

Beiträge zum Parlamentsrecht

Band 8

Die Statusrechte des fraktionslosen Abgeordneten

Von

Dr. Jörg Kürschner



Duncker & Humblot · Berlin

JÖRG KÜRSCHNER

Die Statusrechte des fraktionslosen Abgeordneten

Beiträge zum Parlamentsrecht

Herausgegeben von Norbert Achterberg

Band 8

Die Statusrechte des fraktionslosen Abgeordneten

Von

Dr. Jörg Kürschner



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Kürschner, Jörg:

Die Statusrechte des fraktionslosen Abgeordneten /
von Jörg Kürschner. — Berlin: Duncker und Humblot, 1984.
(Beiträge zum Parlamentsrecht; Bd. 8)

ISBN 3-428-05553-5

NE: GT

D 6

Alle Rechte vorbehalten

© 1984 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1984 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-05553-5

Meiner Mutter

Geleitwort

Die vorliegende Untersuchung hat in dem Verfasser, der als wissenschaftlicher Assistent eines Bundestagsabgeordneten praktische parlamentarische Kenntnisse erwerben konnte, einen kompetenten Bearbeiter gefunden. Ihre Aktualität gewinnt sie daraus, daß es in nahezu allen Legislaturperioden fraktionslose Abgeordnete gibt, die aufgrund der zwar nicht verfassungsrechtlich, wohl aber geschäftsordnungsrechtlich vorgesehenen Gliederung des Parlaments in Fraktionen Ausnahmecharakter besitzen und notwendigerweise auch haben müssen. Dieser Atypizität entspricht die verminderte Rechtsstellung des fraktionslosen Abgeordneten, die um der mandatsnotwendigen Handlungseffizienz auch eines solchen Mitglieds des Parlaments willen indessen Grenzen haben muß. Daß sich hieraus mancherlei Probleme ergeben, die nicht zuletzt aus der Vorbereitung der Plenarentscheidungen durch die Ausschußarbeit folgen, liegt nahe. Dem Verfasser ist es zu danken, daß er ihnen unter Berücksichtigung der geschichtlichen Entwicklung mit Sorgfalt nachgegangen ist und sachgerechte Lösungsvorschläge unterbreitet hat.

Norbert Achterberg

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung ist Thema einer Dissertation, die Anfang 1983 fertiggestellt wurde. Rechtsprechung und Literatur sind bis dahin berücksichtigt worden.

Außerordentlichen Dank für die wissenschaftliche Begleitung der Arbeit schulde ich meinem Betreuer, Herrn Prof. Dr. Friedrich E. Schnapp. Zum Gelingen der Arbeit trug darüber hinaus durch wertvolle Anregungen aus der Praxis Herr Dr. Hans-Achim Roll, Regierungsdirektor im Fachbereich Parlamentsrecht der Bundestagsverwaltung, bei. Bei der Materialsuche war die wohlwollende Unterstützung durch die Verwaltung des Deutschen Bundestages äußerst hilfreich.

Dieses Buch habe ich meiner Mutter gewidmet. Ohne ihre Unterstützung hätte die Untersuchung nicht abgeschlossen werden können.

Bonn, im Juni 1983

Jörg Kürschner

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	21
II. Fraktionslose Abgeordnete in deutschen Parlamenten	23
1. Die parlamentarische Entwicklung in der Frankfurter Nationalversammlung	23
a) Die Notwendigkeit einer Geschäftsordnung in der Frankfurter Nationalversammlung	23
b) Der Besetzungsmodus der Ausschüsse	24
c) Bildung und Einfluß der Fraktionen	25
d) Die Stellung des fraktionslosen Abgeordneten	27
2. Die parlamentarische Entwicklung in Preußen	27
a) Die Kontinuität parlamentarischer Geschäftsordnungen	27
b) Die Bildung der Fraktionen	27
c) Der Machtzuwachs der Fraktionen und die Entmachtung des fraktionslosen Abgeordneten	29
d) Das Problem des Minoritätenschutzes	30
3. Die parlamentarische Entwicklung im Reichstag des Norddeutschen Bundes und im Reichstag der Kaiserzeit	31
a) Die Kontinuität parlamentarischer Geschäftsordnungen	31
b) Die wachsende Bedeutung der Fraktionen	32
c) Voraussetzungen der Geschäftsordnung an die Fraktionsbildung	33
aa) Die Monopolisierung der Kommissionsbesetzung durch die Fraktionen	34
bb) Die Bedeutung des Seniorenkonvents für die Besetzung der Kommissionen	35
d) Die Entmachtung des fraktionslosen Abgeordneten	37

