 123; *Glauben*, DVBl 2020, 1174 (1176); *Hölscheidt*, DVBl 2024, 741 (744).

⁵⁸ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 123.

⁵⁹ Die Entlassung eines Bundesministers durch den Bundespräsidenten auf Vorschlag des Bundeskanzlers wird materiell nicht auf den Actus-contrarius-Gedanken gestützt, sondern auf das materielle Kabinettsbildungsrecht des Kanzlers, siehe *Schröder*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 8. Aufl. 2024, Art. 64 Rn. 31; *Brinktrine*, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 10. Aufl. 2024, Art. 64 Rn. 19. *Herzog*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 106. Lfg., Stand: Oktober 2024, Art. 64 Rn. 52, wendet den Actus-contrarius-Gedanken formell zur Begründung der Zuständigkeit des Bundespräsidenten an.

⁶⁰ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 131.

⁶¹ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 132.

⁶² BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 133.

⁶³ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 133.

3. Ausschluss der Abwahl aufgrund widersprüchlichen Verhaltens

Allerdings hat die Antragsstellerin dem Bundestag eine Verletzung des „venire contra factum proprium“-Grundsatzes entgegengehalten. Nach diesem ist widersprüchliches Verhalten treuwidrig und damit auch illoyal, sodass die Abwahl verfassungswidrig wäre.

Ein solcher Widerspruch könnte sich aus der Auslegung des Bundestages zur Nichtabwählbarkeit eines Mitgliedes des Bundestagspräsidiums ergeben.⁶⁴ Das Bundesverfassungsgericht hält dem jedoch entgegen, das Bundestagspräsidium und der Ausschussvorsitz seien bereits von der Ausgestaltung der Ämter verschieden.⁶⁵ Auch werde das Präsidium nach dem Wortlaut des § 2 Abs. 1 S. 1 GOBT für die Dauer der Wahlperiode gewählt, was jedenfalls so ausgelegt werden könne, dass eine Abwahl seitens der Geschäftsordnung ausgeschlossen sei.⁶⁶

Darüber hinaus ist aber auch zu beachten, dass die Treuwidrigkeit des widersprüchlichen Verhaltens sich dadurch begründet, dass durch das frühere Verhalten ein gewisser Vertrauenstatbestand geschaffen wurde.⁶⁷ Das setzt zwangsläufig voraus, dass das vermeintlich widersprüchliche Verhalten (hier die Abwahl des Abgeordneten Brandner) zeitlich nach dem vertrauensschaffenden Verhalten (hier die nicht zugelassenen Abwahlanträge gegen die Vizepräsidentin Pau) erfolgte. Das ist im vorliegenden Fall jedoch nicht gegeben, sodass in Bezug auf die Abwahl des Abgeordneten Brandner ein relevantes widersprüchliches Verhalten bereits nicht vorliegen kann.

VI. Bestätigung der bisherigen Rechtsprechung

Die Entscheidung bestätigt die bereits gezogenen Linien der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung.⁶⁸ Insbesondere die Grundsätze zum Verhältnis der Geschäftsordnung zur Verfassung⁶⁹, dem Prüfungsmaßstab betreffend die Geschäftsordnung,⁷⁰ die Anwendbarkeit des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG auf Fraktionen,⁷¹ der gleichberechtigten Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung⁷² und die Freiheit der Abgeordneten bezüglich der Wahlentscheidung⁷³ werden weitergeführt.

⁶⁴ So die Antragsstellerin, BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 52. Nach Auflösung der Fraktion „Die Linke“ wurde beantragt, die Bundestagsvizepräsidentin der Linken, Petra Pau, abzuwählen. Dies wurde abgelehnt. Siehe dazu [Plenarprotokoll 20/143](#), S. 18177–18191. Zur rechtlichen Einordnung siehe *Amthor*, NVwZ 2024, 125.

⁶⁵ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 127.

⁶⁶ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 127. Kritisch *Amthor*, NVwZ 2024, 125 (129); *Schönberger/Schönberger*, JZ 2018, 105 (110 Fn. 46).

