



Ausarbeitung

Rechtsfragen des Fraktionsstatus



Rechtsfragen zum Fraktionsstatus

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 – 011/10
Abschluss der Arbeit: 19. Januar 2010
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: [REDACTED]

1. Einleitung

Nach § 46 des Abgeordnetengesetzes (AbgG) sind die **Fraktionen rechtsfähige Vereinigungen von Abgeordneten** im Deutschen Bundestag. § 46 Abs. 3 AbgG bestimmt, dass die Fraktionen nicht Teil der öffentlichen Verwaltung sind und **keine öffentliche Gewalt** ausüben. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG)¹ bezeichnet die Fraktionen als „Teile und ständige Gliederungen des Bundestages, die durch dessen Geschäftsordnung anerkannt und mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Sie sind notwendige Einrichtungen des `Verfassungslebens`, nämlich der durch Verfassung und Geschäftsordnung geregelten Tätigkeit des Bundestages. Sie haben den technischen Ablauf der Parlamentsarbeit in gewissem Grade zu steuern und damit zu erleichtern.“ Das Gericht sieht in den Fraktionen „von der Verfassung anerkannte Teile eines Verfassungsorgans“². Als Gliederungen des Bundestages sind die Fraktionen der organisierten Staatlichkeit eingefügt³. Weitere vom BVerfG gebrauchte Charakterisierungen lauten „politisches Gliederungsprinzip für die Arbeit des Bundestages“ und „zentrale Organisationseinheiten des Parlaments“⁴. Die Rechtsstellung der Parlamentsfraktionen ist, da die Fraktion ein Zusammenschluss von Abgeordneten darstellt, wie der Status der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Grundgesetz (GG) abzuleiten⁵. Das Grundgesetz selbst nennt die Fraktionen nur in Art. 53 a Abs. 1 Satz 2 GG, wo es zur Zusammensetzung des Gemeinsamen Ausschusses bestimmt, dass die dort vertretenen Abgeordneten vom Bundestag entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen bestimmt werden. § 10 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Bundestages (GO-BT) definiert die Fraktionen wie folgt: „Die Fraktionen sind Vereinigungen von mindestens fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages, die derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die aufgrund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Land miteinander im Wettbewerb stehen. Schließen sich Mitglieder des Bundestages abweichend von Satz 1 zusammen, bedarf die Anerkennung der Fraktion der Zustimmung des Bundestages.“ Angesichts der überragenden Bedeutung der Fraktionen für die Abwicklung der Parlamentsgeschäfte wird auch der Begriff vom „**Fraktionenparlament**“ verwandt.

2. Freies Mandat und Fraktionsdisziplin

Nach Art. 38 Abs.1 Satz 2 GG sind die Abgeordneten des Bundestages Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen (freies Mandat). Damit wäre e in **Fraktionszwang** nicht vereinbar⁶. Hölscheidt⁷ definiert Fraktionszwang als „die unzulässige Nötigung eines Fraktionsmitgliedes oder mehrerer Fraktionsmitglieder durch ein Fraktionsmitglied oder mehrere Fraktionsmitglieder, das Mandat in einem bestimmten Sinn auszuüben, die vorgenommen wird durch Drohung mit einem empfindlichen Übel, durch Missbrauch eines beruflichen, wirtschaftlichen oder politischen Abhängigkeitsverhältnisses oder

1 Urteil vom 19. Juli 1966 - BVerfGE 20, 56 (104 f.).

2 BVerfGE 43, 142, 147. Eine Darstellung der Rechtsprechung des BVerfG zum Fraktionsstatus findet sich bei Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 292 ff.

3 BVerfGE 70, 324 (350, 351) unter Bezug auf BVerfGE 20, 56 (104).

4 Nachweise bei Kretschmer, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), Grundgesetz, 11. Auflage 2008, Art. 40 Rn. 52.

