

Beiträge zum Parlamentarismus
Band 21

**Parlamentarische
Redezeitordnung und
fraktionslose Abgeordnete**

Rechtsgutachten im Auftrag
des Bayerischen Landtags von
Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger



**Bayerischer
Landtag**

Ferdinand Wollenschläger, geboren 1976, studierte von 1996 bis 2002 Rechtswissenschaft an der Ludwig-Maximilians-Universität München und der University of Oxford. 2002 Erste Juristische Staatsprüfung in München, 2002 bis 2004 Referendariat am Oberlandesgericht München, 2004 Zweite Juristische Staatsprüfung in München. 2002 bis 2010 wissenschaftlicher Mitarbeiter und Akademischer Rat am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie an der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München (RiBVerfG a.D. Prof. Dr. Peter M. Huber); dort 2006 Promotion zur EU-Freizügigkeit und Unionsbürgerschaft („Grundfreiheit ohne Markt“) und 2010 Habilitation zur staatlichen Verteilung knapper Güter („Verteilungsverfahren“). Seit 2011 Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Europarecht und Öffentliches Wirtschaftsrecht an der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg. Rufe an die Universitäten Göttingen, Hamburg (HSU), Mainz, Würzburg und Saarbrücken; Forschungsaufenthalt an der New York University, School of Law (2004); Gastprofessur an der Law School der Universität Leiden (2012/13). Lehr- und Forschungstätigkeit im Europa-, Verfassungs- und Verwaltungsrecht; in diesen Bereichen auch Beratung und Vertretung europäischer und nationaler Institutionen (Deutscher Bundestag, Bundesregierung, Bundesrat, Landesparlamente und -regierungen, Europäische Kommission und Europäisches Parlament).

München, Februar 2023

Bayerischer Landtag
Stabsstelle K2 Öffentlichkeitsarbeit
Maximilianeum, 81627 München

www.bayern.landtag.de

ISBN 978-3-927924-41-3

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

**Beiträge zum Parlamentarismus
Band 21**

**Parlamentarische Redezeitordnung
und fraktionslose Abgeordnete**

**Rechtsgutachten im Auftrag
des Bayerischen Landtags
von Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger**

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	8
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	17
2. Regelung für fraktionslose Abgeordnete (Beschluss des Ältestenrats)	19
3. Sonderregelung für die Befragung der Staatsregierung zum Thema COVID-19-Pandemie	20
4. Exkurs: Fraktionslose Abgeordnete in der Redezeitordnung des Bundestags	21
III. Verfassungsrechtlicher Rahmen der Redeordnung	25
1. Das Rederecht der Abgeordneten und die Ordnung seiner Ausübung	25
a) Das Rederecht als zentrales Mitwirkungsrecht der Abgeordneten	25
b) Ordnungsnotwendigkeit und -befugnis im Rahmen der Geschäftsordnungsautonomie	36
2. Redezeit fraktionsloser Abgeordneter im Spiegel der Rechtsprechung	58
a) Keine Leitentscheidung des Bayerischen Verfassungs- gerichtshofs	58
b) Das Wüppesahl-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13.6.1989 als Leitentscheidung	59
c) Jüngere Rechtsprechung der Landesverfassungs- gerichtsbarkeit	61
d) Exkurs: Begrenzte Mitwirkungsbefugnisse fraktionsloser Abgeordneter in Ausschüssen	67

3. Fazit: Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Redezeit fraktionsloser Abgeordneter	72
a) Verfassungsrechtlicher Rahmen	72
b) Vorgaben für die Integration fraktionsloser Abgeordneter in die Redezeitordnung	74
IV. Verfassungskonformität der aktuellen Regelung	79
1. Aktuelles Modell	79
2. Verfassungskonformität der aktuellen Regelung	80
a) Verfassungskonformität der Kontingentierung	80
b) Verfassungskonformität der Zuteilung an fraktionslose Abgeordnete	81
c) Sonderkonstellationen	87
V. Reformoptionen	91
1. Ausgangspunkt: Regelungsbedarf	92
2. Generelle Reduktion bei individuellem, beratungsgegenstandsbezogenem Kontingent	94
3. Beratungsgegenstandsbezogenes Gruppenkontingent	96
a) Bei gleicher Ausrichtung	96
b) Generelle Zusammenfassung	98
4. Individuelles Gesamtkontingent für fraktionslose Abgeordnete ..	101
a) Gesamtkontingent pro Plenartag mit individueller Verteilungsmöglichkeit	101
b) Pauschale Gewährung individuell verteilter Zusatzredezeiten	108
c) Beschränkung der Zahl der Redebeiträge pro Plenartag	108
d) Wahlrecht zwischen aktueller Regelung und individuellem Gesamtkontingent	110
5. Kontingentierung von Zwischenbemerkungen	110
VI. Exkurs: Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 14.9.2022	113
VII. Gesamtergebnis und Zusammenfassung in Thesen	115
1. Gesamtergebnis	115
2. Zusammenfassung in Thesen	115

VIII. Rechtsprechungsverzeichnis (Auswahl)	123
1. Bundesverfassungsgericht	123
2. Landesverfassungsgerichte	123
a) Bayerischer Verfassungsgerichtshof	123
b) Weitere Landesverfassungsgerichte	124
IX. Literaturverzeichnis	125

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. 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 wie dem Bayerischen Landtag zu verzeichnende Zunahme der Zahl fraktionsloser Abgeordneter verschärft. In der aktuellen 18. Wahlperiode ist die Zahl fraktionsloser Abgeordneter kontinuierlich auf zwischenzeitlich acht angestiegen und beträgt damit zwei Drittel der Mitgliederzahl der kleinsten Fraktion (Stand: 25.10.2022). Vor diesem Hintergrund entfaltet die vorliegende Schrift den verfassungsrechtlichen Rahmen der parlamentarischen Redeordnung 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.¹ 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. Das Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 14.9.2022 erläutert ein Exkurs. Der verfassungsrechtlichen Bewertung liegt das aktuelle Zahlenverhältnis (Stand: 25.10.2022) zugrunde.

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 Prof. Dr. Albert Ingold.

1 Der Text ist überdies in Buchform erschienen als *F. Wollenschläger*, *Parlamentarische Redezeitordnung und fraktionslose Abgeordnete*, Berlin 2022 (Duncker & Humblot, Beiträge zum Parlamentsrecht, Bd. 83); der vorliegende Text wurde aktualisiert.

Für die redaktionelle Bearbeitung der Druckfahnen dankt der Verfasser schließlich der wissenschaftlichen Mitarbeiterin Mirjam Scherle, dem wissenschaftlichen Mitarbeiter Tim Gutmann und den studentischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Teresa Lesch und Jakob Spengler. Ein weiterer Dank gilt schließlich Ines Buharalija und Eva Bachmann für die redaktionelle Betreuung des Werkes seitens des Bayerischen Landtags.

München, im Oktober 2022

Ferdinand Wollenschläger

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“, ² 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 acht fraktionslosen Abgeordneten zahlenmäßig relativ bedeutsamer Personenkreis.³ 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 zugeteilte Redezeit in einem angemessenen Verhältnis zur Redezeit fraktionsangehöriger

2 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.

3 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.

Abgeordneter stehen, denen das Rederecht gleichermaßen gewährleistet ist; die Schärfe des Proporzproblems 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.). Ein Exkurs beleuchtet schließlich das Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 14.9.2022 zum Rederecht fraktionsloser Abgeordneter in der Aktuellen Stunde (VI.).

Der Untersuchung werden die zur Verfügung gestellten Dokumente des Landtags von Baden-Württemberg zu Rechten von fraktionslosen Abgeordneten zugrunde gelegt sowie weitere ergänzende Erläuterungen 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)⁴ 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

⁴ 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 31. Mai 2022 (GVBl. S. 298) geändert worden ist.

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.

2. Allgemeine Redezeitregelungen:

Es gelten – soweit der Ältestenrat keine abweichenden Regelungen trifft (vgl. Nr. 3) – folgende Redezeiten:

2.1 Erste Lesungen:

2.1.1 Begründung: 5 Minuten je Gesetzentwurf oder Staatsvertrag

2.1.2 Aussprache:

(grundsätzlich auch bei verbundenen Ersten Lesungen)

Gesamtredezeit der Fraktionen: 32 Minuten

2.2 Zweite Lesungen:

2.2.1 Aussprache zu Gesetzentwürfen:

Bei einer Zweiten Lesung oder verbundenen Zweiten Lesungen:

Gesamtredezeit der Fraktionen: 54 Minuten

2.2.2 Aussprache zu Staatsverträgen:

Bei einer Zweiten Lesung oder verbundenen Zweiten Lesungen:

Gesamtredezeit der Fraktionen: 32 Minuten

2.3 Verfassungsstreitigkeiten:

2.3.1 Berichterstattung:

5 Minuten

2.3.2 Aussprache:

Gesamtredezeit der Fraktionen: 32 Minuten

2.4 Interpellationen:

Aussprache:

Gesamtredezeit der Fraktionen: 73 Minuten

2.5 Anträge/Dringlichkeitsanträge, die in den Ausschüssen vorberaten wurden:

Aussprache:

Bei einem Antrag oder verbundenen Anträgen:

Gesamtredezeit der Fraktionen: 32 Minuten

2.6 Dringlichkeitsanträge, die zum Plenum eingereicht werden:

2.6.1 Jede Fraktion kann nur einen Dringlichkeitsantrag, und zwar den mit der niedrigeren Rangziffer, im Plenum zum Aufruf bringen.

2.6.2 Die Gesamtredezeit der Fraktionen für die Beratung der Dringlichkeitsanträge beträgt 137 Minuten. Es ist Sache der Fraktionen, ihre Redezeit auf die einzelnen Dringlichkeitsanträge und die jeweiligen Rednerinnen und Redner zu verteilen. Verzichten eine oder mehrere Fraktionen auf die Einbringung von Dringlichkeitsanträgen, reduziert sich die Gesamtredezeit aller Fraktionen entsprechend jeweils um 23 Minuten.

2.7 Petitionen:

2.7.1 Berichterstattung:

5 Minuten

2.7.2 Aussprache:

Gesamtredezeit der Fraktionen: 32 Minuten

3. Abweichende Festsetzung des Ältestenrats von den allgemeinen Redezeitregelungen nach Nummer 2:

Der Ältestenrat kann zu einem bestimmten Tagesordnungspunkt längere Redezeiten als die unter Nummer 2 festgelegten beschließen.

4. Soweit keine allgemeine Redezeitregelung nach Nummer 2 besteht, gilt Folgendes:

4.1 Es gelten folgende Redezeiten:

Gesamtredezeit der Fraktionen: 32 Minuten

4.2 Der Ältestenrat kann abweichend längere Redezeiten beschließen.

5. **Redezeitverteilung:**

Die jeweils festgelegten Gesamtredenzeiten verteilen sich nach den in Nummer I. 1 aufgestellten Kriterien wie folgt auf die einzelnen Fraktionen

(Angabe in Minuten):

Gesamtredenzeit	CSU	GRÜ	FW	AfD	SPD	FDP
32	9	6	5	4	4	4
54	16	10	8	7	7	6
73	21	13	11	10	10	8

Bei Dringlichkeitsanträgen:

Gesamtredenzeit	CSU	GRÜ	FW	AfD	SPD	FDP
137	34	24	21	20	20	18

6. **Besonderheiten bei Begründung oder Wortergreifung durch die Staatsregierung:**

6.1 **Grundsatz:**

Die Redezeit der Staatsregierung richtet sich jeweils nach der Redezeit der stärksten Fraktion. Spricht die Staatsregierung über die der stärksten Fraktion zustehende Redezeit hinaus, verlängert sich die Redezeit der einzelnen Fraktionen im gleichen Umfang. Die Redezeit wird entsprechend dem Stärkeverhältnis nach Sainte-Laguë/Schepers auf die Fraktionen verteilt. Bei mehrfacher Wortergreifung durch die Staatsregierung werden diese Sprechzeiten zusammengerechnet.

6.2 **Rederecht der Fraktionsvorsitzenden:**

Nach der Rede der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten kann die oder der Vorsitzende der stärksten die Staatsregierung nicht stützenden Fraktion das Wort ergreifen. In diesem Falle ist den Vorsitzenden der anderen Fraktionen nach der Oppositionsführerin oder dem Oppositionsführer auf Wunsch das Wort zu erteilen. Die Rednerreihenfolge richtet sich nach § 104 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 und § 104 Abs. 1 Satz 3.

6.3 **Wortergreifung nach Schluss der Aussprache:**

Die Aussprache ist wieder eröffnet. Die Redezeit wird entsprechend

dem Stärkeverhältnis nach Sainte-Laguë/Schepers auf die Fraktionen verteilt. Einer Rednerin oder einem Redner der in Opposition befindlichen Fraktionen ist als erster Redner oder als erstem Redner das Wort zu erteilen. Die Rednerreihenfolge richtet sich nach § 104 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 und § 104 Abs. 1 Satz 3.

Dies gilt nicht, wenn die Staatsregierung

- bei der Beratung einer Regierungserklärung oder bei der Ersten Lesung des Haushaltsgesetzes zusammenfassend Stellung nimmt,
- oder
- bei der Besprechung einer Interpellation, sich zu dem Sachantrag, ihre Ausführungen entsprächen nicht der Meinung des Hauses, geäußert hat.

II. Aktuelle Stunde

Bei Aktuellen Stunden gilt für Verteilung der Anzahl der Redner auf die Fraktionen folgendes Verhältnis:

CSU	GRÜ	FW	AfD	SPD	FDP
4	3	2	1	1	1

b) Sonderregelungen für Zwischenbemerkungen und Zwischenfragen, Wortmeldungen zur Geschäftsordnung und die Aktuelle Stunde

Sonderregelungen finden sich in der Geschäftsordnung für Zwischenbemerkungen und Zwischenfragen, Wortmeldungen zur Geschäftsordnung und die Aktuelle Stunde.

Für **Zwischenbemerkungen** und **Zwischenfragen** gilt gemäß § 111 BayLTGeschO:

- (1) ¹Zwischenfragen aus der Mitte des Hauses sind erst gestattet, nachdem die Präsidentin oder der Präsident die Aussprache zu einem Gegenstand eröffnet hat. ²Wenn die Präsidentin oder der Präsident die Aussprache geschlossen hat, sind Fragen nicht mehr zulässig.

- (2) Auf Befragen durch die Präsidentin oder den Präsidenten kann die Rednerin oder der Redner eine kurze Zwischenfrage zulassen.
- (3) ¹Zwischenfragen während einer Rede sind in beliebiger Anzahl zulässig.
²Zu Ausführungen der Rednerin oder des Redners, die im Sachzusammenhang stehen, soll die Präsidentin oder der Präsident nicht mehr als zwei Zwischenfragen zulassen.
- (4) ¹Im Anschluss an einen Debattenbeitrag kann die Präsidentin oder der Präsident das Wort zu einer Zwischenbemerkung pro Fraktion von höchstens einer Minute erteilen. ²Jeder Fraktion stehen pro Beratungsgegenstand, bei zur Beratung im Plenum eingereichten Dringlichkeitsanträgen pro Dringlichkeitsantrag, drei Zwischenbemerkungen zu. ³Auf jede Zwischenbemerkung darf die Rednerin oder der Redner jeweils bis zu einer Minute antworten. ⁴Eine Anrechnung der Rededauer auf die Fraktionsredezeiten entfällt. ⁵Zwischenfragen und Zwischenbemerkungen sind sowohl zu einer Zwischenbemerkung selbst als auch zu ihrer Beantwortung unzulässig. ⁶Zwischenbemerkungen zu Debattenbeiträgen von Rednerinnen oder Rednern der eigenen Fraktion sind ebenfalls unzulässig; die Möglichkeit von Zwischenbemerkungen zu Debattenbeiträgen von Mitgliedern der Staatsregierung bleibt hiervon für alle Fraktionen unberührt.
- (5) [...]

Abweichendes gilt für **Wortmeldungen zur Geschäftsordnung**, § 106 Abs. 4 BayLTGeschO bestimmt insoweit:

- (4) ¹Zu der Wortmeldung erhält, sofern die Vollversammlung nicht mehr Rednerinnen und Redner zulässt, auch ein Mitglied des Landtags zur Gegenrede das Wort. ²Die Redezeit der einzelnen Rednerin oder des einzelnen Redners ist insoweit auf höchstens fünf Minuten beschränkt. ³Bei mehreren gleichzeitigen Wortmeldungen entscheidet die Präsidentin oder der Präsident, wer das Wort zur Gegenrede erhält.

Spezifische Regelungen bestehen für besondere Beratungsgegenstände.

Für die **Aktuelle Stunde** bestimmt § 66 BayLTGeschO:

- (1) ¹Die Dauer der Aussprache soll einschließlich der Redezeit der Staatsregierung auf 75 Minuten beschränkt sein. ²Die Gesamtredezeit der Fraktionen

wird vom Ältestenrat bestimmt. ³Die Verteilung der Redezeit auf die Fraktionen bestimmt sich nach Anlage 1. ⁴Die einzelnen Redner dürfen nicht länger als fünf Minuten sprechen. ⁵Auf keine Fraktion darf mehr als die Hälfte aller Rednerinnen oder Redner der Fraktionen entfallen. ⁶Jede Fraktion erhält mindestens eine Rednerin oder einen Redner. ⁷Die Fraktion, welche die Aktuelle Stunde beantragt hat, kann eine weitere Rednerin oder einen weiteren Redner benennen, auch wenn dadurch die festgelegte Redezeit nach Satz 2 überschritten wird. ⁸Auf Wunsch einer Fraktion kann eine ihrer Rednerinnen oder einer ihrer Redner unter Anrechnung der auf die Fraktion entfallenden Rednerzahl bis zu zehn Minuten sprechen. ⁹Jede Rednerin und jeder Redner darf nur einmal sprechen.

- (2) ¹Ergreift ein Mitglied der Staatsregierung das Wort für mehr als zehn Minuten, erhält auf Antrag einer Fraktion eines ihrer Mitglieder Gelegenheit, fünf Minuten ohne Anrechnung auf die Zahl der Rednerinnen und der Redner dieser Fraktion zu sprechen. ²Abs. 1 Satz 9 gilt in diesem Fall nicht.
- (3) ¹Anträge zur Sache, Zwischenfragen und Zwischenbemerkungen sind unzulässig. ²Erklärungen oder Reden dürfen nicht verlesen werden.

Für **Wortmeldungen in Ausschüssen** besteht schließlich keine Redezeitbeschränkung; insoweit bestimmt § 158 BayLTGeschO:

¹Die Gesamtredezeit zu einem Beratungsgegenstand und die Zahl der Rednerinnen und der Redner sind nicht begrenzt. ²Der einzelne Redebeitrag soll 15 Minuten nicht übersteigen.

2. Regelung für fraktionslose Abgeordnete (Beschluss des Ältestenrats)

Die Zuteilung der Redezeit an fraktionslose Abgeordnete ist nicht in der Geschäftsordnung festgelegt; vielmehr beruht sie auf einem Beschluss des Ältestenrats⁵. Dieser sieht nach Art des Beratungsgegenstandes differenzierende und tagesordnungspunktbezogene individuelle Redezeitkontingente vor, die keiner weiteren Deckelung (etwa plenartagesbezogen) unterliegen. Im Einzelnen gilt:

5 8. Ältestenrat vom 3.4.2019; 30. Ältestenrat vom 25.11.2020 und 41. Ältestenrat vom 19.5.2021 für die Regierungsbefragung.

- Bei einer Gesamtredezeit der Fraktionen
 - von 32 Minuten: 2 Minuten
 - von 54 Minuten: 3 Minuten
 - von 73 Minuten: 4 Minuten
- Aktuelle Stunde: bis zu 2 Minuten
- Plenar-Dringlichkeitsanträge:
 - Grundsatz: 1,5 Minuten je Dringlichkeitsantrag, damit (beim TOP DA und bei 6 DA) gesamt 9 Minuten
 - entweder 1,5 Min. je DA – wenn die Redezeit bei einem Dringlichkeitsantrag nicht in Anspruch genommen wird, KEINE Übertragung auf noch zu beratende DA
 - oder zu einem DA 3 Minuten und zu vier weiteren je 1,5 Minuten
 - oder zu zwei DA je 3 Minuten und zu zwei weiteren je 1,5 Minuten
 - oder zu drei DA je 3 Minuten und zu den weiteren keine Redezeit mehr
 - zu jedem DA eine Zwischenbemerkung von 1 Minute
- Zwischenbemerkungen:
 - Zu jedem Tagesordnungspunkt bzw. zu jedem DA, zu dem eine Aussprache erfolgt: eine Zwischenbemerkung von 1 Minute
- Befragung der Staatsregierung in der Corona-Krise (ab ÄR am 25.11.2020; befristet bis 31.07.2021)
 - Zeit für Fragen und Nachfragen: insgesamt **1 Minute**

Sofern es die Wichtigkeit der Materie erfordert, kann der Ältestenrat im Einzelfall auch eine längere Redezeit beschließen.

3. Sonderregelung für die Befragung der Staatsregierung zum Thema COVID-19-Pandemie

Eine Sonderregelung hat der Ältestenrat schließlich für die Befragung der Staatsregierung zum Thema COVID-19-Pandemie verabschiedet.⁶ Demnach gilt:

- Für die Zeit der Corona-Pandemie, längstens bis zum 31. März 2021, findet bei den vorgesehenen Sitzungen bzw. bei mehrtägigen Sitzungen an einem Sitzungstag der Vollversammlung eine Befragung der Staatsregierung statt. [...]
- Jede Fraktion kann bis zu zwei Fragen stellen. Die einzelnen Fragen können durch Bemerkungen eingeleitet werden. Sie müssen kurz gefasst sein

⁶ 30. Ältestenrat vom 25.11.2020 – Hervorhebungen entfernt. Siehe allgemein zur Parlamentsbeteiligung in diesem Kontext auch *F. Wollenschläger*, BayVBl. 2021, S. 541.

und kurze Antworten ermöglichen. Zu jeder Frage ist eine kurze Nachfrage durch den Fragesteller möglich (fraktionslose MdL: eine Frage, eine Nachfrage). Die Beantwortung durch das Mitglied der Staatsregierung soll ebenfalls kurz gefasst sein. [...]

- Jeder Fraktion steht für ihre Fragen und Nachfragen insgesamt eine Redezeit von höchstens vier Minuten zur Verfügung, wobei die Aufteilung der Redezeit auf einzelne Fragestellerinnen und Fragesteller jeder Fraktion überlassen bleibt. Fraktionslosen MdL steht eine Fragezeit von insgesamt einer Minute zu. [...]

4. Exkurs: Fraktionslose Abgeordnete in der Redezeitordnung des Bundestags

Infolge des für die Rechtsstellung fraktionsloser Abgeordneter grundlegenden Wüppesahl-Urteils vom 13.6.1989 [zu diesem unten, III. 2. b)] hat der Deutsche Bundestag in der zwölften Legislaturperiode Grundsätze für die Zuteilung von Redezeit an diesen Personenkreis aufgestellt. Hierzu führt das Handbuch für die Parlamentarische Praxis aus:

- Debatte bis zu 1 Stunde, 5- oder 10-Minuten-Runde, Aktuelle Stunde: 3 Minuten
- Debatte von mehr als 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).⁷

Zum Hintergrund und zur weiteren Entwicklung heißt es im Handbuch für die Parlamentarische Praxis weiter:

Diese Leitlinien hatten die Konstellation einer geringen Zahl einzelner fraktionsloser Abgeordneter im Auge, die nicht gleichgerichtete politische Ziele wie andere fraktionslose Abgeordnete verfolgten, und gingen außerdem von der Erwartung aus, dass sich in einer Debatte in der Regel nur einer der fraktionslosen Abgeordneten zu Wort meldete, d. h. die vorgesehene Redezeit nur

⁷ HdbPP, § 35 GO-BT, Anm. 5. a) bb) (Stand: 17. EL Juli 2003). Siehe ferner zur Redeordnung im Überblick S. Gelze, Parlament, S. 229 ff.; ferner zur Regelung der Debattendauer im Deutschen Bundestag in der ersten bis achten Wahlperiode BT-DHB 1949/1999, S. 1723 ff.; H.-J. Vonderbeck, Debattendauer, und ab der zwölften Legislaturperiode BT-DHB, Kap. 7.11 (Stand: 31.3.2022).

einmal in Anspruch genommen wurde. Sie wurden seit 1991 bei Konstellationen der beschriebenen Art angewandt.

Die Fortführung dieser Leitlinien wurde zu Beginn der 15. Wahlperiode auch für die neue Konstellation von zwei fraktionslosen Abgeordneten mit gleichgerichteten politischen Zielen (zwei direkt gewählte PDS-Abgeordnete ohne Gruppenstatus) vom Vor-Ältestenrat in der Erwartung vereinbart, dass in einer Debatte nur einer der beiden fraktionslosen Abgeordneten spricht bzw. falls beide sprechen, die vorgesehene Redezeit unter ihnen aufgeteilt wird (gemeinsames Redezeitkontingent). Dabei wurde davon ausgegangen, dass die in den Leitlinien vorgesehenen Redezeiten auch als jeweils gemeinsames Redezeitkontingent für die Darstellung des politischen Standpunktes von zwei Abgeordneten ausreichend sind. Diese Redezeiten knüpfen nämlich nicht an der Zahlenrelation: 1 fraktionsloser Abgeordneter/Gesamtmitgliederzahl des Bundestages an, sondern sind als „Grund“-Redezeiten für die Darstellung eines politischen Standpunktes konzipiert. Sie nehmen damit in bestimmtem Umfang bereits darauf Bedacht, ob ein fraktionsloser Abgeordneter „gleichgerichtete politische Ziele wie andere fraktionslose Mitglieder des Bundestages verfolgt und sich damit auch für diese äußert“ (BVerfGE 80, 188, 229). Die Schwelle für eine gebotene Erhöhung der Redezeiten ist jedenfalls noch nicht erreicht, wenn die Redezeiten der Darstellung der Position von – statt eines – zwei Abgeordneten dienen. Ein Vergleich mit der Redezeit der Fraktion der FDP bei einer 1-stündigen Debatte in der 15. Wahlperiode macht das deutlich: Wenn eine Fraktion mit über 40 Mitgliedern mit 6 Minuten Redezeit auskommen muss, kann es nicht unangemessen sein, zwei Abgeordnete, die eine gemeinsame Position vertreten, auf 3 Minuten zu beschränken.

Die Redezeiten für fraktionslose Abgeordnete werden zusätzlich zu der gem. § 35 Abs. 1 Satz 1 festgelegten Gesamtzeit für die Aussprache gewährt. Es ist auch nie ernsthaft in Betracht gezogen worden, diese Redezeiten auf das Zeitkontingent der früheren Fraktion des fraktionslosen Abgeordneten anzurechnen.

Während die Redezeitproblematik bei Vorhandensein nur eines oder einiger weniger fraktionsloser Abgeordneter noch relativ leicht lösbar ist, sind zufriedenstellende Lösungen bei Vorhandensein einer größeren Anzahl von fraktionslosen Abgeordneten viel schwieriger. Als Ende der 12. WP sechs fraktionslose Abgeordnete mit je unterschiedlichen politischen Positionen dem Bundestag angehörten, wurde die Frage aufgeworfen, ob weiterhin nach den Richtlinien des Präsidiums verfahren werden könne (wofür man sich letztlich

in der – zutreffenden – Erwartung entschieden hat, dass die fraktionslosen Abgeordneten nicht extensiv von ihrem Rederecht Gebrauch machen würden).⁸

Für die Praxis in der 19. Legislaturperiode gilt nach der Übersicht über die Ergebnisse der Umfrage des Landtags von Baden-Württemberg zu Rechten von fraktionslosen Abgeordneten:

Im Unterschied zu anderen Wahlperioden, in denen es fraktionslose Abgeordnete gab, wurden im 19. Bundestag durch den Ältestenrat keine abstrakten Regeln für die Redezeit von fraktionslosen Abgeordneten festgelegt. In der Praxis werden die Redezeiten bei Erstellung der jeweiligen Redeliste von dem dann amtierenden Präsidenten festgelegt. Sie orientieren sich im Grundsatz an der Debattenlänge. Über die Länge der Debatten verständigen sich die Fraktionen im Ältestenrat im Zusammenhang mit der Tagesordnung für die nächste Sitzungswoche (Debattenlängen in Minuten: z.B. 27, 30, 38, 60 oder 120). Folgende Redezeiten wurden bisher eingeräumt:

- 2 Minuten Redezeit bei Debatten unter 60 Minuten,
- 3 Minuten Redezeit bei Debatten ab 60 und unter 120 Minuten,
- 4 bzw. 5 Minuten Redezeit in Debatten ab 120 Minuten.

Zwei fraktionslose Abgeordnete im 19. Bundestag verfolgen gleichgerichtete politische Ziele (Blaue Partei). Daher wurden die genannten Redezeiten bisher jeweils nur einem von beiden gewährt (vgl. das sog. Wüppesahl-Urteil des BVerfG, BVerfGE 80, 228 f.). Bei diesen Redezeiten wird jeweils darauf geachtet, dass der Redezeitanteil aller fraktionslosen Abgeordneten in einer Aussprache nicht zu einer zu starken Verzerrung im Verhältnis zu den Redezeiten der (kleinen) Fraktionen führt. Mit anderen Worten: Die Gesamtredezeit der fraktionslosen Abgeordneten soll in einer Debatte möglichst nicht über der Redezeit der kleinsten Fraktion des 19. Bundestags, die über 67 Mitglieder verfügt (Bündnis 90/Die Grünen), liegen.⁹

Diese Praxis (keine Aufstellung abstrakter Regeln durch den Ältestenrat, sondern Einzelfallentscheidung der amtierenden Präsidentin/des amtierenden Präsidenten bei Erstellung der Rednerliste unter Berücksichtigung der Debattenlänge und des Umstands, ob fraktionslose Abgeordnete gleichgerichtete Ziele verfolgen)

8 HdbPP, § 35 GO-BT, Anm. 5. a) bb) (Stand: 17. EL Juli 2003). Siehe auch BT-DHB, Kap. 7.11 (Stand: 31.3.2022).

9 LT B-W, Ergebnisse, S. 7 f. Siehe dazu auch BT-DHB, Kap. 7.11 (Stand: 26.3.2020).

wird nach Auskunft des Deutschen Bundestages auch in der 20. Legislaturperiode fortgesetzt.

III. Verfassungsrechtlicher Rahmen der Redeordnung

Nach einer Entfaltung des verfassungsrechtlichen Rahmens der Redeordnung, mithin des von der Bayerischen Verfassung gewährleisteten Rederechts der Abgeordneten einerseits sowie der Notwendigkeit, der Möglichkeit und den Grenzen seiner Ordnung im Rahmen der Geschäftsordnungsautonomie des Bayerischen Landtags andererseits (1.), legt die Untersuchung die spezifischen Vorgaben für die Festlegung der Redezeit fraktionsloser Abgeordneter im Spiegel der Rechtsprechung (2.) dar (3.).

1. Das Rederecht der Abgeordneten und die Ordnung seiner Ausübung

Die Bayerische Verfassung gewährleistet den Mitgliedern des Bayerischen Landtags ein Rederecht [a)], zu dessen Ordnung der Bayerische Landtag im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie und verfassungsrechtlicher Grenzen berufen und befugt ist [b)]. Diese Grundsätze sind nicht auf das bayerische Landesverfassungsrecht beschränkt.

a) Das Rederecht als zentrales Mitwirkungsrecht der Abgeordneten

Das – in der Bayerischen Verfassung nicht ausdrücklich geregelte – Rederecht der Mitglieder des Bayerischen Landtags folgt aus der von Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV geschützten freien Mandatsausübung [aa)]; ihm kommt eine Gleichheitsdimension zu [bb)]. Flankierend findet es sich im Recht auf Opposition (Art. 16a BV) abgesichert [cc)]. Von Relevanz ist schließlich das Prinzip der repräsentativen Demokratie [dd)].

aa) Fundierung des Rederechts im freien Mandat

Das Recht der Mitglieder des Bayerischen Landtags, im Plenum zu reden, stellt eines der zentralen Rechte der Abgeordneten dar. Es findet zwar keine ausdrückliche Erwähnung in der Bayerischen Verfassung; allerdings ist es Teil der von Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV geschützten freien Mandatsausübung. In den Worten der

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 30.4.1976 gewährleistet diese Verfassungsnorm

dem einzelnen Abgeordneten jedenfalls einen Kernbestand an Rechten auf Teilhabe am Verfassungsleben [...]. In diesem Zusammenhang sind drei zentrale Funktionen anzuführen, in denen der Schutz des Verfassungsprinzips des freien Mandats dem einzelnen Abgeordneten im Kern eine selbständige Stellung garantiert: Dazu gehört das Recht auf freie und gleiche Abstimmung, ein Mindestbestand an Redemöglichkeiten und ein gewisses Maß an Antragsbefugnissen.¹⁰

Zu fundamentalem Rang und Bedeutung des Rederechts für die parlamentarische Arbeit der Abgeordneten führt die Entscheidung vom 17.2.1998 aus:

Das Rederecht des Abgeordneten ist eine in der repräsentativen Demokratie unverzichtbare Befugnis zur Wahrnehmung seiner parlamentarischen Aufgaben, die seinen Status wesentlich mitbestimmt [...]. Es muß dem Abgeordneten grundsätzlich möglich sein, seine Anliegen in den parlamentarischen Entscheidungsprozeß einzubringen. Die unmittelbare Wahrnehmung des Rederechts darf dem Abgeordneten im Kern nicht entzogen werden. Ein Abgeordneter hat im Gesetzgebungsverfahren nicht nur das Recht, abzustimmen und Anträge zu stellen, sondern auch das Recht, zu beraten. Die Möglichkeit des öffentlichen Verhandels von Argument und Gegenargument ist ein wesentliches Element des demokratischen Parlamentarismus (vgl. Art. 22 Abs. 1 Satz 1 BV).¹¹

Das Rederecht ist überdies von überindividueller Bedeutung mit Blick auf die effektive Ausübung der parlamentarischen Opposition, wie die erwähnte Entscheidung vom 17.2.1998 weiter entfaltet:

Für das Rederecht des einzelnen Abgeordneten ist zudem zu berücksichtigen, daß aus dem demokratischen Prinzip (vgl. Art. 2 Abs. 1 BV) das Gebot folgt, parlamentarischen Minderheiten das Recht auf Ausübung von Opposition zu gewährleisten. Dieser Schutz geht zwar nicht dahin, die Minderheit vor Sachentscheidungen der Mehrheit zu bewahren, wohl aber dahin, der Minderheit zu ermöglichen, ihren Standpunkt in den Willensbildungsprozeß des

10 BayVerfGHE 29, 62 (89). Ebenso BayVerfGHE 42, 108 (114 f.); E 46, 176 (180); E 47, 194 (199); E 51, 34 (41, 42); ferner E 35, 148 (156). Im Schrifttum: *H. Huber*, in: Meder/Brechmann, BayVerf, Art. 13, Rn. 11 f.; *M. Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 13, Rn. 16.

11 BayVerfGHE 51, 34 (41). Siehe zur Bedeutung auch *J. C. Besch*, Rederecht, § 33, Rn. 1 ff.

Parlaments einzubringen [...]. Das Rederecht, das grundsätzlich dem einzelnen Abgeordneten zusteht, erstreckt sich auch darauf, daß sich die Opposition gegenüber der Mehrheit darstellen und ihre Auffassungen zu dem in Frage stehenden Gegenstand darlegen kann.¹²

Gerade „[d]as Plenum ist Forum der öffentlichen Auseinandersetzung, Rechtfertigung und Kritik“.¹³

Nichts anderes gilt im Übrigen auf Bundesebene (und für die übrigen Länder¹⁴). Schon in seinem Urteil vom 14.7.1959 hat das Bundesverfassungsgericht herausgearbeitet, dass

zum verfassungsmäßigen Status des einzelnen Bundestagsabgeordneten auch seine Befugnis zur Rede im Bundestag gehört, obgleich Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, der die Stellung des Abgeordneten umreißt, diese Befugnis nicht ausdrücklich erwähnt. Das Grundgesetz geht davon aus, daß der Bundestag die Vertretung des Volkes ist, in der die Fragen der Staatsführung, insbesondere der Gesetzgebung, in Rede und Gegenrede der einzelnen Abgeordneten zu erörtern sind. Der Ausdruck „verhandeln“, den das Grundgesetz in Art. 42 verwendet, um die Tätigkeit des Bundestags zu bezeichnen, hat diesen Sinn.

