

Fall 13

Teil 1

Der überraschende Parteieintritt

Huber stellte als politisch interessierter Mensch am 10.1. bei der SPD den Antrag, in die Partei aufgenommen zu werden. Am 10.2. traf bei ihm ein Schreiben des Ortsvereins ein, in dem der Beitritt ohne Angabe von Gründen abgelehnt wurde.

Nachdem auch der Bezirksverband einen gleichlautenden Antrag abgelehnt hatte und auch ein Schreiben an den Landesvorstand nichts fruchtete, erhob Huber Klage zum Verwaltungsgericht Hamburg mit dem Antrag, die SPD zu verurteilen, ihm Auskunft über die Ablehnungsgründe zu erteilen und ihn in die Partei aufzunehmen.

Ein befreundeter Rechtsreferendar hatte ihm mitgeteilt, da die Parteien im Grundgesetz verankert seien und es sogar ein eigenes Gesetz für sie gebe, müßten sie jeden aufnehmen, der sich um einen Beitritt bemühe.

Wie wird das Verwaltungsgericht entscheiden?

Teil 2

Gewissensentscheidung

Die Fraktionen der gewählten Abgeordneten der S- und G-Partei haben sich unter Zugrundelegung eines Koalitionsvertrages zu einer Regierungskoalition zusammengeschlossen, welche im Bundestag über eine relativ knappe Mehrheit von 10 Stimmen verfügt.

Im ersten Regierungsjahr hat die S-Fraktion einen Gesetzesentwurf zur Ausweitung der Möglichkeiten passiver Sterbehilfe in den Bundestag eingebracht, der auf heftige Kritik aus den Reihen der Opposition stößt. Hinter dem Entwurf stehen nahezu alle Mitglieder der S-

und G- Fraktionen. In einer Probeabstimmung während einer Fraktionssitzung der G-Fraktion gab es keine Gegenstimme. Hingegen stimmte bei einer gleichgearteten Abstimmung der S-Fraktion das Mitglied M gegen diesen Entwurf. Er lehnt den Inhalt des Gesetzes ab, da es mit seiner christlichen Überzeugung unvereinbar sei. Auch nach intensiver Diskussion innerhalb der S-Fraktion bleibt M bei seiner abweichenden Haltung. Er kündigt an, im Bundestag - ebenso wie die Opposition - gegen den Gesetzesentwurf zu stimmen. Die übrigen Mitglieder der S-Fraktion wollen jedoch ein geschlossenes Auftreten erreichen. Der Opposition solle keine Gelegenheit gegeben werden, von einer Zerstrittenheit der S-Fraktion zu sprechen. Außerdem handele es sich bei dem Gesetzesvorhaben um ein wichtiges Reformprojekt, welches auch in den Koalitionsvertrag aufgenommen wurde.

Die S-Fraktion kündigt daraufhin dem M gegenüber an, ihn aus der Fraktion auszuschließen, wenn er im Bundestag gegen den Gesetzesentwurf stimmen sollte. M meint, diese Ankündigung sei nicht mit der Verfassung vereinbar. Schließlich sei er als Abgeordneter doch nur seinem Gewissen unterworfen.

Ist die Ankündigung verfassungsgemäß?

Lösung Fall 13

Teil I

I. Verwaltungsrechtsweg, § 40 I VwGO

1. Klagegegenstand

Der Verwaltungsrechtsweg wäre eröffnet, wenn es sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art handelt. Gegenstand der Klage ist das Auskunfts- und Aufnahmebegehren des H. Zu untersuchen ist daher, ob das Rechtsverhältnis zwischen H und der politischen Partei dem öffentlichen Recht zuzuordnen ist.

Die politischen Parteien erfüllen zwar eine von der Verfassung gestellte Aufgabe, indem sie gemäß Art. 21 I 1 GG an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken; außerdem sind sie durch ihre Mandatsträger an der politischen Führung des Staates beteiligt. Die Parteien selbst sind aber keine Staatsorgane und gehören nicht dem System der staatlichen Ämter an. Sie treten dem Bürger auch nicht als Träger hoheitlicher Gewalt entgegen, so dass sich allein aus der verfassungsrechtlichen Stellung der Parteien nicht ableiten lässt, dass eine Streitigkeit um die Mitgliedschaft in einer politischen Partei öffentlich-rechtlicher Art ist.

