

Fraktionslos, machtlos, rechtlos?

Alexandra Bäcker¹

Den fraktionslosen Abgeordneten weht im Bundestag und den Landtagen seit jeher ein eher kalter Wind entgegen: In der auf politische und organisatorische Arbeitsteilung angewiesenen Parlamentsarbeit stehen ihre Beteiligungsmöglichkeiten im parlamentarischen Willensbildungsprozess unter dem Vorbehalt der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments sowie dessen Repräsentativität, die recht weitgehende Beschränkungen der Statusrechte der Abgeordneten zu rechtfertigen vermögen. Dass eine einmalige und auf abstrakten Erwägungen beruhende Rechtfertigung aber einen Eingriff in den Kernbestand an Rechten der fraktionslosen Abgeordneten auf Teilhabe am Verfassungsleben nicht tragen kann, hat jüngst der Niedersächsische Staatsgerichtshof bekräftigt². Im konkreten Fall wollte der Niedersächsische Landtag fraktionslose Abgeordnete per Geschäftsordnungsregelung generell und ausnahmslos von der Rede im Rahmen einer Aktuellen Stunde ausschließen. Dem trat der Niedersächsische Staatsgerichtshof entschieden entgegen und stärkte eine am Grundsatz einer fairen und loyalen Anwendungspraxis orientierte weniger restriktive Auslegung der Geschäftsordnung, die einem kooperativen Verständnis der kollidierenden Interessen und deren angemessenem Ausgleich Rechnung trägt.

Die Entscheidung gibt Anlass, den Blick auf die Entwicklung der Fraktionslosigkeit im Zeitverlauf (I.), den mit der Fraktionslosigkeit einhergehenden Bedeutungsverlust (II.) und den angesichts dessen – nach wie vor – notwendigen Schutz der Rechtsstellung Fraktionsloser (III.) zu richten.

I. Fraktionslosigkeit im Zeitverlauf

Zu jeder Zeit gab es Fraktionslose im Bundestag und auch in den Landtagen der Bundesrepublik Deutschland – mal mehr mal weniger –, die im parlamentarischen Willensbildungsprozess eine – in der Regel weniger und nur ausnahmsweise einmal eine größere – Rolle spielten. Besondere Aufmerksamkeit wurde Thomas Wüppesahl zuteil, der im Januar 1988 von der Grünen-Fraktion im Bundestag ausgeschlossen wurde, nachdem er selbst zuvor bereits wegen interner Streitigkeiten aus der Partei ausgetreten war, und sich überwiegend erfolgreich

¹ Dr. Alexandra Bäcker ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRUF) der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

² NdsStGH, Urteil vom 14.09.2022 – StGH 1/22, in diesem Heft (S. 348-359).

gegen die Schlechterstellung als fraktionsloser Abgeordneter in einem Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zur Wehr setzte³. Wie in diesem Fall ist Fraktionslosigkeit in der Regel ein Fall nachträglichen Fraktionsverlusts durch Austritt oder Ausschluss⁴ und nur äußerst selten schon ein Fall anfänglicher Fraktionslosigkeit aufgrund einer bei Fraktionskonstituierung verweigerter Aufnahme eines Abgeordneten (noch) gleicher Parteizugehörigkeit⁵.

Dass es gewählten Abgeordneten gleicher Parteizugehörigkeit schon von vornherein an der Möglichkeit zur Fraktionsbildung fehlt, stellt ebenfalls eine Ausnahme dar. So gelang es bei der Bundestagswahl 1994 der PDS zwar trotz Scheiterns an der Fünf-Prozent-Hürde dank der Grundmandatsklausel⁶ des § 6 Abs. 3 S. 1 BWahlG aufgrund vier errungener Direktmandate auch mit ihrem Zweitstimmenergebnis am Sitzzuteilungsverfahren teilzunehmen. Danach stellte die Partei aber gleichwohl lediglich 4,5 % der Abgeordneten des Bundestages und konnte damit keine eigene Fraktion bilden, erhielt aber den Gruppenstatus⁷. Auch bei der Bundestagswahl 2002 scheiterte die PDS an der Fünf-Prozent-Hürde, aber es gelang nur zwei Direktkandidaten, ihren Wahlkreis zu gewinnen. Die Voraussetzungen der Grundmandatsklausel waren nicht erfüllt und die PDS nahm nicht mit ihrem Zweitstimmenergebnis am Sitzzuteilungsverfahren teil. Sie war daher nur

³ S. BVerfGE 88, 188 ff.

⁴ Für einen Überblick zu Fällen von Fraktionsausschlüssen s. *Alexandra Bäcker*, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 12 ff.

⁵ Außergewöhnlich war der schon auf der konstituierenden Sitzung der AfD-Fraktion entbrannte Streit um die Aufnahme des bei der letzten Bundestagswahl als Listenkandidat der AfD in den Bundestag eingezogenen Abgeordneten Matthias Helferich, in dessen Verlauf dieser zunächst auf die Fraktionsmitgliedschaft verzichtete und dessen späterer Antrag auf Gastmitgliedschaft in der AfD-Fraktion nicht genehmigt wurde, weshalb er – trotz fortbestehender Parteimitgliedschaft – nach wie vor fraktionsloses Mitglied des Bundestages ist, zum Tatsächlichen s. https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/parteien/id_92289884/matthias-helferich-freifahrschein-fuer-das-freundliche-gesicht-des-ns-.html.

⁶ Parteien, die weniger als fünf Prozent der Zweitstimmen errungen haben, aber in drei Wahlkreisen das Direktmandat gewinnen konnten, nehmen danach mit allen errungenen gültigen Zweitstimmen an der Verteilung der Sitze teil. Zum Verständnis der Grundmandatsklausel s. Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, Kurzinformation: Zur Grundmandatsklausel des § 6 Abs. 3 Satz 1 Bundeswahlgesetz, WD 3 – 3000 – 023/22 (1. März 2022), <https://www.bundestag.de/resource/blob/894388/9f9bb26b2b458ecce82eafd7e10456f2/WD-3-023-22-pdf-data.pdf>.

⁷ Nach § 10 Abs. 4 GOBT können Mitglieder des Bundestages, die sich zusammenschließen wollen, ohne Fraktionsmindeststärke (5% der Mitglieder des Bundestages, § 10 Abs. 1 S. 1 GOBT) zu erreichen, als Gruppe anerkannt werden. Die Entscheidung darüber trifft der Bundestag. Gruppen haben dann ähnliche Ressourcen wie eine Fraktion, allerdings in abgestuftem Maß. Die ihnen zustehenden Rechte bleiben hinter denen der Fraktionen zurück, sind allerdings weitgehender als die Rechte fraktionsloser Abgeordneter. Zum Gruppenstatus s. Reinhold Kassing, Das Recht der Abgeordnetengruppe, 1988; Johann Christoph Besch, Die Rechtsstellung parlamentarischer Gruppen – Parlamentsrecht in der Entwicklung, in: Epping/Fischer/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Brücken bauen und begehen, Festschrift für Knut Ipsen zum 65. Geburtstag, München 2000, S. 577 ff.; zur Verfassungsmäßigkeit des § 10 Abs. 4 GOBT s. BVerfGE 96, 264 (278 ff.); 84, 304 (321 ff.).

mit den beiden erfolgreichen Direktkandidaten im Bundestag vertreten, die fraktionslos blieben. Bei der letzten Bundestagswahl 2013 zog die Partei Die Linke ebenfalls nur dank der Grundmandatsklausel in den Bundestag ein, konnte mit 39 und damit 5,3 % der Abgeordneten aber eine eigene Fraktion bilden. Anders erging es dem Südschleswigschen Wählerverband (SSW), der aufgrund des sog. Minderheitenprivilegs des § 6 Abs. 3 S. 2 BWahlG als Partei einer nationalen Minderheit von der Fünf-Prozent-Hürde ausgenommen ist und nur so viele Stimmen erringen musste, dass ihm nach dem Berechnungsverfahren ein Sitz zusteht, um im Bundestag vertreten zu sein. Der SSW vereinigte allerdings auch nur diese für einen Sitz erforderlichen aber auch ausreichenden 0,1 % der Zweitstimmen auf sich und ist daher im aktuellen Deutschen Bundestag mit nur einem – fraktionslosen – Abgeordneten vertreten.

