



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

WD 1-1/52-1594

29. Januar 2010

Auswirkungen einer „ruhenden Fraktionsmitgliedschaft“

A. Auftrag

Der Präsident des Landtags hat den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, die parlamentsrechtlichen Auswirkungen einer so genannten „ruhenden Fraktionsmitgliedschaft“ darzustellen. Hintergrund des Auftrags sind zwei Pressemitteilungen der CDU-Landtagsfraktion, die am 7. bzw. 13. Januar 2010 mit folgendem Wortlaut veröffentlicht wurden:

Pressemeldung der CDU-Fraktion im Landtag Rheinland-Pfalz vom 07.01.2010

„Zwischen der CDU-Landtagsfraktion und Michael Billen ist gestern eine für alle 38 Fraktionsmitglieder verbindliche Vereinbarung getroffen worden. Diese sieht vor, dass die Mitgliedschaft Billens in der CDU-Fraktion unbefristet ruht. Folgendes ist umgesetzt worden:

1. Michael Billen nimmt an keinen Fraktions- und Arbeitskreissitzungen mehr teil und erhält auch keine Einladungen.
2. Beim Landtag ist offiziell eingereicht, dass Dr. Norbert Mittrücker neuer Vorsitzender des Wirtschaftsausschusses wird.
3. Im Ausschuss Landwirtschaft und Weinbau ist Michael Billen ersetzt durch Thomas Günther. Im Interregionalen Parlamentarierrat rückt Dr. Walter Altherr an die Stelle von Billen.
4. Die Fraktion hat eine neue Sitzordnung beim Landtag eingereicht (siehe Anlage).

Die Vereinbarung, dass die Mitgliedschaft von Michael Billen in der CDU-Landtagsfraktion ruht, kann nur durch Mehrheitsbeschluss der Fraktion aufgehoben werden. Michael Billen vertritt die Fraktion weder im Plenum, noch in der Öffentlichkeit.“

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

Pressemeldung der CDU-Fraktion im Landtag Rheinland-Pfalz vom 13.01.2010:

„Vergangene Woche wurde eine politische Lösung gefunden. Diese Lösung stellt die Fraktion nicht eine Woche später in Frage. Die Mitgliedschaft von Michael Billen in der CDU-Fraktion ruht unbefristet. Er vertritt die Fraktion nicht mehr im Landtag. Und er vertritt sie genauso wenig in der Öffentlichkeit. Wenn er dies dennoch tut, stellt er den Sinn und Zweck der geschlossenen Vereinbarung in Frage. Das könnten wir nicht akzeptieren. Ein möglicher Fraktionsausschluss hängt einzig und allein vom Verhalten Michael Billens ab.“

B. Stellungnahme

Bereits eingangs der Stellungnahme erscheint der Hinweis wichtig, dass eine „ruhende Fraktionsmitgliedschaft“, mit der ein Abgeordneter umfassend und möglichst dauerhaft von Fraktionsarbeit und Repräsentation der Fraktion ausgeschlossen werden soll, dem Parlamentsrecht fremd ist. Soweit das gegenseitige Vertrauen, auf welchem die Fraktionsgemeinschaft beruht, derart nachhaltig zerrüttet ist, dass eine Zusammenarbeit mit Rücksicht auf die Belange der Fraktion nicht mehr möglich erscheint, steht der Fraktion in aller Regel nur das rechtlich anerkannte Mittel des Fraktionsausschlusses¹ zur Verfügung. Dieser führt zur Beendigung der Fraktionsmitgliedschaft und insoweit zur Fraktionslosigkeit des ausgeschlossenen Abgeordneten.² Welche Konsequenzen aber aus einer „ruhenden Fraktionsmitgliedschaft“ für den Fraktionsstatus des Abgeordneten folgen, ist demgegenüber nicht ohne weiteres ersichtlich. Deswegen hat die Stellungnahme zunächst zu klären, welche Bedeutung eine zum Ruhen gebrachte Fraktionsmitgliedschaft für den Fraktionsstatus des betreffenden Mitglieds hat (nachfolgend unter I.); denn hiervon hängt nicht nur die formale Frage der Fraktionsangehörigkeit als solche ab, sondern auch die sich darauf grundsätzlich gründende Befugnis, parlamentsbezogene Rechte der Fraktion geltend machen zu können.

Im Anschluss daran bedarf der näheren Untersuchung, ob ein Abgeordneter, dessen Fraktionsmitgliedschaft ruht, von der Repräsentation seiner Fraktion im Parlament generell ausgeschlossen ist. Zu erörtern sind hier die Auswirkungen eines Ruhens der Fraktionsmitglied-

¹ Vgl. hierzu: *Demmler*, Der Abgeordnete im Parlament der Fraktionen, in: Beiträge zum Parlamentsrecht, Band 27 (1994), S. 249 ff. m.w.N.

² Zu den Wirkungen des Fraktionsausschlusses: *Grimm*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 6, Rn. 26

schaft für die Verteilung der innerparlamentarischen Befugnisse zwischen dem Abgeordneten und seiner Fraktion im Hinblick auf die einzelnen Parlamentsfunktionen (Gesetzgebungs-, Wahl-, Kontroll- und Öffentlichkeitsfunktion), wobei eine vollständige Erfassung aller denkbaren Einzelfragen weder angestrebt noch möglich ist (nachfolgend unter II.).

I. Bedeutung einer „ruhenden Fraktionsmitgliedschaft“ für den konkreten Fraktionsstatus des Abgeordneten

Als Möglichkeit für die Beendigung der Fraktionsmitgliedschaft steht dem Abgeordneten der jederzeitige Fraktionsaustritt und der Fraktion der Fraktionsausschluss zu. Demgegenüber findet der Begriff einer „ruhenden Fraktionsmitgliedschaft“ im parlamentsrechtlichen Schrifttum nicht statt. Insbesondere handelt es sich nicht um einen fest stehenden Begriff, dessen Sinn- und Bedeutungsgehalt bereits abstrakt determiniert wäre. Daraus folgt die Notwendigkeit, die dem Begriff zugedachten Konsequenzen vor allem für die Fraktionsangehörigkeit anhand der Umstände des vorliegenden Einzelfalls zu ermitteln.

Da dem Präsidenten des Landtags hinsichtlich des Fraktionsstatus des Abgeordneten zunächst keine nähere Mitteilung zugegangen war, musste für die Ermittlung des mit der „ruhenden Fraktionsmitgliedschaft“ Gewollten vor allem auf die benannten Pressemitteilungen der CDU-Landtagsfraktion vom 7. bzw. 13. Januar 2010 zurückgegriffen werden. In diesen wird mitgeteilt, dass der Abgeordnete an keinen Fraktions- und Arbeitskreissitzungen mehr teilnimmt und er auch keine Einladungen zu diesen erhält. Seine Mitgliedschaft ruhe unbestimmt, was nur durch Mehrheitsbeschluss der Fraktion wieder rückgängig gemacht werden könne. In beiden Pressemitteilungen wird betont, dass der Abgeordnete die Fraktion weder im Plenum noch in der Öffentlichkeit vertrete. Auf die Möglichkeit des Fraktionsausschlusses wird in der Pressemitteilung vom 13. Januar 2010 ausdrücklich verwiesen, sollte der Abgeordnete hiergegen verstoßen. Im Sinn dieser Pressemitteilungen hat sich der Vorsitzende der CDU-Landtagsfraktion am 26. Januar 2010 auch im Ältestenrat erklärt, wo er nochmals ausdrücklich bekräftigte, dass der Abgeordnete die Fraktion im Parlament nicht mehr vertrete.

Die demnach mit der „ruhenden Fraktionsmitgliedschaft“ beabsichtigten Rechtsfolgen sollen – abgesehen von der noch genauer in den Blick zu nehmenden Frage der Fraktionsange-

hörigkeit - offenbar jenen entsprechen, die sich gleichermaßen an einen förmlichen Fraktionsausschluss knüpfen. Für diesen gelten allerdings besondere Anforderungen, welche in erster Linie der jeweiligen Fraktionsatzung zu entnehmen sind, aber jedenfalls einen wichtigen Grund³ für den Ausschluss verlangen müssen. Anders als beim Fraktionsausschluss soll hier aber die Fraktionsmitgliedschaft - wenn auch nur formal - noch erhalten bleiben, obgleich der Abgeordnete - trotz seiner nach wie vor bestehenden Fraktionsangehörigkeit - von der Ausübung seiner fraktionsvermittelten Rechte ausgeschlossen wird.

Würde hingegen angenommen, das Ruhen der Fraktionsmitgliedschaft bedeute ein vorübergehendes - auch formales - Ausscheiden aus der Fraktion, wäre hiermit eine so tief greifende Änderung im Status der Fraktionsmitgliedschaft verbunden, die einem endgültigen Fraktionsausschluss in nichts nachstünde; denn nicht das ausgeschlossene Fraktionsmitglied, sondern Dritte - hier: die Mehrheit der Fraktionsmitglieder - hätten es dann in der Hand, die „ruhende Fraktionsmitgliedschaft“ wieder in eine aktive umzukehren. Angesichts der darin liegenden Willkürlichkeit und Abhängigkeit müsste sich selbst ein nur vorübergehender Verlust der Fraktionsmitgliedschaft aus Sicht des Betroffenen aber als endgültig darstellen. Wegen der erheblichen Nachteile, die ein solcher Verlust der Fraktionsmitgliedschaft für die Mandatsausübung des davon betroffenen Abgeordneten hat, insbesondere angesichts der ihm durch sein Statusrecht aus Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV vermittelten verfassungsrechtlich zustehenden „Chance auf Fraktionszugehörigkeit“,⁴ müssten auch für diese Form des nur vorübergehenden, aber unbedingten Ausscheidens dieselben formellen und materiellen Anforderungen gelten, die für einen (endgültigen) Fraktionsausschluss zu beachten sind.

Die Annahme eines - wenn auch nur vorübergehenden - Verlusts der Fraktionsmitgliedschaft dürfte hier jedoch nicht gerechtfertigt sein. Bei einem von den Beteiligten gewollten Verlust der Mitgliedschaft hätte es schon nicht der Erklärung bedurft, dass der Abgeordnete die Fraktion im Parlament nicht mehr vertritt. Ebenso wenig hätte es des Hinweises auf einen drohenden Fraktionsausschluss⁵ bedurft, wenn die Beteiligten die Mitgliedschaft bereits für beendet gehalten hätten.

³ VerFGH Berlin, NVwZ-RR 2006, 441, 443 f.; VerFG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2003, 516, 518 f.; VerFG Brandenburg, NVwZ-RR 2004, 161 f.; *Demmler*, a.a.O., S. 249 m.w.N., dort auch zur verfassungsrechtlichen Notwendigkeit des Vorliegens eines wichtigen Grundes; *Grimm*, in: *Schneider/Zeh*, a.a.O., § 6, Rn. 27 f.