Art. 38 verleiht jedem Bundestagsabgeordneten eine gewisse Eigenständigkeit innerhalb des Bundestags. Diese Eigenständigkeit besteht nicht nur darin, daß

12 BayVerfGHE 51, 34 (41).

13 BayVerfGHE 55, 28 (41); ferner *T. Schürmann*, Plenardebatte, § 20, Rn. 1 f., 7 ff. Anders akzentuierend angesichts der Bedeutung der Ausschussarbeit *V. Karcher/J. M. V. Korn*, DÖV 2012, S. 725 (728): „Eine elementare Bedeutung kommt dem Rederecht in der tatsächlichen Parlamentspraxis nicht zu.“

14 Siehe etwa BerlVerfGH, Beschl. v. 16.12.2020, VerfGH 151 A/20, juris, Rn. 29; ferner VerfG Bbg, Urt. v. 22.7.2016, 70/15, juris, Rn. 185.

er sein Stimmrecht frei ausüben, sondern auch daß er im Plenum des Bundestags von seinem Rederecht selbständig Gebrauch machen kann.¹⁵

bb) Gleichheitsdimension der Abgeordnetenrechte:

Grundsatz der gleichen Mitwirkungsbefugnis aller Mitglieder des Landtags an der parlamentarischen Arbeit

Das Rederecht der Abgeordneten hat, wie alle Abgeordnetenrechte und der Abgeordnetenstatus, eine Gleichheitsdimension.¹⁶ Es gilt der „Grundsatz der gleichen Mitwirkungsbefugnis aller Mitglieder des Landtags an der parlamentarischen Arbeit“. Dieser stellt sich mit der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 26.11.2009 als Fortwirkung der Wahlrechtsgleichheit dar und wurzelt ebenfalls in Art. 13 Abs. 2 BV:

Für die Verwirklichung des in Art. 2 und 4 BV verankerten Demokratiegebots ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Wahlgleichheit nach dem Wahlakt auf der zweiten Stufe der Entfaltung demokratischer Willensbildung, d.h. im Status und in der Tätigkeit der Abgeordneten, fortwirkt [...]. Aus der Gleichheit der Bürger bei der Ausübung des aktiven Wahlrechts (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV) folgt in der repräsentativen Demokratie das Gebot, die gewählten Abgeordneten in Statusfragen sowie bei der Ausübung ihrer Rechte gleichzubehandeln. In der Bayerischen Verfassung ergibt sich das Prinzip der

-
- 15 BVerfGE 10, 4 (12); ferner zur Anerkennung des Rederechts BVerfGE 60, 374 (379 f.); E 80, 188 (218); E 96, 264 (284); E 137, 185 (262, Rn. 195). Im Schrifttum nur: *K. Abmeier*, Befugnisse, S. 142 ff.; *N. Achterberg*, Parlamentsrecht, S. 259; *P. Austermann/C. Waldhoff*, Parlamentsrecht, Rn. 147 ff., 401; *P. Badura*, in: BK-GG, Art. 38, Rn. 59 (Stand: 193. Aktualisierung Oktober 2018); *ders.*, Stellung des Abgeordneten, § 15, Rn. 36, 39; *J. C. Besch*, Rederecht, § 33, Rn. 4 ff.; *J. Bücker*, Rederecht, S. 39 (39); *W. Demmler*, Der Abgeordnete, S. 471 ff.; *S. Gelze*, Parlament, S. 218; *D. Grimm*, Parlament und Parteien, § 6, Rn. 29; HdbPP, § 35 GO-BT, Anm. 5. a) aa) (Stand: 12. EL September 1999); *A. Ingold*, Recht der Oppositionen, S. 397 ff., 405 ff.; *ders.*, JöR 64 (2016), S. 43 (61 f.); *H. H. Klein/K. Schwarz* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 38, Rn. 60 (Stand: 97. EL Januar 2022); *J. Kürschner*, Statusrechte, S. 99 ff.; *S. Magiera*, in: Sachs, GG, Art. 38, Rn. 63; *M. Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 38, Rn. 157; *P. Müller*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 38, Rn. 84; *H.-J. Schreiner*, Geschäftsordnungsrechtliche Befugnisse, § 18, Rn. 32; *H.-H. Trute*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 38, Rn. 124. Grundlegend anders (kein verfassungsunmittelbares Recht der Abgeordneten) *M. Payandeh*, Die Organisation politischer Willensbildung: Parlamente, VVDStRL 81 (2022), S. 171 (209 ff., insb. 213 ff.).
- 16 Siehe nur BVerfGE 130, 318 (352); ferner E 84, 304 (321); *P. Badura*, in: BK-GG, Art. 38, Rn. 56 (Stand: 193. Aktualisierung Oktober 2018); *ders.*, Stellung des Abgeordneten, § 15, Rn. 16; *E.-W. Böckenförde*, in: HStR II, § 24, Rn. 45; *H. Dreier*, JZ 1990, S. 310 (317); *J. C. Besch*, Rederecht, § 33, Rn. 7; *H. H. Klein*, Gruppen und fraktionslose Abgeordnete, § 18, Rn. 27 f.; *M. Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 38, Rn. 141; *P. Müller*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 38, Rn. 80 ff.; *D. Wiefelspütz*, Abgeordnetenmandat, § 12, Rn. 22 ff.

egalitären Repräsentation aus Art. 13 Abs. 2 BV, in dem die grundlegenden Rechte der Abgeordneten zur Vertretung des Volkes verankert sind [...]. Danach sind die Abgeordneten Vertreter des Volkes, nicht nur einer Partei; sie sind nur ihrem Gewissen verantwortlich und an Aufträge nicht gebunden. Als wesentliches Merkmal der formalen Gleichstellung umfassen die Regelungen zum Status der Abgeordneten den Grundsatz der gleichen Mitwirkungsbefugnis aller Mitglieder des Landtags an der parlamentarischen Arbeit.¹⁷

Dieses Prinzip der egalitären Repräsentation, mithin das Recht der Abgeordneten auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung, hat auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Anerkennung gefunden und wird dort ebenfalls als Fortsetzung der Wahlrechtsgleichheit verstanden und in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verankert:

Der Deutsche Bundestag ist unmittelbares Repräsentationsorgan des Volkes. Er besteht aus den als Vertretern des ganzen Volkes gewählten Abgeordneten, die insgesamt die Volksvertretung bilden. Der durch Art. 38 Abs. 1 GG gewährleistete repräsentative verfassungsrechtliche Status des Abgeordneten [...] ist Grundlage für die repräsentative Stellung des Bundestages, der als „besonderes Organ“ (Art. 20 Abs. 2 GG) die vom Volk ausgehende Staatsgewalt ausübt [...]. Die ihm von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse nimmt er jedoch nicht losgelöst von seinen Mitgliedern, sondern in der Gesamtheit seiner Mitglieder wahr. Demgemäß ist jeder Abgeordnete berufen, an der Arbeit des Bundestages, seinen Verhandlungen und Entscheidungen, teilzunehmen. Dem Bundestag selbst obliegt es, in dem von der Verfassung vorgezeichneten Rahmen seine Arbeit und die Erledigung seiner Aufgaben auf der Grundlage des Prinzips der Beteiligung aller zu organisieren (Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG).¹⁸

Hieraus folgt:

Alle Mitglieder des Bundestages haben dabei gleiche Rechte und Pflichten. Dies folgt vor allem daraus, daß die Repräsentation des Volkes sich im Parlament darstellt, daher nicht von einzelnen oder einer Gruppe von Abgeordneten, auch nicht von der parlamentarischen Mehrheit, sondern vom Parlament

17 BayVerfGE 62, 208 (218); ferner E 29, 62 (85, 94 f.). Ebenso *H. Huber*, in: Meder/Brechmann, BayVerf, Art. 13, Rn. 10; *M. Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 13, Rn. 13.

18 BVerfGE 80, 188 (217 f.).

als Ganzem, d. h. in der Gesamtheit seiner Mitglieder als Repräsentanten, bewirkt wird. Dies setzt die gleiche Mitwirkungsbefugnis aller voraus [...].¹⁹

In anderen Worten:

Auf Bundesebene äußert sich diese unmittelbare Teilhabe an der Staatsgewalt – abgesehen von Art. 29 GG – ausschließlich durch die Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages. Aus diesem Grund ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Wahlgleichheit nicht nach dem Wahlakt sogleich wieder verloren geht. Sie muss auf der zweiten Stufe der Entfaltung demokratischer Willensbildung, d.h. im Status und der Tätigkeit des Abgeordneten fortwirken. Zu dem Status der Abgeordneten gehört deshalb das in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete Recht auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung [...].

Der zweite Satz des Art. 38 Abs. 1 GG zieht mit dem Repräsentationsprinzip deshalb aus den Wahlrechtsgrundsätzen die Konsequenzen für die Ausübung eines in der Gesellschaft verwurzelten, aber innerhalb der Staatsorganisation wahrgenommenen Amtes, des freien Mandats. Die Vorschrift gewährleistet für jeden der nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG gewählten Abgeordneten sowohl die Freiheit in der Ausübung seines Mandats als auch die Gleichheit im Status der Vertreter des ganzen Volkes [...]. So setzt sich insbesondere die Gleichheit der Wahl in der gleichen Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten fort und hält damit auch in den Verzweigungen staatlich-repräsentativer Willensbildungsprozesse die demokratische Quelle offen, die aus der ursprünglichen, im Wahlakt liegenden Willensbetätigung jedes einzelnen Bürgers fließt. Das freie Mandat „schließt die Rückkopplung zwischen Parlamentariern und Wahlvolk nicht aus, sondern ganz bewusst ein“ und schafft durch den Zwang zur Rechtfertigung Verantwortlichkeit (vgl. Hofmann/Dreier, in: Schneider/Zeh [Hrsg.], *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, 1989, § 5 Rn. 44).²⁰

19 BVerfGE 80, 188 (218); ferner E 84, 304 (324 f.). Siehe auch S. Hölscheidt, DVBl. 1989, S. 291 (292) – mit Radizierung in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG; M. Morlok, JZ 1989, S. 1035 (1037 f.); ders., in: Dreier, GG, Art. 38, Rn. 170.

20 BVerfGE 112, 118 (134); ferner E 102, 224 (237 f.); E 130, 318 (352); E 142, 25 (60, Rn. 96).

cc) Flankierende Verankerung des Rederechts im Recht auf Opposition (Art. 16a BV)

Seit der Verfassungsreform des Jahres 1998²¹ enthält die Bayerische Verfassung in Art. 16a eine explizite Bestimmung zur Rolle der Opposition:

- (1) Parlamentarische Opposition ist ein grundlegender Bestandteil der parlamentarischen Demokratie.
- (2) ¹Die Fraktionen und die Mitglieder des Landtags, welche die Staatsregierung nicht stützen, haben das Recht auf ihrer Stellung entsprechende Wirkungsmöglichkeiten in Parlament und Öffentlichkeit. ²Sie haben Anspruch auf eine zur Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben erforderliche Ausstattung.
- (3) Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.

Bereits zuvor hatten sowohl der Bayerische Verfassungsgerichtshof²² als auch das Bundesverfassungsgericht²³ ein Recht zur Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition anerkannt. Dieses umfasst das Rederecht, wie der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 17.2.1998 betont hat:

Für das Rederecht des einzelnen Abgeordneten ist zudem zu berücksichtigen, daß aus dem demokratischen Prinzip (vgl. Art. 2 Abs. 1 BV) das Gebot folgt, parlamentarischen Minderheiten das Recht auf Ausübung von Opposition zu gewährleisten. Dieser Schutz geht zwar nicht dahin, die Minderheit vor Sachentscheidungen der Mehrheit zu bewahren, wohl aber dahin, der Minderheit zu ermöglichen, ihren Standpunkt in den Willensbildungsprozeß des Parlaments einzubringen [...]. Das Rederecht, das grundsätzlich dem einzelnen Abgeordneten zusteht, erstreckt sich auch darauf, daß sich die Opposition gegenüber der Mehrheit darstellen und ihre Auffassungen zu dem in Frage stehenden Gegenstand darlegen kann.²⁴

21 Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern Verfassungsreformgesetz – Reform von Landtag und Staatsregierung vom 20.2.1998, GVBl. 1998, S. 39.

22 BayVerfGHE 29, 62 (91); E 41, 124 (132).

23 BVerfGE 44, 308 (321). Siehe ferner aus jüngerer Zeit zu dem „durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts konkretisierten allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz effektiver Opposition“ BVerfGE 142, 25 (55 ff., Rn. 85 ff.).

24 BayVerfGHE 51, 34 (41). Vgl. im Übrigen E 62, 208 (218).

Auch nach dem Bundesverfassungsgericht umfasst das Recht zur Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition „den Anspruch der oppositionellen Minderheit, ihre eigenen politischen Ansichten im Plenum vorzutragen und die Vorstellungen der Mehrheit zu kritisieren“.²⁵ Dabei geht „[d]ieser Schutz [...] nicht dahin, die Minderheit vor Sachentscheidungen der Mehrheit zu bewahren (Art. 42 Abs. 2 GG), wohl aber dahin, der Minderheit zu ermöglichen, ihren Standpunkt in den Willensbildungsprozeß des Parlaments einzubringen.“²⁶

Hinsichtlich des Gewährleistungsgehalts des Rechts auf Opposition ist von entscheidender Bedeutung, dass dieses einzelnen Abgeordneten **keine über Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV bzw. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG hinausgehenden Beteiligungsrechte** verleiht, wie das Bundesverfassungsgericht für die zitierte Grundgesetzbestimmung betont hat: „Der verfassungsrechtlich gebotene, aus dem demokratischen Prinzip folgende Schutz der parlamentarischen Minderheit, der auch dem einzelnen Abgeordneten zugute kommen kann, verleiht diesem keine Rechte, die über die sich aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ergebenden hinausgehen.“²⁷ Überdies und vielmehr: „Einer Einführung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte steht zudem Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG entgegen. Exklusiv den Oppositionsfraktionen zur Verfügung stehende Rechte [...] stellen eine nicht zu rechtfertigende Durchbrechung des Grundsatzes der Gleichheit der Abgeordneten und ihrer Zusammenschlüsse aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG dar.“²⁸ Dementsprechend versteht auch das Schrifttum Art. 16a Abs. 2 Satz 1 BV als „weitere rechtliche Grundlage für diese Teilhaberechte [...], soweit deren Ausübung der parlamentarischen Kontrolle der Exekutive dient oder sonst einen Bezug zu den Aufgaben der Opposition hat“, nicht aber als Erweiterung dieser Teilhaberechte.²⁹ Dies korrespondiert mit der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, nach der „Art. 16 a BV [...] die Rechte der Opposition und der Fraktionen festgeschrieben, aber nicht verändert oder erweitert [hat] (vgl. die Gesetzesbegründung LT-Drs. 13/9366 S. 6; Heitsch, BayVBl 1998, 715)“.³⁰

25 BVerfGE 44, 308 (321). Allgemein auch A. Ingold, *Recht der Oppositionen*, S. 411 ff.

26 BVerfGE 70, 324 (363). Ebenso BayVerfGHE 41, 124 (132).

27 BVerfGE 80, 188 (220); ferner E 84, 304 (324).

28 BVerfGE 142, 25 (60, Rn. 95); ferner K. Abmeier, *Befugnisse*, S. 232 f.; H. Huber, in: Meder/Brechmann, BayVerf, Art. 16a, Rn. 4.

29 H. Huber, in: Meder/Brechmann, BayVerf, Art. 16a, Rn. 4. Zurückhaltend auch M. Möstl, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 16a, Rn. 7.

30 BayVerfGHE 55, 28 (35 f.).

Keinesfalls gewährleistet das Recht auf Opposition ein **absolutes Beteiligungsrecht**:

Ist danach der Schutz der Minderheit im Parlament in der Verfassung – und auf ihrer Grundlage durch die Geschäftsordnung des Bundestages – stark ausgeprägt, sind doch bei der Bestimmung des Umfanges ihrer Rechte auch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang zu berücksichtigen. Dabei ist im Auge zu behalten, daß ebenso wie die Mehrheit auch die Minderheit im Parlament nicht notwendig eine homogene Einheit darstellt, sondern in eine Mehrzahl oder sogar in eine Vielzahl von Gruppierungen – Fraktionen oder auch Fraktionsstärke nicht erreichende Gruppen und einzelne Abgeordnete – aufgespalten sein kann. Sie alle in absolut gleicher Weise am parlamentarischen Geschäftsgang zu beteiligen, würde bedeuten, daß kleine Gremien vom Parlament nicht mehr oder nur noch um den Preis gebildet werden könnten, daß die Mehrheit dort nicht mehr als Mehrheit präsent ist. Das fordert die Verfassung nicht. Dem Parlament ist es mithin jedenfalls in sachlich begründeten Fällen verfassungsrechtlich unbenommen, für Ausschüsse oder ähnliche Gremien eine Mitgliederzahl vorzusehen, die bei Anwendung der üblichen Regeln für die Sitzverteilung eine Berücksichtigung aller parlamentarischen Gruppierungen nicht ermöglicht.³¹

Und weiter heißt es:

Wie es aus den genannten Gründen im Regelfall zulässig ist und parlamentarischer Praxis entspricht, fraktionslosen Abgeordneten und den Gruppierungen, zu denen sie sich möglicherweise zusammengeschlossen haben, ohne Fraktionsstärke zu erreichen, die Mitgliedschaft in den Ausschüssen des Bundestages zu verwehren, kann es, jedenfalls wie hier aus zwingenden Gründen des Geheimschutzes, verfassungsrechtlich hinzunehmen sein, daß auch einzelne Fraktionen bei der Besetzung eines Ausschusses unberücksichtigt bleiben.³²

31 BVerfGE 70, 324 (363 f.). Ebenso BayVerfGHE 41, 124 (133).

32 BVerfGE 70, 324 (366). Siehe auch BayVerfGHE 41, 124 (135 ff.); E 55, 28 (36).

dd) Exkurs: Prinzip der repräsentativen Demokratie

Relevanz für Mitwirkungsrechte der Abgeordneten einschließlich des Rederechts – indes nicht über die vorstehenden Grenzen hinaus – kommt schließlich dem

Prinzip der repräsentativen Demokratie zu.³³ Dieses

wirkt auf das parlamentarische Entscheidungsverfahren ein, indem es grundsätzlich die Mitwirkung aller Abgeordneten bei der Willensbildung des Parlaments erfordert und bei der Schaffung der äußeren Bedingungen, unter denen die Parlamentsbeschlüsse zustande kommen, Berücksichtigung verlangt. Dabei ist allerdings zu bedenken, daß die allzu starre Anwendung dieses Prinzips auf die zu regelnden Tatbestände des politischen Lebens dessen Geist eher vertreiben als bewahren würde. Vor allem muß dem einzelnen Abgeordneten die Möglichkeit belassen werden, sich bestimmten Sachgebieten, denen sein Interesse gilt und für die er Sachverstand besitzt, besonders eingehend zu widmen und darüber die Beschäftigung mit anderen Themenkreisen, soweit dies vertretbar erscheint, hintanzustellen. Dies erfordert nicht nur die auch auf Arbeitsteilung gegründete Funktionstüchtigkeit des Parlaments, sondern vor allem das parlamentarische System selbst, für dessen Bestand das politische Engagement und der Sachverstand des einzelnen Abgeordneten unverzichtbar sind.

Wird das Volk bei parlamentarischen Entscheidungen nur durch das Parlament als Ganzes, d. h. durch die Gesamtheit seiner Mitglieder, angemessen repräsentiert, so muß die Mitwirkung aller Abgeordneten bei derartigen Entscheidungen nach Möglichkeit und im Rahmen des im demokratisch-parlamentarischen System des Grundgesetzes Vertretbaren sichergestellt sein. Daraus folgt, daß eine Regelung geschaffen sein muß, die dem einzelnen Abgeordneten eine solche Mitwirkung in dem von der Sache her gebotenen Umfang ermöglicht.³⁴

Zu berücksichtigen ist, dass die Mitwirkung der Abgeordneten nicht nur im Plenum stattfindet:

Die aus dem Gedanken der Repräsentation abzuleitende prinzipielle Forderung nach Mitwirkung aller Abgeordneten bei Entscheidungen des Parlaments bedeutet allerdings nicht, daß die Abgeordneten das Volk bei solchen

³³ Dazu BVerfGE 44, 308 (315 ff.).

³⁴ BVerfGE 44, 308 (316). Siehe auch BayVerfGHE 55, 28 (41).

Anlässen nur im Plenum des Bundestages repräsentieren könnten. Zwar würde das Verlangen nach Präsenz aller Abgeordneten im Plenum dem Geiste des Parlamentarismus und des Prinzips der Repräsentation am ehesten gerecht werden. Indessen darf nicht übersehen werden, daß ein wesentlicher Teil der Parlamentsarbeit traditionell außerhalb des Plenums geleistet wird. Dies beruht einerseits auf der seit Jahrzehnten zunehmenden Kompliziertheit der Lebensverhältnisse und dem damit verbundenen Zwang zur Arbeitsteilung, zum anderen auf der Tatsache, daß die Schwerfälligkeit des Plenums Detailarbeit naturgemäß nur in sehr beschränktem Umfang erlaubt. An diesen Realitäten geht das Grundgesetz nicht vorbei. Dabei ist jedoch vorausgesetzt, daß die endgültige Beschlußfassung über ein parlamentarisches Vorhaben dem Plenum vorbehalten bleibt, die Mitwirkung der Abgeordneten bei der Vorbereitung der Parlamentsbeschlüsse außerhalb des Plenums ihrer Art und ihrem Gewicht nach der Mitwirkung im Plenum im wesentlichen gleich zu erachten ist und der parlamentarische Entscheidungsprozeß institutionell in den Bereich des Parlaments eingefügt bleibt.³⁵

Gerade für die Mitwirkungsmöglichkeit in Ausschüssen – in die „die Repräsentation [...] vorverlagert“ wird³⁶ – gilt:

In ihnen vollzieht sich ein wesentlicher Teil des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses des Bundestages. Ihre Aufgabe besteht regelmäßig darin, die Beschlüsse des Plenums vorzubereiten (vgl. § 60 GO). Die Empfehlungen der Ausschüsse sind zwar für das Plenum nicht verbindlich, formen dessen Entscheidungen aber doch der Sache nach vor. Damit kommt der Institution der Ausschüsse unter dem Gesichtspunkt der Repräsentation des Volkes durch das Parlament erhebliches Gewicht zu.³⁷

Das Prinzip der repräsentativen Demokratie entfaltet indes keine über Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG hinausgehende Wirkung:

Schließlich hat auch das Prinzip der repräsentativen Demokratie (vgl. hierzu BVerfGE 44, 308 [316]) für die parlamentarischen Rechte der Bundestagsabgeordneten keine über Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG hinausgreifende Wirkung.

35 BVerfGE 44, 308 (317).

36 BVerfGE 44, 308 (319).

37 BVerfGE 44, 308 (318).

Es hat vielmehr in dieser Bestimmung insoweit seinen erschöpfenden Niederschlag gefunden.³⁸

b) Ordnungsnotwendigkeit und -befugnis im Rahmen der Geschäftsordnungsautonomie

Bei einer Zahl von 180 Abgeordneten des bayerischen Volkes (Art. 13 Abs. 1 BV), ggf. erhöht um Ausgleichs- und Überhangmandate (Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV; in der aktuellen 18. Legislaturperiode um 15 bzw. 10 derartiger Mandate, mithin insgesamt 205 Abgeordnete),³⁹ und einer Vielzahl von Beratungsgegenständen liegt es auf der Hand, dass die Ausübung des Rederechts im Interesse der Funktionsfähigkeit des Parlaments, eines geordneten Geschäftsgangs und konkurrierender Mitwirkungsrechte der einzelnen Abgeordneten einer Ordnung bedarf. Es liegt ebenfalls auf der Hand, dass nicht alle Abgeordneten zu jedem einzelnen Beratungsgegenstand und auch einzelne Abgeordnete nicht ohne zeitliche Begrenzung von ihrem Rederecht Gebrauch machen können.

Um diese Spannungslage aufzulösen, ist der Bayerische Landtag im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie befugt und berufen, eine Redeordnung zu schaffen [aa)]. Hierfür seien die verfassungsrechtlichen Determinanten aufgezeigt [bb)]. Eine absolute Redezeitbegrenzung ist ebenso zulässig [cc)] wie eine grundsätzliche Verteilung der Redezeit über die Fraktionen trotz der damit einhergehenden Bündelung des Rederechts [dd)].

aa) Normierung einer Redeordnung als Ausfluss der Geschäftsordnungsautonomie

Gemäß Art. 20 Abs. 3 BV gibt sich der Landtag eine Geschäftsordnung. Auf dieser Norm gründet die Geschäftsordnungsautonomie des Bayerischen Landtags.⁴⁰

Die Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments steht mit den auf den Deutschen Bundestag bezogenen Worten des Bundesverfassungsgerichts

38 BVerfGE 80, 188 (221); ferner E 84, 304 (324).

39 Dazu *F. Wollenschläger*, in: Meder/Brechmann, BayVerf, Art. 14, Rn. 79 f.

40 Zur Geschäftsordnungsautonomie BayVerfGHE 29, 62 (85); E 62, 208 (214 f.). Näher (auf Bundesebene) *T. Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber.

in engem sachlichen Zusammenhang mit dem verfassungsrechtlichen Status, den das Parlament als eines der obersten Verfassungsorgane im Verlauf der historischen Entwicklung des deutschen Parlamentsrechts – vor allem nach dem Übergang zur parlamentarischen Demokratie der Weimarer Republik – gewonnen hat. An diese Tradition knüpft Art. 40 Abs. 1 GG, wie auch die weitgehende Übereinstimmung seines Wortlauts mit den einschlägigen früheren Regelungen zeigt (vgl. etwa Art. 27 Satz 2 der Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871 und Art. 26 der Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919), inhaltlich an (s. a. Arndt, *Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht*, 1966, S. 46). Das bedeutet, daß diejenigen Regelungsgegenstände, die herkömmlich – insbesondere mit Rücksicht auf die Rechtslage z. Z. der Weimarer Reichsverfassung – als autonome Geschäftsordnungsangelegenheiten des Parlaments gelten, prinzipiell auch vom Grundgesetz diesem Bereich zugewiesen werden.⁴¹

In **gegenständlicher Hinsicht** umfasst das „Selbstorganisationsrecht [...] – soweit nicht die Bayerische Verfassung unmittelbar Vorgaben enthält – die Befugnis des Landtags, seine interne Organisation und seinen Geschäftsgang autonom zu regeln, um sich dadurch in den Stand zu setzen, die parlamentarischen Aufgaben zu erfüllen“.⁴² Die Geschäftsordnungsautonomie erstreckt sich auf „[d]as Recht des Parlaments, seine Geschäftsordnungsangelegenheiten autonom zu regeln, [...] traditionell auf die Bereiche ‚Geschäftsgang‘ und ‚Disziplin‘ (vgl. Art. 78 Abs. 1 Satz 2 der Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850 und Art. 27 Satz 2 der Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871). Der Begriff ‚Geschäftsgang‘ bezeichnet ‚das Verfahren für die Abwicklung der Parlamentsgeschäfte‘“.⁴³ Zum Geschäftsgang rechnet – neben der Beschlussfähigkeit⁴⁴ – auch die Ordnung des Rederechts.⁴⁵

Dabei verbürgt die Geschäftsordnung das Rederecht wegen seiner verfassungsrechtlichen Fundierung [zu dieser oben, III. 1. a)] **nicht konstitutiv**: „Das Rederecht des einzelnen Abgeordneten ergibt sich aus dem verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten nach Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV; es beruht damit

41 BVerfGE 44, 308 (314); ferner E 70, 324 (360 f.).

42 BayVerfGHE 62, 208 (215).

43 BVerfGE 44, 308 (314 f.). Vgl. auch BayVerfGHE 29, 62 (86); *M. Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 40, Rn. 6.

44 BVerfGE 44, 308 (315).

45 BVerfGE 80, 188 (219); E 102, 224 (236); BayVerfGHE 29, 62 (89); E 51, 34 (42).

unmittelbar auf Verfassungsrecht und wird nicht erst durch die Geschäftsordnung begründet.“⁴⁶

bb) Verfassungsrechtliche Determinanten der Redeordnung

Der Bayerische Landtag ist befugt und berufen, im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie eine Redeordnung zu schaffen, um die Funktionsfähigkeit des Parlaments zu sichern sowie die in Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV wurzelnde, konkurrierende und gleichrangige Redebefugnis jeder bzw. jedes Abgeordneten ausgleichend zu ordnen (1). Bei demnach notwendigen Differenzierungen und Beschränkungen ist dieser Redebefugnis hinreichend Rechnung zu tragen (2). Eine absolute Grenze der Ordnungsbefugnis besteht im Schutz des Kernbestands des Rederechts (3), eine relative im Grundsatz der Beteiligung aller Abgeordneten am Geschäftsgang (4). Ein abschließender Blick gilt der Tragweite des Rechtfertigungsgrunds „Funktionsfähigkeit des Parlaments“ für Redezeitbeschränkungen (5).

(1) Redeordnung als Aspekt der Geschäftsordnungsautonomie und Regelungsbedürfnis

Der Erlass einer Redeordnung ist notwendig, um die Funktionsfähigkeit des Landtags, einen geordneten parlamentarischen Arbeitsablauf und auch einen Ausgleich der konkurrierenden Redebefugnisse der einzelnen Abgeordneten sicherzustellen. Dieses Regelungsbedürfnis hat die Rechtsprechung (nicht nur) des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs herausgearbeitet.

So ist der Bayerische Landtag im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie mit der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 17.2.1998 befugt,

die Art und Weise der Ausübung des Rederechts des Abgeordneten [zu] regeln, um dem Parlament seine Arbeitsfähigkeit zu erhalten und insgesamt eine sachgerechte Erfüllung seiner Aufgaben zu ermöglichen. Das Rederecht kann grundsätzlich nur innerhalb der Grenzen gelten, welche die Geschäftsordnung des Landtags zieht, um eine gewisse Ordnung des parlamentarischen Arbeitsablaufs zu wahren und die Funktionsfähigkeit des Landtags nicht zu gefährden [...]. Die Ausübung des Rederechts des Abgeordneten unterliegt damit den vom Parlament kraft seiner Autonomie gesetzten Schranken [...]. Zu

46 BayVerfGHE 51, 34 (42); ferner E 46, 176 (180 f.); E 47, 194 (199 f.); BVerfGE 80, 188 (219); K. Groh, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 40, Rn. 22; H. Huber, in: Meder/Brechmann, BayVerf, Art. 13, Rn. 11.

derartigen Beschränkungen der Ausübung des Rederechts gehören Begrenzungen der Redebefugnis und das Recht des Parlaments, den Schluß der Debatte zu beschließen.⁴⁷

Gleichsinnig hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin in seinem Beschluss vom 16.12.2020 betont:

Als Mitgliedschaftsrechte können [die Rechte auf Teilnahme, Abstimmung und zur Rede] allerdings nur eingeordnet in den Geschäftsgang des Parlaments wahrgenommen werden. Dieser Gemeinschaftsbezug des Mandats legitimiert das Parlament, gestützt auf seine von der Verfassung anerkannte Geschäftsordnungsautonomie, die genannten Rechte auszugestalten und dabei auch zu beschränken [...].⁴⁸

Diese Ordnungsbefugnis ist überdies vor dem Hintergrund des **notwendigen Ausgleichs konfligierender Mitgliedschaftsrechte** wie dem Rederecht zu sehen, ein zentrales Anliegen der Geschäftsordnung:

Die verschiedenen Rechte werden in der Geschäftsordnung einander zugeordnet und aufeinander abgestimmt, um dem Parlament insgesamt eine sachgerechte Erfüllung seiner Aufgaben zu ermöglichen. Das bedingt gewisse Beschränkungen der Rechte der einzelnen Abgeordneten, weil sie sich als Mitgliedschaftsrechte in deren notwendig gemeinschaftliche Ausübung einfügen müssen. Die Rechte der Abgeordneten dürfen dabei allerdings grundsätzlich nicht entzogen werden [...].⁴⁹

47 BayVerfGHE 51, 34 (42); ferner E 29, 62 (95); S. Gelze, Parlament, S. 236 ff.; H. Huber, in: Meder/Brechmann, BayVerf, Art. 13, Rn. 12; M. Möstl, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 13, Rn. 12, 16. Siehe allgemein auch P. Austermann/C. Waldhoff, Parlamentsrecht, Rn. 92, 309; A. Ingold, JöR 64 (2016), S. 43 (62 f.); V. Karcher/J. M. V. Korn, DÖV 2012, S. 725 (727); H.-J. Schreiner, Geschäftsordnungsrechtliche Befugnisse, § 18, Rn. 32.

48 BerlVerfGH, Beschl. v. 16.12.2020, VerfGH 151 A/20, juris, Rn. 29. Siehe ferner VerfG Bbg, Urt. v. 22.7.2016, 70/15, juris, Rn. 161.

49 BayVerfGHE 42, 108 (115); ferner E 46, 176 (181); BVerfGE 80, 188 (219); E 84, 304 (321 f.); E 96, 264 (278); VerfG Bbg, Urt. v. 22.7.2016, 70/15, juris, Rn. 161; K. Abmeier, Befugnisse, S. 147 f.; P. Austermann/C. Waldhoff, Parlamentsrecht, Rn. 92, 149; L. Brocker/V. Perne, LKRZ 2011, S. 161 (162); A. Ingold, Recht der Oppositionen, S. 406, 409; ders., JöR 64 (2016), S. 43 (62 f.); V. Karcher/J. M. V. Korn, DÖV 2012, S. 725 (727); H. H. Klein, Gruppen und fraktionslose Abgeordnete, § 18, Rn. 28; M. Morlok, JZ 1989, S. 1035 (1042 f.); ders., ZParl 2004, S. 633 (637); D. Wiefelspütz, Abgeordnetenmandat, § 12, Rn. 30.

Angesichts dieses notwendigen Ausgleichs konfligierender Rechtspositionen lässt sich regelmäßig nur eine Optimierung, nicht aber eine gänzliche Berücksichtigung aller Interessen erreichen:

Die Regeln über die innere Ordnung jedes Parlaments sind durch eine gewisse Flexibilität gekennzeichnet. In der Gestaltung dieser Ordnung hat das Parlament weitgehende Freiheit. Dabei muß in Kauf genommen werden, daß sich diese Regeln unter Umständen ungleichmäßig auswirken. Eine unter allen Aspekten befriedigende Regelung wird sich nur in seltenen Fällen und auch dann meist nur um den Preis einer unangemessenen Komplizierung finden lassen.⁵⁰

(2) Grenzen der Ordnungsbefugnis

Freilich unterliegt die **Geschäftsordnungsautonomie** im Allgemeinen und die in ihrem Rahmen erfolgte Ordnung des Rederechts der Abgeordneten im Besonderen **Grenzen**,⁵¹ was schon aus dem Nachrang der Geschäftsordnung gegenüber der Bayerischen Verfassung folgt [siehe auch oben, III. 1. b) aa)]⁵²; in der bereits erwähnten Entscheidung vom 17.2.1998 hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof herausgearbeitet:

Eine verfassungsrechtliche Grenze finden Geschäftsordnungsregelungen und einzelne Maßnahmen, die das Rederecht der Abgeordneten einschränken, am Wesen und an der grundsätzlichen Aufgabe des Parlaments, Forum für Rede und Gegenrede zu sein. Daher sind Fälle denkbar, in denen die Anordnung einer in der Geschäftsordnung vorgesehenen Maßnahme, wie etwa eine Beschränkung der Redezeit, mißbräuchlich und verfassungswidrig wird [...]. Wo diese Grenze des Mißbrauchs eines an sich zulässigen Mittels im Einzelfall liegt, ist nicht immer eindeutig [...]. Ein Mißbrauch kann nur auf Grund einer Abwägung des Gesichtspunkts der Erhaltung der Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Parlaments mit der verfassungsrechtlichen Bedeutung des Rederechts, die durch die parlamentarischen Rechte der Opposition mitbestimmt wird, festgestellt werden. Maßgebend sind die gesamten Umstände des konkreten Einzelfalls wie etwa die Entwicklung und die Art der konkreten Beratung, die Bedeutung des zu behandelnden Gegenstands, das Interesse der Öffentlichkeit an diesem Gegenstand oder das Arbeitsprogramm des

50 BVerfGE 10, 4 (19 f.).

51 Grundlegend anders wegen der Verneinung eines individuellen verfassungsunmittelbaren Rederechts und damit der grundsätzlichen Rechtfertigungsbedürftigkeit von Beschränkungen *M. Payandeh*, Die Organisation politischer Willensbildung: Parlamente, VVDStRL 81 (2022), S. 171 (211 ff., 218 ff.).

52 BayVerfGHE 29, 62 (85); ebenso für die Bundesebene BVerfGE 44, 308 (315); *P. Austermann/C. Waldhoff*, Parlamentsrecht, Rn. 91.

Parlaments oder des Ausschusses. Hierbei ist die Geschäftsordnung, die die Ausübung der Statusrechte der Abgeordneten regelt, fair auszulegen und anzuwenden [...].⁵³

Mithin stellt die **Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Parlaments** einen – im Übrigen auch vom Bundesverfassungsgericht und in der übrigen Landesverfassungsgerichtsbarkeit anerkannten – legitimen Grund für Beschränkungen des Rederechts dar.⁵⁴ Im Rahmen der Rechtfertigung sind auch konkurrierende, gleichrangige Teilhaberechte anderer Abgeordneter zu berücksichtigen. Beschränkungen kommen auch zur Verhinderung einer missbräuchlichen Ausübung von Teilhaberechten in Betracht.⁵⁵

Richtig ist, dass ein **weiter Spielraum des Parlaments für Regelungen im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie** anzuerkennen ist, wie der Bayerische Verfassungsgerichtshof,⁵⁶ weitere Landesverfassungsgerichte⁵⁷ und auch das Bundesverfassungsgericht – in Einklang mit dem Schrifttum⁵⁸ – betonen:

Bei der verfassungsgerichtlichen Prüfung der Geschäftsordnung ist davon auszugehen, daß es nach Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG Sache des Bundestages ist,

53 BayVerfGHE 51, 34 (43).

54 BayVerfGHE 29, 62 (90 f., 95); ferner E 29, 62 (95); E 62, 208 (217); BVerfGE 96, 264 (278); E 112, 118 (133, 140); E 118, 277 (324); E 137, 185 (262, Rn. 195); BerlVerfGH, Beschl. v. 16.12.2020, VerfGH 151 A/20, juris, Rn. 30; N. Achterberg, Verhandlung, S. 37; P. Badura, in: BK-GG, Art. 38, Rn. 61 (Stand: 193. Aktualisierung Oktober 2018); ders., Stellung des Abgeordneten, § 15, Rn. 16, 39; J. C. Besch, Rederecht, § 33, Rn. 7 ff.; L. Brocker, in: BK-GG, Art. 40, Rn. 117 (Stand: 200. Aktualisierung September 2019); ders./V. Perne, LKRZ 2011, S. 161 (162); H. Butzer, in: BeckOK GG, Art. 38, Rn. 168 (Stand: 52. Edition 15.8.2022); S. Gelze, Parlament, S. 236 ff.; K. Groh, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 40, Rn. 22; S. Hölscheidt, DVBl. 1989, S. 291 (292); H. Huber, in: Meder/Brechmann, BayVerf, Art. 13, Rn. 12; A. Ingold, Recht der Oppositionen, S. 406, 409; ders., JöR 64 (2016), S. 43 (62 f.); J. Kürschner, Statusrechte, S. 118 f., 122 f.; S. Magiera, in: Sachs, GG, Art. 38, Rn. 63; M. Morlok, in: Dreier, GG, Art. 40, Rn. 7, 34; ders., ZParl 2004, S. 633 (637); P. Müller, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 38, Rn. 82, 84; D. Wiefelspütz, Abgeordnetenmandat, § 12, Rn. 29 ff.

55 BayVerfGHE 51, 34 (43); ferner E 42, 108 (115); E 46, 176 (181); H. Huber, in: Meder/Brechmann, BayVerf, Art. 13, Rn. 11; M. Möstl, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 13, Rn. 16.

56 BayVerfGHE 29, 62 (98); E 62, 208 (216).

57 BerlVerfGH, Beschl. v. 16.12.2020, VerfGH 151 A/20, juris, Rn. 29; ferner – und sehr weit – VerfG Bbg, Urt. v. 22.7.2016, 70/15, juris, Rn. 163 f.

