



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Mainz, 1. Oktober 2015

Az.: W 1

I. Vermerk

Mit Schreiben vom 30. September 2015 hat der Abgeordnete Dr. Dr. Rahim Schmidt dem Präsidenten des Landtags mitgeteilt, dass er mit sofortiger Wirkung aus der Partei und der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN austrete und er dem Parlament als fraktionsloser Abgeordneter weiter angehöre. Im Folgenden soll der parlamentsrechtliche Status eines fraktionslosen Abgeordneten dargestellt werden. Wegen der durch bevorstehende Ausschuss- und Plenarsitzungen gebotenen Eilbedürftigkeit, muss die Prüfung zunächst auf die kurzfristige Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse begrenzt bleiben.

1. Parlamentsrechtlicher Status eines fraktionslosen Abgeordneten

a) Auswirkungen auf das Abgeordnetenmandat

Verfassungsrechtlich ist die Stellung des Abgeordneten in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV geregelt. Danach sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes, nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden. Aus dieser Garantie des freien Mandats folgt, dass der einzelne Abgeordnete seine aus der Wahl hervorgehende Stellung weder durch Austritt noch durch Ausschluss aus der Partei oder Fraktion verliert. Das Mandat ist originär durch Wahl erworben, es leitet sich weder von der Partei noch Fraktion ab und genießt daher Bestandsschutz.¹ Ein Austritt aus der Partei und der Fraktion lässt das Mandat folglich unberührt.

b) Parlamentsrechtliche Befugnisse

Vorab ist festzuhalten, dass fraktionslose Abgeordnete keine „Abgeordneten minderen Rechts“ sind.² Aus dem in Art. 79 Abs. 2 LV verankerten Prinzip der „Kollektivrepräsentation“ folgt vielmehr, dass der mandatsbezogene Rechtsstatus formal der Gleiche ist.³ Das Recht auf Gleichbehandlung erstreckt sich dabei auf den gesamten parlamentarischen Arbeitsbereich. Den Abgeordneten stehen daher - jedenfalls im Grundsatz - dieselben Handlungsmöglichkeiten und Mitwirkungsbefugnisse offen, gleichviel, ob sie fraktionsangehörige oder fraktionslose Mitglieder des Parlaments sind.

Von den Befugnissen, die aus dem Status des einzelnen Abgeordneten folgen, zu unterscheiden sind allerdings die Rechte, die Fraktionen (oder einer größeren Anzahl von Abgeordneten) ausdrücklich als eigene Rechte zugewiesen sind. Träger dieser Rechte sind die Fraktionen selbst. Weist die Geschäftsordnung eine Befugnis einer Fraktion zu, wird sie dem einzelnen Abgeordneten damit zugleich entzogen. Mit der Kollektivierung von

¹ *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 1. Aufl. 2014, Art. 79, Rn. 77 m.w.N.

² *Perne*, a.a.O., Art. 79, Rn. 83 m.w.N.

³ *Perne*, a.a.O., Art. 79, Rn. 83 m.w.N.



Abgeordnetenrechten und deren Zuweisung auf Fraktionen soll vor allem die Funktionsfähigkeit des Parlaments bewahrt werden.⁴

Für die Ausübung parlamentsrechtlicher Befugnisse ergeben sich daraus folgende Konsequenzen, wobei zwischen den Mitwirkungsbefugnissen im Plenum (unter aa)) und in den Fachausschüssen (unter bb)) sowie den Frage- und Informationsrechten (unter cc)) zu differenzieren ist.

aa) Mitwirkungsbefugnisse im Plenum

(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 die Möglichkeit, der vorläufigen Tagesordnung zu **widersprechen** (§ 22 Abs. 2 Satz 1 GOLT). Über den Widerspruch entscheidet sodann der Landtag, der die Tagesordnung mit einfacher Mehrheit verbindlich feststellt (§ 22 Abs. 4 GOLT).

(2) Rede- und Stimmrecht

Aus dem repräsentativen Status des Abgeordneten folgen Rede- und Stimmrecht.

(a) Das **parlamentarische Abstimmungsrecht** ist ein höchstpersönliches Recht des Abgeordneten, das nur von diesem selbst ausgeübt und nicht eingeschränkt werden kann.⁵ In diesem Zusammenhang sei noch ergänzend darauf hingewiesen, dass weder für den Sitzungsvorstand noch sonst die Pflicht besteht, das **Abstimmungsverhalten** fraktionsloser Abgeordneter ausdrücklich festzustellen. Abzuleiten ist dies aus der Vorschrift des § 46 GOLT, der die Möglichkeit einer namentlichen Abstimmung vorsieht. Nur bei der namentlichen Abstimmung wird die Entscheidung des einzelnen Abgeordneten für die Öffentlichkeit feststellbar und nachprüfbar, weil die jeweiligen Voten im Protokoll festgehalten werden. Nach § 46 Satz 2 GOLT muss eine namentliche Abstimmung nur dann stattfinden, wenn sie von **einer Fraktion oder acht Abgeordneten** verlangt wird.