Einzelbewerber⁸ konnten bei Bundestagswahlen nur im Jahr 1949 Wahlkreise direkt gewinnen und damit in das Parlament einziehen. Dies gelang damals drei parteilosen Direktkandidaten. Eduard Edert konnte den Bundestagswahlkreis Flensburg für sich gewinnen, schloss sich aber im Bundestag der CDU/CSU-Fraktion als Hospitant an und war daher nicht fraktionslos. Richard Freudenberg gewann den Wahlkreis Mannheim-Land und trat zunächst als Hospitant der FDP-Fraktion bei, die ihn allerdings am 05. Dezember 1952 wieder ausschloss. Franz Ott gewann den Wahlkreis Esslingen, endete aber als Fraktionsnomade erst in der Fraktionslosigkeit, nachdem er sich zunächst der WAV-Fraktion anschloss (4. Mai 1950), dann der BHE/DG-Gruppe (13. Oktober 1950) und von dort zur DP wechselte (26. März 1952), die ihn jedoch am 26. Juni 1952 wieder ausschloss. Diese Wahlerfolge lassen sich auf das damalige Ein-Stimmen-Wahlverfahren und die noch nicht vollständige organisatorische Abdeckung des Wahlgebietes durch die Parteien zurückführen. Seither ist allerdings keinem parteiunabhängigen Direktkandidaten mehr der Einzug in den Bundestag geglückt⁹. Auf Ebene der Landtagswahlen bietet sich – zumindest in jüngerer Zeit – das gleiche Bild¹⁰.

Fraktionslosigkeit ist also eher die Ausnahme als die Regel. Abgesehen von den turbulenten Anfangsjahren der Bundesrepublik Deutschland ist der Anteil fraktionsloser Abgeordneter im Bundestag, also derjenigen Abgeordneten, die – auch nur vorübergehend – keiner Fraktion bzw. Gruppe angehören bzw. angehörten, sehr niedrig (s. nachstehende Tabelle 1).

⁸ Aufgrund der besseren Lesbarkeit wird im Text das generische Maskulinum verwendet. Gemeint sind jedoch immer alle Geschlechter.

⁹ Ausführlich dazu *Christian Nestler*, Einzelbewerber bei den Bundestagswahlen von 1949 bis 2013: zahlreich, aber chancenlos, in: ZParl 2014, S. 796 ff.

¹⁰ Ebd., S. 796 (811).

Tabelle 1: Fraktionslose Bundestagsabgeordnete

Bundestag	fraktionslose Abgeordnete (Gesamtzahl)	mind. 1 Monat ununterbrochen fraktionslos (Anzahl Abgeordnete)	Gesamtzahl Bundestagsmandate	Anteil an Gesamtzahl Bundestagsmandate	
				Fraktionslose insgesamt	mind. 1 Monat fraktionslos
1. Wahlperiode (7.9.1949-7.9.1953)	33	33	402	8,21 %	8,21 %
2. Wahlperiode (6.10.1953-6.10.1957)	34	7	487	6,98 %	1,44 %
3. Wahlperiode (15.10.1957-15.10.1961)	15	14	497	3,02 %	2,82 %
4. Wahlperiode (17.10.1961-17.10.1965)	1	1	499	0,2 %	0,2 %
5. Wahlperiode (19.10.1965-19.10.1969)	1	--	496	0,2 %	--
6. Wahlperiode (20.10.1969-23.09.1972)	5	1	496	1,01 %	0,2 %
7. Wahlperiode (13.12.1972-13.12.1976)	2	1	496	0,4 %	0,2 %
8. Wahlperiode (14.12.1976-4.11.1980)	1	1	496	0,2 %	0,2 %
9. Wahlperiode (4.11.1980-29.3.1983)	7	5	497	1,41 %	1,01 %
10. Wahlperiode (29.3.1983-18.2.1987)	5	5	498	1 %	1 %
11. Wahlperiode (18.2.1987-20.12.1990)	3	3	497	0,6 %	0,6 %
12. Wahlperiode (20.12.1990-10.11.1994)	7	7	662	1,06 %	1,06 %
13. Wahlperiode (10.11.1994-26.10.1998)	1	1	672	0,15 %	0,15 %
14. Wahlperiode (26.10.1998-17.10.2002)	2	1	669	0,3 %	0,15 %
15. Wahlperiode (17.10.2002-18.10.2005)	4	4	603	0,66 %	0,66 %
16. Wahlperiode (18.10.2005-27.10.2009)	3	3	614	0,49 %	0,49 %
17. Wahlperiode (27.10.2009-22.10.2013)	1	1	622	0,16 %	0,16 %
18. Wahlperiode (22.10.2013-24.10.2017)	1	1	631	0,16 %	0,16 %
19. Wahlperiode (24.10.2017-26.10.2021)	11	10	709	1,55 %	1,41 %
20. Wahlperiode (seit 26.10.2021)	5	5	736	0,68 %	0,68 %

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Daten des Bundestages, Verzeichnis der Mitglieder des Deutschen Bundestages und Personenverzeichnis, Stand 23.09.2022, https://www.bundestag.de/resource/blob/195644/aea1259a3823ea5fa9c6f2727a0c811d/24_Personenindex-data.pdf.

Dass Abgeordnete für die komplette Dauer der Legislaturperiode fraktionslos sind, ist selten und betrifft auf Bundesebene bis heute nur Fälle, in denen Abgeordneten gleicher Parteizugehörigkeit zahlenmäßig die Möglichkeit zur Fraktionsbildung fehlte¹¹. Sind die häufigsten Gründe für Fraktionslosigkeit zumeist in politischen Differenzen mit der Fraktion zu sehen, aus der die Abgeordneten infolgedessen austreten oder ausgeschlossen werden, erklärt sich auch, dass diese in der Regel eben erst nach einer gewissen Zeit der – letztlich misslungenen – Zusammenarbeit in der Fraktion fraktionslos werden. Dabei ist nicht jeder Fraktionsverlust gleichbedeutend mit Fraktionslosigkeit. In einigen Fällen, die in vorstehender Tabelle 1 nicht erfasst sind, führte der Weg aus der Fraktion nahtlos in eine andere Fraktion als der neuen „politischen Heimat“ des Abgeordneten. Mitunter nimmt die Annäherung an eine neue Fraktion auch etwas Zeit in Anspruch, weshalb es auch Fälle nur kurzfristiger Fraktionslosigkeit von unter einem Monat gibt. Eröffnet sich für fraktionslose Abgeordnete in diesem Zeitraum die Möglichkeit zur Mitarbeit in einer neuen Fraktion (als Mitglied, Gast oder Hospitant), kann dies für die Organisation der parlamentarischen Willensbildung insgesamt unter dem Gesichtspunkt der Einbindung fraktionsloser Abgeordneter als eher unbedeutend eingeordnet werden. Häufig eskalieren fraktionsinterne Auseinandersetzungen auch erst zum Ende einer Legislaturperiode. Insgesamt sind daher die Herausforderungen einer Integration fraktionsloser Abgeordneter in den Ablauf der parlamentarischen Willensbildung zeitlich und damit auch organisatorisch zwar im Regelfall durchaus begrenzt, allerdings können die Mitwirkungsbefugnisse selbst weniger fraktionsloser Abgeordneter im Einzelfall auch durchaus als unliebsamer Störfaktor in der grundsätzlich fraktionsorientierten Parlamentsarbeit betrachtet werden¹².