Die Streitigkeit wäre bürgerlich-rechtlicher Art, wenn auf das Rechtsverhältnis das Vereinsrecht des Bürgerlichen Gesetzbuches Anwendung finden würde. Parteien sind nach herrschender Meinung trotz der Zuweisung verfassungsrechtlicher Aufgaben privatrechtliche Vereine und zwar in der Regel nichtrechtsfähige Vereine.

Anmerkung: Dies ist in Deutschland historisch bedingt und geht zurück bis zur Sozialistenverfolgung unter Bismarck. Bei nichtrechtsfähigen Vereinen müssen die Vorstandsmitglieder der Parteien nicht im Vereinsregister eingetragen werden. Insofern wurde bei einem nichtrechtsfähigen Verein deren Ausfindigmachen erschwert. Dies schützte die führenden Parteimitglieder vor einer Verfolgung. Gerade vor dem Hintergrund der Sozialistenverfolgung ist insbesondere die SPD historisch bedingt ein nichtrechtsfähiger Verein.

Als freie Assoziation von Bürgern, deren Gründung gemäß Art. 21 I 2 GG frei ist, finden auf die politischen Parteien nach herrschender Meinung die gleichen Rechtsvorschriften Anwendung, die auch sonst für freie Vereinigungen von Bürgern, wenn sie keine wirtschaftlichen Interessen verfolgen, maßgeblich sind, nämlich das Vereinsrecht des Bürgerlichen Gesetzbuches.

Aus den §§ 11 III 2, 37 ParteiG ergibt sich, dass die Anwendung des Vereinsrechts des Bürgerlichen Gesetzbuches vorausgesetzt und nur in einzelnen Punkten modifiziert wird.

2. Keine Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs

Da sowohl das Auskunfts- als auch das Aufnahmebegehren bürgerlich-rechtlicher Natur ist, ist der Verwaltungsrechtsweg nicht eröffnet.

II. Verweisung an das zuständige Gericht von Amts wegen

Verneint das zunächst angerufene Verwaltungsgericht seine Rechtswegzuständigkeit, so hat es nach § 17a II GVG von Amts wegen zugleich mit der negativen Entscheidung über den zu ihm nicht gegebenen Rechtsweg die Streit Sache an das zuständige ordentliche Gericht der 1. Instanz zu verweisen.

Hilfsweise:

Begründetheit

Die Klage wäre begründet, wenn ein Verstoß gegen formelle Vorschriften vorliegt oder ein materieller Anspruch auf Aufnahme verletzt ist.

I. Versagung der Auskunft

Wie sich auch § 10 I 2 ParteiG ergibt, besteht keine Begründungspflicht für die Versagung der Aufnahme. Die allgemeine Auskunftspflicht des § 29 VwVfG ist nicht anwendbar und auch aus dem Bürgerlichen Gesetzbuch ist eine solche nicht ableitbar.

II. Versagung der Aufnahme

Strittig ist, ob die Parteien frei über die Aufnahme von Mitgliedern gemäß § 10 I 1 PartG entscheiden dürfen.

1. Entscheidungsfreiheit

Die herrschende Meinung gesteht den Parteien eine „freie“ Entscheidung im Sinne eines unbegrenzten Ermessensspielraums zu. Dies wird mit

- dem zivilrechtlichen Prinzip der Vereinsautonomie,
 - dem verfassungsrechtlich gewährleisteten Prinzips der freien Vereinsgründung,¹ und
 - dem politischen Prinzip der Homogenität.²
- begründet.

2. Eingeschränktes Ermessen

Nach anderen Ansichten³ ist der Entscheidungsspielraum eingeschränkt durch

¹ MDH, Rdnr. 94 zu Art. 21 GG

² Maurer JuS 91, 881; Magiera, DöV 73, 761

- die Grundsätze über die Monopolstellung,
- den Schutz vor sachfremden Motiven gemäß des Gleichbehandlungsgrundsatzes,
- eine Analogie zu § 10 IV PartG.