(b) Das **Rederecht** verbrieft jedem Abgeordneten das Recht, im Plenum sowie in den Ausschüssen und sonstigen Gremien des Landtags, sofern er diesen er als Mitglied angehört, das Wort zu ergreifen.⁶ Das Rederecht gehört zu den **unentziehbaren Kernelementen** des repräsentativen Status.⁷ Der Bedeutung des Rederechts wäre nicht hinreichend Rechnung getragen, wenn der Abgeordnete auf die Möglichkeit der Kurzintervention (§ 31 GOLT) oder der Abgabe persönlicher (§ 34 GOLT) oder sonstiger Erklärungen (§ 35 GOLT) verwiesen würde. **Einschränkungen des Rederechts** sind namentlich zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments allerdings nicht nur zulässig, sondern auch geboten.⁸

⁴ Butzer, in: Epping/Hillgruber, Kommentar, 2. Aufl. (2013), Art. 38, Rn. 121 ff.

⁵ BVerfGE 80, 188, 218 m.w.N.

⁶ BVerfGE 10, 4, 12; Perne, a.a.O., Art. 79, Rn. 66.

⁷ BVerfGE 10, 4, 12.

⁸ BVerfGE 10, 4, 13.

Die Geschäftsordnung des Landtags gewährt in § 30 Abs. 1 Satz 4 GOLT jedem Abgeordneten eine **Redezeit von bis zu zehn Minuten**. Nach dem eindeutigen Wortlaut dieser Bestimmung handelt es sich hierbei um eine von der Geschäftsordnung gewährte **Mindestredezeit**, die voraussetzungslos und unbedingt **für jeden einzelnen Abgeordneten** gilt. Verdrängt wird diese Mindestrededauer nur durch die spezielleren Redezeitregelungen für Aussprachen im Anschluss an eine Mündliche Anfrage (§ 99 Abs. 4 Satz 1 GOLT) sowie für Aktuelle Stunden (§§ 101 Abs. 5, 99 Abs. 4 Satz 1 GOLT).

Mit Blick auf die von der Geschäftsordnung zugestandene Mindestrededauer von zehn Minuten stellt sich die Frage, ob **Unterschreitungen dieser Rededauer** zulässig sind und welche **Mindestredezeit** jedenfalls **von Verfassungs wegen** erhalten bleiben muss.

Geschäftsordnungsrechtlich ist eine Unterschreitung der in § 30 Abs. 1 Satz 4 GOLT geregelten Redezeit jedenfalls unter den Voraussetzungen des § 133 GOLT (Abweichungen von der Geschäftsordnung) möglich. Über die dann zu veranschlagende Mindestredezeit, die einem Abgeordneten - unbedingt - zur Verfügung stehen muss, besteht indessen keine Einigkeit. Zum Teil wird die Mindestredezeit auf fünf Minuten veranschlagt,⁹ andere sprechen sich hingegen für eine Mindesdauer von sogar 15 Minuten aus.¹⁰ Das Präsidium des Deutschen Bundestags war vor dem Hintergrund der sog. *Wüppesahl-Entscheidung* des Bundesverfassungsgerichts¹¹ übereingekommen, nachdem zunächst von Fall zu Fall entschieden worden war, **Leitlinien 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 einer 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)

⁹ *Bücker*, in: FS Schellknecht, 1984, S. 39, 52; *Besch*, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 33, Rn. 57

¹⁰ *Scholz*, ZParl 1982, 24, 26 f.

¹¹ BVerfGE 80, 188 ff.

An diesen Leitlinien hatte sich der Landtag in der 15. Wahlperiode orientiert, nachdem für die Situation einer „ruhenden Fraktionsmitgliedschaft“ Redezeiten zu bestimmen waren.¹²

Für **Aktuelle Stunden** (§ 101 GOLT), bei denen die Dauer der Aussprache auf eine Stunde beschränkt ist, hatte der Landtag seinerzeit in Betracht gezogen, dem betreffenden Abgeordneten für jedes Thema der Aktuellen Stunde eine Redezeit von fünf Minuten zu gewähren. Entsprechend verfahren werden sollte für **Aussprachen im Anschluss an eine Mündliche Anfrage** (§ 99 GOLT).