Vor diesem Hintergrund kann die Situation im Niedersächsischen Landtag während der 18. Wahlperiode, die dem einleitend erwähnten Rechtsstreit vor dem Niedersächsischen Staatsgerichtshof zugrunde lag, als Ausnahmefall begriffen

¹¹ Ob diese Kategorie um den Fall ergänzt werden muss, dass ein Abgeordneter nach wie vor gleicher Parteizugehörigkeit keine Aufnahme in „seiner“ Fraktion findet oder ob der derzeit fraktionslose Abgeordnete Matthias Helferich in der aktuellen Legislaturperiode des Bundestages doch noch Aufnahme in die AfD-Fraktion findet (s. Fn. 5), bleibt abzuwarten.

¹² Die auf den Internetseiten des Bundestages zu findende Schilderung der regen Parlamentsarbeit des Abgeordneten Wüppesahl, nachdem dieser vor dem Bundesverfassungsgericht maßgebliche Verbesserungen der Rechtsstellung fraktionsloser Abgeordneter erstritt, zeugt davon: „Der fraktionslose Abgeordnete Wüppesahl reizte seine rechtlichen Möglichkeiten im Bundestag exzessiv aus. [...] Zur zweiten Lesung des Gesundheits-Reformgesetzes [...] legte er 70 Änderungsanträge vor. [...] Den Vogel schoss Wüppesahl jedoch 19 Monate später ab, als er in der zweiten Lesung des Gesetzentwurfs zum Vertrag über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik und der DDR [...] ‚über 500 Änderungsanträge‘ (Wüppesahl) einreichte. [...] ‚Man kann auch alles übertreiben und dadurch Parlamentarismus ad absurdum führen‘, kommentierte der amtierende Bundestagspräsident die Antragsflut des fraktionslosen Abgeordneten“ [...], <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw31-fraktionslose-706648>.

werden. Sowohl die Zahl der fraktionslosen Abgeordneten war (vergleichbar nur mit der ersten Wahlperiode des Bundestages) außergewöhnlich hoch: 11 von insgesamt 137 Abgeordneten waren fraktionslos und damit 8,03 % der Abgeordneten. Zudem war die hohe Anzahl fraktionsloser Abgeordneter in die Organisation des parlamentarischen Willensbildungsprozesses für einen relativ langen Zeitraum einzubinden: Nach etwas weniger als zwei Jahren der fünfjährigen Legislaturperiode des Niedersächsischen Landtags, die am 14. November 2017 begann, schied zunächst am 22. Oktober 2019 ein Abgeordneter aus der SPD-Fraktion aus. Allerdings kamen Ende September 2020, also etwas mehr als zwei Jahre vor Ende der Legislaturperiode, neun fraktionslose Abgeordnete hinzu. Nach einem fraktionsinternen Führungsstreit hatten die bisherige Fraktionsvorsitzende Dana Guth sowie die Abgeordneten Stefan Wirtz und Jens Ahrends die bis dahin aus neun Mitgliedern bestehende AfD-Fraktion verlassen, die infolgedessen nicht mehr über die für den Fraktionsstatus erforderliche Mindestgröße von sieben Abgeordneten verfügte und vom Niedersächsischen Landtag für aufgelöst erklärt wurde¹³. Erst etwa ein halbes Jahr vor dem Ende der 18. Legislaturperiode des Landtags wurde ein weiterer Abgeordneter fraktionslos (01.04.2022), der zuvor Mitglied der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen war.

Infolge der Neuwahl des Niedersächsischen Landtags am 9. Oktober 2022 reduzierte sich die Anzahl der in Fraktionsstärke im Landtag vertretenen Parteien von ursprünglich fünf (SPD, CDU, Grüne, FDP, bis zu deren Auflösung AfD) auf vier, da die FDP an der Fünf-Prozent-Hürde scheiterte. Die Anzahl der AfD-angehörigen Mitglieder verdoppelte sich auf 18. Selbst wenn auch in der aktuellen 19. Legislaturperiode fraktionsinterne Streitigkeiten Fraktionsaustritte zur Folge hätten, ist damit äußerst unwahrscheinlich geworden, dass dies Auswirkungen auf den Fraktionsstatus einer der Fraktionen hätte und im Landtag ein der 18. Legislaturperiode vergleichbar hoher Anteil von Abgeordneten fraktionslos wird. Aber auch in der nun beendeten 18. Legislaturperiode wären in dem Fall, dass die nach dem Fraktionsaustritt verbliebenen Mitglieder der AfD-Fraktion weiterhin Fraktionsstärke gehabt hätten, mit dann „nur“ fünf fraktionslosen Abgeordneten noch ein deutlich über dem Bundesdurchschnitt liegender Anteil von immerhin 3,65% der Abgeordneten des Niedersächsischen Landtags fraktionslos gewesen.

Vor diesem tatsächlichen Hintergrund stellt sich die Frage, in welchem Umfang den – mehr oder weniger zahlreichen – fraktionslosen Abgeordneten denn überhaupt Mitwirkungsbefugnisse im Prozess der parlamentarischen Willensbildung einzuräumen sind.

¹³ S. Pressemitteilung des Niedersächsischen Landtags 116/2020 vom 29. September 2020 – Auflösung der AfD-Fraktion, <https://www.landtag-niedersachsen.de/service/presse/detail/pressemitteilung-116-2020/>; zu den Hintergründen s. <https://www.welt.de/regionales/niedersachsen/article216839102/Landtag-erklaert-AfD-Fraktion-fuer-aufgeloest.html>.

II. Fraktionslosigkeit als Bedeutungsverlust

Die Bedeutung der Fraktionen als politisches Gliederungsprinzip der Parlamente mindert das Gewicht des einzelnen Abgeordneten entscheidend. Das parlamentarische Leben ist auf die Fraktionen abgestellt, in denen sich zu einem Großteil die parlamentarische Meinungs- und Willensbildung vollzieht¹⁴. Die Schlüsselstellung der Fraktionen zeigt sich vor allem daran, dass die Wahrnehmung zahlreicher parlamentarischer Befugnisse etwa nach der Geschäftsordnung des Bundestages (GOBT) zumindest Fraktionsstärke voraussetzt¹⁵, nach der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtags (GOLT Nds.) sogar oft ausdrücklich Fraktionen vorbehalten ist, ohne diese zusätzlich auch einer Mindestzahl an Abgeordneten einzuräumen. Sofern dies doch der Fall ist, knüpfen die Regelungen nicht an das für die Fraktionsbildung erforderliche Quorum von 5 vom Hundert der Abgeordneten an, sondern an eine fixe Zahl von mindestens 10 Abgeordneten¹⁶.

Die parlamentarische Praxis orientiert sich bei der Zuordnung parlamentarischer Mitwirkungsbefugnisse an den von der Senatsmehrheit in dem richtungsweisenden Wüppesahl-Urteil des Bundesverfassungsgerichts aufgestellten Grundsätzen

¹⁴ Zu den Fraktionsfunktionen s. *Alexandra Bäcker*, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 17 ff.

¹⁵ Die GOBT räumt einer Abgeordnetenzahl in Fraktionsstärke umfassende Beteiligungs-, Verfahrens- und Kontrollrechte ein, s. z.B. §§ 2 Abs. 1 S. 2 (Vizepräsident), 6 (Ältestenrat), 25 Abs. 2 S. 3, 35 Abs. 1 S. 3, Abs. 2, 44 Abs. 2 (Redezeit), 42 (Zitierrecht), 45 Abs. 2 S. 1 (Feststellung der Beschlussfähigkeit), 52 S. 1 (Namentliche Abstimmung), 55 (Untersuchungsausschuss), 56 (Enquete-Kommission), 57 Abs. 2 S. 1, Abs. 4 (Ausschussbesetzung), 60 Abs. 2, Abs. 3 (Einberufung Ausschussitzungen), 75 Abs. 1, Abs. 2, 76 Abs. 1, 78 Abs. 2 S. 2 (Einbringung/Beratung von Vorlagen), 76 Abs. 1, 75 Abs. 1 lit. f, 101 S. 3, 102 S. 2 (Große Anfragen), 76 Abs. 1, 75 Abs. 3, 104 (Kleine Anfragen), 89 (Einberufung Vermittlungsausschuss), 106 Abs. 1 i.V.m. I.1. lit. b) und c) der Richtlinien für Aussprachen zu Themen von allgemeinem aktuellen Interesse (Aktuelle Stunde), 127 Abs. 1 S. 2 GOBT (Auslegung der GOBT).