4.	Die parlamentarische Entwicklung in der Weimarer Zeit	39
	a) Die Kontinuität parlamentarischer Geschäftsordnungen	39
	b) Die Anerkennung der Fraktionen durch die Geschäftsordnung	40
	c) Die Stärkung der Fraktionen durch die Geschäftsordnung	41
	d) Die Entmachtung des fraktionslosen Abgeordneten	43
	e) Der Einfluß von Parteien und Fraktionen auf das Parlament ..	45
5.	Die parlamentarische Entwicklung im Deutschen Bundestag	45
	a) Die Kontinuität parlamentarischer Geschäftsordnungen	45
	b) Der Zwang in die Fraktion	46
	aa) Das Problem der Fraktionsmindeststärke bei 15 Abgeord-	
	neten	48
	bb) Das Problem der Fraktionsmindeststärke bei 26 Abgeord-	
	neten	49
	cc) Die Versagung des Fraktionsstatus im Bayerischen Land-	
	tag 1974	50
	dd) Das Erfordernis der gleichen Parteizugehörigkeit bei Bil-	
	dung einer Fraktion	52
	c) Die Vertretung in den Ausschüssen	53
	d) Die Auswirkungen der Geschäftsordnung auf das politische	
	Kräfteverhältnis im Deutschen Bundestag (1. WP)	55
	e) Die Entwicklung zum Drei-Parteien-System im Deutschen	
	Bundestag (2. WP)	56
	f) Die Etablierung des Drei-Parteien-Systems im Deutschen Bun-	
	destag (3. WP) bis zur Gegenwart	57
	g) Die fraktionslosen Abgeordneten des Deutschen Bundestages	
	ohne Ausschußsitz	58
	h) Die Bedeutung der Geschäftsordnungsreform 1951 für die Re-	
	präsentanz in den Ausschüssen	59
	i) Die Entwicklung des Deutschen Bundestages zum Fraktionen-	
	parlament	60
III. Die Rechtsstellung der Abgeordneten in deutschen Parlamenten		62
1.	Die Rechtsstellung des Abgeordneten nach der Frankfurter Reichs-	
	verfassung von 1849	62

2. Die Rechtsstellung des Abgeordneten nach der Preußischen Verfassung von 1850	63
3. Die Rechtsstellung des Abgeordneten nach der Verfassung des Deutschen Reiches von 1871	64
a) Die politischen Parteien in der Gesetzgebung des Deutschen Reiches	64
b) Das freie Mandat in der Deutschen Reichsverfassung	65
c) Das freie Mandat in der Verfassungswirklichkeit	66
4. Die Rechtsstellung des Abgeordneten nach der Weimarer Reichsverfassung von 1919	67
a) Die politischen Parteien in der Gesetzgebung des Weimarer Reiches	67
b) Das freie Mandat in Literatur und Rechtsprechung	68
c) Das freie Mandat in der Verfassungswirklichkeit	69
5. Die Rechtsstellung des Abgeordneten nach dem Grundgesetz von 1949	70
a) Das Spannungsverhältnis zwischen Art. 38 GG und Art. 21 GG	70
b) Mandatsverlust bei Parteiausschluß/-austritt	72
aa) Der Vorrang des Art. 38 GG	72
bb) Der Vorrang des Art. 21 GG	72
cc) Art. 38 GG und Art. 21 GG als Gegensatz	73
dd) Art. 38 GG als lex specialis zu Art. 21 GG	74
c) Der fraktionslose Abgeordnete in diesem Spannungsverhältnis	74
aa) Der fraktionslose Abgeordnete und das imperative Mandat	74
bb) Die Unterscheidung von ‚Listenabgeordneten‘ und ‚Wahlkreisabgeordneten‘	76
cc) Der fraktionslose Abgeordnete und der Vorrang des Art. 38 GG	76
dd) Der fraktionslose Abgeordnete im Lichte der herrschenden Meinung	77
d) Das Grundgesetz als Träger der Verfassungswirklichkeit	78
e) Der fraktionslose Abgeordnete als Träger des ‚freien Mandats‘	78
f) Die Notwendigkeit einer Neudefinition des ‚freien Mandats‘ ..	79