Zu Recht hat das Bundesverfassungsgericht allerdings die Aufstellung starrer Grenzen abgelehnt 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.¹³

Die Frage, wann dem den einzelnen Abgeordneten, der sich auf sein individuelles Rederecht beruft, im Rahmen der Plenardebatte **das Wort zu erteilen** ist, beurteilt sich nach der Vorschrift des § 28 Abs. 1 Satz 1 GOLT. Danach bestimmt der Präsident im Rahmen der Sitzungsleitung die Reihenfolgen der Reden. Leiten lassen soll er sich dabei gemäß § 28 Abs. 1 Satz 2 GOLT von der Sorge für eine sachgemäße Erledigung und zweckmäßige Gestaltung der Beratung, die Rücksicht auf verschiedene Parteirichtungen und die Stärke der Fraktionen. Der Sitzungsleitung ist dabei ein **weites Ermessen** eingeräumt. Zulässig wäre es danach vor allem, der **Praxis des Deutschen Bundestags** folgend, Redebeiträge fraktionsloser Abgeordneter außerhalb der Fraktionsredezeiten **regelmäßig am Ende der Aussprache** aufzurufen.¹⁴

Ergänzend ist noch darauf hinzuweisen, dass zur **Geschäftsordnung** das Wort jederzeit erteilt werden muss (§ 33 Satz 1 GOLT). Auch besteht für jeden Abgeordneten die Möglichkeit, **Kurzinterventionen** nach Maßgabe der Regelungen in § 31 GOLT anzumelden.

(3) Recht zur Einbringung einer Gesetzesinitiative

Das Recht zur Gesetzesinitiative gehört nicht als inkludiertes Kernelement zur Rechteeausstattung des Abgeordneten.¹⁵ Dieses Recht weist die Geschäftsordnung des Landtags 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 Entschließungen**) nach § 62 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 GOLT.

(4) Änderungsantragsrecht

Änderungen zu Gesetzentwürfen können nach Maßgabe der Geschäftsordnung des Landtags (§ 58 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1) von **jedem Mitglied des Landtags** gestellt werden. 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.

¹² Vgl. hierzu auch das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 29. Januar 2010 „Auswirkungen einer ruhenden Fraktionsmitgliedschaft“ (WD 1-1/52-1594).

¹³ BVerfGE 80, 188, 228 f.

¹⁴ Butzer, a.a.O., Rn. 127.1

¹⁵ Perne, a.a.O., Art. 79, Rn. 83.

(5) Antrag auf Durchführung Aktueller Stunden

Aktuelle Stunden können gemäß § 101 Abs. 1 GOLT nur von **einer Fraktion oder acht Abgeordneten** beantragt werden.

bb) Mitgliedschaft und Mitwirkungsbefugnisse in den Fachausschüssen

(1) Mitgliedschaft

Fraktionslose Abgeordnete haben grundsätzlich Anspruch auf Mitgliedschaft in **zumindest einem Ausschuss**.¹⁶ Welchem Ausschuss ein fraktionsloser Abgeordneter angehört, entscheidet das **Parlament** selbst oder eines seiner Organe (Vorstand oder Ältestenrat) in einem geregelten Verfahren. Der fraktionslose Abgeordnete kann dabei allerdings – worauf das Bundesverfassungsgericht hingewiesen hat - ebenso wenig wie ein fraktionsangehöriger in Anspruch nehmen, einem Ausschuss seiner Wahl oder mehreren Ausschüssen anzugehören. Andererseits hat das für die Entscheidung zuständige Organ ihm Gehör zu gewähren, seine Interessen und sachlichen Qualifikationen zur Kenntnis zu nehmen und diese - wie es auch innerhalb der Fraktionen geschieht - nach Möglichkeit zu berücksichtigen.¹⁷

(2) Mitwirkungsbefugnisse

Hinsichtlich der Mitwirkungsbefugnisse können fraktionslose Abgeordnete, selbst wenn sie Mitglied in einem Ausschuss sind, **nur Rede- und Antragsrecht**, jedoch **kein Stimmrecht** für sich reklamieren. In der Geschäftsordnung des Landtags ausdrücklich normiert ist das Antragsrecht gemäß § 76 Abs. 2 GOLT, wonach sich die Ausschüsse auf **Antrag eines Mitglieds** mit nicht überwiesenen Angelegenheiten befassen können, soweit diese zu ihrem Aufgabenbereich gehören. Darüber hinaus verbietet die Landesverfassung für jedes Ausschussmitglied das Recht, von der Landesregierung zu den Beratungsgegenständen des Ausschusses **Auskunft von der Landesregierung** zu verlangen (Art. 89 a Abs. 2 LV, § 76 Abs. 6 GOLT).