¹⁶ Zwar fungieren im parlamentarischen Alltag auch die meisten der in der GOBT vorgesehenen Quorumsregelungen, die nicht nur Fraktionen, sondern auch eine Gruppe von Abgeordneten in Fraktionsstärke adressieren, die sich über Fraktionsgrenzen hinweg verständigen, als Fraktionsklauseln, so *Martin Morlok*, Parlamentarisches Geschäftsordnungsrecht zwischen Abgeordnetenrechten und politischer Praxis, in: JZ 1989, 1035 (1036), aber die GOLT Nds. legt die Hürde mit 10 Abgeordneten höher (in dem aus 137 Abgeordneten bestehenden Niedersächsischen Landtag der 18. Wahlperiode waren dies 7,3% und dem aus 146 Abgeordneten bestehenden Landtag der 19. Wahlperiode sind dies 6,85% der Abgeordneten und nicht die für die Fraktionsbildung nach § 2 GOLT Nds. erforderlichen 5%). Die fraktionsunabhängige Wahrnehmung von Rechten ist damit erschwert und Fraktionen werden bevorzugt, so etwa bei der Einbringung von Gesetzentwürfen und sonstigen Vorlagen (§§ 22 Abs. 1, 38 Abs. 1 GOLT Nds.), Änderungsanträgen (§§ 23 Abs. 2 S. 3, 38 Abs. 3 GOLT Nds.) oder den Beteiligungsrechten bei der Beratung von Vorlagen (§§ 25 Abs. 1 S. 2, 29 S. 3, 30 Abs. 2 S. 1, 39 Abs. 3 GOLT Nds.), Großen Anfragen (§ 45 Abs. 1 S. 1 GOLT Nds.), Abweichungen von der Tagesordnung (§ 66 Abs. 1 GOLT Nds.), Anträgen auf Unterbrechung oder Schluss der Besprechung (§ 74 Abs. 2 S. 2 GOLT Nds.), beim Zitierrecht (§ 78 Abs. 1 S. 1 GOLT Nds.), Antrag auf namentliche Abstimmung (§ 84 Abs. 3 S. 1 GOLT Nds.), Widerspruchsrecht bezogen auf Abweichungen von der Geschäftsordnung (§ 99 GOLT Nds.).

und verweist den fraktionslosen Abgeordneten im Wesentlichen auf die ihm geschäftsordnungsrechtlich zur Verfügung gestellten Möglichkeiten zur aktiven Teilhabe an der parlamentarischen Entscheidungsfindung im Plenum¹⁷. Der fraktionslose Abgeordnete vermag in einem die Beschlussfassung im Plenum vorbereitenden Ausschuss sowohl des Bundestages wie auch beispielsweise des Niedersächsischen Landtages nur an den Beratungen, nicht aber an dem durch Abstimmung festzustellenden Beratungsergebnis mitzuwirken (s. § 57 Abs. 2 S. 1 GOBT, § 11 Abs. 2 S. 5 GOLT Nds.). Das Bundesverfassungsgericht sah das Schwergewicht der Mitwirkung des einzelnen Abgeordneten an der Ausschussarbeit auf der Einbringung von Argumenten, auf der Befruchtung der Sachdiskussion durch Rede und Gegenrede, wobei das Antragsrecht Folge und notwendiger Bestandteil des Rederechts sei, hielt es verfassungsrechtlich aber nicht für geboten, dem nichtfraktionsangehörigen Abgeordneten im Ausschuss ein – notwendigerweise überproportional wirkendes – Stimmrecht zu geben¹⁸.

Darüber hinaus darf jeder Abgeordnete, fraktionsangehörig oder fraktionslos, auch als Zuhörer an allen Sitzungen der Ausschüsse teilnehmen, denen er nicht angehört, es sei denn das Zutrittsrecht für einzelne Ausschüsse ist ausdrücklich auf die Mitglieder beschränkt (vgl. § 69 Abs. 2 GOBT, § 94 Abs. 4 GOLT Nds.). Dies entspricht dem grundsätzlichen Anspruch der Abgeordneten, sich die notwendigen Informationen zur sachverständigen Beurteilung der im Parlament behandelten Themen zu verschaffen, die dem fraktionsangehörigen Abgeordneten zwar üblicherweise von seiner Fraktion vermittelt werden, der fraktionslose Abgeordnete sich jedoch weitgehend eigenständig erarbeiten muss. Während dem fraktionsangehörigen Abgeordneten sowohl in organisatorischen Belangen als auch bei sachlich-inhaltlichen Fragen nicht nur die Unterstützung seiner eigenen Mitarbeiter, sondern auch die der Fraktion, der Fraktionsmitarbeiter und der Fraktionskollegen gewiss ist, stehen dem fraktionslosen Abgeordneten nur die wenigen selbst ausgewählten Mitarbeiter für eine vergleichbar vertrauensvolle Zusammenarbeit zur Verfügung. Einen Ausgleich für die Vernetzungsvorteile der arbeitsteilig agierenden fraktionsangehörigen Abgeordneten soll für den fraktionslosen Abgeordneten eine im zumutbaren Rahmen gewährleistete Zuarbeit der Parlamentsverwaltung, insbesondere der Wissenschaftlichen Dienste schaffen,

¹⁷ BVerfGE 80, 188 ff. Innerhalb des entscheidenden Senats konnten sich zwei Bundesverfassungsrichter der Senatsmehrheit in der Frage der auf ein Rede- und Antragsrecht beschränkten Mitwirkungsbefugnisse fraktionsloser Abgeordneter in den Ausschüssen – mit unterschiedlichem Ergebnis – nicht anschließen. Nach der abweichenden Meinung des Richters Mahrenholz (BVerfGE 80, 188 [235 ff.]) ist ein Entzug des Stimmrechts eines Abgeordneten im Ausschuss durch die Geschäftsordnung verfassungswidrig, nach der abweichenden Meinung des Richters Kruis zufolge (BVerfGE 80, 188 [241 ff.]) ist eine Mitwirkungsbefugnis fraktionsloser Abgeordneter verfassungsrechtlich grundsätzlich nicht geboten.

¹⁸ BVerfGE 80, 188 (224).

jedenfalls „soweit in zumutbarem Rahmen begehrt“ und mit Blick auf die politische Neutralität der Parlamentsverwaltung auf „die Lieferung und Aufbereitung von Material“ beschränkt, ohne darüber hinaus „eine gewissermaßen gebrauchsfertige Ausarbeitung für die politische Auseinandersetzung zu fertigen“¹⁹.