58 Siehe nur P. Austermann/C. Waldhoff, Parlamentsrecht, Rn. 91; J. C. Besch, Rederecht, § 33, Rn. 8; L. Brocker, in: BeckOK GG, Art. 40, Rn. 26 (Stand: 52. Edition 15.8.2022); ders., in: BK-GG, Art. 40, Rn. 117, 121 f. (Stand: 200. Aktualisierung September 2019); S. Hölscheidt, DVBl. 1989, S. 291 (292); V. Karcher/J. M. V. Korn, DÖV 2012, S. 725 (726); H. H. Klein, Gruppen und fraktionslose Abgeordnete, § 18, Rn. 28; M. Morlok, in: Dreier, GG, Art. 40, Rn. 7; S. Schuster, DÖV 2014, S. 516 (518).

näherhin zu bestimmen, auf welche Weise seine Mitglieder an der parlamentarischen Willensbildung mitwirken und welche Befugnisse die Fraktionen bei der Ausgestaltung des parlamentarischen Verfahrens haben. Was aus den Grenzen und Bindungen dieser Regelungsmacht im einzelnen folgt, muß nach dem jeweiligen Gegenstand bestimmt werden (vgl. BVerfGE 10, 4 [12 ff.] – Rederecht und Fraktionsbindung; 70, 324 [355] – Informationsrecht des Abgeordneten).

Allgemein läßt sich sagen, daß das Parlament bei der Entscheidung darüber, welcher Regeln es zu seiner Selbstorganisation und zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Geschäftsgangs bedarf, einen weiten Gestaltungsspielraum hat. Verfassungsgerichtlicher Kontrolle unterliegt jedoch, ob dabei das Prinzip der Beteiligung aller Abgeordneten an den Aufgaben des Parlaments gewahrt bleibt.⁵⁹

Freilich findet dieser Spielraum, anders als es in der zitierten Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 17.2.1998 anklingen könnte, nicht erst in einem eng zu verstehenden missbräuchlichen Handeln seine Grenze. Dies verdeutlicht die Entscheidung vom 26.11.2009, nach der sich

Grenzen der Parlamentsautonomie [...] nicht nur unter dem Gesichtspunkt des Willkürverbots gemäß Art. 118 Abs. 1 BV, sondern insbesondere aus Art. 13 Abs. 2 und Art. 16a Abs. 2 Satz 1 BV ergeben [können], die grundlegende Bestimmungen zum Status der Abgeordneten und zur Stellung der Opposition enthalten.⁶⁰

Entscheidend ist mithin eine **hinreichende Rechtfertigung für Differenzierungen**, wenn eine unterschiedliche Ausgestaltung des Rederechts in Frage steht: „Differenzierungen zwischen Abgeordneten bedürfen jedoch stets eines besonderen rechtfertigenden Grundes.“⁶¹ Oder in anderen Worten, die die Anforderungen der sich in der Gleichheit der Abgeordneten fortsetzenden Wahlrechtsgleichheit spiegeln:

Eine Durchbrechung des Grundsatzes der Gleichheit der Abgeordneten und ihrer Zusammenschlüsse ist nur bei Vorliegen besonderer Gründe verfassungsrechtlich gerechtfertigt [...], die ihrerseits durch die Verfassung legitimiert und

59 BVerfGE 80, 188 (220). Siehe bereits BVerfGE 10, 4 (19); ferner E 84, 304 (322).

60 BayVerfGHE 62, 208 (217).

61 BVerfGE 96, 264 (278); ferner BayVerfGHE 29, 62 (95); P. Müller, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 38, Rn. 81.

von einem Gewicht sein müssen, das der Gleichheit der Abgeordneten die Waage halten kann. Die Anforderungen an einen solchen Grund entsprechen denen, die an Differenzierungen innerhalb der Wahlrechtsgleichheit zu stellen sind, weil diese auf der zweiten Stufe der Entfaltung demokratischer Willensbildung, das heißt im Status und der Tätigkeit der Abgeordneten, fortwirkt [...]. Das Recht des einzelnen Abgeordneten, an der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Bundestages mitzuwirken, darf nicht in Frage gestellt werden.⁶²

Aus der nicht relativen **Perspektive einer Beschränkung** des Rederechts gilt:

Bei einer solchen Beschränkung der Statusrechte der Abgeordneten ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren und ein angemessener Ausgleich zwischen der Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages und den Statusrechten der Abgeordneten sicherzustellen.⁶³

Schließlich ist die Kontextabhängigkeit der Regelungsbefugnis zu berücksichtigen: „Welche Grenzen und Bindungen der Parlamentsautonomie im Einzelnen bestehen, muss nach dem jeweiligen Regelungsgegenstand beurteilt werden.“⁶⁴

(3) Kernbestandsschutz als absolute Grenze

Als absolute Grenze für Beschränkungen des Rederechts gilt, dass es den „Abgeordneten im Kern nicht entzogen werden“ darf.⁶⁵ Zu Recht wird der Kernbereich des Rederechts für verletzt erachtet, wenn keine Möglichkeit besteht, zur Sache zu

62 BVerfGE 142, 25 (61, Rn. 98); ferner E 130, 318 (352). Strikt auch *P. Müller*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 38, Rn. 81. Vgl. auch BayVerfGHE 29, 62 (95). Demgegenüber die Geschäftsordnungsprerogative des Parlaments betonend *L. Brocker*, in: BK-GG, Art. 40, Rn. 121 (Stand: 200. Aktualisierung September 2019). Kritisch zur Parallelisierung mit den Anforderungen der Wahlrechtsgleichheit *A. Ingold*, JöR 64 (2016), S. 43 (63 Fn. 112).

63 BVerfGE 137, 185 (262, Rn. 195); ferner E 131, 230 (235); *K. Abmeier*, Befugnisse, S. 146; *A. Ingold*, Recht der Oppositionen, S. 403 f.; *ders.*, JöR 64 (2016), S. 43 (62 f.); *J. Kürschner*, Statusrechte, S. 123; *T. Schwan*, BRJ 2010, S. 169 (170 f.); *P. Thielbörger/T. Ackermann*, ZJS 2014, S. 497 (502). Gegen die Geltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes VerfG Bbg, Urt. v. 22.7.2016, 70/15, juris, Rn. 163.

64 BayVerfGHE 62, 208 (216); ferner BVerfGE 84, 304 (322).

65 BayVerfGHE 51, 34 (41); ferner E 29, 62 (95). Ebenso *H. Huber*, in: Meder/Brechmann, BayVerf, Art. 13, Rn. 12; ferner BVerfGE 130, 318 (350); *E.-W. Böckenförde*, in: HStR II, § 24, Rn. 45; *L. Brocker*, in: BeckOK GG, Art. 40, Rn. 25 (Stand: 52. Edition 15.8.2022); *ders.*, in: BK-GG, Art. 40, Rn. 114, 117 (Stand: 200. Aktualisierung September 2019); *ders./V. Perne*, LKRZ 2011, S. 161 (165 f.); *K. Groh*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 40, Rn. 15, 22; *A. Ingold*, Recht der Oppositionen, S. 402; *ders.*, JöR 64 (2016), S. 43 (63); *J. Kürschner*, Statusrechte, S. 135 f.; *P. Müller*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 38, Rn. 82: keine vollständige Entziehung.

sprechen, sondern nur im Rahmen von Kurzinterventionen oder der Abgabe von Erklärungen gesprochen werden kann.⁶⁶

(4) Grundsatz der Beteiligung aller Abgeordneten am Geschäftsgang als relative Grenze

Aus der Gleichheitsdimension des Abgeordnetenstatus [siehe dazu oben, III. 1. a) bb)] folgt der Grundsatz der Beteiligung aller Abgeordneten am Geschäftsgang. Regelungen der Geschäftsordnung müssen folglich eine **grundsätzliche Beteiligung aller Abgeordneten am Geschäftsgang** verbürgen. So

darf – gerade um der Repräsentationsfähigkeit und der Funktionstüchtigkeit des Parlaments willen – das Recht des einzelnen Abgeordneten, an der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Bundestages mitzuwirken und seine besonderen Erfahrungen und Kenntnisse darin einzubringen, dabei nicht in Frage gestellt werden; die Rechte des einzelnen Abgeordneten dürfen zwar im einzelnen ausgestaltet und insofern auch eingeschränkt, ihm jedoch grundsätzlich nicht entzogen werden [...]. Richtmaß für die Ausgestaltung der Organisation und des Geschäftsgangs muß das Prinzip der Beteiligung aller Abgeordneten bleiben.⁶⁷

Der **Gleichbehandlungsanspruch** ist freilich, wie der Bayerische Verfassungsgerichtshof herausgearbeitet hat, **nicht absolut zu verstehen**:

Die parlamentarische Praxis und ihr Niederschlag in Geschäftsordnungsregeln erlauben jedoch insoweit Beschränkungen des einzelnen Abgeordneten bei der Wahrnehmung seiner Rechte. Diese können darin bestehen, daß nicht der einzelne Abgeordnete, sondern nur die Fraktion oder eine Mindestzahl von Abgeordneten gewisse Befugnisse wahrnehmen kann. Geht diese Bindung oder Mediatisierung nicht über das Maß hinaus, das zur Sicherung des Ablaufs der Parlamentsarbeit geboten ist, so liegt sie noch im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen unter der Voraussetzung, daß die notwendige Entscheidungsfreiheit und Selbstverantwortlichkeit des einzelnen Abgeordneten erhalten bleiben.⁶⁸

Und weiter heißt es, dass aus der Gleichheit der Abgeordneten auch bei der Mandatsausübung

66 HdbPP, § 35 GO-BT, Anm. 5. a) aa) (Stand: 12. EL September 1999).

67 BVerfGE 80, 188 (219). Siehe ferner BVerfGE 84, 304 (322 f.); VerfG Bbg, Urt. v. 22.7.2016, 70/15, juris, Rn. 185; P. Austermann/C. Walldhoff, Parlamentsrecht, Rn. 92.

68 BayVerfGHE 29, 62 (89).

nicht gefolgert werden [kann], daß die Geschäftsordnung die zur Steuerung des parlamentarischen Verfahrens bestimmten Befugnisse jedem einzelnen Abgeordneten oder jeder noch so kleinen Gruppe von Abgeordneten in gleicher Weise einräumen müßte. Von der aus dem egalitären Gleichheitssatz abgeleiteten formal gleichen Chance, Mitglied des Parlaments zu werden, ist zu unterscheiden die Tätigkeit des Abgeordneten im Parlament. Diese gehört zum eigentlichen Aktivitätsbereich des Abgeordneten [...], doch erfährt seine Entfaltungsmöglichkeit insoweit gewisse Einschränkungen mit Rücksicht auf die Funktionsfähigkeit von Parlament und Fraktion. Weder der allgemeine Gleichheitssatz noch das egalitäre Mandat erfordern, daß das Parlament bei der Festlegung autonomer innerparlamentarischer Regelungen über den Geschäftsgang sämtliche Gruppierungen von Abgeordneten ohne Rücksicht auf ihre Bedeutung im Parlament unbedingt gleichmäßig behandelt [...]. Vielmehr sind – abgesehen von der Gewährleistung des Kernbereichs der Abgeordnetenrechte – bei der Festlegung autonomer innerparlamentarischer Regelungen Differenzierungen zulässig, die sich durch sachliche, die Funktionsfähigkeit des Parlaments berücksichtigende Erwägungen rechtfertigen lassen.⁶⁹

Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht herausgearbeitet:

Aus dem vom Bundesverfassungsgericht im wesentlichen in seiner Rechtsprechung zum Wahlrecht entwickelten sogenannten formalisierten Gleichheitssatz folgt nichts anderes. Er besagt im vorliegenden Zusammenhang nur, daß alle Mitglieder des Bundestages einander formal gleichgestellt sind (vgl. BVerfGE 40, [318]); sie haben kraft ihres ihnen durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG garantierten verfassungsrechtlichen Status gleiche Rechte [...]. Aus ihm folgt, daß die Geschäftsordnung das gleiche Recht jedes Abgeordneten, seine politischen Vorstellungen in den Willensbildungsprozeß des Parlaments einzubringen, nicht antasten darf, mag sich auch der tatsächliche Einfluß der Abgeordneten auf Verlauf und Inhalt parlamentarischer Entscheidungsfindung je nach ihren persönlichen Fähigkeiten, ihrem Arbeitseinsatz, den von ihnen bekleideten parlamentarischen Ämtern, aber etwa auch nach Maßgabe ihrer Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einer Fraktion unterschiedlich entwickeln.⁷⁰

69 BayVerfGHE 29, 62 (95). Siehe auch *J. C. Besch*, Rederecht, § 33, Rn. 7.

70 BVerfGE 80, 188 (220 f.). Kritisch zur Vernachlässigung des Gleichheitsgebots *C. Bernzen/D. Gottschalck*, ZParl 1990, S. 393 (397).

(5) Tragweite des Rechtfertigungsgrunds „Funktionsfähigkeit des Parlaments“ für Redezeitbeschränkungen

Für die Rechtfertigungsfähigkeit von Redezeitbeschränkungen, die auf die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments gestützt werden, ist entscheidend, ab welcher Schwelle entsprechende Maßnahmen zulässig sind.

Dass die Schwelle für eine auf die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Parlaments gestützte Beschränkung der Redezeit nicht zu tief angesetzt werden darf, verdeutlicht die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 14.12.1988 zur Bestimmung der Ausschussgröße; insoweit hat der Verfassungsgerichtshof betont, dass „[d]ie Arbeitsfähigkeit [...] nicht schon dann beeinträchtigt [ist], wenn lediglich Gründe der Arbeitsökonomie für ein kleineres Gremium sprechen“.⁷¹ Dementsprechend führt eine geringfügige Verlängerung der Gesamtredezeit als solche nicht zu einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Parlaments.⁷² Freilich dürfen mit dem Beschluss des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin vom 16.12.2020 angesichts der Geschäftsordnungsautonomie die Anforderungen auch nicht überspannt werden:

Dabei besitzt das Parlament einen weiten Spielraum. Es ist nicht auf Regelungen beschränkt, die zur Herstellung und Bewahrung seiner Funktionsfähigkeit nachweislich zwingend erforderlich oder unerlässlich sind, sondern soll im Lichte von Art. 45 Abs. 1 VvB den Konflikt zwischen ungebundener Mandatsausübung durch den einzelnen Abgeordneten und der Sicherstellung der Handlungsfähigkeit des Parlaments als Ganzem nach dem Grundsatz der praktischen Konkordanz durch einen möglichst schonenden Ausgleich der widerstreitenden Positionen und Rechte lösen [...].⁷³

Die Betrachtung kann überdies nicht bei einer auf den fraktionslosen Abgeordneten bezogenen Perspektive verharren. Vielmehr ist der Gesichtspunkt der formalen Gleichheit der Abgeordneten einzubeziehen und die Redezeit des fraktionslosen Abgeordneten in Relation zur Redezeit fraktionsangehöriger Abgeordneter bzw. einzelner Fraktionen zu setzen. Insoweit kann eine entsprechend proportionale Erhöhung von deren Redezeit zu einer Debattenlänge führen, die die Arbeitsfähigkeit beeinträchtigen kann.⁷⁴

⁷¹ BayVerfGHE 41, 124 (134).

⁷² Für einen restriktiven Ansatz *K. Abmeier*, Befugnisse, S. 156 f.

⁷³ BerlVerfGH, Beschl. v. 16.12.2020, VerfGH 151 A/20, juris, Rn. 29.

⁷⁴ Vgl. BayVerfGHE 41, 124 (134); BerlVerfGH, Beschl. v. 16.12.2020, VerfGH 151 A/20, juris, Rn. 35.

Mit *Jörg Kürschner* rechtfertigt die abstrakte Obstruktionsgefahr – die freilich vom allgemeinen Anliegen, die Funktionsfähigkeit zu sichern, zu unterscheiden ist – schließlich keine Redezeitbeschränkung. Zwar ist

[e]inzuräumen [...], daß diese Gefahr bei einem fraktionslosen Abgeordneten ungleich größer ist als etwa bei einer Oppositionsfraktion, da es ihr aus politischen Gründen eher darauf ankommen wird, sich dem Wähler als konstruktive Alternative darzustellen. Bei dem fraktionslosen Parlamentarier liegen die Voraussetzungen anders. Er ist in der Regel wegen politischer Meinungsverschiedenheiten aus seiner Fraktion ausgetreten bzw. ausgeschlossen worden und hat sich in die parlamentarische und politische Isolation begeben. Seine Chancen wiedergewählt zu werden, sind minimal. Dadurch und durch seine Stellung als „politischer Einzelkämpfer“ kann die Verlockung groß sein, die ihm durch die Geschäftsordnung eingeräumten Minderheitenrechte mißbräuchlich in Anspruch zu nehmen und so die Arbeitsfähigkeit und letztlich auch das Ansehen des Parlaments in Frage zu stellen. Die Geschäftsordnung hat daher eine Doppelfunktion: den Schutz der Minderheit und den Schutz gegen die Minderheit.⁷⁵

Allerdings ist mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit einer bereits auf eine abstrakte Obstruktionsgefahr gestützten Redezeitbeschränkung zum einen festzuhalten, dass es ausreicht, bei Konkretisierung dieser Gefahr einzuschreiten.⁷⁶ Zum anderen

entbehrt [es] auch jeder sachlichen Grundlage anzunehmen, die geschäftsordnungsmäßige Aufwertung des fraktionslosen Parlamentariers würde diesen Außenseiterstatus attraktiver machen und damit die Bereitschaft der Abgeordneten steigern, ihre Fraktion zu verlassen, so daß die Aufspaltung in kleine und kleinste Gruppen den Prozeß der Meinungs- und Mehrheitsbildung erheblich erschweren könnte. Abgesehen von der politischen Isolation des fraktionslosen Mandatsträgers, abstrahiert eine solche Gefahr von der Wirklichkeit, da es im Rahmen dieser Untersuchung nur darum geht, dem fraktionslosen Abgeordneten ein Minimum an parlamentarischer Handlungsfähigkeit einzuräumen und keineswegs ihn gegenüber seinen fraktionsgebundenen Kollegen besser zu stellen.⁷⁷

75 *J. Kürschner*, Statusrechte, S. 121. Zurückhaltend zur tatsächlichen Stellung auch *S. Lembke-Müller*, Abgeordnete, S. 28, 76 f.

76 *J. Kürschner*, Statusrechte, S. 121.

77 *J. Kürschner*, Statusrechte, S. 121 f. Vgl. restriktiv mit Blick auf Redezeitbegrenzungen allgemein auch *H.-R. Lipphardt*, Die kontingentierte Debatte, S. 52 f.

cc) Zulässigkeit einer absoluten Redezeitbegrenzung

Angesichts der beschriebenen Spannungslage ist es – trotz der damit einhergehenden Beschränkung des Rederechts – zulässig, eine absolute Redezeitbegrenzung zu statuieren. Zu Recht hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof daher in seiner Entscheidung vom 17.2.1998 das „Recht des Parlaments, den Schluß der Debatte zu beschließen“, bekräftigt. Denn

ohne das Recht, den Schluß der Debatte zu beschließen, [kann] kein Parlament auf die Dauer arbeitsfähig bleiben [...]. Das Rederecht kann nicht bedeuten, daß jeder einzelne Abgeordnete im Laufe der parlamentarischen Arbeit überall, zu jeder Zeit und zu jedem Thema das Wort ergreifen kann; würde das Rederecht in diesem Sinn verstanden, so wäre dem Parlament eine funktionsgerechte Aufgabenerfüllung nicht mehr möglich.⁷⁸

Dies knüpft⁷⁹ an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14.7.1959 an, in dem dieses überzeugend herausgearbeitet hat, dass eine Begrenzung der Redezeit zu einzelnen Beratungsgegenständen – trotz der damit einhergehenden Beschränkung des Rederechts jeder und jedes einzelnen Abgeordneten – grundsätzlich zulässig ist:

Die Begrenzung einer Bundestagsdebatte über einen bestimmten Gegenstand auf eine festgesetzte Zeitspanne unterliegt [...] keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Möglichkeit solcher Begrenzung folgt aus dem Recht des Parlaments, den Schluß der Debatte zu beschließen. Ohne dieses Recht kann kein Parlament auf die Dauer arbeitsfähig bleiben, weil es sonst der Obstruktion jeder Minderheit und selbst einzelner Abgeordneter ausgeliefert wäre. Wenn der Bundestag gemäß § 30 BT GO beschließen kann, daß die Debatte über ein bestimmtes Thema sofort endet, so liegt darin auch das Recht, zu beschließen, daß sie nach weiteren zwei Stunden, nach weiteren zwei Tagen, nach Anhörung der schon auf der Rednerliste eingetragenen Redner, oder nach Ablauf einer in sonstiger Weise festgesetzten Frist enden soll.

78 BayVerfGHE 51, 34 (42, ferner 44); ferner *P. Austermann/C. Waldhoff*, Parlamentsrecht, Rn. 149; *J. C. Besch*, Rederecht, § 33, Rn. 11; *L. Brocker*, in: BK-GG, Art. 40, Rn. 117 f. (Stand: 200. Aktualisierung September 2019); *V.-P. Heintz*, ZJS 2013, S. 233 (235); *H. Huber*, in: Meder/Brechmann, BayVerf, Art. 13, Rn. 12; *V. Karcher/J. M. V. Korn*, DÖV 2012, S. 725 (727); *J. Ziekow*, JuS 1991, S. 28 (33). Restriktiv *K. Abmeier*, Befugnisse, S. 149 ff.; *W. Demmler*, Der Abgeordnete, S. 484 ff.

79 Siehe für die explizite Bezugnahme BayVerfGHE 51, 34 (42 f.).

Obgleich derartige Beschlüsse einen erheblichen Eingriff in die Redebefugnis der einzelnen Abgeordneten enthalten, sind sie zulässig. Die Redebefugnis ergibt sich zwar aus dem verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten. Ihre Ausübung unterliegt jedoch den vom Parlament kraft seiner Autonomie gesetzten Schranken. Der zeitweilige Ausschluß eines Abgeordneten von der Teilnahme an Sitzungen, die Entziehung des Wortes nach dem dritten Ordnungsruf, aber auch schon die Festsetzung der Tagesordnung und die Vertagung sind Beispiele solcher Beschränkungen ebenso wie die Schließung der Beratung und die Festsetzung einer Gesamtredezeit für die Behandlung eines bestimmten Themas.⁸⁰

Freilich bestehen Grenzen, die das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14.7.1959 in einem Missbrauchsvorbehalt gesehen hat:

Ihre Grenze finden solche Maßnahmen am Wesen und an der grundsätzlichen Aufgabe des Parlaments, Forum für Rede und Gegenrede zu sein. Daher sind Fälle denkbar, in denen die Benutzung eines an sich legitimen Mittels, wie es die Redezeitfestsetzung ist, mißbräuchlich und verfassungswidrig wird. Im vorliegenden Fall kann davon jedoch nicht gesprochen werden. Die Festsetzung einer achtstündigen Redezeit zur abschließenden Erörterung eines Themas, das bereits 2 1/2 Tage hindurch behandelt worden war und zu dem Abgeordnete aller Parteien schon ausführlich das Wort erhalten hatten, stellt, auch wenn man die Wichtigkeit des Themas berücksichtigt, mit Sicherheit einen Mißbrauch nicht dar.⁸¹

dd) Grundsätzliche Zulässigkeit der Verteilung der Redezeit über die Fraktionen

Angesichts der prinzipiellen Zulässigkeit einer zeitmäßigen Beschränkung der Debatte über einzelne Beratungsgegenstände stellt sich die Frage der Zuteilung

80 BVerfGE 10, 4 (13). Vgl. auch BVerfGE 96, 264 (284). Ebenso C. Arndt, Fraktion und Abgeordneter, § 21, Rn. 31; J. C. Besch, Rederecht, § 33, Rn. 11; P. Badura, Stellung des Abgeordneten, § 15, Rn. 39; S. Gelze, Parlament, S. 236 ff.; J. Kürschner, Statusrechte, S. 100, 103, 136. Restriktiv K. Abmeier, Befugnisse, S. 155 ff.; ferner ablehnend zur Möglichkeit, einen Redebeitrag zurückzuweisen, W. Demmler, Der Abgeordnete, S. 475 ff. Insgesamt kritisch auch H.-R. Lipphardt, Die kontingentierte Debatte, S. 57 ff.

81 BVerfGE 10, 4 (13 f.).

der Redezeit als ein Verteilungsproblem dar.⁸² Die Notwendigkeit einer „Entscheidung unter Knappheitsbedingungen“ impliziert, dass „eine Besserstellung auf der einen Seite daher zwingend zu einer Schlechterstellung auf der anderen Seite führt“.⁸³ Hinsichtlich des Verteilungsmaßstabs gilt nach dem Bundesverfassungsgericht: „Maßstab hierfür ist das Recht der Abgeordneten auf gleiche Teilhabe am Prozeß der parlamentarischen Willensbildung.“⁸⁴ Diese gebietet keine Verteilung pro Kopf (1), sondern lässt eine Bündelung des Rederechts qua Zuteilung über Fraktionskontingente grundsätzlich zu (2). Auf dieser Basis seien mögliche Verteilungsschlüssel aufgezeigt (3).

(1) Kein Gebot einer Verteilung pro Kopf

Eine angesichts der Gleichheit aller Abgeordneten⁸⁵ zunächst denkbare Verteilung pro Kopf⁸⁶ scheidet angesichts der mit Blick auf die sich daraus ergebenden Redequotienten aus, da diese entweder keine sinnvolle Behandlung der Beratungsgegenstände erlauben oder eine kaum realisierbare Debattendauer verlangen würden.⁸⁷

(2) Grundsätzliche Zulässigkeit einer Zuteilung über Fraktionskontingente

Angesichts der herausgehobenen Stellung der Fraktionen im Verfassungs- und Parlamentsgefüge⁸⁸ – sie sind in den Worten des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs „die maßgeblichen Faktoren der parlamentarischen politischen Willensbildung [und] das politische Gliederungsprinzip für die Arbeit des Parlaments“⁸⁹ – ist es mit der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 17.2.1998 grundsätzlich zulässig, die Redezeit auf die einzelnen im Parlament vertretenen Fraktionen zu verteilen, um so diesen eine Weiterverteilung zeitlich

82 Siehe auch BVerfGE 142, 25 (63, Rn. 104); *K. Abmeier*, Befugnisse, S. 148; *M. Morlok*, ZParl 2004, S. 633 (637); *M. Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 13, Rn. 16; *T. Schürmann*, Plenardebatte, § 20, Rn. 32. Allgemein zur staatlichen Verteilung knapper Güter *F. Wollenschläger*, Verteilungsverfahren.

83 BVerfGE 142, 25 (63, Rn. 104). Siehe auch VerfG Bbg, Urt. v. 22.7.2016, 70/15, juris, Rn. 185.

84 BVerfGE 96, 264 (284).

85 Zu dieser nur BVerfGE 80, 188 (220 f.); BayVerfGHE 35, 148 (163); *H. Huber*, in: Meder/Brechmann, BayVerf, Art. 13, Rn. 5.

86 Allgemein zu dieser *F. Wollenschläger*, Verteilungsverfahren, S. 562 f.

87 Siehe auch *K. Abmeier*, Befugnisse, S. 162 f. Zum Ausscheiden des Verteilungskriteriums „pro Kopf“ bei nicht sinnvoller Teilbarkeit *F. Wollenschläger*, Verteilungsverfahren, S. 562.

88 Siehe auch BVerfGE 70, 324 (362 f.); E 80, 188 (219 f.); BayVerfGHE 41, 124 (132); E 51, 34 (41 f.); E 62, 208 (214, 222); *P. Austermann/C. Waldhoff*, Parlamentsrecht, Rn. 246.

89 BayVerfGHE 51, 34 (41); ferner BVerfGE 80, 188 (223) – kritisch zur Fundierung *M. Morlok*, JZ 1989, S. 1035 (1039); E 112, 118 (135).

adäquat bemessener Kontingente auf einzelne Fraktionsmitglieder zu ermöglichen (Fraktionskontingente):

Angesichts der maßgebenden Funktion der Fraktionen können die Redezeiten grundsätzlich den Fraktionen zugemessen werden, auch wenn dadurch das Rederecht des einzelnen Abgeordneten beschränkt wird. Geht diese Beschränkung nicht über das Maß hinaus, das zur Sicherung einer möglichst reibungslosen Parlamentsarbeit geboten ist, so liegt sie im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen unter der Voraussetzung, daß die notwendige Entscheidungsfreiheit und Selbstverantwortlichkeit des einzelnen Abgeordneten erhalten bleiben [...].⁹⁰

Auch vor dem Hintergrund des Gebots, politische Standpunkte in Rede und Gegenrede im Plenum zu erörtern,⁹¹ ist eine Bündelung nicht zu beanstanden, da die Realisierung dieses Gebots keiner unbegrenzten Entfaltung ähnlicher Standpunkte bedarf.⁹²

In seinem Urteil vom 8.12.2004 hat das Bundesverfassungsgericht zur Rolle der Fraktionen einschließlich ihrer hier besonders relevanten Funktion, „die Vielfalt der Meinungen zur politischen Stimme“ zu bündeln, ausgeführt:

Die politische Einbindung des Abgeordneten in Partei und Fraktion im Bund und in den Ländern ist verfassungsrechtlich erlaubt und gewollt: Das Grundgesetz weist den Parteien eine besondere Rolle im Prozess der politischen Willensbildung zu (Art. 21 Abs. 1 GG), weil ohne die Formung des politischen Prozesses durch geeignete freie Organisationen eine stabile Demokratie in großen Gemeinschaften nicht gelingen kann. Die von Abgeordneten – in Ausübung des freien Mandats – gebildeten Fraktionen [...] sind im Zeichen der Entwicklung zur Parteiendemokratie notwendige Einrichtungen des

90 BayVerfGHE 51, 34 (41 f.); ferner *N. Achterberg*, Verhandlung, S. 38; *C. Arndt*, Fraktion und Abgeordneter, § 21, Rn. 31; *P. Badura*, Stellung des Abgeordneten, § 15, Rn. 39; *J. C. Besch*, Rederecht, § 33, Rn. 11; *L. Brocker*, in: BK-GG, Art. 40, Rn. 117 (Stand: 200. Aktualisierung September 2019); *W. Demmler*, Der Abgeordnete, S. 478 f.; *S. Gelze*, Parlament, S. 240 ff.; *V. Karcher*/J. M. V. Korn, DÖV 2012, S. 725 (728); *S. Kürschner*, Bundestagsfraktionen, S. 145; *M. Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 13, Rn. 13, 16; *T. Schürmann*, Plenardebatte, § 20, Rn. 41, 45. Kritisch *H.-R. Lipphardt*, Die kontingentierte Debatte, S. 55 f. Das individuelle Rederecht betonend *M. Zimmer*, ZParl 2016, S. 225 (226 f.); anders, nämlich die Mediatisierung akzentuierend, *M. Payandeh*, Die Organisation politischer Willensbildung: Parlamente, VVDStRL 81 (2022), S. 171 (209 ff.). Siehe ferner zum hier nicht zu vertiefenden Problem einer (Nicht-)Anrechnung von Redezeiten von Regierungsmitgliedern BVerfGE 10, 4 (17 ff.).

91 Vgl. dazu BayVerfGHE 51, 34 (43); BVerfGE 10, 4 (12).

92 Siehe auch *T. Schürmann*, Plenardebatte, § 20, Rn. 45.

Verfassungslebens und maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung [...]. Sie nehmen im parlamentarischen Raum Koordinierungsaufgaben wahr, bündeln die Vielfalt der Meinungen zur politischen Stimme, wählen aus und spitzen Themen als politisch entscheidbar zu. Diese Aufgaben sind angesichts der Vielzahl und Vielschichtigkeit der im Parlament zu behandelnden Regulationsbedürfnisse für die parlamentarische Arbeit unabdingbar. Wenn der einzelne Abgeordnete im Parlament politischen Einfluss von Gewicht ausüben, wenn er gestalten will, bedarf er der abgestimmten Unterstützung anderer Abgeordneter. Das freie Mandat und die Gleichheit der Abgeordneten werden deshalb durch die Anforderungen der in Fraktionen organisierten parlamentarischen Arbeit mit geprägt, ohne jedoch den Grundsatz der Gleichheit und Freiheit des Mandats zu verdrängen.

Im organisatorischen Zusammenschluss – hier zu Fraktionen – geht die Freiheit und Gleichheit des Abgeordneten nicht verloren. Sie bleibt innerhalb der Fraktion bei Abstimmungen und bei einzelnen Abweichungen von der Fraktionsdisziplin erhalten und setzt sich zudem im außengerichteten Anspruch der Fraktion auf proportionale Beteiligung an der parlamentarischen Willensbildung fort.⁹³

Ähnlich heißt es in der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 30.4.1976:

[A]uch die Fraktionen [sind] als innerparlamentarische Zusammenschlüsse der Abgeordneten bestimmter politischer Parteien für die Arbeit im Parlament und für dessen Funktionsfähigkeit heute unentbehrlich. Sie organisieren dessen Arbeit, sichern als Regierungsparteien der Regierung eine beständige Mehrheit und gewährleisten zugleich die Kontrolle derselben [...]. Parlamentsfraktionen sind im modernen Parteienstaat notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens und sichern die kollektive Wahrnehmung von Parlamentsrechten. Ihre Organisation und Existenz liegen nicht nur im Interesse der politischen Parteien selbst, sondern vor allem auch im Interesse der Sicherung der Funktionsfähigkeit der Parlamentsarbeit. Mit der Anerkennung der politischen Parteien in Art. 15 Abs. 2 BV geht die Bayerische Verfassung – nicht anders als das Grundgesetz in Art. 21 GG – von der Existenz von Fraktionen als innerparlamentarischen Vereinigungen aus; dem steht nicht

93 BVerfGE 112, 118 (135); ferner E 102, 224 (239 f.). Zur Bedeutung der Fraktionen etwa *M. Morlok*, ZParl 2004, S. 633 (634 f.).

entgegen, dass der Fraktionsbegriff im Text der Bayerischen Verfassung nicht erwähnt ist.⁹⁴

Insoweit hat das Bundesverfassungsgericht bereits in seinem Urteil vom 14.7.1959 den Einwand zurückgewiesen, dass dies der verfassungsrechtlichen Stellung der einzelnen Abgeordneten und des ihnen individuell zustehenden Rederechts widerspreche, da diese so „zum bloßen Sprecher [e]iner Fraktion gemacht und gewissermaßen mediatisiert“ würden.⁹⁵ Vielmehr gilt:

Es mag richtig sein, daß die Bindung des Abgeordneten an seine Fraktion im Falle der Aufteilung der Redezeit nach der Fraktionsstärke größer wird. Der Abgeordnete muß sich in solchen Fällen, wenn er Vorwürfe seiner Fraktionsfreunde vermeiden will, mit ihnen darüber einigen, durch wen und wie die begrenzte Fraktionsredezeit benutzt werden soll. Darin allein ist aber keine Verfassungswidrigkeit zu sehen. Die Parlamentsfraktionen sind notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens (vgl. BVerfGE 2, 143 [160, 167]). Mit der Anerkennung der Parteien in Art. 21 erkennt das Grundgesetz auch sie an. Über ihre Stellung und Aufgaben mögen in mancherlei Hinsicht Zweifel bestehen. Unzweifelhaft ist aber, daß sie den technischen Ablauf der Parlamentsarbeit in gewissem Grade zu steuern und damit zu erleichtern haben. Die Wahrnehmung einer Aufgabe durch die Fraktionen schließt naturgemäß eine gewisse Bindung des einzelnen Abgeordneten an seine Fraktion, eine Beschränkung seiner Freiheit ein. Geht diese Bindung oder Mediatisierung nicht über das hinaus, was zur Sicherung des Ablaufs der Parlamentsarbeit geboten ist, so liegt sie im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen, vorausgesetzt, daß die notwendige Entscheidungsfreiheit und Selbstverantwortlichkeit des einzelnen Abgeordneten erhalten bleibt.

Die quotale Aufteilung der Redezeit ist geeignet, die sachliche Arbeit des Parlaments zu fördern. Durch sie wird sichergestellt, daß Abgeordnete aller Richtungen sprechen und daß nicht durch Zufälligkeiten des Ablaufs der Debatte die eine oder die andere Fraktion nur unverhältnismäßig kurz zu Wort kommt. Bei Festsetzung einer Gesamtredezeit ohne Verteilung auf die Fraktionen bestünde zudem die Gefahr, daß einzelne Redner ihre Reden übermäßig ausdehnten, nur um ihre politischen Gegner um das Wort zu bringen. Diese Gefahr ist beseitigt, wenn jeder Sprecher weiß, daß eine unangebrachte Ausdehnung seiner Rede nur seine Gesinnungsfreunde benachteiligt. Angesichts

94 BayVerfGHE 29, 62 (86 f.). Seit der Verfassungsreform des Jahres 1998 finden Fraktionen nunmehr in Art. 16a Abs. 2 und Art. 25 Abs. 2 BV explizit Erwähnung [dazu auch oben, III. 1. a) cc)].