3. Ansicht der herrschenden Meinung

Nach der herrschenden Meinung besteht also kein Anspruch auf Aufnahme.⁴ Wegen des Gebots der Parteienfreiheit muß den Parteien die Freiheit zur Gestaltung ihrer inneren Ordnung überlassen bleiben.

III. Ergebnis

Die Klage wäre auch unbegründet.

Teil 2

I. Verfassungsmäßigkeit der Ankündigung

Eine Ankündigung, den M aus der S-Fraktion auszuschließen, wenn er im Bundestag gegen den Gesetzentwurf stimmen sollte, könnte gegen die Freiheit des Mandats gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG verstoßen.

Anmerkung: Die erste Schwierigkeit bestand darin, die Prüfung aufzubauen. Die Lösung orientiert sich an den Ausführungen des *BVerfG* NJW 1998, 3042 („*Gysi IV*“).

Dort heißt es unter anderem: „[Art. 38 Abs. 1 GG] schützt ... gewährleistet“ (S. 3043), „*Der Status eines Abgeordneten ist daher berührt...*“ (S. 3043) bzw. „*in Art. 38 Abs. 1 eingreifen*“ (S. 3046) und „*Die Freiheit des Mandats ist allerdings nicht schrankenlos gewährleistet.*“ (S. 3043)

Diese Wortwahl erinnert an den in der Grundrechtsprüfung geläufigen Aufbau „Schutzbereich – Eingriff – Rechtfertigung“.

1. Eingriff in die Freiheit des Mandats

Aus der Freiheit des Mandats gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG folgt die rechtliche Unzulässigkeit jeder die Entschließungsfreiheit des Abgeordneten einschränkende Einflussnahme auf sein parlamentarisches Handeln.⁵

Fraglich ist, ob eine entsprechende Ankündigung der S-Fraktion eine Einflussnahme auf das parlamentarische Handeln des M ist, die seine Entscheidungsfreiheit beeinträchtigt.

Die Ankündigung steht hier im Zusammenhang mit dem beabsichtigten Abstimmungsverhalten

des M hinsichtlich eines konkreten Gesetzesentwurfs im Bundestag. Insofern knüpft die Ankündigung an ein (zukünftiges) parlamentarisches Handeln des M an.

Die Ankündigung soll den M dazu bewegen, gemäß der Fraktionslinie abzustimmen. Insofern soll durch diese Ankündigung das parlamentarische Verhalten des M beeinflusst werden.

Fraglich erscheint jedoch, inwiefern diese Ankündigung auch einen Eingriff in die Freiheit des Mandats darstellen kann. Hierzu müsste sie geeignet sein, die von Art. 38 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG umfasste Entscheidungsfreiheit des Abgeordneten zu beeinträchtigen.

Grundsätzlich ändert der Ausschluss aus der Fraktion nichts an dem Mandat des M. Jedoch ist die Mitgliedschaft in einer Fraktion für einen Abgeordneten sehr bedeutsam. Ein fraktionsloser Abgeordneter ist in der Regel nicht imstande, im Parlament politischen Einfluss auszuüben.⁶ Daher ist die Ankündigung geeignet, die Entscheidungsfreiheit des M zu beeinträchtigen. Folglich greift eine entsprechende Ankündigung auch in die Freiheit des Mandats ein.

2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Der Eingriff könnte gerechtfertigt sein. Die Freiheit des Mandats ist nicht schrankenlos gewährleistet. Sie kann durch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang begrenzt werden.⁷

Hier kommt die Funktionsfähigkeit der Fraktionen in Betracht. Die Fraktionen steuern und erleichtern in gewissem Grade die parlamentarische Arbeit, indem sie insbesondere eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern organisieren, gemeinsame Initiativen vorbereiten und aufeinander abstimmen. Auf diese Weise fassen sie unterschiedliche politische Positionen zu handlungsfähigen Einheiten zusammen.⁸ Ohne die Tätigkeit der Fraktionen wäre eine sinnvolle effiziente Arbeit des Bundestages nicht möglich.⁹ Zur Funktionsfähigkeit des Parlaments bedarf es also arbeitsfähiger Fraktionen¹⁰.