IV. Prüfung einer Einschränkung des verbliebenen Freiheitsraums des Abgeordneten	80
1. Der Freiheitsraum des Abgeordneten unter Berücksichtigung der Geschäftsordnungsautonomie	80
a) Die Geschäftsordnungsautonomie in parlamentshistorischer Kontinuität	80
b) Das Selbstorganisationsrecht als Ausfluß der Geschäftsordnungsautonomie	81
aa) Art. 38 GG als Grenze der Geschäftsordnungsautonomie ..	81
bb) Das Grundgesetz als Grenze der Geschäftsordnungsautonomie	82
2. Die Rechte der Fraktionen aus § 57 Abs. 2 GOBT	82
a) Das Benennungsrecht der Fraktionen nach der GOBT	82
b) Die verfassungsrechtliche Anerkennung der Fraktionen	83
c) Das Benennungsrecht gemäß § 57 Abs. 2 GOBT in der Praxis ..	83
d) Das (angebliche) Abberufungsrecht der Fraktionen	84
e) Das (angebliche) Abberufungsrecht in seinen Alternativen	85
f) Das (angebliche) Abberufungsrecht im Verhältnis zu Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG	86
aa) Der Meinungsstand in der Literatur	87
bb) Der Meinungsstand in der Rechtsprechung	91
g) Das (angebliche) Abberufungsrecht im Lichte des ‚Kernbereichs‘ des Abgeordnetenmandats	92
3. Die Rechte des fraktionslosen Abgeordneten nach der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages	93
a) Die Tätigkeit im Ausschuß	93
aa) Das Zutrittsrecht des fraktionslosen Abgeordneten zu den Ausschüssen	93
bb) Das Antragsrecht des fraktionslosen Abgeordneten in den Ausschüssen	94
cc) Ergebnis	94
b) Das Antragsrecht im Plenum	95
aa) Das Recht des fraktionslosen Abgeordneten, Abänderungsanträge zu stellen	95

Inhaltsverzeichnis	15
bb) Die Konkretisierung dieses Rechts	96
cc) Ergebnis	97
c) Das Fragerecht	97
aa) Die Konkretisierung dieses Rechts	97
bb) Ergebnis	98
d) Das Rederecht im Plenum	99
aa) Die Konkretisierung dieses Rechts	99
bb) Die Funktion des Bundestagspräsidenten bei der Wahrnehmung dieses Rechts	100
cc) Weitere Artikulationsmöglichkeiten des fraktionslosen Abgeordneten nach der GOBT	101
dd) Ergebnis	102
e) Sonstige Rechte nach der Geschäftsordnung des Bundestages	103
<i>Exkurs:</i> Die finanzielle Ausstattung von Fraktionen und fraktionslosen Abgeordneten	104
aa) Die Zuschüsse der Fraktionen	104
bb) Die finanzielle Ausstattung des fraktionslosen Abgeordneten	105
cc) Ergebnis	105
f) Resümee	106
4. Die Bedeutung der Ausschüsse im Deutschen Bundestag	107
a) Die Bildung der Ausschüsse	107
b) Die Aufgaben der Ausschüsse	108
c) Die Aufgabenverlagerung vom Plenum in die Ausschüsse	110
d) Der Machtzuwachs der Ausschüsse in früheren deutschen Parlamenten	112
e) Der Machtzuwachs der Ausschüsse im Deutschen Bundestag	112
5. Die repräsentative Funktion des Abgeordneten	114
a) Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts	114
b) Die Beschränkung der Repräsentativfunktion des fraktionslosen Abgeordneten	115
c) Ergebnis	116
d) Die Pflicht des Abgeordneten zur Mitarbeit (§ 13 Abs. 1 GOBT)	116

