

# STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

Entscheidung vom 13.07.1970 – St 2/69

**Zur Zulässigkeit des Ausschlusses eines von seiner Partei aufgestellten und durch die Wahl in die Bürgerschaft (Landtag) gewählten Abgeordneten aus seiner Fraktion, ohne daß das Wahlgremium seiner Partei erneut tätig geworden ist.**

**Entscheidung vom 13. Juli 1970**

**- St 2/1969 -**

in dem Verfahren wegen verfassungsrechtlicher Prüfung, ob ein von seiner Partei aufgestellter und durch die Wahl in die Bürgerschaft gewählter Abgeordneter von seiner Fraktion ausgeschlossen werden kann, ohne daß das Wahlgremium seiner Partei erneut tätig geworden ist – Antrag von 24 Mitgliedern der Bremischen Bürgerschaft.

## **Entscheidungsformel:**

Ein von seiner Partei aufgestellter und durch die Wahl in die Bürgerschaft (Landtag) gewählter Abgeordneter kann von seiner Fraktion ausgeschlossen werden, ohne daß das Wahlgremium seiner Partei erneut tätig geworden ist.

## **Gründe:**

I.

Der Bürgerschaftsabgeordnete Schubert ist Mitglied der Freien Demokratischen Partei – F.D.P. -. Am 27. August 1969 wählte ihn die F.D.P.-Fraktion der Bürgerschaft als Fraktionsvorsitzenden ab; gemäß dem Sitzungsprotokoll der F.D.P.-Fraktion vom 1. Dezember 1969 schloß sie ihn nach schriftlicher, geheimer Abstimmung aus der Fraktion aus.

Unter dem 10. Dezember 1969 wurde der Staatsgerichtshof in einer von 24 Bürgerschaftsabgeordneten unterzeichneten Eingabe mit dem Begehren angerufen:

Der Staatsgerichtshof wird gemäß Artikel 140 der Bremischen Landesverfassung um eine gutachtliche Äußerung gebeten, ob ein von seiner Partei aufgestellter und durch die Wahl in die Bürgerschaft gewählter Abgeordneter gegen seinen Willen von seiner Fraktion ausgeschlossen werden kann, ohne daß das Wahlgremium seiner Partei erneut tätig geworden ist.

Die Bürgerschaft, der Senat der Freien Hansestadt Bremen und die Fraktionen der Bürgerschaft haben erklären lassen, sie beteiligten sich nicht an dem Verfahren. Der Bürgerschaftsabgeordnete Schubert hat sich schriftlich geäußert und seine Auffassung dahin zusammengefaßt: Der Abgeordnete erhalte sein Mandat vom Wahlvolk; dieses Mandat werde verfälscht, wenn die Fraktion den Abgeordneten ausschliesse. Sollte jedoch ein Ausschluß zulässig sein, so müsse die Fraktion vor ihrer Entscheidung zumindest die Zustimmung des obersten Parteigremiums (Landesparteitag) einholen.

In der mündlichen Verhandlung haben Rechtsanwalt Dr. Cassens als Bevollmächtigter von 23 Abgeordneten der Bürgerschaft und Rechtsanwalt Dr. Hüchting als Bevollmächtigter des Abgeordneten Schubert ihre Rechtsauffassung zu der zur Entscheidung gestellten Frage dargelegt. Der Abgeordnete Schubert hat sich persönlich erklärt.

## II.

1. Das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof ist durch die von 24 Mitgliedern der Bürgerschaft unterzeichneten Eingabe vom 10. Dezember 1969 ordnungsgemäß eingeleitet worden (Artikel 140, 75 Abs. 1 Satz 1 der Landesverfassung – LV – in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof – StGHG -). Der Staatsgerichtshof ist auch sachlich zuständig, über den darin enthaltenen Antrag zu befinden. Bei der hiermit zur Entscheidung gestellten Frage handelt es sich um eine „andere staatsrechtliche Frage“ im Sinne der genannten Vorschriften.