5 BVerfGE 70, 324 (363).

6 BVerfGE 10, 1 (15); 11, 266 (273); 112, 118 (135).

7 Hölscheidt (Fn. 2), S. 457.

durch sonstigen wirtschaftlichen oder politischen Druck. Unzulässigkeit liegt vor, wenn das angedrohte oder angewandte Zwangsmittel in einer verwerflichen Relation zu der bezweckten Mandatsausübung steht.“

Fraktionsdisziplin wird demgegenüber als zulässig angesehen und mit der Notwendigkeit geschlossenen Auftretens der Parteien im Bundestag zur Sicherung von dessen Funktionsfähigkeit begründet. Fraktionsdisziplin soll das freie Mandat sie nicht verletzen, weil ja auch der fraktionslose Abgeordnete es weiter ausüben könne⁸. Die stärkste Disziplinierungsmaßnahme stellt der Ausschluss eines Abgeordneten aus seiner Fraktion dar. Der **Fraktionsausschluss** wird als grundsätzlich zulässig angesehen, da das arbeitsteilige Zusammenwirken von Abgeordneten in einer Fraktion nur sinnvoll und möglich ist, wenn deren Mitglieder durch gemeinsame politische Zielvorstellungen (wie sie regelmäßig in der gleichen Parteizugehörigkeit zum Ausdruck kommen) und ein nicht gering einzuschätzendes Maß an Kooperationsbereitschaft und –fähigkeit, kurz: ein wechselseitiges Grundvertrauen miteinander verbunden sind. Nur dann sind Fraktionen politisch handlungsfähig, was für die Funktionsfähigkeit des Parlaments unabdingbar ist.⁹

Da der Fraktionsausschluss einen schwerwiegenden Eingriff in den verfassungsrechtlichen Status des betroffenen Abgeordneten darstellt, steht er nicht im Belieben der Fraktion und darf nicht willkürlich erfolgen. Als Gliederung eines demokratischen Verfassungsorgans sind die Fraktionen von Verfassungs wegen und durch Gesetz verpflichtet, „ihre Organisation und Arbeitsweise auf den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie aufzubauen und an diesen auszurichten“ (§ 48 Abs. 1 AbgG). Dies bedeutet, dass die Fraktionen bis zu einem gewissen Grade abweichende Meinung und deren öffentliche Äußerung – bis hin zu gelegentlich abweichendem Stimmverhalten – ihrer Mitglieder zu tolerieren haben¹⁰. Reichen die Meinungsverschiedenheiten aber ins Grundsätzliche und bedrohen mit der „Tendenzreinheit“¹¹ auch die von ihrem geschlossenen Auftreten abhängige politische Handlungsfähigkeit der Fraktion, liegt ein „wichtiger Grund“¹² für den Ausschluss vor. Die für den **Parteiausschluss** geltende Vorschrift des § 10 Abs. 4 Parteiengesetz findet weder unmittelbar noch analog Anwendung. Die Schwelle für den Fraktionsausschluss ist insgesamt niedriger anzusetzen als für den Parteiausschluss. Da die Parteien nicht unmittelbar am staatlichen Entscheidungsprozess beteiligt sind, ist es für sie meist belanglos, ob sich einzelne ihrer Mitglieder ihrem politischen Kurs widersetzen, jedenfalls so lange diese keine hohen Ämter in der Parteihierarchie bekleiden. Demgegenüber bedarf die Fraktion der Geschlossenheit in weitaus höherem Maße. Wenn ein Abgeordneter seiner Fraktion in gravierenden Einzelfällen oder durch permanent oppositionelles Verhalten öffentlich in den Rücken, zerschneidet er das Band wechselseitiger Loyalität, das die Fraktionsgemeinschaft verbindet. Die Fraktion ist dann berechtigt, ihn auszuschließen, ohne dass es auf ein Verschulden ankäme¹³.

Das Ausschlussverfahren muss rechtstaatliche Mindestanforderungen beachten¹⁴. Wegen des Gewichts der Entscheidung und der Verpflichtung der Fraktion auf die Grundsätze der parlamen-

8 BVerfGE 80, 188 (222 ff.).

9 H. H. Klein, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz, Loseblatt, Stand: März 2007, Art. 38 Rn. 250.

10 Klein (Fn. 9).

11 Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band II, 2. Auflage 2006, Art. 38 Rn. 184.