aa)	Sanktionsmöglichkeiten der GOBT bei fehlender Mitarbeit des Abgeordneten (§ 13 Abs. 2 GOBT)	117
bb)	Ergebnis	117
6.	Die Funktion der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages	118
a)	Die Sicherung der Arbeitsfähigkeit des Parlaments	118
b)	Der Schutz parlamentarischer Minderheiten	119
aa)	Der Begriff der parlamentarischen Minderheit	120
bb)	Die Gefahr der Obstruktion durch parlamentarische Minderheiten	120
c)	Der fraktionslose Abgeordnete im Spannungsfeld von Minderheitenschutz und Sicherung der Arbeitsfähigkeit	122
d)	Fraktionslose Abgeordnete in Ausschüssen des Deutschen Bundestages	123
aa)	Minderheitenschutz im Landtag von Schleswig-Holstein ..	124
bb)	Fraktionslose Abgeordnete im Europäischen Parlament ..	124
e)	Die Rechte des fraktionslosen Abgeordneten in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages	126
f)	Verstoß des § 57 Abs.2 GOBT gegen den parlamentarischen Minderheitenschutz	127
7.	Der Anspruch des (fraktionslosen) Abgeordneten auf Ermöglichung sinnvoller Betätigung (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG)	129
a)	Realisierung des Anspruchs durch Mitarbeit des Abgeordneten im Ausschuß	129
b)	Verfassungswidrigkeit des § 57 Abs.2 GOBT wegen Verstoßes gegen Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG	131
8.	Der Kernbereich des Abgeordnetenmandats	132
a)	Die Tätigkeit des fraktionslosen Abgeordneten im Ausschuß als Kernbereichsrecht	132
b)	Die Forderung nach Erweiterung der ‚traditionellen‘ Kernbereichsrechte	132
aa)	Die Chance auf den Fraktionsstatus (BVerfG — 2 BvR 802/75 —)	134
bb)	Schlußfolgerungen für den fraktionslosen Abgeordneten ..	134
c)	Die Neudefinition des ‚Kernbereichs‘ des Abgeordnetenmandats	135

d) Verfassungswidrigkeit des § 57 Abs. 2 GOBT wegen Verstoßes gegen Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG	136
e) Verfassungswidrigkeit des § 57 Abs. 2 GOBT wegen Verletzung des Kernbereichs des Abgeordnetenmandats aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG	137
V. Eigene Lösungsvorschläge	139
1. Die Ausschußmitgliedschaft des fraktionslosen Abgeordneten in der parlamentarischen Praxis	139
a) Berechnungsverfahren für die Zusammensetzung der Ausschüsse	139
b) Die Praktikabilität der ordentlichen Mitgliedschaft des fraktionslosen Abgeordneten im Ausschuß	140
c) Die Bestimmung des Ausschusses für den fraktionslosen Abgeordneten	143
2. Vorschläge für eine Neudefinition des Mandats im Sinne des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG	144
a) Das ‚freie Mandat‘ angesichts der Verfassungswirklichkeit	144
b) Das ‚freie Mandat‘ des fraktionslosen Abgeordneten	146
c) Die Bedeutung der Fraktionsgeschäftsordnung für den Abgeordneten	146
d) Der Lösungsversuch Achterbergs	148
e) Die Neudefinition des Abgeordnetenmandats im Sinne des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG	149
Schrifttum	151
Materialien	160
Sachverzeichnis	161