⁴ VerFG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2003, 516, 518

⁵ Pressemitteilung der CDU-Landtagsfraktion vom 13. Januar 2010

Nicht in den Rechtsfolgen, sondern in der formalen Fraktionsangehörigkeit des Abgeordneten dürfte demnach der entscheidende, aber wohl auch einzige Unterschied zum Fraktionsausschluss bestehen, was die Frage der rechtlichen Zulässigkeit aufwirft; denn der Sache nach handelt es sich um eine von der Fraktion ausgesprochene Untersagung der Ausübung - sämtlicher - Rechte als Fraktionsmitglied, wodurch die Fraktionsmitgliedschaft in ihrer materiellen Substanz ausgehöhlt wird. Ob ein solches Vorgehen überhaupt und insbesondere auch ohne Freiwilligkeit oder gar gegen den Willen des betreffenden Fraktionsmitglieds zulässig ist, ist nicht unmittelbarer Gegenstand des Auftrags und bedarf auch im Übrigen keiner Erörterung, weil nach den Presseverlautbarungen der CDU-Landtagsfraktion sämtliche Fraktionsmitglieder - und damit auch der betroffene Abgeordnete selbst - ihre Zustimmung erteilt haben. Allerdings hat es das Verfassungsgericht Brandenburg in einem ähnlich gelagerten Fall jedenfalls nicht für ausgeschlossen gehalten, dass die Untersagung sämtlicher Fraktionsrechte durch den Fraktionsvorsitzenden eine verfassungsrechtlich relevante Verletzung des Abgeordnetenstatus darstellen könnte.⁶ Letztlich hat das im einstweiligen Rechtsschutzverfahren entscheidende Gericht diese Frage aber offen gelassen, weil es der Auffassung war, dass dem Abgeordneten ein vorläufiges Versagen der Rechte als Fraktionsmitglied bis zur Entscheidung in der Hauptsache im Hinblick auf seine sonst bestehenden Rechte als Abgeordneter zugemutet werden könne.⁷

Den insoweit offen bleibenden Fragen, die sich um die Zulässigkeit einer vollständigen Untersagung sämtlicher Fraktionsrechte drehen, braucht jedenfalls an dieser Stelle⁸ aber noch nicht näher nachgegangen werden. Sie betreffen zuvörderst und in ihrem Ursprung die Rechtsverhältnisse zwischen Fraktionsmitglied und Fraktion. Für die hier zu untersuchende Frage kommt es zunächst nur auf die Feststellung an, dass die Fraktionsmitgliedschaft des Abgeordneten formal noch besteht. Dies ist – wie gezeigt – der Fall, so dass der Abgeordnete nach wie als Mitglied zur CDU-Landtagsfraktion gehört.

Da sich die zum Ruhen gebrachte Fraktionsmitgliedschaft offensichtlich nicht in der formalen Fraktionsangehörigkeit als solcher auswirkt, ist im Folgenden nach den Konsequenzen im Verhältnis zum (Gesamt-)Parlament zu fragen.

⁶ NVwZ-RR 1997, 577 ff.

⁷ NVwZ-RR 1997, 577, 579

⁸ Die Problematik wird im Rahmen des Wesensgehalts des Mandats (B. II. 1.c) nochmals aufgegriffen.

II. Folgen einer „ruhenden Fraktionsmitgliedschaft“ im parlamentarischen Bezug

Aus dem vorstehenden Befund, nach welchem der Abgeordnete seine Fraktionsmitgliedschaft - jedenfalls formal - nicht verloren hat, es sich mithin nach wie vor um einen fraktionsangehörigen Abgeordneten handelt, folgt zugleich, dass die „ruhende Fraktionsmitgliedschaft“ als solche unmittelbar noch zu keinen besonderen Änderungen im Verhältnis zum Parlament führt. Besonderheiten gelten allerdings deswegen, weil die CDU-Landtagsfraktion mitgeteilt hat, dass ihr Fraktionsmitglied sie im Parlament nicht mehr vertrete. Welche Konsequenzen daraus für die innerparlamentarischen Befugnisse und deren Verteilung zwischen dem Abgeordneten und seiner Fraktion folgen, bedarf der näheren Erläuterung nach Maßgabe der einzelnen Parlamentsfunktionen.

Bevor hierauf eingegangen wird, soll zunächst aber noch der Frage nachgegangen werden, ob die „ruhende Fraktionsmitgliedschaft“ möglicherweise Auswirkungen auf und für das Abgeordnetenmandat als solches hat.

1. Auswirkungen für und auf das Abgeordnetenmandat

a) Rechtsstellung des einzelnen Abgeordneten (Abgeordnetenstatus)

Die Grundsätze der Rechtsstellung der Abgeordneten als Volksvertreter im öffentlichen Amt legen Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, 79 Abs. 2 Satz 2 LV fest. Danach sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes; sie sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen (Mandatsfreiheit).

Daraus folgt zunächst, dass Abgeordnete während der Wahlperiode aus ihrem Amt nicht abberufen werden können - weder von der Wählerschaft noch von der Partei oder der Fraktion.⁹ Ein Austritt oder Ausschluss aus der Partei oder der Fraktion lässt das Mandat folglich unberührt,¹⁰ insbesondere kann eine Fraktion das Mandat eines Abgeordneten nicht etwa „zurückverlangen“.¹¹

⁹ Butzer, in Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2009, Art. 38, Rn. 96; Kretschmer, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG, 11. Aufl. (2008), Art. 38, Rn. 84 f.

¹⁰ BVerfGE 2, 1, 74

¹¹ StGH Bremen, DÖV 1970, 639 f.; VerfG Brandenburg, NVwZ 2004, 161; Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 254 ff., dort umfassend zu den Verlustgründen; siehe auch Badura, in: Schneider/Zeh, a.a.O., § 15, Rn. 22 m.w.N

b) Mandatsfreiheit und Abgeordnetenpflicht

Die Abgeordneten sind, wie Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, Art 77 Abs. 2 Satz 2 LV ausdrücklich hervorheben, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden. Sie sind damit keinerlei Fremdbestimmung unterworfen, insbesondere dürfen sie auch nicht durch Absprachen mit ihrer Fraktion über die konkrete Mandatsausübung rechtsverbindlich gebunden werden.¹² Dieses Statusrecht des einzelnen Abgeordneten beschränkt wirksam die den Fraktionen zustehende Parlamentsautonomie.¹³

Selbst wenn die von der CDU-Landtagsfraktion veröffentlichte Mitteilung, dass der Abgeordnete die Fraktion im Landtag nicht mehr vertrete, möglicherweise als Hinweis darauf verstanden werden könnte, auch das Abgeordnetenmandat in irgendeiner Form ruhen zu lassen, wäre dem schon wegen der verfassungsrechtlich gewährleisteten Mandatsfreiheit jede Verbindlichkeit abzusprechen.

Das von Verfassungs wegen garantierte freie Mandat gewährleistet allerdings keine Freiheit von Pflichten, sondern lediglich die Freiheit in der inhaltlichen Wahrnehmung dieser Pflichten.¹⁴ Nicht das „Ob“, sondern nur das „Wie“ der Mandatsausübung steht im freien Ermessen des Abgeordneten.¹⁵ Folglich wäre es weder mit dem Repräsentationsprinzip noch mit der Vollalimentation des Abgeordneten vereinbar, das Mandat aus eigenem Entschluss nicht wahrzunehmen.¹⁶ Vielmehr muss jeder Abgeordneter in einer Weise und in einem Umfang an den parlamentarischen Aufgaben teilnehmen, die deren Erfüllung gewährleistet.¹⁷ Auch wenn der Abgeordnete insoweit keine Dienste im Rechtssinn schuldet, sondern in Freiheit sein Mandat wahrnimmt, obliegt ihm - gleichsam als Kehrseite seiner Rechte - auch die Pflicht, im Plenum und in den Ausschüssen von den ihm zustehenden Statusrechten Gebrauch zu machen.¹⁸ Das bringt etwa die in § 14 Abs. 1 GOLT formulierte Pflicht zur Teilnahme an den Sitzungen und der Arbeit des Landtags zum Ausdruck. Doch ist eine Vernachlässigung dieser Pflicht mit Rücksicht auf die Freiheit seines Mandats nicht mit rechtlichen Sanktionen bewehrt.¹⁹

¹² *Kretschmer*, a.a.O., Rn. 61

¹³ *Brockner*, in: Epping/Hillgruber, a.a.O., Art. 40, Rn. 21 m.w.N.

¹⁴ *Butzer*, a.a.O., Art. 38, Rn. 85

¹⁵ BVerfGE 118, 277, 325 f.

¹⁶ *Butzer*, a.a.O., Art. 38, Rn. 85

¹⁷ BVerfGE 118, 277, 325 f.; *Möllers*, Jura 2008, 937 ff.

¹⁸ *Butzer*, a.a.O., Art. 38, Rn. 109

¹⁹ *Butzer*, a.a.O., Art. 38, Rn. 109

c) Wesensgehalt des Mandats

Der Wesensgehalt des Mandats wird weder durch den Nichteintritt in eine Fraktion noch durch den Austritt oder Ausschluss einer Fraktion angetastet.²⁰ Dies bedeutet jedoch nicht, dass eine verfassungsrechtlich relevante Verletzung des Abgeordnetenstatus durch die Untersagung der Fraktionsrechte generell nicht in Betracht kommen könnte.²¹ Die einzelnen Abgeordneten haben kraft ihres verfassungsrechtlichen Status (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) in gleicher Weise das Recht, ihre politischen Vorstellungen in den Willensbildungsprozess des Parlaments einzubringen.²² Dieser parlamentarische Willensbildungsprozess vollzieht sich sowohl in der Plenar- wie Ausschussarbeit als auch in der Fraktionsarbeit.²³ Die Fraktionen stellen in diesem Zusammenhang ein bedeutsames politisches Gliederungselement in der Arbeit des Parlaments dar. In der Parteiendemokratie sind sie unverzichtbare Einrichtungen des parlamentarischen Lebens und maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung.²⁴ Sie organisieren die parlamentarische Willensbildung unter Nutzung der politischen Gleichgesinntheit ihrer Mitglieder. Die Möglichkeit, eine Fraktion zu bilden und in ihr mitzuarbeiten, verändert die Einwirkungsmöglichkeiten des Einzelnen nicht unerheblich.²⁵ Die von den Fraktionen unterhaltenen Fraktionsbüros, Archive, Pressestellen und wissenschaftlichen Hilfsdienste bieten dem Abgeordneten umfassende Unterstützung bei der Wahrnehmung der ihm obliegenden Aufgaben.²⁶ Er kann diese Vorteile auch für seine eigene politische Arbeit nutzen.²⁷ Der einzelne Abgeordnete erlangt über die Fraktion Einfluss auf die gesamte parlamentarische Sacharbeit und kann sie über die Fraktion wirkungsvoller beeinflussen als durch die bloße Stimmabgabe bei der Schlussabstimmung im Plenum. Ihm steht daher eine durch sein Statusrecht vermittelte verfassungsrechtlich begründete „Chance auf Fraktionszugehörigkeit“ zu.²⁸

²⁰ StGH Bremen, DÖV 1970, 639, 640 f.