95 So der bei BVerfGE 10, 4 (14), formulierte Einwand.

dieser Vorteile hat sich die Festsetzung von „Fraktionsredezeiten“ in den deutschen Parlamenten eingebürgert. In verschiedenen Geschäftsordnungen der Landesparlamente ist sie sogar ausdrücklich vorgesehen (vgl. Bayern, GO vom 13. September 1955/4. Dezember 1958, § 111 Abs. 1; Berlin, GO in der Fassung vom 15. Juli 1955, § 62 Abs. 1; Hamburg, GO vom 1. Juli 1953, § 26 Abs. 2; Niedersachsen, GO vom 30. Juni 1955, § 66 Abs. 1). Die Geschäftsordnung des Bundestags erwähnt die Möglichkeit einer Festsetzung von Fraktionsredezeiten nicht ausdrücklich, setzt sie aber in § 48 Abs. 2 als selbstverständlich voraus.⁹⁶

Den Einwand einer verfassungswidrigen, da der herausgehobenen und selbstständigen Rolle jeder bzw. jedes einzelnen Abgeordneten nicht Rechnung tragenden Unterordnung unter die Fraktion hat das Bundesverfassungsgericht zurückgewiesen:

Wenn die Antragsteller geltend machen, der einzelne Abgeordnete werde mediatisiert und zum bloßen Werkzeug seiner Fraktion gemacht, so wenden sie sich gegen etwas, was nicht durch den Redezeitbeschluß herbeigeführt wird, sondern allenfalls auf Grund des Beschlusses durch ein nicht verfassungsmäßiges Verhalten der Fraktionen herbeigeführt werden könnte. Die Fraktionen würden verfassungswidrig handeln, wenn sie beispielsweise einem ihrer Mitglieder bei Strafe des Ausschlusses verböten, eine Rede im Bundestagsplenum zu halten, die nicht völlig mit der von der Fraktion vertretenen Auffassung übereinstimmt. Die Gefahr eines Mißbrauchs der Fraktionsmacht mag durch die Festsetzung von Fraktionsredezeiten vielleicht erhöht werden. Damit werden aber solche Beschlüsse nicht verfassungswidrig. Sie haben nicht die Rechtsfolge, daß die Fraktionsführung ein ausschließliches Verfügungsrecht über die Redezeit erlangt. Vielmehr hat auch bei festgesetzten Fraktionsredezeiten der Bundestagspräsident nach Maßgabe des § 33 BT GO für jeden Abgeordneten, der sich meldet, über die Worterteilung zu befinden. Es ist also nicht ausgeschlossen, daß der einzelne Abgeordnete sich notfalls auch gegen den Willen seiner Fraktionsfreunde zum Wort meldet und es erhält, um das auszusprechen, was sein Gewissen ihm gebietet.⁹⁷

Ebenfalls zu berücksichtigen ist die Mitwirkungsmöglichkeit der einzelnen Abgeordneten an der Meinungsbildung innerhalb der Fraktion. So hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 10.5.1977 herausgestrichen:

96 BVerfGE 10, 4 (14 f.).

97 BVerfGE 10, 4 (15 f.).

In den Vollversammlungen der Fraktionen und in ihren regelmäßig für alle Fraktionsmitglieder offenen Arbeitskreisen wird parallel zu den Beratungen der Bundestagsausschüsse jede Parlamentsvorlage erörtert. Die Fraktionen ermöglichen damit denjenigen Abgeordneten, die an der Parlamentstätigkeit außerhalb des Plenums sonst nicht unmittelbar beteiligt sein können, eine indirekte Mitarbeit. Deren Bedeutung für die jeweils vorzubereitende Entscheidung des Parlaments ist um so höher zu bewerten, als jede Fraktion in der Regel eine einheitliche Willensbildung anzustreben pflegt, wofür die gemeinsamen politischen Grundvorstellungen ihrer Mitglieder eine günstige Voraussetzung bilden. Damit erweist sich die vorbereitende Tätigkeit der Fraktionen ungeachtet der Tatsache, daß ihre Mitglieder bei der Abstimmung im Plenum an Fraktionsbeschlüsse rechtlich nicht gebunden sind, als ein tragendes Element der parlamentarischen Willensbildung. Ihre Arbeit erreicht grundsätzlich alle Abgeordneten des Parlaments und gibt ihnen Gelegenheit, ihre repräsentative Funktion außerhalb des Plenums zu erfüllen.⁹⁸

Am Rande vermerkt sei schließlich, dass die Behandlung fraktionsangehöriger, aber von der Fraktionslinie abweichender Abgeordneter im Kontext der Redeordnung ein Sonderproblem darstellt; dieses bildet indes keinen Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.⁹⁹

(3) Vorgaben für den Verteilungsschlüssel

Mit der grundsätzlichen Zulässigkeit einer Verteilung nach Fraktionskontingenten ist noch nicht über den Verteilungsschlüssel, mithin die Bemessung des Umfangs der einzelnen Redezeitkontingente entschieden. Als Verteilungsschlüssel kommt grundsätzlich sowohl eine zum Stimmgewicht proportionale als auch eine paritätische als auch eine beide Aspekte kombinierende gestaffelte Zuteilung von Redezeiten in Betracht.

In seinem Urteil vom 14.7.1959 hat das Bundesverfassungsgericht zunächst eine Aufteilung nach Fraktionsstärke für zulässig erachtet. Denn

[d]urch diesen Verteilungsschlüssel wurde gerade gesichert, daß die Redebezugnis des einzelnen Abgeordneten nicht über die Beschränkung hinaus, die schon in der Festsetzung der Gesamtredezeit lag, beeinträchtigt wurde. Durch

⁹⁸ BVerfGE 44, 308 (318).

⁹⁹ Siehe dazu etwa HdbPP, § 35 GO-BT, Anm. 5. bb) (Stand: 12. EL September 1999/29. EL September 2013); V.-P. Heintz, ZJS 2013, S. 233; A. Ingold, Recht der Oppositionen, S. 395 ff., 408 ff.; V. Karcher/J. M. V. Korn, DÖV 2012, S. 725; S. Kürschner, Bundestagsfraktionen, S. 108, 109 f., 145 ff.; T. Schürmann, Plenardebatte, § 20, Rn. 45 ff.; M. Zimmer, ZParl 2016, S. 225.

die Begrenzung auf acht Stunden war die Chance jedes einzelnen Abgeordneten, zu Wort zu kommen, weitgehend herabgemindert worden. Sie ergab sich rechnerisch aus dem Verhältnis der Gesamtzahl der Abgeordneten (519) zur achtstündigen Redezeit. Mit der Aufteilung auf die Fraktionen nach der Fraktionsstärke blieb diese rechnerische Chance unverändert, da die Redezeit jeder Fraktion hiernach im gleichen Verhältnis zur Gesamtredezeit stand wie die Zahl der Fraktionsangehörigen zur Gesamtzahl der Parlamentsmitglieder. Es ist also irrig, wenn die Antragsteller ausgeführt haben, daß eine Redezeitaufteilung, wie sie hier vorgenommen wurde, dem einzelnen Abgeordneten der Minderheit eine geringere Redebefugnis gebe als dem einzelnen Abgeordneten, der der Mehrheit angehört. Vielmehr wird bei Festsetzung von Redezeiten für die Fraktionen gerade durch Bemessung dieser Zeiten nach der Fraktionsstärke erreicht, daß jeder Abgeordnete die gleiche Redebefugnis (die gleiche rechnerische Chance, zu Wort zu kommen) erhält, ohne Rücksicht darauf, welcher Fraktion er angehört.¹⁰⁰

Statt einer Verteilung nach Fraktionsstärke (Proportionalität) ist es im Interesse einer Stärkung der Opposition, deren Bedeutung und Stellung der im Jahre 1998 neu eingefügte Art. 16a BV im parlamentarischen System überdies besonders betont [zu dieser Norm näher oben, III. 1. a) cc)], zulässig, die Redezeit für die einzelnen Fraktionen einheitlich zu bemessen (Parität).¹⁰¹ Als Variante kommen auch Staffeldredezeiten in Betracht.¹⁰² Letzteres entspricht der aktuellen Praxis im

100 BVerfGE 10, 4 (16). Ebenso *N. Achterberg*, Verhandlung, S. 38, 83; *P. Badura*, Stellung des Abgeordneten, § 15, Rn. 39; *J. C. Besch*, Rederecht, § 33, Rn. 11; *W. Demmler*, Der Abgeordnete, S. 479 f.; *S. Gelze*, Parlament, S. 240 ff.; *A. Ingold*, Recht der Oppositionen, S. 407 f.; *M. Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 13, Rn. 16; *P. Scholz*, Rederecht, S. 81 (83); *T. Schürmann*, Plenardebatte, § 20, Rn. 39 ff. – wiewohl differenziert; *S. Schuster*, DÖV 2014, S. 516 (519 f.); *M. Zimmer*, ZParl 2016, S. 225 (226). Ablehnend *H.-R. Lipphardt*, Die kontingentierte Debatte, S. 65 ff., 131 (indes modifiziert bei Vielparteienparlament S. 98 ff.).

101 Ebenso *J. C. Besch*, Rederecht, § 33, Rn. 13; *W. Demmler*, Der Abgeordnete, S. 480 f.; *S. Gelze*, Parlament, S. 262 ff.; *A. Ingold*, Recht der Oppositionen, S. 408 (indes zurückhaltend S. 626 ff.); *T. Schürmann*, Plenardebatte, § 20, Rn. 41 (siehe aber auch Rn. 43); *M. Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 13, Rn. 16; Art. 16a, Rn. 7 (wiewohl zurückhaltend); ebenfalls zurückhaltend *L. Brocker*, in: BeckOK GG, Art. 40, Rn. 26 (Stand: 52. Edition 15.8.2022); *S. Schuster*, DÖV 2014, S. 516 (519 ff.) – anders bei Betroffenheit des Kontrollauftrags. Vgl. auch BVerfGE 80, 188 (228): „Bei der Aufteilung der festgelegten Dauer der Aussprache auf die Fraktionen pflegt der Bundestag einen Verteilungsschlüssel zugrunde zu legen, der nicht streng am Stärkeverhältnis der Fraktionen ausgerichtet ist, sondern die kleinen Fraktionen relativ begünstigt.“ Ablehnend und das Gebot der paritätischen Wechselrede von Regierung und Opposition betonend *H.-R. Lipphardt*, Die kontingentierte Debatte, S. 65 ff., 98 ff., 131. Allgemein strikt mit Blick auf spezifische Oppositionsrechte BVerfGE 142, 25 (60 ff., Rn. 95 ff.). Vgl. auch *L. Brocker/V. Perne*, LKRZ 2011, S. 161 (163).

102 Zu diesen Begrifflichkeiten und im Überblick zu den Modellen auf Bundes- und Landesebene *T. Schürmann*, Plenardebatte, § 20, Rn. 34 ff. Auch insoweit ablehnend *H.-R. Lipphardt*, Die kontingentierte Debatte, S. 70 (indes modifiziert bei Vielparteienparlament S. 98 ff.).

Bayerischen Landtag, für die Nr. I.1 der Anlage 1 (Redezeiten gemäß § 107) zur BayLTGeschO folgenden Grundsatz festhält (siehe im Detail oben, II. 1.):

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.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 14.7.1959 offengelassen, ob ein entsprechendes Gebot, den Proporz im Interesse der Oppositionsfractionen zu korrigieren, besteht:

Die Antragsteller haben gegen die Verteilung nach der Fraktionsstärke weiter das Bedenken erhoben, daß damit ein Recht der Opposition auf Chancengleichheit mit der Regierung verletzt werde. Es kann hier offen bleiben, ob ein solches Recht der Opposition besteht. Seine Verletzung würde jedenfalls nicht zugleich eine Verletzung der Rechte des einzelnen Abgeordneten aus Art. 38 GG darstellen, um die es in diesem Verfahren ausschließlich geht.¹⁰³

Das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg hat in seinem Urteil vom 22.7.2016 die Zulässigkeit eines Rekurses auf beide Varianten (Proportionalität und Parität) betont:

In welcher Weise die Redezeiten durch die Geschäftsordnung kontingentiert werden, liegt dabei in der autonomen Entscheidung des Antragsgegners, der sich von verschiedenen Erwägungen leiten lassen kann. So können einerseits eher die Fraktionsparität betont und allen Fraktionen dieselbe Redezeit gewährt werden, andererseits aber auch stärker die Mehrheitsverhältnisse berücksichtigt werden und der Gedanke der Proportionalität in den Mittelpunkt gestellt werden (Schürmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, § 20 Rn. 38, 41). In jedem Fall muss aber bei der Ausgestaltung darauf

103 BVerfGE 10, 4 (16 f.). Ablehnend J. C. Besch, Rederecht, § 33, Rn. 13; W. Demmler, Der Abgeordnete, S. 481; S. Gelze, Parlament, S. 255 ff. (etwas offener S. 269 – kein Gebot, „solange die Sichtbarmachung von Kritik und Alternativen und Rede und Gegenrede überhaupt möglich bleiben“); M. Möstl, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 13, Rn. 16; Art. 16a, Rn. 7 (mit Ausnahme außergewöhnlicher Konstellationen); T. Schürmann, Plenardebatte, § 20, Rn. 41 (siehe aber auch Rn. 43). Befürwortend, (nur) wenn durch Kontrollfunktion geboten S. Schuster, DÖV 2014, S. 516 (519 ff.) – dagegen S. Gelze, Parlament, S. 258 ff.

geachtet werden, dass die parlamentarische Rede ihrem Zweck genügen kann, die politische Position des Redners zum jeweiligen Beratungsgegenstand unter Auseinandersetzung mit den anderen politischen Positionen deutlich hervortreten zu lassen. Das hat nicht zuletzt Bedeutung für die Länge der Rede (Schürmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, § 20 Rn. 42).¹⁰⁴

Vor diesem Hintergrund kann eine Abweichung vom Proportionalitätsmodell verfassungspolitisch, in Ausnahmekonstellationen unter Umständen auch verfassungsrechtlich angezeigt sein, wenn nur so eine hinreichende Artikulation der Opposition möglich ist; umgekehrt kann eine paritätische Verteilung an entsprechende Grenzen stoßen, wenn damit eine übermäßige Verzerrung der Mehrheitsverhältnisse einhergeht. Die Vertiefung dieser Fragen bildet indes nicht den Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

2. Redezeit fraktionsloser Abgeordneter im Spiegel der Rechtsprechung

Für die Bestimmung der Redezeit fraktionsloser Abgeordneter existiert keine Leitentscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs [a]), wohl aber des Bundesverfassungsgerichts mit dem Wüppesahl-Urteil vom 13.6.1989 [b)]. Die Frage der Redezeitverteilung hat in jüngerer Zeit auch weitere Landesverfassungsgerichte beschäftigt [c)]. Schließlich sei als Folie für die Erörterung ein Seitenblick auf die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für die Beteiligung fraktionsloser Abgeordneter an der Ausschussarbeit geworfen [d)].

a) Keine Leitentscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat sich zwar mit dem Rederecht der Abgeordneten befasst und die Möglichkeit von Differenzierungen beim Rederecht aus Gründen der Funktionsfähigkeit des Parlaments anerkannt;¹⁰⁵ allerdings hat er die Stellung fraktionsloser Abgeordneter im Allgemeinen und ihr Rederecht im Besonderen bislang, soweit ersichtlich, noch keiner grundsätzlichen Klärung zugeführt.

¹⁰⁴ VerfG Bbg, Urt. v. 22.7.2016, 70/15, juris, Rn. 185. Ebenso *M. Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 13, Rn. 16.

¹⁰⁵ BayVerfGHE 29, 62 (96).

b) Das Wüppesahl-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13.6.1989 als Leitentscheidung

Anderes gilt für das Bundesverfassungsgericht, das mit dem Wüppesahl-Urteil vom 13.6.1989 die Rechtsstellung fraktionsloser Abgeordneter namentlich hinsichtlich Rederecht, Ausschussbeteiligung und Finanzausstattung entfaltet hat.¹⁰⁶

Hinsichtlich des Rederechts hat das Bundesverfassungsgericht folgende Grundsätze herausgearbeitet:

Die Redezeit fraktionsloser Abgeordneter muss kohärent mit Blick auf diejenige der einzelnen Fraktionen bestimmt werden.¹⁰⁷ Privilegiert die Geschäftsordnung kleine Fraktionen insofern, als ihnen eine im Verhältnis zu ihrer Stärke überproportionale Redezeit zugewiesen wird, verbietet sich, einen fraktionslosen Abgeordneten auf eine Redezeit entsprechend seinem Stimmgewicht im Plenum zu verweisen.¹⁰⁸

Dem fraktionslosen Abgeordneten steht freilich auch kein Anspruch darauf zu, jedenfalls so viel Redezeit wie die kleinste Fraktion zugeteilt zu erhalten. Denn

der fraktionslose Abgeordnete [steht] einer Fraktion nicht gleich; im Gegensatz zu denjenigen Abgeordneten, die für ihre Fraktion sprechen und damit den Standpunkt einer Vielzahl von Abgeordneten zum Ausdruck bringen, spricht der fraktionslose Abgeordnete im Bundestag nur für sich selbst. Daraus folgt, daß der Antragsteller nicht verlangen kann, die gleiche Redezeit wie die kleinste Fraktion zu erhalten.¹⁰⁹

Vielmehr gilt:

Bei der Bemessung der Redezeit eines fraktionslosen Abgeordneten ist daher auf das Gewicht und die Schwierigkeit des Verhandlungsgegenstandes wie auf die Gesamtdauer der Aussprache [...] und darauf Bedacht zu nehmen, ob er

106 BVerfGE 80, 188. Für dessen Relevanz auch im Rahmen des bayerischen Landesverfassungsrechts *M. Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 13, Rn. 13.

107 Allgemein und differenzierend zum Kohärenzgebot *F. Wollenschläger*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 3, Rn. 197 ff.

108 BVerfGE 80, 188 (228). Zustimmend *J. Ziekow*, JuS 1991, S. 28 (33).

109 BVerfGE 80, 188 (228). Vgl. – bezogen auf Gruppen – auch BVerfGE 96, 264 (287). Zustimmend *H. Butzer*, in: BeckOK GG, Art. 38, Rn. 168.2 (Stand: 52. Edition 15.8.2022); *M. Morlok*, JZ 1989, S. 1035 (1043); *H.-H. Trute*, Jura 1990, S. 184 (192); *J. Ziekow*, JuS 1991, S. 28 (33).

gleichgerichtete politische Ziele wie andere fraktionslose Mitglieder des Bundestages verfolgt und sich damit auch für diese äußert.¹¹⁰

Auf dieser Basis ist das Bundesverfassungsgericht zu folgender Bewertung gelangt:

Soll eine Bestimmung der Geschäftsordnung an der Verfassung gemessen werden, so ist ihre faire und loyale Anwendung durch die dazu berufenen Organe vorauszusetzen [...]. Dies gilt auch für die in der Geschäftsordnung enthaltenen Vorschriften über die Erteilung des Worts im Plenum. Deren Handhabung gegenüber dem Antragsteller gibt keinen Anlaß zu verfassungsrechtlicher Beanstandung. Allenfalls vermöchte die [...] von 30 auf 15 Minuten verkürzte Redezeit des Antragstellers in der Debatte über das Gesundheitsreformgesetz angesichts der Bedeutung und Schwierigkeit der Sache sowie der von ihm gestellten Anträge solche Bedenken auszulösen, zumal im Bundestag zu diesem Zeitpunkt nicht mehrere Abgeordnete fraktionslos waren und Wortmeldungen von Abgeordneten, die eine von der ihrer Fraktion abweichende Stellungnahme abzugeben wünschten, nicht vorlagen.¹¹¹

Damit hat das Bundesverfassungsgericht auch anerkannt, dass die **Anzahl der fraktionslosen Abgeordneten** bei der Zumessung der Redezeit berücksichtigt werden kann.

Eine **Gleichbehandlung fraktionsloser Abgeordneter mit Fraktionen** scheidet aus:

Da der Antragsteller als fraktionsloser Abgeordneter statusrechtlich nicht den Fraktionen[,] sondern den übrigen, einer Fraktion angehörenden Abgeordneten gleichsteht [...], kann er nicht verlangen, bei der Einräumung von Redezeiten wie eine Fraktion behandelt zu werden. Er wird daher durch § 35 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 GOBT in seinen Rechten nicht verletzt. Die erstgenannte Vorschrift überläßt es den Fraktionen, die ihnen insgesamt eingeräumte Redezeit, soweit sie 15 Minuten übersteigt, auf einen oder wenige Redner zu konzentrieren. § 35 Abs. 2 GOBT berücksichtigt insbesondere den für das parlamentarische Regierungssystem typischen Gegensatz von Regierung und

110 BVerfGE 80, 188 (228 f.). Zustimmend *P. Austermann/C. Waldhoff*, Parlamentsrecht, Rn. 310; *H. Butzer*, in: BeckOK GG, Art. 38, Rn. 168.2 (Stand: 52. Edition 15.8.2022); *T. Schürmann*, Plenardebatte, § 20, Rn. 44. Kritisch zur Vagheit der Kriterien *C. Bernzen/D. Gottschalck*, ZParl 1990, S. 393 (402); die Flexibilität demgegenüber befürwortend *L. Brocker*, in: BK-GG, Art. 40, Rn. 117 (Stand: 200. Aktualisierung September 2019); *ders./V. Perne*, LKRZ 2011, S. 161 (166); *J. Ziekow*, JuS 1991, S. 28 (33).

111 BVerfGE 80, 188 (229).

Mehrheitsfraktionen einerseits und den Fraktionen der Minderheit andererseits. Beide Bestimmungen betreffen also Sachverhalte, mit denen die Lage des fraktionslosen Abgeordneten nicht vergleichbar ist.¹¹²

Dies gilt im Übrigen auch für die Finanzausstattung.¹¹³

In **prozeduraler Hinsicht** fordert das Bundesverfassungsgericht des Weiteren eine **rechtzeitige Kommunikation** der Redezeit:

Eine frühzeitige Festsetzung seiner Redezeit dient nicht nur dem Interesse des fraktionslosen Abgeordneten an einer sachgerechten Vorbereitung, sie liegt auch im Interesse des Bundestages selbst, da sie geeignet ist, die Belastung der Sitzungen mit Geschäftsordnungsdebatten zu verhindern.¹¹⁴

Eine Festlegung zu Beginn der Legislaturperiode in der Geschäftsordnung ist wegen möglicher Veränderungen im Laufe derselben indes nicht erforderlich.¹¹⁵

Als **Mindestschwelle** mit Blick auf Gruppen hat das Bundesverfassungsgericht schließlich in seinem Beschluss vom 17.9.1997 betont:

Mit einer fairen und loyalen Anwendung der Geschäftsordnung [...] wäre es allerdings nicht vereinbar, die Redezeiten der einzelnen Abgeordneten so kurz zu bemessen, daß eine dem Debattenthema angemessene Äußerung nicht mehr möglich wäre.¹¹⁶

c) Jüngere Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichtsbarkeit

In jüngerer Zeit hat das Rederecht fraktionsloser Abgeordneter die Landesverfassungsgerichtsbarkeit beschäftigt. Zu nennen ist der Beschluss des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin vom 16.12.2020 [aa)] und das Urteil des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg vom 22.7.2016 [bb)].

112 BVerfGE 80, 188 (229). Zustimmend *P. Austermann/C. Waldhoff*, Parlamentsrecht, Rn. 309; *H. Huber*, in: Meder/Brechmann, BayVerf, Art. 13, Rn. 10; *H. Schulze-Fielitz*, DÖV 1989, S. 829 (834). Siehe ferner zu Angehörigen von Gruppen BVerfGE 96, 264 (284 ff.). Vgl. allgemein auch BayVerfGHE 29, 62 (94 f.).

113 BVerfGE 80, 188 (230 ff.).

114 BVerfGE 80, 188 (228).

115 Vgl. für die Ausschussgröße BayVerfGHE 41, 124 (134); E 62, 208 (216, 219).

116 BVerfGE 96, 264 (285). Zustimmend *V. Karcher/J. M. V. Korn*, DÖV 2012, S. 725 (728).

**aa) Beschluss des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin
vom 16.12.2020**

Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin hat in einer jüngeren Entscheidung vom 16.12.2020 eine Regelung zur Redezeit in der Geschäftsordnung beanstandet,

soweit sie die Redezeit für Mitglieder des Abgeordnetenhauses, die keiner Fraktion und keiner Parlamentarischen Gruppe angehören, ohne Ausnahme auf drei Minuten pro Tagesordnungspunkt beschränkt. Es ist schon nicht ersichtlich [...], wie die Überschreitung einer Redezeit von drei Minuten durch einen fraktionslosen Abgeordneten zu einem bestimmten Tagesordnungspunkt die Funktionsfähigkeit des Parlaments gefährden kann; dies insbesondere, solange es bei der vom Antragsteller nicht in Frage gestellten, maximalen Redezeit von zehn Minuten pro Plenartag (§ 64 Abs. 2 Satz 1 a. E. GO Abghs) bleibt.¹¹⁷

Und weiter heißt es:

In jedem Fall muss bei der Ausgestaltung der Rededauer 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 lassen [...]. Bei der Bemessung der Redezeit eines fraktionslosen Abgeordneten ist auf das Gewicht und die Schwierigkeit des Verhandlungsgegenstandes wie auf die Gesamtdauer der Aussprache abzustellen [...]. Wie dies durch eine starre Drei-Minuten-Regel gelingen soll, erschließt sich nicht. Ein Wegfall der Begrenzung der Redezeit fraktionsloser Abgeordneter auf drei Minuten pro Tagesordnungspunkt kann die parlamentarischen Abläufe nur unwesentlich und auch nur dann verlängern, wenn der fraktionslose Abgeordnete die ihm zugebilligte plenartägliche Höchstredezeit andernfalls nicht ausgeschöpft hätte.¹¹⁸

Die demnach gebotene Flexibilisierung ist freilich auch vor dem Hintergrund des nicht nach dem Beratungsgegenstand differenzierenden Ansatzes und der Höchstgrenze von zehn Minuten pro Plenartag zu sehen.

117 BerlVerfGH, Beschl. v. 16.12.2020, VerfGH 151 A/20, juris, Rn. 30.

118 BerlVerfGH, Beschl. v. 16.12.2020, VerfGH 151 A/20, juris, Rn. 30.

Wegen der – indes nicht weiter spezifizierten – Möglichkeit einer fairen und loyalen Anwendung der Geschäftsordnung hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin im selben Urteil des Weiteren eine Fraktionen im Vergleich zu fraktionslosen Abgeordneten privilegierende Regelung zu Fragestunden nicht beanstandet:

Die Vorschrift legt fest, dass Fragestunden 60 Minuten dauern und dass in der Reihenfolge der Fraktionsstärke zunächst eine gesetzte Fragerunde durchgeführt wird. Danach sind Redebeiträge nach Eingang aufzurufen. Die Regelung kann dazu führen, dass fraktionslose Abgeordnete infolge des Ablaufs der Fragestunde keine Gelegenheit erhalten, eine Frage anzubringen und damit von der aktiven Teilnahme an der Fragestunde faktisch ausgeschlossen werden. In fairer und loyaler Anwendung bietet die Vorschrift jedoch hinreichenden Raum für die Berücksichtigung des Fragerechts auch fraktionsloser Abgeordneter.¹¹⁹

Ebenso wenig gefordert hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin eine absolute Gleichbehandlung von Fraktionen und fraktionslosen Abgeordneten mit Blick auf Zwischenbemerkungen. Die entsprechende Regelung der Geschäftsordnung

eröffnet den Fraktionen die Möglichkeit, bis zu dreiminütige Zwischenbemerkungen zu einem Debattenbeitrag zu machen, welche überdies im Umfang von zwei Zwischenbemerkungen pro Fraktion nicht auf deren Redezeitkontingente angerechnet werden. Fraktionslose Abgeordnete können dagegen nach der „geübten parlamentarischen Praxis“ lediglich spontan einen Redebeitrag anmelden, wenn sie ihr Zehn-Minuten-Kontingent noch nicht ausgeschöpft haben. Die daraus folgende Benachteiligung fraktionsloser Abgeordneter lässt sich rechtfertigen. Die Funktionsfähigkeit des Parlaments kann beeinträchtigt werden, wenn fraktionslose Abgeordnete auf Diskussionsbeiträge einzeln antworten dürfen, während die Fraktionen nur insgesamt für wenige ihrer Mitglieder eine Zwischenbemerkung anmelden können.¹²⁰

Nicht beanstandet hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin in seinem Beschluss vom 16.12.2020 eine fraktionslose Abgeordnete ausschließende Antragsberechtigung für Aktuelle Stunden:

119 BerlVerfGH, Beschl. v. 16.12.2020, VerfGH 151 A/20, juris, Rn. 32.

120 BerlVerfGH, Beschl. v. 16.12.2020, VerfGH 151 A/20, juris, Rn. 35.

Nach der ebenfalls angegriffenen Regelung in § 52 Abs. 1 GO Abghs findet auf Antrag einer Fraktion oder von mindestens zehn Mitgliedern des Abgeordnetenhauses zu Beginn von ordentlichen Sitzungen des Abgeordnetenhauses eine Aktuelle Stunde zu einem Thema von allgemeinem Interesse statt, wobei jede Fraktion im Laufe eines Kalenderjahres Anspruch auf zweimalige Berücksichtigung des von ihr eingereichten Antrags hat. Mit Blick auf die Funktionsfähigkeit des Parlaments kann den organisierten Interessen von Fraktionen ein gewisser Vorrang gegeben werden, solange alle Abgeordneten – unter anderem auch wie hier durch Zusammenschluss zu Gruppen – die Möglichkeit haben, ebenfalls entsprechend an der parlamentarischen Willensbildung mitzuwirken. Die Aktuelle Stunde verfolgt den Zweck, aus aktuellem Anlass für das Land relevante Debatten im Plenum führen zu können. Da lediglich partikuläre Interessen betreffende Debattenthemen daher vermieden werden sollten, ist es nachvollziehbar, dass der Antragsgegner zu 2 einzelnen Abgeordneten nicht die Möglichkeit eingeräumt hat, eine Aktuelle Stunde zu beantragen [...]. Zwar beträgt die Mindestgröße der antragsberechtigten Fraktionen nur sieben Abgeordnete, während sich der Antragsteller mit neun weiteren Abgeordneten zusammenfinden muss, um eine aktuelle Stunde zu beantragen. Dem steht allerdings gegenüber, dass die Fraktionen die Durchführung einer Aktuellen Stunde nur zweimal pro Kalenderjahr verlangen dürfen.¹²¹

bb) Urteil des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg vom 22.7.2016

In seinem Urteil vom 22.7.2016 hat das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg die pauschale Zuweisung eines 30-minütigen Redezeitkontingents für einen Plenartag an Gruppen – die in casu drei Mitglieder umfassten – für grundsätzlich verfassungskonform erachtet:

Das pauschale, mitgliederbezogene Redezeitkontingent steht im Grundsatz mit der Landesverfassung im Einklang. Der Antragsgegner ist von Verfassungs wegen nicht gezwungen, die Antragstellerin zu 4. in die für die Fraktionen zur Anwendung kommenden Redezeitmodelle einzubeziehen. Da die Antragstellerin zu 4. keine Fraktion ist, muss sie bei der Bemessung der Rededauer nicht zwingend mit einer Fraktion gleichbehandelt werden (vgl. BVerfGE 96, 264, 287). Vielmehr steht es dem Antragsgegner frei, ein davon abweichendes Konzept zu verfolgen. Dieses Konzept muss jedoch geeignet sein, der Antragstellerin zu 4. eine auch im Verhältnis zu den Fraktionen und dem möglichen

¹²¹ BerlVerfGH, Beschl. v. 16.12.2020, VerfGH 151 A/20, juris, Rn. 33. Ebenso VerfG Bbg, Urt. v. 22.7.2016, 70/15, juris, Rn. 179 ff.

Nachteil für die Arbeitsfähigkeit des Parlaments noch angemessene Darstellung ihrer politischen Positionen zu ermöglichen, zumal einer ihrer Abgeordneten nicht jeweils nur für sich alleine, sondern für (zwei) weitere Mitglieder des Parlaments spricht (dazu vgl. BVerfGE 80, 188, 228 f). Dem genügt die Regelung zur Redezeit der Antragstellerin zu 4. in Anlage 1 zu § 28 Abs. 1 GOLT zwar für die durchschnittliche Plenarsitzung. Anders liegt es hingegen, wenn die Sitzung nach § 23 Abs. 1 GOLT unterbrochen und am folgenden Tag fortgesetzt werden muss. [...] ¹²²

Im Detail begründet das Verfassungsgericht die gebotene Differenzierung zwischen ein- und mehrtägigen Plenarsitzungen wie folgt:

Das der Antragstellerin zu 4. eingeräumte Redezeitkontingent ist für eine durchschnittliche Plenarsitzung nicht unangemessen. Nach den im Internet über die Seite des Landtags (www.landtag.brandenburg.de) abrufbaren Angaben dauert eine Plenarsitzung ohne Berücksichtigung der Fortsetzungstage, aber einschließlich der Pausen durchschnittlich länger als neun Stunden. Dabei werden neben der Aktuellen Stunde und der Fragestunde regelmäßig über zehn Beratungspunkte ganz überwiegend unter Anwendung des Redezeitmodells 1 debattiert. Ohne Berücksichtigung des an eigenen parlamentarischen Aktivitäten der verschiedenen Gruppierungen anknüpfenden fünfminütigen Bonus für Einbringende ergeben sich für die Fraktionen unter Berücksichtigung der Aktuellen Stunde, für die Redezeitmodell 2 (Redezeiten zwischen 5 und 13 Minuten) gilt, durchschnittliche Redezeiten zwischen 55 und 63 Minuten, denen die 30 Minuten der Antragstellerin zu 4. gegenüber stehen. Diese Differenz reduziert sich noch, wenn der Antragsgegner von der im Juni 2015 durch Beschluss seines Präsidiums eingeführten Experimentierklausel zur Anlage 1 der Geschäftsordnung Gebrauch macht, wodurch die Rededauer auf jeweils drei Minuten verkürzt wird (Modell 1a). Insofern kann die Antragstellerin zu 4. grundsätzlich ihre politischen Standpunkte angemessen äußern, ohne die Stellungnahmen in einer Weise kurz fassen zu müssen, dass eine sinnvolle Befassung mit dem Thema nicht mehr möglich wäre oder sie sich zu einer Vielzahl von Punkten gar nicht positionieren könnte. Tatsächlich kann die Antragstellerin zu 4. sich damit abhängig von der jeweiligen Redezeit zu sechs bis zehn Tagesordnungspunkten zu Wort melden. Die Statistik des Antragsgegners zum 30. Juni 2016 (abrufbar unter: http://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/5701/Statistik-30.06.2016gesamt.pdf) zeigt denn auch, dass die Mitglieder der Antragstellerin zu 4. überdurchschnittlich häufig

122 VerfG Bbg, Urt. v. 22.7.2016, 70/15, juris, Rn. 188.

das Wort im Plenum ergriffen haben. Nimmt man hinzu, dass die Antragstellerin zu 4. nur halb so groß wie die kleinste Fraktion ist und gar nur über ein Zehntel der Sitze der größten Fraktion verfügt, steht die Regelung der Redezeit grundsätzlich mit Art. 56 Abs. 2 LV in Einklang. Das gilt auch im Hinblick darauf, dass die Plenarsitzungen des Landtags eine gewisse Varianz in Bezug auf Länge und Debattenzahl aufweisen, denn diese wirkt sich in Ansehung des bereits ganz erheblichen Umfangs einer durchschnittlichen Plenarsitzung nicht wesentlich nachteilig auf die Antragstellerin zu 4. aus.

Anders liegt es hingegen, wenn sich eine Plenarsitzung über mehrere Kalendertage erstreckt. [...] Art. 56 Abs. 2 LV zwingt dazu, auf solche Entwicklungen bei der Bemessung der Redezeit der Antragstellerin zu 4. Bedacht zu nehmen. Dem genügt die bisherige Regelung der Redezeit der Antragstellerin zu 4. nicht.

Wenn der Antragsgegner, was – wie gezeigt – grundsätzlich zulässig ist, ein Redezeitmodell verwendet, das für die Antragstellerin zu 4. anders als für die Fraktionen eine auf die jeweilige Plenarsitzung bezogene feste, nicht an der Zahl der Tagesordnungspunkte anknüpfende Redezeit vorsieht, muss er schon unter dem Gesichtspunkt der Folgerichtigkeit bedenken, dass die Antragstellerin zu 4. in deutlich geringerem Umfang zu Gehör kommt, wenn sich ein Sitzungstag wegen der Vielzahl der Debattenpunkte auf mehrere Kalendertage erstreckt. Die für die Antragstellerin zu 4. vorgesehene Redezeit von 30 Minuten ist für einen „üblichen“ Sitzungstag bemessen. Weist ein solcher Sitzungstag aber einen solchen Umfang auf, dass die Sitzung unterbrochen und am Folgetag fortgesetzt werden muss, gewährleistet die Verfassung einen Zuschlag zu der Redezeit der Antragstellerin zu 4., den sie frei einsetzen und insbesondere auch schon am ersten Tag der Fortsetzungssitzung verbrauchen darf. Dabei ist es Sache des Antragsgegners, wie er diesen Zuschlag mit Rücksicht auf die tatsächliche Entwicklung bei den Fortsetzungstagen im Einzelnen ausgestaltet. Er darf für den Fortsetzungstag generell die volle pauschale Redezeit gewähren oder den Zuschlag pauschalierend nach der Länge der Fortsetzungssitzung lediglich nach einem Bruchteil bemessen.¹²³

Das Verfassungsgericht hat des Weiteren betont, dass es einer fairen und loyalen Anwendung der Geschäftsordnung entspreche, „wenn auch für [Gruppen] entsprechende Sonderregelungen gelten, die beispielsweise im Fortfall der

123 VerfG Bbg, Urt. v. 22.7.2016, 70/15, juris, Rn. 189 ff. Die Statistik des Landtags Brandenburg für die sechste Wahlperiode ist nunmehr nach Abschluss dieser Wahlperiode abrufbar unter: https://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/6/Statistik_6_WP_25-09-2019pdf.pdf

fünfminütigen Höchstgrenze für einen Wortbeitrag oder einem besonderen Redezeitzuschlag liegen können“.¹²⁴

Eine vollumfängliche Gleichbehandlung mit Fraktionen ist schließlich nicht geboten:

Art. 56 LV zwingt allerdings nicht dazu, die Antragstellerin zu 4. in die Regelung des § 28 Abs. 1 Satz 4 GOLT einzubeziehen, wonach die Fraktionen bei Redezeitüberschreitungen der Landesregierung entsprechende zusätzliche Redezeit beanspruchen können. Auch insoweit gilt, dass die Gruppe bei der Bemessung der Rededauer nicht in jeder Hinsicht mit einer Fraktion gleichbehandelt werden muss, einmal abgesehen davon, dass diesem Fall nach Durchsicht der Plenarprotokolle eine eher untergeordnete Bedeutung zukommt und er von den Fraktionen auch keinesfalls stets zur Ausweitung ihrer Redezeit genutzt wird.¹²⁵

d) Exkurs: Begrenzte Mitwirkungsbefugnisse fraktionsloser Abgeordneter in Ausschüssen

Als Folie für die Bestimmung der Redezeit fraktionsloser Abgeordneter sei schließlich ein Blick auf die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für die Beteiligung fraktionsloser Abgeordneter an der Ausschussarbeit geworfen. Diese Mitwirkung in Ausschüssen¹²⁶ erweist sich für die einzelnen Abgeordneten als äußerst bedeutsam:

Die prinzipielle Möglichkeit, in einem Ausschuß mitzuwirken, hat allerdings für den einzelnen Abgeordneten angesichts des Umstandes, daß ein Großteil der eigentlichen Sacharbeit des Bundestages von den Ausschüssen bewältigt wird, eine der Mitwirkung im Plenum vergleichbare Bedeutung; vor allem in den Ausschüssen eröffnet sich den Abgeordneten die Chance, ihre eigenen politischen Vorstellungen in die parlamentarische Willensbildung einzubringen [...].¹²⁷

124 VerfG Bbg, Urt. v. 22.7.2016, 70/15, juris, Rn. 192.

125 VerfG Bbg, Urt. v. 22.7.2016, 70/15, juris, Rn. 193.

126 Zur Rolle der Ausschüsse BVerfGE 80, 188 (221 f.); BayVerfGHE 51, 34 (42); E 62, 208 (216 f.).

127 BVerfGE 80, 188 (222).

Hieraus folgt, dass

ein Abgeordneter nicht ohne gewichtige, an der Funktionstüchtigkeit des Parlaments orientierte Gründe von jeder Mitarbeit in den Ausschüssen ausgeschlossen werden [darf].¹²⁸

Dies steht einem ausschließlichen Benennungsrecht der Fraktionen für Ausschuss-sitze entgegen. Denn

[d]em fraktionslosen Abgeordneten wäre damit der Zugang zu einem wesentlichen Teil der parlamentarischen Arbeit verschlossen; es wäre ihm unmöglich, seine eigenen politischen Vorstellungen gerade dort in den Willensbildungsprozeß des Bundestages einzubringen, wo sie bei der gegebenen Arbeitsorganisation des Parlaments am ehesten zur Geltung kommen können.