Abkürzungsverzeichnis

A	= Ausschuß
a. A.	= andere Auffassung
abgedr.	= abgedruckt
AbgG	= Abgeordnetengesetz
Abs.	= Absatz
Anm.	= Anmerkung
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	= Artikel
Aufl.	= Auflage
BayVBl	= Bayerisches Verwaltungsblatt
BayVGH	= Bayerischer Verfassungsgerichtshof
Bd.	= Band
bearb.	= bearbeitet
BGBI	= Bundesgesetzblatt
BP	= Bayernpartei
BT-Drs.	= Bundestagsdrucksache
BV	= Bayerische Verfassung
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	= Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwGE	= Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWG	= Bundeswahlgesetz
bzw.	= beziehungsweise
CDU	= Christlich Demokratische Union
CH.E.	= Entwurf von Chiemsee
CSU	= Christlich-Soziale Union
DDP	= Deutsche Demokratische Partei
ders.	= derselbe
d. h.	= das heißt
Diss.	= Dissertation
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
DP	= Deutsche Partei
DPB	= Deutsche Partei Bayern
DP/DPB	= Deutsche Partei / Deutsche Partei Bayern
DRP	= Deutsche Reichspartei (ab 1950, 1949 zunächst Deutsche Rechtspartei)
DRV 1871	= Verfassung des Deutschen Reiches von 1871
DVBl	= Deutsches Verwaltungsblatt
DZP	= Deutsche Zentrumspartei
EP	= Europäisches Parlament
f.	= folgend
FAZ	= Frankfurter Allgemeine Zeitung
F.D.P.	= Freie Demokratische Partei

ff.	= folgende
FN	= Fußnote
FrNV	= Frankfurter Nationalversammlung
FRV 1849	= Frankfurter Reichsverfassung von 1849
FU	= Föderalistische Union
FVP	= Freie Volkspartei
GB/BHE	= Gesamtdeutscher Block / Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten
GBI	= Gesetzblatt (der DDR)
GG 1949	= Grundgesetz von 1949
GObayLT	= Geschäftsordnung des bayerischen Landtages
GOBT 1951	= Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages von 1951
GOBT 1970	= Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages von 1970
GOBT 1980	= Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages von 1980
GOEP	= Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments
GOFrNV	= Geschäftsordnung für die Frankfurter Nationalversammlung von 1848
GOGA	= Geschäftsordnung für den Gemeinsamen Ausschuß
GOPraH 1849	= Geschäftsordnung für das Preußische Abgeordnetenhaus von 1849
GOPraH 1876	= Geschäftsordnung für das Preußische Abgeordnetenhaus von 1876
GORT 1868	= Geschäftsordnung für den Reichstag von 1868
GORT 1922	= Geschäftsordnung für den Reichstag von 1922
GOVermA	= Geschäftsordnung für den Vermittlungsausschuß
GVBl	= Gesetz- und Verordnungsblatt (von Bayern)
HdbDStR	= Handbuch des Deutschen Staatsrechts
Hess.StGH	= Hessischer Staatsgerichtshof
hrsg.	= herausgegeben
i. V. m.	= in Verbindung mit
JÖR	= Jahrbuch des Öffentlichen Rechts
JUS	= Juristische Schulung
KJ	= Kritische Justiz
Konst.RT/ Norddt.Bund	= Konstituierender Reichstag des Norddeutschen Bundes
KPD	= Kommunistische Partei Deutschlands
Leg.Per.	= Legislaturperiode
MdR	= Mitglied des Reichstages
m. w. N.	= mit weiteren Nachweisen
NDP	= Nationaldemokratische Partei (ab 1949)
NF	= Neue Folge
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
NLA	= Nationalliberale Aktion
NPD	= Nationaldemokratische Partei Deutschlands (ab 1966)
NR	= Nationale Rechte
Nr.	= Nummer
NSDAP	= Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
o. J.	= ohne Jahresangabe