²¹ VerfG Brandenburg, NVwZ-RR 1997, 577, 578

²² BVerfGE 80, 188, 220 f.

²³ *Magiera*, Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, 1979, S. 146

²⁴ BVerfGE 80, 188, 219 m.w.N.

²⁵ BVerfGE 43, 142, 149

²⁶ Dazu: *Kissler*, Der Deutsche Bundestag, JöR 26 (1977), S. 36, 56; *Kasten*, Ausschussorganisation und Ausschussrückruf, 1983, S. 149 f.

²⁷ BVerfGE 80, 188, 230; StGH Bremen, NVwZ 2005, 929, 933 m. Anm. *Brocker/Messer*, NVwZ 2005, 895, 898

²⁸ VerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2003, 516, 518

Mit der von der CDU-Landtagsfraktion ausgesprochenen Untersagung der Ausübung der Rechte als Fraktionsmitglied werden dem betroffenen Abgeordneten eben jene aufgezeigten Möglichkeiten genommen, auf der Ebene der Fraktion an der parlamentarischen Arbeit mitzuwirken.

Ob die Untersagung der sich aus der Fraktionszugehörigkeit ergebenden Rechte zu einer verfassungsrechtlich erheblichen Beschneidung der Ausübung der Mitwirkungsbefugnisse führt, bedarf hier jedoch keiner Entscheidung. Da der Abgeordnete die ihm gegenüber ausgesprochene Untersagung der Ausübung der Fraktionsrechte akzeptiert hat, wird eine - etwaige - Beeinträchtigung seiner aus dem verfassungsrechtlichen Abgeordnetenstatus fließenden Rechte zunächst nicht einer Weise relevant, auf die der Landtag - gegebenenfalls - kompensatorisch zu reagieren hätte. Nicht von der Hand zu weisen ist allerdings die darin zum Vorschein kommende Problematik, dass der faktische Fraktionsausschluss auch zu einer faktischen Fraktionslosigkeit des Abgeordneten führt, weil eine Wahrnehmung der Mitgliedschaftsrechte der Fraktion im Innenverhältnis nicht mehr in Betracht kommt und deswegen wesentliche Mitwirkungsmöglichkeiten genommen sind. Andererseits ist auch der (faktisch) fraktionslose Abgeordnete Mandatsträger und nicht etwa ein Abgeordneter „minderen Rechts“.²⁹ Jedenfalls solange fraktionsintern Einvernehmen über den Fraktionsstatus des Abgeordneten besteht, wäre der Geltendmachung daran anknüpfender Nachteile für die Wahrnehmung seiner Rechte als Abgeordneter in erster Linie durch die Fraktion selbst zu begegnen.

2. Verteilung innerparlamentarischer Befugnisse zwischen dem Abgeordneten und seiner Fraktion

Abgeordnete haben grundsätzlich diejenigen geschäftsordnungsrechtlichen Befugnisse, die die Geschäftsordnung des Landtags für einzelne Abgeordnete vorsieht - und zwar unabhängig davon, ob sie einer Fraktion angehören oder nicht. Mit dieser Konzeption entspricht die Geschäftsordnung des Landtags den verfassungsrechtlichen Anforderungen, weil sie die den einzelnen Abgeordneten aus ihrem verfassungsrechtlichen Status zukommenden Rechte nicht etwa begründet, sondern - im Rahmen und in den Grenzen der Parlamentsautonomie³⁰ (vgl. Art. 85 Abs. 1 LV) - nur die Art und Weise ihrer Ausübung regelt und konkretisiert.³¹

²⁹ BVerfGE 80, 188, 218 ff.; StGH Bremen, DÖV 1970, 639, 641; NVwZ 2005, 929, 930

³⁰ Näher hierzu: *Brocker*, a.a.O., Art. 40, Rn. 1 m.w.N.

³¹ *Ritzel/Bücker*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, § 57, Ziff. V.

Kraft ihres repräsentativen Status stehen den Abgeordneten verschiedene Mitgliedschafts- und Statusrechte zu.³² Diese Statusrechte lassen sich unterteilen in Anwesenheits-, Rede- und Stimmrechte, Informationsrechte, Initiativrechte, Kandidaturrechte, Assoziationsrechte und Funktionsrechte.³³

Schon weil nur die Gesamtheit der Abgeordneten die Volksvertretung darstellt, müssen alle Abgeordneten die gleichen Statusrechte besitzen und in den Statusrechten grundsätzlich formal gleich behandelt werden.³⁴ Zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben, die die Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments begrenzen, zählt deswegen auch das Gebot der Gleichbehandlung.³⁵ Den Abgeordneten stehen daher - jedenfalls im Grundsatz - dieselben Handlungsmöglichkeiten und Mitwirkungsbefugnisse offen, gleichviel, ob sie fraktionsangehörige oder fraktionslose Mitglieder des Parlaments sind.

Von den aus den Statusrechten des einzelnen Abgeordneten folgenden Befugnissen zu unterscheiden sind die Rechte, die den Fraktionen (oder einer größeren Anzahl von Abgeordneten)³⁶ ausdrücklich als eigene Rechte zugewiesen sind. Träger dieser Rechte sind die Fraktionen selbst, nicht etwa die einzelnen ihr angehörenden Abgeordneten, die lediglich gehalten wären, diese Befugnisse gemeinsam als Fraktion auszuüben.³⁷ Die Wahrnehmung dieser Befugnisse beruht notwendig auf einem eigenen Willen der Fraktion.³⁸ Weist die Geschäftsordnung eine Befugnis einer Fraktion zu, wird sie dem einzelnen Abgeordneten damit zugleich aber auch entzogen, und zwar um die Funktionsfähigkeit des Parlaments, konkret das Erfordernis eines geordneten Geschäftsgangs, zu gewährleisten.³⁹ Der Bewahrung speziell der Funktionsfähigkeit des Parlaments dient dabei eine relativ umfassende Kollektivierung von Abgeordnetenrechten, die nur den Fraktionen zur Ausübung zustehen.⁴⁰ Der Abgeordnete ist dergestalt „in das Parlament eingebunden“.⁴¹

³² Ausführlich dazu: *Abmeier*, Die parlamentarischen Befugnisse des Deutschen Bundestags nach dem Grundgesetz, 1984, *Achterberg*, a.a.O., S. 259 ff., *Badura*, in: *Schneider/Zeh*, a.a.O., § 15, Rn. 15 ff.

³³ *Butzer*, a.a.O., Art. 38, Rn. 98 mit Hinweisen auf andere Rubrizierungen.

³⁴ BVerfGE 80, 188, 218; 84, 304, 325; 102, 224, 239

³⁵ Vgl. *Demmler*, a.a.O., S. 238 ff. m.w.N. und S. 300

³⁶ Rechte, die einer Fraktion eingeräumt werden, können in der Regel auch von acht Abgeordneten in Anspruch genommen werden, siehe z.B. §§ 51 Abs. 1 Satz 1 (Gesetzentwürfe), 60 Abs. 1 Satz 1 (Selbständige Anträge), 92 Abs. 1 (Große Anfrage) GOLT

³⁷ *Achterberg*, a.a.O., S. 290; vgl. auch BVerfGE 1, 372, 378; 20, 56, 104

³⁸ *Demmler*, a.a.O., S. 260

³⁹ *Butzer*, a.a.O., Art. 38, Rn. 117

⁴⁰ *Butzer*, a.a.O., Art. 38, Rn. 116 f.

⁴¹ VerfG Brandenburg, NVwZ-RR 1997, 577; NVwZ-RR 2004, 16

Dieser Differenzierung zwischen dem Recht des einzelnen Abgeordneten und Fraktionsrechten wird die Praxis dadurch gerecht, dass die von den Fraktionen ausgehenden Initiativen in der Regel vom Fraktionsvorsitzenden oder Parlamentarischen Geschäftsführer unter Beifügung des Zusatzes: „Für die Fraktion“ unterzeichnet werden.

Eine dieser Kollektivierung von Abgeordnetenrechten Rechnung tragende Fiktions- und Zurechnungsregelung enthält die Geschäftsordnung zudem in § 10. Nach dessen Satz 1 gilt ein eingebrachter Gesetzentwurf oder Antrag als solcher der Fraktion, soweit ein Mitglied des Landtags ausdrücklich im Namen und ohne Widerspruch seiner Fraktion handelt. Das Gleiche gilt nach § 10 S. 2 GOLT für die Abgabe von Erklärungen.

a) Generelle Suspendierung der sich aus der Fraktionszugehörigkeit ergebenden Rechte

Allein aus der Zugehörigkeit des Abgeordneten zu einer Fraktion folgt jedenfalls nicht *per se* auch die Befugnis, deren Rechte zu verfolgen. Dies ist allein Sache der Fraktion, ihrer Willensbildung und letztendlichen Entscheidung.⁴²

Die durch die Bestimmung des § 10 GOLT geregelte fiktive Zurechnung der von einem Abgeordneten eingebrachten Initiativen und abgegebenen Erklärungen als solche seiner Fraktion, dürfte hier mit Blick auf das generell von der CDU-Landtagsfraktion ausgesprochene Repräsentationsverbot nicht zur Anwendung gelangen. Dies folgt bereits aus dem Wortlaut, der voraussetzt, dass der Abgeordnete „ohne Widerspruch“ seiner Fraktion handelt. Ein solcher liegt hier aber vor. Die dem Abgeordneten generell untersagte Ausübung der sich aus seiner Fraktionszugehörigkeit ergebenden Rechte (Innenverhältnis) ist von Seiten des Fraktionsvorsitzenden gegenüber dem Präsidenten des Landtags (Außenverhältnis) bekannt gemacht worden. Das Repräsentationsverbot ist generell erklärt und deswegen auch generell beachtlich. Ein von Fall zu Fall notwendiges Widersprechen wäre bloße Förmerei und ist demnach nicht erforderlich. Insoweit ist auch die Funktionsfähigkeit des Parlaments nicht berührt, weil rechtsklar fest steht, dass der Abgeordnete im Außenverhältnis nicht mehr für seine Fraktion handeln darf.

