

Beiträge zum Parlamentsrecht

Band 83

Parlamentarische Redezeitordnung und fraktionslose Abgeordnete

Von

Ferdinand Wollenschläger



Duncker & Humblot · Berlin

FERDINAND WOLLENSCHLÄGER

Parlamentarische Redezeitordnung
und fraktionslose Abgeordnete

Beiträge zum Parlamentsrecht

Herausgegeben von

Professor Dr. Horst Risse, Berlin

Professor Dr. Utz Schliesky, Kiel

Professor Dr. Christian Waldhoff, Berlin

Band 83

Parlamentarische Redezeitordnung und fraktionslose Abgeordnete

Von

Ferdinand Wollenschläger



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2022 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: 3w+p GmbH, Ochsenfurt-Hohstadt

Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach

Printed in Germany

ISSN 0720-6674

ISBN 978-3-428-18596-2 (Print)

ISBN 978-3-428-58596-0 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die Rede(zeit)ordnung im Allgemeinen und die Position fraktionsloser Abgeordneter in dieser im Besonderen stellen zentrale Fragen des Parlamentsrechts und der Parlamentspraxis dar. Dies bestätigt ein Blick in die bislang erschienenen Bände der vorliegenden Schriftenreihe, die diese Fragen verschiedentlich aufgreifen,¹ ohne dass bislang eine monographische Befassung mit der Integration fraktionsloser Abgeordneter in die parlamentarische Rede(zeit)ordnung vorliegt. Die besondere Herausforderung besteht darin, fraktionslosen Abgeordneten einerseits eine angemessene Ausübung ihres Rederechts zu ermöglichen, andererseits aber Anliegen des Proporz und der Funktionsfähigkeit des Parlaments Rechnung zu tragen. Dieses Spannungsfeld hat die in einigen deutschen Parlamenten zu verzeichnende Zunahme der Zahl fraktionsloser Abgeordneter verschärft. Vor diesem Hintergrund entfaltet die vorliegende Schrift den verfassungsrechtlichen Rahmen der parlamentarischen Rede(zeit)ordnung und erörtert aus verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer Warte, welche Optionen bestehen, um fraktionslosen Abgeordneten Redezeiten zuzuteilen.

Die Publikation beruht auf einem für die Veröffentlichung überarbeiteten Gutachten für den Bayerischen Landtag. Daher erfolgt die Untersuchung primär mit Bezug auf das bayerische Verfassungsrecht und die bayerische Parlamentspraxis. Der grundgesetzliche Rahmen wird jedoch genauso wie die Rechtslage in anderen Ländern einbezogen; überdies beanspruchen die Ergebnisse aufgrund strukturell vergleichbarer Rahmendaten Gültigkeit sowohl für die Bundesebene als auch für die übrigen Länder.

Rechtsprechung und Literatur befinden sich im Wesentlichen auf dem Stand von November 2021.

Der Verfasser dankt dem Direktor des Bayerischen Landtags, Herrn Ministerialdirektor Peter Worm, und Frau Ministerialdirigentin Renate Fröhlich für hilfreiche Einblicke in die Parlamentspraxis und die Bereitschaft zur Diskussion mit dem Gutachten verbundener (Rechts-)Fragen, für letzteres ebenso meinem Kollegen Albert Ingold.

Der Verfasser dankt des Weiteren dem Verlag Duncker & Humblot, namentlich Herrn Dr. Florian R. Simon, LL.M., und den Herausgebern der Schriftenreihe

¹ Siehe bereits den ersten Band dieser Schriftenreihe *Norbert Achterberg*, Die parlamentarische Verhandlung, 1979; des Weiteren sei verwiesen auf: *Jörg Kürschner*, Die Statusrechte des fraktionslosen Abgeordneten, 1984; *Wolfgang Demmler*, Der Abgeordnete im Parlament der Fraktionen, 1994; *Simon Gelze*, Das Parlament der (qualifizierten) Großen Koalition, 2019.

„Beiträge zum Parlamentsrecht“, den Kollegen Horst Risse, Utz Schliesky und Christian Waldhoff, für die Aufnahme in diese Schriftenreihe einschließlich der zügigen Begutachtung und Frau Larissa Szews vom Verlag für die redaktionelle Betreuung.

Für die redaktionelle Bearbeitung der Druckfahnen dankt der Verfasser schließlich der wissenschaftlichen Mitarbeiterin Frau Mirjam Scherle und den studentischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Tim Gutmann, Teresa Lesch und Jakob Spengler.