Frage-, Informations- oder gar Initiativrechte des einzelnen Abgeordneten sind rar gesät. Der Niedersächsische Landtag räumt jedem Abgeordneten das Recht ein, Kleine Anfragen zur (auch kurzfristigen) schriftlichen Beantwortung an die Landesregierung zu richten (§ 46 GOLT Nds.), nur fraktionslose Abgeordnete können eine Zusatzfrage bei der Behandlung Dringlicher Anfragen stellen (§ 48 Abs. 2 GOLT Nds.) und – anders als im Bundestag – kann jedes einzelne Mitglied die Beschlussfähigkeit bezweifeln (§ 79 Abs. 2 S. 1 GOLT Nds.). Im Bundestag hingegen dürfen einzelne Abgeordnete kurze Einzelfragen zur mündlichen oder schriftlichen Beantwortung an die Bundesregierung richten (§ 105 GOBT i.V.m. Anlage 4 zur GOBT) und im Rahmen der in der Sitzungszeit wöchentlich stattfindenden Befragung der Bundesregierung Fragen von aktuellem Interesse, vorrangig zur vorangegangenen Kabinettsitzung stellen (§ 106 Abs. 2 GOBT, Anlage 7 zur GOBT). Im Übrigen ist der fraktionslose Abgeordnete aber im Bundestag zur Wahrnehmung weiterer Frage- und Informationsrechte auf die Unterstützung einer der Fraktionsmindeststärke entsprechenden Anzahl weiterer Abgeordneter angewiesen, im Niedersächsischen Landtag bedarf er – sofern es sich nicht um ausschließlich Fraktionen vorbehalten Rechte handelt – der Unterstützung von mindestens neun weiteren Abgeordneten. Gleiches gilt hinsichtlich der meisten Initiativrechte. Der einzelne Abgeordnete ist im Bundestag lediglich zu Gesetzesänderungsanträgen in zweiter Lesung (§ 82 Abs. 1 GOBT) sowie Tagesordnungsanträgen (§ 20 GOBT) befugt, im Niedersächsischen Landtag ist selbst dies dem einzelnen Abgeordneten verwehrt.

Zum Kernbestand der parlamentarischen Mitwirkungsbefugnisse zählt allerdings das Anwesenheitsrecht jedes einzelnen Abgeordneten bei allen Plenarsitzungen, das sich im Rede- und Stimmrecht fortsetzt. Während das Stimmrecht keinerlei Beschränkungen unterworfen werden darf²⁰, steht das Rederecht unter dem Vorbehalt der Verteilung des knappen Gutes Zeit. Hat der einzelne Abgeordnete im Übrigen nur sehr begrenzte Mitwirkungsbefugnisse, kann sich gerade die Berücksichtigung Fraktionsloser bei der Redezeitverteilung als neuralgischer Punkt der

¹⁹ BVerfGE 80, 188 (232).

²⁰ *Hermann Butzer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 52. Edition, Stand 15.08.2022, Art. 38 Rn. 142; *Hans H. Klein/Kyrill-Alexander Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Werkstand 97. EL Januar 2022, Art. 38 Rn. 260; nicht unumstritten ist wegen des faktisch damit verbundenen Entzugs des Stimmrechts daher der Sitzungsausschluss als Ordnungsmaßnahme, s. *Albert Ingold/Sophie-Charlotte Lenski*, Ordnungsgeld und Sitzungsausschluss als Ordnungsmaßnahmen gegen Bundestagsabgeordnete, in: JZ 2012, S. 120 (123 f.); a.A. etwa *Oliver Borowy*, Parlamentarisches Ordnungsgeld und Sitzungsausschluss: Verfassungsrechtliche Aspekte, in: ZParl 2012, S. 635 (653 ff.).

Parlamentsorganisation erweisen. Zwar ist nicht davon auszugehen, dass sich fraktionslose Abgeordnete als Einzelkämpfer im Parlament vor dem Hintergrund der Vielzahl und der Komplexität der zur Beratung bzw. Entscheidung stehenden Fragestellungen das für eine vernünftige Politikgestaltung in jedem denkbaren Fachgebiet erforderliche Fachwissen aneignen können. Die auf manchen Politikfeldern womöglich fehlende Kompetenz muss aber nicht zwangsläufig von der Vorstellung begleitet werden, zu der Diskussion nichts beitragen zu wollen. Dürfen neben den Rednern der Fraktionen, denen für die Beratung der einzelnen Gegenstände der Tagesordnung entsprechend ihrer Stärke bestimmte Redezeiten zugeteilt werden, auch sämtliche fraktionslosen Abgeordneten das Wort ergreifen, kann dies die Aussprachedauer erheblich ausweiten. Dies zu vermeiden, war wohl das Ziel des Niedersächsischen Landtages, als er fraktionslose Abgeordnete, letztlich verfassungswidrig (dazu im Folgenden, III.), von der Redezeitverteilung im Rahmen sog. Aktueller Stunden gänzlich ausschloss.

In einer Gesamtbetrachtung bleibt festzustellen, dass die Möglichkeiten des fraktionslosen Abgeordneten, seine politischen Vorstellungen in den Willensbildungsprozess des Parlaments einzubringen, sowohl mit Blick auf die verfügbaren Arbeitskapazitäten als auch auf seine konkreten Mitwirkungsbefugnisse, nur sehr begrenzt sind. Geringere Durchsetzungschancen Einzelner sind einer auf Mehrheitsentscheidungen basierenden Demokratie allerdings systemimmanent²¹. Politischer Erfolg stellt sich eben nur im Zusammenspiel mit einer ausreichenden Anzahl anderer ein. Die durch Einräumung zusätzlicher Handlungsoptionen und Ausstattung der Fraktionen mit Finanz- und Sachmitteln verbesserten parlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten der in Fraktionen zusammengeschlossenen Abgeordneten bedingen gleichermaßen eine Schlechterstellung der fraktionslosen Abgeordneten, denen die mit einem fraktionellen Zusammenwirken verbundenen Vorteile eben vorenthalten bleiben. Infolgedessen bleibt der Fraktionslose politisch schwach.

III. Fraktionslos ist nicht rechtlos

Lässt die zentrale Stellung der Fraktionen einzelne, keiner Fraktion angehörende Abgeordnete zwangsläufig also nur eine „parlamentarische Randexistenz“ führen, sind aber auch fraktionslose Abgeordnete keine Abgeordneten „minderen Rechts“²². Bei der Ausgestaltung der den einzelnen Abgeordneten aus ihrem verfassungsrechtlichen Status zufließenden Rechte haben parlamentarische Geschäftsordnungsgeber zwar einen weiten Gestaltungsspielraum. Dabei ist aber

²¹ Vgl. *Martin Morlok*, Austritt, Ausschluss, Rechte: Der fraktionslose Abgeordnete, in: ZParl 2004, S. 633 (638).

²² *Hans H. Klein/Kyrill-Alexander Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Werkstand 97. EL Januar 2022, Art. 38 Rn. 246.

unter Wahrung des Status der Gleichheit der Abgeordneten eine Beteiligung aller Abgeordneten an der Repräsentation des Volkes durch das Parlament in der Gesamtheit seiner Mitglieder sicherzustellen²³. Jedoch vermag die Notwendigkeit zur arbeitsteiligen Organisation der parlamentarischen Aufgabenerfüllung sowie die Herstellung und Aufrechterhaltung der Arbeits- und Entscheidungsfähigkeit des Kollektivorgans Parlament eine Schmälerung der Handlungsspielräume einzelner Abgeordneter zugunsten eines in und durch Fraktionen organisierten gemeinschaftlichen Vorgehens einer größeren Anzahl Abgeordneter grundsätzlich zu rechtfertigen. Die Mitgliedschaftsrechte der Abgeordneten müssen einander zugeordnet und aufeinander abgestimmt werden, um dem Parlament eine sachgerechte Erfüllung seiner Aufgaben zu ermöglichen²⁴. Dabei darf die Mitwirkung des einzelnen Abgeordneten am parlamentarischen Willensbildungsprozess zwar im Einzelnen ausgestaltet und insofern auch eingeschränkt, ihm jedoch grundsätzlich nicht entzogen werden²⁵.

1. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Regulativ

Im Bereich der Kollision von Verfassungsnormen leistet diesen Ausgleich das Prinzip der praktischen Konkordanz, über das verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter einander so zugeordnet werden, dass jedes von ihnen im Rahmen der vorzunehmenden Grenzziehung zu optimaler Wirksamkeit gelangt. Im Bereich der Grundrechte erfolgt diese Grenzziehung durch Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes²⁶. Gegen eine Übertragbarkeit dieser klassisch im Rahmen der Grundrechtslehre für Einwirkungen des Staates in den Rechtskreis des Einzelnen geltenden Schranke auf Fragen der Kompetenzabgrenzung im innerstaatlichen Bereich hat das Bundesverfassungsgericht zwar „allgemein“ dessen „individuelle Rechts- und Freiheitssphäre verteidigende Funktion“ und das damit verbundene „Denken in den Kategorien von Freiraum und Eingriff“ ins Feld geführt²⁷. Gleichwohl hat es seit jeher in diversen Einzelfallentscheidungen die Notwendigkeit einer am Verhältnismäßigkeitsmaßstab orientierten Interessenabwägung auch in staatorganisatorischen Rechtsverhältnissen ausdrücklich anerkannt²⁸. Die Grenze der parlamentarischen Autonomie für Beschränkungen des Abgeordnetenstatus hat es allerdings lange Zeit nicht explizit benannt, wenn auch

²³ BVerfGE 80, 188 (LS 2c, 3a-c).

²⁴ NdsStGH, Urteil vom 14.09.2022 – StGH 1/22, in: MIP 2022, 348 (LS 2, 3).

²⁵ So BVerfGE 80, 188 (219); ähnlich NdsStGH, Urteil vom 14.09.2022 – StGH 1/22, in: MIP 2022, 348 (354): „nicht dem Grunde nach in Frage gestellt werden“.

²⁶ Vgl. statt aller *Konrad Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Heidelberg 1995, Rn. 72, 317 f.

²⁷ So BVerfGE 81, 310 (338).

²⁸ So etwa BVerfGE 103, 332 (366) zum Eingriff in die Planungshoheit der Gemeinden; BVerfGE 50, 50 (51) und 86, 90 (109) zu Eingriffen in die gemeindliche Gebietshoheit; 59, 216 (231) zum gemeindlichen Namensrecht.

in der Sache das jeweilige Ergebnis der Prüfung durch Abwägung gewonnen wurde²⁹. Es kann auch nicht anders gewonnen werden. Gerade für die Abgrenzung innerparlamentarischer Kompetenzen enthalten die Verfassungsnormen, anhand derer die Kompetenzabgrenzung vorzunehmen ist, keine konkreten Direktiven für die „richtige“ Ausgestaltung des Kompetenzgefüges und erlauben auch keine sichere Aussage über die Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen³⁰. Erst die Abwägung von Argumenten, die der Verfassung nur durch Wertungen entnommen werden können, erlaubt Rückschlüsse auf ein Spektrum verfassungsrechtlich zulässiger und verfassungsrechtlich problematischer Ausgestaltungen der gegenläufigen Rechtspositionen³¹. Allerdings ist damit noch nicht gesagt, an welchen Kriterien sich eine solche Abwägung methodisch zu orientieren hat. Seine diesbezügliche Zurückhaltung hat das Bundesverfassungsgericht jedoch nach und nach aufgegeben. Zunächst stellte es mehrfach fest, dass es am Maßstab des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu messen ist, wenn Abgeordnete durch die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf einen beschließenden Ausschuss von der Mitwirkung an der parlamentarischen Entscheidungsfindung ausgeschlossen werden³². Jüngst hat es in einem Organstreitverfahren zum Vorschlagsrecht bei der Wahl der Bundestagsvizepräsidenten in einem generalisierenden Leitsatz³³ festgehalten: „Einschränkungen der Mitwirkungsbefugnisse des Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG müssen dem Schutz gleichwertiger Verfassungsgüter dienen und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen“³⁴.

²⁹ Eine der Verhältnismäßigkeitsprüfung inhaltlich gleichkommende komplexe Abwägung betroffener Rechtsgüter nahm das BVerfG etwa bei der Bestimmung der Mitwirkungsrechte des fraktionslosen Abgeordneten in parlamentarischen Ausschüssen vor, BVerfGE 80, 188 (221 ff.); auch die Bestimmung der Mitgliederzahl von Untersuchungsausschüssen wurde unter „Abwägung zwischen den Bedürfnissen der Arbeitsfähigkeit eines Untersuchungsausschusses [...] und einer möglichst repräsentativen Zusammensetzung des Ausschusses“ gewonnen, BVerfGE 96, 264 (281).

³⁰ Selbst sofern die verfassungsrechtlichen Vorgaben wie etwa im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen recht detailliert sind, eröffnet die Auslegung der tatbestandlichen Voraussetzungen Wertungs- und Abwägungsspielräume.

³¹ *Alexandra Bäcker*, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 173.

³² BVerfGE 147, 50 (130); 140, 115 (153); 137, 185 (242); 131, 230 (235); 130, 318 (360).

³³ Die gesetzlich nicht vorgesehenen, aber gleichwohl in der Rechtsprechungspraxis des BVerfG etablierten Leitsätze sind nicht Teil der Entscheidung und entfalten schon aus diesem Grunde für sich genommen keine allgemeine Bindungswirkung (§ 31 Abs. 1 BVerfGG), die nur dem Entscheidungstenor und – wenn auch in der Literatur auch nicht unbestritten – den durch Auslegung zu ermittelnden „tragenden Entscheidungsgründen“ (dazu etwa BVerfGE 96, 375 [404]) zukommt. Für die Ermittlung der tragenden Gründe haben die in den Leitsätzen prägnant zusammengefassten wesentlichen Rechtsaussagen der Entscheidung aber Indizwirkung, näher dazu *Eckart Klein*, in: Benda/Klein (Hrsg.), Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2020, § 42 Rn. 1518 ff., insb. 1520.

³⁴ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22.03.2022 – 2 BvE 2/20, Leitsatz 2, Rn. 53, http://www.bverfg.de/e/es20220322_2bve000220.html.

Es ist konsequent, die Mitwirkungsbefugnisse des einzelnen Abgeordneten im Sinne einer individualisierten Rechts- und Freiheitssphäre zu begreifen, die es zu verteidigen gilt. Im Kollegialorgan Parlament ist der einzelne Abgeordnete in die mehrheitsgetragene Organisation des Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesses zwar gleichberechtigt eingebunden, aber dieser auch untergeordnet. Das Gegenüber von Mehrheits- und Individualinteresse findet im Falle einer Beschränkung der Statusrechte des Abgeordneten durch die Geschäftsordnung oder auf diese gestützte Einzelmaßnahmen in der Abwägung von Freiheit und Eingriff seine Entsprechung, für die der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz eine leistungsfähige, erprobte und bewährte Abwägungsregel bereitstellt. Die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes als einer auf Freiheitseinschränkungen spezialisierten Operationalisierung der Abwägung lässt sich hier auch als Ausprägung des Minderheitenschutzes verstehen.

Den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz brachte auch der Niedersächsische Staatsgerichtshof zur Anwendung, als er die geschäftsordnungsrechtliche Beschränkung des Rederechts fraktionsloser Abgeordneter im Rahmen Aktueller Stunden auf den verfassungsrechtlichen Prüfstand stellte³⁵.

2. Sichtbarkeit durch Redezeit

Fristen fraktionslose Abgeordnete im Parlamentsalltag ein mehr oder weniger randständiges Dasein (s.o.), vermag allein das Rederecht ihnen ein gewisses Maß an Sichtbarkeit und damit bestenfalls Wirksamkeit zu verschaffen. Das Stimmrecht ist zwar der unentziehbare zentrale Kernbestandteil der Mitwirkungsbefugnisse, aber das Parlament ist in aller Regel zur Mehrheitsfindung nicht auf die Stimmen fraktionsloser Abgeordneter angewiesen, mit der Stimmabgabe selbst vermögen diese keinen maßgeblichen Einfluss auf die parlamentarischen Entscheidungen auszuüben. Das wird regelmäßig zwar auch für die Wortbeiträge der fraktionslosen Abgeordneten gelten. Aber das Rederecht dient – anders als das Stimmrecht – nicht dazu, letztverbindlich und abschließend dem Mehrheitswillen Ausdruck zu verschaffen, sondern eben der vorgelagerten Verhandlung dessen, was letztlich als Mehrheitswille gelten soll.