⁴² Vgl. BVerfGE 70, 324, 354

b) Konsequenzen für die Verteilung der Zuständigkeiten hinsichtlich der einzelnen Parlamentsfunktionen

Nachdem soeben die Verteilung der innerparlamentarischen Befugnisse zwischen dem einzelnen Abgeordneten und den Fraktionen im Allgemeinen erörtert wurde, sollen nunmehr die aus dem Repräsentationsverbot folgenden Konsequenzen für die einzelnen Parlamentsfunktionen untersucht werden.

aa) Gesetzgebungsfunktion

Hinsichtlich der Gesetzgebungsfunktion ist zu differenzieren zwischen dem darauf bezogenen Initiativrecht des einzelnen Abgeordneten und seinem Stimmrecht. Zu fragen ist in diesem Zusammenhang auch nach seiner Befugnis, Änderungsanträge zu stellen. Da wesentliche Teile der Gesetzesberatungen in den Fachausschüssen geleistet werden, bedarf auch die Ausschussmitgliedschaft des Abgeordneten der Erörterung.

(1) Recht zur Einbringung einer Gesetzesinitiative

Das Initiativrecht, vielfach auch als Antragsrecht bezeichnet, bedeutet allgemein die Befugnis, ausformulierte Entscheidungsvorschläge in die parlamentarische Beratung einzubringen und darüber eine Abstimmung in den zuständigen Ausschüssen oder im Plenum zu verlangen.⁴³

Nach der Geschäftsordnung des Landtags steht einem einzelnen Abgeordneten die Befugnis zur Einbringung einer Gesetzesinitiative nicht zu. Dieses Recht weist die Geschäftsordnung in § 51 Abs. 1 Satz 1 einer Fraktion oder acht Abgeordneten zu. Entsprechendes gilt auch für selbständige Anträge nach § 60 Abs. 1 Satz 1 GOLT sowie (unselbständige) Entschlüsse nach § 62 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 GOLT.

⁴³ *Kretschmer*, a.a.O., Art. 38, Rn. 76

Dadurch, dass Art. 108 LV davon spricht, dass Gesetzesinitiativen „aus der Mitte des Landtags“ eingebracht werden können, ist klar, dass der Landtag im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie hierfür eine Mindestgröße für eine Gruppe von Abgeordneten festlegen kann.⁴⁴ Damit wird dem einzelnen Abgeordneten allerdings nur scheinbar das Initiativrecht entzogen, denn ihm wird lediglich zugemutet, im Interesse der Handlungs- und Arbeitsfähigkeit des Parlaments auszuloten, ob genügend andere Kollegen - hier: mindestens acht – bereit sind, über die Initiative eine öffentliche Diskussion zu führen oder ihr gar zu einer Mehrheit zu verhelfen.

(2) Stimmrecht

Das parlamentarische Abstimmungsrecht ist ein höchstpersönliches Recht des Abgeordneten, das nur von diesem selbst ausgeübt und nicht eingeschränkt werden kann.⁴⁵ Mit der Ausübung seines Stimmrechts nimmt der Abgeordnete teil an der Entscheidung, ob der Landtag einen Antrag annimmt oder ablehnt. Entsprechendes gilt für die Abstimmung über Änderungsanträge, die die Entscheidung betreffen, welchen konkreten Inhalt das Gesetz erhalten soll. Auch wenn die Bedeutung der Abstimmung im Plenum dadurch gemindert sein sollte, dass der Schwerpunkt der eigentlichen gesetzgeberischen Arbeit in den Fachausschüssen stattfindet,⁴⁶ so bleibt die Schlussabstimmung doch der rechtlich unverzichtbare letzte Teilakt des Gesetzgebungsverfahrens, weil erst hier verbindlich über ein Gesetzgebungsvorhaben oder schlichten Parlamentsbeschluss entschieden wird.

(3) Änderungsantragsrecht

Der Landtag behandelt Gesetzentwürfe in der Regel in zwei Beratungen (§ 52 Abs. 1 Satz 1 GOLT). In der ersten Beratung werden - sofern eine allgemeine Aussprache stattfindet - nur die Grundsätze des Gesetzentwurfs besprochen (§ 53 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 GOLT), wobei Sachanträge ganz generell nicht gestellt werden dürfen (§ 53 Abs. 2 Satz 1 GOLT). Die Einzelberatung des Gesetzentwurfs erfolgt dann in zweiter Beratung auf der Grundlage der Beschlussempfehlung und des Berichts des Fachausschusses, an den der Gesetzentwurf federführend überwiesen wurde. In diesem Stadium des Gesetzgebungsverfahrens kann nach

⁴⁴ Franke, in: Grimm/Caesar, a.a.O., Art. 108, Rn. 12; vgl. auch BVerfGE 1, 144 ff.

⁴⁵ BVerfGE 80, 188, 218 m.w.N.; Butzer, a.a.O., Art. 38, Rn. 101

⁴⁶ Hierzu: Zeh, in: Schneider/Zeh, a.a.O., § 39, Rn. 2; BVerfGE 80, 188, 221 f.

§ 58 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GOLT jedes Mitglied des Landtags Änderungen des Gesetzentwurfs beantragen. Gleiches gilt für Änderungsanträge zu selbständigen Anträgen (§ 61 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 GOLT). Änderungsanträge zur dritten Beratung (vgl. § 57 GOLT) können hingegen nur von einer Fraktion oder acht Abgeordneten gestellt werden.

(4) Mitgliedschaft und Mitwirkungsbefugnisse in den Fachausschüssen

Im Hinblick auf die Gesetzgebungsfunktion des Landtags und auch darüber hinaus sind Fragen der Ausschussbesetzung und der Mitwirkungsbefugnisse des einzelnen Abgeordneten in den Fachausschüssen zu erörtern, weil dort die eigentliche Detailarbeit⁴⁷ an den Gesetzentwürfen stattfindet.

Die CDU-Landtagsfraktion hat mit Schreiben vom 7. Januar 2010 Änderungen in der Besetzung der Fachausschüsse⁴⁸ mitgeteilt, die im Ergebnis dazu führen, dass der Abgeordnete seine Mitgliedschaft in den Ausschüssen insgesamt verloren hat. Auch ist er für keinen Fachausschuss als ständiges stellvertretendes Mitglied benannt.

Daraus folgt zunächst, dass er ohne Status eines Ausschussmitglieds nicht berechtigt ist, für einen Ausschuss Anträge nach § 76 Abs. 2 Satz 1 GOLT zu stellen; denn dieses Recht ist nur Ausschussmitgliedern oder einer Fraktion vorbehalten.

Ungeachtet der fehlenden Mitgliedschaft in einem der Fachausschüsse eröffnet die Geschäftsordnung dennoch eingeschränkte Möglichkeiten für eine Mitwirkung.

Die stärkste Form einer möglichen Mitwirkung könnte sich aus der Vertretungsregelung des § 74 Abs. 4 Satz 1 GOLT ergeben. Danach können sich reguläre Ausschussmitglieder nicht nur von den ständigen Ersatzmitgliedern, sondern im Einzelfall auch von anderen Mitgliedern ihrer Fraktion vertreten lassen, vorausgesetzt, dass sie infolge Krankheit oder sonstiger

⁴⁷ Vgl. *Bryde*, in: *Schneider/Zeh*, a.a.O., § 30, Rn. 36; nach *Demmler* (a.a.O., S. 337) ist die Ausschussarbeit der „Dreh- und Angelpunkt“ des parlamentarischen Willensbildungsprozesses.

⁴⁸ Da die Fraktionen nach § 74 Abs. 1 GOLT die Mitglieder und ständigen Ersatzmitglieder der Ausschüsse benennen, können sie diese Benennung auch wieder rückgängig machen, indem sie die von ihnen entsandten Abgeordneten zurückrufen und von ihrem Benennungsrecht in anderer Weise Gebrauch machen. Zur Problematik des Ausschussrückrufs eingehend: *Demmler*, a.a.O., S. 370 ff. Ob ein „dissidentierender“ Abgeordneter gegen seinen Willen und zur Disziplinierung völlig von der Ausschussarbeit ferngehalten werden kann, ist streitig, vgl. hierzu: *H.H. Klein*, DÖV 1972, 329, 330; *Hölscheidt*, DVBl. 1989, 291, 295.

dringender Gründe verhindert sind, an der Ausschusssitzung teilzunehmen. Ob diese Voraussetzung, sprich das Vorliegen einer Krankheit oder eines sonstigen dringenden Grundes, tatsächlich gegeben sind, wird auf der Grundlage des bisher praktizierten Übung nicht näher überprüft, sondern bereits bei Anwesenheit des betreffenden Ersatzmitglieds vermutet. Die Möglichkeit zur Vertretung besteht zwar nur dann, wenn sowohl der Vertreter als auch das vertretene Mitglied der selben Fraktion angehören; hierbei dürfte es sich dennoch nicht um ein Recht der Fraktion, sondern um eine Befugnis handeln, die einem Ausschussmitglied in einem besonderen Verhinderungsfall zusteht. Will sich dieses Mitglied vertreten lassen, steht es ihm grundsätzlich auch frei zu entscheiden, von welchem Fraktionsmitglied die Vertretung übernommen werden soll. Das die Vertretung übernehmende Mitglied würde allein hierdurch wohl noch keine Rechte aus der Fraktionszugehörigkeit bemühen müssen, weil sich die Vereinbarung der Vertretung zunächst nur als interne Absprache darstellen würde. Spätestens aber mit dem Erscheinen des Abgeordneten in der Funktion des Vertreters eines verhinderten Ausschussmitglieds der CDU-Landtagsfraktion und der Mitwirkung als vollberechtigtes Vertretungsmitglied in der Sitzung dürfte es sich jedoch zumindest mittelbar um die Inanspruchnahme von Rechten aus der Fraktionszugehörigkeit handeln, die vorliegend untersagt ist; denn die Ausübung der Vertretung in der Sitzung ist fraktionsbestimmt und bleibt es auch. Erst recht ist dies bei Ausübung von Rede-, Antrags- und Stimmrecht der Fall, weil der Vertreter nur für die Fraktion in Erscheinung treten kann, welcher das verhinderte Mitglied angehört. Dies ist dem Abgeordneten hier aber eindeutig untersagt. Danach dürfte im Ergebnis eine Stellvertretung nach § 74 Abs. 4 Satz 1 GOLT ausscheiden.