⁶⁷ OLG Saarbrücken, Urt. v. 28.11.2018 – 2 U 39/17, Rn. 39.

⁶⁸ So auch *Wischmeyer*, JuS 2025, 92 (95).

⁶⁹ BVerfGE 1, 144 (148); 44, 308 (315); 130, 318 (348); 160, 411 (423). In diesem Urteil nicht ausdrücklich, aber angedeutet in BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 88, 101.

⁷⁰ BVerfGE 142, 25 (53 Rn. 79); 160, 368 (380 f. Rn. 40, 389 f. Rn. 61); BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 88 ff.

⁷¹ BVerfGE 70, 324 (363); 93, 195 (203 f.); 135, 317 (396 Rn. 153); 160, 411 (420 Rn. 28); BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 94.

⁷² BVerfGE 44, 308 (316); 84, 304 (321 f.); 112, 118 (134); 160, 368 (384 Rn. 48); BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 92.

⁷³ Konkret zur Wahlentscheidung BVerfGE 160, 368 (384 Rn. 50); 411 (421 Rn. 32); BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 120. Allgemein zur freien Stimmabgabe siehe BVerfGE 10, 4 (12).

VII. Bewertung

Die Entscheidung überzeugt im Wesentlichen. Wegen der praktischen Abhängigkeit des Ausschussvorsitzes von den Obleuten und wegen des Konsenses im Ausschuss selbst, überzeugt es, den Vorsitz nur als Leitungsamt anzusehen und daher den Spiegelbildlichkeitsgrundsatz nicht auf diesen zu erstrecken. Die Überzeugungskraft der Entscheidung wird jedoch durch die ambivalente Beschreibung des Vorsitzes etwas geschwächt: Einerseits wird der Vorsitz als allein nahezu handlungsunfähig dargestellt⁷⁴, andererseits wird die Stellung des Vorsitzes für die Sitzungsleitung und die Repräsentation besonders hervorgehoben.⁷⁵

Das dürfte daran liegen, dass der Vorsitz zwar nicht dem Spiegelbildlichkeitsprinzip unterfallen soll, aber dennoch die Möglichkeit der Abwahl zur Verfügung stehen soll. Wegen des Willkürverbots bedarf die Abwahl wenigstens eines sachlichen Grundes. Indem das Verfassungsgericht den Ausschussvorsitz vom Vertrauen des Ausschusses abhängig macht, kann der Verlust dieses Vertrauens als sachlicher Grund herangezogen werden. Dabei ist jedoch zu beachten, dass das Vorliegen oder der Verlust des Vertrauens ein rein innerlicher Vorgang des Ausschusses bzw. dessen Mitglieder ist, der von außen nahezu nicht überprüft werden kann.⁷⁶ Ob und inwiefern objektiv überprüfbare Gründe vorliegen müssen, lässt die Entscheidung offen, da die öffentlichen Äußerungen des Abgeordneten Brandner jedenfalls ausreichend waren.

Auch dogmatisch ist an dieser Stelle Genauigkeit gefragt. Denn bezüglich der Wahl führt das Verfassungsgericht aus:

„Der Wahlakt unterliegt grundsätzlich keiner über Verfahrensfehler hinausgehenden gerichtlichen Kontrolle, weswegen sein Ergebnis auch keiner Begründung oder Rechtfertigung bedarf.“⁷⁷

Eine Überprüfung, ob die Abwahl auf einem sachlichen Grund basiert, darf also nicht stattfinden. Daher kann nicht die Abwahl selbst, sondern nur die vorhergehende Einbringung des Abwahantrags auf Willkür überprüft werden.

Umso mehr überzeugen die Ausführungen zur ungebundenen Mehrheitswahl als Unterfall der Bestimmung i.S.d. § 58 GOBT. Es verdient Zustimmung, dass eine gebundene Wahl nicht mit dem Demokratieprinzip und der Freiheit der Abgeordneten nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG vereinbar ist. Kernstück des demokratischen Verständnisses muss es sein, dass Wahlentscheidungen frei von Zwängen und Aufträgen sind.

