

**Gutachten**  
**zur rechtlichen Bewertung eines möglichen Antrags,**  
**wonach eine Fraktion vom Zusammenwirken mit den anderen Fraktionen**  
**im Parlament ausgeschlossen sein soll**

Gliederung

- I. Auftrag
- II. Gutachten
  - A. Zulässigkeit des Antrags (zu Frage 1 und 3)
  - B. Rechtmäßigkeit des Beschlusses (zu Frage 2)
    - 1. Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip
    - 2. Vereinbarkeit mit dem Recht auf Opposition aus Artikel 38 Abs. 3 VvB
    - 3. Vereinbarkeit mit Artikel 38 Abs. 4 VvB
    - 4. Vereinbarkeit mit Artikel 40 VvB
    - 5. Vereinbarkeit mit Artikel 21 GG
    - 6. Vereinbarkeit mit anderen Rechtsvorschriften
  - C. Ergebnisse

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. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Abgeordnetenhauses, eines seiner Organe oder der Abgeordnetenhausverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Leitung der Abteilung Wissenschaftlicher Dienst.

## I. Auftrag

Der Präsident des Abgeordnetenhauses hat den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst aufgrund einer Bitte der Fraktion der AfD mit der Erstellung eines Gutachtens zur rechtlichen Bewertung eines möglichen Antrags beauftragt, der, wenn er eine Mehrheit im Plenum des Parlaments fände, eine Fraktion von der Zusammenarbeit mit den anderen Fraktionen ausschließen würde. Diese Fraktion wird im Weiteren als XYZ-Fraktion bezeichnet. Es sind folgende Fragen zu prüfen:

1. Wäre es rechtlich zulässig, einen Plenarantrag mit folgenden Punkten einzubringen?
  - a) Das Abgeordnetenhaus von Berlin bekennt sich dazu, dass es keine Zusammenarbeit und keine wie auch immer geartete Form des Zusammenwirkens der Demokraten mit der XYZ-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin geben darf und wird.
  - b) Das Abgeordnetenhaus von Berlin bekennt sich dazu, dass die Wahl des Regierenden Bürgermeisters von Berlin niemals von den Stimmen von XYZ-Abgeordneten abhängen darf.
  - c) Ebenso darf es im Abgeordnetenhaus von Berlin keine Gesetzesbeschlüsse geben, die nur durch die Stimmen von XYZ-Abgeordneten eine Mehrheit gefunden haben.
  
2. Falls das Einbringen des Antrages zustande kommen sollte, wäre der Beschluss eines solchen mit der freiheitlich-demokratischen Grundordnung bzw. dem Grundgesetz, der Verfassung von Berlin, der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin und/oder anderen relevanten Regelwerken vereinbar?
  - a) Ist es möglich, Abgeordnete in ihrem Stimmverhalten durch derartige Beschlüsse festzulegen und dadurch die freie Entscheidung der Abgeordneten zu unterbinden?
  - b) Inwiefern wäre ein solcher Beschluss konform mit dem Demokratieprinzip?
  - c) Inwiefern würde ein solcher Beschluss Art. 21 GG, insbesondere Abs. 4: „Über die Frage der Verfassungswidrigkeit [ ... ] entscheidet das Bundesverfassungsgericht“, zuwiderlaufen?
  
3. Unter welchen Voraussetzungen kann der Präsident des Abgeordnetenhauses Anträge, z. B. wegen evidenten Verfassungswidrigkeit, zurückweisen? Würde ein Antrag mit den unter A. zitierten Forderungen diese Voraussetzungen erfüllen?

## II. Gutachten

### A. Zulässigkeit des Antrags (zu den Fragen 1 und 3)

Zu prüfen ist, ob der unter I. 1. dargestellte Antrag zulässig wäre und somit auf die Tagesordnung einer Sitzung des Abgeordnetenhauses gesetzt werden könnte. Dabei erscheint fraglich, ob der Antrag wegen möglicher verfassungsrechtlicher Bedenken gegen seinen Inhalt zurückgewiesen werden könnte.