Nach dem Sinngehalt des Antrages, wie er auch durch die von den Bevollmächtigten in der mündlichen Verhandlung gemachten Rechtsausführungen bestätigt worden ist, sind die Antragsteller der Auffassung, daß der Ausschluß eines Bürgerschaftsabgeordneten aus der Fraktion an sich zwar zulässig ist, aber abhängig sei von einer entsprechenden Vorentscheidung des zuständigen Wahlgremiums der jeweiligen Partei. Hiernach muß der Staatsgerichtshof zur Entscheidung über den ihm vorgelegten Antrag Fragen beurteilen, die das rechtliche Verhältnis der Fraktion zu ihren Abgeordneten einerseits und das der Parteien zu den Fraktionen andererseits betreffen. Bei dieser Beurteilung kommt es jedoch allein auf die rechtlichen Beziehungen an, die sich in den Fällen ergeben, in denen ein Abgeordneter aus seiner Fraktion ausgeschlossen werden soll. Die in diesem Bereich etwa bestehenden Rechte und Pflichten der Fraktionen, Abgeordneten und Parteien gehören dem bremischen Verfassungs- und Staatsrecht an.

Die vom Abgeordneten Schubert im Schriftsatz vom 6. Februar 1970 vorgetragene Bitte, der Staatsgerichtshof möge weitere, von ihm formulierte Fragen begutachten,

hat der Staatsgerichtshof nicht als formellen Antrag beurteilt, der im übrigen wegen § 1 Abs. 1 Nr. 1 StGHG mangels Antragsbefugnis des Abgeordneten Schubert hätte zurückgewiesen werden müssen; er hat diese Bitte vielmehr entsprechend den Ausführungen in der mündlichen Verhandlung als Anregung aufgefaßt, sein Gesamtvorbringen im Rahmen des Antrages vom 10. Dezember 1969 zu würdigen.

2. Der Staatsgerichtshof ist der Auffassung, daß ein von seiner Partei aufgestellter und durch die Wahl in die Bürgerschaft gewählter Abgeordneter von seiner Fraktion ausgeschlossen werden kann, ohne daß das Wahlgremium seiner Partei erneut tätig geworden ist. Zu diesem Ergebnis ist er aufgrund folgender Erwägungen gekommen:

Die Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktionen mit den sich daraus ergebenden Konsequenzen auf den Gebieten des öffentlichen und privaten Rechts ist zwar noch nicht als abschließend geklärt anzusehen (vgl. hierzu Moecke, NJW 1965, 276 ff. und 567 ff.; Hauenschild, Wesen und Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktion, Berlin 1968, S. 20). Entgegen der Auffassung der Beteiligten bedarf diese Frage im vorliegenden Verfahren aber keiner weiteren Vertiefung. Hier geht es darum, ob eine Fraktion insoweit, als sie den ihr im Parlament zugewiesenen Aufgabenbereich zu erfüllen hat, als Institution des öffentlichen Rechts zu beurteilen ist, deren Zusammenschluß, Bestehen und Wirken sich ausschließlich nach dem Verfassungsrecht richten. Diese Frage ist zu bejahen.

In der Bremischen Verfassung sind die Fraktionen als Institutionen des Parlaments ausdrücklich erwähnt (Art. 86 Abs. 2, 105 Abs. 2). Ihre Bildung wird durch die Geschäftsordnung der Bürgerschaft – GO – bestimmt. Nach § 7 Abs. 1 Satz 1 GO sind Fraktionen Vereinigungen von mindestens fünf Abgeordneten der Bürgerschaft. Der Fortbestand der Fraktionen ist von öffentlich-rechtlichen Voraussetzungen abhängig, und ihre Mitwirkung im Parlament ist – soweit sich diese nicht nach Verfassungsgewohnheitsrecht richtet – in der Geschäftsordnung geregelt (vgl. z.B. § 8 Abs. 2, § 31 Abs. 3, § 63 Abs. 2).

Nach bremischem Verfassungsrecht sind Fraktionen mithin ständige, mit eigenen Rechten ausgestattete Gliederungen der Bürgerschaft. Als solche sind sie integrierende Bestandteile der durch die Landesverfassung begründeten verfassungsmäßigen Ordnung. Ebenso hat das Bundesverfassungsgericht die Fraktionen des Bundestages als notwendige Einrichtungen unseres Verfassungslebens bezeichnet (BVerfGE 10, 4 ff., - 14, 20, 56 ff., 104 -). Ob sie als (Unter-)Organe des Parlaments zu beurteilen (so Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz 1964, Bd. II S. 910 mit Nachweisen) oder als ständig vorhandene Teile des Parlaments ohne Organcharak-

ter zu werten sind (so Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, 3. Aufl., 1969, Anm. 14 zu Art. 40), kann dahingestellt bleiben. Diese unterschiedlichen Auffassungen sind für die in diesem Zusammenhang allein maßgebliche Frage, ob Fraktionen verfassungsrechtliche Institutionen sind, deren Errichtung, Bestand und Wirken sich nach verfassungsrechtlichen Grundsätzen richten, ohne entscheidende Bedeutung.

Zu Recht haben die Bevollmächtigten der Antragsteller allerdings darauf hingewiesen, daß die verfassungsrechtliche Institutionalisierung der Fraktionen darüber nicht hinwegtäuschen darf, daß sie nicht nur Rechte und Pflichten als ständige Gliederungen der Bürgerschaft zu erfüllen haben. Gerade in ihrer Eigenschaft als Institution des öffentlichen Rechts hat die Fraktion nicht nur eine verfassungsrechtliche Funktion als Glied des Parlaments; die jeweilige Fraktion repräsentiert vielmehr in der Regel zugleich die politische Partei im Parlament (vgl. von Mangoldt-Klein a.a.O., S. 911). Durch die Fraktionen gewinnen die Parteien mittelbar im Parlament eine Einwirkungsmöglichkeit. Aus dieser Sicht heraus ist die Fraktion als die Partei im Parlament bezeichnet worden (vgl. Henke, Das Recht der politischen Parteien, Göttingen 1964 S. 110)

Die Fraktion als Institution des öffentlichen Rechts nimmt als mit eigenen Rechten und Pflichten ausgestattete Gliederung des Parlaments unmittelbar Verfassungsaufgaben wahr und wirkt zugleich im Parlament mittelbar als Repräsentant der jeweiligen Partei. Aus dieser Doppelstellung der Fraktion ergeben sich aber keine Rechte der Parteien, in dem Raum unmittelbar und verbindlich zu entscheiden oder auch nur mitzuwirken, in dem die Fraktion die ihr obliegenden Verfassungsaufgaben wahrzunehmen hat.

Zum verfassungsrechtlichen Bereich der Fraktion gehört ihre Bildung. In diesem Zusammenhang haben die Parteien keine Mitwirkungsbefugnisse. Solche Befugnisse sind weder in der Landesverfassung noch in der Geschäftsordnung vorgesehen. Sie lassen sich auch nicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG herleiten. Die Aufgabe, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, schließt nicht das Recht der Parteien ein, solche Institutionen des Parlaments zu errichten oder bei deren Errichtung mitzubestimmen, durch die sie im Parlament wirken können. Von diesem Grundsatz geht die Geschäftsordnung der Bürgerschaft zu Recht aus. Sie bestimmt in § 7 Abs. 1 Satz 1 GO, daß Fraktionen Vereinigungen von mindestens fünf Abgeordneten der Bürgerschaft sind. Die Parteien können den Zusammenschluß von Abgeordneten zu Fraktionen weder verhindern noch erzwingen. Die Fraktionen der Bremischen Bürgerschaft brauchen gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 GO noch nicht einmal von Abgeordneten ein und derselben Partei errichtete Vereinigungen zu sein (vgl. auch Entschei-

dung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 19. Dezember 1962 - Verhandlungen des Niedersächsischen Landtages, 4. Wahlperiode, Landtagsdrucks. Nr. 1069). Deshalb können die Fraktionen weder als „Einrichtung“ der Parteien (vgl. hierzu Geiger, Gesetz über das Bundesverfassungsgericht, 1952, Anm. 7 zu § 56) noch als ein „Internum“ der Parteien (Forsthoff, DRZ 1950, 313 ff., 317) beurteilt werden, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob sie nach der verfassungsrechtlichen Praxis in der Regel – wie im vorliegenden Fall die F.D.P.-Fraktion – aus Abgeordneten einer Partei bestehen.

Dieses Ergebnis wird dadurch nicht beeinträchtigt, daß sich die Abgeordneten, die sich zu einer Fraktion zusammenschließen, ihrerseits in einer der Doppelfunktion der Fraktionen vergleichbaren Situation befinden, sofern sie – entsprechend der Regel – Mitglieder einer Partei sind. Die Parteien haben zwar nach § 21 des Wahlgesetzes für die Bürgerschaft – WahlG – ein Präsentationsrecht und damit Einfluß auf die Entstehung des Bürgerschaftsmandates. Erst mit der Annahme seiner Wahl (§ 23 WahlG) erreicht der präsentierte und gewählte Bewerber aber die Mitgliedschaft in der Bürgerschaft; damit erhält er als Abgeordneter eine von der Partei unabhängige, verfassungsrechtlich bestimmte Stellung und Aufgabe; er ist gemäß Art. 83 Abs. 1 Satz 1 LV Vertreter der ganzen bremischen Bevölkerung. In dieser Eigenschaft ist er nach Satz 3 des Art. 83 Abs. 1 LV an Aufträge nicht gebunden und bei seinen Entschlüssen nur seinem Gewissen unterworfen (vgl. hierzu Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 20. Januar 1953 – St 2/1952). Als Parteimitglied gelten für die Abgeordneten hingegen Regeln und Grundsätze, die er für sich mit seinem Eintritt in die Partei als verpflichtend anerkannt hat. Insoweit ist er – auch im Parlament – Exponent einer konkreten Parteiorganisation.

Der Abgeordnete hat hiernach zwar nicht eine Doppelfunktion, wie sie die Fraktion ausübt, er hat aber zwei Aufgabenbereiche: den verfassungsrechtlichen Bereich als Mandatsträger und den politischen Bereich als Exponent seiner Partei. Beiden Aufgabenbereichen mit den dadurch bedingten doppelten Bindungen und den entsprechenden Rechten und Pflichten hat er auch im Parlament gerecht zu werden. Gleichwohl ist die Partei jedoch unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt befugt – weder aufgrund des Präsentationsrechts noch unter Hinweis auf die als Parteimitglied übernommenen Pflichten –, in den verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten einzugreifen oder auf Entschlüssen unmittelbar Einfluß zu nehmen, die der Abgeordnete in seiner Eigenschaft als Mandatsträger zu treffen hat. Sie kann weder das Mandat „zurückverlangen“ (nicht einmal bei Ausschluß oder Austritt aus der Partei – vgl. BVerfGE 2, 1 ff. –74–, Leibholz, Parteienstaat und Repräsentative Demokratie, DVBl. 1951, 1, 6 –), noch kann sie den Abgeordneten hindern, von vornherein einer ande-

ren Fraktion beizutreten oder aus der bisherigen auszutreten. Die Befugnis eines Abgeordneten, sich einer Fraktion anzuschließen, folgt nicht aus der Parteizugehörigkeit, sondern aus der Mandatsträgerschaft. Ist der Entschluß auf Beitritt zu einer Fraktion verwirklicht, so gehört die Mitarbeit in der Fraktion auch nicht zur Aufgabe des Abgeordneten als Parteimitglied, sondern zur Ausübung seines Mandates (vgl. Friesenhahn, Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 16 S. 24).

Die Mitgliedschaft in der Fraktion ist mithin ausschließlich nach Grundsätzen zu beurteilen, die nicht zum politischen, sondern zum verfassungsrechtlichen Bereich gehören. Sie beruht auf Entschlüssen, die von den Abgeordneten aus dem Bewußtsein und mit dem Willen freiwilliger Kooperation in Ausübung ihres verfassungsrechtlichen Mandats getroffen worden sind (vgl. Henke a.a.O., S. 117). Aus verfassungsrechtlicher Sicht besteht kein Recht und keine Pflicht auf Mitgliedschaft in einer Fraktion. Das Verhältnis zwischen Abgeordneten und Fraktion ist rechtlich nicht so zu beurteilen wie das Verhältnis zwischen Personen, die einander aufgrund eines Gesetzes oder eines Rechtsgeschäfts verpflichtet sind. Die Fraktion darf die Aufnahme eines Abgeordneten ablehnen; sie kann einen Abgeordneten nicht hindern, aus der Fraktion auszuschließen. Bei der Entscheidung, ob sie einen Abgeordneten als Mitglied aufnehmen will, ist sie verfassungsrechtlich allein dem der Demokratie immanenten Grundsatz verpflichtet, daß die Mehrheit über das Gesuch zu entscheiden hat. Eine Rechtspflicht, zuvor ein Gremium der Partei anzurufen, ist verfassungsrechtlich nicht begründet.

So wie es bei der Aufnahme ist, so ist es auch beim dem actus contrarius, dem Ausschluß eines Abgeordneten aus der Fraktion. Die Fraktion kann den Abgeordneten durch Mehrheitsbeschluß aus ihrer Gemeinschaft ausschließen (vgl. Bonner Kommentar, Art. 38 GG Rz. 78 mit w.N.; ferner: Laun, in Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, 1955, S. 184; Hauenschild a.a.O., S. 202). Die Wirkung des Ausschlusses innerhalb des verfassungsrechtlichen Raumes ist nicht abhängig davon, ob und mit welchem Ergebnis zuvor das Wahlgremium der Partei angerufen worden ist.

3. Aus diesen Erwägungen rechtfertigt sich die getroffene Entscheidung, ohne daß es im Rahmen des vorliegenden Verfahrens einer Stellungnahme zu der Frage bedarf, ob der Befugnis einer Fraktion, Mitglieder auszuschließen, im Einzelfall Grenzen gesetzt sind (vgl. hierzu BVerfGE 10, 4 ff. – 15 – ). Die Auffassung des Abgeordneten Schubert, ein Ausschluß aus der Fraktion sei grundsätzlich unzulässig, weil dadurch das Mandat, das der Abgeordnete vom „Wahlvolk“ erhalten habe, verfälscht und damit in seinem Wesen betroffen werde, findet im Verfassungsrecht keine Stütze. Die

Rechtsstellung des Mandatsträgers ist in Art. 83 Abs. 1 LV umrissen. Diese Vorschrift verpflichtet den Abgeordneten nicht – wie ausgeführt –, einer Fraktion beizutreten; sie hindert ihn nicht, aus der Fraktion auszutreten, und dieser ist es grundsätzlich nicht verwehrt, ihn auszuschließen. Der Wesensgehalt des Mandats wird weder durch den Nichteintritt in eine Fraktion noch durch den Austritt oder Ausschluß aus einer Fraktion angetastet. Auch der fraktionslose Abgeordnete ist Mandatsträger im Sinne des Art. 83 Abs. 1 LV; er ist kein Abgeordneter minderen Rechts. Zwar werden in der Regel fraktionslose Abgeordnete nicht Mitglieder der ständigen Ausschüsse der Bürgerschaft sein, und gemäß Art. 105 Abs. 5 LV kann die Bürgerschaft die ihr zustehenden Befugnisse, mit Ausnahme endgültiger Gesetzgebung, an die ständigen Ausschüsse übertragen. Die damit verbundene Einschränkung der Wirkungsmöglichkeiten trifft aber alle fraktionslosen, nicht nur die ausgeschlossenen Abgeordneten. Diese Einschränkung mag für einen ausgeschlossenen, aber politisch besonders engagierten Abgeordneten als sehr erheblich empfunden werden. Der Kernbereich des Abgeordnetenmandats, nämlich im Parlament seine Meinung zu sagen und über Gesetzesvorlagen entsprechend seiner Willensentschließung abzustimmen, bleibt in jedem Falle unberührt. Um die weitere Frage, ob der bisherige politische Wirkungsbereich im Parlament durch einen Fraktionsausschluß in mehr oder weniger erheblichem Umfang eingeengt wird, geht es in diesem Verfahren ebensowenig wie darum, ob und mit welchen Mitteln der Abgeordnete sich gegen einen Parteiausschluß wenden kann. Schon deshalb beruft der Abgeordnete Schubert sich für seine Rechtsauffassung zu Unrecht auf die Ausführungen von Lenz und Sasse, die diese zum Thema „Parteiausschluß und Demokratiegebot“ (JZ 1962, 233 ff.) gemacht haben.

Dr. Rower-Kahlmann

Dodenhoff

Friese

Dr. Kirchmeyer

Dr. Lang

Richter

Dr. Schäfer