gefährliche Formen der Suizidhilfe unter Strafe stellt, muss sie sicherstellen, dass trotz des Verbots im Einzelfall ein Zugang zu freiwillig bereitgestellter Suizidhilfe real eröffnet bleibt.

5. Das Verbot der geschäftsmäßigen Förderung der Selbsttötung in § 217 I StGB verengt die Möglichkeiten einer assistierten Selbsttötung in einem solchen Umfang, dass dem Einzelnen faktisch kein Raum zur Wahrnehmung seiner verfassungsrechtlich geschützten Freiheit verbleibt.

6. Niemand kann verpflichtet werden, Suizidhilfe zu leisten.

BVerfG, Urt. v. 26.2.2020 – 2 BvR 2347/15 ua

Ann. d. Schriftlfg.: Die Entscheidung ist mit Sachverhalt und Gründen abgedruckt in NJW 2020, 905, und im Volltext abrufbar unter BeckRS 2020, 2216. Siehe hierzu die Besprechung von *Boehme-Neßler*, NVwZ 2020, 1012 (in diesem Heft). Vgl. zu dieser Entscheidung auch das Editorial von *Lindner* in NJW Heft 12/2020; allgemein zur Sterbehilfe in Deutschland s. *Jurgeleit*, NJW 2015, 2708. Fragen im Zusammenhang mit der Erlaubnis zum Erwerb eines Betäubungsmittels zur Selbsttötung beantwortet *BVerwG*, NJW 2017, 2215, besprochen von *Schütz/Sitte*, NJW 2017, 2155; ferner *BVerwG*, NJW 2019, 2789 mit Ann. *Schütz/Sitte*, NJW 2019, 2791. ■

6 * Abberufung des Rechtsausschussvorsitzenden des Bundestags

GG Art. 20 I, II, 28 I, 38 I 2, 40 I, 42 II, 93 I Nr. 1; BVerfGG §§ 23 I 2, 32 I, 64 I, 67 S. 1; GO-BT § 12

1. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung kommt im Organstreit, in dem um die Unanwendbarkeit einer Norm oder die Verpflichtung des Antragsgegners zu einem bestimmten Verhalten gestritten wird, grundsätzlich nicht in Betracht. In Verfahren, in denen in der Hauptsache zulässigerweise die Feststellung einer Verletzung organschaftlicher Rechte im Sinne des § 67 S. 1 BVerfGG beantragt wird, ist jedoch die Verpflichtung des Antragsgegners zu einem bestimmten Verhalten im Wege der einstweiligen Anordnung zulässig (hier bejaht für den Antrag, die Befugnisse eines abberufenen Ausschussvorsitzenden vorläufig wieder einzuräumen).

2. Bei summarischer Betrachtung erscheint es nicht ausgeschlossen, dass Art. 38 I 2 GG in Verbindung mit § 12 GO-BT sowie der Grundsatz der effektiven Opposition einer Fraktion des Deutschen Bundestages – gegebenenfalls unter Rekurs auf den Gedanken der „fairen und loyalen Anwendung der Geschäftsordnung“ – ein verfassungsrechtliches Teilhaberecht verleihen, das durch die Abberufung eines von der Fraktion gestellten Ausschussvorsitzenden beeinträchtigt sein könnte.

3. Es bedarf der Klärung in einem Hauptsacheverfahren, ob und gegebenenfalls unter welchen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen ein Ausschussvorsitzender des Deutschen Bundestages abberufen oder abgewählt werden kann.

4. Bei einer im Eilverfahren gegen die Abberufung eines Ausschussvorsitzenden des Deutschen Bundestages erforderlichen Folgenabwägung kann sich zum Nachteil der antragstellenden Fraktion auswirken, dass diese von der Möglichkeit der Nominierung eines Ersatzkandidaten bis zur Entscheidung in der Hauptsache keinen Gebrauch gemacht hat. (Leitsätze der Redaktion)

BVerfG, Beschl. v. 4.5.2020 – 2 BvE 1/20

Zum Sachverhalt: Der Abgeordnete *Brandner* war auf Vorschlag der AfD-Bundestagsfraktion, der nach einer Vereinbarung im Ältestenrat der Vorsitz im Rechtsausschuss zusteht, zu dessen Vorsitzenden

gewählt worden. Nachdem er vor allem durch einen weitergeleiteten fremden Beitrag sowie durch eigene Beiträge auf dem Kurznachrichtendienst „Twitter“ zu dem Anschlag auf eine Synagoge in Halle (Saale) am 9.10.2019 und zu einer Äußerung des Sängers X zum Ergebnis der Landtagswahl in Thüringen vom 27.10.2019 öffentliche Empörung hervorgerufen hatte, beschloss der Rechtsausschuss auf Antrag der Obleute aller übrigen Fraktionen am 13.11.2019 mit 37 Ja-Stimmen gegen sechs Nein-Stimmen seine Abberufung. Seither übernimmt der stellvertretende Ausschussvorsitzende die Leitung des Rechtsausschusses.

Im Wege des Organstreitverfahrens beantragt die AfD-Fraktion festzustellen, dass: a) der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz sowie der Deutsche Bundestag dadurch gegen ihre Rechte verstoßen haben, dass der Rechtsausschuss den von der Ast. entsandten Abgeordneten *Brandner* als Ausschussvorsitzenden durch Mehrheitsbeschluss „abgewählt“ hat und b) dass der Deutsche Bundestag dadurch gegen ihre Rechte verstößt, dass er es dem von der Ast. entsandten Abgeordneten *Brandner* unmöglich macht, seine Rechte und Pflichten als Vorsitzender des Rechtsausschusses tatsächlich wahrzunehmen.

