

Wiss. Mit. Jannik Luhm und Wiss. Mit. Christian Kisczio, Hamburg\*

## „Konstituierungskrise“

THEMATIK	Staatsorganisationsrecht, Geschäftsordnungsrecht
SCHWIERIGKEITSGRAD	Mittel
BEARBEITUNGSZEIT	4 Stunden
HILFSMITTEL	Gesetzestexte

### ■ SACHVERHALT

#### Teil 1

Nachdem die bisherige Koalitionsregierung im Streit um den Bundeshaushalt zerbrochen war und der Bundeskanzler die Vertrauensfrage gestellt hatte, fand Ende Januar 2025 eine vorgezogene Neuwahl zum Deutschen Bundestag statt. Dabei wurde die bisherige Oppositionspartei A stärkste Kraft und stellte nun etwa 40 % der Abgeordneten. Auf die übrigen Parteien B, C und D entfielen jeweils etwa 15 % der Abgeordneten.

Die Abgeordneten der A-Partei fühlten sich durch das Wahlergebnis gestärkt und wollten nun unter anderem das Amt der Bundestagspräsidentin bzw. des Bundestagspräsidenten besetzen. Die übrigen Fraktionen waren hingegen sowohl mit der Politik als auch der von der A aufgestellten Kandidatin nicht einverstanden. Sie wollten auf keinen Fall eine Vertreterin der A als Bundestagspräsidentin wählen. Da in der bisherigen Geschichte der Bundesrepublik und auch bereits in der Weimarer Republik stets die stärkste Fraktion die Bundestagspräsidentin vorschlug, wollten B und C sicherheitshalber noch vor der Wahl der nächsten Bundestagspräsidentin die Geschäftsordnung des Bundestages (GO-BT) ändern. Dazu woll-

---

\* Die Verfasser sind Wissenschaftliche Mitarbeiter am Lehrstuhl für Europa- und Völkerrecht an der Universität Hamburg (Prof. Dr. Markus Kotzur, LL.M. (Duke Univ.)). Die Klausur wurde im November 2024 als Teil einer Klausur im Hamburger Examensvorbereitungskurs gestellt. Eine kürzere zusätzliche prozessuale Aufgabe ist hier nicht abgedruckt. Teil 1 ist Thür-VerfGH NVwZ 2024, 1916 nachgebildet. Teil 2 basiert auf BVerfGE 162, 188 = BeckRS 2022, 14148.

ten Sie in § 2 I GO-BT einen neuen wie folgt lautenden Satz einfügen (Hervorhebung in Fettdruck):

„§ 2 Wahl des Präsidenten und der Stellvertreter

*(1) Der Bundestag wählt mit verdeckten Stimmzetteln (§ 49) in besonderen Wahlhandlungen den Präsidenten und seine Stellvertreter für die Dauer der Wahlperiode. Der Präsident oder die Präsidentin kann von jeder Fraktion vorgeschlagen werden und muss nicht der stärksten Fraktion angehören. Jede Fraktion des Deutschen Bundestages ist durch mindestens einen Vizepräsidenten oder eine Vizepräsidentin im Präsidium vertreten.“*

Zur Begründung führten die Abgeordneten der B- und C-Partei aus, dass durch diese Änderung ihr Recht, frei über eine Kandidatin oder einen Kandidaten zu entscheiden, gewahrt würde. Die Abgeordneten der A-Partei waren über das Vorgehen hingegen empört. Es könne nicht sein, dass ihnen dieses schon lange bestehende und gewissermaßen durch Gewohnheitsrecht anerkannte Recht, als stärkste Fraktion die Bundestagspräsidentin aus ihren Reihen zu stellen, genommen werde. Dieses Recht würde sich zudem indirekt auch aus der GO-BT ergeben. B und C wenden dagegen zutreffend ein, es habe in der Vergangenheit zumindest auch schon Gegenkandidaten bei der Wahl zum Bundestagspräsidenten gegeben.

Zur ersten Sitzung des Parlaments lud die alte Bundestagspräsidentin ein und verschickte dabei in der Einladung eine Tagesordnung, die folgenden Ablauf der Sitzung vorsah:

1. Eröffnung durch die Alterspräsidentin bzw. den Alterspräsidenten
2. Ernennung von vorläufigen Schriftführerinnen bzw. Schriftführern
3. Aufruf der Namen der Mitglieder des Bundestages und Feststellung der Beschlussfähigkeit
4. Abstimmung über die Tagesordnung
5. Mögliche Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages, Antrag der Abgeordneten von B und C
6. Wahl der Präsidentin bzw. des Präsidenten des Bundestages.