Als Repräsentationsorgane des Volkes sind Parlamente zur Herstellung politischer Kommunikation verpflichtet³⁶, deren wesentlicher Bestandteil die Öffentlichkeit der Verhandlungen ist, die für den Bundestag in Art. 42 Abs. 1 GG und für den Niedersächsischen Landtag in Art. 22 Abs. 1 S. 1 Nds.Verf. verfassungs-

³⁵ NdsStGH, Urteil vom 14.09.2022 – StGH 1/22, in: MIP 2022, 348 (353 ff.).

³⁶ Leo Kießler, Parlamentsöffentlichkeit: Transparenz und Artikulation (§ 36), in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Berlin 1989, § 36 Rn. 1 f.

kräftig verbürgt ist. Die öffentliche Plenardebatte ist darauf gerichtet, „die parlamentsinternen Willensbildungsprozesse für die Bürger durch öffentlichen Kontakt und Darlegung transparent, nachvollziehbar und damit kritisierbar zu machen“³⁷. Zwar werden die Entscheidungen letztlich stets von der Mehrheit der Vertreter getroffen. Doch das im demokratischen Prinzip wurzelnde Gebot parlamentarische Minderheiten zu schützen sowie das Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung der Opposition beinhalten nicht, die Minderheit vor Sachentscheidungen der Mehrheit zu bewahren³⁸. Wohl aber muss die Minderheit Gelegenheit haben, ihren Standpunkt in den Willensbildungsprozess des Parlaments einzubringen³⁹. In diesem Sinne sind öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument, die öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus⁴⁰.

Mag den Vorstellungen, Anregungen und der Kritik der fraktionslosen Abgeordneten auch innerparlamentarischer Einfluss üblicherweise versagt sein, ertrotzen sie sich in der Debatte gleichwohl oftmals Reaktionen und können bei Vertretern gegenteiliger Ansichten Rechtfertigungsdruck erzeugen, um die für sie sprechenden maßgeblichen Gesichtspunkte und Argumente öffentlich zu verteidigen. Letztlich ist im innerparlamentarischen Bereich die Rede die einzige Chance der fraktionslosen Abgeordneten, ihre Mandatsausübung auch öffentlichkeitswirksam werden zu lassen.

Für die zeitliche Steuerung von Sachdebatten ist eine nähere Ausgestaltung und auch Begrenzung der Redezeiten im Interesse der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlamentes zwar unerlässlich. Angesichts der Bedeutung des Rederechts für die Mandatsausübung insbesondere der fraktionslosen Abgeordneten, haben diese allerdings bei der den Erfordernissen eines geordneten Geschäftsgangs Rechnung tragenden Redezeitverteilung einen Anspruch auf eine angemessene, insbesondere auf die Schwierigkeit des Verhandlungsgegenstandes und die Gesamtdauer der Aussprache Bedacht nehmende Redezeit, wobei auch Berücksichtigung finden kann, ob er gleichgerichtete politische Ziele wie andere fraktionslose Mitglieder des Bundestages verfolgt und sich damit auch für diese äußert⁴¹. Wegen eines Verstoßes gegen das damit verbundene Gebot der Einzelfallprüfung erklärte schon der VerfGH Berlin eine Regelung der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin für verfassungswidrig, wonach fraktionslosen Abgeordneten eine starre dreiminütige Redezeit pro Tagesordnungspunkt zugeteilt

³⁷ Jürgen Wolters, *Der Fraktions-Status*, 1996, S. 241.

³⁸ Vgl. BVerfGE 2, 1 (12 f.); 44, 308 (321).

³⁹ BVerfGE 70, 324 (363); 44, 308 (316 f.).

⁴⁰ BVerfGE 70, 324 (355).

⁴¹ BVerfGE 80, 188 (LS 5, 228 f.); zu der sich aus dem Erfordernis eines geordneten Geschäftsgangs ergebenden Redezeitbeschränkung s. bereits BVerfGE 10, 4 (12 ff.).

worden war⁴². Der Niedersächsische Landtag hatte demgegenüber zwar die Redezeit fraktionsloser Abgeordneter nicht pauschal für alle Angelegenheiten beschränkt, wollte diesen aber speziell für sog. „Aktuelle Stunden“ das Rederecht ganz entziehen. Zu Recht schob der Niedersächsische Staatsgerichtshof dieser Praxis einen Riegel vor.

Die Möglichkeit, mit dem Debattenformat der Aktuellen Stunde Themen der öffentlichen Auseinandersetzung zu bestimmen, ist nicht nur in der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtags⁴³, sondern auch im Bundestag⁴⁴ und in allen anderen Landesparlamenten⁴⁵ den Fraktionen oder zumindest einem bestimmten Quorum von Abgeordneten vorbehalten. Aktuelle Stunden zielen darauf, eine öffentliche politische Auseinandersetzung über ein aktuelles politisches Ereignisses zu führen und Regierungshandeln (oder -unterlassen) politisch zu bewerten. Die kurzfristig anzuberaumenden Debatten sind besonders lebhaft, bringen pointiert die kontroversen politischen Ansichten zu dem Thema der Aussprache, die unterschiedlichen Bewertungen von Sachverhalten und die verschiedenen dazu vertretenen Lösungsansätze zum Ausdruck. In diesem Debattenformat ist Kritik an der Regierungspolitik besonders öffentlichkeitswirksam⁴⁶. Diese besondere Form der Aussprache ohne Beschlussziel betont den Charakter des Parlamentes als „Forum für Rede und Gegenrede“⁴⁷, bietet zugleich aber dem einzelnen Abgeordneten allein mit dem parlamentarischen Rederecht die Möglichkeit zur aktiven Teilhabe, das deshalb auch durch das freie Mandat garantiert ist⁴⁸ und nicht schlechthin entzogen werden darf.

Zu Recht hat daher der Niedersächsische Staatsgerichtshof die Auslegungs- und Anwendungspraxis der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages für verfassungswidrig erklärt, die dem Fraktionsvorbehalt für die Beantragung einer aktuellen Stunde und der Regelung zur Redezeitverteilung auf die Fraktionen in

⁴² VerfGH Berlin, Beschluss vom 16.12.2020 – VerfGH 151/20, 151 A/20, in: BeckRS 2020, 35915, Rn. 22 ff.; zusammenfassend Sascha Wolf, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung: Parteien und Parlamentsrecht, in: MIP 2021, 83 (89).

⁴³ § 49 Abs. 1 S. 1 GOLT Nds.

⁴⁴ § 106 Abs. 1 GOBT i.V.m. Anlage 5 GOBT.

⁴⁵ § 59 Abs. 1 S. 1 GOLT Baden-Württemberg; § 65 Abs. 1 S. 1 GOLT Bayern; § 52 Abs. 1 S. 1 GOAbgeordnetenhaus Berlin; § 60 Abs. 1 GOLT Brandenburg; § 25 Abs. 1 GOBürgerschaft Bremen; § 22 Abs. 1 S. 1 GOBürgerschaft Hamburg; § 32 Abs. 1 GOLT Hessen; § 66 Abs. 1 S. 1 GOLT Mecklenburg-Vorpommern; § 95 Abs. 1 S. 1 GOLT Nordrhein-Westfalen; § 101 Abs. 1 S. 1 GOLT Rheinland-Pfalz; § 57 Abs. 1 S. 1 GOLT Saarland; § 55 Abs. 1 S. 1 GOLT Sachsen; § 46 Abs. 1 S. 1 GOLT Sachsen-Anhalt; § 32 Abs. 1 GOLT Schleswig-Holstein; § 93 Abs. 1 S. 1 GOLT Thüringen.

⁴⁶ Näher dazu *Ulrike Schmidt*, Die Aktuelle Stunde als Kontrollinstrument: besteht eine Äußerungspflicht der Landesregierung?, Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst, 2009, S. 5 f., <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52495-6>.