Diese Folge des Benennungsrechts der Fraktionen kann verfassungsrechtlich jedenfalls dann nicht hingenommen werden, wenn – wie derzeit – der Zahl der Abgeordneten eine entsprechend große Zahl von Ausschusssitzen gegenübersteht [...]. Unter diesen Umständen wird durch die Regelung des § 57 Abs. 2 GOBT dem fraktionslosen Abgeordneten die Ausübung seiner mitgliedschaftlichen Befugnisse in einer Weise beschnitten, die sein Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt. Weder im Blick auf die Notwendigkeit sachgemäßer Erfüllung der dem Bundestag obliegenden Aufgaben noch auf Rechtsstellung und Funktion der Fraktionen kann eine so weitgehende Einschränkung des Rechts eines Abgeordneten auf gleichen Zugang zur Mitwirkung an der parlamentarischen Willensbildung in den Ausschüssen gegenwärtig gerechtfertigt sein. Jeder einzelne Abgeordnete hat mithin Anspruch darauf, jedenfalls in einem Ausschuß mitzuwirken; dies folgt auch aus der Erwägung, daß ihm die Möglichkeit belassen bleiben muß, sich bestimmten Sachgebieten, denen sein Interesse gilt und für die er Sachverstand besitzt, besonders eingehend zu widmen [...].¹²⁹

128 BVerfGE 80, 188 (222). Ebenso *D. Grimm*, Parlament und Parteien, § 6, Rn. 32; *M. Morlok*, JZ 1989, S. 1035 (1040 f.); *D. Wiefelspütz*, Abgeordnetenmandat, § 12, Rn. 25.

129 BVerfGE 80, 188 (223 f.). Zustimmend *P. Austermann/C. Waldbhoff*, Parlamentsrecht, Rn. 436; *S. Hölscheidt*, DVBl. 1989, S. 291 (292 ff.); *H. Huber*, in: *Meder/Brechmann*, BayVerf, Art. 13, Rn. 10; *H.-H. Trute*, Jura 1990, S. 184 (189 f.).

Dieses Beteiligungsrecht verlangt ein **Rede- und Antragsrecht**:

Da Mitwirkung in den Ausschüssen (spezialisierte) Mitwirkung an der Vorbereitung von Entscheidungen des Bundestages ist, bildet den Schwerpunkt der Ausschußarbeit die Beratung der überwiesenen Vorlagen (§ 75 GOBT) und die auf dieser Beratung fußende Erarbeitung von Beschlußempfehlungen an das Plenum. Demgemäß liegt das Schwergewicht der Mitwirkung des einzelnen Abgeordneten an der Ausschußarbeit auf der Einbringung von Argumenten, auf der Befruchtung der Sachdiskussion. Die Beratung einer Vorlage im Ausschuß eröffnet, wenngleich regelmäßig im Rahmen einer von der Mehrheit vorgegebenen politischen Zielsetzung, Möglichkeiten der Einflußnahme durch Rede und Gegenrede. Sie sind für eine wirkungsvolle Mitarbeit des einzelnen Abgeordneten von ausschlaggebender Bedeutung. Folge und notwendiger Bestandteil des Rederechts ist das Antragsrecht. Im Antrag erscheint der Redebeitrag gewissermaßen gebündelt und auf das Wesentliche konzentriert.¹³⁰

Nicht geboten ist indes ein **Stimmrecht** im Ausschuss:

Hingegen ist es verfassungsrechtlich nicht geboten, dem nichtfraktionsangehörigen Abgeordneten im Ausschuß ein – notwendigerweise überproportional wirkendes – Stimmrecht zu geben. **Der fraktionslose Abgeordnete spricht nur für sich, nicht auch für die Mitglieder einer Fraktion; das unterscheidet ihn von den fraktionsangehörigen Ausschußmitgliedern, mögen diese nun einer Mehrheits- oder einer Minderheitsfraktion angehören.** Seinem Einfluß auf die Beschlußempfehlung an das Plenum kommt deshalb nicht das gleiche Gewicht zu wie bei den auch für andere Abgeordnete sprechenden Ausschußmitgliedern. Eine trotz dieser Ungleichgewichtigkeit gleichwohl von Verfassungen wegen bestehende Verpflichtung des Bundestages, dem fraktionslosen Abgeordneten ein Stimmrecht im Ausschuß einzuräumen, bedürfte daher einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung, die sich nur aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewinnen ließe. Diese Vorschrift gibt jedoch dafür nichts her: Das dem Abgeordneten aus seinem verfassungsrechtlichen Status zukommende Stimmrecht wird in der Sache nicht verkürzt, wenn er im Ausschuß nicht mitstimmen kann; sein Stimmrecht als Abgeordneter kann er vielmehr wie jedes Mitglied des Bundestages im Gesetzgebungsverfahren geltend machen, wenn er in zweiter Lesung Änderungsanträge stellt und für die von ihm für richtig gehaltene Fassung der Vorlage stimmt, ferner auch bei den Abstimmungen in dritter Lesung.

¹³⁰ BVerfGE 80, 188 (224) – anders abweichende Meinung des Richters Kruis (241 ff.).

Ebenso *M. Morlok*, JZ 1989, S. 1035 (1041).

Dem fraktionslosen Abgeordneten das Stimmrecht im Ausschuß zu geben, ist noch weniger mit Rücksicht auf die Funktion der Ausschüsse geboten, die Mehrheitsfähigkeit einer Vorlage im Plenum sicherzustellen. Auch in bezug auf diese Funktion gebührt der Stimme des fraktionslosen Abgeordneten eine wesentlich geringere Bedeutung als der des fraktionsangehörigen. Im Gegensatz dazu bekäme seine Stimme sogar zusätzliches, möglicherweise ausschlaggebendes Gewicht, wenn sie bestehende Mehrheitsverhältnisse im Ausschuß in Frage stellen könnte. Dem ließe sich nur durch eine Änderung der Zusammensetzung des Ausschusses begegnen, die den mit dem Stimmrecht verbundenen Einfluß des fraktionslosen Abgeordneten neutralisiert. Auf solch schwierige Korrekturen allein kann der Bundestag nicht von Verfassungen wegen verwiesen sein.

Die Einräumung des Stimmrechts ist auch nicht geboten, soweit es allein um verfahrensrechtliche, die Organisation der Ausschußtätigkeit betreffende Fragen geht. Solche im eigentlichen Sinne „geschäftsordnungsmäßig“ zu regelnde Probleme der Arbeitseffektivität im Ausschuß betreffen einen Bereich, in dem der Bundestag gemäß Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG einen besonders weiten Spielraum zur Gestaltung seiner inneren Ordnung hat. Diese Autonomie muß freilich im Blick auf Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG stets das Rede- und Antragsrecht des fraktionslosen Abgeordneten beachten; aus diesem Grunde darf beispielsweise entsprechend § 71 Abs. 2 GOBT ein Antrag auf Schluß der Debatte erst zur Abstimmung gestellt werden, wenn ein solcher Abgeordneter Gelegenheit hatte, zur Sache zu sprechen, da er in der Wahrnehmung seiner Position im Unterschied zu einem fraktionsangehörigen Abgeordneten durch andere Ausschußmitglieder nicht vertreten werden kann. Dagegen braucht ein fraktionsloser Abgeordneter nicht an den die Ausschußarbeit vorbereitenden, sogenannten Berichterstattungsgesprächen beteiligt zu werden.¹³¹

Dabei besteht kein Wahlrecht hinsichtlich eines bestimmten Ausschusses:

Welchem Ausschuß ein fraktionsloser Abgeordneter angehört, entscheidet der Bundestag selbst oder eines seiner Organe, etwa das Präsidium oder der Ältestenrat, in einem geregelten Verfahren. Der fraktionslose Abgeordnete

131 BVerfGE 80, 188 (224 ff.) – anders abweichende Meinung des Richters Mahrenholz (235 ff.). Zustimmend (zum Urteil) *P. Austermann/C. Waldhoff*, *Parlamentsrecht*, Rn. 150, 309, 401; *P. Badura*, in: BK-GG, Art. 38, Rn. 94, 96 (Stand: 193. Aktualisierung Oktober 2018); *H. Huber*, in: *Meder/Brechmann*, *BayVerf*, Art. 13, Rn. 10; *T. Schwerin*, *Bundestag als Geschäftsordnungsgeber*, S. 152 f.; *J. Ziekow*, *JuS* 1991, S. 28 (31 f.). Ablehnend *T. Brandner*, *JA* 1990, S. 151 (154 f.); *M. Morlok*, *JZ* 1989, S. 1035 (1041 f.); *ders.*, *ZParl* 2004, S. 633 (637 f.); *H. Schulze-Fielitz*, *DÖV* 1989, S. 829 (833 f.); *H.-H. Trute*, *Jura* 1990, S. 184 (190 f.); *ders.*, in: v. Münch/Kunig, *GG*, Art. 38, Rn. 127.

kann ebensowenig 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. Das folgt schon daraus, daß, worauf der Senat bereits früher hingewiesen hat [...], dem einzelnen Abgeordneten die Möglichkeit belassen werden muß, sich bestimmten Sachgebieten, denen sein Interesse gilt und für die er Sachverstand besitzt, besonders eingehend zu widmen. Die Möglichkeit, den Wünschen fraktionsloser Abgeordneter hinsichtlich ihrer Mitarbeit in einem bestimmten Ausschuß zu entsprechen, ist freilich dann begrenzt, wenn die Interessen mehrerer von ihnen sich auf den gleichen Ausschuß richten oder wenn die sachgemäße Erledigung der Parlamentsaufgaben seine Mitarbeit in einem bestimmten Ausschuß ausschließt.¹³²

Nicht beanstandet hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin in seinem Beschluss vom 16.12.2020 eine fraktionslose Abgeordnete ausschließende Antragsberechtigung für Aktuelle Stunden:

Nach der ebenfalls angegriffenen Regelung in § 52 Abs. 1 GO Abghs findet auf Antrag einer Fraktion oder von mindestens zehn Mitgliedern des Abgeordnetenhauses zu Beginn von ordentlichen Sitzungen des Abgeordnetenhauses eine Aktuelle Stunde zu einem Thema von allgemeinem Interesse statt, wobei jede Fraktion im Laufe eines Kalenderjahres Anspruch auf zweimalige Berücksichtigung des von ihr eingereichten Antrags hat. Mit Blick auf die Funktionsfähigkeit des Parlaments kann den organisierten Interessen von Fraktionen ein gewisser Vorrang gegeben werden, solange alle Abgeordneten – unter anderem auch wie hier durch Zusammenschluss zu Gruppen – die Möglichkeit haben, ebenfalls entsprechend an der parlamentarischen Willensbildung mitzuwirken. Die Aktuelle Stunde verfolgt den Zweck, aus aktuellem Anlass für das Land relevante Debatten im Plenum führen zu können. Da lediglich partikulare Interessen betreffende Debattenthemen daher vermieden werden sollten, ist es nachvollziehbar, dass der Antragsgegner zu 2 einzelnen Abgeordneten nicht die Möglichkeit eingeräumt hat, eine Aktuelle Stunde zu beantragen [...]. Zwar beträgt die Mindestgröße der antragsberechtigten Fraktionen nur sieben Abgeordnete, während sich der Antragsteller mit neun weiteren Abgeordneten zusammenfinden muss, um eine aktuelle Stunde zu beantragen. Dem steht

132 BVerfGE 80, 188 (226). Zustimmend *P. Austermann/C. Waldbhoff*, Parlamentsrecht, Rn. 309; *T. Brandner*, JA 1990, S. 151 (155); *D. Grimm*, Parlament und Parteien, § 6, Rn. 33; *H. Huber*, in: *Meder/Brechmann*, BayVerf, Art. 13, Rn. 10.

allerdings gegenüber, dass die Fraktionen die Durchführung einer Aktuellen Stunde nur zweimal pro Kalenderjahr verlangen dürfen.¹³³

3. Fazit: Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Redezeit fraktionsloser Abgeordneter

a) Verfassungsrechtlicher Rahmen

Das Rederecht im Plenum ist Teil der durch Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV geschützten freien Mandatsausübung und für diese von fundamentaler Bedeutung. Wie den übrigen Abgeordnetenrechten auch kommt ihm eine Gleichheitsdimension zu; es gilt der „Grundsatz der gleichen Mitwirkungsbefugnis aller Mitglieder des Landtags an der parlamentarischen Arbeit“ als Ausfluss des Prinzips der egalitären Repräsentation. Flankierend sichert das Rederecht auch das Recht auf Ausübung einer parlamentarischen Opposition (Art. 16a BV) ab, ohne dass damit ein über die beiden zuvor genannten Aspekte (freie und gleiche Mandatsausübung) hinausgehender Gewährleistungsgehalt verbunden wäre.

Konstruktiv lassen sich (zeitliche) Beschränkungen des Rederechts als zu rechtfertigende Eingriffe in dasselbe deuten. Problematisch an dieser abwehrrechtlichen Konstruktion ist freilich, dass sich das Rederecht der Abgeordneten nicht als Ausübung natürlicher Freiheit darstellt¹³⁴ und auch nicht der Freiheitsdimension des Mandats zugeordnet wird¹³⁵. Vielmehr besteht es im Recht auf politische Partizipation im Rahmen der Institution Bayerischer Landtag, was eine Qualifikation als Teilhaberecht nahelegt.¹³⁶ Dabei ist, und insoweit scheint eine leistungsrechtliche Dimension, zumindest ein Optimierungsgebot auf, im Rahmen der Redezeitordnung eine angemessene Mindestredezeit zu gewährleisten. Mithin erweist sich das Rederecht nicht nur für die Verteilung der Redezeit im Sinne einer Partizipation

133 BerlVerfGH, Beschl. v. 16.12.2020, VerfGH 151 A/20, juris, Rn. 33. Ebenso VerfG Bbg, Urt. v. 22.7.2016, 70/15, juris, Rn. 179 ff.

134 Zur Nichteinschlägigkeit der Freiheitsrechte BVerfGE 60, 374 (380); *A. Ingold*, JöR 64 (2016), S. 43 (68); *M. Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 38, Rn. 157.

135 Zu dieser *A. Ingold*, JöR 64 (2016), S. 43 (65 ff.) – auch in Abgrenzung zur „Teilhabedimension, deren normative Bezugsebene ausschließlich der binnenparlamentarische Raum sein kann“.

136 Zur Teilhabedimension des Mandats *A. Ingold*, JöR 64 (2016), S. 43 (61 ff.). Siehe zur einschlägigen Grundrechtsdimension bei der staatlichen Verteilung knapper Güter *F. Wollenschläger*, Verteilungsverfahren, S. 34 ff. Grundlegend anders, da ein verfassungsunmittelbares individuelles Rederecht verneinend *M. Payandeh*, Die Organisation politischer Willensbildung: Parlamente, VVDStRL 81 (2022), S. 171 (211 ff., insb. 213 ff.) – Ordnungsauftrag im Rahmen der Parlamentsautonomie, bei dem Fraktionenproporz, Dualismus von Regierung und Opposition sowie Anliegen der Darstellung der wesentlichen politischen Strömungen Rechnung zu tragen ist.

an einer unabhängig von diesem festgelegten Gesamtrededzeit relevant, sondern auch für die Bemessung derselben. Die Frage der dogmatischen Konstruktion muss hier nicht weiter vertieft werden,¹³⁷ da beide Alternativen, und das ist entscheidend, eine angemessene Mindestrededzeit verlangen.

Bei einer Zahl von 180 Abgeordneten (Art. 13 Abs. 1 BV), aktuell in der 18. Legislaturperiode erhöht um 15 Ausgleichs- und zehn Überhangmandate (Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV), mithin einer Gesamtzahl von 205 Abgeordneten, und einer Vielzahl von Beratungsgegenständen pro Plenartag liegt es auf der Hand, dass die Ausübung des Rederechts im Interesse der Funktionsfähigkeit des Parlaments, eines geordneten Geschäftsgangs und konkurrierender Mitwirkungsrechte der einzelnen Abgeordneten einer Ordnung bedarf. Es liegt ebenfalls auf der Hand, dass nicht alle Abgeordneten zu jedem einzelnen Beratungsgegenstand und auch einzelne Abgeordnete nicht ohne zeitliche Begrenzung von ihrem Rederecht Gebrauch machen können. Vor diesem Hintergrund ist der Bayerische Landtag befugt und berufen, im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie eine Rededordnung zu schaffen, die das Rederecht der/des einzelnen Abgeordneten mit dem Anliegen der Funktionsfähigkeit des Parlaments und konkurrierenden, gleichrangigen Teilhaberechten der anderen Abgeordneten in einen Ausgleich bringt. Hierbei dürfen weder unverhältnismäßige Beschränkungen des Rederechts noch sachlich nicht zu rechtfertigende Differenzierungen erfolgen; als Untergrenze darf das Rederecht nicht in seinem Kern angetastet werden.

Dies deckt nicht nur eine absolute Rededzeitbegrenzung, sondern, trotz der damit einhergehenden Bündelung des Rederechts, auch eine grundsätzliche Verteilung der Rededzeit über Fraktionskontingente, sind Fraktionen doch „das politische Gliederungsprinzip für die Arbeit des Parlaments“¹³⁸ und kommt ihnen namentlich die Aufgabe zu, „die Vielfalt der Meinungen zur politischen Stimme“ zu bündeln¹³⁹. Als Verteilungsschlüssel insoweit kommt grundsätzlich sowohl eine zum Stimmgewicht proportionale als auch eine paritätische oder eine beide Aspekte kombinierende gestaffelte Zuteilung von Rededzeiten an die Fraktionen in Betracht. Fraktionslose Abgeordnete sind gesondert zu betrachten.

137 Siehe zur parallelen grundrechtlichen Frage von Teilhabe und Institutionengestaltung *F. Wollenschläger*, Verteilungsverfahren, S. 70 f.

138 BayVerfGHE 51, 34 (41); ferner BVerfGE 80, 188 (223).

139 BVerfGE 112, 118 (135).

b) Vorgaben für die Integration fraktionsloser Abgeordneter in die Redezeitordnung

Hinsichtlich fraktionsloser Abgeordneter scheidet demgegenüber eine strikt proportionale Zuteilung bei beratungsgegenstandsbezogener Festlegung aus, da das Redezeitkontingent dann, absolut betrachtet, regelmäßig zu gering ist – bei 205 Abgeordneten und einer Redezeit von 60 Minuten betrüge die Redezeit ca. 17 Sekunden, bei einer Redezeit von 120 Minuten ca. 35 Sekunden.¹⁴⁰ Vor diesem Hintergrund wird zu Recht der Anspruch auf eine angemessene „Grundredezeit“ im Schrifttum postuliert,¹⁴¹ ebenso vom Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin.¹⁴² Eine solche ist auch implizit in der einzelfallbezogenen Betrachtung des Wüppesahl-Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 13.6.1989 angelegt,¹⁴³ wobei das Bundesverfassungsgericht diese Anforderung später – mit Blick auf Gruppen – expliziert hat, indem es eine Bemessung der Redezeit verlangt hat, die eine „dem Debattenthema angemessene Äußerung“ ermöglicht,¹⁴⁴ eine Anforderung, die auch das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg in seinem Urteil vom 22.7.2016 formuliert hat¹⁴⁵. Schließlich ist mit dem Bundesverfassungsgericht die Zuweisung einer Mindestredezeit aus Kohärenzgründen ohnehin geboten, wenn auch die Zuteilung von Fraktionskontingenten nicht strikt proportional zur Fraktionsstärke erfolgt.¹⁴⁶

Umgekehrt ist freilich auch zu berücksichtigen, dass mit der Zuweisung von – auch moderat bemessenen – Mindestkontingenten eine Verzerrung des Proportzes einhergeht, bedeutete doch eine proportionale Extrapolation einer Redezeit von einer Minute pro fraktionsloser/fraktionslosem Abgeordneten eine Gesamtdebattendauer von 205 Minuten, von zwei Minuten eine Gesamtdebattendauer von 410 Minuten und von drei Minuten eine Gesamtdebattendauer von

140 Siehe auch *K. Abmeier*, Befugnisse, S. 162 f.; HdbPP, § 35 GO-BT, Anm. 5. a) bb) (Stand: 12. EL September 1999).

141 *K. Abmeier*, Befugnisse, S. 164 ff.; *N. Achterberg*, Verhandlung, S. 39; *W. Demmler*, Der Abgeordnete, S. 486 f.; *S. Gelze*, Parlament, S. 244; *D. Grimm*, Parlament und Parteien, § 6, Rn. 29; *A. Ingold*, Recht der Oppositionen, S. 398 f., 408; ferner *T. Schürmann*, Plenardebatte, § 20, Rn. 42, 44.

142 BerlVerfGH, Beschl. v. 16.12.2020, VerfGH 151 A/20, juris, Rn. 30.

143 BVerfGE 80, 188 (228 f.).

144 BVerfGE 96, 264 (285). Zustimmung *V. Karcher/J. M. V. Korn*, DÖV 2012, S. 725 (728).

145 VerfG Bbg, Urt. v. 22.7.2016, 70/15, juris, Rn. 185, 188.

146 BVerfGE 80, 188 (228). Zustimmung *J. Ziekow*, JuS 1991, S. 28 (33). Auch das Gebot, bei mehr-tägigen Plenarsitzungen die Höchstdauer der Redezeit für Gruppen entsprechend zu erhöhen, wenn auch den anderen Fraktionen dann mehr Redezeit zukommt – siehe VerfG Bbg, Urt. v. 22.7.2016, 70/15, juris, Rn. 188 ff. –, lässt sich als Ausfluss des Kohärenzgebots deuten.

615 Minuten.¹⁴⁷ Konsequenterweise verlangt das Bundesverfassungsgericht aus diesem Grund auch keine Gleichstellung fraktionsloser Abgeordneter bei der Redezeituteilung mit der kleinsten Fraktion.¹⁴⁸

Dies illustriert das Spannungsfeld, in dem sich die Integration fraktionsloser Abgeordneter in die Redezeitordnung bewegt, muss doch die Forderung einer angemessenen Mindestredezeit mit Erwägungen des Proporz in Einklang gebracht werden.¹⁴⁹

Vor diesem Hintergrund überzeugt es nicht, eine fixe und relativ hoch angesetzte Mindestredezeit festzulegen, etwa in Gestalt einer verfassungsrechtlichen Untergrenze von fünf Minuten¹⁵⁰ (länger bei mehrstündigen Debatten)¹⁵¹ bzw. von 15 Minuten bei bedeutsamen und schwierigen Angelegenheiten¹⁵².¹⁵³ Dies stünde im Übrigen zum Regelungsansatz der BayLTGeschO in Widerspruch, differenziert diese doch nach der Art des Beratungsgegenstands und sieht in der untersten Kategorie eine Mindestredezeit für die kleinste Fraktion von lediglich vier Minuten vor (§ 107 Abs. 1 i.V.m. Nr. I.5 Anlage 1 BayLTGeschO).¹⁵⁴ Vielmehr ist die

147 Siehe auch HdbPP, § 35 GO-BT, Anm. 5. a) bb) (Stand: 12. EL September 1999/17. EL Juli 2003); ferner *J. Kürschner*, Statusrechte, S. 120. Vgl. dazu, dass eine Verhinderung übermäßiger Wortbeiträge bei der Bemessung der Redezeit berücksichtigt werden kann, *V. Karcher/J. M. V. Korn*, DÖV 2012, S. 725 (730).

148 BVerfGE 80, 188 (228). Vgl. – bezogen auf Gruppen – auch BVerfGE 96, 264 (287), und zum (versagten) Stimmrecht im Ausschuss BVerfGE 80, 188 (224 f.). Zustimmend *H. Butzer*, in: BeckOK GG, Art. 38, Rn. 168.2 (Stand: 52. Edition 15.8.2022); *A. Ingold*, Recht der Oppositionen, S. 410; *M. Morlok*, JZ 1989, S. 1035 (1043); *H.-H. Trute*, Jura 1990, S. 184 (192); *J. Ziekow*, JuS 1991, S. 28 (33).

149 Dazu, dass dem Argument der potenziellen Überrepräsentation fraktionsloser Abgeordneter die Mitrepräsentation der fraktionsangehörigen Abgeordneten durch andere fraktionsangehörige Abgeordnete gegenüberstehe, *H.-H. Trute*, Jura 1990, S. 184 (190 f.); dies vermag bei einer auf die Redezeit fokussierten Betrachtung indes nicht durchzuschlagen.

150 *K. Abmeier*, Befugnisse, S. 148 f. (Mindestredezeit, länger bei entsprechender Bedeutung); *J. C. Besch*, Rederecht, § 33, Rn. 57; *W. Demmler*, Der Abgeordnete, S. 487; ferner *J. Bücker*, Rederecht, S. 39 (51 f.) – ohne spezifische verfassungsrechtliche Rückkoppelung; indes gegen eine generelle Vorgabe der Mindestredezeit in der Geschäftsordnung HdbPP, § 35 GO-BT, Anm. 5. a) bb) (Stand: 12. EL September 1999).

151 *J. C. Besch*, Rederecht, § 33, Rn. 57.

152 So aber *H. Schulze-Fielitz*, DÖV 1989, S. 829 (837). Vgl. auch *P. Scholz*, Rederecht, S. 81 (84).

153 Vgl. auch *T. Schürmann*, Plenardebatte, § 20, Rn. 44 Fn. 125, der auf Mindestzeiten für den Bundestag nach dessen Praxis von drei bis zu ggf. mehr als zehn Minuten (bei mehrtägigen Debatten) verweist.

154 Zur Bestimmung der Mindestredezeit in Orientierung an anderen Bestimmungen der Geschäftsordnung *V. Karcher/J. M. V. Korn*, DÖV 2012, S. 725 (730).

Redezeit fraktionsloser Abgeordneter mit dem Wüppesahl-Urteil einzelfallabhängig zu bestimmen.¹⁵⁵

Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu folgende Kriterien vorgegeben:

- Gewicht und die Schwierigkeit des Verhandlungsgegenstandes;
- Gesamtdauer der Aussprache;
- Verfolgung gleichgerichteter politische Ziele wie andere fraktionslose Mitglieder.¹⁵⁶

In Anwendung dieser Grundsätze hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin in seinem Beschluss vom 16.12.2020 eine fixe Redezeitbegrenzung auf drei Minuten – jedenfalls bei Deckelung der Gesamtredezeit pro Plenartag auf zehn Minuten – als zu pauschal beanstandet.¹⁵⁷ Diese Entscheidung kann freilich angesichts der strikten Deckelung auf zehn Minuten pro Plenartag und vor allem der pauschalen Zuerkennung der Redezeit ohne Rücksicht auf die Art des Beratungsgegenstandes nicht unbeschten verallgemeinert werden.

Des Weiteren kann die Anzahl der fraktionslosen Abgeordneten und damit die Gefahr einer Überlangen, mit der Zuteilung von Redezeit an die Fraktionen konfligierenden Debattdauer bei Zuweisung von Mindestkontingenten berücksichtigt werden.¹⁵⁸

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass nach dem Wüppesahl-Urteil eine faire und loyale Anwendung von Bestimmungen in der Geschäftsordnung der

155 L. Brocker, in: BK-GG, Art. 40, Rn. 117 (Stand: 200. Aktualisierung September 2019); ders./V. Perne, LKRZ 2011, S. 161 (166); W. Demmler, Der Abgeordnete, S. 490 f.; HdbPP, § 35 GO-BT, Anm. 5. a) bb) (Stand: 12. EL September 1999/17. EL Juli 2003); A. Ingold, Recht der Oppositionen, S. 398 f.

156 BVerfGE 80, 188 (228 f.). Zustimmend P. Austermann/C. Waldbhoff, Parlamentsrecht, Rn. 310; H. Butzer, in: BeckOK GG, Art. 38, Rn. 168.2 (Stand: 52. Edition 15.8.2022); HdbPP, § 35 GO-BT, Anm. 5. a) bb) (Stand: 12. EL September 1999/17. EL Juli 2003); A. Ingold, Recht der Oppositionen, S. 398 f., 408, 410; T. Schürmann, Plenardebatte, § 20, Rn. 44. Kritisch zur Vagheit der Kriterien C. Bernzen/D. Gottschalck, ZParl 1990, S. 393 (402); die Flexibilität demgegenüber befürwortend L. Brocker, in: BK-GG, Art. 40, Rn. 117 (Stand: 200. Aktualisierung September 2019); ders./V. Perne, LKRZ 2011, S. 161 (166); J. Ziekow, JuS 1991, S. 28 (33). Dazu, dass eine Vielzahl an Wortbeiträgen eine besondere Bedeutung dokumentiere, was eine längere Gesamtredezeit rechtfertige, V. Karcher/J. M. V. Korn, DÖV 2012, S. 725 (730); dies ändert freilich nichts an der Begrenzungsnotwendigkeit.

157 BerlVerfGH, Beschl. v. 16.12.2020, VerfGH 151 A/20, juris, Rn. 30.

158 BVerfGE 80, 188 (229). Vgl. ferner für den Vorbehalt hinreichender Ausschusssitze als Parameter für die Zuteilung eines Sitzes an fraktionslose Abgeordnete BVerfGE 80, 188 (223 f.).

verfassungsrechtlichen Prüfung zugrunde zu legen ist;¹⁵⁹ in Ermangelung einer gegenteiligen Praxis vermögen daher Raum für Flexibilität eröffnende Regelungen eine einzelfallgerechte Handhabung zu sichern.

¹⁵⁹ BVerfGE 80, 188 (229). Ebenso BerlVerfGH, Beschl. v. 16.12.2020, VerfGH 151 A/20, juris, Rn. 32.

IV. Verfassungskonformität der aktuellen Regelung

Das aktuelle Modell der Zuteilung von Redezeiten an fraktionslose Abgeordnete, das einleitend rekapituliert sei (1.), steht mit den Anforderungen der Bayerischen Verfassung in Einklang (2.).

1. Aktuelles Modell

Die Redezeitordnung des Bayerischen Landtags sieht eine vom Beratungsgegenstand abhängige Festlegung der Gesamtredezeit der Fraktionen für jeden einzelnen Tagesordnungspunkt vor, wobei die Weiterverteilung auf die Fraktionen weder strikt proportional noch strikt paritätisch, sondern nach einem beide Aspekte kombinierenden Staffelformell erfolgt (§ 107 Abs. 1 i.V.m. Anlage 1 BayLTGeschO). Als Grundsatz für die Verteilung formuliert Anlage 1 Nr. I.1 BayLTGeschO:

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.

Die **Redezeit fraktionsloser Abgeordneter** kommt nach den Beschlüssen des Ältestenrats zur Gesamtredezeit der Fraktionen für einen Tagesordnungspunkt hinzu. Dabei sieht die aktuelle Regelung des Bayerischen Landtags eine ausschließlich von der Gesamtredezeit der Fraktionen zum jeweiligen Tagesordnungspunkt abhängige Einzelzuteilung der Redezeit vor. Es erfolgt keine Deckelung, etwa in Gestalt einer Höchstredezeit für alle fraktionslosen Abgeordneten oder eines individuellen Tageskontingents. Bei einer Gesamtredezeit der Fraktionen von 32 Minuten steht jedem fraktionslosen Abgeordneten eine Redezeit von zwei Minuten zu, bei einer Gesamtredezeit der Fraktionen von 54 Minuten eine Redezeit von drei Minuten und bei einer Gesamtredezeit der Fraktionen von 73 Minuten eine Redezeit von vier Minuten. Im Einzelfall kann der Ältestenrat, sofern es die Wichtigkeit der Materie erfordert, eine längere Redezeit beschließen. Hinzu kommt die Möglichkeit einer Zwischenbemerkung (§ 111 BayLTGeschO) von einer Minute. Spezifische Regelungen bestehen für Dringlichkeitsanträge, die

Aktuelle Stunde, Zwischenbemerkungen und die Befragung der Staatsregierung zum Thema Corona.

2. Verfassungskonformität der aktuellen Regelung

Für die Bewertung dieser Regelung existiert keine unmittelbar einschlägige Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zur Redezeit fraktionsloser Abgeordneter [siehe oben, III. 2. a)]. Die Regelung stellt weder eine unverhältnismäßige Beschränkung des durch Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV gewährleisteten Rederechts im Plenum dar noch verletzt sie dessen Gleichheitsdimension noch das Recht auf Ausübung einer parlamentarischen Opposition (Art. 16a BV). Dies gilt sowohl für die Kontingentierung als solche [a)] als auch für die in deren Rahmen erfolgende Zuteilung von Redezeit an fraktionslose Abgeordnete, was mit Blick auf die Redezeiten im Plenum allgemein [b)] und auf Sonderkonstellationen [c)] dargelegt sei.

a) Verfassungskonformität der Kontingentierung

Die mit der Kontingentierung einhergehende Beschränkung des den einzelnen Abgeordneten individuell zustehenden Rederechts verfolgt, wie ausgeführt, mit der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments ein legitimes Ziel und fördert dessen Realisierung, ist mithin zur Zielerreichung geeignet.¹⁶⁰ Die Kontingentierung ist auch erforderlich, da kein milderer, aber gleich wirksames Mittel ersichtlich ist.¹⁶¹ Sie erweist sich auch als angemessen, da die Regelungen „[b]ei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere der Eingriffe und dem Gewicht und der Dringlichkeit der sie rechtfertigenden Gründe [...] insgesamt die Grenze der Zumutbarkeit [wahren] und [...] die Betroffenen nicht übermäßig [belasten]“.¹⁶² Wie dargelegt, erfordert die Funktionsfähigkeit des Parlaments – ein Anliegen von überragender Bedeutung – eine Begrenzung der Gesamt- und damit auch zwangsläufig der individuellen Redezeit. Eine übermäßige Beschneidung des Rederechts liegt nicht vor, da die Kontingentierung zunächst nicht pauschal, sondern mit der in drei Stufen ausdifferenzierten Zuweisung der Gesamtredezeit nach Art, Gewicht und Schwierigkeit des Tagesordnungspunkts differenziert erfolgt [siehe Nr. 2 Anlage 1 BayLTGeschO; dazu noch ausführlich unten, IV. 2. b) aa)]. Überdies kann der Ältestenrat – etwa bei besonderer Bedeutung oder Schwierigkeit – die

160 Siehe zur Eignungs-Formel nur BVerfGE 116, 202 (224).

161 Siehe zur Erforderlichkeits-Formel nur BVerfGE 148, 40 (57, Rn. 47).

162 So die – freilich auf Freiheitsrechte bezogene, aber strukturell übertragbare – Angemessenheits-Formel etwa in BVerfGE 145, 20 (80 f., Rn. 155).

Gesamtredezeit in jedem Einzelfall verlängern (Nr. 3 Anlage 1 BayLTGeschO). Spezifisch für fraktionslose Abgeordnete bestehen schließlich Sonderkontingente, die eine angemessene Artikulation ermöglichen [dazu noch sogleich, IV. 2. b) aa)].

b) Verfassungskonformität der Zuteilung an fraktionslose Abgeordnete

Zunächst steht eine gestaffelte Zuteilung an die Fraktionen, wie von Anlage 1 (Redezeiten gemäß § 107) zur BayLTGeschO vorgesehen, mit der Bayerischen Verfassung in Einklang, was bereits ausgeführt wurde und nicht Gegenstand der Untersuchung ist [näher dazu bereits oben, III. 1. b) dd) (3)]. Hinsichtlich der Redezeit für fraktionslose Abgeordnete ist festzuhalten, dass die Zuteilungsregelung eine angemessene Mindestredezeit gewährleistet [aa)] und keinen Gleichheitsverstoß beinhaltet [bb)]. In prozeduraler Hinsicht ist schließlich das Gebot einer Vorabfestlegung gewahrt [cc)].

aa) Gewährleistung einer angemessenen Mindestredezeit für fraktionslose Abgeordnete

Die Redeordnung muss eine angemessene Mindestredezeit für fraktionslose Abgeordnete vorsehen. Dogmatisch lässt sich dies als nicht entziehbarer Kerngehalt (abwehrrechtliche Betrachtung) bzw. als Kerngewährleistung (leistungsrechtliche Betrachtung) des Rederechts qualifizieren. Hierbei ist die gebotene Redezeit nicht abstrakt, sondern mit dem Wüppesahl-Urteil des Bundesverfassungsgerichts einzelfallbezogen festzulegen. Das Postulat einer generellen Mindestredezeit ist, wie ausgeführt, zurückzuweisen, zumal es auch mit der Systematik der Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags konfligiert [näher oben, III. 3. b)].

Die Zuteilung der Redezeit steht zunächst in Einklang mit dem Gebot des Wüppesahl-Urteils des Bundesverfassungsgerichts, die Redezeit für fraktionslose Abgeordnete einzelfallabhängig nach Gewicht und Schwierigkeit des Verhandlungsgegenstandes sowie der Gesamtdauer der Aussprache zu bestimmen.¹⁶³ Letzteres ergibt sich ohne Weiteres aus der Regelung des Ältestenrats, da deren drei Kategorien (zwei, drei bzw. vier Minuten Redezeit) von der Gesamtredezeit der Fraktionen abhängen. In diesem Zuteilungsmechanismus kommt überdies eine Differenzierung nach Gewicht und Schwierigkeit des Verhandlungsgegenstandes zum Ausdruck, wie ein Blick auf die Regelung der Redezeit der Fraktionen

¹⁶³ BVerfGE 80, 188 (228 f.).

gemäß § 107 Abs. 1 i.V.m. Anlage 1 BayLTGeschO zeigt. Denn Nr. 2 Anlage 1 BayLTGeschO teilt die Redezeit an die Fraktionen nach Art und Bedeutung des Verhandlungsgegenstandes zu. So gilt eine Redezeit von 32 Minuten für Erste Lesungen von Gesetzentwürfen (Nr. 2.1 Anlage 1 BayLTGeschO), Erste und Zweite Lesungen von Staatsverträgen (Nr. 2.1 und 2.2.2 Anlage 1 BayLTGeschO), Aussprachen zu Verfassungsstreitigkeiten (Nr. 2.3 Anlage 1 BayLTGeschO), Aussprachen zu Anträgen bzw. Dringlichkeitsanträgen, die in den Ausschüssen vorberaten wurden (Nr. 2.5 Anlage 1 BayLTGeschO), und Aussprachen zu Petitionen (Nr. 2.7 Anlage 1 BayLTGeschO). Eine Redezeit von 54 Minuten ist für Zweite Lesungen von Gesetzentwürfen vorgesehen (Nr. 2.2.1 Anlage 1 BayLTGeschO) und eine Redezeit von 73 Minuten für Interpellationen (Nr. 2.4 Anlage 1 BayLTGeschO). Darüber hinaus kann der Ältestenrat – etwa bei besonderer Bedeutung oder Schwierigkeit – die Gesamtredezeit in jedem Einzelfall verlängern (Nr. 3 Anlage 1 BayLTGeschO). Die Möglichkeit einer Redezeitverlängerung besteht nach der Regelung des Ältestenrats für fraktionslose Abgeordnete auch isoliert; mit dem Erfordernis, dass dies die Wichtigkeit der Materie erfordert, knüpft die Regelung unmittelbar an die Kriterien des Wüppesahl-Urteils an. Vergleichbar setzt im Übrigen der Hessische Landtag das Wüppesahl-Urteil um.¹⁶⁴ Dass hinsichtlich der Redezeit fraktionsloser Abgeordneter für Gesamtredezeiten ab 73 Minuten keine weitere Differenzierung erfolgt, womit das Vier-Minuten-Kontingent beispielsweise sowohl für Interpellationen von 73 Minuten als auch für Regierungserklärungen von 101 Minuten greift, ist zu rechtfertigen. Denn trotz Deckelung besteht mit den drei vorhandenen Kategorien ein hinreichend differenzierter Ansatz, ermöglicht eine Redezeit von vier Minuten eine umfangreiche Äußerung und ist das Redezeitkontingent auch im Lichte der Proportionalität zu sehen – so forderte bei strikt proportionaler Berechnung eine Redezeit von vier Minuten pro Abgeordneter/Abgeordneter eine Gesamtdebattendauer von 820 Minuten. Hinzu kommt die loyal zu handhabende Verlängerungsmöglichkeit im Einzelfall (näher zu den zuletzt genannten Aspekten sogleich in den folgenden Absätzen).