12 Hölscheidt (Fn. 2), S. 478 f.

13 Klein (Fn. 9), Art. 38 Rn. 252.

14 Hölscheidt (Fn. 2), S. 476 ff.; Morlok, ZParl 35 (2004), S. 643 f.

tarischen Demokratie entscheidet über den Ausschluss die Fraktionsversammlung, nicht etwa der Fraktionsvorstand¹⁵. Gegen den Fraktionsausschluss kann sich der betroffene Abgeordnete in einem Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht wehren.

3. Klagebefugnis der Fraktionen

3.1 Wahrnehmung eigener Rechte

Die Fraktionen können ihre eigenen Rechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG in Verbindung mit den Bestimmungen des 11. Abschnitts des Abgeordnetengesetzes (§ 45 ff. AbgG) nach Maßgabe von Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG in Verbindung mit §§ 13 Nr. 5, 63 ff. Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) im Wege eines **Organstreitverfahrens** vor dem BVerfG einklagen. Denn für parteifähig erklärt § 63 BVerfGG auch die in der Geschäftsordnung des Bundestages mit eigenen Rechten ausgestatteten Teile dieses Organs. Diese eigenen Rechte der Fraktionen sind in den §§ 10 ff. GO-BT festgelegt.

3.2 Wahrnehmung fremder Rechte

Es ist anerkannt, dass eine Fraktion auch Rechte des Bundestages - etwa gegenüber der Bundesregierung – vor dem Bundesverfassungsgericht geltend machen kann. Als Teil des Organs Bundestag sind Fraktionen nach § 64 Abs. 1 BVerfGG als Prozesstandschafter prozessführungsbe-
fugt¹⁶. Die **Prozessstandschaft** (Wahrnehmung eines fremden Rechts im eigenen Namen) legitimiert sich zum einen aus dem parlamentarischen Minderheitenschutz¹⁷, zum anderen aus dem Funktionsschutz¹⁸. Daher hat eine Fraktion die Befugnis zur Geltendmachung von Rechten des Bundestages auch dann, wenn der Bundestag in seiner Mehrheit das gerügte Verhalten der Bundesregierung billigt, sogar dann, wenn der Bundestag in seiner Mehrheit das Vorgehen der Fraktion nicht gutheißt¹⁹. Im Wege des Organstreits können prozessstandschaftlich nur eigene Rechte des Gesamtparlaments geltend gemacht werden; Fraktionen können nicht eine allgemeine Verfassungswidrigkeit des Verhaltens der Bundesregierung rügen.

Dem einzelnen Abgeordneten steht das Recht der Prozessstandschaft für den Bundestag nicht zu.

4. Finanzierung der Fraktionen

Nach § 50 Abs. 1 AbgG haben die Fraktionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Anspruch auf **Geld- und Sachleistungen** aus dem **Bundshaushalt**. Faktisch handelt es sich um eine staatliche Vollfi-

15 Klein (Fn. 9), Art. 38 Rn. 252.

16 BVerfGE 45, 1 (28); 67, 100 (125); 70, 324 (350 ff.).

17 BVerfGE 104, 151 (197)

18 Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Loseblatt, Stand: Juli 2002, § 64 Rn. 74.

19 Bethke (Fn. 18), § 64 Rn. 82.

finanzierung der parlamentarischen Aufgaben der Fraktion²⁰. Diese Ansprüche werden im AbgG nur dem Grunde nach geregelt, wobei die Konkretisierung der Ansprüche Sache des Haushaltsgesetzgebers ist. Gemäß § 50 Abs. 2 AbgG setzen sich die Geldleistungen aus einem Grundbetrag für jede Fraktion, aus einem Betrag für jedes Mitglied und einem weiteren Zuschlag für jede Fraktion, die nicht die Bundesregierung trägt (**Oppositionszuschlag**), zusammen. Die Höhe dieser Beträge und des Oppositionszuschlags legt der Bundestag jährlich fest. Dazu erstattet der Präsident dem Bundestag im Benehmen mit dem Ältestenrat jeweils bis zum 30. September einen Bericht über die Angemessenheit der Beträge und des Oppositionszuschlags und legt zugleich einen Anpassungsvorschlag vor. Der in § 50 Abs. 1 AbgG normierte Rechtsanspruch der Fraktionen auf staatliche Geldleistungen findet seine Rechtfertigung darin, dass die Fraktionen Aufgaben erfüllen, die ihnen nach dem Grundgesetz, dem AbgG und der Geschäftsordnung des Bundestages obliegen²¹. Die Sachleistungen (zum Beispiel Büro- und Sitzungsräume, Büroeinrichtung, Telekommunikationsanlagen einschließlich Internetnutzung, Benutzung des Fahrdienstes, der Bibliothek und der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages) werden nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes zur Nutzung erbracht. Die Erbringung „zur Nutzung“ bedeutet, dass die Fraktionen an den Sachleistungen kein Eigentum erwerben²².

