

# Die Rechte eines fraktionslosen Abgeordneten

## Urteil des Bundesverfassungsgerichts in einem Organstreit

fr. KARLSRUHE, 13. Juni. Das Bundesverfassungsgericht hat in einem am Dienstag verkündeten Urteil die Rechte des fraktionslosen Abgeordneten näher umschrieben. Das Urteil ist ergangen in einem Organstreit des (derzeit einzigen) nicht einer Fraktion angehörenden Abgeordneten im Bundestag, Wüppesahl, gegen den Bundestag, den Bundestagspräsidenten und gegen die Fraktion „Die Grünen“. Dieser hatte Wüppesahl angehört, am 27. Januar vorigen Jahres wurde er aus der Fraktion ausgeschlossen, nachdem er aus der Partei ausgetreten war. Wüppesahls Anträge richteten sich teils gegen Bestimmungen der Geschäftsordnung des Bundestages, aber auch gegen seine Abberufung aus dem Innenausschuß und aus dem Rechtsausschuß (stellvertretendes Mitglied) durch seine ehemalige Fraktion. Weiter hat Wüppesahl, neben anderem, Anspruch erhoben auf einen Anteil an den staatlichen Mitteln, die den Bundestagsfraktionen zur Finanzierung ihrer Arbeit zukommen.

Nur in einem Punkt hatte Wüppesahl Erfolg: Das Gericht (der Zweite Senat) entschied, der fraktionslose Abgeordnete habe das Anrecht auf die Zugehörigkeit zu einem Bundestagsausschuß; daß dies ihm vorenthalten werde, verstoße gegen das Recht des Abgeordneten auf Ausübung seines Mandats nach Artikel 38 des Grundgesetzes. In den Ausschüssen, so führt das Bundesverfassungsgericht aus, werde „ein wesentlicher Teil der anfallenden Arbeit“ erledigt. Sie bereiteten die Beschlüsse des Plenums vor und nähmen dabei „einen Teil des Entscheidungsprozesses entlastend vorweg“. Auch ein wesentlicher Teil der „Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben des Parlaments werde in den Ausschüssen wahrgenommen. Die „prinzipielle Möglichkeit“, in einem Ausschuß mitzuwirken, habe mithin für den einzelnen Abgeordneten hohe Bedeutung. Mithin dürfe ein Abgeordneter (auch der fraktionslose) „nicht ohne gewichtige, an der Funktionstüchtigkeit des Parlaments orientierte Gründe von jeder Mitarbeit in den Ausschüssen ausgeschlossen werden“.

### Kein Stimmrecht im Ausschuß

Allerdings folgt daraus kein Anspruch des Fraktionslosen, in mehreren Ausschüssen mitzuwirken, er kann sich „seinen“ Ausschuß nicht aussuchen, er bleibt hier den Entscheidungen des Präsidiums oder des Ältestenrates unterworfen, denen er freilich seine Wünsche vortragen kann. Eine Erfüllung wird freilich dann besonders begrenzt, wenn es mehrere fraktionslose Abgeordnete gibt „oder wenn die sachgemäße Erledigung der Parlamentsaufgabe

entgegensteht“. Zur Mitgliedschaft in einem Ausschuß gehört auch das Recht, Anträge zu stellen – darin konzentrierte sich die Argumentation im Ausschuß. Aber ein Stimmrecht muß der Fraktionslose im Ausschuß nicht haben. Das begründet das Bundesverfassungsgericht mit der Notwendigkeit, daß die Ausschüsse in möglichst großer Annäherung die Kräfteverhältnisse im Plenum abbilden: das Stimmrecht eines fraktionslosen Abgeordneten würde, bei der erheblichen Verkleinerung vom Plenum zum Ausschuß hin, die Mehrheitsverhältnisse dort zwangsläufig verzerren (und bei knappen Mehrheiten sogar umkehren können).

