

**Ergänzung**  
**zum Gutachten vom 18. Dezember 2015**  
**zur Rechtmäßigkeit von Mandatsverlusten**  
**als Folge eines Parteiverbots**

**I. Ergänzende Fragen**

Der Wissenschaftliche Parlamentsdienst hat in einem Gutachten vom 18. Dezember 2015 zu der Frage der Rechtmäßigkeit von Mandatsverlusten als Folge eines Parteiverbots Stellung genommen. Anlass des Gutachtens war ein Schreiben der Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom 26. Mai 2015. Darin unterbreitete die Senatsverwaltung einen Vorschlag für ein „Gesetz zur Änderung wahlrechtlicher Bestimmungen“, das in Artikel 1 unter anderem Regelungen über einen solchen Mandatsverlust enthält.

In Ergänzung des Gutachtenauftrags hat die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen um die Behandlung folgender Fragen gebeten:

1. Folgt aus dem Verbot einer Partei durch das Bundesverfassungsgericht unmittelbar der Verlust der Sitze im Parlament, ohne dass es einer gesetzlichen Umsetzungsregelung hierfür bedarf?

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

2. Sind gesetzliche Regelungen im Hinblick auf Mandatsverluste überhaupt erforderlich?
3. Ist verfassungsrechtlich eine gesonderte Feststellung durch das Bundesverfassungsgericht geboten?
4. Ist zwischen Mandaten der Bezirksverordnetenversammlungen und Mandaten des Abgeordnetenhauses zu unterscheiden?

## II. Stellungnahme

### 1. Mandatsverluste als unmittelbare Folge eines Parteiverbotes

Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Urteil vom 23. Oktober 1952 erklärt, im Fall eines Parteiverbotes gemäß Art. 21 Abs. 2 GG ergebe sich der Mandatsverlust der parteiangehörigen Abgeordneten unmittelbar aus dem Verbot, ohne dass es einer weiteren gesetzlichen Regelung bedürfe.<sup>1</sup>

Diese Auffassung ist in der Literatur auf Ablehnung gestoßen<sup>2</sup> (siehe Gutachten vom 18. Dezember 2015, S. 6 f.). Gegen den unmittelbaren Mandatsverlust wird eingewendet, in der Zeit der Weimarer Republik habe eine solche Rechtsfolge nicht existiert.<sup>3</sup> Aus den Gesetzesmaterialien ergebe sich kein Anhaltspunkt dafür, dass der Verfassungsgeber die Frage in diesem Sinne hätte entscheiden wollen. Eine Entscheidung für einen Mandatsverlust hätte im Wortlaut des Art. 21 GG zum Ausdruck kommen müssen.<sup>4</sup> Dementsprechend geht die Literatur zur Verfassung von Berlin davon aus, dass ein Parteiverbot Mandate im Abgeordnetenhaus von Berlin nicht automatisch zum Erlöschen bringt. Die Abgeordneten, die der verbotenen Partei angehören, bleiben nach dieser Auffassung als parteilose Mitglieder des Abgeordnetenhauses bis zum Ende der Legislaturperiode im Parlament<sup>5</sup> (siehe Gutachten vom 18. Dezember 2015, S. 3).

---

<sup>1</sup> BVerfGE 2, 1, 74.

<sup>2</sup> Ipsen, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 21 Rn. 198; Burkhardt, in: Umbach/Clemens/Dollinger (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, 2. Aufl. 2005, § 46 Rn. 29; Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 258.

<sup>3</sup> Burkhardt (Fn. 2), § 46 Rn. 29.

<sup>4</sup> Ipsen (Fn. 2), Art. 21 Rn. 198.

<sup>5</sup> Driehaus, in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 3. Aufl. 2005, Art. 38 Rn. 12; Mudra, Verfassung von Berlin, Kommentar, 2000, S. 110.

Die Auffassung der Literatur verdient im Ergebnis Zustimmung.