Daher sind die Fraktionen als notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens anerkannt.¹¹ Ihre Rechtsstellung wird z.T. auf Art. 21 GG¹², z.

⁶ BKGG (Berliner Kommentar zum Grundgesetz)-Schreiber, Art. 38 Rn 108; zur Bedeutung der Fraktionsmitgliedschaft s. *Hölscheidt*, ZParl 1994, 353, 354 f.

⁷ *BVerfG* NJW 1998, 3042, 3043.

⁸ *BVerfGE* 80, 188, 231; 10, 4, 14.

⁹ V. Münch, Staatsrecht I, 6. Aufl., Rn 680; s. auch BKGG-Schreiber, Art. 38 Rn 108.

¹⁰ Vgl. *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 38 Abs. 1 Rn 47; s. auch *AK-Schneider*, Art. 38 Rn 36; *Kasten*, ZParl 1985, 475, 477 f.

¹¹ *BVerfGE* 10, 4, 14; 80, 188, 219; *BK-Badura*, Art. 38 Rn 78.

¹² *BVerfGE* 10, 4, 14; *BK-Badura*, Art. 38 Rn 78.

³ Vgl. hierzu von Münch, Staatsrecht I, S. 211.

⁴ MDH, Rdnr. 87 zu Art. 21 GG

⁵ *Klein*, HdbStR II, § 41 Rn 12; vgl. auch *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, 4. Aufl., Art. 38 Abs. 1 Rn 39; *Jarass/Pieroth*, 5. Aufl., Art. 38 Rn 27.

T. auf Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG¹³ gestützt. Die Handlungsfähigkeit der Fraktionen zur Unterstützung der Regierungspolitik wie zur Ausübung einer wirksamen Opposition setzt ein Mindestmaß an Stabilität und Geschlossenheit voraus.¹⁴ Dies schließt naturgemäß eine gewisse Bindung des einzelnen Abgeordneten an seine Fraktion, eine Beschränkung seiner Freiheit ein.¹⁵

Es besteht also ein Spannungsverhältnis zwischen dem Bestreben der Fraktion nach Geschlossenheit und der Unabhängigkeit des einzelnen Abgeordneten. Dabei sind die Freiheit des Mandats und das entgegenstehende Rechtsgut, die Funktionsfähigkeit der Fraktionen, soweit wie möglich zur Geltung zu bringen.¹⁶

a) Zulässige Fraktionsdisziplin – unzulässiger Fraktionszwang

Die h.M. unterscheidet zwischen zulässiger Fraktionsdisziplin und unzulässigem Fraktionszwang und definiert Fraktionsdisziplin als das Bestreben einer Fraktion, ein einheitliches Agieren in der parlamentarischen Arbeit durch vorbereitende innerfraktionelle Willensbildung zu erreichen.

Fraktionszwang hingegen sei die von der Fraktion einem Abgeordneten auferlegte Verpflichtung zu einer bestimmten Ausübung des Mandats, sei es mit, sei es ohne Androhung einer Sanktion.¹⁷

Wenn die Fraktion dem M ankündigt, ihn im Falle eines abweichenden Abstimmungsverhaltens aus der Fraktion auszuschließen, verpflichtet sie ihn zwar nicht direkt, für den Gesetzentwurf zu stimmen. Aber indem M den Fraktionsausschluss nur durch ein konformes Abstimmungsverhalten vermeiden kann, wird er zumindest indirekt dazu angehalten, der Fraktionsmehrheit zu folgen.

aa) Androhung von Sanktionen unter Umständen zulässig

Jedoch ist bei der Abgrenzung zwischen einem zulässigen und einem unzulässigen Einwirken der Fraktion auf den Abgeordneten nach der überwiegenden Auffassung innerhalb der h.M. zu

berücksichtigen, dass die Fraktion Zuwiderhandlungen gegen die Fraktionslinie sanktionieren dürfe – unter bestimmten Voraussetzungen sogar mit dem Fraktionsausschluss.¹⁸