Die Zuerkennung einer Redezeit von zwei, drei bzw. vier Minuten an fraktionslose Abgeordnete ermöglicht des Weiteren eine „dem Debattenthema angemessene Äußerung“ [zum Gebot einer angemessenen Mindestredezeit bereits oben, III. 3. b)]¹⁶⁵. Denn dieser, jeweils mit Bedeutung und Schwierigkeit korrelierende Zeitraum **gewährt**, auch eingedenk des weiten Gestaltungsspielraums des Geschäftsordnungsgebers [zu diesem oben, III. 1. b) bb) (2)], **eine hinreichende**

¹⁶⁴ LT B-W, Ergebnisse, S. 9, 12.

¹⁶⁵ So die auf Gruppen bezogene Formel in BVerfGE 96, 264 (285).

Artikulationsmöglichkeit. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass dem fraktionslosen Abgeordneten die Möglichkeit zu einer einminütigen Zwischenbemerkung eingeräumt ist, was die Gesamtredezeit pro Tagesordnungspunkt verlängert. Überdies besteht nach der Regelung des Ältestenrats die Möglichkeit, im Einzelfall eine längere Redezeit zu beschließen, sofern es die Wichtigkeit der Materie erfordert; mit dem Bundesverfassungsgericht ist dabei von einer fairen und loyalen Anwendung dieser Bestimmung durch die zuständigen Organe auszugehen.¹⁶⁶ Auch mit Blick auf das Verhältnis zu den Fraktionskontingenten erweist sich die Regelung nicht als unangemessen, entspricht die Redezeit doch der halben Redezeit der kleinsten Fraktion, die immerhin zwölf Abgeordnete umfasst (Redequote pro Abgeordneter/Abgeordneter mit 0,33 bzw. 0,5 bzw. 0,66 Minuten; im Vergleich zur größten Fraktion sogar 0,11 bzw. 0,20 bzw. 0,26 Minuten). Insofern hat das Bundesverfassungsgericht auch herausgearbeitet, dass die Anzahl der fraktionslosen Abgeordneten und damit die Gefahr einer Überlängen, mit der Zuteilung von Redezeit an die Fraktionen konfligierenden Debattendauer bei der Zuweisung von Mindestkontingenten berücksichtigt werden kann.¹⁶⁷ So ist ein Ausgleich mit dem gleichrangigen Rederecht der anderen Abgeordneten herzustellen. Dies ist vorliegend relevant, da die aktuelle Regelung bereits bei Vorhandensein von zwei fraktionslosen Abgeordneten dasselbe Redezeitkontingent für diese wie für die kleinsten Fraktion einräumt, bei vier fraktionslosen Abgeordneten sogar das doppelte Kontingent. Mit Blick auf die Parlamentspraxis ist ferner zu berücksichtigen, dass es in dieser nach Auskunft des Bayerischen Landtags mitunter vorkommt, dass auch kleine Gesamtkontingente aufgeteilt und Restkontingente von auch nur einer Minute für Debattenbeiträge genutzt werden.

Im Ländervergleich ist schließlich zu berücksichtigen, dass die Auswertung der Umfrage des Landtags von Baden-Württemberg zu Rechten von fraktionslosen Abgeordneten auf einen Rahmen der Redezeit zwischen eineinhalb und fünf Minuten verweist.¹⁶⁸ Obgleich die Parlamentspraxis Gegenstand und nicht Maßstab der verfassungsrechtlichen Bewertung ist, verdeutlicht sie, dass sich die Regelung der Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags im Rahmen des bundesweit Üblichen bewegt. Strikt proportional zu Abgeordneten der kleinsten Fraktion – was im hiesigen Kontext indes keine angemessene Mindestredezeit gewährleisten würde – verfährt der Sächsische Landtag [siehe ferner zum strikt proportionalen, wie wohl tagungsabschnittbezogenen Modell des niedersächsischen Landtags unten, V. 4. a)]:

¹⁶⁶ Dazu BVerfGE 80, 188 (229).

¹⁶⁷ BVerfGE 80, 188 (229). Vgl. ferner für den Vorbehalt hinreichender Ausschusssitze als Parameter für die Zuteilung eines Sitzes an fraktionslose Abgeordnete BVerfGE 80, 188 (223 f.).

¹⁶⁸ LT B-W, Auswertung, S. 1 f. (I.1.b.).

Als Grundlage für die Ermittlung der Redezeit jedes fraktionslosen Abgeordneten wurde die Redezeit herangezogen, die rechnerisch auf jeden Abgeordneten der kleinsten Fraktion entfiel. In der vergangenen Wahlperiode war dies die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der acht Abgeordnete angehörten. Für Beratungsgegenstände, deren Redezeiten zu einer Gesamtredezeit zusammengefasst werden (2. Beratungen, Anträge, Große Anfragen), betrug die Gesamtredezeit 1/8 der Gesamtredezeit der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN, aufgerundet auf die nächste halbe Minute. Für Beratungsgegenstände, deren Redezeiten nicht als Gesamtredezeit zusammengefasst wurden (Aktuelle Debatten, Beschlussempfehlungen mit Redezeit, Regierungserklärungen, 1. Beratung Haushalt), wurde die Redezeit jeweils einzeln ausgewiesen. In diesem Fall betrug die vom Präsidium beschlossene Redezeit in der Regel 1,5 Minuten für jeden fraktionslosen Abgeordneten [...].¹⁶⁹

Obgleich der **Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin** in seinem Beschluss vom 16.12.2020 eine fixe Redezeitbegrenzung auf drei Minuten – jedenfalls bei Deckelung der Gesamtredezeit pro Plenartag auf zehn Minuten – als zu pauschal beanstandet hat,¹⁷⁰ lässt sich hieraus nicht die Verfassungswidrigkeit der Redezeitregelung des Ältestenrats für fraktionslose Abgeordnete des Bayerischen Landtags herleiten. Denn diese Argumentation ist aus drei Gründen nicht übertragbar. Erstens liegt der bayerischen Redezeitregelung, wie ausgeführt, kein pauschalierender Ansatz zugrunde, sondern ein im Sinne des Wüppesahl-Urteils des Bundesverfassungsgerichts nach Gewicht und Schwierigkeit des Verhandlungsgegenstandes sowie der Gesamtdauer der Aussprache differenzierender. Zweitens besteht nach der Regelung des Bayerischen Landtags keine Deckelung der Gesamtredezeit, sondern eine tagesordnungspunktbezogene Zuweisung ohne Obergrenze, so dass sich das Problem einer überproportionalen Redezeit für fraktionslose Abgeordnete in größerer Schärfe bei der Einzelzumessung stellt. Drittens sieht die Regelung des Ältestenrats die Möglichkeit einer Redezeitverlängerung bei besonderer Schwierigkeit vor.

Angesichts der Wahrung eines angemessenen Rederechts scheidet schließlich eine Verletzung von dessen Kerngehalt aus.

Von der im Wüppesahl-Urteil des Bundesverfassungsgerichts in den Raum gestellten Möglichkeit, bei der Redezeitbemessung (limitierend) zu berücksichtigen, ob ein fraktionsloses Mitglied des Bayerischen Landtags gleichgerichtete politische

169 LT B-W, Ergebnisse, S. 12 f.

170 BerlVerfGH, Beschl. v. 16.12.2020, VerfGH 151 A/20, juris, Rn. 30.

Ziele wie andere fraktionslose Mitglieder verfolgt und sich damit auch für diese äußert,¹⁷¹ hat der Geschäftsordnungsgeber keinen Gebrauch gemacht.

bb) Gleichheitskonformität der Zuteilung an fraktionslose Abgeordnete

Würdigt man die Zuteilung der Redezeit an fraktionslose Abgeordnete aus gleichheitsrechtlicher Perspektive, so sind verschiedene Relationen zu unterscheiden. In keiner Relation liegt nach den entfalteten Grundsätzen [dazu oben, III. 1. b) bb) (2) und (4)] ein Gleichheitsverstoß vor.

Zunächst liegt keine Schlechterstellung mit Blick auf das Rederecht anderer fraktionsangehöriger Abgeordneter vor, da der Umfang von deren Rederecht bei einer proportional-kontingenzbezogenen Gesamtbetrachtung deutlich hinter demjenigen fraktionsloser Abgeordneter zurückbleibt. Richtig ist, dass ein Unterschied darin besteht, dass fraktionsangehörige Abgeordnete die Möglichkeit haben, zu einzelnen Punkten aufgrund der größeren Fraktionskontingente länger zu sprechen als fraktionslose Abgeordnete. Hierin liegt aber – mangels Vergleichbarkeit bzw. aufgrund einer kontextwesentlichen Unterschiedlichkeit der Vergleichsgruppen¹⁷² – kein Gleichheitsverstoß, da der Preis der längeren Redemöglichkeit fraktionsangehöriger Abgeordneter zu Einzelpunkten ein Ausschluss bzw. erhebliche Reduktion von deren Redemöglichkeit zu anderen Punkten ist, wohingegen fraktionslose Abgeordnete zu jedem einzelnen Tagesordnungspunkt sprechen können. Überdies spricht der fraktionsangehörige Abgeordnete stets für andere Abgeordnete mit, der fraktionslose Abgeordnete dagegen nur für sich.¹⁷³

Eine Gleichbehandlung mit der Zuteilung an Fraktionen kann mit dem Wüppesahl-Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht gefordert werden, da

der fraktionslose Abgeordnete einer Fraktion nicht gleich[steht]; im Gegensatz zu denjenigen Abgeordneten, die für ihre Fraktion sprechen und damit den Standpunkt einer Vielzahl von Abgeordneten zum Ausdruck bringen, spricht der fraktionslose Abgeordnete im Bundestag nur für sich selbst. Daraus folgt, daß der Antragsteller nicht verlangen kann, die gleiche Redezeit wie die kleinste Fraktion zu erhalten.¹⁷⁴

171 BVerfGE 80, 188 (228 f.).

172 Zur dogmatischen Struktur der Gleichheitsprüfung *F. Wollenschläger*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 3, Rn. 81 ff., 103 ff.

173 Vgl. BVerfGE 80, 188 (228).

174 BVerfGE 80, 188 (228). Vgl. – bezogen auf Gruppen – auch BVerfGE 96, 264 (287).

Selbst mit Blick auf deren Redezeit bedeutet die aktuelle Regelung des Bayerischen Landtags eine überproportionale Berücksichtigung fraktionsloser Abgeordneter, steht jeder und jedem fraktionslosen Abgeordneten eine Redezeit in Höhe von der halben Redezeit der kleinsten Fraktion zu, die aktuell zwölf Abgeordnete umfasst.

Ebenso wenig erweist sich der Zuteilungsmechanismus als inkohärent im Vergleich zur gestaffelten Zuteilung an Fraktionen; vielmehr erfolgt die Zuteilung der Redezeit an fraktionslose Abgeordnete ebenfalls weder proportional noch paritätisch, sondern gestaffelt. In diesem Kontext stellt das Gebot einer angemessenen Mindestredezeit für fraktionslose Abgeordnete [zu diesem soeben, IV. 2. b) aa)] überdies den Rechtfertigungsgrund für deren überproportionale Berücksichtigung im Vergleich zu fraktionsangehörigen Abgeordneten dar.

Dass schließlich bei einer über das Regelkontingent hinausgehenden Inanspruchnahme der Redezeit durch die Staatsregierung eine Verlängerung nur der Redezeit der Fraktionen, nicht aber derjenigen der fraktionslosen Abgeordneten erfolgt (Nr. 6. Anlage 1 BayLTGeschO; für die Aktuelle Stunde § 66 Abs. 2 BayLTGeschO),¹⁷⁵ steht mit dem Gleichbehandlungsanspruch der (fraktionslosen) Abgeordneten in Einklang. Denn nicht nur ist keine schematische Gleichbehandlung mit Fraktionen geboten; vielmehr liegt auch dann noch eine überproportionale Berücksichtigung fraktionsloser Abgeordneter vor. Einen Gleichheitsverstoß hat auch das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg in seinem Urteil vom 22.7.2016 verneint.¹⁷⁶

cc) Prozedurale Aspekte

Hinsichtlich der vom Bundesverfassungsgericht geforderten rechtzeitigen Information bestehen keine Bedenken, da der Ältestenrat die Redezeiten durch die oben dargestellten Beschlüsse vorab festgelegt hat.

¹⁷⁵ Vgl. dazu auch BVerfGE 10, 4 (17 ff.).

¹⁷⁶ VerfG Bbg, Urt. v. 22.7.2016, 70/15, juris, Rn. 193.

c) Sonderkonstellationen

Aus nämlichen Gründen sind auch die Sonderregelungen für Dringlichkeitsanträge, die Aktuelle Stunde, Zwischenbemerkungen und für die Befragung der Staatsregierung zum Thema Corona nicht zu beanstanden.

Eine Sonderregelung gilt für **Dringlichkeitsanträge**, die zum Plenum eingereicht werden. Hier beträgt die Gesamtredezeit der Fraktionen 137 Minuten, wobei jede Fraktion nur einen Dringlichkeitsantrag zum Aufruf bringen und die ihr zustehende Redezeit auf die einzelnen Dringlichkeitsanträge nach Belieben verteilen kann; bei Verzicht auf die Einbringung von Dringlichkeitsanträgen reduziert sich die Gesamtredezeit aller Fraktionen entsprechend jeweils um 23 Minuten (Nr. 2.6 Anlage 1 BayLTGeschO). Für die Verteilung der Redezeit auf die einzelnen Fraktionen gilt gemäß Nr. I.1 Anlage 1 BayLTGeschO wiederum eine gestaffelte Zuteilung:

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 Zeiteanteil verteilt sich nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen nach Sainte-Laguë/Schepers.

Hieran knüpft wiederum eine differenzierende Regelung für fraktionslose Abgeordnete an, die wiederum ein neben der Fraktionsredezeit stehendes, individuelles und nicht weiter gedeckeltes Kontingent vorsieht. Dieses umfasst (bei sechs Dringlichkeitsanträgen) eine insgesamt neunminütige Redezeit, die entweder gleichmäßig auf die einzelnen Dringlichkeitsanträge verteilt werden kann (dann 1,5 Minuten pro Dringlichkeitsantrag bei sechs Dringlichkeitsanträgen) oder gestaffelt im Ermessen der/des fraktionslosen Abgeordneten (d.h. zu einem Dringlichkeitsantrag drei Minuten und zu vier weiteren je 1,5 Minuten oder zu zwei Dringlichkeitsanträgen je drei Minuten und zu zwei weiteren je 1,5 Minuten oder zu drei Dringlichkeitsanträgen je drei Minuten und zu den weiteren keine Redezeit mehr). Die Verfassungskonformität dieser Regelung ergibt sich entsprechend dem zuvor Ausgeführten. Angesichts des zuerkannten Ermessens hinsichtlich einer Verteilung der Redezeit auf die einzelnen Dringlichkeitsanträge liegt nicht nur eine kohärente Regelung mit Blick auf den identischen Zuteilungsmechanismus für Fraktionen vor; vielmehr liegt der Zuteilung einer Gesamtredezeit von 137 Minuten (abzüglich der Reduktion von je 23 Minuten bei Verzicht einer Fraktion auf Einbringung von Dringlichkeitsanträgen) wiederum eine Gewichtung dieses Beratungsgegenstandes zugrunde, die innerhalb des

Tagesordnungspunkts überdies flexibilisiert ist, was des Weiteren eine individuelle Schwerpunktsetzung ermöglicht. Daher ist auch von einer angemessenen Mindestredezeit auszugehen, zumal das Kontingent wiederum die Hälfte desjenigen der kleinsten Fraktion, der 18 Minuten zustehen, beträgt. Auch für Aussprachen zu Plenar-Dringlichkeitsanträgen besteht wiederum die Möglichkeit für den Ältestenrat, etwa bei besonderer Bedeutung oder Schwierigkeit die Redezeit im Einzelfall zu verlängern (Nr. 3 Anlage 1 BayLTGeschO). Eine Abweichung vom Zuteilungsmechanismus hinsichtlich Fraktionen besteht freilich darin, dass diese ihre Redezeit völlig frei verteilen können, wohingegen für fraktionslose Abgeordnete fixe – wiewohl Wahlmöglichkeiten eröffnende – Verteilungsvarianten mit einer Deckelung auf drei Minuten pro Antrag greifen. Auch dies ist jedoch zu rechtfertigen, da keine absolute Gleichbehandlung mit Fraktionen gefordert werden kann und so einer überproportionalen Äußerung auch zu einzelnen Dringlichkeitsanträgen entgegengewirkt wird (selbst bei einer Verteilung der Redezeit der kleinsten Fraktion von 18 Minuten auf einen Antrag stünden diese 18 Minuten noch für zwölf Abgeordnete). In der Parlamentspraxis hat sich überdies nach Angaben des Bayerischen Landtags ein Deckelungsbedürfnis gezeigt, da die Fraktionen ihre Redezeit im Wesentlichen gleichmäßig aufteilen, wohingegen fraktionslose Abgeordnete im Regelfall nur zu einem oder zwei Dringlichkeitsanträgen sprechen und nicht zu allen sechs; daher habe man bewusst eine Deckelung vorgesehen. Schließlich sieht der fixe Verteilungsschlüssel mit seinen verschiedenen Varianten hinreichende Flexibilität vor – es besteht ja eine Wahlmöglichkeit zwischen vier Varianten.

Eine analog zum Ausgeführten verfassungskonforme Sonderregelung gilt auch für die auf grundsätzlich eine Stunde beschränkte **Aktuelle Stunde** (§ 66 BayLTGeschO). Hier können fraktionslose Abgeordnete – bei einer Maximalredezeit für fraktionsangehörige Redner von fünf Minuten – bis zu zwei Minuten sprechen.

Des Weiteren steht fraktionslosen Abgeordneten zu jedem Tagesordnungspunkt bzw. zu jedem Dringlichkeitsantrag, zu dem eine Aussprache erfolgt, eine **Zwischenbemerkung** von einer Minute zu (Fraktionen: drei Zwischenbemerkungen à einer Minute). Auch hiergegen ist aus verfassungsrechtlicher Warte nichts zu erinnern, gerade angesichts der absoluten Gleichbehandlung mit Fraktionen hinsichtlich der Redezeit für einzelne Zwischenbemerkungen (eine Minute) und der angemessenen Abstufung hinsichtlich des Gesamtkontingents (1:3). Die grundsätzliche Differenzierungsmöglichkeit hat auch der Verfassungsgerichtshof des

Landes Berlin in seinem Beschluss vom 16.12.2020 anerkannt.¹⁷⁷ Trotz der paritätischen Behandlung der Fraktionen kann wegen der zu wahrenen Proportionalität keine paritätische Behandlung der fraktionslosen Abgeordneten gefordert werden, zumal eine Berücksichtigung weit oberhalb des Proporztes erfolgt.

Schließlich können fraktionslose Abgeordnete im Rahmen der **Befragung der Staatsregierung zum Thema COVID-19-Pandemie** eine Frage und eine Nachfrage stellen, wobei eine Gesamtfragezeit von einer Minute zusteht. Fraktionen können demgegenüber bis zu zwei Fragen (jeweils mit Nachfrage) stellen, wobei jeder Fraktion hierfür insgesamt eine Redezeit von höchstens vier Minuten zusteht. Auch dies genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen: eine Differenzierung im Vergleich zu Fraktionen ist zulässig, wobei sowohl die Abstufung (eine Frage, eine Minute gegenüber zwei Fragen, vier Minuten) als auch die absolute Redezeit (eine Minute) angemessen ist. Hinsichtlich der Parität der Fraktionen gilt das soeben zu den Zwischenbemerkungen Ausgeführte.

¹⁷⁷ BerlVerfGH, Beschl. v. 16.12.2020, VerfGH 151 A/20, juris, Rn. 35.

V. Reformoptionen

Nach den Beschlüssen des Ältestenrats steht jedem fraktionslosen Abgeordneten eine Redezeit von zwei, drei bzw. vier Minuten zu, bei aktuell acht fraktionslosen Abgeordneten sind dies in der Summe 16, 24 bzw. 32 Minuten. Dem steht eine Redezeit der kleinsten Fraktion (FDP, zwölf Abgeordnete) von vier, sechs bzw. acht Minuten und der größten Fraktion (CSU, 82 Abgeordnete) von neun, 16 bzw. 21 Minuten gegenüber. Die aktuelle Redezeitordnung bedingt damit eine überproportionale Zuerkennung von Redezeiten an fraktionslose Abgeordnete im Vergleich zu fraktionsangehörigen Abgeordneten. Das Handbuch für die Parlamentarische Praxis bringt diese Problematik für die frühere analoge Regelung des Bundestages auf den Punkt:

Während die Redezeitproblematik bei Vorhandensein nur eines oder einiger weniger fraktionsloser Abgeordneter noch relativ leicht lösbar ist, sind zufriedenstellende Lösungen bei Vorhandensein einer größeren Anzahl von fraktionslosen Abgeordneten viel schwieriger. Als Ende der 12. WP sechs fraktionslose Abgeordnete mit je unterschiedlichen politischen Positionen dem Bundestag angehörten, wurde die Frage aufgeworfen, ob weiterhin nach den Richtlinien des Präsidiums verfahren werden könne (wofür man sich letztlich in der – zutreffenden – Erwartung entschieden hat, dass die fraktionslosen Abgeordneten nicht extensiv von ihrem Rederecht Gebrauch machen würden).

Das Problem, das damals nicht gelöst werden musste, ergibt sich aus folgendem: Das Rederecht fraktionsloser Abgeordneter gilt grundsätzlich für jeden Verhandlungsgegenstand; falls eine Anzahl fraktionsloser Abgeordneter in einer Aussprache von ihrem Rederecht – nach Maßgabe von Leitlinien, wie die oben genannten – Gebrauch macht, kann dies dazu führen, dass die von ihnen insgesamt in Anspruch genommene Redezeit die Redezeit von kleineren Fraktionen (bzw. Gruppen) erheblich überschreitet. Die in der Leitformel des Bundesverfassungsgerichts zur Redezeit fraktionsloser Abgeordneter enthaltene Maßgabe, dass auch darauf Bedacht zu nehmen ist, ob ein fraktionsloser Abgeordneter gleichgerichtete politische Ziele wie andere fraktionslose Abgeordnete verfolgt und damit auch für sie spricht, greift nicht immer und ist im Einzelfall schwer zu handhaben, sofern es sich nicht um eine Gruppierung von fraktionslosen Abgeordneten mit eindeutig gleichgerichteten politischen Zielen handelt (z. B. Abspaltung einer Abgeordnetengruppierung von einer Fraktion

oder 2 Direktmandate einer Partei, die im Übrigen die 5%-Klausel des § 6 Abs. 6 BWG nicht erfüllt).¹⁷⁸

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach Reformoptionen. Diese muss angesichts der Schwierigkeit, die konfligierenden Belange – angemessene Mindestredezeit versus proportionale Einbindung fraktionsloser Abgeordneter in die Redezeitordnung im Verhältnis zu fraktionsangehörigen Abgeordneten und Fraktionen – auszubalancieren, auch den Bedarf nach einer Reglementierung in der Parlamentspraxis in Betracht ziehen (1.). Denkbar erscheint eine generelle Reduktion der Redezeit (2.), die Bildung beratungsgegenstandsbezogener Gruppenkontingente (3.) und die Zuteilung eines individuellen Gesamtkontingents (4.). Parallel oder alternativ hierzu ist eine Kontingentierung von Zwischenbemerkungen denkbar (5.).

1. Ausgangspunkt: Regelungsbedarf

Angesichts der bei jeder Regelung bestehenden Schwierigkeit, das Spannungsverhältnis zwischen angemessener Mindestredezeit und Wahrung des Proporz befriedigend aufzulösen, ist zunächst zu bedenken, inwieweit Regelungsbedarf gerade auch mit Blick auf das Ausmaß der tatsächlichen Inanspruchnahme des Rederechts fraktionsloser Abgeordneter in der parlamentarischen Praxis besteht.¹⁷⁹ In diesem Sinne führt die Übersicht über die Ergebnisse der Umfrage des Landtags von Baden-Württemberg zu Rechten von fraktionslosen Abgeordneten für die Freie Hansestadt Bremen aus:

Grundsätzlich kann jeder fraktionslose Abgeordnete zu jedem Tagesordnungspunkt fünf Minuten reden. In der Praxis ist eine besondere Häufung von Redebeiträgen von Einzelabgeordneten nicht zu bemerken. Die Erfahrung aus der aktuellen Wahlperiode und auch aus den vergangenen Wahlperioden zeigt vielmehr, dass diese sich in der Regel nur zu wenigen Tagesordnungspunkten zu Wort melden, so dass eine signifikante Verlängerung der Debattenzeiten nicht zu bemerken ist.¹⁸⁰

Auch wenn fraktionslose Abgeordnete in der Praxis nur zurückhaltend von ihrem Rederecht Gebrauch machen sollten, ist es dem Geschäftsordnungsgeber von

178 HdbPP, § 35 GO-BT, Anm. 5. a) bb) (Stand: 17. EL Juli 2003).

179 Vgl. auch – und zurückhaltend – HdbPP, § 35 GO-BT, Anm. 5. a) bb) (Stand: 17. EL Juli 2003); vgl. ferner *H.-R. Lipphardt*, Die kontingentierte Debatte, S. 68.

180 LT B-W, Ergebnisse, S. 8.

Verfassungen wegen freilich nicht verwehrt, eine generelle Regelung zu erlassen, die den Konflikt zwischen angemessener Mindestredezeit und Wahrung des Proporztes auflöst, da dieser unabhängig davon besteht. Eine Ausschöpfung der Kontingente erhöht indes die Dringlichkeit des Regelungsbedarfs.

Auf der Basis einer vom Bayerischen Landtag zur Verfügung gestellten Übersicht ergibt sich für das Jahr 2020 folgendes Bild der tatsächlich in Anspruch genommenen Redezeiten:

Plenarsitzung am	Wochentag/ Beginn	CSU (2020: 85 Abgeordnete)	FDP (2020: 11 Abgeordnete)	Fraktions- los (2020: 2 Abgeordnete)
21.1.2020	Di, 14:00	25,55	8,67	5,15
29.1.2020	Mi, 13:00	76,15	36,27	12,07
6.2.2020	Do, 9:00	93,5	44,07	8,7
11.2.2020	Di, 14:00	50,45	25,02	2,77
19.2.2020	Mi, 13:00	63,92	36,1	11,35
19.3.2020	Do, 9:00	33,82	16,73	0
25.3.2020	Mi, 10:00	18,05	7,8	4,08
20.4.2020	Mo, 10:00	58,08	33,9	13,93
24.4.2020	Fr, 10:00	77,87	52,72	3,23
5.5.2020	Di, 14:00	43,68	17,73	1,85
13.5.2020	Mi, 13:00	70,57	34,4	0,87
28.5.2020	Do, 9:00	89,35	41,37	17,68
17.6.2020	Mi, 13:00	90,92	36,3	0
25.6.2020	Do, 9:00	92,93	61,72	21,15
7.7.2020	Di, 14:00	76,57	32,33	2,12
8.7.2020	Mi, 9:00	105,21	51,07	2,83
9.7.2020	Do, 9:00	85,23	41,03	20
23.9.2020	Mi, 13:00	91,41	41,43	12,1
8.10.2020	Do, 9:00	105,22	47,03	12,98
13.10.2020	Di, 14:00	110,93	44,32	2,1
21.10.2020	Mi, 13:00	118,52	66,47	2,68
28.10.2020	Mi, 13:00	105,22	56,7	1,28
12.11.2020	Do, 9:00	98,87	39,33	13,72

Plenarsitzung am	Wochentag/ Beginn	CSU (2020: 85 Abgeordnete)	FDP (2020: 11 Abgeordnete)	Fraktions- los (2020: 2 Abgeordnete)
30.10.2020	Fr, 13:00	49,93	23,17	15,32
24.11.2020	Di, 14:00	113,92	49,45	3,4
27.11.2020	Fr, 13:00	65,75	21,4	11,33
2.12.2020	Mi, 13:00	105,4	49,63	4,95
8.12.2020	Di, 14:00	99,48	42,78	12,33
9.12.2020	Mi, 9:00	151,98	62,02	1,55
10.12.2020	Do, 9:00	43,78	28,62	2,68
15.12.2020	Di, 13:00	61,73	26,53	18,03

Absolut betrachtet haben die beiden fraktionslosen Abgeordneten an den 32 Plenartagen damit von ihrem Rederecht 12 Mal im Umfang von bis zu drei Minuten, 4 Mal im Umfang von bis zu fünf, 2 Mal im Umfang von bis zu zehn, 8 Mal im Umfang von bis zu 15, 5 Mal im Umfang von bis zu 20 Minuten und einmal in einem darüber hinausgehenden Umfang Gebrauch gemacht. An vier Plenartagen haben sie von einer Mindestredezeit von mehr als der Hälfte derjenigen der kleinsten Fraktion Gebrauch gemacht.

2. Generelle Reduktion bei individuellem, beratungsgegenstandsbezogenem Kontingent

Denkbar ist zunächst, am bisherigen Mechanismus der Zuweisung individueller, beratungsgegenstandsbezogener, im Übrigen aber nicht weiter gedeckelter Kontingente festzuhalten und eine Reduktion durch eine Absenkung der aktuellen Kontingente zu bewirken. Dieser Ansatz ist analog zum aktuellen Modell zu beurteilen (dazu oben, IV. 2.). Erforderlich ist angesichts der Anforderungen einer kohärenten und einzelfallbezogenen Zuteilung, am gestuften – mithin nach dem jeweiligen Beratungsgegenstand differenzierenden – Modell festzuhalten. Im Mittelpunkt steht die Frage, welche Mindestredezeit als noch angemessen betrachtet werden kann. Naturgemäß ist es schwierig, aus der Verfassung eine konkrete Minutenzahl abzuleiten. Aktuell besteht im Kontext von Gesetzgebungsverfahren eine Äußerungsmöglichkeit von zwei Minuten im Rahmen der Ersten Lesung und von drei Minuten im Rahmen der Zweiten Lesung. Es liegt auf der Hand, dass der Spielraum nach unten begrenzt ist [dazu oben, III. 3. b)] und jede Absenkung mit dem Risiko einer verfassungsgerichtlichen Beanstandung einhergeht.

Dies wird besonders deutlich, wenn man sich etwa die Formel des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg in seinem Urteil vom 22.7.2016 vergegenwärtigt. Nach diesem müsse „bei der Ausgestaltung darauf geachtet werden, dass die parlamentarische Rede ihrem Zweck genügen kann, die politische Position des Redners zum jeweiligen Beratungsgegenstand unter Auseinandersetzung mit den anderen politischen Positionen deutlich hervortreten zu lassen. Das hat nicht zuletzt Bedeutung für die Länge der Rede (Schürmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, § 20 Rn. 42).“¹⁸¹ In der in Bezug genommenen Quelle heißt es:

Diese Gestaltungsfreiheit findet allerdings ihre Grenze darin, dass die verfassungsrechtlich unterlegten Aufgaben der parlamentarischen Rede angemessen erfüllt werden können. Das gilt für die Mindestredezeit sowie für das Prinzip der Wechselrede. Debattenbeiträge sollen die unterschiedlichen Positionen der politischen Kontrahenten möglichst präzise, klar und scharf herausarbeiten und Schwächen in der Argumentation des Gegners gegenüber der Öffentlichkeit nachweisen [...]. Dies erfordert eine Mindestredezeit, die eine der Komplexität des jeweiligen Verhandlungsgegenstandes angemessene Argumentation ermöglicht. Eine Redezeit, die lediglich noch politische Parolen zulässt, wäre zu kurz bemessen. Da die Debattenrede auch auf die Ausführungen des politischen Gegners eingehen soll und diese zu widerlegen sucht, ist auch deren zeitlicher Umfang bei der Bemessung angemessener Redezeiten zu berücksichtigen.¹⁸²

Gleichsinnig hat auch der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin in seinem Beschluss vom 16.12.2020 herausgearbeitet, dass „bei der Ausgestaltung der Rededauer darauf geachtet werden [muss], 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 lassen“.¹⁸³ Und auch das Bundesverfassungsgericht verlangt eine dem Gegenstand der Erörterung angemessene Mindestredezeit.¹⁸⁴

Gegenläufig ist freilich auch zu berücksichtigen, dass eine Reduktion der Annäherung an den Proporz dient, eine – fair und loyal anzuwendende – Verlängerungsmöglichkeit nach dem Beschluss des Ältestenrats bei besonderer Schwierigkeit

181 VerfG Bbg, Urt. v. 22.7.2016, 70/15, juris, Rn. 185, ferner 188. Ebenso *M. Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 13, Rn. 16.

182 *T. Schürmann*, Plenardebatte, § 20, Rn. 42 – Nachweise getilgt.

183 BerlVerfGH, Beschl. v. 16.12.2020, VerfGH 151 A/20, juris, Rn. 30.

184 Implizit BVerfGE 80, 188 (228 f.); explizit für Gruppen sodann BVerfGE 96, 264 (285).

oder Bedeutung im Einzelfall besteht und Zwischenbemerkungen von einer Minute erfolgen können, was eine weitere Intervention in die Debatte gestattet.

Dieses Spannungsfeld hat der Bayerische Landtag bei der Entscheidung über eine etwaige Reduktion zu bedenken. Namentlich ist zu entscheiden, ob eine reduzierte Redezeit noch eine adäquate Äußerung ermöglicht. Eine weitere Absenkung um 25 %, mithin um eine halbe Minute bei einer Redezeit von zwei Minuten, erscheint möglicherweise denkbar, aber mit dem Risiko einer verfassungsgerichtlichen Beanstandung behaftet. Gegen eine weitere Reduktion der beratungsgegenstandsbezogenen Redezeit spricht überdies, dass die limitierende Wirkung dieser Reformoption von vornherein begrenzt ist. Für die 50. Plenarsitzung des Bayerischen Landtags am Donnerstag, 25.6.2020, würde sich bei einer Kürzung um 25 % eine Reduktion der Redezeit von 23 auf 17,25 Minuten pro fraktionsloser/fraktionslosem Abgeordneten ergeben. Über ein individuelles Gesamttageskontingent (zu diesem Modell unten, V. 4.) ließe sich nicht nur eine größere Reduktion, sondern vor allem auch eine flexible Verteilung durch die fraktionslose Abgeordnete / den fraktionslosen Abgeordneten erreichen. Bei generell kurz bemessenen Kontingenten besteht schließlich die Gefahr von Verlängerungsbegehren im Einzelfall, deren Behandlung aufwändig und streitanfällig ist.

3. Beratungsgegenstandsbezogenes Gruppenkontingent

Im Schrifttum findet sich der Vorschlag, dass „[n]otfalls [...] zur Lösung des Problems die Festlegung eines gemeinsamen Redezeitkontingents für die fraktionslosen Abgeordneten für einen Verhandlungsgegenstand, vielleicht sogar für einen Sitzungstag oder eine Sitzungswoche in Betracht gezogen werden [muss] mit der Maßgabe, dass die fraktionslosen Abgeordneten sich darüber zu verständigen haben, wie das Zeitkontingent verteilt und genutzt wird“.¹⁸⁵ Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Bewertung zu differenzieren ist zwischen dem Fall einer gleichen politischen Ausrichtung der fraktionslosen Abgeordneten [a)] und einer generellen Zusammenfassung [b)].

a) Bei gleicher Ausrichtung

Im Wüppesahl-Urteil hat das Bundesverfassungsgericht die Möglichkeit einer Zusammenfassung von Redezeiten mehrerer fraktionsloser Abgeordneter bei gleicher

185 HdbPP, § 35 GO-BT, Anm. 5. a) bb) (Stand: 17. EL Juli 2003/29. EL September 2013).

politischer Ausrichtung anerkannt; berücksichtigungsfähig sei nämlich, ob der fraktionslose Abgeordnete „gleichgerichtete politische Ziele wie andere fraktionslose Mitglieder des Bundestages verfolgt und sich damit auch für diese äußert“. ¹⁸⁶ Allein aus einer früheren gemeinsamen Fraktionsmitgliedschaft jetzt fraktionsloser Abgeordneter lässt sich freilich nicht schließen, dass diese aktuell gleichgerichtete politische Ziele verfolgen.