München, im Dezember 2021

Ferdinand Wollenschläger

Inhaltsverzeichnis

I. Einführung und Gang der Untersuchung	11
II. Ordnung der Redezeit im Bayerischen Landtag	13
1. Redezeitordnung der Geschäftsordnung	13
a) Allgemeine Regelung der Redezeiten in Anlage 1 zur BayLTGeschO	13
b) Sonderregelungen für Zwischenbemerkungen und Zwischenfragen, Wortmeldungen zur Geschäftsordnung und die Aktuelle Stunde	16
2. Regelung für fraktionslose Abgeordnete (Beschluss des Ältestenrates)	18
3. Sonderregelung für die Befragung der Staatsregierung zum Thema COVID-19-Pandemie	19
4. Exkurs: Fraktionslose Abgeordnete in der Redezeitordnung des Bundestags	19
III. Verfassungsrechtlicher Rahmen der Redeordnung	22
1. Das Rederecht der Abgeordneten und die Ordnung seiner Ausübung	22
a) Das Rederecht als zentrales Mitwirkungsrecht der Abgeordneten	22
aa) Fundierung des Rederechts im freien Mandat	22
bb) Gleichheitsdimension der Abgeordnetenrechte: Grundsatz der gleichen Mitwirkungsbefugnis aller Mitglieder des Landtags an der parlamentarischen Arbeit	24
cc) Flankierende Verankerung des Rederechts im Recht auf Opposition (Art. 16a BV)	26
dd) Exkurs: Prinzip der repräsentativen Demokratie	28
b) Ordnungsnotwendigkeit und -befugnis im Rahmen der Geschäftsordnungsautonomie	30
aa) Normierung einer Redeordnung als Ausfluss der Geschäftsordnungsautonomie	31
bb) Verfassungsrechtliche Determinanten der Redeordnung	32
(1) Redeordnung als Aspekt der Geschäftsordnungsautonomie und Regelungsbedürfnis	32
(2) Grenzen der Ordnungsbefugnis	33
(3) Kernbestandsschutz als absolute Grenze	36
(4) Grundsatz der Beteiligung aller Abgeordneten am Geschäftsgang als relative Grenze	37

(5) Tragweite des Rechtfertigungsgrunds „Funktionsfähigkeit des Parlaments“ für Redezeitbeschränkungen	38
cc) Zulässigkeit einer absoluten Redezeitbegrenzung	40
dd) Grundsätzliche Zulässigkeit der Verteilung der Redezeit über die Fraktionen	41
(1) Kein Gebot einer Verteilung pro Kopf	42
(2) Grundsätzliche Zulässigkeit einer Zuteilung über Fraktionskontingente	42
(3) Vorgaben für den Verteilungsschlüssel	46
2. Redezeit fraktionsloser Abgeordneter im Spiegel der Rechtsprechung	48
a) Keine Leitentscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs	49
b) Das Wüppesahl-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13.6.1989 als Leitentscheidung	49
c) Jüngere Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichtsbarkeit	51
aa) Beschluss des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin vom 16.12.2020	51
bb) Urteil des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg vom 22.7.2016	53
d) Exkurs: Begrenzte Mitwirkungsbefugnisse fraktionsloser Abgeordneter in Ausschüssen	55
3. Fazit: Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Redezeit fraktionsloser Abgeordneter	58
a) Verfassungsrechtlicher Rahmen	58
b) Vorgaben für die Integration fraktionsloser Abgeordneter in die Redezeitordnung	60
IV. Verfassungskonformität der aktuellen Regelung	64
1. Aktuelles Modell	64
2. Verfassungskonformität der aktuellen Regelung	65
a) Verfassungskonformität der Kontingentierung	65
b) Verfassungskonformität der Zuteilung an fraktionslose Abgeordnete	66
aa) Gewährleistung einer angemessenen Mindestredezeit für fraktionslose Abgeordnete	66
bb) Gleichheitskonformität der Zuteilung an fraktionslose Abgeordnete	69
cc) Prozedurale Aspekte	70
c) Sonderkonstellationen	71
V. Reformoptionen	73
1. Ausgangspunkt: Regelungsbedarf	74
2. Generelle Reduktion bei individuellem, beratungsgegenstandsbezogenem Kontingent	76