VIII. Alternatives Szenario

Im vorliegenden Fall geht es um Vorgänge in den Ausschüssen. Man könnte die Fälle aber auch ins Plenum verlagern, beispielsweise wenn das Plenum eine Ausschussvorsitzende anstelle des jeweiligen Ausschusses wählt oder abwählt.

⁷⁴ „Gegen die Mehrheit des Ausschusses und die Obleute können Ausschussvorsitzende das Amt nicht führen“, BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 124.

⁷⁵ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 11, 113, 124.

⁷⁶ Siehe zur ähnlich gelagerten Problematik im Rahmen der Zulässigkeit der Vertrauensfrage BVerfGE 114, 121 (182) – Sondervotum *Lübbe-Wolf*; *Michael*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, Handbuch, 2016, § 48 Rn. 27 ff.

⁷⁷ BVerfG, Urt. v. 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 116.

Die erste Frage dabei ist, ob das Plenum überhaupt in die Organisation der Ausschüsse durchgreifen kann. Dagegen könnten die Argumente der Parlamentsautonomie entsprechend angeführt werden: Ähnlich wie der Bundestag selbst könnten die Ausschüsse vor Übergriffen zu schützen sein. Jedoch sind die Ausschüsse Untereinheiten des Bundestages, dessen Arbeit sie effektiver gestalten sollen. Zudem besitzen die Ausschüsse keine eigene Geschäftsordnung, sondern nutzen diese des Bundestages. Die Geschäftsordnung und damit auch die Organisation der Ausschüsse kann jederzeit vom Plenum geändert werden. Daher kann nicht angenommen werden, dass die Ausschüsse vor Übergriffen des Plenums geschützt werden.

Möchte das Plenum einen Ausschussvorsitz gegen den Willen des Ausschusses wählen, bräuchte es dafür eine Ermächtigungsgrundlage. Wie oben bereits ausgeführt, kann nach dem eindeutigen Wortlaut des § 58 GOBT nur der Ausschuss selbst den Vorsitz bestimmen. Allerdings steht dem Plenum nach § 126 GOBT die Möglichkeit zu, im Einzelfall mit $\frac{2}{3}$ -Mehrheit von Bestimmungen der Geschäftsordnung abzuweichen, sofern keine Bestimmungen des Grundgesetzes entgegen. Nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in diesem Urteil kann nur das verfassungsimmanente Willkürverbot eine entgegengesetzte Bestimmung des Grundgesetzes darstellen. Sachlicher Grund könnte in diesem Fall die Unfähigkeit einer Fraktion sein, sich auf eine Kandidatin zu einigen. Die Umgehung des Vorschlagsrechts einer Fraktion ist hingegen als unsachlich anzusehen.

Ähnliches gilt für die Abwahl durch das Plenum. Auch hier kann sich das Plenum nicht auf eine Bestimmung der Geschäftsordnung berufen. Auch der Actus-contrarius-Gedanke greift jedenfalls dann nicht, wenn der Vorsitz vom Ausschuss gewählt wurde.⁷⁸ Schwierigkeiten dürften bei der Bestimmung eines sachlichen Grundes der Abwahl auftreten. Denn einen Vertrauensverlust im Ausschuss hat der Ausschuss selbst in Form der Abwahl auszudrücken. Die Abwahl durch das Plenum könnte sich maximal darauf stützen, dass ein Ausschussvorsitz das Ansehen des Bundestages gerade durch die Position als Ausschussvorsitz stark herabsetzt. Die Abwahl durch das Plenum dürfte wegen des Spiegelbildlichkeitsprinzips aber praktisch ausgeschlossen sein. Denn wenn der Ausschuss nach den Stärkenverhältnis der Fraktionen im Plenum besetzt ist, ist kaum ein Fall denkbar, in dem sich nicht im Ausschuss, wohl aber im Plenum, eine Mehrheit für die Abwahl findet.