Der Abgeordnete ist – rechtlich gesehen – nicht im Auftrag seiner Partei im Parlament, sondern erhält sein Mandat von den Wählern. Seine verfassungsrechtlich gesicherte Unabhängigkeit im Sinne von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 38 Abs. 4 VvB betrifft insbesondere sein Verhältnis zur Partei und steht einem automatischen Mandatsverlust im Fall eines Parteiverbots entgegen. Die Festsetzung von Mandatsverlusten als Folge eines Parteiverbots erscheint zwar auf der verfassungsrechtlichen Grundlage von Art. 21 Abs. 2 GG zulässig, aber dazu muss der Gesetzgeber tätig werden. Hiervon sind offensichtlich auch der Bundesgesetzgeber sowie – mit Ausnahme von Berlin – alle anderen Bundesländer beim Erlass ihrer entsprechender Regelungen ausgegangen.

Anzumerken ist ferner, dass die oben genannte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1952 datiert. Zu diesem Zeitpunkt stand das Gericht erst am Anfang seiner Rechtsprechungstätigkeit. Im weiteren Verlauf seiner Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht die Bedeutung und den Inhalt des freien Mandats weiter herausgearbeitet.<sup>6</sup> Auch hat es differenzierte Maßstäbe für die Rechtmäßigkeit von Maßnahmen aufgestellt, durch die die Rechtsstellung von Verfassungsorganen oder Organteilen eingeschränkt werden.<sup>7</sup> Angesichts dieser Entwicklung kann man nicht ohne weiteres davon ausgehen, dass das Bundesverfassungsgericht gegenwärtig die Frage nach einem automatischen Mandatsverlust im Fall des Parteiverbots in gleicher Weise entscheiden würde wie vor 64 Jahren.

## 2. Erforderlichkeit gesetzlicher Regelungen

Da der Mandatsverlust nicht als unmittelbare Folge eines Parteiverbots angesehen werden kann, ist eine entsprechende gesetzliche Regelung erforderlich.

Ein Regelungsbedürfnis besteht darüber hinaus noch unter weiteren Aspekten. Der Verlust des Mandats stellt einen erheblichen Eingriff in die Rechtsstellung der betroffenen Personen dar. Daher erscheint es im Hinblick auf den aus dem Rechtsstaatprinzip herzuleitenden Grundsatz der Rechtssicherheit geboten, diese Auswirkung des Parteiverbots positivrechtlich zu regeln. Ferner ist zu beachten, dass das Wahlgesetz des Landes Berlin in § 6 Abs. 1 sämtliche Gründe für den Verlust eines Sitzes im Abgeordnetenhaus oder in den Bezirksverordnetenversammlungen aufführt, also gegenwärtig eine

---

<sup>6</sup> Vgl. z. B. BVerfGE 47, 308, 318; 62, 1, 32; 114, 121, 148.

<sup>7</sup> Vgl. z. B. BVerfGE 70, 324, 358.

abschließende Regelung enthält. Daher wäre es auch rechtssystematisch angebracht, den Mandatsverlust ergänzend einzufügen, wie dies in Artikel 1 Nr. 2a des vorliegenden Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes vorgesehen ist.

Im Übrigen hat das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf Vertretungsgremien unterhalb der Bundes- und Landesebene einen Mandatsverlust als unmittelbare Folge eines Parteiverbots abgelehnt.<sup>8</sup> Selbst wenn man einen unmittelbaren Verlust des Mandats im Abgeordnetenhaus als Folge eines Parteiverbots bejahen würde, müsste also für Bezirksverordnete eine gesetzliche Regelung getroffen werden.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass sich die Umsetzung und die Auswirkungen des Mandatsverlusts auf die Zusammensetzung des Parlaments nicht zwangsläufig aus dem Parteiverbot ergeben. Somit erscheint sowohl die entsprechende Erweiterung der Zuständigkeiten des Ältestenrats, wie sie in Artikel 1 Nr. 2b des Entwurfs vorgesehen ist, wie auch die Einfügung eines neuen § 6a LWG über die Folgen eines Parteiverbots (Artikel 1 Nr. 3 des Entwurfs) als notwendige Ergänzung des Landeswahlgesetzes.