3. Beratungsgegenstandbezogenes Gruppenkontingent	77
a) Bei gleicher Ausrichtung	78
b) Generelle Zusammenfassung	79
aa) Verteilung pro Kopf	80
bb) Tagesordnungspunktbezogene Verteilung an einzelne/wenige fraktionslose Abgeordnete	80
4. Individuelles Gesamtkontingent für fraktionslose Abgeordnete	82
a) Gesamtkontingent pro Plenartag mit individueller Verteilungsmöglichkeit . . .	82
b) Pauschale Gewährung individuell verteilter Zusatzredezeiten	88
c) Beschränkung der Zahl der Redebeiträge pro Plenartag	88
d) Wahlrecht zwischen aktueller Regelung und individuellem Gesamtkontingent	90
5. Kontingentierung von Zwischenbemerkungen	90
VI. Gesamtergebnis und Zusammenfassung in Thesen	92
1. Gesamtergebnis	92
2. Zusammenfassung in Thesen	92
Rechtsprechungsverzeichnis (Auswahl)	99
Literaturverzeichnis	100
Stichwortverzeichnis	104

I. Einführung und Gang der Untersuchung

Das in Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV wurzelnde Recht der Mitglieder des Bayerischen Landtags, im Plenum zu reden, stellt eines der zentralen Rechte jeder und jedes einzelnen Abgeordneten dar. Angesichts der Größe des Landtags – dieser besteht aus grundsätzlich 180 Abgeordneten (Art. 13 Abs. 1 BV), ggf. erhöht um Ausgleichs- und Überhangmandate (Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV), und damit in der aktuellen 18. Legislaturperiode aus 205 Abgeordneten – und der Vielzahl der Beratungsgegenstände liegt es im Interesse der Funktionsfähigkeit des Parlaments und eines geordneten Beratungsablaufs auf der Hand, dass die Redezeit zu einzelnen Beratungsgegenständen begrenzt werden muss und nicht jedes Mitglied des Landtags zu jedem Beratungsgegenstand sowie ohne zeitliche Beschränkung das Wort ergreifen kann. Vielmehr bedarf die Redezeit einer Ordnung, wobei ein Knappheitsproblem zu bewältigen ist. Die Redezeitverteilung, das „Kernproblem der Redeordnung“,¹ hat der Bayerische Landtag im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie (Art. 20 Abs. 3 BV) vorgenommen.

Die Geschäftsordnung sieht nach der Art des Beratungsgegenstands differenzierende Gesamtredezeiten vor, die gestaffelt auf die aktuell sechs Fraktionen verteilt werden. Nicht erfasst von dieser fraktionsbasierten Zuteilung sind fraktionslose Abgeordnete, ein mit aktuell fünf fraktionslosen Abgeordneten zahlenmäßig relativ bedeutsamer Personenkreis.² Ihnen steht – wie allen anderen Abgeordneten auch – ebenfalls das Rederecht zu. Ihre Einordnung in die Redeordnung stellt indes eine besondere Herausforderung dar. Denn einerseits muss fraktionslosen Abgeordneten angesichts ihres individuellen und nicht über Fraktionen bündelbaren Rederechts eine (auch zeitlich) angemessene Artikulation ihrer politischen Position möglich sein. Andererseits muss die fraktionslosen Abgeordneten zugeweilte Redezeit in einem angemessenen Verhältnis zur Redezeit fraktionsangehöriger Abgeordneter stehen, denen das Rederecht gleichermaßen gewährleistet ist; die Schärfe des Pro-

¹ So *J. C. Besch*, Rederecht, § 33, Rn. 51. Ähnlich *T. Schürmann*, Plenardebatte, § 20, Rn. 33. Zur Genese der Redeordnung *S. Gelze*, Parlament, S. 220 ff.; *H.-R. Lipphardt*, Die kontingentierte Debatte, S. 11 ff. Die vorliegende Arbeit versteht mit dem zitierten Beitrag von *Besch* den Begriff Redeordnung als Oberbegriff für die Ordnung der Ausübung des Rederechts [allgemein und als konkrete Regelung, siehe *Besch*, a.a.O., namentlich Rn. 2; enger etwa, nämlich primär auf die Reihenfolge der Redner bezogen § 63 GO Abghs Berlin (2021), GVBl. 2021, 1253], wohingegen sich der Begriff Redezeitordnung auf einen Aspekt der Redeordnung bezieht, nämlich auf die Bemessung und Zuteilung der Redezeit.

² Zu Rechtsstellung und Parlamentspraxis auch in historischer Perspektive *J. Kürschner*, Statusrechte, S. 23 ff.; ferner *H. H. Klein*, Gruppen und fraktionslose Abgeordnete, § 18, Rn. 25 f.; *H.-R. Lipphardt*, Die kontingentierte Debatte, S. 26 ff.

porzproblems verdeutlicht ein proportionaler Anteil von einem knappen halben Prozent an der Gesamtredezeit pro Mitglied des Landtags.