Gleichzeitig beantragte die Ast., das *BVerfG* möge den Zustand im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufig dahingehend regeln, dass der Abgeordnete *Brandner* seine Rechte und Pflichten als Vorsitzender des Rechtsausschusses wieder effektiv wahrnehmen kann.

Der Eilantrag wurde abgelehnt.

Aus den Gründen: [21] B. Der Antrag ist zulässig.

[22] Die Ag. verweisen zwar zu Recht darauf, dass ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung regelmäßig unzulässig ist, wenn das *BVerfG* eine entsprechende Rechtsfolge im Hauptsacheverfahren nicht bewirken könnte (vgl. *BVerfGE* 7, 99 [105] = NJW 1957, 1513; *BVerfGE* 14, 192 [193] = NJW 1962, 1387; *BVerfGE* 16, 220 [226] = BeckRS 1963, 103688; *BVerfGK* 1, 32 [39] = BeckRS 2003, 21069; *BVerfG* [1. Kammer des Ersten Senats], Beschl. v. 21.12.2011 – 1 BvQ 44/11, BeckRS 2012, 45904 Rn. 1; *Barczak* in *ders.*, *BVerfGG*, 2018, § 32 Rn. 37; *Lenz/Hansel*, *BVerfGG*, 2. Aufl. 2015, § 32 Rn. 31). Demgemäß kommt der Erlass einer einstweiligen Anordnung im Organstreit, in dem um die Unanwendbarkeit einer Norm oder die Verpflichtung des Ag. zu einem bestimmten Verhalten gestritten wird, grundsätzlich nicht in Betracht (vgl. *BVerfGE* 151, 58 [64] = NVwZ-RR 2019, 665 Rn. 13). In Verfahren, in denen in der Hauptsache – wie hier – zulässigerweise die Feststellung einer Verletzung organschaftlicher Rechte iSd § 67 S. 1 BVerfGG beantragt wird, ist jedoch die Verpflichtung des Ag. zu einem bestimmten Verhalten im Wege der einstweiligen Anordnung zulässig. Andernfalls könnte die einstweilige Anordnung, der immanent ist, dass sie einen Zustand vorläufig regelt (§ 32 I BVerfGG), ihre Funktion nicht erfüllen (vgl. *BVerfGE* 140, 225 = NVwZ-RR 2016, 241; *Bethge* in *Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge*, *BVerfGG*, § 67 Rn. 36 [Mai 2017] mwN; *Barczak* in *ders.*, *BVerfGG*, 2018, § 67 Rn. 6).

[23] Gegenstand eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung im Organstreitverfahren kann allein die vorläufige Sicherung des streitigen organschaftlichen Rechts des Ast. sein, damit es nicht im Zeitraum bis zur Entscheidung in der Hauptsache durch die Schaffung vollendeter Tatsachen überspielt wird (vgl. *BVerfGE* 89, 38 [44] = NJW 1993, 2038 = NVwZ 1993, 881 Ls.; *BVerfGE* 96, 223 [229] = NJW 1997, 2873 = NVwZ 1997, 1206 Ls.; *BVerfGE* 98, 139 [144] = NJW 1998, 3041; *BVerfGE* 108, 34 [41] = NJW 2003, 2373 = NVwZ 2003, 1374 Ls.; *BVerfGE* 118, 111 [122] = NVwZ 2007, 687; *BVerfGE* 145, 348 [356 f.] = NVwZ 2017, 1108 Rn. 29). Entgegen der Auffassung der Ag. ist auch diese Voraussetzung hier erfüllt. Der vorliegende Eilantrag ist sinngemäß darauf gerichtet, dem Abgeordneten

Brandner bis zur Entscheidung in der Hauptsache die Befugnisse eines Ausschussvorsitzenden wieder einzuräumen. Darin läge keine unzulässige Vorwegnahme der Hauptsache, da keine unumkehrbare Rechtsposition geschaffen würde.

[24] C. Der Antrag führt in der Sache nicht zum Erfolg.

[25] I. Nach § 32 I BVerfGG kann das *BVerfG* im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung im Organstreitverfahren bedeutet einen erheblichen Eingriff des *BVerfG* in Autonomie und originäre Zuständigkeit anderer Verfassungsorgane. Bei der Prüfung der Voraussetzungen des § 32 I BVerfGG ist daher grundsätzlich ein strenger Maßstab anzulegen (vgl. *BVerfGE* 55, 1 [3] = NJW 1980, 2698; *BVerfGE* 104, 23 [27] = NJW 2001, 3253; *BVerfGE* 108, 34 [41] = NJW 2003, 2373 = NVwZ 2003, 1374 Ls.; *BVerfGE* 118, 111 [122] = NVwZ 2007, 687; *BVerfGE* 132, 195 [232] = NJW 2012, 3145 Rn. 86 = NVwZ 2012, 1313 Ls.; *BVerfGE* 140, 211 [219] = NJW 2015, 3294 Rn. 13; *BVerfGE* 140, 225 [226 f.] = NVwZ-RR 2016, 241 Rn. 7; *BVerfG*, NVwZ 2019, 1593 Rn. 16). Bei der Entscheidung über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahme vorgetragen werden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, die in der Hauptsache begehrte Feststellung oder der in der Hauptsache gestellte Antrag erwiese sich als von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet (vgl. *BVerfGE* 89, 38 [43 f.] = NJW 1993, 2038 = NVwZ 1993, 881 Ls.; *BVerfGE* 103, 41 [42] = NJW 2001, 1407 = NVwZ 2001, 668 Ls.; *BVerfGE* 118, 111 [122] = NVwZ 2007, 687; *BVerfGE* 140, 225 [226] = NVwZ-RR 2016, 241 Rn. 7, stRspr). Bei offenem Ausgang des Hauptsacheverfahrens muss das *BVerfG* die Folgen abwägen, die eintreten würden, wenn einerseits eine einstweilige Anordnung nicht erginge, der Antrag in der Hauptsache aber Erfolg hätte, und andererseits die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, dem Antrag in der Hauptsache aber der Erfolg zu versagen wäre (vgl. *BVerfGE* 105, 365 [371] = NJW 2002, 2458 = NVwZ 2002, 1496 Ls.; *BVerfGE* 129, 284 [298] = BeckRS 2011, 55325; *BVerfGE* 132, 195 [232 f.] = NJW 2012, 3145 Rn. 87 = NVwZ 2012, 1313 Ls.; *BVerfGE* 140, 225 [226 f.] = NVwZ-RR 2016, 241 Rn. 7, stRspr).