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Blick auf das negierte Stimmrecht ausgeführt, es sei verfassungsrechtlich nicht geboten, fraktionslosen Abgeordneten im Ausschuss ein - notwendigerweise überproportional wirkendes - Stimmrecht zu geben. Der fraktionslose Abgeordnete spreche nur für sich, nicht auch für die Mitglieder einer Fraktion. Seinem Einfluss auf die Beschlussempfehlung an das Plenum komme daher nicht das gleiche Gewicht zu wie bei den auch für andere Abgeordnete sprechenden Ausschussmitgliedern.¹⁸

cc) Frage- und Informationsrechte sowie Recht zur Teilhabe an der parlamentarischen Kontrolle außerhalb von Fachausschüssen

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. Der Abgeordnete hat daher grundsätzlich ein Informationsrecht gegenüber der Regierung und auch gegenüber der Parlamentsverwaltung. Dabei sind allerdings Informationsrechte, die der einzelne Abgeordnete wahrnehmen darf, von denjenigen zu unterscheiden, die er nur zusammen mit anderen Abgeordneten kollektiv ausüben darf.

¹⁶ BVerfGE 80, 188, 224 ff.; *Perne*, a.a.O., Art. 79, Rn. 83.

¹⁷ BVerfGE 80, 188, 226.

¹⁸ BVerfGE 80, 188, 225.

Für das bereits von Verfassungen wegen auch einzelnen Abgeordneten garantierte **Fragerecht** (Art. 89 a LV) trifft die Geschäftsordnung des Landtags folgende **Differenzierung**:

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

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

Gleiches gilt 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 gelten allerdings **Besonderheiten**. Der Aufruf Mündlicher Anfragen erfolgt nach § 98 Abs. 2 Satz 5 GOLT nach Maßgabe vom Ältestenrat festgelegter Grundsätze. Die für die 16. 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 für die Behandlung der Mündlichen Anfrage fraktionsseitig mitgeteilt wird. Die Grundsätze sehen hierzu insgesamt 14 Platzhalter für die Mündlichen Anfragen sämtlicher Fraktionen vor, innerhalb derer die Fraktionen die Reihenfolge des Aufrufs ihrer Anfragen bestimmen können.

Auf der Grundlage dieses Beschlusses könnte eine von einem fraktionslosen Abgeordneten gestellte Mündliche Frage im Ergebnis nicht zum Zug kommen. Aufgerufen werden könnte eine solche Anfrage vielmehr erst dann, wenn die vorhergehenden und für die Fraktionen reservierten Platzhalter aufgebraucht sind, was erst ab der 15. Mündliche Anfrage der Fall ist. Verfassungsrechtliche Bedenken dürften sich daraus allerdings nicht ergeben. Die nicht aufgerufene Mündliche Anfrage wird als Kleine Anfrage behandelt (§ 98 Abs. 4 Satz 2 Halbsatz 1 GOLT), so dass die Landesregierung die Antwort zwar nicht mündlich, aber immerhin schriftlich beantworten muss, womit dem Informationsverlangen hinreichend Rechnung getragen sein dürfte. Da der Beschluss zur Reihenfolge des Aufrufs Mündlicher Anfragen 14 Mündliche Anfragen berücksichtigt, dürfte es naheliegend sein, eine nicht fraktionsvermittelte Mündliche Anfrage mit der laufenden Nummer 15 anzuschließen.

Unberührt hiervon bleibt selbstverständlich die nach § 98 Abs. 6 Satz 2 GOLT grundsätzlich eröffnete Möglichkeit, nach der Antwort der Landesregierung auf eine Mündliche Anfrage **Zusatzfragen** zu stellen. Eine **Aussprache zu einer Mündlichen Anfrage** kann ein einzelner Abgeordneter hingegen 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 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 GOLT).

2. Überblick über die Ausübungszuständigkeit geschäftsordnungsmäßiger Rechte

Der schnelleren Orientierung wegen ist als Anlage eine Übersicht beigefügt, die Auskunft darüber gibt, ob das jeweils in der Geschäftsordnung verbriefte Recht auch von einem einzelnen Abgeordneten oder nur durch die Fraktion wirksam ausgeübt werden kann.

Wissenschaftlicher Dienst

Anlage