Entsprechendes dürfte auch für die Regelung des § 74 Abs. 4 Satz 2 Halbsatz 1 GOLT gelten. Auch hier tritt der Vertreter als Mitglied einer Fraktion in Erscheinung, was aus den soeben beschriebenen Gründen untersagt ist.

Von den vorstehenden Fällen zu unterscheiden sind jene Situationen, in denen keine echte Stellvertretung eines fraktionsangehörigen Mitglieds stattfindet, sondern ein Abgeordneter trotz Vollzähligkeit der Ausschussmitglieder zusätzlich hinzugezogen oder zugelassen wird, was nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 2 GOLT auf mehrheitlichen Beschluss des Ausschusses möglich wäre. In diesem Fall nimmt der hinzugezogene oder zugelassene Abgeordnete mit

beratender Stimme teil und verfügt damit weder über Antrags- noch Stimmrecht im Ausschuss. Da sich in diesem Fall die Fraktionsangehörigkeit nicht bereits aus der Fraktionsmitgliedschaft des verhinderten Mitglieds ergibt, dürfte eine derartige Mitwirkung an einer Ausschusssitzung für zulässig zu erachten sein. Entscheidend hierfür dürfte neben der fehlenden Fraktionsbindung, wie sie durch eine Vertretung gleichsam automatisch vermittelt wird, sein, dass der Ausschuss den Abgeordneten hinzugezogen oder zugelassen hat. Rechte aus der Fraktionsmitgliedschaft werden folglich nicht in Anspruch genommen. Aus alledem folgt, dass angesichts der Erklärung des Fraktionsvorsitzenden der CDU-Fraktion und der Niederlegung der Mitgliedschaft und Ersatzmitgliedschaft in sämtlichen Ausschüssen aus der bloßen Anwesenheit des betroffenen Abgeordneten in einem Ausschuss des Landtags auch im Falle der Abwesenheit eines ständigen Ausschussmitglieds nicht geschlossen werden kann, dass er ein Mitglied seiner Fraktion im Ausschuss vertritt. Ein Rede-, Antrags- und Stimmrecht im Ausschuss scheidet damit aus.

Hieran ändert auch der Umstand nichts, dass damit dem betroffenen Abgeordneten was seine Möglichkeiten der Mitarbeit in den Ausschüssen des Landtags anbelangt faktisch weniger Rechte zustehen, als sie nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einem fraktionslosen Abgeordneten zustünden. Diesem wäre nämlich die Mitgliedschaft in mindestens einem ständigen Ausschuss als beratendes Mitglied, also mit Rederecht, einzuräumen⁴⁹. Als fraktionsangehöriges Mitglied steht ihm nämlich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gegenüber seiner Fraktion sogar das weitergehende Recht zu, in wenigstens einem ständigen Ausschuss als ordentliches Mitglied, also mit Rede-, Antrags- und Stimmrecht mitzuwirken⁵⁰. Dadurch, dass er diesen Anspruch nicht geltend macht, geht er ihm nämlich nicht verloren, so dass seine verfassungsrechtlichen Status- und Mitwirkungsrechte nicht gegen seinen Willen verkürzt werden.

Bloße Teilnahme- und Anwesenheitsrechte für die einzelnen Abgeordneten folgen aus § 80 Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 1 GOLT (nicht öffentliche Sitzung) und aus § 80 Abs. 6 Satz 1 GOLT (öffentliche Sitzung). Hierauf ist er damit beschränkt, d.h. er hat grundsätzlich kein Rede-, Antrags- und Stimmrecht.

⁴⁹ BVerfGE 80, 188, 221 ff.; 96, 264, 278; *Butzer*, a.a.O., Art. 38 Rn. 100.

⁵⁰ BVerfGE 80, 188, 221 ff.; *Butzer*, a.a.O., Art. 38 Rn. 100; *Kretschmer*, a.a.O., Art. 38 Rn. 71.

bb) Wahlfunktion

Grundsätzlich steht jedem Abgeordneten jedes parlamentarische Amt offen.⁵¹ Die meisten parlamentarischen Ämter werden allerdings durch die Fraktionen vergeben. Deshalb ist die Ausübung des Rechts zur Kandidatur, der an einen Vorschlag gekoppelt ist, in zahlreichen Fällen in die Fraktionen verlagert.

Die Geschäftsordnung des Landtags trifft keine allgemeine Regelung über das Wahlvorschlagsrecht. Allerdings tut sie es im Einzelfall, beispielsweise für die Wahl der schriftführenden Abgeordneten weist die Geschäftsordnung das Wahlvorschlagsrecht zunächst einem gemeinsamen Wahlvorschlag der Fraktionen zu (§ 5 GOLT). Vielfach ist das Vorschlagsrecht aber auch gesondert geregelt. So werden z.B. Mitglieder des Richterwahlausschusses, die Abgeordnete des Landtags sind, aufgrund von Vorschlägen der Fraktionen gewählt (§ 17 Abs. 2 des Landesrichtergesetzes).

Eine vollständige Zusammenfassung und Auflistung sämtlicher Wahlvorschlagsrechte ist an dieser Stelle - auch im Interesse einer zeitnahen Vorlage der Stellungnahme - nicht leistbar. Festgehalten werden kann jedoch, dass die Frage, ob der einzelne Abgeordnete ausnahmsweise befugt ist, einen Wahlvorschlag zu machen, nach der jeweils einschlägigen gesetzlichen Norm im Einzelfall beurteilt werden muss.

cc) Kontrollfunktion, insbesondere Frage- und Informationsrechte sowie Recht zur Teilhabe an der parlamentarischen Kontrolle

Das Recht des einzelnen Abgeordneten zur Mitwirkung an den Verhandlungen im Parlament setzt voraus, dass ihm diejenigen Informationen nicht vorenthalten werden, die eine sachverständige Beurteilung des verhandelten Gegenstands ermöglichen.⁵² Der Abgeordnete hat daher grundsätzlich ein Informationsrecht gegenüber der Regierung und auch gegenüber der Parlamentsverwaltung.⁵³ Dabei sind allerdings die Informationsrechte, die der einzelne Abgeordnete allein wahrnehmen darf, von denjenigen zu unterscheiden, die er nur zusammen mit anderen Abgeordneten kollektiv ausüben darf.

⁵¹ Kretschmer, a.a.O., Art. 38, Rn. 78

⁵² Kretschmer, a.a.O., Art. 38, Rn. 72; vgl. auch BVerfGE 70, 324, 355

⁵³ Kretschmer, a.a.O., Art. 38, Rn. 72

Da das parlamentarische Fragerecht bereits von Verfassungen wegen auch einzelnen Abgeordneten zusteht (Art. 89 a Abs. 1 LV), hat der Landtag entsprechende Frageformen vorzusehen.⁵⁴ In der Geschäftsordnung des Landtags wird für das Parlamentarische Fragerecht dementsprechend differenziert zwischen Großen, Kleinen und Mündlichen Anfragen (vgl. §§ 91 ff. GOLT).

Große Anfragen (§ 92 GOLT) können nur vor einer Fraktion oder von mindestens acht Abgeordneten eingebracht werden.

Kleine Anfragen können demgegenüber von jedem Mitglied des Landtags gestellt werden (vgl. § 97 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 GOLT).

Entsprechendes gilt auch für Mündliche Anfragen, die nach § 98 Abs. 1 Satz 1 GOLT ebenfalls von jedem Mitglied des Landtags gestellt werden können. Hinsichtlich der Reihenfolge des Aufrufs Mündlicher Anfragen in der Fragestunde gelten allerdings Besonderheiten. Diese erfolgt nach § 98 Abs. 2 Satz 5 GOLT nach Maßgabe der vom Ältestenrat festgelegten Grundsätze. Die für die 15. Wahlperiode beschlossenen Grundsätze differenzieren für die Reihenfolge der aufzurufenden Mündlichen Anfragen nicht nach dem zeitlichen Eingang, sondern danach, welcher Fraktion der Fragesteller angehört und welche fortlaufende Platzierung auf der Mündlichen Anfrage mitgeteilt wird. Die Grundsätze sehen hierzu insgesamt 14 Platzhalter für die Mündlichen Anfragen sämtlicher Fraktionen vor, innerhalb derer die Fraktionen die Reihenfolge für den Aufruf ihrer Anfragen bestimmen können.

Auf der Grundlage dieses Beschlusses würde eine von einem einzelnen Mitglied gestellte Mündliche Anfrage zur Beantwortung folglich erst dann aufgerufen werden können, wenn die vorhergehenden und für die Fraktionen reservierten Platzhalter vollständig aufgebraucht sind, was erst ab der 15. Mündlichen Anfrage der Fall ist. Der Eintritt dieses Falls dürfte praktisch jedoch kaum vorkommen, weil er voraussetzen würde, dass in den Fragestunden einer Plenarsitzung insgesamt 15 Mündliche Anfragen behandelt würden. Insoweit kann auch dahin stehen, ob die praktizierte Übung, nach der bei Ausschöpfung der 14 Platzhalter die weitere Reihenfolge der zusätzlich eingehenden Mündlichen Anfragen in der Systematik des

⁵⁴ *Edinger*, in: Grimm/Caesar, a.a.O., Art. 89 a, Rn. 7 m.w.N.

Beschlusses einfach fortgeschrieben wird, dazu führen würde, das sich der Aufruf der Anfrage weiter nach hinten verschieben würde. Auch wenn sich die Wahrscheinlichkeit als verschwindend gering darstellt, dass eine von einem einzelnen Mitglied gestellte Mündliche Anfrage im Plenum tatsächlich zur Beantwortung gelangt, dürften verfassungsrechtliche Bedenken daraus nicht zum Tragen kommen; denn die nicht aufgerufene Mündliche Anfrage wird als Kleine Anfrage behandelt (vgl. § 98 Abs. 4 Satz 2 Halbsatz 1 GOLT), so dass die Landesregierung die Anfrage zwar nicht mündlich, aber immerhin schriftlich beantwortet muss, womit dem Informationsverlangen des einzelnen Abgeordneten im Ergebnis genügt sein dürfte. Angesichts dessen, dass der Beschluss auf 14 Anfragen limitiert ist, erscheint es jedenfalls naheliegend, eine nicht fraktionsvermittelte Anfrage mit der laufenden Nummer 15 anzuschließen.

Unberührt hiervon bleibt selbstverständlich die grundsätzlich nach § 98 Abs. 6 Satz 2 GOLT eröffnete Möglichkeit, nach der Antwort der Landesregierung auf eine Mündliche Anfrage Zusatzfragen zu stellen. Allerdings hängt diese Möglichkeit davon ab, dass durch die Stellung von Zusatzfragen die ordnungsgemäße Abwicklung der Fragestunde nicht gefährdet wird. Anders als die Anfragenden, die in jedem Fall drei Zusatzfragen stellen dürfen und insoweit ein privilegiertes Zusatzfragerecht haben (§ 98 Abs. 6 Satz 1 GOLT), steht den übrigen Abgeordneten insoweit allenfalls Anspruch auf ermessenfehlerfreie Entscheidung seitens des Präsidenten zu.