### 3. Feststellung des Mandatsverlusts durch das Bundesverfassungsgericht

Das Bundesverfassungsgerichtsgesetz enthält in den §§ 43 bis 47 Vorschriften zum Parteiverbotsverfahren. Die Feststellung des Mandatsverlusts als Folge des Verbots wird durch diese Normen nicht geregelt. Hierin liegt aber keine Regelungslücke. Die Frage, ob das Mitglied eines Parlaments sein Mandat verliert, ist im Rahmen des Parlamentsrechts zu behandeln. Daher hat der Bundesgesetzgeber in § 46 Abs. 1 Nr. 5 und § 47 Abs. 1 Nr. 2 des Bundeswahlgesetzes Regelungen über den Verlust der Mitgliedschaft und die Feststellung des Verlusts getroffen. In Bezug auf die Zugehörigkeit zu den Landesparlamenten sind die Länder für den Erlass entsprechender Regelungen zuständig (siehe Gutachten vom 18. Dezember 2015, S. 5).

### 4. Unterscheidung zwischen Mandaten der Bezirksverordnetenversammlungen und Mandaten des Abgeordnetenhauses

Der Entwurf eines neuen § 6a LWG enthält in seinen Absätzen 2 und 3 unterschiedliche Regelungen zu den Folgen eines Verlusts von Sitzen im Abgeordnetenhaus und in den

---

<sup>8</sup> BVerfGE 2, 1, 76.

Bezirksverordnetenversammlungen. Dies hat seinen Grund in den unterschiedlichen Vorschriften der Wahl zum Abgeordnetenhaus (§§ 7 bis 21 LWG) und den Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen (§§ 22 bis 25 LWG). Abgeordnete können nicht nur auf Grund von Landes- oder Bezirkslisten, sondern – anders als Bezirksverordnete – auch individuell aus Wahlkreisvorschlägen gewählt werden (vgl. § 10 LWG). Für den Fall, dass ein aus einem Wahlkreisvorschlag gewählter Abgeordneter seinen Sitz verliert, enthält E – § 6a Abs. 2 LWG spezielle Regelungen. E – 6a Abs. 3 LWG behandelt den Verlust von Sitzen in Bezirksverordnetenversammlungen und enthält eine Sonderregelung für den Fall, dass ein ausgeschiedener Bezirksverordneter aus dem Bezirkswahlvorschlag einer nicht für verfassungswidrig erklärten Partei gewählt worden ist.

## 5. Ergebnisse

Aus dem Verbot einer Partei ergibt sich – entgegen der in einer lange zurückliegenden Entscheidung vertretenen Auffassung des Bundesverfassungsgerichts – nicht unmittelbar ein Mandatsverlust der der Partei angehörigen Abgeordneten. Eine solche Folgerung würde der durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG bzw. Art. 38 Abs. 4 VvB verfassungsrechtlich gesicherten Unabhängigkeit des Mandats nicht gerecht. Wenn ein Parteiverbot den Verlust von Sitzen im Parlament zur Folge haben soll, muss der Gesetzgeber tätig werden.

Die Gesichtspunkte der Rechtssicherheit und Rechtssystematik sprechen ebenfalls für eine positivrechtliche Regelung. Der unmittelbare Mandatsverlust erstreckt sich nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht auf Vertretungsgremien unterhalb der Parlamentsebene. Wenn ein Parteiverbot zum Verlust von Sitzen auch in den Bezirksverordnetenversammlungen führen soll, müsste daher auch nach dieser Auffassung der Gesetzgeber eine entsprechende Regelung treffen. Ferner besteht ein Regelungsbedarf in Bezug auf die Umsetzung und die Auswirkungen des Mandatsverlusts.

Die Feststellung des Verlusts von Sitzen erfolgt nicht durch das Bundesverfassungsgericht, sondern ist dem Bundestag und den Landesparlamenten vorbehalten. Die in E – § 6a LWG enthaltenen Differenzierungen zwischen Sitzen im Abgeordnetenhaus und Sitzen in den Bezirksverordnetenversammlungen erklären sich aus den unterschiedlichen Vorschriften zu den jeweiligen Wahlen.