Unstreitig haben Parlamentspräsidenten ein Prüfungsrecht hinsichtlich der durch die Geschäftsordnungen festgelegten formellen Anforderungen aller eingehenden Anträge.<sup>1</sup> Ob ihnen darüber hinaus auch ein materielles Prüfungsrecht hinsichtlich des Inhalts der Anträge zusteht, ist umstritten. Das verfassungsrechtlich fundierte Antragsrecht begründet einen Anspruch der antragstellenden Abgeordneten darauf, dass sich das Parlament mit ihren Anträgen befasst.<sup>2</sup> Hierdurch werden die Möglichkeiten eines Parlamentspräsidenten, Anträge aufgrund ihres Inhalts nicht auf die Tagesordnung zu setzen, begrenzt. Er kann Anträge zurückweisen, die unverständlich oder offensichtlich nicht ernst gemeint sind.<sup>3</sup> Ferner kann er Anträge ablehnen, die einen strafbaren Inhalt haben.<sup>4</sup> Dies betrifft vorrangig Ehrverletzungsdelikte gemäß den §§ 185 ff. des Strafgesetzbuchs (StGB)<sup>5</sup>, aber auch Straftatbestände wie § 130 StGB (Volksverhetzung) oder § 241 StGB (Bedrohung). Anträge, deren Inhalt bei einem Vorbringen in der Plenarsitzung eine Ordnungsmaßnahme nach sich ziehen würde, kann er ebenfalls zurückweisen.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Stand 2018, § 77 Anm. I b; Hemer, Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen, 2000, S. 112 m. w. N; Blum, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 21 Rn. 16; Troßmann, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, Kommentar, 1977, § 97 Rn. 7.

<sup>2</sup> BayVerfGH NVwZ 1995, 689, 690 m.w.N.; Ritzel/Bücker/Schreiner (Fn. 1), § 77 Anm. I. c.

<sup>3</sup> Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 627; Kabel, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 31 Rn. 16.

<sup>4</sup> Achterberg (Fn. 3), S. 627; Kabel (Fn. 3), § 31 Rn. 16; Köhler, Die Rechtsstellung der Parlamentspräsidenten in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und ihre Aufgaben im parlamentarischen Geschäftsgang, 2000, S. 105.

<sup>5</sup> In der Fassung vom 19. November 1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. März 2020 (BGBl. I S. 431).

<sup>6</sup> Achterberg (Fn. 3), S. 627; Troßmann (Fn. 1), § 97 Rn. 7; Köhler (Fn. 4), S. 105, Roll, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Kommentar, 2001, § 77 Rn. 3.

Dagegen wird ein Prüfungsrecht des Präsidenten im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit des Inhalts eines Antrags in der Fachliteratur überwiegend abgelehnt.<sup>7</sup> Zur Begründung wird angeführt, ein solches Prüfungsrecht widerspreche der Neutralitätspflicht des Präsidenten und beschneide die Entscheidungsmöglichkeiten des Plenums.<sup>8</sup> Einige Landtage sehen in ihren Geschäftsordnungen die Möglichkeit vor, Beratungsgegenstände bzw. Vorlagen aus verschiedenen inhaltlichen Gründen zurückzuweisen (vgl. § 41 der Geschäftsordnung des Landtags Brandenburg, § 71 der Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen, § 20 der Geschäftsordnung des Landtags Niedersachsen). Ein umfassendes Prüfungsrecht der Verfassungsmäßigkeit wird dabei nicht normiert. Die vereinzelt vertretene Auffassung, die parlamentarische Debatte müsste von Gegenständen, die nicht in die Zuständigkeit des Landtags fallen, freigehalten werden, weil bereits die Debatte als solche einen Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip darstelle<sup>9</sup>, vermag nicht zu überzeugen, weil damit die Entscheidung über problematische Anträge lediglich auf die Ebene der Landtagspräsidenten vorverlagert und gleichzeitig dem Plenum, das im Grundsatz über die Behandlung von Anträgen zu entscheiden hat, entzogen wird.

Die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin<sup>10</sup> enthält in § 14 Abs. 4 eine Regelung über das Prüfungsrecht des Präsidenten. Die Vorschrift lautet:

*(4) Der Präsident prüft die förmlichen Voraussetzungen der für das Abgeordnetenhaus bestimmten Vorlagen, Anträge und Anfragen. Er führt den damit verbundenen Schriftwechsel. Vorlagen, Anträge und Anfragen soll der Präsident zurückweisen, wenn sie gegen die parlamentarische Ordnung verstoßen oder durch ihren Inhalt offenkundig der Tatbestand einer strafbaren Handlung erfüllt wird.*

Die Prüfung der förmlichen Voraussetzungen bezieht sich auf § 39 GO Abghs, wonach Anträge schriftlich eingebracht und begründet werden müssen. Die Möglichkeit, Anträge zurückzuweisen, die gegen die parlamentarische Ordnung verstoßen<sup>11</sup>, gibt dem Präsidenten einen gewissen Entscheidungsspielraum. Er kann dabei auch offensichtlich nicht ernstgemeinte Anträge zurückweisen, da der Schutz der parlamentarischen Ordnung auch die Befugnis erfasst, die Würde des Parlaments zu wahren.