Angesichts dessen und auch des im Kontext der Zuweisung von Fraktionskontingenten anerkannten Bündelungsgedankens handelt es sich hierbei um einen verfassungsrechtlich gangbaren Weg. Er findet sich nach der Umfrage des Landtags von Baden-Württemberg zu Rechten von fraktionslosen Abgeordneten auch in der deutschen Parlamentspraxis:

Der Deutsche Bundestag und Nordrhein-Westfalen haben die Regelung [für den Bundestag: die Praxis] mitgeteilt, dass [...] fraktionslosen Abgeordneten mit gleichgerichteten Zielen nur eine Redezeit zu Verfügung gestellt werden muss [für den Bundestag: zur Verfügung gestellt wird]. Diese bezieht sich aber nicht auf den Sitzungstag oder die Sitzungswoche, sondern auf den Verhandlungsgegenstand. In Baden-Württemberg wird dies bei zwei fraktionslosen Abgeordneten ebenso praktiziert. Die anderen Länder haben zu dieser Fallgestaltung keine Mitteilung gemacht. ¹⁸⁷

Hinsichtlich der Höhe erscheint die Zuweisung des aktuellen (Individual-)Kontingents angemessen, ggf. auch leicht erhöht wegen der Mehrfachvertretung. Keinesfalls darf die Redezeit diejenige der kleinsten Fraktion überschreiten. Letzteres entspricht auch der Praxis im Bundestag. ¹⁸⁸

Einwänden begegnet dieser Ansatz freilich aus praktischer Sicht. So mag er bei Vorhandensein von hinsichtlich der verfolgten politischen Ziele homogenen Gruppierungen, die nicht die Fraktionsstärke erreichen, praktische Relevanz erlangen; in anderen Konstellationen, namentlich individueller Abspaltungen aus bestehenden, gar mehreren Fraktionen, dürfte es regelmäßig am vom Bundesverfassungsgericht herausgestrichenen Erfordernis der Verfolgung gleichgerichteter politischer Ziele fehlen. Im Übrigen sind weitere Fragen der Praktikabilität und

186 BVerfGE 80, 188 (228 f.). Ebenso HdbPP, § 35 GO-BT, Anm. 5. a) bb) (Stand: 12. EL September 1999/17. EL Juli 2003). Siehe zur Zusammenfassung zu einer Quasi-Fraktion auch *M. Morlok*, JZ 1989, S. 1035 (1043). In historischer Perspektive *H.-R. Lipphardt*, Die kontingentierte Debatte, S. 26 ff.

187 LT B-W, Auswertung, S. 5 (I.1.i).

188 LT B-W, Ergebnisse, S. 8.

Umsetzung zu bedenken: So kann es schwierig sein, die Konformität im Einzelfall festzustellen,¹⁸⁹ wobei sich auch die Frage des Entscheidungsmaßstabs und -organs stellt¹⁹⁰; bei Streitigkeiten hierüber oder auch über die Aufteilung im Einzelfall wäre überdies eine Konfliktsschlichtung erforderlich.

b) Generelle Zusammenfassung

Angesichts der vorstehend skizzierten Schwierigkeiten und begrenzten Tragweite einer Bündelung der Redezeitkontingente von fraktionslosen Abgeordneten, die gleichgerichtete politische Ziele verfolgen, ließe sich erwägen, alle fraktionslosen Abgeordneten zu einer Gruppe zusammenzufassen und dieser ein Gesamtkontingent zuzuweisen. Um einen limitierenden Effekt zu erzielen, müsste dieses hinter der Summe der aktuellen Einzelkontingente zurückbleiben. Daraus resultieren indes verfassungsrechtliche Bedenken. Eine Weiterverteilung pro Kopf stößt an die Grenze der verfassungsrechtlich gebotenen Mindestredezeit [aa)], und auch die Zuteilung an eine oder wenige Sprecherinnen bzw. einen oder wenige Sprecher begegnet verfassungsrechtlichen Einwänden [bb)].

Vorweggeschickt sei, dass sich dieses Modell nach der Umfrage des Landtags von Baden-Württemberg zu Rechten von fraktionslosen Abgeordneten nicht in der aktuellen deutschen Parlamentspraxis findet;¹⁹¹ es hat aber einen (hinsichtlich seiner Ausgestaltung kontrovers diskutierten) Vorläufer im Reichstag der Weimarer Republik¹⁹². Überdies kommt es im Europäischen Parlament zum Tragen. Dessen Geschäftsordnung bestimmt in Art. 171 Abs. 3 und 4¹⁹³ zur Aufteilung der Redezeit und Rednerliste¹⁹⁴:

3. Der Präsident kann für den ersten Teil einer bestimmten Aussprache eine Rednerliste aufstellen, die eine oder mehrere Runden von Rednern aus jeder Fraktion, die das Wort ergreifen möchten, in der Reihenfolge der relativen Stärke dieser Fraktionen enthält.

189 HdbPP, § 35 GO-BT, Anm. 5. a) bb) (Stand: 17. EL Juli 2003).

190 Siehe für das Erfordernis der Glaubhaftmachung einer wesentlichen Abweichung von der Fraktionslinie – im Kontext der Problematik, abweichenden fraktionsangehörigen Abgeordneten Redezeit zuzuteilen – V. Karcher/J. M. V. Korn, DÖV 2012, S. 725 (730 f.).

191 LT B-W, Auswertung, S. 4 (I.1.i).

192 Siehe H.-R. Lipphardt, Die kontingentierte Debatte, S. 27 ff.

193 Abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-01-18_DE.pdf (02.02.2023).

194 Vgl. P. Scholz, Rederecht, S. 81 (85).

4. Die Redezeit für diesen Teil der Aussprache wird nach folgenden Kriterien aufgeteilt:
 - (a) Ein erster Teil der Redezeit wird gleichmäßig auf alle Fraktionen verteilt;
 - (b) ein zweiter Teil wird im Verhältnis zur Gesamtzahl ihrer Mitglieder auf die Fraktionen verteilt;
 - (c) den fraktionslosen Mitgliedern insgesamt wird eine Redezeit eingeräumt, die auf den Anteilen beruht, die den einzelnen Fraktionen gemäß den Buchstaben a und b eingeräumt wurden; [...].

Das Modell des Europäischen Parlaments behandelt fraktionslose Abgeordnete mithin als Gruppe und verteilt die Redezeit nach dem für eine Fraktion in der Stärke dieser Gruppe vorgesehenen.

aa) Verteilung pro Kopf

Eine Weiterverteilung des Gesamtkontingents nach dem Verteilungskriterium pro Kopf läuft bei einem Zurückbleiben des Gesamtkontingents hinter der Summe der aktuellen Redezeiten im Ergebnis auf mehr als eine proportionale Kürzung der aktuell zustehenden Redezeit hinaus. Wiese man etwa ein Gesamtkontingent in Höhe der Redezeit für die kleinste Fraktion (aktuell: FDP mit zwölf Abgeordneten) zu, liefe das auf eine Viertelung der aktuellen Redezeiten hinaus. Dies erscheint angesichts des Gebots einer angemessenen Mindestredezeit kaum mehr zu rechtfertigen (siehe oben, IV.2. und V.2.). Orientierte man sich an dem Zuteilungsmechanismus für Fraktionen, wäre das individuelle Kontingent noch kleiner.

bb) Tagesordnungspunktbezogene Verteilung an einzelne/wenige fraktionslose Abgeordnete

Größere individuelle Redezeitkontingente ließen sich nur dadurch erreichen, dass nur ein fraktionsloses Mitglied des Landtags oder nur wenige fraktionslose Mitglieder zu einem Tagesordnungspunkt im Rahmen des Gesamtkontingents sprechen dürfen. Letzteres wäre mithin selektiv zu verteilen. Eine derartige Beschränkungsmöglichkeit ist im Wüppesahl-Urteil nicht angelegt, das eine Bündelung nur bei Verfolgung gleichgerichteter politischer Ziele thematisiert, und auch im Übrigen verfassungsrechtlich problematisch.

Erhebliche praktische und auch verfassungsrechtliche Herausforderungen wirft schon die Verteilung des Gesamtkontingents auf. Angesichts des individuell stehenden Rederechts genießt eine individuelle Einigung Vorrang gegenüber einer Zuteilung nach einem parlamentsseitig festgesetzten Kriterium; eine einvernehmliche Einigung dürfte – einmal abgesehen vom daraus resultierenden Aufwand einer Abstimmung in jedem Einzelfall – aber oftmals nicht gelingen, nachdem es sich um Abgeordnete handelt, die keine gleichgerichteten politischen Ziele verfolgen, und auch ein besonderes Interesse an der Artikulation zu politisch besonders im Mittelpunkt stehenden Themen bestehen dürfte (auf die sich dann die Nachfrage fokussiert). Im Europäischen Parlament wird dieses Modell freilich, wie einleitend erwähnt, praktiziert. Die bei Nichteinigung erforderliche parlamentsseitige Verteilung – die wiederum Verwaltungsaufwand nach sich zieht – müsste eine insgesamt gleichmäßige Berücksichtigung sichern und dürfte dabei aufgrund der gebotenen sachlichen Neutralität keine inhaltlich wertenden Kriterien anlegen; denkbar erschiene ein Rekurs auf die Kriterien Rotation oder Losentscheid¹⁹⁵.

Indes begegnet eine Verteilung nach diesem Mechanismus grundsätzlichen Bedenken. Der bzw. dem einzelnen Abgeordneten würde nämlich die Möglichkeit genommen, ihre bzw. seine (abweichende) Auffassung zu einem Punkt zu äußern. Ihr bzw. ihm stünde kein Rederecht zu einzelnen, ihr bzw. ihm wichtig erscheinenden Punkten zu und sie bzw. er würde insoweit auch nicht durch andere fraktionslose Abgeordnete repräsentiert.¹⁹⁶ Dies lässt sich nicht unter Verweis auf die Zulässigkeit einer tageweisen Deckelung der Gesamtredezeit rechtfertigen (siehe dazu unten, V.4.). Richtig ist zwar, dass beide Modelle auf eine Deckelung der Redezeit hinauslaufen; auch hat das Bundesverfassungsgericht im Wüppesahl-Urteil im Kontext der Beteiligung an der Ausschussarbeit festgehalten, dass der fraktionslose Abgeordnete auch bei der Wahl eines bestimmten Ausschusses mit seiner Präferenz zurückstehen muss, „wenn die Interessen mehrerer von ihnen sich auf den gleichen Ausschuss richten“.¹⁹⁷ Allerdings entscheidet bei individuellen Gesamtkontingenten die/der einzelne Abgeordnete über die Allokation ihrer bzw. seiner Redezeit, was beim hier in Frage stehenden beratungsgegenstandbezogenen Gruppenkontingent nicht gesichert ist. Vor diesem Hintergrund stellen individuelle Gesamtkontingente auch ein milderes Mittel dar, das, solange die Verteilungsproblematik damit genauso gut bewältigt werden kann, auch als gleich effektiv anzusehen ist; im Übrigen erscheinen individuelle Gesamtkontingente, solange sie die Verteilungsproblematik adäquat bewältigen können, auch als mit Blick auf die

195 Allgemein zu diesen Kriterien *F. Wollenschläger*, Verteilungsverfahren, S. 563.

196 Zum Gebot einer Repräsentation abweichender Positionen fraktionsangehöriger Abgeordneter nur *T. Schürmann*, Plenardebatte, § 20, Rn. 46 f.

197 BVerfGE 80, 188 (226).

Angemessenheit vorzuziehendes Mittel. Unabhängig von diesen Einwänden stellte sich schließlich noch die Frage nach dem angemessenen Gesamtkontingent.

Schließlich kann eine gleiche politische Ausrichtung aller fraktionslosen Abgeordneten nicht generell vermutet werden; in jedem Fall wäre eine Öffnung für abweichende Ansichten zu schaffen, was die Tragweite dieser Kontingentierung wiederum limitiert.

4. Individuelles Gesamtkontingent für fraktionslose Abgeordnete

Eine Reduktion der Gesamtredezeit und damit eine Annäherung an den Proporz lässt sich schließlich durch die Zuteilung eines individuellen Gesamtkontingents an fraktionslose Abgeordnete in verfassungskonformer Weise realisieren. Die Redezeit besteht dann nicht in der Summe von tagesordnungspunktbezogenen Einzelkontingenten, sondern in einer (dahinter zurückbleibenden) Gesamtredezeit, die auf die einzelnen Tagesordnungspunkte verteilt werden kann [a)]. Varianten bestehen in der Zuerkennung von Zusatzkontingenten, die für einzelne Tagesordnungspunkte genutzt werden können [b)], und in einer Begrenzung der Redemöglichkeit auf einzelne Tagesordnungspunkte [c)]. Der Bayerischer Landtag kann sich für dieses Reformmodell entscheiden, ist hierzu aber nicht verpflichtet [d)].

a) Gesamtkontingent pro Plenartag mit individueller Verteilungsmöglichkeit

Der Vorteil dieses Modells besteht darin, das Verteilungsproblem mit Blick sowohl auf eine angemessene Redezeit für fraktionslose Abgeordnete als auch auf die Gefahr von deren überproportionaler Berücksichtigung zu entschärfen. So kann sich zum einen die/der fraktionslose Abgeordnete auf für sie/ihn besonders relevante Tagesordnungspunkte konzentrieren und für diese eine über absolute Mindestanforderungen hinausgehende Redezeit in Anspruch nehmen. Zum anderen wirkt die Gesamtdeckelung einer überproportionalen Redezeit für fraktionslose Abgeordnete im Vergleich zu fraktionsangehörigen Abgeordneten entgegen.

In der deutschen Parlamentspraxis finden sich derartige Mechanismen, wie die Umfrage des Landtags von Baden-Württemberg zu Rechten von fraktionslosen Abgeordneten ergeben hat:

Maximale Gesamtredezeiten pro Sitzungstag gibt es in Berlin (höchstens zehn Minuten pro Sitzungstag) und in Brandenburg (acht Minuten pro Sitzungstag, bei Plenarsitzungen, die sich auf zwei Tage erstrecken zwölf Minuten, soweit der beschlossene Entwurf des zweiten Sitzungstages mehr als vier Stunden ausweist 16 Minuten). In Hamburg steht fraktionslosen Abgeordneten außerhalb der Aktuellen Stunde ein Gesamtredezeitkontingent pro Sitzungstag von fünf Minuten zu. Im Deutschen Bundestag und in Sachsen-Anhalt soll die Gesamtredezeit [für den Bundestag: die Gesamtredezeit in einer Debatte möglichst] nicht länger sein, als die Redezeit der kleinsten Fraktion. Die Redezeitkontingente können auf verschiedene TOPs aufgeteilt werden [gilt nicht für den Bundestag].¹⁹⁸

Für Sachsen-Anhalt findet sich eine ergänzende Erläuterung zur Deckelung in der Übersicht über die Ergebnisse der Umfrage des Landtags von Baden-Württemberg zu Rechten von fraktionslosen Abgeordneten:

Gemäß § 63 Abs. 2 GO [= § 62 Abs. 2 GO n.F.] sind Redezeiten auch für fraktionslose Abgeordnete festzusetzen. Beschluss des Ältestenrats vom 15.6.2017 ausgehend von der „Wüppesahl-Entscheidung“: „Dem Mitglied des Landtages ohne Fraktionszugehörigkeit wird je Sitzungsperiode des Plenums 20 v. H. der Gesamtredezeit der kleinsten Fraktion eingeräumt. Dem fraktionslosen Abgeordneten steht es frei zu entscheiden, zu welchen der Beratungspunkte mit Redezeitfestsetzungen er sich zu äußern gedenkt. Dieses Recht steht dem fraktionslosen Abgeordneten mit der Maßgabe zu, zu jedem der von ihm ausgewählten Beratungspunkte höchstens so viel Redezeit in Anspruch zu nehmen, wie der kleinsten Fraktion zusteht. Der fraktionslose Abgeordnete teilt dem Plenardienst im Referat 21 der Landtagsverwaltung in entsprechender Anwendung von § 45 Abs. 2 Satz 2 GO-LT bis spätestens am Montag der Sitzungswoche des Landtages bis 12 Uhr mit, zu welchem Tagesordnungspunkt er sich wie lange zu äußern gedenkt. Gehören dem Landtag mehrere fraktionslose Abgeordnete an und soll einer dieser Abgeordneten für mehrere fraktionslose Abgeordnete sprechen, so soll dies ebenfalls mitgeteilt werden.“¹⁹⁹

In einer derartigen Kontingentierung ist kein Verstoß gegen das Gebot einer angemessenen Mindestredezeit zu sehen. Nicht nur ist der Beitrag zur Optimierung

¹⁹⁸ LT B-W, Auswertung, S. 3 f. (I.1.f).

¹⁹⁹ LT B-W, Ergebnisse, S. 6. Siehe nunmehr auch die abstrakte Verankerung in § 3a Abs. 2 der Geschäftsordnung des Landtages von Sachsen-Anhalt vom 12.4.2016 (Drs. 7/10), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes zur Parlamentsreform 2020 vom 20.3.2020, GVBl. LSA S. 64.

der Proportionalität im Vergleich zum aktuellen Modell einer nicht kontingentierten Zuteilung in Rechnung zu stellen.²⁰⁰ Vielmehr bleibt bei einer Gesamtbetrachtung eine angemessene Beteiligung möglich. So entspricht die Konzentration auf bestimmte Tagesordnungspunkte dem auch vom Bundesverfassungsgericht verbalisierten Gedanken einer Spezialisierung – so heißt es im Wüppesahl-Urteil hinsichtlich der für geboten erachteten Berücksichtigung der Ausschusspräferenz eines fraktionslosen Abgeordneten, dass „dem einzelnen Abgeordneten die Möglichkeit belassen werden muß, sich bestimmten Sachgebieten, denen sein Interesse gilt und für die er Sachverstand besitzt, besonders eingehend zu widmen“. ²⁰¹ Des Weiteren kann eine Parallele zur Beteiligung an der Ausschussarbeit gezogen werden, die nach dem Wüppesahl-Urteil ebenfalls nur hinsichtlich eines Ausschusses verfassungsrechtlich grundsätzlich geboten ist;²⁰² diese Parallele ist angesichts der Bedeutung der Ausschussarbeit gerechtfertigt, misst ihr das Bundesverfassungsgericht doch „eine der Mitwirkung im Plenum vergleichbare Bedeutung“ bei²⁰³. Schließlich besteht eine zeitlich nicht limitierte Redemöglichkeit im Ausschuss und ist eine Mitwirkung hinsichtlich jedes einzelnen Tagesordnungspunkts über das Stimmrecht sichergestellt.

Für die Verfassungskonformität einer derartigen Kontingentierung finden sich auch Anhaltspunkte in der Rechtsprechung. So hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin in seinem Beschluss vom 16.12.2020 die – indes nicht entscheidungserhebliche – Zulässigkeit einer angemessenen Deckelung auf zehn Minuten pro Plenartag anklingen lassen (seinerzeit 160 Abgeordnete)²⁰⁴.²⁰⁵ Des Weiteren hat das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg in seinem Urteil vom 22.7.2016 die pauschale Zuweisung eines 30-minütigen Redekontingents für einen Plenartag (von durchschnittlich neunstündiger Dauer bei 88 Abgeordneten²⁰⁶ = proportional 18,41 Minuten) an Gruppen – die in casu drei Mitglieder umfassten – für grundsätzlich verfassungskonform erachtet.²⁰⁷

200 BerlVerfGH, Beschl. v. 16.12.2020, VerfGH 151 A/20, juris, Rn. 35.

201 BVerfGE 80, 188 (226).

202 Vgl. für eine Parallele auch *J. Bückner*, Rederecht, S. 39 (52 f.), unter Verweis auf die vom Bundesverfassungsgericht herausgestrichene Gleichwertigkeit der Mitwirkung in Plenum und Ausschuss.

203 BVerfGE 80, 188 (222).

204 <https://www.parlament-berlin.de/de/Das-Parlament/Fraktionen> (17.5.2021).

205 BerlVerfGH, Beschl. v. 16.12.2020, VerfGH 151 A/20, juris, Rn. 30, 35.

206 Zur Gesamtzahl https://www.landtag.brandenburg.de/de/abgeordnete-fractionen/abgeordnete/abgeordnete_im_ueberblick/25777 (02.02.2023), S. 43 f.

207 VerfG Bbg, Urt. v. 22.7.2016, 70/15, juris, Rn. 188 ff.

Es handelt sich um keine mit Blick auf die nicht gedeckelte und beratungsgegenstandsbezogene Zuweisung von Redezeiten an Fraktionen inkohärente Regelung.²⁰⁸ Denn anders als bei Fraktionen muss bei fraktionslosen Abgeordneten in besonderem Maße ein Ausgleich der Spannungslage zwischen angemessener Mindestredezeit, was eine überproportionale Berücksichtigung erfordert, und Vermeidung einer Überrepräsentation hergestellt werden. Dass strukturelle Unterschiede zwischen Fraktionen und fraktionslosen Abgeordneten bei der Zuweisung von Teilhaberechten berücksichtigt werden dürfen, ist in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung anerkannt.²⁰⁹ Bei einzelnen Tagesordnungspunkten kann sich, so mehrere fraktionslose Abgeordnete unter Ausreizung von Höchstredezeiten zur Sache sprechen, eine Überrepräsentation derselben ergeben; eine solche minimiert sich jedoch bei einer Betrachtung des gesamten Plenartags und lässt sich im Übrigen auch nicht bei einer tagesordnungspunktbezogenen Zuweisung von Mindestkontingenten gänzlich verhindern.

Es kommen verschiedene Ausgestaltungen in Betracht (etwa Gesamttageskontingent oder Ausdifferenzierung nach Beratungsgegenständen). Die Herausforderung besteht in der Festlegung des angemessenen Tageskontingents. Hierbei ist eine pauschalierende Orientierung an der gewöhnlichen Dauer des Plenartags – so sich eine solche feststellen lässt – möglich. Dies hat auch das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg in seinem Urteil vom 22.7.2016 anerkannt.²¹⁰ Dieser Pauschalierungsspielraum ist freilich bei einer groben Verzerrung überschritten, wofür jenes Urteil des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg vom 22.7.2016 ebenfalls als Beleg herangezogen werden kann: Zu Recht beanstandet wurde nämlich eine Pauschalierung, die nicht berücksichtigt, ob sich das Plenum auf einen Tag beschränkt oder sich über mehrere Tage erstreckt.²¹¹ Die Zulässigkeit einer Pauschalierung ist freilich nicht nur aus der Perspektive einer übermäßigen Beschränkung des Rederechts fraktionsloser Abgeordneter zu betrachten, sondern auch aus derjenigen einer Überrepräsentation. Von der Pauschalierungsbefugnis ebenfalls grundsätzlich gedeckt ist eine (Vorab-)Zuteilung von Redezeiten an fraktionslose Abgeordnete unabhängig von der für einzelne Plenartage nicht auszuschließenden Möglichkeit, dass nicht alle Beratungsgegenstände zum Aufruf kommen bzw. auf eine Aussprache insoweit verzichtet wird, ebenso wie ein Festhalten an diesen Redezeiten im Sitzungsverlauf.

208 Allgemein und differenzierend zum Kohärenzgebot *F. Wollenschläger*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 3, Rn. 197 ff.; ferner im Kontext der Redezeit fraktionsloser Abgeordneter BVerfGE 80, 188 (228).

209 VerfG Bbg, Ur. v. 22.7.2016, 70/15, juris, Rn. 188.

210 VerfG Bbg, Ur. v. 22.7.2016, 70/15, juris, Rn. 188 f.

211 VerfG Bbg, Ur. v. 22.7.2016, 70/15, juris, Rn. 188 ff.

Wie bei der beratungsgegenstandsbezogenen Mindestredezeit besteht auch hier wieder die Schwierigkeit einer Ableitung konkreter Minutenzahlen aus der Verfassung. Entschärft wird diese Problematik freilich durch das Organisationsermessen des Geschäftsordnungsgebers. Die praktizierten Modelle von acht (Brandenburg) bzw. zehn Minuten (Berlin; bei 60 Minuten Redezeit pro Fraktion)²¹² erscheinen in concreto nicht unangemessen, ebenso wie eine Quotierung auf 20 % der Redezeit der kleinsten Fraktion (Sachsen-Anhalt). Das Tageskontingent darf eine auf den Gesamtplenartag bezogene proportionale Berücksichtigung nicht unterschreiten und muss im Übrigen eine mit Blick auf Mindestredezeit und Proporz angemessene Beteiligung ermöglichen. Nach Auffassung des Gutachters bewegt sich der Geschäftsordnungsgeber bei einem Plenartag mit einer Gesamtredezeit von sieben bis zehn Stunden bei der Ermöglichung von zwei bis drei gehaltvollen Redebeiträgen à vier bis fünf Minuten (bei individueller Aufteilungsmöglichkeit) jedenfalls im Rahmen seines Organisationsermessens. Auch eine sich in diesem Rahmen bewegende Quotierung mit Blick auf die Gesamtredezeit der kleinsten Fraktion – wie in Sachsen-Anhalt praktiziert – erscheint denkbar. Jenes Modell liefere, exemplifiziert an der willkürlich herausgegriffenen Tagesordnung für die 50. Plenarsitzung des Bayerischen Landtags am Donnerstag, den 25.6.2020, auf ein Tageskontingent von 9,4 Minuten hinaus (20 % von 5 Minuten für die Aktuelle Stunde + 6 Mal 4 Minuten für Erste Lesungen + 18 Minuten für Dringlichkeitsanträge; nach der aktuellen Regelung betrüge die Redezeit pro fraktionsloser/fraktionslosem Abgeordneten 23 Minuten). Das zuvor erwähnte Modell würde eine Redezeit zwischen acht und zwölf Minuten zuerkennen. Beide Modelle lägen deutlich über dem Proporz. Dies verdeutlicht auch die folgende abstrakte Übersicht für einen Musterplenartag:

212 LT B-W, Ergebnisse, S. 11.

	Gesamtredezeit der Fraktionen	Kleinste Fraktion	Status quo	Zwei bis drei Redebeiträge à 4–5 Min.	Quotierung 20 % / 25 % / 30 %
Aktuelle Stunde	60 Min.	5 Min.	2 Min.		
6 Erste Lesungen	6 × 32 Min. = 192 Min.	6 × 4 Min. = 24 Min.	6 × 2 Min. = 12 Min.		
2 Zweite Lesungen	2 × 54 Min. = 108 Min.	2 × 6 Min. = 12 Min.	2 × 3 Min. = 6 Min.		
6 Dringlichkeitsanträge	137 Min.	18 Min.	9 Min.		
SUMME	497 Min.	59 Min.	29 Min.	8 – 15 Min.	11,8 / 14,75 / 17,7 Min.

Um die Proportionalität bei der Beratung einzelner Tagesordnungspunkte zu wahren, ist eine **weitere tagesordnungspunktbezogene Deckelung geboten**, minimal auf die Redezeit der kleinsten Fraktion, ggf. auch auf eine anderweitig bestimmbare angemessene Höchstredezeit, die in der Mitte der aktuellen Redezeit für fraktionslose Abgeordnete und für die kleinste Fraktion liegen könnte (3 bzw. 4,5 bzw. 6 Minuten). Mit Blick auf die Parlamentspraxis ist insoweit hinsichtlich des Modells zu berücksichtigen, dass sich die **tatsächlich in Anspruch genommene Redezeit fraktionsloser Abgeordneter** bei einer Praxis der selektiven Wortmeldung zu Einzelpunkten **erhöhen kann**, da bei Erhöhung der Deckelung mehr Redezeit für (wenige) einzelne Beratungsgegenstände zur Verfügung steht. Dies lässt sich durch eine Beibehaltung der aktuellen Redezeiten (als Deckelung) verhindern. Damit ginge zwar ein Verlust an Flexibilität im Einzelfall einher; nachdem die aktuelle Regelung sowohl eine angemessene Mindestredezeit verbürgt als auch mit Blick auf den Proporz nicht zu beanstanden ist, erweist sich auch eine solche Deckelung als verfassungskonform. In jedem Fall ist angesichts der Anforderungen einer kohärenten und einzelfallbezogenen Zuteilung am gestuften – mithin nach dem jeweiligen Beratungsgegenstand differenzierenden – Modell auch bei der Deckelung festzuhalten.²¹³ **Dringlichkeitsanträge** sind analog zu dem für diese Sonderkonstellation Ausgeführten zu behandeln [dazu oben, IV.2. c)]. Das Berliner Abgeordnetenhaus ermöglicht demgegenüber auch eine

²¹³ Vgl. auch BerlVerfGH, Beschl. v. 16.12.2020, VerfGH 151 A/20, juris, Rn. 30.

Verwendung des Gesamtkontingents für einen Redebeitrag (§ 64 Abs. 2 Satz 1 GO Abghs Berlin).

Wie im aktuellen Rahmen ist überdies eine Möglichkeit der **Flexibilisierung im Einzelfall** vorzusehen.

Der Vorschlag, die Maximalzeit quotial zur Jahresgesamtredezeit eines Abgeordneten zu bestimmen,²¹⁴ vermag nicht zu überzeugen; denn er dürfte zu einem mit Mindestanforderungen an die Redezeit konfligierenden Kontingent führen²¹⁵.

Schließlich sei darauf hingewiesen, dass der niedersächsische Landtag infolge einer Erhöhung der Zahl der fraktionslosen Abgeordneten zwischenzeitlich dem Modell einer tagungsabschnittbezogenen proportionalen Zuteilung von Redezeitkontingenten folgt. Der niedersächsische Landtag hat hierzu mitgeteilt:

1. Sofern der Landtag für Beratungen eines Gegenstandes den Fraktionen Redezeiten zuteilt, hat der Landtag nach § 71 Abs.1 Satz 3 GO-LT auch für fraktionslose Mitglieder Redezeiten festzusetzen. Der Ältestenrat hat sich in seiner Sitzung am 30. September 2020 darauf verständigt, die gesamte Redezeit der Fraktionen in einem Tagungsabschnitt, soweit sie der Umverteilung unterliegt, durch die Anzahl der Abgeordneten, die Fraktionen angehören – also 127 –, zu teilen. Das Ergebnis dieser Berechnung wird auf halbe Minuten aufgerundet und als Redezeit für jedes fraktionslose Mitglied des Hauses vorgesehen. Nicht der Umverteilung unterliegen in einem Plenarabschnitt die Redezeiten im Zuge der Aktuellen Stunde (§ 49 GO-LT) und der Fragestunde (§ 47 GO-LT) sowie sogenannte Verfahrenszeiten. Auch die Behandlung der Dringlichen Anfragen fließt nicht in die der Umverteilung unterliegenden Redezeiten ein. Gleiches gilt naturgemäß für die Aussprache zu Regierungserklärungen und etwaigen Unterrichtungen der Landesregierung in einem Plenarabschnitt.
2. Die fraktionslosen Abgeordneten werden im Vorfeld eines Plenarabschnitts um Mitteilung gebeten, bei welchen Tagesordnungspunkten sie von der Redezeit Gebrauch machen wollen.
3. Zu Beginn eines jeden Tagungsabschnitts entscheidet der Landtag ohne Besprechung gemäß § 71 Abs. 1 Satz 2 GO-LT über die in der jeweiligen Tagesordnung ausgewiesenen Redezeiten. Diese werde von der Landtagsverwaltung

214 P. Scholz, Rederecht, S. 81 (83).

215 Ablehnend auch K. Abmeier, Befugnisse, S. 163; W. Demmler, Der Abgeordnete, S. 490 f.

aufgrund zuvor eingegangener Meldungen der Fraktionen und der fraktionslosen Abgeordneten in die Tagesordnung aufgenommen.

4. Der Ältestenrat hat sich in der oben genannten Sitzung zudem darauf verständigt, dass fraktionslosen Abgeordneten bei der Aussprache über Regierungserklärungen jeweils eine Redezeit von eineinhalb Minuten zusteht.
5. Da es sich bei den parlamentarischen Instrumenten der Aktuellen Stunde und der Fragestunde um Fraktionsrechte handelt, steht fraktionslosen Abgeordneten bei den entsprechenden Tagesordnungspunkten jeweils keine Redezeit zu.

b) Pauschale Gewährung individuell verteilter Zusatzredezeiten

Eng verwandt mit dem soeben skizzierten Modell einer Deckelung pro Plenartag bei individueller Verteilungsmöglichkeit und nach denselben Grundsätzen zu beurteilen ist die Gewährung von zusätzlichen Redezeiten, um die fraktionslose Abgeordnete ihre individuelle Redezeit in einem Einzelfall bzw. auch in mehreren Einzelfällen verlängern können. Um einen limitierenden Effekt zu erzielen, müsste dieses Modell mit einer Kürzung der Kontingente pro Tagesordnungspunkt einhergehen. Genauso wie das Grundmodell würde es die Problematik zu knapp bemessener Mindestredezeiten entschärfen. Ein Vorteil hinsichtlich der Praktikabilität ist nicht recht erkennbar, da sich der Umfang der insgesamt zuzuteilenden (individuell gedeckelten) Redezeit wiederum nach den vorstehend entfalteten Grundsätzen zu bemessen hätte. Problematisch erscheint überdies, dass das Grundkontingent nur minimale Redezeiten für nicht mit einem Zusatzkontingent aufgestockte Tagesordnungspunkte gewährt. Deren Aktualisierung erscheint sowohl im Interesse der bzw. des einzelnen Abgeordneten als auch einer gehaltvollen Debatte fraglich; ein flexibel einsetzbares Gesamtkontingent bietet demgegenüber eine stärkere Konzentrationsmöglichkeit, da es, anders als die hier in Frage stehende Variante, keine unter Umständen nicht adäquat nutzbaren tagesordnungspunktbezogenen Sockelkontingente zuweist.

c) Beschränkung der Zahl der Redebeiträge pro Plenartag

Eine weitere Möglichkeit, den Umfang des Rederechts fraktionsloser Abgeordneter zu beschränken, besteht in der Beschränkung der Zahl der Redebeiträge pro Plenartag. Dies wird nach der Umfrage des Landtags von Baden-Württemberg zu

Rechten von fraktionslosen Abgeordneten in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen praktiziert.

Für Schleswig-Holstein gilt nach der Übersicht über die Ergebnisse der Umfrage des Landtags von Baden-Württemberg zu Rechten von fraktionslosen Abgeordneten:

Nach einer Absprache im Ältestenrat kann die Abgeordnete in den Plenartagungen pro Sitzungstag zu einem TOP Redezeit anmelden, also bei dreitägiger Tagung maximal drei Tagesordnungspunkte. Die Möglichkeit, die jeweilige Rede zu halten, richtet sich nach der im Ältestenrat festgelegten Reihenfolge der Beratung. Insoweit ist es nicht ausgeschlossen, dass die fraktionslose Abgeordnete ihre drei Reden/Tagung an einem Sitzungstag hält.²¹⁶

Die fraktionslose Abgeordnete darf nur zu den von ihr angemeldeten Tagesordnungspunkten sprechen. Im Übrigen steht ihr das Rederecht im Rahmen eines Kurzbeitrages nach § 56 Absatz 4 GO-LT zu jedem Tagesordnungspunkt mit Aussprache zu. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass der fraktionslosen Abgeordneten, sofern sie einen Antrag gestellt hat, zu Beginn der Beratung das Wort zur Begründung zu geben ist (§ 31 Abs. 5 GO-LT). Zudem hat sie das Recht auf Abgabe folgender Bemerkungen bzw. Erklärungen:

- Zwischenfragen und Zwischenbemerkungen nach Maßgabe von § 53 GO-LT,
- Bemerkungen zur Geschäftsordnung (§ 54 GO-LT),
- persönliche Bemerkungen (§ 55 GO-LT),
- Erklärung zur Abstimmung (§ 64 Abs. 2 Satz 1 GO-LT).²¹⁷

Bei einer Redezeit pro Fraktion von fünf bis zehn Minuten steht fraktionslosen Abgeordneten eine Redezeit von drei Minuten zu, übersteigt die Redezeit pro Fraktion zehn Minuten, beträgt die Redezeit fraktionsloser Abgeordneter fünf Minuten. Im Rahmen einer Aktuellen Stunde beträgt die Redezeit drei Minuten.²¹⁸

216 LT B-W, Ergebnisse, S. 6.

217 LT B-W, Ergebnisse, S. 15. Ergänzend hat der Landtag von Schleswig-Holstein darauf hingewiesen, „dass sich die Situation im schleswig-holsteinischen Landtag seit dem Zeitpunkt der besagten Direktorenfrage verändert hat: Nach dem Austritt eines weiteren Mitglieds aus der AfD-Fraktion hat diese den Fraktionsstatus verloren, so dass sich mittlerweile fünf fraktionslose Abgeordnete im Landtag befinden, von denen drei zusammenarbeiten und als sog. ‚Zusammenschluss‘ (den Status einer ‚Gruppe‘ kennt die Geschäftsordnung des Landtages nicht) teils weitergehende Rechte als rein Fraktionslose haben.“

218 Ergänzende Informationen des Landtags von Schleswig-Holstein.

Ähnliches gilt nach der Auswertung für Nordrhein-Westfalen;²¹⁹ in der Übersicht zu den Ergebnissen heißt es:

Nach der parlamentarischen Übung darf ein/e fraktionslose/r Abgeordnete/r im Grundsatz an den langen Plenartagen (in der Regel [m]ittwochs und [d]onnerstags) höchstens zwei Mal und an kurzen (in der Regel [f]reitags) höchstens einmal zu einem TOP das Wort ergreifen.²²⁰

Es gibt keine feste maximale Gesamtredezeit, sondern die eingangs dargestellte Begrenzung der Anzahl der Wortergreifungen pro Plenartag.²²¹

Dieser Ansatz läuft wiederum auf eine grundsätzlich zulässige individuelle Deckelung der Gesamtredezeit pro Plenartag hinaus [zur grundsätzlichen Zulässigkeit oben, V. 4. a)]. Angesichts der Vielfalt möglicher Ausgestaltungen kann hier nur festgehalten werden, dass eine hinreichende Redemöglichkeit bestehen bleiben muss. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Beschränkung auf eine Meldung pro Plenartag problematisch, generell und auch weil keine Aufteilung nach Wichtigkeit möglich ist. Relevant ist freilich auch, ob zu anderen Tagesordnungspunkten zumindest eine Stellungnahme im Wege von Zwischenbemerkungen möglich bleibt.

d) Wahlrecht zwischen aktueller Regelung und individuellem Gesamtkontingent

Hinsichtlich des Verhältnisses zwischen aktueller Regelung und individuellem Gesamtkontingent besteht ein Wahlrecht, da dem Geschäftsordnungsgeber insoweit die Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen Annäherung an den Proporz und Gewährleistung einer angemessenen Mindestredezeit im Einzelfall obliegt.