[26] II. 1. Der Hauptantrag zu b), festzustellen, dass der Ag. zu 1 dadurch gegen die Rechte der Ast. verstößt, dass er es dem von der Ast. entsandten Abgeordneten *Brandner* unmöglich macht, seine Rechte und Pflichten als Vorsitzender des Rechtsausschusses tatsächlich wahrzunehmen, ist unzulässig. Er genügt nicht den Begründungsanforderungen des § 23 I 2 BVerfGG. Die Ast. befasst sich in der Antragsbegründung nur am Rande mit der Weigerung der Bundestagsverwaltung, mit dem Abgeordneten *Brandner* zusammenzuarbeiten. Sinngemäß wird sie als Folgemaßnahme der Abberufung bezeichnet, „die die Rechtsstellung der Ast. betrifft und die dem Ag. zu 1 zuzurechnen ist“. Eine nähere Begründung erfolgt nicht. Zwar erscheint eine Verletzung von Art. 38 I 2 GG durch eine Weigerung der Bundestagsverwaltung, einen einzelnen Ausschussvorsitzenden bei seiner Arbeit zu unterstützen, nicht ausgeschlossen. Erfolgt diese Weigerung aber allein wegen der Abberufung, „steht und fällt“ deren Rechtmäßigkeit mit der Rechtmäßigkeit des angegriffenen Beschlusses. Es ist nicht ersichtlich, dass die Bundestagsverwaltung ihre Weigerung im Falle der erfolgreichen Beanstandung des Beschlusses aufrechterhielte. Vor diesem Hintergrund hätte es vorliegend Ausführungen dazu bedurft, warum der Hauptantrag zu b) zusätzlich erforderlich ist.

[27] 2. Der Hauptantrag zu a) ist weder von vornherein unzulässig noch offensichtlich unbegründet.

[28] a) Mit den Grundsätzen der Gleichbehandlung der Fraktionen (vgl. *BVerfGE* 135, 317 [396] = NJW 2014, 1505 Rn. 153) und der fairen und loyalen Anwendung der Geschäftsordnung (vgl. *BVerfGE* 1, 144 [149] = NJW 1952, 537; *BVerfGE* 80, 188 [219] = NJW 1990, 373 = NVwZ 1990, 253 Ls.; *BVerfGE* 84, 304 [332] = NJW 1991, 2474 = NVwZ 1991, 977 Ls.; *BVerfGE* 96, 264 [285] = NJW 1998, 3037) sowie mit dem Recht auf effektive Opposition (vgl. *BVerfGE* 142, 25 [55 ff.] = NVwZ 2016, 922 Rn. 85 ff.) benennt die Ast. rügefähige Positionen, deren Verletzung im Organstreitverfahren gem. Art. 93 I Nr. 1 GG iVm § 64 I BVerfGG festgestellt werden kann. Die Ast. und die Ag. sind gem. Art. 93 I Nr. 1 GG iVm § 63 BVerfGG parteifähig. Die Abberufung des Abgeordneten *Brandner* stellt einen tauglichen Verfahrensgegenstand iSd § 64 I BVerfGG dar (vgl. *BVerfGE* 140, 115 [141 f.] = NVwZ 2015, 1751 Rn. 65)). Die Sechs-Monats-Frist des § 64 III BVerfGG, die mit dem Abberufungsbeschluss vom 13.11.2019 in Gang gesetzt worden ist, ist ebenfalls eingehalten. Auch das Rechtsschutzbedürfnis ist zu bejahen. Insbesondere ist nach der hier erfolgten Befassung des Plenums nach § 127 GO-BT kein anderer Weg für die Ast. erkennbar, die Abberufung des Abgeordneten *Brandner* rückgängig zu machen.