---

<sup>7</sup> Achterberg (Fn. 3), S. 627; Troßmann (Fn. 1), § 97 Rn. 7; Roll (Fn. 6), § 77 Rn. 4; Köhler (Fn. 4), S. 104 m. w. N.; vgl. BayVerfGH NVwZ 1995, 689, 690.

<sup>8</sup> Köhler (Fn. 4), S. 104.

<sup>9</sup> Hemer (Fn. 1), S. 116.

<sup>10</sup> Vom 27. Oktober 2016 (GVBl. S. 841).

<sup>11</sup> Vgl. hierzu Glaubon/Breitbach, Abgeordnetenstatus versus Disziplinargewalt des Parlamentspräsidenten, DÖV 2018, 855, 861.

Rechtliche Kontrollmöglichkeiten werden dem Präsidenten ferner im Hinblick auf Inhalte eingeräumt, die offenkundig Straftatbestände erfüllen. Eine Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Inhalts von Anträgen sieht § 14 Abs. 4 GO Abghs dagegen nicht vor.

Somit kann man davon ausgehen, dass der Präsident einen Antrag, der den in I. 1. angeführten Inhalt hat, nicht zurückweisen würde.

## B. Rechtmäßigkeit des Beschlusses (zu Frage 2)

Zu prüfen ist die Rechtmäßigkeit eines Beschlusses des Abgeordnetenhauses mit dem in I. Frage 1 dargestellten Inhalt.

Hierbei ergibt sich das Problem der Überprüfbarkeit von Teil A des Antrags. Teil A stellt auf die Zusammenarbeit und das Zusammenwirken mit der XYZ-Fraktion ab. Zusammenarbeit und Zusammenwirken sind umfassende Begriffe ohne eigentlichen normativen Gehalt. Es ist zu erwägen, welche Bedeutung sie im vorliegenden Antrag haben könnten.

Parlamente nehmen ihre Aufgaben in der Gesamtheit ihrer Mitglieder wahr. Nur die Gesamtheit der Abgeordneten bildet die Vertretung des ganzen Volkes.<sup>12</sup> Unter diesem Aspekt bildet schon die Mitgliedschaft im Parlament eine gewisse Form des Zusammenwirkens. Gemäß Art. 45 der Verfassung von Berlin (VvB)<sup>13</sup> haben die Abgeordneten das Recht, sich durch Rede, Anfragen und Anträge an der Willensbildung und Entscheidungsfindung zu beteiligen. Hierbei werden unterschiedliche Positionen zu einzelnen Themen wie auch verschiedene politische Grundsätze geltend gemacht. Die Geltendmachung verschiedener Standpunkte macht in ihrer Gesamtheit erst die Tätigkeit des Parlaments aus. Besonders deutlich wird dies bei der Debatte im Plenum, der im Hinblick auf die – durch das Demokratieprinzip gebotene – Öffentlichkeit der Entscheidungsprozesse im demokratischen Parlamentarismus<sup>14</sup> eine wesentliche Bedeutung zukommt.

---

<sup>12</sup> BVerfGE 80, 188, 218; Müller, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 80.

<sup>13</sup> Vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. März 2016 (GVBl. S. 114).

<sup>14</sup> Vgl. hierzu BVerfGE 84, 304, 329; Korbmacher, in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, Kommentar, 4. Aufl. 2020, Art. 42 Rn. 4.

Eine solche Debatte erscheint ohne das Vorbringen unterschiedlicher Anschauungen weitgehend sinnentleert. Somit kann auch die Beteiligung von Abgeordneten an der Arbeit des Parlaments und insbesondere an parlamentarischen Debatten als eine Form des Zusammenwirkens verstanden werden. Es erscheint klar, dass ein derartiges Zusammenwirken nicht durch Teil A des fiktiven Antrags ausgeschlossen werden soll.