⁴⁷ S. schon BVerfGE 10, 4 (13).

⁴⁸ NdsStGH, Urteil vom 14.09.2022 – StGH 1/22, in: MIP 2022, 348 (357); s. auch ThürVerfGH, Urteil vom 6.7.2022 – VerfGH 39/21, in: NVwZ-RR 2022, 745 (746).

§ 49 GOLT Nds. ein Vorrang- und Spezialitätsverhältnis zu der grundsätzlichen Regelung zur Rededauer in § 71 Abs. 1 S. 3 GOLT Nds. entnehmen wollte, wonach auch für fraktionslose Mitglieder des Landtages Redezeiten festzusetzen sind, wenn Fraktionen Redezeiten zugeteilt werden. Die durch das freie Mandat garantierten Mitwirkungsbefugnisse der fraktionslosen Abgeordneten stehen einem solchen Verständnis der Geschäftsordnung entgegen, § 49 kann § 79 Abs. 1 S. 3 GOLT Nds. nicht verdrängen, beide Normen müssen vielmehr nebeneinander zur Anwendung gelangen.

Dabei hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof auch nicht die Augen vor den Herausforderungen verschlossen, denen sich der Niedersächsische Landtag bei der Organisation der parlamentarischen Abläufe angesichts der außergewöhnlich großen Anzahl fraktionsloser Abgeordneter (dazu schon oben I.) gegenüber sah⁴⁹. Da ein Entzug des Rederechts allerdings verfassungswidrig ist, kann einem Ausfern der Debatte allein durch eine Begrenzung der Redezeiten entgegengetreten werden. Bei der Ausgestaltung der Rededauer muss dann aber darauf geachtet werden, dass die parlamentarische Rede ihrem Zweck genügen kann, die politische Position der redenden Person zum jeweiligen Beratungsgegenstand unter Auseinandersetzung mit den anderen politischen Positionen deutlich hervortreten zu lassen⁵⁰. Für eine insgesamt kurze Debatte im Rahmen einer Aktuellen Stunde, in der es „nicht um komplizierte politische Details geht“, legte der Staatsgerichtshof sich in Ansehung der tatsächlichen Verhältnisse auf eine Untergrenze für die Rededauer von einer Minute fest, in der ein Abgeordneter sein verfassungsmäßiges Rederecht noch ausüben können soll⁵¹.

Davon kann aber wohl nur dann auszugehen sein, wenn es sich tatsächlich um eine besonders „unkomplizierte“ Angelegenheit handelt. Für einen deutschen Sprecher ist ein Wert zwischen 90 und 120 Wörter pro Minute im Referenzbereich eines normalen Sprechtempos⁵². Um dieser Sprachrate einen Kontext zu geben: Ein sehr geübter Redner wird den aus 145 Wörtern (ohne Fußnoten) bestehenden vorstehenden Absatz dieses Textes in einer Minute (sehr schnell und wenig Zuhörerfreundlich) vortragen können, aber in dieser Zeit dann eben auch nur eine sehr begrenzte Anzahl an Informationen vermitteln können.

⁴⁹ Ein „zahlenmäßig relativ bedeutsamer Personenkreis“, der eine besondere Herausforderung für die Einordnung in die Redeordnung darstellt, ist nach *Ferdinand Wollenschläger*, *Parlamentarische Redezeitordnung und fraktionslose Abgeordnete*, 2022, S. 11, schon bei dem im Bayerischen Landtag mit fünf von insgesamt 205 Abgeordneten erreichten Anteil von 2,4 % gegeben, der damit sogar noch weit unter dem Anteil von 8,03 % im Niedersächsischen Landtag liegt.

⁵⁰ VerfGH Berlin, Beschluss vom 16.12.2020 – VerfGH 151/20, 151 A/20, in: BeckRS 2020, 35915, Rn. 24; auf diesen Maßstab nahm der Niedersächsische Staatsgerichtshof ausdrücklich Bezug.

⁵¹ NdsStGH, Urteil vom 14.09.2022 – StGH 1/22, in: MIP 2022, 348 (LS 5, 359).

⁵² Vgl. <https://eiert-akademie.com/blog/sprechgeschwindigkeit/>.

Eine dermaßen restriktive Verteilung von Redezeiten steht unter dem Vorbehalt, dass das Debattenformat selbst schon eine entsprechend restriktive Festlegung der für alle zur Verfügung stehenden Gesamtredezeit rechtfertigen kann. Dies mag bei „Aktuellen Stunden“, die kurze und prägnante Debatten zu aktuellen politischen Fragen ermöglichen sollen⁵³, im Allgemeinen der Fall sein. Ob eine lediglich einminütige Redezeit der Schwierigkeit und Komplexität des Themas angemessen ist, bleibt aber eine Frage des Einzelfalls. Zwar attestierte der Niedersächsische Staatsgerichtshof der in § 49 Abs. 2 S. 1 GOLT Nds. enthaltenen Regelung, wonach bei einer Aktuellen Stunde Redezeit im Umfang von fünf Minuten für jede Fraktion als Richtwert gelten und hinreichend sein soll, sich im Rahmen des parlamentarischen Gestaltungsspielraumes zu halten. Die sich daran orientierende Festsetzung der Gesamtredezeit ist allerdings nur verfassungskonform, soweit unter gleichzeitiger Anwendung des § 71 Abs. 1 GOLT Nds. auch Redezeiten für fraktionslose Abgeordnete hinzugerechnet werden und – sofern es die tatsächlichen Umstände des Einzelfalls erfordern – auch von der Abweichungsklausel in § 99 GOLT Nds. Gebrauch gemacht und die Gesamtredezeit erhöht wird⁵⁴.

Bei diesen Feststellungen hätte es der Niedersächsische Staatsgerichtshof belassen können und auch sollen. Die Frage, in welcher Weise die Redeordnung dem verfassungsrechtlich Notwendigen Rechnung trägt, ist im Erstzugriff der Gestaltungsfreiheit des Landtags überantwortet. Dabei liegt es auch in seiner Verantwortung, darüber zu entscheiden, ob das Debattenformat der „Aktuellen Stunde“ generell auch in seiner zeitlichen Dimension dem Begriff mehr entsprechen soll, als es nach der bisherigen Praxis der Fall war, die zuletzt bei nur vier Fraktionen im Landtag die Gesamtdauer der Aussprache auf nur 20 Minuten begrenzte.

Wenn unter diesen Voraussetzungen tatsächlich eine große Anzahl fraktionsloser Abgeordneter zu einfachen Sachverhalten sprechen will, ist nicht auszuschließen, dass eine einminütige Redezeit noch als verfassungskonform gelten kann. Der Niedersächsische Staatsgerichtshof erzeugt mit seinem sogar in die Leitsätze aufgenommenen „Minuten-Obiter Dictum“ aber durch fehlende Kontextualisierung unnötigerweise den Eindruck, dass eine dermaßen knapp bemessene Redezeitverteilung an Fraktionslose Allgemeingültigkeit beanspruchen könnte, die ihr aber nach den Entscheidungsgründen nicht zukommt und auch nicht zukommen kann.

Mögen die politischen Gestaltungsmöglichkeiten des fraktionslosen Abgeordneten auch insgesamt betrachtet verschwindend gering sein, so ist er keinesfalls rechtlos und darf es verfassungsrechtlich auch nicht sein. Jede Beschränkung der parlamentarischen Rechtsstellung der Abgeordneten, auch und gerade der fraktionslosen, ist rechtfertigungsbedürftig und bedarf einer Abwägung der kollidierenden Rechtsgüter im Einzelfall.

⁵³ NdsStGH, Urteil vom 14.09.2022 – StGH 1/22, in: MIP 2022, 348 (355).

⁵⁴ NdsStGH, Urteil vom 14.09.2022 – StGH 1/22, in: MIP 2022, 348 (359).