Pl.Pr.	= Plenarprotokoll
PrAH	= Preußisches Abgeordnetenhaus
PrV 1850	= Preußische Verfassung von 1850
Reg.Bl.	= Regierungsblatt
RGBl	= Reichsgesetzblatt
RN	= Randnummer
RT-Drs.	= Reichstagsdrucksache
RT Dtsch. NV	= Reichstag der Deutschen Nationalversammlung
RuP	= Recht und Politik
S.	= Seite
Sp.	= Spalte
SPD	= Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRP	= Sozialistische Reichspartei
SSW	= Südschleswigscher Wählerverband
Sten.Ber.	= Stenographische Berichte
StGB	= Strafgesetzbuch
StGH	= Staatsgerichtshof
StPO	= Strafprozeßordnung
u. a.	= und andere
Urt.	= Urteil
VG	= Verwaltungsgericht
v. H.	= von Hundert
Vorbem.	= Vorbemerkung
vorl. GOBT 1949	= vorläufige Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages von 1949
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WAV	= Wirtschaftliche Aufbau-Vereinigung
WP	= Wahlperiode
WPG	= Wahlprüfungsgesetz
WRV 1919	= Weimarer Reichsverfassung von 1919
Württ.StGH	= Württembergischer Staatsgerichtshof
Z	= Zentrum
ZParl	= Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPO	= Zivilprozeßordnung
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	= Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft

I. Einleitung

Aus dem Jahre 1907 stammt die Äußerung des Parlamentariers *Hellmuth von Gerlach*¹ „Nulla salus nisi in fractione“, die einen Hinweis auf die beschränkte parlamentarische Aktionsfähigkeit des fraktionslosen Abgeordneten gibt. Diese Einschätzung von Gerlachs zieht sich indes wie ein roter Faden durch den deutschen Parlamentarismus. *Robert von Mohl*², der große Parlamentarier und Parlamentsrechtler der Frankfurter Nationalversammlung von 1848, hielt bereits damals die Haltung der ‚Wilden‘ für einen Fehler, für sittlich tadelnswert. Zwar werden fraktionslose Parlamentarier der Gegenwart nicht mehr als ‚Wilde‘, ‚Strandläufer‘, ‚Finken‘, ‚Kamele‘, ‚Einzelgänger‘, ‚Stehgreifritter‘³ diskriminiert, doch das Gefühl, ein ‚Fremdkörper‘ im Parlament zu sein, ist bis heute geblieben. Dies verwundert nicht, denn der Parlamentsalltag des fraktionslosen Abgeordneten wird geprägt durch die Einschnürung in ein sehr enges Geschäftsordnungskorsett, durch die ‚Verbannung‘ in die hintersten Reihen des Plenarsaales sowie durch geringschätziges Verhalten der übrigen fraktionsgebundenen Kollegen⁴. Die eingangs zitierte Feststellung von Gerlachs gilt noch heute, daraus ergibt sich die Notwendigkeit der vorliegenden Arbeit.

Die bisher erschienenen Bearbeitungen des Parlamentsrechts sparen den parlamentarischen Status des fraktionslosen Abgeordneten aus. In der parlamentsrechtlichen Diskussion wird zwar ausnahmslos seine parlamentarische Bedeutungslosigkeit konstatiert, die sich daraus ergebenden Rechtsfragen werden jedoch nicht unter Berücksichtigung der maßgeblichen Verfassungsvorschriften beantwortet, sondern an Hand politischer Zweckmäßigkeitentscheidungen. Die jüngste parlamentarische Entwicklung im Bund⁵ wie in den Ländern gibt Anlaß zu der Annahme, daß dem Status des fraktionslosen Parlamentariers künftig größere

¹ *Gerlach*, Hellmuth von: Das Parlament, in: Die Gesellschaft, Bd. 17, Frankfurt/M. 1907, S. 31.