Geld- und Sachleistungen dürfen die Fraktionen nur zur Erfüllung ihrer Aufgaben, nicht aber zur Erfüllung von Parteiaufgaben oder mit Blick auf die Abgeordneten mandatsbezogen verwenden. Zu den nach dem AbgG zulässigen Tätigkeiten zählt die Mitwirkung an der Erfüllung der Aufgaben des Bundestages (§ 47 Abs. 1 AbgG) und die Zusammenarbeit mit anderen Fraktionen und parlamentarischen Einrichtungen (national wie international, § 47 Abs. 2 AbgG) sowie die Information der Öffentlichkeit über die Arbeit der Fraktionen (§ 47 Abs. 3 AbgG).

5. Fraktionen als Arbeitgeber

Die Fraktionsverwaltungen in Gestalt der Fraktionsmitarbeiter haben die Aufgabe, die Fraktionsmitglieder zu unterstützen und die Fraktion in technischer Hinsicht zu betreuen. Auch wird von ihnen die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen wahrgenommen.

Bei der Rechtsstellung der Fraktionsmitarbeiter lassen sich zwei Gruppen unterscheiden: zum einen die „originären“ Fraktionsmitarbeiter, die aufgrund privatrechtlicher Beschäftigungsverhältnisse in den Diensten der Fraktionen stehen, zum anderen Mitarbeiter, die eine Position im öffentlichen Dienst inne haben und von ihrem Dienstherrn zum Zwecke der Tätigkeit in einer Fraktion für eine bestimmte Zeit ohne Bezüge beurlaubt sind. Die beurlaubten Beamten werden von den Fraktionen als Angestellte beschäftigt und bei ihrem Dienstherrn haushaltsrechtlich auf einer Leerstelle geführt. In ihren Stammhäusern können sie während der Beurlaubung befördert

20 Braun/Jantsch/Klante, Abgeordnetengesetz, 2002, § 50 Rn. 5.

21 Vgl. Ziff. II des Berichts des Präsidenten des Deutschen Bundestages nach § 50 des Abgeordnetengesetzes vom 17. September 2009 (BT-Drs. 17/35).

22 Braun/Jantsch/Klante (Fn. 20), § 50 Rn. 15.

werden. Die beurlaubten Bediensteten werden aus Fraktionsmitteln bezahlt²³, sodass sich steuerrechtlich kein Unterschied zu den „originären“ Fraktionsangestellten ergibt.

Angestellte der Fraktionen sind nach § 49 Abs. 1 AbgG, auch nach Beendigung ihrer Beschäftigungsverhältnisse, verpflichtet, über die ihnen bei ihrer Tätigkeit bekanntgewordenen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren. Die gilt freilich nicht für Tatsachen, die offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen. Angestellte der Fraktionen dürfen nach § 49 Abs. 2 AbgG, auch nach Beendigung ihrer Beschäftigungsverhältnisse, ohne Genehmigung über solche Angelegenheiten weder vor Gericht noch außergerichtlich aussagen oder Erklärungen abgeben. Die Genehmigung erteilt der jeweilige Fraktionsvorsitzende. Gemäß § 49 Abs. 3 AbgG bleibt die gesetzlich begründete Pflicht, Straftaten anzuzeigen und der Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung für deren Einhaltung einzutreten.

In arbeitsrechtlichen Streitigkeiten kann die Fraktion vor dem Arbeitsgericht auftreten. Denn nach § 46 Abs. 1 AbgG sind die Fraktionen rechtsfähige Vereinigungen von Abgeordneten im Deutschen Bundestag und können nach § 46 Abs. 2 AbgG klagen und verklagt werden.



23 Zu Einzelheiten der Rechtskonstruktion Jekewitz, ZParl 1995, 395 (420 f.).