Am 18.3.2025 fanden sich die neugewählten Abgeordneten im Plenum zur ersten konstituierenden Sitzung des Parlaments ein. Die Sitzung führte zunächst gem. § 1 II GO-BT Alterspräsident P, der Abgeordneter der A ist und dem Bundestag unter allen Abgeordneten bereits am längsten angehört. P begann zunächst gemäß der Tagesordnung, eröffnete die Sitzung und ernannte vorläufige Schriftführerinnen und Schriftführer. Danach leitete er jedoch nicht in die Feststellung der Beschlussfähigkeit über, sondern hielt eine längere Rede über den „demokratischen Zustand des Landes“, in der er bekräftigte, dass die A als stärkste Fraktion selbstverständlich die Bundestagspräsidentin stellen müsse. Er wolle nicht gemäß dieser „von einer Angehörigen der Systemparteien verschickten Tagesordnung“ verfahren, sondern werde als nächsten Punkt nun direkt die Abstimmung über die Wahl der Bundestagspräsidentin aufrufen und dabei nach der bisherigen Geschäftsordnung verfahren. Der Bundestag sei sowieso erst nach der Wahl einer neuen Bundestagspräsidentin dazu in der Lage, Beschlüsse zu fassen.

Daraufhin kam es zu großem Protest der Abgeordneten der B- und C-Partei. X ist der Fraktionsvorsitzende der B-Fraktion und nannte das Vorgehen in einem Wortbeitrag eine „Machtergreifung“. Der Alterspräsident müsse als nächstes zwingend in den Tagesordnungspunkt zur Beschlussfähigkeit des Bundestages überleiten und dann über die Tagesordnung abstimmen lassen. Der Bundestag müsse das Recht haben, selbst über den Ablauf seiner Sitzung und dann auch seine Geschäftsordnung zu bestimmen. Dies könne der Alterspräsident nicht selbstständig festlegen.

Der Alterspräsident setzte sich über diese Proteste hinweg und rief den Punkt „Wahl der Präsidentin bzw. des Präsidenten des Bundestages“ auf. Da im Saal jedoch große Unruhe herrschte und es nicht zu einer geordneten Debatte kommen konnte, unterbrach er die Sitzung für den Rest des Tages.

Die Fraktionen B und C sind überzeugt davon, dass das Vorgehen des Alterspräsidenten und konkret der Aufruf des Tagesordnungspunktes über die Wahl der Bundestagspräsidentin rechtswidrig war. Sie rufen deshalb das Bundesverfassungsgericht an. Dazu verschickt die von ihnen bevollmächtigte Anwältin einen entsprechend begründeten Antrag über das besondere elektronische Anwaltspostfach nach §§ 31a und 31b BRAO an das Bundesverfassungsgericht. X schließt sich dem Antrag als einzelner Abgeordneter an, um auch ganz persönlich „Kante zu zeigen“.

**Aufgabe 1:** Prüfen Sie Zulässigkeit und Begründetheit des Antrags von B, C und X vor dem Bundesverfassungsgericht. Gehen Sie davon aus, dass ein einstweiliges Rechtsschutzverfahren gerade anhängig ist, gutachtlich aber schon einmal die Erfolgsaussichten in der Hauptsache geprüft werden sollen, weil man den komplexen Sachverhalt in jedem Falle gründlich abklären lassen möchte.

**Aufgabe 2:** Prüfen Sie weiterhin, ob die von B und C vorgeschlagene Änderung der Geschäftsordnung materiell verfassungsgemäß wäre.

## Teil 2

Nach den Anfangsschwierigkeiten bei der Konstituierung des Bundestages wurden die Ausschüsse gebildet. Die Verteilung der Ausschussvorsitze zwischen den im Bundestag vertretenen Fraktionen wurde in der Vergangenheit oftmals im Ältestenrat zwischen den Fraktionen vereinbart. Da in der jüngeren Vergangenheit keine Vereinbarung über die Verteilung getroffen werden konnte, wurde das sog. Zugriffsverfahren angewendet, bei welchem die Fraktionen entsprechend ihrer Stärke jeweils nacheinander einen Ausschussvorsitz beanspruchen können, bis alle Ausschussvorsitze verteilt sind. Die Fraktion der A (A-Fraktion) griff in dem Zugriffsverfahren auf die Vorsitze des Innenausschusses, des Gesundheitsausschusses und des Entwicklungsausschusses zu. Im Rahmen der sich an die Verteilung anschließenden Ernennung der Ausschussvorsitzenden innerhalb der jeweiligen Ausschüsse gibt es ebenfalls zwei Verfahren. Sofern keine Widersprüche der Ausschussmitglieder gegen die von den Fraktionen bestimmten Kandidaten für den Ausschussvorsitz erhoben werden, werden diese per Akklamation als Vorsitzende ernannt, was in der Vergangenheit den Regelfall darstellte. In den letzten Legislaturperioden wurde aufgrund häufiger Widersprüche der Ausschussmitglieder indes ein Wahlverfahren angewendet, in welchem der vorgeschlagene Vorsitzende durch Mehrheitswahl im Ausschuss zum Ausschussvorsitzenden gewählt wird.

In den konstituierenden Sitzungen dieser drei Ausschüsse am 28.3.2025 benannte die A-Fraktion ihre Kandidaten für die Ausschussvorsitze. Auf Antrag der anderen Fraktionen wurden nach Widersprüchen gegen die Kandidaten in den drei Ausschüssen geheime Wahlen zur Bestimmung der Ausschussvorsitzenden durchgeführt; bei diesen Wahlen erhielt keiner der von der A-Fraktion benannten Kandidaten die erforderliche Mehrheit. Auch in weiteren Wahlen fanden die Kandidaten der A-Partei keine Mehrheit. In den Ausschüssen, die der A-Fraktion nach dem Zugriffsverfahren zustehen, führen mangels (erfolgreicher) Ausschussvorsitzendenwahl die stellvertretenden Ausschussvorsitzenden der anderen Fraktionen den Vorsitz. Die jeweiligen Ausschussvorsitze sind weiterhin unbesetzt.

Die A-Fraktion fühlt sich in ihren Rechten verletzt und möchte so schnell wie möglich Rechtsschutz erlangen, um diesen verfassungswidrigen Zustand zu beenden und ihre Ausschussvorsitzenden bis zur Entscheidung in der Hauptsache einzusetzen. Daher stellt sie einen entsprechenden Antrag beim Bundesverfassungsgericht. Die A-Fraktion macht geltend, sie müsse auch, wie die anderen Fraktionen, die ihr zustehenden Ausschussvorsitze bekommen. Andernfalls könne sie ohne die Ausschussvorsitze ihre Rolle als größte Oppositionspartei nicht hinreichend nachkommen. § 58 GO-BT sehe eine solche Wahl auch nicht vor, sondern spreche vielmehr von „bestimmen“. Schließlich müsste die Fraktion auch spiegelbildlich zur Zusammensetzung des Bundestages in den Ausschussvorsitzen vertreten sein. Die Besetzung eines Ausschussvorsitzes bringe politische und materielle Vorteile mit sich, so die Funktionszulage, die Teilnahme an Gesprächsrunden der Präsidentin des Deutschen Bundestages mit den Ausschussvorsitzenden und bei Delegationsreisen des Ausschusses zusätzliche Plätze zur Teilnahme, da der Vorsitzende jeweils nicht als Fraktionsmitglied gezählt werde.

Die Antragsgegner erwidern, dass der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz nicht auf die Ausschussvorsitze übertragen werden könne. Er gelte nur für die Besetzung der Ausschüsse, da diese Aufgaben des Plenums wahrnahmen. Die Ausschussvorsitzenden seien jedoch rein organisatorisch tätig und übten keine plenareretzenden Aufgaben aus. Zudem sei die Durchführung von Wahlen der verfassungsrechtliche Normalfall und der urdemokratische Akt der Bestimmung der Leitung eines Gremiums. Schließlich sei der Bundestag auch befugt, über seine innere Organisation zu entscheiden. Darüber hinaus hätten die Ausschussmitglieder kein Vertrauen zu den Kandidaten der A-Fraktion, was einer vertrauensvollen und effektiven Arbeit in den Ausschusssitzungen entgegenstehe.

**Aufgabe 3:** Beurteilen Sie die Erfolgsaussichten des Antrags gutachterlich.