Dieser Auffassung zufolge ist auch die Androhung solcher Sanktionen, der mehr oder weniger deutliche Hinweis auf Nachteile, zulässig.¹⁹

Daraus ergibt sich folgendes:

Wenn im Falle eines abweichenden Abstimmungsverhaltens des M die Voraussetzungen für einen Fraktionsausschluss gegeben wären, dann wäre die Ankündigung des Fraktionsausschlusses für diesen Fall eine zulässige Maßnahme der Fraktionsdisziplin.

Im Umkehrschluss ergibt sich: wenn im Falle eines abweichenden Abstimmungsverhaltens ein Fraktionsausschluss verfassungsrechtlich unzulässig wäre, dann kann auch die Ankündigung des Fraktionsausschlusses für diesen Fall nicht verfassungsrechtlich zulässig sein.

Anmerkung: Diese Konsequenz wird von der h.M. – soweit ersichtlich – zwar nicht ausdrücklich ausgesprochen. Jedoch ist die h.M. wohl nicht in dem Sinne zu interpretieren, dass die Fraktion einem Mitglied unbeschränkt Nachteile in Bezug auf seine Stellung in der Fraktion ankündigen dürfte.

Siehe in diesem Zusammenhang *BVerfGE* 10, 4, 15: „Die Fraktionen würden verfassungswidrig handeln, wenn sie beispielsweise einem ihrer Mitglieder bei Strafe des Ausschlusses verböten, eine Rede im Bundestagsplenum zu halten, die nicht völlig mit der von der Fraktion vertretenen Auffassung übereinstimmt.“²⁰

Diesem obiter dictum kann entnommen werden, dass die Ankündigung von Sanktionen nicht beliebig, sondern nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig ist.

Dafür, dass das Inaussichtstellen einer unzulässigen Disziplinierungsmaßnahme ebenfalls unzulässig ist, spricht, dass schon die Ankündigung einer Sanktion und nicht erst deren Verhängung Druck auf die Entscheidungsfreiheit des Abgeordneten ausübt.

¹³ *BVerfGE* 80, 188, 220; 70, 324, 363; *Jarass/Piero*, Art. 38 Rn 35. Weitere Auffassungen finden sich z.B. bei *Kasten*, ZParl 1985, 475, 476; *AK-Schneider*, Art. 38 Rn 35b.

¹⁴ *AK-Schneider*, Art. 38 Rn 37; s. auch *BK-Badura*, Art. 38 Rn 78; *Dreier-Morlok*, Art. 38 Rn 177; *Kasten*, ZParl 1985, 475, 478.

¹⁵ Vgl. *BVerfGE* 10, 4, 14; *AK-Schneider*, Art. 38 Rn 37; *Dreier-Morlok*, Art. 38 Rn 177; *BKGG-Schreiber*, Art. 38 Rn 108.

¹⁶ Vgl. *BVerfG*, NJW 1998, 3042, 3043.

¹⁷ *BK-Badura*, Art. 38 Rn 77 f.; ähnlich *BKGG-Schreiber*, Art. 38 Rn 110; *AK-Schneider*, Art. 38 Rn 36 f.; v. *Münch*, Staatsrecht I, Rn 638; es gibt eine Vielzahl an Definitionen, s. *Kasten*, ZParl 1985, 475, 483.

¹⁸ Vgl. v. *Münch*, Staatsrecht I, Rn 632; *Klein*, HdbStR II, § 41 Rn 16; *BK-Badura*, Art. 38 Rn 78; *Sachs-Magiera*, Art. 38 Rn 51; *Dreier-Morlok*, Art. 38 Rn 177 u. 173; *Jarass/Piero*, Art. 38 Rn 28.