Eine Aussprache zu einer Mündlichen Anfrage kann ein einzelner Abgeordneter nicht durchsetzen. Sie findet nach § 99 Abs. 1 GOLT nur statt, wenn sie von einer Fraktion oder mindestens acht Abgeordneten beantragt und der Antrag von mindestens einem Drittel der anwesenden Mitglieder des Landtags unterstützt wird.

Der Vollständigkeit wegen sei hier im Rahmen des parlamentarischen Kontrollrechts noch erwähnt, dass ein Mitglied der Landesregierung nur auf Antrag einer Fraktion oder von acht Abgeordneten herbeigerufen werden kann (Art. 89 Abs. 1 LV, § 36 Abs. 1 GOLT).

dd) Öffentlichkeitsfunktion, insbesondere Rederecht des Abgeordneten im Parlament

(1) Aufstellung der Tagesordnung

Auf die Aufstellung der Tagesordnung hat das einzelne Mitglied des Landtags keinen Einfluss. In erster Linie ist es Aufgabe des Ältestenrats, eine Vereinbarung über die Tagesordnung herbeizuführen (vgl. § 22 Abs. 1 Satz 1 GOLT). Ungeachtet dessen besteht für den einzelnen Abgeordneten, der sich selbstredend auch an den zuständigen Parlamentarischen Geschäftsführer wenden kann, die Möglichkeit, der vorläufigen Tagesordnung zu widersprechen (§ 22 Abs. 2 Satz 1 GOLT) und z.B. die Aufnahme oder Absetzung eines Tagesordnungspunkts zu verlangen. Über den Widerspruch entscheidet der Landtag, der die Tagesordnung feststellt mit einfacher Mehrheit (§ 22 Abs. 4 GOLT).

(2) Das Rederecht des Abgeordneten im Plenum

(a) Verfassungsrechtliches Statusrecht

Das Recht des Abgeordneten, im Plenum das Wort zu ergreifen, gehört zu seinen verfassungsrechtlichen Statusrechten.⁵⁵ Diese Befugnis wird wegen ihrer Bedeutung für die parlamentarische Willensbildung im Austausch von Rede und Gegenrede als eines der unentziehbaren Kernelemente des Abgeordnetenstatus angesehen.⁵⁶

Die Redebefugnis im Parlament besteht anders als das Stimmrecht jedoch nicht unbegrenzt. Sie unterliegt insbesondere den vom Parlament kraft seiner Autonomie gesetzten Beschränkungen. Um den Erfordernissen eines ordnungsgemäßen Geschäftsgangs zu genügen und die Funktionsfähigkeit des Parlaments zu sichern, können in der Geschäftsordnung Redezeitbeschränkungen vorgesehen werden⁵⁷ und die Rederechte der einzelnen Abgeordneten durch Aufteilung auf die Fraktionen gleichsam kollektiviert werden.⁵⁸

⁵⁵ BVerfGE 10, 4, 12 f.; 96, 264, 284; *Kretschmer*, a.a.O., Art. 38, Rn. 70 m.w.N.

⁵⁶ *P. Scholz*, ZParl 1982, 24, 26; *Vonderbeck*, ZParl 1983, 311, 321 ff.

⁵⁷ BVerfGE 112, 118, 133 ff.

⁵⁸ *Butzer*, a.a.O., Art. 38, Rn. 116 f.

Es ist daher gängige parlamentarische Praxis, eine Gesamtredezeit für einen Verhandlungsgegenstand festzusetzen und diese sodann auf die Fraktionen zu verteilen (vgl. § 30 Abs. 1 Satz 1 und 2 GOLT). Dadurch werden jedoch nicht die Fraktionen Träger des Rederechts, vielmehr verbleibt dieses Recht von Verfassungs wegen als individuelle Befugnis bei den jeweiligen Abgeordneten, die die Auffassung ihrer Fraktion im Plenum vortragen und damit nicht nur im eigenen Namen, sondern zugleich auch für ihre Fraktionskollegen das Wort ergreifen.⁵⁹ Es ist daher in diesem System an die Entscheidung der Fraktionen geknüpft, wer für sie spricht.

Aus der Zugehörigkeit des Rederechts zum Kernbereich des Abgeordnetenmandats folgt allerdings zugleich, dass die Ausübung dieser Befugnis nicht vollständig zur Disposition des Parlaments und damit auch nicht der Fraktionen steht. Das Parlament kann im Rahmen der ihm verliehenen Autonomie lediglich die Rahmenbedingungen für die Ausübung des Rederechts ausgestalten, wobei allerdings für jeden Abgeordneten die Möglichkeit bestehen muss, zu den einzelnen Tagesordnungspunkten sprechen zu können, d.h. ein Kern des Rederechts muss ihm verbleiben. Wie dieser konkret zu bestimmen ist, gestaltet sich allerdings als durchaus problematisch:

(c) Die Problematik von Rederecht und Rededauer bei fraktionsangehörigen Abgeordneten

(aa) Rederecht fraktionsangehöriger Abgeordneter außerhalb des der Fraktion zustehenden Redezeitkontingents

Der verfassungsrechtliche Anspruch, das Wort in der Aussprache zu erhalten, dürfte für fraktionsangehörige Abgeordnete jedenfalls dann von Bedeutung sein, wenn sie eine von der Fraktion abweichende Auffassung anbringen wollen.

Würde hierfür allein auf die bestehende Möglichkeit der Kurzintervention (§ 31 GOLT) oder der Abgabe persönlicher (§ 34 GOLT) oder sonstiger Erklärungen (§ 35 GOLT) verwiesen, wäre der Bedeutung des Rederechts nicht hinreichend Rechnung getragen. Die Kurzintervention ist in ihrem Charakter lediglich eine Zwischenbemerkung, was sich auch in ihrer zeit-

⁵⁹ Besch, in: Schneider/Zeh, a.a.O., § 33, Rn. 12

lichen Begrenzung auf höchstens drei Minuten ausdrückt. Im Fall einer persönlichen Bemerkung darf das Mitglied ausdrücklich nicht zur Sache sprechen (vgl. § 34 Abs. 2 GOLT). Erklärungen außerhalb der Tagesordnung müssen vorher dem Präsidenten schriftlich mitgeteilt werden (§ 35 S. 2 GOLT). Die in § 47 GOLT vorgesehene Möglichkeit der Abgabe einer Erklärung darf sich inhaltlich nur auf sein vorangegangenes Abstimmungsverhalten beziehen. Mit der Aufgabe des Parlaments, Forum für Rede und Gegenrede zu sein, wäre der Begrenzung allein auf die vorgenannten Möglichkeiten wohl kaum zu vereinbaren.

Wünscht also ein Abgeordneter, der Mitglied einer Fraktion ist, das Wort zu nehmen, obgleich die Fraktion ihn nicht als Redner berücksichtigt hat, wird ihm dies jedenfalls dann nicht versagt werden können, wenn er eine davon abweichende Haltung zum Ausdruck bringen will.⁶⁰ Das Bundesverfassungsgericht hat dies in seinem so genannten *Redezeiturteil* allerdings nicht eindeutig formuliert, wenn es ausführt, auch bei festgesetzten Fraktionsredezeiten habe der Parlamentspräsident für jeden Abgeordneten, der sich meldet, über die Worterteilung zu „befinden“. Es sei - so das Bundesverfassungsgericht weiter - „nicht ausgeschlossen“, dass der einzelne Abgeordnete sich notfalls auch gegen den Willen seiner Fraktionskollegen zu Wort melde und es erhalte, um das auszusprechen, was sein Gewissen ihm gebiete.⁶¹ Nach Ansicht des Schrifttums⁶² müsse allerdings sichergestellt sein, dass er das Wort erhalte; dass dies nur nicht ausgeschlossen sei, genüge nicht. Deswegen habe der Präsident auch nicht nur über die Worterteilung zu befinden, vielmehr müsse er der Wortmeldung entsprechen.⁶³

Praktisch relevant wurde diese Frage bei der Aussprache des Deutschen Bundestags über den Verteidigungshaushalt vom 3. Juni 1981. Für diese Debatte war vom Ältestenrat eine Gesamtredezeit von 90 Minuten vereinbart worden, gegen die sich im Plenum kein Widerspruch erhoben hatte. Nachdem diese Redezeit bereits überschritten war, lagen noch

⁶⁰ Butzer, a.a.O., Art. 38, Rn. 117; aus der Aufgabe der Fraktionen, „den technischen Ablauf der Parlamentsarbeit in gewissem Umfang zu steuern“ (BVerfGE 10, 4, 14) wird auch abgeleitet werden, dass es jedenfalls auch den Fraktionen obliegt, alle ihre Abgeordneten, selbst wenn diese abweichende Meinungen vertreten, nach Möglichkeit bei Wortmeldungen zu berücksichtigen, so ausdrücklich *Ritzel/Bücker*, a.a.O., § 35, Nr. 5 Buchst. b) cc)

⁶¹ BVerfGE 10, 4, 15 f.

⁶² *Demmler*, a.a.O., S. 477; *Butzer*, a.a.O., Art. 38, Rn. 117; *Abmeier*, a.a.O., S. 159 f.

⁶³ *Demmler*, a.a.O., S. 477

Wortmeldungen zweier Abgeordneter vor, die nicht von ihrer Fraktion gemeldet worden waren. Die die Sitzung leitende Bundestagsvizepräsidentin erteilte diesen Abgeordneten „auf Grund des verfassungsmäßigen Anspruchs“ über die vereinbarte Redezeit hinaus das Wort.⁶⁴

In der parlamentarischen Praxis des Deutschen Bundestags⁶⁵ wird seitdem jedem Abgeordneten, und zwar unabhängig davon, ob er von seiner Fraktion als Redner gemeldet worden ist oder er sich selbst zu Wort gemeldet hat, das Wort erteilt. Allerdings gibt es dort eine vielfach befolgte Übung, von dem eröffneten Rederecht mit Rücksicht auf die vorgesehene Tagesordnung und die vorgesehenen Debattenbeiträge zurückhaltend Gebrauch zu machen und stattdessen andere Erklärungsformen wie z.B. die (schriftliche) Erklärung zur Abstimmung oder die Kurzintervention zu nutzen.⁶⁶ Dies wird dem einzelnen Abgeordneten angesichts der verfassungsrechtlichen Vorgaben im Konfliktfall jedoch nicht abverlangt werden können.