Dieses Spannungsfeld hat der Ältestenrat des Bayerischen Landtags dadurch aufgelöst, dass er fraktionslosen Abgeordneten nach Art des Beratungsgegenstandes differenzierende und tagesordnungspunktbezogene individuelle Redezeitkontingente zuweist, die keiner weiteren Deckelung (etwa plenartagesbezogen) unterliegen.

Die verfassungsrechtliche Bewertung dieser Regelung und mögliche Reformoptionen bilden den Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Sie erörtert die beiden Fragen:

1. Entsprechen die bislang für die fraktionslosen Mitglieder des Landtags geltenden Redezeiten den verfassungsrechtlichen Vorgaben?
2. Können diese verkürzt bzw. anderweitig angepasst werden – z. B. durch Redezeitkontingente –, auch vor dem Hintergrund, im Falle einer Erhöhung der Zahl fraktionsloser Mitglieder eine angemessene Beteiligung des einzelnen fraktionslosen Mitglieds zu sichern, ohne die Funktionsfähigkeit des Parlaments und eine proporzgerechte Redezeitordnung zu gefährden?

Zu diesem Zweck skizziert die Untersuchung zunächst die Regelung der Redezeit im Bayerischen Landtag (II.) und entfaltet sodann den verfassungsrechtlichen Rahmen (III.). Auf dieser Basis bewertet die Untersuchung die aktuelle Redezeitregelung für fraktionslose Mitglieder des Bayerischen Landtags (IV.) und erörtert Reformoptionen (V.).

Der Untersuchung werden die zur Verfügung gestellten Dokumente des Landtags von Baden-Württemberg zu Rechten von fraktionslosen Abgeordneten zugrunde gelegt sowie weitere ergänzende Erläuterung des Bundestags und einzelner Landtage.

II. Ordnung der Redezeit im Bayerischen Landtag

Der Bayerische Landtag hat in Ausübung seiner Geschäftsordnungsautonomie die Verteilung der Redezeit in seiner Geschäftsordnung (BayLTGeschO)¹ geregelt (1.). Diese enthält keine spezifische Regelung für fraktionslose Abgeordnete; eine solche hat aber der Ältestenrat getroffen (2.). Eine Sonderregelung des Ältestenrats gilt ferner für die Befragung der Staatsregierung zum Thema COVID-19-Pandemie (3.). Als Folie sei schließlich die Regelung des Bundestags vorgestellt (4.).

1. Redezeitordnung der Geschäftsordnung

Die *allgemeine Regelung zu Redezeiten in der Vollversammlung* findet sich in § 107 Abs. 1 BayLTGeschO, der hinsichtlich Redezeiten während einer Vollsitzung auf Anlage 1 verweist [a)]. Darüber hinaus normiert die Geschäftsordnung *Sonderregelungen* für Zwischenbemerkungen und Zwischenfragen, Wortmeldungen zur Geschäftsordnung und die Aktuelle Stunde [b)].

a) Allgemeine Regelung der Redezeiten in Anlage 1 zur BayLTGeschO

Gemäß § 107 Abs. 1 BayLTGeschO bemessen sich die Redezeiten während einer Vollsitzung nach Anlage 1. Diese sieht nach der Art des Beratungsgegenstands differenzierende Gesamtredezeiten vor, die gestaffelt auf die aktuell sechs Fraktionen verteilt werden. Im Einzelnen gilt:

I. Redezeiten gemäß § 107

1. Grundsatz:

Für die Aussprache werden Gesamtredezeiten festgelegt. Die Hälfte der Gesamtredezeit erhalten die Fraktionen zu gleichen Teilen. Der darüber hinausgehende Zeitanteil verteilt sich nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen nach Sainte-Laguë/Schepers. Für Dringlichkeitsanträge, die im Plenum zum Aufruf kommen und dort abschließend beraten werden, gilt Folgendes: Zwei Drittel der Gesamtredezeit erhalten die Fraktionen zu gleichen Teilen, der darüber hinausgehende Zeitanteil verteilt sich nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen nach Sainte-Laguë/Schepers.

¹ Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag (BayLTGeschO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. August 2009 (GVBl. S. 420, BayRS 1100–3-I), die zuletzt durch Bekanntmachung vom 23. November 2021 (GVBl. S. 648) geändert worden ist.