IX. Tipps und Takeaways

Sollte dieser oder ein anderer Sachverhalt, der die Geschäftsordnung zum Gegenstand hat, in der Fallbearbeitung behandelt werden, sollten sich die Bearbeiterinnen zunächst Gedanken um den Aufbau machen. Wichtig dabei ist, zunächst die aus der Parlamentsautonomie resultierende eingeschränkte Überprüfbarkeit herzuleiten und anhand dessen den richtigen Prüfungsmaßstab herauszuarbeiten. Es sind alle in Betracht kommenden Beeinträchtigungen der Verfassung anzusprechen. Stellt sich dabei heraus, dass die Auslegung oder Ausführung der Geschäftsordnung tatsächlich gegen das Grundgesetz verstößt, ist eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmen. Andernfalls darf nicht das Willkürverbot vergessen werden.

Weiter ist das Gericht nicht auf die Möglichkeit der Abweichung von der Geschäftsordnung nach § 126 GOBT eingegangen. Denn dieser ist für Ausschüsse wohl nicht anwendbar.⁷⁹ Daher sollte auch

⁷⁸ Auch im Fall, dass der Vorsitz vom Plenum gewählt wurde, dürfte die Abwahl nicht vom Actus-contrarius-Gedanken gedeckt sein. Denn in diesem Fall würde das Plenum eine Aufgabe des Ausschusses an dessen statt wahrnehmen. Die grundlegende Berufungs- und Abberufungskompetenz liegt dennoch beim Ausschuss selbst.

⁷⁹ So wohl *Hense*, in: BeckOK GG, GOBT § 126 Rn. 2; Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, GOBT § 126, Anm. g.

nicht in der Prüfung auf diese Möglichkeit abgestellt werden. Auch sollte im Rahmen der Abwahl nicht auf die Indemnität (Art. 46 Abs. 1 S. 1 GG) abgestellt werden. Die Abwahl ist insofern keine Sanktion oder ähnliches, sondern eine innerorganisatorische Entscheidung.⁸⁰ Schließlich sollten Parallelen zu herabwürdigenden Äußerungen von Mitgliedern der Regierung oder des Bundespräsidenten, die gegen die Gleichheit der Parteien verstoßen können,⁸¹ vermieden werden. Denn hier werden Äußerungen mit der Autorität des jeweiligen Amtes „von oben herab“ getätigt. Eine solche Autorität haben die Mitglieder des Ausschusses weder im Fall der Nichtwahl noch bei der Abwahl inne. Hier sind ausschließlich gleichberechtigte Akteure beteiligt.

Des Weiteren können aus den Entscheidungen folgende Punkte mitgenommen werden:

1. Verletzungen der Geschäftsordnung können im Wege des Organstreits geltend gemacht werden. Es können jedoch nur Verletzungen des Grundgesetzes überprüft werden.
2. Aus der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages folgt nicht nur das Recht zum autonomen Erlass, sondern auch das Recht zur eigenständigen Auslegung.
 - a) Das Verfassungsgericht hat hier nur einen beschränkten Prüfungsmaßstab.
 - b) Aus diesem folgt, dass nur die Plausibilität der Auslegung der Geschäftsordnung durch den Bundestag geprüft wird.
3. Auch Fraktionen können sich auf Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG berufen. Sie leiten dieses Recht von ihren Mitgliedern ab.
4. Aus dem Grundsatz der effektiven Opposition können keine ungeschriebenen Rechte hergeleitet werden.
5. Die Fraktionen sind untereinander zur gleichberechtigten Teilhabe berechtigt.
 - a) Hieraus folgt jedoch nur die Gleichbehandlung in Ansehung der Fraktionsstärke (Spiegelbildlichkeitsprinzip).
 - b) Eine absolute Gleichheit wird nicht gefordert.
6. Der Ausschussvorsitz unterfällt nicht dem Spiegelbildlichkeitsprinzip.
7. Der Actus-contrarius-Gedanke gilt als Grundsatz auch im Verfassungsrecht. Eine Ausnahme bedarf der ausdrücklichen Normierung.

⁸⁰ *Glauben*, DVBl 2020, 1174 (1177).

⁸¹ Bspw. BVerfG, Urt. v. 10.6.2014 – 2 BvE 4/13; BVerfG, Urt. v. 15.6.2022 – 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20.