Bejaht wird das Rederecht fraktionsangehöriger Abgeordneter, die sich außerhalb des der Fraktion zustehenden Redezeitkontingents zu Wort melden, jedenfalls dann, wenn sie einen von der Fraktion abweichenden Standpunkt einnehmen wollen.⁶⁷ Für eine solche Restriktion des Rederechts findet sich allerdings keine verfassungsrechtlich tragfähige Begründung, auch wenn es teilweise den Anschein hat, dass gerade dies Bedingung für das Rederecht

fraktionsangehöriger Abgeordneter sein soll.⁶⁸ Zwar mag es zutreffend sein, dass bei (erneutem) Vortrag einer der Fraktion entsprechenden Position kein echtes Bedürfnis mehr für die Ausübung des Rederechts besteht; dies vermag das Rederecht des Abgeordneten allerdings nicht generell einzuschränken, zumal hiermit auch weitgehend unlösbare praktische Schwierigkeiten verbunden sind. Der Präsident müsste nämlich den voraussichtlichen Inhalt des Beitrags nicht nur antizipieren, sondern auch inhaltlich bewerten, was nur schwerlich möglich erscheint. Vorschläge, die darauf gerichtet sind, eine Glaubhaftmachung von dem Abgeordneten zu verlangen,⁶⁹ dass er einen von der Fraktion abweichenden Standpunkt darlegen wolle,

⁶⁴ Stenografischer Bericht, der 41. Sitzung der 9. WP, S. 2355; ausführlich hierzu: P. Scholz, ZParl 1982, 24 ff.

⁶⁵ Vgl. Ritzel/Bücker, a.a.O., § 35, Nr. 5 Buchst. b) unter ausdrücklicher Berufung auf BVerfGE 10, 4, 15 f.

⁶⁶ Ritzel/Bücker, a.a.O., § 35, Nr. 5 Buchst. b)

⁶⁷ Butzer, a.a.O., Art. 38, Rn. 117

⁶⁸ Vgl. Ritzel/Bücker, a.a.O., § 35, Nr. 5 Buchst. b), ebenso: Demmler, a.a.O., S. 482

⁶⁹ So das Gutachten des Parlamentsdienstes und Wissenschaftlichen Dienstes des Thüringer Landtags vom 22. März 1999

sind als Vorabkontrolle nicht nur verfassungsrechtlich bedenklich, sondern erscheinen auch in der Sache ungeeignet, weil eine Überprüfung, inwieweit der Standpunkt tatsächlich von der Fraktionslinie abweicht, so nicht zuverlässig durchzuführen sein dürfte. Es geht darum, dass der Abgeordnete kraft seines freien Mandats das aussprechen können muss, „was sein Gewissen ihm gebietet“.⁷⁰ Hierüber zu befinden, kann nicht Aufgabe der Sitzungsleitung sein.

(bb) Notwendigkeit der Gewährung einer Mindestrededauer

Um die Redebefugnis des einzelnen Abgeordneten zu wahren, muss nicht nur gewährleistet sein, dass er überhaupt zu Wort kommt. Vielmehr muss ihm darüber hinaus auch eine angemessene Redezeit zur Verfügung stehen, um seine Haltung hinreichend zum Ausdruck bringen und begründen zu können. Die zentrale Frage ist deswegen, wie die zu gewährende Redezeit zu bemessen ist.

(1a) Mindestrededauer nach der Geschäftsordnung des Landtags

Die Geschäftsordnung des Landtags gewährt in § 30 Abs. 1 Satz 4 jedem Abgeordneten eine Redezeit von bis zu zehn⁷¹ Minuten. Nach dem insoweit eindeutigen Wortlaut dürfte es sich hierbei um eine von der Geschäftsordnung gewährte Mindestredezeit⁷² handeln, die voraussetzungslos und unbedingt für jeden einzelnen Abgeordneten gilt.

An der Berechtigung dieser Annahme dürfte auch die Neufassung des § 30 Abs. 1 GOLT für die 15. Wahlperiode nichts geändert haben. Zwar ist mit der Beschlussfassung der Geschäftsordnung für die 15. Wahlperiode am 10. November 2006 in § 30 Abs. 1 GOLT ein neuer Satz 1 eingefügt worden, der lautet: „*Gestaltung und Dauer der Aussprache über einen Verhandlungsgegenstand werden auf Vorschlag des Ältestenrats vom Landtag festgelegt.*“ Die Einfügung dieser Bestimmung rechtfertigt indessen nicht die Annahme, bei der

⁷⁰ BVerfGE 10, 4, 15 f.

⁷¹ Bis zur 10. Wahlperiode betrug die Redezeit der einzelnen Redner noch bis zu 15 Minuten.

⁷² Dies entspricht auch der Auffassung, die der Wissenschaftliche Dienst in einem älteren, zeitlich jedoch nicht mehr eindeutig einzuordnenden Vermerk niedergelegt hat. In diesem heißt es: „*Im übrigen muss selbst bei einem Einvernehmen über die Kontingentierung beachtet werden, dass jedem einzelnen Abgeordneten verfassungsrechtlich eine Mindestredezeit zusteht. Für die Dauer dieser Mindestredezeit gibt es keine gesicherten Maßstäbe, sie dürfte aber entsprechend unserer Regelzeit 15 Minuten [s. Fn. 66] auf keinen Fall überschreiten.*“

Gewährung der Mindestredezeit handele es sich lediglich um eine subsidiäre Auffangvorschrift, die nicht mehr zum Tragen komme, wenn der Landtag die Dauer der Aussprache zu einem Tagesordnungspunkt bereits verbindlich festgelegt hat. Bereits im Wortlaut würde eine solche Auslegung schon keine Stütze finden. Hätte der Landtag der Bestimmung eine solche Bedeutung geben wollen, hätte eine Formulierung, wie sie in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags enthalten ist, nahe gelegen. Diese formuliert für die Rededauer in § 35 Abs. 1 Satz 2: *„Kommt es im Ältestenrat nicht zu einer Vereinbarung gemäß Satz 1 oder beschließt der Bundestag nichts anderes, darf der einzelne Redner in der Aussprache nicht länger als 15 Minuten sprechen.“*

Die genannte Ergänzung in § 30 Abs. 1 GOLT hat lediglich eine bereits ständige Praxis des Landtags aufgenommen. Da eine § 35 Abs. 1 Satz 2 GOBT entsprechende Formulierung in die Geschäftsordnung des Landtags offensichtlich keinen Eingang gefunden hat, kann die Festlegung der Redezeit auf zehn Minuten gemäß § 30 Abs. 1 Satz 4 GOLT schlechterdings nicht als Auffangvorschrift verstanden werden. Vielmehr besteht sie selbstständig auch neben einer vom Landtag beschlossenen Redezeit.

Verdrängt wird diese Mindestrededauer nur durch die speziellere Redezeitregelung für Aussprachen im Anschluss an eine Mündliche Anfrage (§ 99 Abs. 4 Satz 1 GOLT) und für Aktuelle Stunden (§§ 101 Abs. 5, 99 Abs. 4 Satz 1 GOLT), die in beiden Fällen nicht mehr als fünf Minuten beträgt. Auch für diese spezielle Regelung der Redezeit gelten im Übrigen die vorstehenden Ausführungen entsprechend.

Die hier vertretene Annahme einer von der Geschäftsordnung unbedingt eingeräumten Mindestrededauer für jeden einzelnen Abgeordneten dürfte im Übrigen auch zu keiner Benachteiligung der Fraktionen führen, weil diese nach § 30 Abs. 1 Satz 5 GOLT für eines ihrer Mitglieder 45 Minuten Redezeit beanspruchen können.

(1b) Möglichkeit der Unterschreitung der nach Geschäftsordnungsrecht bestehenden Mindestrededauer

Dennoch stellt sich die Frage, ob der Landtag - trotz Geltung einer von der Geschäftsordnung zugestandenen Mindestrededauer von zehn Minuten - einen Redebeitrag möglicherweise einer zusätzlichen zeitlichen Begrenzung unterwerfen dürfte, und welche absolute Mindestredezeit insoweit - jedenfalls von Verfassungs wegen - erhalten bleiben muss.

Da es sich in einem solchen Fall um eine Abweichung von der Geschäftsordnung des Landtags handeln würde, wäre zu diesem Beschluss zunächst die Zustimmung von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten, mindestens jedoch der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl, erforderlich (vgl. § 131 GOLT).

Über die dann zu veranschlagende Mindestredezeit, die einem Abgeordneten unbedingt zusteht, besteht indessen keine Einigkeit. Teile des Schrifttums⁷³ veranschlagen die Mindestzeit auf fünf Minuten, andere⁷⁴ sprechen sich hingegen für eine Mindesdauer von sogar 15 Minuten aus. Das Präsidium des Deutschen Bundestags war vor dem Hintergrund der *Wüppesahl-Entscheidung* des Bundesverfassungsgerichts übereingekommen, nachdem zunächst von Fall zu Fall entschieden worden war, Leitlinien⁷⁵ zur Bemessung der Rededauer fraktionsloser Abgeordneter zu erproben, die von folgenden Redezeiten ausgingen:

Debatte bis zu 1 Stunde, 5- oder 10-Minuten-Runde, Aktuelle Stunde:	3 Minuten
Debatte von mehr als 1, aber weniger als 3 Stunden:	5 Minuten
Debatte von 3 und mehr, aber weniger als 5 Stunden:	8 Minuten
Debatte von 5 Stunden und mehr, grundsätzlich:	10 Minuten
bei wesentlich längeren, insbesondere mehrtägigen Debatten:	mehr als 10 Minuten (je nach Umständen des Einzelfalls)

Zu Recht hat das Bundesverfassungsgericht aber die Aufstellung solch starrer Grenze abge-

⁷³ *Bücker*, in: FS für Schellknecht, 1984, S. 39 und 52; *Besch*, in: Schneider/Zeh, a.a.O., § 33, Rn. 57

⁷⁴ *P. Scholz*, ZParl 1982, 24, 26 f.

⁷⁵ *Ritzel/Bücker*, a.a.O., § 35, Nr. 5 Buchst. a) bb)

lehnt und für die Bemessung der Redezeit eines fraktionslosen Abgeordneten auf das Gewicht und die Schwierigkeit des Verhandlungsgegenstandes, die Gesamtdauer der Aussprache und darauf abgestellt, ob der Abgeordnete sich auch für andere Fraktionslose mit gleichen politischen Zielen äußere.⁷⁶ Aber auch diese Maßstäbe dürften im Einzelfall nur schwer handhabbar und daher zur Lösung der Redezeitproblematik auch nur sehr bedingt geeignet sein.