Soweit Abgeordnete der XYZ-Fraktion nach Maßgabe von § 26 Abs. 3 GO Abghs den Vorsitz in Ausschüssen haben und die mit dieser Funktion verbundenen Befugnisse ausüben, findet formal gesehen eine Zusammenarbeit statt. Die XYZ-Fraktion hat gemäß der Verfassung von Berlin diverse Mitwirkungsrechte innerhalb der Tätigkeit des Abgeordnetenhauses, so z. B. gemäß Art. 41 Abs. 2 Satz 2 VvB ein Vorschlagsrecht für die Wahl des Präsidenten des Abgeordnetenhauses und der Vizepräsidenten.<sup>15</sup> Auch diese Fälle sind wohl nicht von Teil A des Antrags erfasst.

Genauso wenig können von ihm Fälle des Zusammenwirkens ausgeschlossen sein, bei denen eine inhaltliche Übereinstimmung zwischen den Angehörigen der verschiedenen Fraktionen besteht, ohne dass es dabei auf die Stimmen der XYZ-Fraktion zur Erreichung einer erforderlichen Mehrheit ankommt, also beispielsweise bei der Verabschiedung eines unstrittig sinnvollen Gesetzes ohne Gegenstimmen.

Es verbleiben somit nur die Konstellationen des Zusammenwirkens, bei denen eine oder mehrere Fraktionen bei einer Wahl oder Abstimmung ihr Ziel nur mit Hilfe der Stimmen von Abgeordneten erreichen kann, die der XYZ-Fraktion angehören. Bedeutsam ist insoweit vor allem die in Teil B des Antrags genannte Wahl des Regierenden Bürgermeisters und die in Teil C angeführte Abstimmung über Gesetze.

Dieses Gutachten bezieht sich im Folgenden auf die Prüfung der Rechtmäßigkeit eines Parlamentsbeschlusses, der diese Formen des Zusammenwirkens unterbinden soll, wenn für das gewünschte Ergebnis die Stimmen von XYZ-Abgeordneten maßgeblich wären.

---

<sup>15</sup> Vgl. Korbmacher (Fn. 14), Art. 40 Rn. 5.

## 1. Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip

Das Demokratieprinzip hat seine verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 20 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG)<sup>16</sup>, wonach die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat ist. Gemäß Art. 28 Abs. 1 GG muss auch die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes entsprechen.

Im Land Berlin ist das Demokratieprinzip im Vorspruch zur Verfassung verankert, wonach Gemeinschaft und Wirtschaft demokratisch zu ordnen sind.<sup>17</sup> Die Umsetzung des Prinzips in die staatliche Ordnung ist in Art. 2 und Art. 3 VvB enthalten. Durch das Demokratieprinzip wird festgelegt, dass das Volk Träger der Staatsgewalt ist und sie ausübt.<sup>18</sup> Staatliche Organe sind somit für das Volk tätig. Einzelausprägungen des Demokratieprinzips sind die Freiheit und Gleichheit des politischen Prozesses, das Mehrheitsprinzip, der Schutz von parlamentarischen Minderheiten, freie, gleiche, allgemeine und unmittelbare Wahlen von Volksvertretungen, die zeitliche Begrenzung des Mandats von Volksvertretungen und die demokratische Legitimation der Staatsorgane.<sup>19</sup>

Zu erwägen ist, ob sich aus dem Inhalt des fiktiven Antrags, wonach die Stimmen von Abgeordneten der XYZ-Fraktion für bestimmte Entscheidungen nicht ausschlaggebend sein dürfen, eine Verletzung des Demokratieprinzips ergeben kann.

Dies könnte der Fall sein, wenn sich aus diesem Verfassungsgrundsatz ein Anspruch des Volkes ergeben würde, dass alle Abgeordneten, die es im Parlament repräsentieren, nicht nur formal gesehen, sondern auch faktisch die gleichen Gestaltungsmöglichkeiten bei parlamentarischen Entscheidungen haben. Diese Thematik betrifft aber vorrangig die Gleichheit der Abgeordneten bei der Ausübung ihres Mandats und wird daher weiter unten im Hinblick auf ihre verfassungsrechtliche Stellung zu erörtern sein.

---

<sup>16</sup> Vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1546).

<sup>17</sup> Driehaus, in: Driehaus (Fn. 14), Vorspruch Rn. 7; vgl. Pfenning, in: Pfenning/Neumann (Hrsg.), Verfassung von Berlin, Kommentar, 3. Aufl. 2000, Vorspruch Rn. 1.

<sup>18</sup> Sachs, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 8. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 12.