² *Mohl*, Robert von: Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, 2. Bd., Tübingen 1862 (Neudruck 1962), S. 33.

³ *Kramer*, Helmut: Fraktionsbindungen in den deutschen Volksvertretungen 1819—1849, in: Schriften zur Verfassungsgeschichte, Bd. 7, Berlin 1968, S. 202, FN 1.

⁴ Exemplarisch die mit Zwischenrufen kommentierte Rede des fraktionslosen Abgeordneten Gruhl in Pl.Pr. 8 WP/221. Sitzung/13. 6. 1980/S. 17846 B.

⁵ Berücksichtigt bis 29. 2. 1984.

Aufmerksamkeit zuteil werden wird als bisher. In diesem Zusammenhang wird die Frage nach der Innovationsfähigkeit der Parlamente neu gestellt werden müssen, einzelne Bestimmungen ihrer Geschäftsordnungen werden kritischer Erörterung ausgesetzt sein, nicht zuletzt unter dem Hintergrund, daß „Geschäftsordnungsfragen Machtfragen sind“⁶.

Mit dieser Arbeit soll das Problembewußtsein für parlamentarische Minderheiten unter besonderer Berücksichtigung der Verfassung und der Verfassungswirklichkeit geschärft werden; entsprechend dieser Prämisse mögen die aufgezeigten Lösungswege in die parlamentsrechtliche Diskussion Eingang finden.

⁶ So der Präsident des Deutschen Bundestages, Stücklen, bei der Debatte über die Geschäftsordnungsreform 1980 in Pl.Pr. 8 WP/225. Sitzung/25. 6. 1980/S. 18287 B.

II. Fraktionslose Abgeordnete in deutschen Parlamenten

Mit dem Zusammentritt der Frankfurter Nationalversammlung am 18. 5. 1848 nahm das parlamentarische Leben in Deutschland auf Reichsebene seinen Anfang. Können wir uns in der Gegenwart nur noch den partei- und fraktionsgebundenen Abgeordneten vorstellen, der fraktionslose Mandatsträger wird dementsprechend als „verfassungssoziologische Rarität“¹ angesehen, zeigt ein Rückblick in die Parlamentsgeschichte, daß sich Fraktionen erst allmählich herausbildeten, ihre rechtliche Anerkennung durch Parlamentsgeschäftsordnungen und Verfassungen noch lange auf sich warten ließ. Fraktionslose Abgeordnete waren also in früheren deutschen Parlamenten keine Seltenheit; die Kleinparlamente des Frühkonstitutionalismus sollen — wenn sich auch damals schon Ansätze zu Fraktionsbildungen nachweisen lassen — außer acht bleiben, da sich in ihnen allenfalls unverbindliche „lose Gesinnungsgemeinschaften“² bildeten. Gegenstand der Untersuchung bildet daher die parlamentarische Stellung des fraktionslosen Abgeordneten auf gesamtstaatlicher Ebene.

1. Die parlamentarische Entwicklung in der Frankfurter Nationalversammlung

a) Die Notwendigkeit einer Geschäftsordnung in der Frankfurter Nationalversammlung

Die Frankfurter Nationalversammlung, die am 18. 5. 1848 in der Paulskirche in Frankfurt am Main zusammentrat, bestand aus unabhängigen Persönlichkeiten, die in erster Linie aufgrund ihres Ansehens gewählt worden waren und weniger politische Erfahrung hatten. Da politische Parteien bei der Wahl von 1848 überhaupt keine Rolle spielten³, wird diese Versammlung als das klassische Honoratiorenparlament

¹ Ritzel, Heinrich, G. / Bücker, Joseph: Handbuch für die parlamentarische Praxis mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Frankfurt 1981, Vorbem. § 10 III 1.

² Kramer, Helmut: Fraktionsbindungen in den deutschen Volksvertretungen 1819—1849, S. 263.

³ Hauenschild, Wolf-Dieter: Wesen und Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktionen, Berlin 1968, S. 23.