(cc) Begrenzung des Rederechts wegen Ablaufs der Redezeit

In seiner sog. *Redezeitentscheidung* hat das Bundesverfassungsgericht es für grundsätzlich zulässig erachtet, eine Plenardebatte über einen bestimmten Gegenstand auf eine von der Mehrheit festgesetzte Gesamtdauer zu begrenzen.⁷⁷ Die Zulässigkeit der Festlegung einer Gesamtdauer hat das Bundesverfassungsgericht *a maiore ad minus* aus dem Recht des Parlaments abgeleitet, den Schluss der Debatte beschließen zu können. Wenn das Parlament mithin befugt sei, ein *sofortiges* Ende der Debatte durch Beschlussfassung herbeizuführen, so liege darin auch das Recht, die Debatte zu einem späteren Zeitpunkt beenden zu können.⁷⁸ Aus der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Rechts auf Schließung der Aussprache durch Mehrheitsbeschluss hat das Bundesverfassungsgericht somit die grundsätzliche Unbedenklichkeit der Begrenzung der Rededauer geschlussfolgert.

Dies dürfte jedoch nicht bedeuten, dass der Ablauf der vereinbarten Redezeit in jedem Fall dazu berechtigen würde, die Aussprache zu schließen, und einem Abgeordneten, der sich zu Wort gemeldet hat, allein deswegen einen Debattenbeitrag zu verweigern. Da das Rederecht des Abgeordneten - wie ausgeführt - zum unentziehbaren Kernbereich des verfassungsrechtlich gewährleisteten Mandats⁷⁹ gehört, kann auch das Gesamtparlament dem Abgeordneten diese Befugnis nicht, jedenfalls nicht vollständig, entziehen. Auf der Ebene des Geschäftsordnungsrechts kommt diese verfassungsrechtliche Bindung auch in der Regelung des § 24 Abs. 4 Satz 1 GOLT zum Ausdruck, wonach der Präsident die Besprechung (nur) für geschlossen erklären darf, wenn die Redeliste erschöpft ist oder sich niemand mehr zu Wort meldet.

⁷⁶ BVerfGE 80, 188, 228 f.

⁷⁷ BVerfGE 10, 4, 13

⁷⁸ BVerfGE 10, 4, 13

⁷⁹ *Demmler*, a.a.O., S. 471

(dd) Schluss der Besprechung

Schlussendlich soll im vorliegenden Zusammenhang noch auf die in § 26 Abs. 1 Satz 1, 2. Alt. GOLT vorgesehene Möglichkeit eingegangen werden, den Schluss der Besprechung zu beschließen. Der Antrag auf Schluss der Besprechung bedarf nach § 26 Abs. 1 Satz 2 GOLT der Unterstützung einer Fraktion oder von acht anwesenden Abgeordneten.

Das Bundesverfassungsgericht hat eine solche Maßnahme in seinem *Redezeiturteil* für ohne weiteres mit der Verfassung vereinbar gehalten. Ohne das Recht, den Schluss der Debatte beschließen zu können, könne kein Parlament auf Dauer arbeitsfähig bleiben, weil es sonst der Obstruktion jeder Minderheit und selbst einzelnen Abgeordneter ausgeliefert wäre.⁸⁰

So zutreffend diese Feststellung für sich gesehen auch sein dürfte, kann sie dennoch mit der Redebefugnis des Abgeordneten kollidieren. Beschließt der Landtag mit der Mehrheit seiner Stimmen, die Aussprache zu schließen, bedeutet dies, dass die Abgeordneten, die noch zu dem Tagesordnungspunkt sprechen wollten, nicht mehr zum Zuge kommen. Das von der Verfassung garantierte Rederecht würde damit letztlich davon abhängen, wie lange die Mehrheit bereit ist, diskutieren zu lassen.⁸¹

Vor diesem Hintergrund dürfte auch fraglich sein, ob § 26 Abs. 1 Satz 1, 2. Alt GOLT einschränkend auszulegen ist. So entspricht es herrschender Meinung, dass ein Antrag auf Schluss der Debatte jedenfalls dann nicht möglich ist, wenn eine Gesamtredezeit festgelegt wurde und diese noch nicht abgelaufen ist.⁸² Zur Begründung wird darauf verwiesen, dass das Parlament mit der Vereinbarung der Redezeit selbst zu erkennen gegeben habe, wie viel Zeit es auf die Aussprache zu einem Verhandlungsgegenstand verwenden könne, ohne seine sonstigen Aufgaben über Gebühr hintanzustellen. Aber auch wenn keine Gesamtredezeit beschlossen wurde oder diese bereits verstrichen ist, dürfte der Schluss der Aussprache nur unter einschränkenden Voraussetzungen möglich sein. Das Bundesverfassungsgericht sieht

⁸⁰ BVerfGE 10, 4, 13

⁸¹ *Abmeier*, a.a.O., S. 151

⁸² *Demmler*, a.a.O., S. 485; *Ritzel/Bücker*, a.a.O., § 25, Ziff. II Nr. 3 Buchst. d); *Troßmann*, *Parlamentsrecht und Praxis*, 1967, § 30, Rn. 23

zwar die Bedrohung, dass das Parlament ohne diese Möglichkeit der Obstruktion einer Minderheit oder einzelner Abgeordneter ausgeliefert würde.⁸³ Tatsächlich dürfte aber auch die Gefahr bestehen, dass die Mehrheit auf diesem Weg in unzulässiger Weise das Rederecht einzelner Mitglieder verkürzt. Für die Schließung der Aussprache durch die Mehrheit stellt das Bundesverfassungsgericht dann auch nur die Missbrauchsgrenze auf, die überschritten werde, wenn der Charakter des Parlaments, Forum für Rede und Gegenrede zu sein, nicht mehr gewahrt sei.⁸⁴ Hierfür dürften jedoch begründete Anhaltspunkte zu verlangen sein, aus denen sich bei verständiger Würdigung ergibt, dass das Rederecht von einzelnen Abgeordneten oder einer Minderheit tatsächlich missbraucht wird. Auch bei Vorliegen dieser Voraussetzungen dürfte der erhebliche Eingriff in das Rederecht wohl nur als *ultima ratio* in Betracht kommen.⁸⁵ In der parlamentarischen Praxis wird denn auch kaum von dieser Maßnahme Gebrauch gemacht.

(ee) Reihenfolge der Reden

Damit ist allerdings noch nichts darüber gesagt, wann dem einzelnen Abgeordneten, der sich auf sein individuelles Rederecht beruft, im Rahmen der Redeliste das Wort zu erteilen ist. Nach § 28 Abs. 1 Satz 1 GOLT bestimmt der Präsident im Rahmen der Sitzungsleitung die Reihenfolge der Reden. Leiten lassen soll er sich dabei gemäß § 28 Abs. 1 Satz 2 GOLT von der Sorge für sachgemäße Erledigung und zweckmäßige Gestaltung der Beratung, die Rücksicht auf die verschiedenen Parteirichtungen und die Stärke der Fraktionen. Dabei ist der Sitzungsleitung ein weites Ermessen eingeräumt. Zulässig wäre es danach vor allem, der Praxis des Bundestags folgend, solche Redebeiträge fraktionsangehöriger Abgeordneter außerhalb der Fraktionsredezeiten regelmäßig am Ende der Aussprache aufzurufen⁸⁶. Dies erscheint nahe liegend, ist jedoch keinesfalls zwingend, sondern in das Ermessen des Präsidenten gestellt.

⁸³ BVerfGE 10, 4, 13

⁸⁴ BVerfGE 10, 4, 13

⁸⁵ Demmler, a.a.O., S. 485

⁸⁶ Butzer, a.a.O., Art. 38 Rn. 117 a.E.

(ff) Handlungsempfehlung

Die Lösung, die es zu finden gilt, muss einerseits die verfassungsrechtliche Redebefugnis des einzelnen Abgeordneten in angemessenem Umfang gewährleisten, sich andererseits bei der Frage der Rededauer die notwendige Flexibilität bewahren, und zusätzlich dürfen die Belange des Gesamtparlaments nicht aus dem Blick geraten. Für den Versuch einer möglichen Lösung könnte von folgenden Leitlinien ausgegangen werden:

- Meldet sich der Abgeordnete zu Wort, sollte er in jedem Fall in die Rednerliste aufgenommen werden.
- Die Reihenfolge der Reden bestimmt der Präsident unter Berücksichtigung der Maßgaben des § 28 Abs. 1 GOLT (sachgemäße Erledigung und zweckmäßige Gestaltung der Beratung, Parteirichtungen, Stärke der Fraktionen). Die Praxis des Deutschen Bundestags, fraktionsangehörige Redner außerhalb der Fraktionsredezeiten am Ende der Aussprache aufzurufen, erscheint daher jedenfalls nicht zwingend, aber durchaus nahelegend.
- Besteht der Abgeordnete auf die ihm nach der Geschäftsordnung zugestandene Mindestredezeit von zehn Minuten - bzw. im Fall von Aussprachen im Anschluss an Mündlichen Anfragen und Aktuellen Stunden von grundsätzlich fünf Minuten -, sollte von einer weiter gehenden zeitlichen Reduzierung - schon angesichts der damit verbundenen Unsicherheiten hinsichtlich der Bemessung einer von Verfassungs wegen absolut gebotenen Mindestredezeit und dem eindeutigen Wortlaut des § 30 Abs. 1 Satz 4 GOLT bzw. des § 99 Abs. 4 GOLT - in der Regel abgesehen werden.
- Dies bedeutet in der Folge, dass sich die Dauer der Aussprache entsprechend verlängern kann. Dazu ist der Präsident des Landtags - ungeachtet eines zur Festlegung der Dauer der Aussprache gefassten Beschlusses - berechtigt und verpflichtet; denn dieser Beschluss steht von vornherein unter dem Vorbehalt, dass die beschlossene Dauer der Aussprache nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen - hier die Geltendmachung des Rederechts - zu verlängern ist.

- Bei offensichtlichem Missbrauch des Rederechts durch einzelne Abgeordnete kommt als *ultima ratio* der Schluss der Besprechung in Betracht (§ 26 GOLT).

gg) Sonderfälle: Zwischenfragen (§ 32 GOLT) und Meldung zur Geschäftsordnung (§ 33 GOLT)

Als Sonderfälle zu erwähnen sind zum einen noch die Möglichkeit, nach der Eröffnung der Besprechung Zwischenfragen an den Redenden zu stellen, was nach § 32 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 GOLT allerdings von dessen Zustimmung abhängt; zum anderen muss nach § 33 Satz 1 GOLT jedem Abgeordneten zur Geschäftsordnung jederzeit das Wort erteilt werden.

Wissenschaftlicher Dienst

Anlage