5. Kontingentierung von Zwischenbemerkungen

Als separate oder kumulative Reformoption ist eine Kontingentierung von Zwischenbemerkungen denkbar, sei es generell (separates Kontingent) oder in Form einer Integration in ein individuelles Redezeitkontingent. Eine entsprechende

219 LT B-W, Auswertung, S. 3 (I.1.e).

220 LT B-W, Ergebnisse, S. 9.

221 LT B-W, Ergebnisse, S. 16.

Differenzierungsbefugnis im Vergleich zu Fraktionen hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin in seinem Beschluss vom 16.12.2020 zu Recht anerkannt: die in casu streitgegenständliche Regelung der Geschäftsordnung

eröffnet den Fraktionen die Möglichkeit, bis zu dreiminütige Zwischenbemerkungen zu einem Debattenbeitrag zu machen, welche überdies im Umfang von zwei Zwischenbemerkungen pro Fraktion nicht auf deren Redezeitkontingente angerechnet werden. Fraktionslose Abgeordnete können dagegen nach der „geübten parlamentarischen Praxis“ lediglich spontan einen Redebeitrag anmelden, wenn sie ihr Zehn-Minuten-Kontingent noch nicht ausgeschöpft haben. Die daraus folgende Benachteiligung fraktionsloser Abgeordneter lässt sich rechtfertigen. Die Funktionsfähigkeit des Parlaments kann beeinträchtigt werden, wenn fraktionslose Abgeordnete auf Diskussionsbeiträge einzeln antworten dürfen, während die Fraktionen nur insgesamt für wenige ihrer Mitglieder eine Zwischenbemerkung anmelden können.²²²

Neben der Funktionsfähigkeit des Parlaments ist auch die Wahrung der Proportionalität von entscheidender Bedeutung für die Rechtfertigung. Bei einer Integration in Gesamtkontingente bzw. bei Schaffung eines separaten Kontingents ist die Möglichkeit von Zwischenbemerkungen angemessen in denselben zu berücksichtigen. Als Mindestanforderung ist der Proporz (bezogen auf die kleinste Fraktion) zu wahren, wobei eine Zuerkennung in Höhe von 20 – 30 % des Kontingents der kleinsten Fraktion wegen des Charakters als Zwischenbemerkung (kein regulärer Redebeitrag) nicht geboten erscheint. Bei Festhalten an einer beratungsgegenstandsbezogenen Einzelzuteilung wie im aktuellen Modell, ggf. auch generell reduziert (gemäß Reformoption V. 2.), ist überdies der kompensatorische Charakter von Zwischenbemerkungen hinsichtlich der angemessenen Mindestredezeit im Blick zu behalten. Bei der Integration in ein individuelles Gesamtkontingent ist zu bedenken, dass dann die Möglichkeit von Zwischenbemerkungen die Redezeit global erhöht.

222 BerlVerfGH, Beschl. v. 16.12.2020, VerfGH 151 A/20, juris, Rn. 35.

Extrapoliert man das abstrakte Modell [V.4. a)] auf Zwischenbemerkungen ergibt sich folgende abstrakte Übersicht:

	Fraktion (Parität)	Status quo	Strikte Proportionalität	Quotierung 20 % / 25 % / 30 %
Aktuelle Stunde	–	–		
6 Erste Lesungen	$6 \times 3 \times 1 \text{ Min.} = 18 \text{ Min.}$	$6 \times 1 \times 1 \text{ Min.} = 6 \text{ Min.}$		
2 Zweite Lesungen	$2 \times 3 \times 1 \text{ Min.} = 6 \text{ Min.}$	$2 \times 1 \times 1 \text{ Min.} = 2 \text{ Min.}$		
6 Dringlich- keitsanträge	$6 \times 3 \times 1 \text{ Min.} = 18 \text{ Min.}$	$6 \times 1 \times 1 \text{ Min.} = 6 \text{ Min.}$		
SUMME	42 Min.	14 Min.	3,82 Min. (= 42 Min./ 11 Abg.)	8,4 / 10,5 / 12,6 Min.

VI. Exkurs:

Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 14.9.2022

Der Niedersächsische Staatsgerichtshof hat in seinem Urteil vom 14.9.2022 die Weigerung des Niedersächsischen Landtags, fraktionslosen Abgeordneten ein Rederecht in der Aktuellen Stunde einzuräumen (siehe § 49 GO), als Verletzung ihres (landes-)verfassungsrechtlichen Rederechts qualifiziert: „Auch unter Berücksichtigung des dem [Landtag] zukommenden weiten Gestaltungsspielraums gestatten es weder die Erhaltung seiner Arbeits- und Funktionsfähigkeit noch seiner Repräsentationsfunktion, einen Abgeordneten generell und ausnahmslos von der Rede im Rahmen einer Aktuellen Stunde auszuschließen.“²²³

Dieses Urteil steht (bei Übertragung auf das bayerische Verfassungsrecht) zunächst der für den Bayerischen Landtag geltenden und hier begutachteten Regelung nicht entgegen, können nach dieser doch fraktionslose Abgeordnete – bei einer Maximalredezeit für fraktionsangehörige Redner von fünf Minuten – bis zu zwei Minuten sprechen [dazu oben, II. 2. und IV. 2. c)]. Vor allem aber hat der Staatsgerichtshof die im Gutachten entwickelten Grundsätze bestätigt, namentlich die mit einem weit reichenden Gestaltungsspielraum einhergehende Befugnis des Landtags, die Redezeit mit Blick auf seine Arbeits- und Funktionsfähigkeit sowie seine Repräsentationsfunktion zu regeln, wobei dem Rederecht fraktionsloser Abgeordneter hinreichend Rechnung zu tragen ist.²²⁴ Dabei könne den Fraktionen eine Sonderrolle zugestanden und könnten diese „in gewissem Umfang“ privilegiert werden.²²⁵ Ebenfalls bekräftigt hat der Staatsgerichtshof die „Mittlerrolle der Fraktionen“ [dazu III. 1. b) bb) (4) und dd) (2)].²²⁶

Mit Blick auf die Konkretisierung dieser Grundsätze hervorzuheben ist, dass es der Staatsgerichtshof nicht für zulässig erachtet hat, die Frage der angemessenen Partizipation fraktionsloser Abgeordneter pauschal zu betrachten, womit die Versagung des Rederechts hinsichtlich einzelner (gewichtiger) Debattenformate – in casu die Aktuelle Stunde – nicht mit insgesamt hinreichenden Redemöglichkeiten

223 Nds. StGH, Ur. v. 14.9.2022, 1/22, juris, Rn. 24.

224 Nds. StGH, Ur. v. 14.9.2022, 1/22, juris, Rn. 15 ff., 23 ff.

225 Nds. StGH, Ur. v. 14.9.2022, 1/22, juris, Rn. 30.

226 Nds. StGH, Ur. v. 14.9.2022, 1/22, juris, Rn. 38.

gerechtfertigt werden kann.²²⁷ Des Weiteren hat der Staatsgerichtshof herausgearbeitet, dass eine angemessene Ausübung des Rederechts in der Aktuellen Stunde „bei einer Redezeit von weniger als einer Minute nicht mehr“ möglich sein „dürfte“. ²²⁸ Unter expliziter Bezugnahme auf die Ergebnisse des vorliegenden Gutachtens hat der Staatsgerichtshof schließlich auf die hier entwickelten Optionen zur Herstellung eines verfassungskonformen Ausgleichs verwiesen: „Bei Redewünschen zahlreicher fraktionsloser Abgeordneter – zumal solcher, die derselben Partei angehören – kann der Antragsgegner im Rahmen seines Gestaltungsspielraums auf Begrenzungsmöglichkeiten zurückgreifen, die nicht mit einem vollständigen Ausschluss aller fraktionslosen Abgeordneten verbunden sind (beispielsweise Begrenzung der Gesamtredezeit verbunden mit einem Rotationsprinzip, einer Berücksichtigung von gemeinsamen Parteizugehörigkeiten oder einem Losverfahren; vgl. zu möglichen Regelungsoptionen Wollenschläger, Parlamentarische Redezeitordnung und fraktionslose Abgeordnete, 2022, S. 73 ff.).“²²⁹

227 Nds. StGH, Urt. v. 14.9.2022, 1/22, juris, Rn. 33 f.

228 Nds. StGH, Urt. v. 14.9.2022, 1/22, juris, Rn. 36.

229 Nds. StGH, Urt. v. 14.9.2022, 1/22, juris, Rn. 37.

VII. Gesamtergebnis und Zusammenfassung in Thesen

1. Gesamtergebnis

Die **aktuelle Redezeitordnung** des Bayerischen Landtags steht hinsichtlich fraktionsloser Abgeordneter **mit den Anforderungen der Bayerischen Verfassung in Einklang**; zum einen erkennt sie fraktionslosen Abgeordneten eine angemessene Redezeit zu; zum anderen rechtfertigt dieses Gebot einer angemessenen Mindestredezeit deren im Vergleich zu fraktionsangehörigen Abgeordneten überproportionale Redezeitkontingente. Eine Reform ist daher verfassungsrechtlich nicht geboten. Ebenso wenig gebietet die Verfassung die aktuelle Redezeitordnung, vielmehr stellt die aktuelle Redezeitordnung mit ihrer Zuerkennung individueller, beratungsgegenstandsbezogener und nicht weiter gedeckelter Redezeiten nur eine mögliche Auflösung des Spannungsfeldes zwischen angemessener Mindestredezeit und proporzorientierter Redezeit für fraktionslose Abgeordnete dar. Daher kann der Bayerische Landtag im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie und verfassungsrechtlicher Grenzen die Redezeit fraktionsloser Abgeordneter reduzieren, um deren Redezeit an den Proporz anzunähern, auch mit Blick auf die Funktionsfähigkeit des Parlaments. Hierfür kommen verschiedene **Optionen** in Betracht, unter denen die Zuteilung eines individuellen Gesamtkontingents pro Plenartag mit individueller Verteilungsmöglichkeit vorzugswürdig erscheint.

2. Zusammenfassung in Thesen

Verfassungsrechtlicher Rahmen

1. Das **Rederecht** im Plenum ist Teil der durch Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV geschützten freien Mandatsausübung und für diese von fundamentaler Bedeutung. Wie den übrigen Abgeordnetenrechten auch kommt ihm eine Gleichheitsdimension zu („Grundsatz der gleichen Mitwirkungsbefugnis aller Mitglieder des Landtags an der parlamentarischen Arbeit“ als Ausfluss des Prinzips der egalitären Repräsentation). Flankierend sichert das Rederecht auch das Recht auf Ausübung einer parlamentarischen Opposition (Art. 16a BV) ab, ohne dass damit ein über die beiden zuvor genannten Aspekte (freie und gleiche Mandatsausübung) hinausgehender Gewährleistungsgehalt verbunden wäre.

2. Bei einer Zahl von regelmäßig 180 Abgeordneten (Art. 13 Abs. 1 BV), aktuell in der 18. Legislaturperiode erhöht um 15 Ausgleichs- und zehn Überhangmandate (Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV), mithin einer Gesamtzahl von 205 Abgeordneten, und einer Vielzahl von Beratungsgegenständen liegt es auf der Hand, dass die **Ausübung des Rederechts** im Interesse der Funktionsfähigkeit des Parlaments, eines geordneten Geschäftsgangs und konkurrierender Mitwirkungsrechte der einzelnen Abgeordneten **einer Ordnung bedarf**. Es liegt ebenfalls auf der Hand, dass nicht alle Abgeordneten zu jedem einzelnen Beratungsgegenstand und auch einzelne Abgeordnete nicht ohne zeitliche Begrenzung von ihrem Rederecht Gebrauch machen können.
3. Vor diesem Hintergrund ist der Bayerische Landtag befugt und berufen, im Rahmen seiner weite Regelungsspielräume eröffnenden **Geschäftsordnungsautonomie** eine **Redeordnung zu schaffen**, die das Rederecht der/des einzelnen Abgeordneten mit dem Anliegen der Funktionsfähigkeit des Parlaments und konkurrierenden, gleichrangigen Teilhaberechten der anderen Abgeordneten in einen Ausgleich bringt. Hierbei dürfen weder unverhältnismäßige Beschränkungen des Rederechts noch sachlich nicht zu rechtfertigende Differenzierungen erfolgen; als Untergrenze darf das Rederecht nicht in seinem Kern angetastet werden.
4. Nach dem Wüppesahl-Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist der verfassungsrechtlichen Prüfung eine **faire und loyale Anwendung** von Geschäftsordnungsbestimmungen zugrunde zu legen.

Aktuelle Regelung der Redezeit

5. Die Redezeitordnung des Bayerischen Landtags sieht die **Festlegung von Gesamtredezeiten bezogen auf die einzelnen Tagesordnungspunkte** vor. Die Höhe der Gesamtredezeit hängt von der Art des Beratungsgegenstands ab, wobei die Geschäftsordnung konkrete Zeiten festlegt, die der Ältestenrat im Einzelfall verlängern kann (siehe im Einzelnen § 107 Abs. 1 i.V.m. Anlage 1 BayLTGeschO).
6. Die **Weiterverteilung der Gesamtredezeit auf die Fraktionen** erfolgt weder strikt proportional noch strikt paritätisch, sondern nach einem beide Aspekte kombinierenden Staffelformell (§ 107 Abs. 1 i.V.m. Anlage 1 BayLTGeschO). Als Grundsatz für die Verteilung gilt nach Anlage 1 Nr. I.1 BayLTGeschO: „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.“

7. Die **Redezeit fraktionsloser Abgeordneter** kommt nach den Beschlüssen des Ältestenrats zur Gesamtredezeit der Fraktionen für einen Tagesordnungspunkt hinzu. Dabei sieht die aktuelle Regelung des Bayerischen Landtags eine ausschließlich von der Gesamtredezeit der Fraktionen zum jeweiligen Tagesordnungspunkt abhängige Einzelzuteilung der Redezeit vor. Es erfolgt keine Deckelung, etwa in Gestalt einer Höchstredezeit für alle fraktionslosen Abgeordneten oder eines individuellen Tageskontingents. Bei einer Gesamtredezeit der Fraktionen von 32 Minuten steht jedem fraktionslosen Abgeordneten eine Redezeit von zwei Minuten zu, bei einer Gesamtredezeit der Fraktionen von 54 Minuten eine Redezeit von drei Minuten und bei einer Gesamtredezeit der Fraktionen von 73 Minuten eine Redezeit von vier Minuten. Im Einzelfall kann der Ältestenrat, sofern es die Wichtigkeit der Materie erfordert, eine längere Redezeit beschließen. Hinzu kommt die Möglichkeit einer Zwischenbemerkung (§ 111 BayLTGeschO) von einer Minute. Spezifische Regelungen bestehen für Dringlichkeitsanträge, die Aktuelle Stunde und für die Befragung der Staatsregierung zum Thema Corona.

Verfassungskonformität der aktuellen Regelung

8. Die im Rahmen der Redezeitordnung erfolgte **absolute Begrenzung** der Gesamt- und damit auch zwangsläufig der individuellen Redezeit steht mit dem Rederecht der Abgeordneten in Einklang. Sie dient der Funktionsfähigkeit des Parlaments, einem Anliegen von überragender Bedeutung, und ist zu dessen Erreichung geeignet, erforderlich und angemessen. Die Angemessenheit sichert insbesondere, dass die Kontingentierung nicht pauschal, sondern mit einer in drei Stufen ausdifferenzierten Zuweisung der Gesamtredezeit nach Art, Gewicht und Schwierigkeit des Tagesordnungspunkts differenziert erfolgt (siehe Nr. 2 Anlage 1 BayLTGeschO), und dass der Ältestenrat – etwa bei besonderer Bedeutung oder Schwierigkeit – die Gesamtredezeit in jedem Einzelfall verlängern kann (Nr. 3 Anlage 1 BayLTGeschO).
9. Ebenfalls verfassungskonform ist die grundsätzliche **Verteilung der Redezeit über Fraktionskontingente**, sind Fraktionen doch „das politische

Gliederungsprinzip für die Arbeit des Parlaments²³⁰ und kommt ihnen namentlich die Aufgabe zu, „die Vielfalt der Meinungen zur politischen Stimme“ zu bündeln²³¹. Als Verteilungsschlüssel kommt nicht nur eine zum Stimmgewicht proportionale oder eine paritätische, sondern – wie aktuell vorgesehen – eine beide Aspekte kombinierende gestaffelte Zuteilung von Redezeiten an die Fraktionen in Betracht.

10. Die **Zuteilung der Redezeit an fraktionslose Abgeordnete** gewährleistet die verfassungsrechtlich geforderte angemessene Mindestredezeit und beinhaltet keinen Gleichheitsverstoß.
- (a) Die Zuteilung der Redezeit erfolgt in Einklang mit dem Wüppesahl-Urteil **einzelfallabhängig nach Gewicht und Schwierigkeit des Verhandlungsgegenstandes sowie nach der Gesamtdauer der Aussprache**. Denn die drei Kategorien (zwei, drei bzw. vier Minuten Redezeit) hängen nicht nur von der Gesamtdauer der Aussprache ab, sondern knüpfen an die nach Gewicht und Schwierigkeit des Beratungsgegenstandes differenzierende Gesamtredezeit der Fraktionen an; überdies kann der Ältestenrat die Redezeit fraktionsloser Abgeordneter verlängern, wenn dies die Wichtigkeit der Materie erfordert.
- (b) Die Redezeiten von zwei, drei bzw. vier Minuten gewährleisten eine **dem Debattenthema angemessene Artikulationsmöglichkeit**. Nicht nur korrelieren sie mit Bedeutung und Schwierigkeit des Gegenstands; vielmehr wahren sie auch mit Blick auf den weiten Gestaltungsspielraum des Geschäftsordnungsgebers zu bestimmende Mindestanforderungen. Hierbei sind auch die Möglichkeit zu einer Zwischenbemerkung von einer Minute und einer Redezeitverlängerung durch den Ältestenrat im Einzelfall, sofern es die Wichtigkeit der Materie erfordert, zu berücksichtigen, wobei mit dem Bundesverfassungsgericht von einer fairen und loyalen Anwendung der Verlängerungsoption auszugehen ist. Des Weiteren ist das in der Gleichheit der Abgeordneten wurzelnde Gebot einer Wahrung des Proportzes bei der Bemessung der Mindestredezeit limitierend zu berücksichtigen – die aktuelle Regelung räumt bereits bei Vorhandensein von zwei fraktionslosen Abgeordneten dasselbe Redezeitkontingent für diese wie für die kleinste Fraktion ein, bei acht fraktionslosen Abgeordneten, wie es

230 BayVerfGHE 51, 34 (41); ferner BVerfGE 80, 188 (223).

231 BVerfGE 112, 118 (135).

aktuell der Fall ist, sogar das vierfache Kontingent. Schließlich bewegen sich die Redezeiten auch im Rahmen des bundesweit Üblichen.

- (c) Ein **Gleichheitsverstoß** mit Blick auf das Rederecht anderer fraktionsangehöriger Abgeordneter **liegt nicht vor**, da der Umfang von deren Rederecht bei einer proportional-kontingentbezogenen Gesamtbetrachtung deutlich hinter demjenigen fraktionsloser Abgeordneter zurückbleibt und die längere Redemöglichkeit fraktionsangehöriger Abgeordneter zu einzelnen Tagesordnungspunkten im Rahmen von Fraktionskontingenten mit dem Ausschluss bzw. der erheblichen Reduktion von Redemöglichkeit zu anderen Punkten einhergeht, wohingegen fraktionslose Abgeordnete zu jedem einzelnen Tagesordnungspunkt sprechen können. Überdies spricht die/der fraktionsangehörige Abgeordnete stets für andere Abgeordnete mit, die/der fraktionslose Abgeordnete dagegen nur für sich. Aus dem zuletzt genannten Grund kann mit dem Wüppesahl-Urteil auch keine Gleichbehandlung mit der Zuteilung an Fraktionen gefordert werden.
- (d) Der **Zuteilungsmechanismus** hinsichtlich fraktionsloser Abgeordneter entspricht demjenigen für Fraktionen und genügt daher dem **Kohärenzgebot**, da beide die Redezeit weder proportional noch paritätisch, sondern gestaffelt zuteilen.
- (e) Das **Gebot einer angemessenen Mindestredezeit** für fraktionslose Abgeordnete **rechtfertigt** deren **überproportionale Berücksichtigung** im Vergleich zu fraktionsangehörigen Abgeordneten.

Reformoptionen und ihre Bewertung

11. Die aktuelle Redezeitordnung bedingt eine **überproportionale Zuerkennung von Redezeiten an fraktionslose Abgeordnete**. Möchte man dem im Interesse einer Annäherung der Redezeit an den Proporz entgegenwirken, kommen folgende **Reformoptionen** in Betracht: eine generelle Reduktion der Redezeit, die Bildung beratungsgegenstandsbezogener Gruppenkontingente, die Zuteilung eines individuellen Gesamtkontingents und (parallel oder alternativ hierzu) die Kontingentierung von Zwischenbemerkungen. Bei der Entscheidung hierüber ist auch der Regelungsbedarf angesichts der Aktualisierung der Redebefugnisse in der Parlamentspraxis zu bedenken, ohne dass dem Geschäftsordnungsgeber eine generelle Regelung verschlossen wäre.

12. Eine **generelle Reduktion der Redezeit im Vergleich zum Status quo** ist analog zum zur aktuellen Rechtslage Ausgeführten zu bewerten, wobei sich die Frage einer angemessenen Mindestdauer angesichts der gegenwärtigen Redezeiten von zwei, drei bzw. vier Minuten in besonderer Schärfe stellt. Dies verdeutlicht eine Prüfung an der in der Rechtsprechung verwendeten Formel, wonach die (Mindest-)Redezeit so zu bemessen ist, „dass die parlamentarische Rede ihrem Zweck genügen kann, die politische Position des Redners zum jeweiligen Beratungsgegenstand unter Auseinandersetzung mit den anderen politischen Positionen deutlich hervortreten zu lassen“.²³² Gegenläufig ist freilich auch zu berücksichtigen, dass eine Reduktion der Annäherung an den Proporz dient, eine – fair und loyal anzuwendende – Verlängerungsmöglichkeit nach dem Beschluss des Ältestenrats bei besonderer Schwierigkeit oder Bedeutung im Einzelfall besteht und Zwischenbemerkungen von einer Minute erfolgen können, was eine weitere Intervention in die Debatte gestattet. Vor diesem Hintergrund erscheint eine **weitere Absenkung um 25 %**, mithin um eine halbe Minute bei einer Redezeit von zwei Minuten, **möglicherweise denkbar**, aber mit dem **Risiko einer verfassungsgerichtlichen Beanstandung** behaftet. Gegen diese Reformoption spricht auch, dass sie nur eine begrenzt limitierende Wirkung erzielt, eine Beschränkung der Redezeit auch über ein Flexibilität eröffnendes individuelles Gesamtkontingent erreichbar ist und kurz bemessene Redezeiten die Gefahr von Aufwand verursachenden sowie streitanfälligen Verlängerungsbegehren im Einzelfall begründen.
13. Hinsichtlich **beratungsgegenstandsbezogener Gruppenkontingente** für fraktionslose Abgeordnete ist wie folgt **zu differenzieren**:
- (a) In Anknüpfung an das Wüppesahl-Urteil und des im Kontext der Zuweisung von Fraktionskontingenten anerkannten Bündelungsgedankens ist es **zulässig, Redezeiten mehrerer fraktionsloser Abgeordneter bei Verfolgung gleichgerichteter politischer Ziele zusammenzufassen**. Diese Lösung ist indes nur bei gleicher Ausrichtung praxisrelevant und wirft überdies Fragen der Umsetzung auf (Feststellung der Konformität; Entscheidungsmaßstab und -organ; Schlichtung von Konflikten).
 - (b) Eine **generelle Zusammenfassung** – unabhängig von der Verfolgung gleichgerichteter politischer Ziele – ist nicht im Wüppesahl-Urteil angelegt und auch im Übrigen **praktisch und verfassungsrechtlich problematisch** (Problematik der Weiterverteilung bei fehlender Einigung; keine gesicherte

232 VerfG Bbg, Urt. v. 22.7.2016, 70/15, juris, Rn. 185; ferner 188.

Möglichkeit einer individuellen Schwerpunktsetzung, so dass individuelles Gesamtkontingent regelmäßig vorzuziehendes Mittel).

14. Die in der deutschen Parlamentspraxis zu findende **Zuteilung eines Gesamtkontingents pro Plenartag mit individueller Verteilungsmöglichkeit** sichert bei einer Gesamtbetrachtung eine **angemessene Redezeit für fraktionslose Abgeordnete** und wirkt gleichzeitig deren überproportionaler Berücksichtigung entgegen. Die notwendige Konzentration auf bestimmte Tagesordnungspunkte entspricht dem im Wüppesahl-Urteil verbalisierten Gedanken einer Spezialisierung und der ebenfalls nur selektiv gebotenen Beteiligung an der Ausschussarbeit. Das Tageskontingent darf eine auf den Gesamtplenartag bezogene proportionale Berücksichtigung nicht unterschreiten und muss im Übrigen eine mit Blick auf Mindestredezeit und Proporz angemessene Beteiligung ermöglichen. Nach Auffassung des Gutachters bewegt sich der Geschäftsordnungsgeber bei einem Plenartag mit einer Gesamtredezeit von sieben bis zehn Stunden bei der Ermöglichung von zwei bis drei gehaltvollen Interventionen à vier bis fünf Minuten (bei individueller Aufteilungsmöglichkeit) im Rahmen seines Organisationsermessens; auch eine sich in diesem Rahmen bewegende Quotierung mit Blick auf die Gesamtredezeit der kleinsten Fraktion erscheint denkbar. Auch bei Zuteilung eines Gesamtkontingents ist eine tagesordnungspunktbezogene Deckelung mindestens auf die Redezeit der kleinsten Fraktion, ggf. auch darunter geboten. Mit Blick auf die Parlamentspraxis zu bedenken ist, dass sich die tatsächlich in Anspruch genommene Redezeit fraktionsloser Abgeordneter in diesem Modell erhöhen kann, wenn nämlich eine Praxis der selektiven Wortmeldung zu Einzelpunkten besteht; denn bei Erhöhung der Deckelung steht mehr Redezeit für (wenige) einzelne Beratungsgegenstände zur Verfügung. Dies lässt sich durch eine Beibehaltung der aktuellen Redezeiten (als Deckelung) verhindern. Damit ginge zwar ein Verlust an Flexibilität im Einzelfall einher; nachdem die aktuelle Regelung sowohl eine angemessene Mindestredezeit verbürgt als auch mit Blick auf den Proporz nicht zu beanstanden ist, erweist sich auch eine solche Deckelung als verfassungskonform. Bei adäquater Gestaltung denkbar, aber im Vergleich zum Grundmodell mit Nachteilen behaftet sind die Varianten einer pauschalen Gewährung individuell verteilter Zusatzredezeiten zur Sockelredezeit und einer Beschränkung der Zahl der Interventionen pro Plenartag.
15. Als separate oder kumulative Reformoption ist eine angemessene Kontingentierung von Zwischenbemerkungen denkbar, sei es generell (separates Kontingent) oder in Form einer Integration in ein individuelles Redezeitkontingent (dann freilich globale Kontingenterhöhung).

VIII. Rechtsprechungsverzeichnis (Auswahl)

1. Bundesverfassungsgericht

BVerfGE 10, 4 – Geschäftsordnung und Redezeitverteilung (14.7.1959)

BVerfGE 44, 308 – Mitwirkung Ausschuss (10.5.1977)

BVerfGE 60, 374 – Rederecht (8.6.1982)

BVerfGE 70, 324 – Geschäftsordnung (14.1.1986)

BVerfGE 80, 188 – Wüppesahl (13.6.1989)

BVerfGE 84, 304 – PDS (16.7.1991)

BVerfGE 96, 264 – Redezeitverteilung (17.9.1997)

BVerfGE 102, 224 – Entschädigungen (21.7.2000)

BVerfGE 112, 118 – Besetzung Vermittlungsausschuss, Redezeit (8.12.2004)

BVerfGE 137, 185 – Fragerecht (21.10.2014)

BVerfGE 142, 25 – Sonderrechte Opposition (3.5.2016)

2. Landesverfassungsgerichte

a) Bayerischer Verfassungsgerichtshof

BayVerfGHE 29, 62 – Fraktion (30.4.1976)

BayVerfGHE 35, 148 – Abgeordnetenentschädigung (15.12.1982)

BayVerfGHE 41, 124 – Sitzverteilung (14.12.1988)

BayVerfGHE 42, 108 – Dringlichkeitsantrag (19.7.1989)

BayVerfGHE 46, 176 – Dringlichkeitsantrag (17.6.1993)

BayVerfGHE 47, 194 – Dringlichkeitsantrag (30.9.1994)

BayVerfGHE 51, 34 – Rederecht (17.2.1998)

BayVerfGHE 55, 28 – Parlamentarisches Kontrollgremium (21.2.2002)

BayVerfGHE 62, 208 – Ausschüsse (26.11.2009)

b) Weitere Landesverfassungsgerichte

BerlVerfGH, Beschl. v. 16.12.2020, VerfGH 151 A/20, juris – Rederecht

Nds. StGH, Urt. v. 14.9.2022, 1/22, juris – Rederecht (Aktuelle Stunde)

VerfG Bbg, Urt. v. 22.7.2016, 70/15, juris – Gruppen

IX. Literaturverzeichnis

Klaus Abmeier, Die parlamentarischen Befugnisse des Abgeordneten des Deutschen Bundestages nach dem Grundgesetz, 1984 (zit. *K. Abmeier*, Befugnisse)

Norbert Achterberg, Die parlamentarische Verhandlung, 1979 (zit. *N. Achterberg*, Verhandlung)

Norbert Achterberg, Parlamentsrecht, 1984 (zit. *N. Achterberg*, Parlamentsrecht)

Claus Arndt, Fraktion und Abgeordneter, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 21 (zit. *C. Arndt*, Fraktion und Abgeordneter, § 21)

Philipp Austermann/Christian Waldhoff, Parlamentsrecht, 2020 (zit. *P. Austermann/C. Waldhoff*, Parlamentsrecht)

Peter Badura, Die Stellung des Abgeordneten nach dem Grundgesetz und den Abgeordnetengesetzen in Bund und Ländern, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 15 (zit. *P. Badura*, Stellung des Abgeordneten, § 15)

Christian Bernzen/Detlef Gottschalck, Abgeordnetenstatus und Repräsentation – Anmerkungen zum „Wüppesahl-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts, ZParl 1990, S. 393

Johann Christoph Besch, Rederecht und Redeordnung, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 33 (zit. *J. C. Besch*, Rederecht, § 33)

Ernst-Wolfgang Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2004, Bd. 2, § 24 Rn. 45 (zit. *E.-W. Böckenförde*, in: HStR II, § 24)

Thilo Brandner, Der fraktionslose Abgeordnete und das Ausschußmandat. Kein Platz für „wilde“ Abgeordnete?, JA 1990, S. 151

Lars Brocker/Volker Perne, Parlamentsrecht im Wandel. Die Entwicklung des Parlamentsrechts im Landtag Rheinland-Pfalz in der 15. Wahlperiode (2006–2011) – Teil I: Geschäftsordnung, LKRZ 2011, S. 161

Joseph Bückler, Der Abgeordnete hat das Wort. Gedanken zum Rederecht im Deutschen Bundestag, in: Eckart Busch (Hrsg.), Parlamentarische Demokratie, Bewährung und Verteidigung. Festschrift für Helmut Schellknecht zum 65. Geburtstag, 1984, S. 39 (*J. Bückler*, Rederecht)

Wolfgang Demmler, Der Abgeordnete im Parlament der Fraktionen, 1994 (zit. *W. Demmler*, Der Abgeordnete, 1994)

Deutscher Bundestag, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages, Onlineausgabe, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/datenhandbuch> (02.02.2023) (zit. BT-DHB)

Horst Dreier, Regelungsform und Regelungsinhalt des autonomen Parlamentsrechts, JZ 1990, S. 310

– (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl. 2015 (zit. Dreier, GG)

Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 2021 (Stand: 52. Edition 15.8.2022) (zit. BeckOK GG)

Simon Gelze, Das Parlament der (qualifizierten) Großen Koalition. Minderheitenrechte – Redezeiten – Oppositionszuschlag – Hauptausschuss, 2019 (zit. *S. Gelze*, Parlament)

Dieter Grimm, Parlament und Parteien, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 6 (*D. Grimm*, Parlament und Parteien, § 6)

Veris-Pascal Heintz, Das Rederecht der Abgeordneten im Deutschen Bundestag. Zu den Grenzen der Einschränkung der Redefreiheit, ZJS 2013, S. 233

Sven Hölscheidt, Die Ausschußmitgliedschaft fraktionsloser Bundestagsabgeordneter, DVBl. 1989, S. 291

Albert Ingold, Das Recht der Oppositionen. Verfassungsbegriff – Verfassungsdogmatik – Verfassungstheorie, 2015 (zit. *A. Ingold*, Recht der Oppositionen)

–, Das „Amt“ der Abgeordneten. Zum Nutzen eines Relationsbegriffs im Spannungsfeld von Mandat und Person, JöR 64 (2016), S. 43

Wolfgang Kahl/Christian Waldhoff/Christian Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt-Sammlung (Stand: 216. Aktualisierung September 2022) (zit. BK-GG)

Victoria Karcher/Juhani M. V. Korn, Ist Schweigen tatsächlich Gold? Zur Regelung des Rederechts „abweichender“ Abgeordneter in der Geschäftsordnung des Bundestages, DÖV 2012, S. 725

Hans Hugo Klein, Gruppen und fraktionslose Abgeordnete, in: Martin Morlok/Utz Schliesky/Dieter Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 18 (zit. *H. H. Klein*, Gruppen und fraktionslose Abgeordnete, § 18)

Jörg Kürschner, Die Statusrechte des fraktionslosen Abgeordneten, 1984 (zit. *J. Kürschner*, Statusrechte)

Sylvia Kürschner, Das Binnenrecht der Bundestagsfraktionen, 1995 (zit. *S. Kürschner*, Bundestagsfraktionen)

Landtag von Baden-Württemberg, Auswertung der Umfrage vom 22.11.2019 zu Rechten von fraktionslosen Abgeordneten (Stand: Februar 2020) (zit. LT B-W, Auswertung)

Landtag von Baden-Württemberg, Ergebnisse der Umfrage vom 22.11.2019 zu Rechten von fraktionslosen Abgeordneten (Stand: Februar 2020) (zit. LT B-W, Ergebnisse)

Sabine Lembke-Müller, Abgeordnete im Parlament. Zur Parlamentskultur des Deutschen Bundestages in den neunziger Jahren, 1999 (zit. *S. Lembke-Müller*, Abgeordnete)

Josef Franz Lindner/Markus Möstl/Heinrich Amadeus Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern. Kommentar, 2. Aufl. 2017 (zit. Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf)

Hanns-Rudolf Lipphardt, Die kontingentierte Debatte. Parlamentsrechtliche Untersuchung zur Redeordnung des Bundestages, 1976 (zit. *H.-R. Lipphardt*, Die kontingentierte Debatte)

Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck/Peter M. Huber/Andreas Voßkuhle (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 3 Bd., 7. Aufl. 2018 (zit. v. Mangoldt/Klein/Starck, GG)

Günter Dürig/Roman Herzog/Rubert Scholz (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Loseblatt-Sammlung (Stand: 98. Lieferung März 2020) (zit. Dürig/Herzog/Scholz, GG)

Theodor Meder/Winfried Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern. Kommentar, 6. Aufl. 2020 (zit. Meder/Brechmann, BayVerf)

Martin Morlok, Austritt, Ausschluss, Rechte: Der fraktionslose Abgeordnete, ZParl 2004, S. 633

–, Parlamentarisches Geschäftsordnungsrecht zwischen Abgeordnetenrechten und politischer Praxis. Zugleich zum Urteil des BVerfG vom 13.6.1989 – 2 BvE 1/88, JZ 1989, S. 1035

Ingo von Münch/Philip Kunig/Jörn Axel Kämmerer/Markus Kotzur (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar. Band 1: Präambel bis Art. 69, 7. Aufl. 2021 (zit. v. Münch/Kunig, GG)

Mehrdad Payandeh, Die Organisation politischer Willensbildung: Parlamente, VVDStRL 81 (2022), S. 171

Heinrich G. Ritzel/Joseph Bückler/Hermann J. Schreiner/Helmut Winkelmann (Hrsg.), Handbuch für die Parlamentarische Praxis. Mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Loseblatt-Sammlung (Stand: Juni 2021) (zit. HdbPP)

Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 9. Aufl. 2021 (zit. Sachs, GG)

Peter Schindler (Hrsg.), Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Bd. 2 (Kapitel 7–13), 1999 (BT-DHB 1949/1999)

Peter Scholz, Rederecht und Redezeit, in: Hans-Achim Roll (Hrsg.), Plenarsitzungen des Deutschen Bundestages. Festgabe für Werner Blischke, 1982, S. 81 (zit. *P. Scholz*, Rederecht)

–, Verteilungsverfahren. Die staatliche Verteilung knapper Güter: Verfassungs- und unionsrechtlicher Rahmen, Verfahren im Fachrecht, bereichsspezifische verwaltungsrechtliche Typen- und Systembildung, 2010 (zit. *F. Wollenschläger*, Verteilungsverfahren)

Jan Ziekow, Der Status des fraktionslosen Abgeordneten – BVerfGE 80, 190, JuS 1991, S. 28

Matthias Zimmer, Das Rederecht des Abgeordneten und die Rolle der Fraktion. Ein kleiner Reformvorschlag, ZParl 2016, S. 225

Hermann-Josef Schreiner, Geschäftsordnungsrechtliche Befugnisse des Abgeordneten, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 18 (*H.-J. Schreiner*, Geschäftsordnungsrechtliche Befugnisse, § 18)

Helmuth Schulze-Fielitz, Der Fraktionslose im Bundestag: Einer gegen alle?, DÖV 1989, S. 829

Thomas Schürmann, Plenardebatte, in: Martin Morlok/Utz Schliesky/Dieter Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 20 (zit. *T. Schürmann*, Plenardebatte, § 20)

Simon Schuster, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die öffentliche parlamentarische Debatte in Zeiten einer Großen Koalition, DÖV 2014, S. 516

Tobias Schwan, Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Einschränkung von Abgeordnetenrechten am Beispiel des Nutzungsverbots für Notebooks im Plenum des Deutschen Bundestags, BRJ 2010, S. 169

Thomas Schwerin, Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber. Reichweite, Form und Funktion des Selbstorganisationsrechts nach Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG, 1998 (zit. *T. Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber)

Pierre Thielbörger/Tobias Ackermann, Großer Ausschuss oder Großer Ausschluss? Zur Verfassungsmäßigkeit eines Hauptausschusses im Deutschen Bundestag, ZJS 2014, S. 497

Hans-Heinrich Trute, Der fraktionslose Abgeordnete. Die Wüppesahl-Entscheidung des BVerfG, Jura 1990, S. 184

Hans-Josef Vonderbeck, Regelung der Debattendauer im Deutschen Bundestag – 1. bis 8. Wahlperiode, in: *ders.*, Parlamentarische Informations- und Redebefugnisse, 1981, S. 48 (zit. *H.-J. Vonderbeck*, Debattendauer)

Dieter Wiefelspütz, Abgeordnetenmandat, in: Martin Morlok/Utz Schliesky/Dieter Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 12 (zit. *D. Wiefelspütz*, Abgeordnetenmandat, § 12)

Ferdinand Wollenschläger, Beteiligung der Landtage im Kontext der Corona-Pandemie, BayVBl. 2021, S. 541

Herausgeber
Bayerischer Landtag
Maximilianeum
Max-Planck-Straße 1
81675 München
Postanschrift:
Bayerischer Landtag
81627 München
Telefon +49 89 4126-0
Fax +49 89 4126-1392
landtag@bayern.landtag.de
www.bayern.landtag.de