[29] b) Die Fraktionen im Deutschen Bundestag haben ein aus Art. 38 I 2 GG abgeleitetes Recht auf gleiche Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung (vgl. *BVerfGE* 84, 304 [325] = NJW 1991, 2474 = NVwZ 1991, 977 Ls.; *BVerfGE* 96, 264 [278] = NJW 1998, 3037; *BVerfGE* 112, 118 [133] = NJW 2005, 203 = NVwZ 2005, 437 Ls.; *BVerfGE* 135, 317 [396] = NJW 2014, 1505 Rn. 153). Es gilt der Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen (vgl. *BVerfGE* 93, 195 [204] = NVwZ 1996, 1197; *BVerfGE* 135, 317 [396] = NJW 2014, 1505 Rn. 153), der sich auf die Mitwirkungsbefugnis der Abgeordneten in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages erstreckt. Grundsätzlich muss jeder Ausschuss ein verkleinertes Abbild des Plenums sein und in seiner Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums widerspiegeln (vgl. *BVerfGE* 80, 188 [222] = NJW 1990, 373 = NVwZ 1990, 253 Ls.; *BVerfGE* 84, 304 [323] = NJW 1991, 2474 = NVwZ 1991, 977 Ls.; *BVerfGE* 96, 264 [282] = NJW 1998, 3037; *BVerfGE* 112, 118 [133] = NJW 2005, 203 = NVwZ 2005, 437 Ls.; *BVerfGE* 130, 318 [354] = NVwZ 2012, 495; *BVerfGE* 131, 230 [235] = BeckRS 2012, 197962; *BVerfGE* 135, 317 [396] = NJW 2014, 1505 Rn. 153; *BVerfGE* 140, 115 [151] = NVwZ 2015, 1751 Rn. 93). Dies erfordert eine möglichst getreue Abbildung der Stärke der im Plenum vertretenen Fraktionen (Grundsatz der Spiegelbildlichkeit; vgl. *BVerfGE* 130, 318 [354] = NVwZ 2012, 495; *BVerfGE* 131, 230 [235] = BeckRS 2012, 197962; *BVerfGE* 140, 115 [151] = NVwZ 2015, 1751 Rn. 93). Der *Senat* hat zwar entschieden, dass der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit nicht für Gremien und Funktionen gilt, die lediglich organisatorischer Art sind und daher nicht dem Einfluss des Prinzips gleichberechtigter Teilnahme an den dem Bundestag nach dem Grundgesetz übertragenen Aufgaben unterliegen (vgl. *BVerfGE* 96, 264 [280] = NJW 1998, 3037; *BVerfGE* 140, 115 [151 f.] = NVwZ 2015, 1751 Rn. 94). So halte sich gerade die Beschränkung der Vergabe von Vorsitzen in Ausschüssen durch die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages im Rahmen der dem Bundestag zustehenden Geschäftsordnungsautonomie (vgl. *BVerfGE* 84, 304 [328] = NJW 1991, 2474 = NVwZ 1991, 977 Ls.; *BVerfGE* 140, 115 [151 f.] = NVwZ 2015, 1751 Rn. 94). Vorliegend geht es aber nicht um die Verweigerung eines Ausschussvorsitzes durch die Geschäftsordnung selbst, sondern um einen Posten, der der Ast. nach § 12

GO-BT grundsätzlich zusteht. Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht ausgeschlossen, dass Art. 38 I 2 GG der Fraktion – gegebenenfalls unter Rekurs auf den von der Ast. angeführten Gedanken der „fairen und loyalen Anwendung der Geschäftsordnung“ – hier ein verfassungsrechtliches Teilhaberecht verleiht, das durch die Abberufung des Abgeordneten *Brandner* beeinträchtigt sein könnte.

[30] c) Nicht eindeutig ist auch die Rechtslage hinsichtlich des von der Ast. als verletzt gerügten Grundsatzes der effektiven Opposition, welcher in der Rechtsprechung des *BVerfG* anerkannt ist (vgl. *BVerfGE* 142, 25 = NVwZ 2016, 922). Der verfassungsrechtliche Schutz der Opposition wurzelt im Demokratieprinzip, Art. 20 I, II und Art. 28 I 1 GG. Aus dem Mehrheitsprinzip nach Art. 42 II GG und den im Grundgesetz vorgesehenen parlamentarischen Minderheitenrechten folgen der Respekt vor der Sachentscheidung der parlamentarischen Mehrheit und die Gewährleistung einer realistischen Chance der parlamentarischen Minderheit, zur Mehrheit zu werden. Dahinter steht die Idee eines – innerwie außerparlamentarischen – offenen Wettbewerbs der unterschiedlichen politischen Kräfte, welcher namentlich voraussetzt, dass die Opposition nicht behindert wird. Demgemäß ist die Bildung und Ausübung einer organisierten politischen Opposition konstitutiv für die freiheitliche demokratische Grundordnung (vgl. *BVerfGE* 142, 25 [55 f.] = NVwZ 2016, 922 Rn. 86). Der *Senat* hat den Grundsatz effektiver Opposition darüber hinaus aus dem Rechtsstaatsprinzip, dem verfassungsrechtlichen Rechtsschutzsystem und aus Art. 38 I 2 GG abgeleitet (*BVerfGE* 142, 25 [56 f.] = NVwZ 2016, 922 Rn. 87 ff.) und dabei die Kontrollfunktion der parlamentarischen Opposition betont. Damit sie diese erfüllen kann, müssen die im Grundgesetz vorgesehenen Minderheitenrechte auf Wirksamkeit hin ausgelegt werden. Eine effektive Opposition darf bei der Ausübung ihrer Kontrollbefugnisse nicht auf das Wohlwollen der Parlamentsmehrheit angewiesen sein. Denn die Kontrollbefugnisse sind der parlamentarischen Opposition nicht nur in ihrem eigenen Interesse, sondern in erster Linie im Interesse des demokratischen, gewaltengegliederten Staates – zur öffentlichen Kontrolle der von der Mehrheit gestützten Regierung und ihrer Exekutivorgane – in die Hand gegeben. Der Grundsatz der Gewaltenteilung im parlamentarischen Regierungssystem gewährleistet daher die praktische Ausübbarkeit der parlamentarischen Kontrolle gerade auch durch die parlamentarische Opposition (*BVerfGE* 142, 25 [57 f.] = NVwZ 2016, 922 Rn. 90).