<sup>19</sup> Sachs (Fn. 18), Art. 20 Rn. 13; vgl. Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Fn. 12), Art. 20 Rn. 81 ff.; Pieroeth, in: Jarass/Pieroeth, Grundgesetz, Kommentar, 15. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 4 ff.; Driehaus (Fn. 17), Vorspruch Rn. 7.

Geht man davon aus, dass die Abgeordneten der XYZ-Fraktion eine Minderheit im Abgeordnetenhaus darstellen, könnte der aus dem Demokratieprinzip herzuleitende Minderheitenschutz betroffen sein. Der Schutz der Minderheiten bedeutet, dass sie die Möglichkeit haben müssen, ihren Standpunkt in die Willensbildung des Parlaments einzubringen. Sie sind dadurch aber nicht vor Sachentscheidungen der Mehrheit geschützt.<sup>20</sup> Der politische Prozess muss jedoch in der Form offenbleiben, dass Minderheiten zu Mehrheiten werden können.<sup>21</sup> Gemessen an diesen Maßstäben ergibt sich aus einem dem Antrag zustimmenden Beschluss kein Verstoß gegen den Minderheitenschutz. Ein Parlamentsbeschluss, wonach die Stimmen der XYZ-Abgeordneten in bestimmten Fällen nicht entscheidungserheblich werden dürfen, hindert die Abgeordneten nicht daran, ihre Standpunkte zu vertreten.

Im Zusammenhang mit dem Minderheitenschutz wird allerdings aus dem Demokratieprinzip das Recht auf Opposition hergeleitet.<sup>22</sup> Die Verfassung von Berlin enthält in Art. 38 Abs. 3 eine ausdrückliche Regelung zur Rolle der Opposition. Im Weiteren ist daher zu prüfen, ob der Beschluss diese Vorschrift verletzen könnte.

## 2. Vereinbarkeit mit dem Recht auf Opposition gemäß Art. 38 Abs. 3 VvB

Gemäß Art. 38 Abs. 3 VvB ist die Opposition ein notwendiger Bestandteil der parlamentarischen Demokratie und hat das Recht auf politische Chancengleichheit. Dieses Recht soll ihr die Möglichkeit sichern, selbst zur parlamentarischen Mehrheit zu werden. Die Chancengleichheit bezieht sich auf ihr Verhältnis zur Senatsmehrheit der den Senat tragenden Fraktionen, und zwar für den parlamentarischen Bereich ebenso wie für die Öffentlichkeitsarbeit.<sup>23</sup> Die Möglichkeit, mit Abgeordneten anderer Fraktionen zusammen Abstimmungsmehrheiten zu bilden und damit einen Anteil an den entsprechenden Mehrheitsentscheidungen zu haben, wird hiervon nicht erfasst. Der Opposition ist es zwar verfassungsrechtlich nicht verwehrt, partiell mit der Mehrheit zusammenzuarbeiten und

---

<sup>20</sup> BVerfGE 70, 324, 363.

<sup>21</sup> Sommermann (Fn. 19), Art. 20 Rn. 86; Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Stand 2020, Art. 20 II. Rn. 52.

<sup>22</sup> BVerfGE 70, 324, 363 m.w.N.; E 140, 115 Rn. 98; Pieroth (Fn. 19), Art. 20 Rn. 22 a; Robbers, in: Bonner Kommentar, Stand 2020, Art. 20 Rn. 654.

<sup>23</sup> Driehaus (Fn. 17), Art. 38 Rn. 11; vgl. Magen, in: Pfennig/Neumann (Fn. 17), Art. 38 Rn. 10; VerfGH Berlin, LVerfGE 1, 161, 167; zur Rechtsstellung der Opposition nach der Hamburgischen Verfassung vgl. David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Kommentar, 2. Aufl. 2004, Art. 24 Rn. 2 ff.

bestimmte Regierungsvorhaben zu unterstützen. Dies macht jedoch nicht den eigentlichen Gehalt des Rechts der Opposition aus. Ihre Aufgabe ist es vielmehr, die Kritik an den Planungen und Handlungen der Regierung im Parlament und in der Öffentlichkeit zu vertreten.<sup>24</sup> Ein dem Antrag entsprechender Beschluss des Abgeordnetenhauses würde somit die Abgeordneten der XYZ-Fraktion nicht in ihren Rechten als Opposition aus Art. 38 Abs. 3 VvB verletzen.