Zu diesem einen Punkt, in dem der fraktionslose Abgeordnete mit seinem Organstreit teilweise erfolgreich war, gibt es zwei unterschiedliche Sondervoten, so daß anzunehmen ist, daß hier die Entscheidung mit sechs zu zwei Stimmen im Senat gefallen ist. Der Vorsitzende, Vizepräsident Mahrenholz, zieht aus der herausragenden Bedeutung der Abgeordneten-Arbeit gerade im Ausschuß die Folgerung, daß ihm das Stimmrecht nicht versagt werden dürfe, daß er nicht auf sein Stimmrecht bei der Schlußabstimmung im Plenum verwiesen werden könne. Rederecht und Stimmrecht ließen sich nicht trennen. Mahrenholz erkennt die Notwendigkeit, daß durch einen oder mehrere fraktionslose Abgeordnete nicht Abstimmungen in den Ausschüssen zustande kommen sollten, die den Mehrheitsverhältnissen im Plenum nicht entsprechen; er meint, daß sich das durch Aufstockung der Sitze der Mehrheit oder durch entsprechende Zuschneidung der Ausschußgrößen vermeiden ließe. Darin sieht Mahrenholz, anders als die Senatsmehrheit, keine „schwierigen Korrekturen“.

### „Systemsprengende Wirkung“

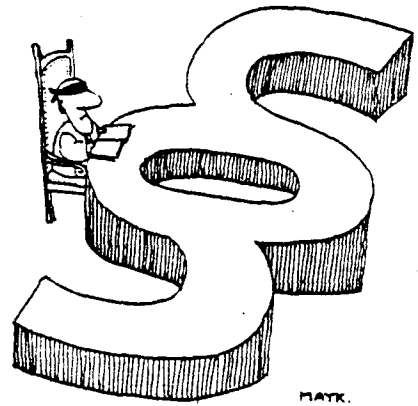
Bundesverfassungsrichter Kruis ist dagegen der Ansicht, der Status des Abgeordneten gebiete nicht, ihm im Falle der Nichtzugehörigkeit zu einer Fraktion Mitgliedschaft und Rederecht in einem Ausschuß zuzuerkennen. Das „überzeichnet“, meinte Kruis, „den Abgeordnetenstatus in Richtung auf ein individuelles Grundrecht“. Die Fraktionen seien als Handlungseinheiten des Parlaments auch in der Verfassung ausdrücklich anerkannt, und Kruis erinnert daran, daß in aller Regel der Abgeordnete seine Wahl einer Partei verdanke, woran sich dann die politische Gliederung des Parlaments in Fraktionen orientiere. Das Urteil gebe einen Ansatzpunkt, daß auch fraktionsangehörige Abgeordnete versuchen könnten, sich ihrer

seits von der ordnenden Aufgabe ihrer Fraktionen zu lösen; eine „tendenziell systemsprengende Wirkung“ des Urteils sei mithin nicht auszuschließen.

Die übrigen Anträge des fraktionslosen Abgeordneten sind teils als unzulässig, teils als unbegründet abgewiesen worden. Hier war der Maßstab, ob die nach seiner Auffassung den fraktionslosen Abgeordneten in eigenen Rechten beeinträchtigende „Maßnahme“ bereits in der Geschäftsordnung lag – dann kam die Organklage zu spät – oder ob die Maßnahme als konkrete Entscheidung auf Grund der Geschäftsordnung zu sehen war. Der fraktionslose Abgeordnete habe keinen Anspruch, Mitglied des Ältestenrats zu sein (er legt die

Tagesordnung fest und auch, ungefähr, die den Fraktionen zustehenden Redezeiten), sagt das Gericht. Als vom Präsidium und den Fraktionsführungen beschicktes Organ habe der Ältestenrat freilich die Pflicht, auch die Interessen der Fraktionslosen zu bedenken. Das Gericht kommt dem Antragsteller in einer Nebenbemerkung entgegen: Er hatte sich in der mündlichen Verhandlung beklagt, daß er erst im Plenum um Redezeit „kämpfen“ müsse. „Diese die Rechte des fraktionslosen Abgeordneten nicht hinreichend beachtende Praxis läßt sich ... leicht ändern“, sagt das Gericht, etwa indem Redewünsche des Fraktionslosen vom Ältestenrat zu einem früheren Zeitpunkt entgegengenommen würden.

Was die Redezeit angeht – hier hatte das Gericht dem Antragsteller gestattet, mit konkreten Nachweisen angeblicher Benachteiligungen nachträgliche Anträge zu stellen, die nur insoweit berücksichtigt wurden –, sagt das Gericht einerseits, der fraktionslose Abgeordnete spreche nur für



sich selbst, er könne also nicht verlangen, auch nur ebensoviel Redezeit zu erhalten wie die kleinste Fraktion. Andererseits seien bei der Bemessung der Redezeit für

Frankfurter Allgemeine

14. JUN. 1989

Deutscher Bundestag

Presse-dokumentation

den Fraktionslosen die Schwierigkeit des Gegenstandes und die Gesamtdauer der Aussprache zu bedenken. Insgesamt findet das Gericht in der bisher geübten Praxis keinen Anlaß zur Beanstandung, läßt aber erkennen, daß „faire und loyale Anwendung“ der Redezeit-Regeln vorausgesetzt werde.