[31] Es ist fraglich, ob die Besetzung eines Ausschussvorsitzes als Kontrollrecht in diesem Sinne aufzufassen ist. Mit den „klassischen“ Minderheitenrechten, die Gegenstand des angeführten Senatsurteils waren, dürfte diese Rechtsposition zumindest nicht vergleichbar sein, da sie der Opposition – auf Grundlage einer parlamentarisch tradierten Übung (vgl. *Ritzel/Bücker*, Hdb. für die Parlamentarische Praxis, § 12 GO-BT unter 1.d [September 1999]) – ihrer Funktion eigentlich fremde Leitungsaufgaben überträgt. Indes muss die vom *Senat* umschriebene Kontrollfunktion den Grundsatz der effektiven Opposition nicht vollumfänglich beschreiben; das Urteil bot keine Gelegenheit, sich zu anderen Oppositionsrechten zu verhalten. Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht von vornherein ausgeschlossen, dass der in der Entscheidung aufgestellte Obersatz, wonach die parlamentarische Mehrheit die Minderheit bei der Wahrnehmung ihrer Befugnisse nicht behindern darf, auch auf die vorliegende Konstellation Anwendung findet. Die Ast. trägt nachvollziehbar vor, dass das Amt eines Aus-

schussvorsitzenden Oppositionspolitikern die Möglichkeit gibt, sich mit Blick auf kommende Legislaturperioden unter anderem für Regierungämter zu profilieren (vgl. *Grigoleit/Kersten*, DÖV 2001, 363 [367]). Die Abberufung von einer solchen Leitungsverantwortung kann diese Chancen schmälern.

[32] d) Nicht ohne Weiteres zu beantworten ist schließlich die Frage, ob eine Beeinträchtigung der vorgenannten Rechtspositionen vorliegend überhaupt und, wenn ja, unter welchen Voraussetzungen verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden könnte. Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages verhält sich nicht ausdrücklich zur Möglichkeit einer Abberufung oder Abwahl eines Ausschussvorsitzenden (vgl. *Ritzel/Bücker*, Hdb. für die Parlamentarische Praxis, § 58 GO-BT unter a [September 2000]). Dem von den Ag. vorgerichtlich angeführten *Actus-contrarius*-Gedanken wohnt jedoch eine gewisse Plausibilität inne (*Winkelmann in Morlok/Schliesky/Wiefelspütz*, Parlamentsrecht, 2016, § Rn. 40; aA *Grigoleit/Kersten*, DÖV 2001, 363 [365]). Ließe man die Abberufung grundsätzlich zu, könnte aber einiges dafür sprechen, die Minderheitsfraktionen in ihren Rechten dadurch zu schützen, dass man einen plausiblen Grund für die Abberufung verlangt (vgl. *Vetter*, Die Parlamentsausschüsse im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 1986, 157 f.; *Winkelmann in Morlok/Schliesky/Wiefelspütz*, Parlamentsrecht, 2016, § 23 Rn. 40). Maßstäbe hierfür drängen sich nicht auf. Sie müssen im Hauptsacheverfahren entwickelt werden.

[33] III. Die wegen des offenen Verfahrensausgangs zu treffende Interessenabwägung führt zur Ablehnung des Antrags.

[34] 1. Erginge die einstweilige Anordnung nicht, hätte der Hauptantrag zu a) aber letztlich Erfolg, wäre der Abgeordnete *Brandner* bis zum Zeitpunkt des Abschlusses des Hauptsacheverfahrens daran gehindert, das ihm rechtlich zustehende Amt des Ausschussvorsitzenden auszuüben. Zwar würde das *BVerfG* den verfahrensgegenständlichen Beschluss nicht aufheben, da im Organstreitverfahren nach § 67 BVerfGG – wie es auch vorliegend beantragt ist – lediglich die Feststellung eines die Ast. beeinträchtigenden Verfassungsverstoßes begehrt werden kann (vgl. *BVerfGE* 151, 191 [197] = NVwZ 2019, 1196 Rn. 14). Die Ag. wären aber verpflichtet, dem Abgeordneten *Brandner* in diesem Fall die Wahrnehmung der Befugnisse eines Ausschussvorsitzenden wieder zu ermöglichen (vgl. *BVerfGE* 151, 58 [64] = NVwZ-RR 2019, 665 Rn. 14).

[35] Allerdings weisen die Ag. zu Recht darauf hin, dass Gegenstand des Verfahrens – und somit auch des Entscheidungsausspruchs – nicht die Rechtsposition eines einzelnen Abgeordneten, sondern die der Ast. als Bundestagsfraktion ist. Vor diesem Hintergrund hat die Ast. die Möglichkeit, ihre derzeitige faktische – und womöglich auch rechtsbedeutsame – Beeinträchtigung durch die Benennung eines anderen Kandidaten für den Vorsitz des Rechtsausschusses selbst zu verringern. Die Ausschussmitglieder der übrigen Fraktionen haben zugesagt, eine andere Person in dieser Position billigen zu wollen. Zwar verkennt der *Senat* nicht, dass die Mehrheit des Plenums des Deutschen Bundestages Kandidaten der Ast. für das Amt des Bundestagsvizepräsidenten und für die Besetzung weiterer Gremien seit Beginn der Legislaturperiode mehrfach nicht unterstützt hat. Es besteht derzeit aber kein Grund, die Ernsthaftigkeit der von der Ausschussmehrheit abgegebenen Zusage infrage zu stellen. Die Präsentation eines anderen Ausschussvorsitzenden durch die Ast. würde deren Beeinträchtigung, anders als die

Ag. meinen, zwar nicht vollends beseitigen. Das Interesse der Fraktionen, nicht irgendwelche – den Mehrheitsfraktionen womöglich genehmere – Persönlichkeiten auf für sie wichtige Stellen zu positionieren, erscheint nachvollziehbar (vgl. *Vetter*, Die Parlamentsausschüsse im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 1986, 140 ff.; *Dach* in *Schneider/Zeh*, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 40 Rn. 12; *Ismayr*, Der Deutsche Bundestag, 3. Aufl. 2012, 172; *Winkelmann* in *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz*, Parlamentsrecht, 2016, § 23 Rn. 36 f.). Dass die Ast. aber, wie sie selbst vorträgt, an der Erfüllung ihrer Oppositionsaufgaben vollständig gehindert wäre, trifft nicht zu.