### 3. Vereinbarkeit mit Art. 38 Abs. 4 VvB

Gemäß Art. 38 Abs. 4 VvB sind die Abgeordneten Vertreter aller Berliner, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Diese Norm gewährleistet den Status der Abgeordneten als Volksvertreter und ihre Freiheit bei der Wahrnehmung ihres Mandats.<sup>25</sup> Alle Abgeordneten haben die gleichen Mitwirkungsbefugnisse im Rahmen der parlamentarischen Arbeit.<sup>26</sup> Einzelne Befugnisse, wie das Rede-, Antrags- und Fragerecht, sind explizit in Art. 45 VvB aufgeführt. Zu den Mitwirkungsbefugnissen gehört das Recht der Abgeordneten, ihre politischen Vorstellungen im Wege der Abstimmung in den Willensbildungsprozess des Parlaments einzubringen.<sup>27</sup> Somit hat jeder Abgeordnete das Recht, in gleicher Weise an den Beschlussfassungen des Abgeordnetenhauses mitzuwirken.

Im Hinblick auf den Status der formalen Gleichheit aller Abgeordneten und die damit verbundenen gleichen Abstimmungsmöglichkeiten würde sich ein dem Antrag folgender Beschluss nicht unmittelbar auf die Rechtsstellung der Abgeordneten, die der XYZ-Fraktion angehören, auswirken. Sie könnten nach wie vor ungehindert an dem im Antrag angesprochenen Abstimmungen teilnehmen, und ihre Stimmen hätten denselben Zählwert wie die Stimmen anderer Abgeordneter.

---

<sup>24</sup> Driehaus (Fn. 17), Art. 38 Rn. 10.

<sup>25</sup> Driehaus (Fn. 17), Art. 38 Rn. 13, 15; VerfGH Berlin, LVerfGE 16, 104, 117; vgl. BVerfGE 112, 118, 134.

<sup>26</sup> Vgl. BVerfGE 102, 224, 237; 142, 25 Rn. 96; Badura, in: Bonner Kommentar (Fn. 22), Art. 38 Rn. 59; Magiera, in: Sachs (Fn. 18), Art. 38 Rn. 53.

<sup>27</sup> VerfGH Berlin, Beschluss vom 25. März 1999, AZ 58/98, Rn. 20, juris.de.; vgl. BVerfGE 80, 188, 221; Müller, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Fn. 12), Art. 38 Rn. 90 m. w. N.

Problematisch erscheint jedoch, dass sie durch den Beschluss in den im Antrag aufgeführten Fällen faktisch gehindert werden sollen, Entscheidungen des Plenums mit herbeizuführen. Ungeachtet der formal weiterbestehenden Gleichbehandlung würden sie hierdurch im Vergleich zu den anderen Abgeordneten in ihren tatsächlich bestehenden politischen Mitgestaltungsmöglichkeiten eingeschränkt. Eine solche Auswirkung des Beschlusses begegnet Bedenken im Hinblick auf die verfassungsrechtlich begründete Gleichheit der Abgeordneten.

Bedenklich ist insbesondere, dass die Benachteiligung an die Zugehörigkeit zu einer Fraktion anknüpft. Der Zusammenschluss von Abgeordneten zu Fraktionen beruht auf ihrer in Ausübung des freien Mandats getroffenen Entscheidung.<sup>28</sup> Ihre verfassungsrechtliche Stellung definiert sich daher nicht durch ihre Rolle als Fraktionsmitglieder. Ihre durch Art. 38 Abs. 4 VvB geschützte Freiheit besteht auch gegenüber den Fraktionen, denen sie angehören.<sup>29</sup> Sie haben weder in Bezug auf ihre Wähler noch auf ihre Fraktion ein imperatives Mandat, sondern sollen nach dem Leitbild der Verfassung bei der Mandatsausübung und folglich auch bei Abstimmungen ihren persönlichen Überzeugungen folgen. Es ist fraglich, ob ein Parlamentsbeschluss, der insoweit die Freiheit des Mandats nicht berücksichtigt, sondern eine faktische Beschränkung von Mitwirkungsbefugnissen aufgrund der Fraktionszugehörigkeit als Ergebnis hat, der Bedeutung des freien Mandats gemäß Art. 38 Abs. 4 VvB gerecht wird.