Die Abberufung des fraktionslosen Abgeordneten aus dem Innen- und Rechtsausschuß findet das Gericht verfassungsrechtlich unbedenklich; jede Fraktion habe den Anspruch, entsprechend ihrer Stärke in den Ausschüssen vertreten zu sein. Die Fraktion „Die Grünen“ hatte in der Verhandlung vortragen lassen, sie habe sich von Wüppesahl nicht mehr vertreten gefühlt, allerdings habe sie nichts gegen eine – ihr nicht anzurechnende – Mitgliedschaft des Fraktionslosen in einem Ausschuß. Auch das direkt von der Geschäftsordnung geregelte Ausscheiden des Fraktionslosen aus dem Gemeinsamen Ausschuß („Notparlament“) befindet das Gericht als verfassungsrechtlich unbedenklich. Den Wunsch Wüppesahls, einen Platz in einer der ersten beiden Reihen des Plenarsals einzunehmen (dort gibt es Tische und Telefon) weist das Gericht zurück: Diese besonderen Abgeordnetenplätze dienen der nötigen Koordination in einer Fraktion, was im Falle eines Fraktionslosen nicht gegeben sei.

### Ein Drittel der Auslagen

Der Fraktionslose wollte einen Anteil an den staatlichen Zuwendungen an die Fraktionen erstreiten: er hat seinen monatlichen Gesamtbedarf für die Ausübung des Mandats auf rund 43 000 Mark beziffert. Ihm stehen nur die Diäten (rund 9 500 Mark), die Kostenpauschale (rund 4 500 Mark steuerfrei) und bis zu 9 000 Mark für die Beschäftigung von persönlichen Mitarbeitern zu, außerdem Reisekosten und „Amtsausstattung“. Das Gericht verneint einen Anspruch auf einen Anteil an den Fraktionszuschüssen. Sie seien der Koordination in diesen Arbeitseinheiten zur Erleichterung der Parlamentsarbeit gewidmet. Eine solche Koordinationsaufgabe habe der fraktionslose Abgeordnete aber gerade nicht zu erfüllen. Doch sagt das Gericht, sollte sich herausstellen, daß Teile der Fraktionszuschüsse für die Arbeit des einzelnen fraktionsgebundenen Abgeordneten verwendet würden, müßte dies durch den Bundestagspräsidenten unterbunden und vom Bundesrechnungshof beanstandet werden.

Vorteile, die den fraktionsgebundenen Abgeordneten für ihre politische Arbeit erwachsen, müßten gegenüber dem Fraktionslosen ausgeglichen werden; dies geschehe durch die Verwaltung, besonders durch die wissenschaftlichen Dienste des Bundestages. „Soweit in zumutbarem Rahmen begehrt“, dürften dem Fraktionslosen „juristischer Rat oder Hilfeleistung bei der Formulierung von Anträgen“ nicht versagt werden. Allerdings reiche das nicht so weit, daß ihm jeweils „eine gewissermaßen gebrauchsfertige Ausarbeitung für die politische Auseinandersetzung“ zu liefern sei. Die Kostenentscheidung – der Antragsteller erhält ein Drittel seiner notwendigen Auslagen aus der Bundeskasse – entspricht dem „Teilerfolg“, den er erzielt hat (Aktenzeichen 2 BvE 1/88).

Der Abgeordnete Wüppesahl äußerte nach der Urteilsverkündung, wie Agenturen melden, daß das Urteil „politisch fatal“ sei, denn die Macht der Fraktionen sei zementiert worden. Andererseits enthalte das Urteil, neben dem Erfolg der Zubilligung der Mitgliedschaft in einem Ausschuß, auch „versteckte Zugeständnisse“ an Fraktionslose. Als Prozeßvertreter des Bundestages sagte der Abgeordnete Helmrich (CDU), das Urteil gehe „nur unwesentlich“ über die bisherige Praxis hinaus, nach der fraktionslosen Abgeordneten Anwesenheit in Ausschüssen gestattet worden sei. Der Parlamentarische Geschäftsführer der Grünen, Vesper, sah in dem Urteil eine begrüßenswerte Ausweitung der Rechte eines einzelnen Abgeordneten.