¹⁹ *Maurer*, Staatsrecht, § 13 Rn 67; v. *Münch*, Staatsrecht I, Rn 632; der Sache nach ebenso *Degenhart*, Staatsrecht I, 16. Aufl., Rn 497; *Dreier-Morlok*, Art. 38 Rn 177; *Klein*, HdbStR II, § 41 Rn 14; *BK-Badura*, Art. 38 Rn 78; s. auch *OVG Lüneburg*, OVG 4, 139, 144; *VGH Kassel*, NVwZ 1985, 55.

²⁰ Auf diese Passage wird als Beispiel für einen Fall des verbotenen Fraktionszwanges verwiesen, s. z.B. *BK-Badura*, Art. 38 Rn 78.

Folglich ist zu prüfen, ob ein Fraktionsausschluss für den Fall eines abweichenden Abstimmungsverhaltens des M berechtigt ist.

Ein Fraktionsausschluss ist nicht bei jedem Verstoß gegen die Fraktionsolidarität gerechtfertigt, sondern setzt einen wichtigen Grund voraus.²¹ Diese Anforderung ergibt sich aus der Respektierung des freien Mandats²² aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG vor dem Hintergrund der Bedeutung der Fraktionsmitgliedschaft für den Abgeordneten²³.

Ein wichtiger Grund liegt vor, wenn das Verhalten des Abgeordneten erkennen lässt, dass er sich nicht mehr mit den Grundlinien der Fraktion identifiziert.²⁴ Das Vertrauensverhältnis muss nachhaltig und derart gestört sein, dass eine weitere Zusammenarbeit unzumutbar ist.²⁵

Zum Teil wird zur Bestimmung dessen, was einen wichtigen Grund darstellt, eine Orientierung an § 10 Abs. 4 PartG befürwortet.²⁶ Hier steht lediglich *ein* abweichendes Abstimmungsverhalten im Raume, d.h. ein Dissens in nur einer Frage. Bei einer Abweichung in bloß einer Frage ist in der Regel noch nicht erkennbar, dass der Abgeordnete sich nicht mehr mit den Grundlinien der Fraktion identifiziert.

Zwar soll der Gesetzentwurf ein wichtiges Reformprojekt der S-Partei verwirklichen, welches auch im Koalitionsvertrag zugrundegelegt wurde. Insofern ist die Abstimmung eine zentrale Frage der Politik der S-Partei betrifft. Jedoch werden die Grundlinien einer Fraktion regelmäßig nicht durch einen Konsens in einer einzigen Frage gebildet, sondern setzen sich aus der gemeinsamen Position zu mehreren politischen Themen zusammen.

Auch die S-Partei und mit ihr die S-Fraktion haben ihr politisches Konzept nicht ausschließlich auf die Ausweitung der passiven Sterbehilfe beschränkt, sondern dieses Vorhaben ist lediglich *ein* Projekt aus dem Wahlprogramm der S-Partei.

Zwar wird M im Bundestag gemeinsam mit der Opposition gegen den Gesetzentwurf der Koalition stimmen. Damit bringt er seine Ablehnung stärker zum Ausdruck, als wenn er sich bei der Abstimmung der Stimme enthalten würde. Jedoch verweigert M lediglich dem Gesetzentwurf der eigenen Koalition die Zustimmung. Hingegen stimmt er nicht für einen Gesetzentwurf der Opposition. Daher ist Fraktionsloyalität des M in geringerem Maße in Frage gestellt als bei einer aktiven Unterstützung der Opposition. Zwar befürchtet die S-Fraktion den Vorwurf der Zerstrittenheit. Damit ist die Frage des politischen Schadens angesprochen. Indes begründet M seine Ablehnung nicht politisch, sondern er weist auf seinen persönlichen Glauben. Es ist nicht ersichtlich, wie aus der Tolerierung einer auf religiöser Überzeugung beruhenden abweichenden Position in einem Einzelfall ein schwerer (politischer) Schaden erwachsen sollte, wie § 10 Abs. 4 PartG es voraussetzt.