Rechtlich ebenfalls problematisch erscheint der intendierte Beschluss im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Stellung der Abgeordneten der übrigen Fraktionen des Abgeordnetenhauses. Durch den Beschluss werden diese Abgeordneten auf politischer Ebene dazu verpflichtet, ein bestimmtes Abstimmungsverhalten zu unterlassen.<sup>30</sup> Auch wenn sie ihren persönlichen politischen Vorstellungen nach eine bestimmte Person als beste Wahl für die Funktion des Regierenden Bürgermeisters halten oder ein bestimmtes Gesetz als dringend notwendig für das Gemeinwohl einschätzen, sollen sie nicht zustimmen, damit die entsprechenden Ergebnisse nicht zusammen mit Abgeordneten der XYZ-Fraktion erzielt werden. Zwar kann der Beschluss sie rechtlich gesehen nicht an der freien Ausübung ihres Mandats und an einem entsprechenden Abstimmungsverhalten hindern, aber faktisch bedeutet er dennoch eine Einwirkung auf die freie Ausübung des Stimmrechts bei Wahlen und Abstimmungen.

---

<sup>28</sup> Driehaus (Fn. 17), Art. 38 Rn. 13; vgl. BVerfGE 93, 195, 203.

<sup>29</sup> Driehaus (Fn. 17), Art. 38 Rn. 13.

<sup>30</sup> Vgl. dazu die Stellungnahme von Marschall in WELTplus vom 12.02.2020, <https://bibvoebb.genios.de/stream/exportHtml/WEPL-169444414?t>

Allerdings könnte von Seiten der Antragsteller gegen diese Argumentation eingewandt werden, der Beschluss erfolge ohnehin unter dem Vorbehalt der freien Mandatsausübung im Sinne des Art. 38 Abs. 4 VvB, so dass die Abgeordneten letztlich nicht gehindert seien, gemäß ihrer eigenen Überzeugung abzustimmen. Aus dieser Sichtweise hätte der Beschluss nicht die Funktion, ein bestimmtes Verhalten vorzugeben, sondern wäre nur als eine politische Willensbekundung zu werten, die Art. 38 Abs. 4 VvB nicht berühren und keine Beeinträchtigung in ihrer Mandatsausübung bedeuten würde.

Dabei würde sich allerdings die Frage ergeben, ob ein Plenarbeschluss für eine Willensbekundung im Hinblick auf das Zusammenwirken mit den Abgeordneten einer bestimmten Fraktion die angemessene Handlungsform ist, oder ob diese Thematik nicht eher durch formlose interfraktionelle Absprachen zu behandeln wäre.

#### 4. Vereinbarkeit mit Art. 40 VvB

Fraglich ist, ob der Beschluss die Rechtsstellung der XYZ-Fraktion beeinträchtigen würde. Diese wird durch Art. 40 Abs. 2 VvB bestimmt. Danach nehmen die Fraktionen unmittelbar Verfassungsaufgaben wahr, indem sie mit eigenen Rechten und Pflichten als selbständige und unabhängige Gliederungen der Volksvertretungen an deren Arbeit mitwirken und die parlamentarische Willensbildung unterstützen. Durch Art. 40 Abs. 2 VvB wird die Bedeutung der Fraktionen als politisches Gliederungsprinzip in das Verfassungsrecht umgesetzt.<sup>31</sup> Die Rechte, die der XYZ-Fraktion gesetzlich zustehen, wie beispielsweise das Vorschlagsrecht für die Wahl des Präsidenten des Abgeordnetenhauses und der Vizepräsidenten gemäß Art. 41 Abs. 2 Satz 2 VvB, würden durch den Beschluss nicht berührt. Er betrifft, soweit er inhaltlich eindeutige Aussagen enthält, das Abstimmungsverhalten von Abgeordneten. Abstimmungen erfolgen durch Abgeordnete, nicht durch Fraktionen. Die Rechte der XYZ-Fraktion als solche würden daher durch den Beschluss nicht verletzt.

#### 5. Vereinbarkeit mit Art. 21 GG

Zu prüfen ist, ob der Beschluss die XYZ-Partei in ihrer Rechtsstellung aus Art. 21 GG beeinträchtigen würde. Art. 21 GG, der die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien

---

<sup>31</sup> VerfGH Berlin, LVerfGE 25, 85, 100; vgl. auch Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 189 ff.

regelt, gilt auch auf der Ebene der Bundesländer.<sup>32</sup> Das Grundgesetz geht davon aus, dass die Parteien verfassungsrechtlich notwendige Instrumente der politischen Willensbildung sind und hat sie in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben.<sup>33</sup>

Es ist zu erwägen, inwieweit Rechte der Partei durch den Beschluss tangiert würden.

Die XYZ-Partei selber wird im Antragstext nicht erwähnt. Der Beschluss würde sie weder in ihrer Betätigungsfreiheit (Programmfreiheit, Wettbewerbsfreiheit, Finanzierungsfreiheit) noch in ihrer Chancengleichheit bei Wahlen<sup>34</sup> in rechtlich relevanter Weise berühren. Mögliche mittelbare Rückwirkungen des Beschlusses auf das öffentliche Ansehen der Partei und denkbare Auswirkungen bei künftigen Wahlen wird man nicht als Eingriffe in ihre Rechte aus Art. 21 GG bewerten können. Der Beschluss wäre in seinen Auswirkungen nicht wesentlich anders einzuschätzen als kritische Stellungnahmen anderer Parteien oder Parlamentsfraktionen innerhalb des politischen Meinungskampfes.

Art. 21 Abs. 4 GG, wonach über die Frage der Verfassungswidrigkeit von Parteien das Bundesverfassungsgericht entscheidet, würde von dem Beschluss nicht berührt. Der Antrag spricht das Thema Verfassungswidrigkeit seinem Wortlaut nach nicht an. Auch mittelbar wird kein Urteil über eine Verfassungswidrigkeit gefällt, da die Absage von Fraktionen an die Zusammenarbeit mit einer anderen Fraktion die unterschiedlichsten Gründe haben kann und nicht zwingend deren Verfassungswidrigkeit voraussetzt. Art. 21 GG würde somit durch den Beschluss nicht verletzt.

## 6. Vereinbarkeit mit anderen Rechtsvorschriften

Rechte der Abgeordneten der XYZ-Fraktion aus dem Landesabgeordnetengesetz (LAbgG)<sup>35</sup> oder der XYZ-Fraktion aus dem Fraktionsgesetz (FraktG)<sup>36</sup> würden durch den Beschluss nicht verletzt. Auch Rechte der XYZ-Partei aus dem Parteiengesetz<sup>37</sup> würden nicht beeinträchtigt. Ein Verstoß gegen die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses würde ebenfalls nicht vorliegen.

---

<sup>32</sup> Ständige Rechtsprechung des BVerfG, so z. B. BVerfGE 120, 82, 104.

<sup>33</sup> BVerfGE 41, 339, 416.

<sup>34</sup> Vgl. Ipsen, in: Sachs (Fn. 18), Art. 21 Rn. 30 ff.; Streinz, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Fn. 12), Art. 21 Rn. 107 ff., 132 ff.

<sup>35</sup> Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 9. Oktober 2019 (GVBl. S. 674).

<sup>36</sup> Gesetz über die Rechtsstellung der Fraktionen des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 8. Dezember 1993 (GVBl. S. 591), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. April 2017 (GVBl. S. 294).

<sup>37</sup> Gesetz über die politischen Parteien in der Fassung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Juli 2018 (BGBl. I S. 1116).

## C. Ergebnisse

§ 14 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses, der das Prüfungsrecht des Präsidenten in Bezug auf Vorlagen, Anträge und Anfragen regelt, sieht keine Prüfung hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit des Inhalts von Anträgen vor. Somit kann man davon ausgehen, dass der Präsident einen Antrag, der den im Gutachtauftrag angeführten Inhalt hat, nicht zurückweisen würde.

Ein dem Antrag folgender Beschluss des Plenums begegnet im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Stellung der Abgeordneten der XYZ-Fraktion erheblichen Bedenken, da diese Abgeordneten in den im Antrag aufgeführten Fällen faktisch daran gehindert werden sollen, Entscheidungen des Plenums mit herbeizuführen. Es erscheint fraglich, ob ein solcher Beschluss mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gleichheit aller Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 4 VvB vereinbar ist. In Bezug auf die Abgeordneten der anderen Fraktionen würde der Beschluss zudem eine Einwirkung auf die Freiheit ihres Abstimmungsverhaltens und damit auf die verfassungsrechtlich geschützte freie Ausübung ihres Mandats im Sinne des Art. 38 Abs. 4 VvB darstellen.

Allerdings könnte man den eventuellen Beschluss auch so auffassen, dass er lediglich unter dem (ungeschriebenen) Vorbehalt der freien Mandatsausübung der Abgeordneten gefasst würde und damit nur als eine Form der politischen Willensbekundung anzusehen wäre, die – so verstanden – keine Beeinträchtigung der verfassungsrechtlichen Stellung der Abgeordneten bedeuten würde.

\* \* \*