[36] 2. Würde die einstweilige Anordnung demgegenüber erlassen und erwiese sich der verfahrensgegenständliche Beschluss später als verfassungsgemäß, würde der Rechtsausschuss bis zum Abschluss des Hauptsacheverfahrens weiterhin von einer Person geleitet, die das Vertrauen der Ausschussmehrheit offensichtlich nicht besitzt. Dies gefährdete die Arbeitsfähigkeit des Ausschusses. Zudem griffe der Eilbeschluss in das von Art. 40 I GG garantierte Selbstbestimmungsrecht des Bundestages ein, wozu das *BVerfG* nur unter strengen Voraussetzungen im Eilverfahren befugt ist.

[37] Nach alledem liegen aufseiten der Ast. keine Umstände vor, die den Erlass der einstweiligen Anordnung als dringend geboten erscheinen lassen.

Anmerkung von Rechtsanwalt Professor Dr. Christofer Lenz*

Der Abgeordnete *Brandner* kehrt einstweilen nicht in seine Funktion als Vorsitzender des Rechtsausschusses des Bundestags zurück. Einen entsprechenden Anordnungsantrag hat das *BVerfG* nach einer Folgenabwägung abgelehnt. Die Entscheidung enthält interessante Aussagen zum Verfassungsprozessrecht und zum Parlamentsrecht (dazu unter I.). Soweit sie für das Hauptsacheverfahren Innovationen zum materiellen Maßstab ankündigt, dürfte eine Übertragung der von den Landesverfassungsgerichten entwickelten Maßstäbe für die Zulässigkeit des Fraktionsausschlusses und des Ausschlussrückrufs sachgerecht sein (dazu unter II.). Daraus ergibt sich auch für die Abberufung von Ausschussvorsitzenden eine Kombination von formalen Schutzvorkehrungen mit einer am Willkürverbot ausgerichteten materiellen Kontrolle (dazu unter III.).

I. Vertretbare Lösungen zum Verfassungsprozess- und zum Parlamentsrecht

1. Verfassungsprozessual hätte der Antrag auch daran scheitern können, dass er den durch den Hauptsacheantrag gezogenen Rahmen überschreitet. Für den Organstreit ist anerkannt, dass das *BVerfG* grundsätzlich nicht befugt ist, im Tenor eine Verpflichtung des Antragsgegners auszusprechen (stRspr, vgl. *BVerfGE* 151, 58 [64] = NVwZ-RR 2019, 665 Rn. 13; *BVerfGE* 138, 125 [131] Rn. 18 = NVwZ 2015, 216; *BVerfGE* 136, 277 [301] Rn. 64 = NVwZ 2014, 1149; *BVerfGE* 124, 161 [166] = NVwZ 2009, 1092; s. auch *Lenz/Hansel*, *BVerfGG*, 3. Aufl. 2020, § 67 Rn. 4). Ebenso anerkannt ist, dass Anträge nach § 32 *BVerfGG* unzulässig sind, wenn sie einen Inhalt haben sollen, den selbst die Entscheidung in der Hauptsache nicht haben könnte, sie also über das Rechtsschutzbegehren in der Hauptsache hinausgehen (*Lenz/Hansel*, *BVerfGG*, 3. Aufl. 2020, § 32 Rn. 31; s. zuletzt *BVerfG* [2. Kammer des Zweiten Senats], NVwZ 2020, 541 Rn. 32, zum Freihandelsabkommen der EU mit Singapur). Aus diesem Grund war die AfD-Fraktion 2019

noch mit einem Antrag nach § 32 *BVerfGG* gescheitert, mit dem ein vom Bundestag beschlossenes Gesetz deshalb außer Vollzug gesetzt werden sollte, weil im Gesetzgebungsverfahren vermeintlich gegen Beteiligungsrechte der Fraktion verstoßen worden sei (*BVerfGE* 151, 58 [64] = NVwZ-RR 2019, 665 Rn. 13). Umgekehrt hatte der *Zweite Senat* schon im Fall der „Rote-Karte“-Pressemitteilung der früheren Bundesministerin *Wanka* eine einstweilige Anordnung mit der Verpflichtung zur Entfernung der Pressemitteilung von der Ministeriums-Homepage zugunsten der AfD erlassen (*BVerfGE* 140, 225 [226] = NVwZ-RR 2016, 241 Rn. 4). Den *Brandner*-Fall behandelt der *Zweite Senat* jetzt parallel nicht mit dem Gesetzesaussetzungsfall, sondern mit dem *Wanka*-Fall. Das ist deshalb vertretbar, weil hier der durch den Festsetzungsantrag gezogene Rahmen des Hauptsacheverfahrens zwar formal überschritten wird, materiell aber nicht.

2. Das *BVerfG* hat den Antrag auch nicht daran scheitern lassen, dass der Hauptantrag von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist. Das war nicht selbstverständlich, weil die Verteilung der Vorsitze in den Ausschüssen auf die Fraktionen als solche reines Geschäftsordnungsrecht ist (§ 12 S. 1 GO-BT) und deshalb grundsätzlich kein im Organstreitverfahren rügefähiges Verfassungsrecht (so beiläufig zuletzt noch *BVerfGE* 140, 115 [151 f.] Rn. 94 = NVwZ 2015, 1751, sowie grundlegender und damals noch die Gruppe der Abgeordneten der PDS/Linke Liste betreffend *BVerfGE* 84, 304 [328] = NJW 1991, 2474 = NVwZ 1991, 977 Ls.; vgl. zur Nichtrügefähigkeit von Geschäftsordnungsrecht im Organstreitverfahren *BVerfGE* 143, 101 [128 f.] Rn. 91 = NVwZ 2017, 137; *BVerfGE* 142, 25 [53] Rn. 79 = NVwZ 2016, 922; *BVerfGE* 130, 367 [369 f.] = NVwZ-RR 2012, 537 Ls. = BeckRS 2012, 51058; s. auch *Lenz/Hansel*, *BVerfGG*, § 64 Rn. 21). Die fehlende Rügefähigkeit von Rechtspositionen aus der Geschäftsordnung überbrückt der *Zweite Senat* durch die Aufladung mit einer Reihe von allgemeinen, in der Rechtsprechung herausgebildeten Grundsätzen (Rn. 29–31). Sie reichen – mit durchaus abgestufter Überzeugungskraft – von dem aus Art. 38 I 2 GG abgeleiteten Recht auf gleiche Teilhabe der Fraktionen an der parlamentarischen Willensbildung über den Gedanken der „fairen und loyalen Anwendung der Geschäftsordnung“ bis zum Grundsatz der effektiven Opposition (zu Letzterem *Kuhn*, Der Verfassungsgrundsatz effektiver parlamentarischer Opposition, 2019, 53 ff.). Diese verfassungsrechtliche Aufladung von Geschäftsordnungsrecht ist im konkreten Fall vertretbar, insbesondere unter dem Aspekt des aus Art. 38 I 2 GG ableitbaren Grundsatzes der Gleichbehandlung der Fraktionen (vgl. schon *BVerfGE* 135, 317 [396] Rn. 153 = NJW 2014, 1505). Nicht überzeugend dagegen ist die Überlegung, ein Ausschussvorsitz habe etwas mit der Wahrnehmung einer Oppositionsrolle zu tun. Bei dem an Treu und Glauben angelehnten „Gedanken der fairen und loyalen Anwendung der Geschäftsordnung“ liegt ein Fehlgebrauch durch die überwiegend nicht parlamentarisch sozialisierten Richter gefährlich nahe.

* Der Verf. ist Partner von OPPENLÄNDER Rechtsanwälte in Stuttgart und Mitglied des Verfassungsrechtsausschusses der Bundesrechtsanwaltskammer. Er hat sowohl für den Bundestag wie für den Landtag von Baden-Württemberg Organstreitverfahren geführt, in denen die AfD als Partei oder in Gestalt ihrer Fraktionen und Abgeordneten Antragsteller war und er hat verschiedene Fraktionen in Verfahren vertreten, in denen es um den Ausschluss einzelner Abgeordneter aus der jeweiligen Fraktion ging. Im konkreten Verfahren ist er weder beratend noch vertretend tätig gewesen.

II. Bevorstehende Entwicklung von Maßstäben für die Abberufung von Ausschussvorsitzenden im Hauptsacheverfahren

1. Für die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen die Abberufung eines auf Vorschlag einer Oppositionsfraktion bestimmten oder gewählten Ausschussvorsitzenden verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden kann, macht der *Senat* zwei Tendenzaussagen und eine Ankündigung (Rn. 32). Dem *Actus-contrarius*-Gedanken, der aus dem Recht des Ausschusses zur Bestimmung seines Vorsitzenden auch ein Recht der Ausschussmehrheit auf Abberufung ableitet, billigt der *Senat* „eine gewisse Plausibilität“ zu. Er kombiniert das mit dem Hinweis, der Schutz der Minderheitenfraktionen könne dafür sprechen, dass man einen „plausiblen Grund“ für die Abberufung verlangen müsse. Dieser Rahmen nimmt zwei wichtige Überlegungen auf, lässt die konkretisierende Auflösung aber noch offen. Aus Sicht des *Senats* drängen sich Maßstäbe hierfür nicht auf und sie müssten deshalb „im Hauptsacheverfahren entwickelt werden“ (Rn. 32).

2. Tatsächlich muss dabei jedoch das Rad nicht neu erfunden werden. Die Konstellation, in der ein Parlamentsausschuss seinem Vorsitzenden anlassbezogen das Vertrauen durch Abwahl entziehen will, liegt sachlich nahe bei Sachverhalten, in denen innerhalb einer politischen Fraktion ein Vertrauensverlust zum Ausschluss eines Abgeordneten oder zu dessen Abberufung aus einem Ausschuss führen soll. Der *Zweite Senat* mag das deshalb nicht auf dem Schirm gehabt haben, weil er mit solchen Verfahren mangels entsprechender Anträge Betroffener noch nie zu tun hatte. *Jürgen Möllemann* hat 2003 nicht gegen seinen Ausschluss aus der FDP-Bundestagsfraktion das *BVerfG* angerufen, ebenso wenig der aus der CDU/CSU-Bundestagsfraktion ausgeschlossene *Martin Hohmann* (vgl. zu beiden Vorgängen *Lenz*, NVwZ 2005, 364). Fraktionsausschlussfälle gibt es aber in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte in großer Zahl (vgl. zuletzt *SchlHVerfG*, NVwZ-RR 2019, 1027 Ls. = BeckRS 2019, 19945 Rn. 43 ff.; *RbPfVerfGH*, NVwZ 2019, 786 Rn. 28 ff.; *BerlVerfGH*, Urt. v. 4.7.2018 – VerfGH 130/17, BeckRS 2018, 14609 Rn. 25 ff. mit Anm. *Lenz*, DVBl 2018, 1290) und vereinzelt auch Fälle mit substanziellen Ausführungen zur Abberufung eines Fraktionsmitglieds aus einem Ausschuss (*VerfGH BW*, NVwZ-RR 2018, 129 = NVwZ 2018, 661 Ls.).

III. Formale Schutzvorkehrungen und Willkürkontrolle

1. Die in diesen Fällen von den Landesverfassungsrichtern entwickelten Grundsätze sind allgemein anerkannt und ihre Übertragung auf die Abberufung eines Ausschussvorsitzenden bietet sich an, jedenfalls wenn das Vorschlagsrecht der jeweiligen Fraktion für den Ausschussvorsitz als solches nicht infrage gestellt wird. Bei der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zum Fraktionsausschluss und zum Ausschlussrückruf werden im Kern – stark vereinfacht gesagt – formale Schutzvorkehrungen mit einer am Willkürverbot ausgerichteten materiellen Kontrolle kombiniert (vgl. zusammenfassend zum Fraktionsausschluss *Lenz*, NVwZ 2005, 364 [366 ff.], und zum Ausschlussrückruf *Lenz/Schulz*, NVwZ 2018, 627 [629 f.]).

2. Zur formellen Seite dürfte gehören, dass der von einem Abberufungsantrag bedrohte Ausschussvorsitzende sich dazu äußern darf (rechtliches Gehör) oder dies jedenfalls der Fraktion möglich ist, die ihn benannt hat (§ 12 GO-BT). Inhaltlich muss ein Ablehnungsantrag die dafür maßgeb-

lichen Gründe benennen, was sinnvollerweise schriftlich geschieht, aber auch durch Vortrag im Ausschuss möglich erscheint. Qualifizierte Mehrheiten sind nicht erforderlich, solange sie von der GO-BT nicht verlangt werden. Die Größe der Mehrheit hat aber naturgemäß einen gewissen Aussagegehalt für die materielle Prüfung nach Willkürmaßstäben. Wegen des außergewöhnlichen Charakters der Abberufung eines Ausschussvorsitzenden, insbesondere wenn er auf Vorschlag einer oppositionellen Fraktion in sein Amt gekommen ist, sollte dem vom Ausschluss aus seinem Vorsitzendenamt abgewählten Abgeordneten durch Ergänzung des § 39 GO-BT oder durch dessen analoge Anwendung ermöglicht werden, im Wege des Einspruchs eine Entscheidung des Plenums herbeizuführen. So ist das bei Ordnungsmaßnahmen wie dem Ordnungsgeld, dem Ordnungsgeld und dem Sitzungsausschluss heute schon vorgesehen (vgl. dazu und zu den verfassungsprozessualen Konsequenzen *BVerfG [Zweiter Senat]*, NVwZ 2019, 1755 Rn. 33 ff. – Ordnungsgeld).

3. Auf der materiellen Seite gilt, dass im Recht des Fraktionsausschlusses als erforderlicher, aber auch ausreichender „wichtiger Grund“ die „nachhaltige Störung des Vertrauensverhältnisses“ etabliert ist (vgl. schon *Lenz*, NVwZ 2005, 364 [368]; s. auch *RbPfVerfGH*, NVwZ 2019, 786 Rn. 72 ff.). Wie beim Fraktionsausschluss und beim Ausschlussrückruf muss auch für die Abberufung von Ausschussvorsitzenden gelten, dass sich das Vertrauensverhältnis auf ihn als Person bezieht und deshalb Störungen nicht nur aus der Arbeit als Ausschussvorsitzender, sondern auch aus seiner sonstigen parlamentarischen und politischen Tätigkeit abgeleitet werden können (weitere Nachweise bei *Lenz*, NVwZ 2005, 363 [368]).

Kammerentscheidungen

7 Vorrangige Klärung der Verfassungsmäßigkeit außer Kraft getretener „Corona-Verbote“ im verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollverfahren

IfSG § 73 Ia Nr. 24; BVerfGG §§ 90 II 2, 93 a; VwGO § 47 I, VI; BayAGVwGO Art. 5

Auch zur nachträglichen Klärung der Verfassungsmäßigkeit außer Kraft getretener Verbote in den Corona-Verordnungen der Länder ist vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde grundsätzlich der Rechtsweg der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle zu erschöpfen. (Leitsatz der Redaktion)

BVerfG (2. Kammer des Ersten Senats), *Beschl. v. 3.6.2020 – 1 BvR 990/20*

Zum Sachverhalt: Die Verfassungsbeschwerde wandte sich gegen die bis zum 5.5.2020 in Bayern geltenden Ausgangsbeschränkungen nach § 5 der Zweiten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung vom 16.4.2020. Danach war das Verlassen der eigenen Wohnung ohne triftigen Grund verboten. Verstöße dagegen wurden als Ordnungswidrigkeit sanktioniert. Etwaige triftige Gründe waren der Polizei gegenüber glaubhaft zu machen.

Diese Regelungen waren wortgleich auch in der nachfolgenden Dritten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung vom 1.5.2020 enthalten. Mit der insoweit am 6.5. in Kraft getretenen Vierten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung vom 5.5.2020 sind die