Hinzu kommt, dass M der S-Fraktion sein abweichendes Abstimmungsverhalten angekündigt hat, so dass sie die Zustimmungsfähigkeit des Gesetzentwurfs sicher abschätzen konnte.²⁷ M mutet der S-Fraktion also keine überraschende Abweichung von der Fraktionslinie zu. Ferner resultiert aus seinem Abweichen auch keine „Abstimmungsniederlage“. Schließlich handelt es sich bei der Abstimmung auch nicht um eine alltägliche politische Frage, sondern um eine besondere Gewissensentscheidung. Deswegen erscheint eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit M auch weiterhin möglich und zumutbar. Aus diesen Gründen ist das Vorliegen eines wichtigen Grundes abzulehnen.

Anmerkung: Hier war sicherlich auch ein anderes Ergebnis vertretbar, insbesondere durch Betonung des Umstandes, dass der Dissens eine Frage von zentraler Bedeutung betrifft²⁸.

Demnach wäre ein Fraktionsausschluss für den Fall des abweichenden Abstimmungsverhaltens des M nicht gerechtfertigt, sondern eine unzulässige Sanktionierung des parlamentarischen Verhaltens des M. Folglich ist auch die Ankündigung des Fraktionsausschlusses für diesen Fall nicht lediglich ein Hinweis auf rechtlich zulässige Konsequenzen, sondern ein unzulässiges Druckmittel.

²¹ Hölscheidt, ZParl 1994, 353, 367; Sachs-Magiera, Art. 38 Rn 51; ähnlich Klein, HdbStR II, § 41 Rn 16; BKGG-Schreiber, Art. 38 Rn 112.

²² Sachs-Magiera, Art. 38 Rn 51, BKGG-Schreiber, Art. 38 Rn 112.

²³ Kasten, ZParl 1985, 475, 482.

²⁴ BKGG-Schreiber, Art. 38 Rn 112; ähnlich Klein, HdbStR II, § 41 Rn 16.

²⁵ OVG Münster, NJW 1989, 1105, 1106; OVG Saarlouis, NVwZ-RR 1996, 462; HessVGH, DVBl. 1998, 783, 784. Diese Rechtsprechung erging zu Fraktionsausschlüssen auf der Ebene kommunaler Vertretungskörperschaften. Aber BKGG-Schreiber, Art. 38 Rn 112 (Fn 255) und Hölscheidt, ZParl 1994, 353, 367 verweisen im Rahmen ihrer Erläuterung des Fraktionsausschlusses auf der Ebene des Bundestages kommentarlos auf diese Rechtsprechung. Die Übertragbarkeit der Anforderungen dieser Rechtsprechung erscheint auch sachgerecht: angesichts der ungleich größeren Bedeutung der Fraktionsmitgliedschaft im Bundestag sollten auf der Ebene der Bundestagsfraktionen keine geringeren Anforderungen an den Ausschluß aus der Fraktion gestellt werden.

²⁶ Dreier-Morlok, Art. 38 Rn 173; s. auch Maurer, Staatsrecht, § 13 Rn 65.

²⁷ Vgl. dazu HessVGH, DVBl. 1998, 783, 784.

²⁸ Vgl. Kasten, ZParl 1985, 475, 482; Zuleeg, JuS 1978, 240, 244; VGH Kassel, NVwZ 1984, 55; OVG Lüneburg, OVG 4, 139, 145.

Somit handelt es sich nicht um eine zulässige Maßnahme der Fraktionsdisziplin, sondern um einen Fall des verbotenen Fraktionszwanges.

bb) Verknüpfung von Sanktion mit konkretem Stimmverhalten ist unzulässig

Nach einer anderen Auffassung ist zwar der Fraktionsausschluss unter begründeten Bedingungen zulässig. Jedoch sei jede Sanktionsandrohung, die mit der Anweisung eines konkreten Abstimmungsverhaltens gekoppelt wird, unzulässiger Fraktionszwang.²⁹ Eine konkrete Weisung liege dann vor, wenn die Androhung des Ausschlusses in Beziehung zu einem konkreten bevorstehenden Abstimmungsverhalten gesetzt werde.³⁰

Hier kündigt die S-Fraktion den Ausschluss für den Fall an, dass M im Bundestag gegen den Gesetzentwurf der Koalition stimmt. Daher besteht eine Beziehung zu einem konkreten bevorstehenden Abstimmungsverhalten. Nach dieser Auffassung läge schon deswegen ein unzulässiger Fraktionszwang vor.

b) Unterscheidung nicht möglich

Nach einer weiteren Auffassung ist die Abgrenzung einer zulässigen Fraktionsdisziplin von einem unzulässigen Fraktionszwang nicht möglich.³¹ Die Frage der Fraktionsdisziplin stelle sich nur dann, wenn der Wille der Fraktionsmehrheit und derjenige des Abgeordneten divergieren.

In diesem Fall dürfe der Abgeordnete dem Mehrheitsbeschluss der Fraktion nur entsprechen, wenn dieser mit seinem Gewissen übereinstimme. Diese Auffassung räumt Art. 38 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG den Vorrang ein, so dass die Ankündigung ein unzulässiger Versuch der Einflussnahme auf die Entscheidungsfreiheit des M wäre.

c) Ergebnis

Nach allen Auffassungen ist eine entsprechende Ankündigung unzulässig.

II. Ergebnis

Daher verstößt eine solche Ankündigung gegen die Freiheit des Mandats gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG.

Eine entsprechende Ankündigung ist also verfassungswidrig.

Wiederholungsfragen

²⁹ Kasten, ZParl 1985, 475, 482 f.

³⁰ Kasten, ZParl 1985, 475, 482.

³¹ Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 38 Rn 41.

1. Warum ist die Streitigkeit nicht verfassungsrechtlicher Art?
2. Welche Rechtsform besitzen die politischen Parteien?
3. Besteht nach herrschender Meinung ein Aufnahmeanspruch in politische Parteien?

Vertiefungsfragen

1. Definieren Sie den Begriff der politischen Partei.
2. Welche Rechtsnatur haben die Parteien?
3. Warum sind Bürgerinitiativen keine Parteien?
4. Sind „Rathausparteien“ oder Wählergemeinschaften Parteien?
5. Was regelt Art. 21 II GG? Die Regelung ist Ausfluß welchen Prinzips?
6. Wie ist die Parteienfinanzierung geregelt? Geben Sie einen groben Überblick.
7. Woraus ergibt sich die Chancengleichheit zwischen den Parteien? Was versteht man in diesem Zusammenhang unter der sogenannten abgestuften Chancengleichheit? Welche examensrelevante Problematik ergibt sich hieraus?
8. Zu welcher Vorschrift steht Art. 21 GG in einem klassischen Spannungsverhältnis?

Hinweis:

Beachten Sie zum Parteienrecht noch folgende Entscheidungen:

- Chancengleichheit der Parteien durch Rundfunkanstalten, Oberverwaltungsgericht Hamburg, NJW 1994, 69 ff. (sechs Entscheidungen!). Vgl. auch OVG Hamburg Jus 2002, 610
- Ausschluß von Parteimitgliedern wegen Zugehörigkeit zur Scientology (Landgericht Bonn, NJW 1997, 2958), Kernaussage: Parteien können Mitglieder ausschließen, wenn sich diese mit den wesentlichen Zielen der Partei (hier dem Demokratieprinzip) nicht identifizieren. Insofern kommt der Frage, ob es sich bei der Scientology-Bewegung um eine Kirche handelt oder nicht, keine Bedeutung zu.

Systematische Fragen zu Bundesstaatsproblemen

Lesen: Schwerdtfeger (§ 46) bzw. Hemmer/ Wüst, Staatsrecht II

1. Wie ist die Gesetzgebungskompetenz verteilt?
2. Was ist der Unterschied zwischen Annexkompetenz und Kompetenz aus der Natur der Sache?
3. Wie sind die Verwaltungskompetenzen verteilt?
4. Was beinhaltet Verwaltungskompetenz?
5. Gibt es ein allgemeines Aufsichtsrecht des Bundes über die Länder?
6. Wie sind Aufsichtszuständigkeit und Aufsichtsmittel geregelt?

7. Was bedeutet der Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens?