

# Axel Adamietz

## Grüne im Parlament

### Ein Erfahrungsbericht aus der Bremischen Bürgerschaft

Mit dem Einzug von vier Abgeordneten der Wählervereinigung Bremer Grüne Liste in das Landesparlament der Freien Hansestadt Bremen durch die Wahl vom 7. Oktober 1979 wurde ein neues Kapitel deutscher Parlamentarismusgeschichte aufgeschlagen, inzwischen fortgeschrieben durch die Wahlen vom 18. März 1980 in Baden-Württemberg und vom 10. Mai 1981 in Berlin. Das erstarrte parteipolitische System ist in Bewegung geraten. Während die F. D. P. ums Überleben kämpfen muß, trat in jedem der vergangenen drei Jahre eine neue politische Kraft in ein Landesparlament ein. Wie es derzeit aussieht, wird die Entwicklung auch künftig anhalten. »Schock«, »Beunruhigung«, »Bestandsaufnahme« sind nur einige der Schlagzeilen nach jeder dieser Wahlen gewesen, und die ersten Reaktionen sind entsprechend. Die neuen Kräfte, ob »grün« oder »alternativ«, werden aus dem Kreis der »demokratischen Parteien und Fraktionen« zielbewußt ausgegrenzt. Keine Taktik ist zu schade, die Emporkömmlinge abzuwehren. Doch was als Initialzündung angesehen werden kann, hat bereits Wirkung entfaltet. Verschüttete, auf Demokratie und Minderheitenrechte orientierende Vorstellungen beleben sich neu, selbst innerhalb einer staatstragenden Partei wie der SPD, und zwar nicht nur beim »Parteiolk«, sondern bis hinein in die parlamentarischen Institutionen, wie die Auseinandersetzungen in der Bundtagsfraktion zeigen.

Die neuen politischen Kräfte haben die parlamentarische Bühne betreten, ehe sie noch unter sich die Frage des Sinnes solcher Unterfangen »ausdiskutiert« hatten. Erfahrungen werden gemacht, und sie müssen reflektiert werden. Ob sie bereits begriffen werden, ob ihre Reflexion mehr zeitliche, räumliche und auch persönliche Distanz voraussetzt, sind nur die ersten einer ganzen Reihe offener Fragen. Feststehen dürfte aber jedenfalls eines: die Notwendigkeit, das täglich neu gewonnene Anschauungsmaterial sehr viel stärker zu verbreiten und sehr viel sorgsamer aufzubereiten, als dies bisher geschehen ist und durch die Kommunikationskanäle der Etablierten geschehen konnte.

Hierzu soll ein Beitrag geleistet werden, indem für die Frage »Parlamentarisches Ritual und politische Alternativen« (so der Titel der von R. Roth herausgegebenen Aufsatzsammlung, Frankfurt 1980) ein Bericht zusammengestellt wird über die Erfahrungen der grünen Bremer Abgeordneten gerade mit der rechtlichen Verfassung jener parlamentarischen Strukturen, in die sie sich doch recht plötzlich »eingebettet« fanden. Die Darstellung ist von einem unmittelbaren Akteur, einem Mitglied der »Gruppe der Bremer Grünen Liste in der Bremischen Bürgerschaft«, verfaßt und erhebt deshalb Anspruch auf Subjektivität in jeder Bedeutung des

Wortes. Um im Rahmen zu bleiben, beschränke ich mich auf das Bremer Beispiel. Die Erfahrungen sind jedoch, wie der Austausch zeigt, im großen und ganzen verallgemeinerbar. Dabei wird die politische Debatte über Fragen und Hintergründe der Grünen gleichsam wie eine offenkundige – dem Zeitgenossen hinsichtlich der Inhalte vertraute – Tatsache unterstellt.

Die Darstellung soll zunächst die Etappen des parlamentarischen Einstiegs (I. Wahl, II. Konstituierung des Parlaments) verdeutlichen. Die parlamentarischen Rechte der neuen Abgeordneten bzw. ihre Vorenthaltung (unter III.) sind sodann mit der jede schon geradezu traditionelle Parlamentarismuskritik bestätigende Aufgabe der Rechte des Parlaments und deren Abtretung an die Regierungsbürokratie und die Parteioligarchien zu kontrastieren. Die weiteren Bemerkungen sollen Anregungen für die erforderliche Diskussion geben (IV., V.).

## I. Einstieg I: Die Wahl und ihre »restriktiven Bedingungen«

1. Vor die Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk in Wahlen – Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG – haben diejenigen, die diese Staatsgewalt bereits innehaben (z. B. als »besondere Organe der Gesetzgebung«), das Wahlsystem gesetzt. Seine (rechtliche) Ausgestaltung und seine (praktische) Handhabung durch die etablierten Inhaber parlamentarischer Positionen bestimmen wesentlich die Bedingungen für das Auftreten und Vorwärtsschreiten neuer Kräfte auf der parlamentarischen Bühne.

Neue politische Kräfte treffen bei ihren ersten Versuchen, mit den etablierten Vertretern auf dem parlamentarischen Markt zu konkurrieren, auf besondere Formen der Benachteiligung, gleichsam eine spezifische Art »restriktiver Bedingungen« (in Abwandlung des Wortes von Otto Kirchheimer). Diese sichern nämlich den Vorsprung der etablierten Kräfte rechtlich ab, verschaffen ihnen verschiedene Arten des Bonus und prämiieren geradezu die besondere Dreistigkeit in der Ausnutzung der Amtspründe. Die Legitimität des Systems verlangt andererseits, daß nicht jegliche Schamlosigkeit den Anspruch auf Absicherung durch Feststellung ihrer Legalität erheben darf. Das führt allerdings dazu, daß das nach seinen eigenen Gesetzen sich entwickelnde Interesse am politischen Profit ständig in Konflikt gerät mit den selbst, wenn auch vielfach nur »augenzwinkernd«, normierten Regeln. Diese Zusammenhänge bilden den Hintergrund für die Feststellung des »Wählerwillens« durch die amtlichen Wahlorgane für den Wahlgang in Bremen am 7. Oktober 1979 und die Reaktion der Bremer Grünen Liste darauf.

Nach dem amtlichen endgültigen Ergebnis<sup>1</sup> waren zwar mehr als fünf vom Hundert der gültigen Stimmen im Lande für die Bremer Grüne Liste abgegeben worden –

<sup>1</sup> Amtsblatt vom 25. 10. 1979, S. 683:

	Bremen		Bremerhaven		Land	
Wahlberechtigte	420 552		100 864		521 416	
Wahlbeteiligung	79,91%		72,28%		78,47%	
SPD	48,70	41	52,80	11	49,43	52
CDU	32,02	26	31,61	7	31,94	33
F. D. P.	11,09	9	9,14	2	10,75	11
GRÜNE	5,35	4	4,16	–	5,14	4

dennoch wurden ihr nur vier Sitze von 100 zugeteilt. Die Mandatsverteilung hatte unmittelbare Bedeutung vor allem in zweierlei Hinsicht. Für die Grünen hieß dies – gemessen an den bisherigen Regelungen der Geschäftsordnung des Landtags – die Versagung des Fraktionsstatus (Mindeststärke: fünf) und fast sämtlicher parlamentarischer Rechte. Für die Regierungsfraktion bedeutete das Ergebnis die Sicherung der absoluten Mehrheit und einer weiteren Alleinregierung.<sup>1</sup>

Die Feststellung der Mandatsverteilung beruht auf den Bremer Wahlvorschriften<sup>2</sup>, die mit den sonst propagierten Wahlrechtsgrundsätzen nicht in Einklang stehen (dazu unter 2.). Die zugrundegelegte Stimmenzahl insbes. der Regierungspartei wurde durch rechtswidrige Eingriffe in den Wahlkampf erzielt. (dazu unter 3.) Deshalb haben die Bremer Grünen die Wahl angefochten. Der Einspruch wurde zunächst durch Beschluß des Wahlprüfungsgerichts<sup>4</sup> vom 21. März 1980 zurückgewiesen (OVG WP 3/79). Die hiergegen beim Wahlprüfgericht II. Instanz<sup>5</sup> eingelegte Beschwerde wurde von diesem durch Entscheidung vom 4. Mai 1981 ebenfalls zurückgewiesen (St 1/80). Es ist nunmehr Verfassungsbeschwerde erhoben worden (2 BvR 630/81).

2. Das bremische Wahlsystem stellt neue politische Kräfte vor eine eigenartige Situation. Zwar können neben Parteien auch Wählervereinigungen Wahlvorschläge einreichen, doch kaum hat der Wähler »gesprochen« – und zwar zugunsten der neuen, noch kleinen politischen Kraft –, wird das klassische Wahlrechtsproblem der »richtigen« Umsetzung des »Wählerwillens« in politische Repräsentation virulent. Das Wahlgebiet (Land) ist nämlich in die beiden Wahlbereiche Bremen (Stadt) und Bremerhaven aufgeteilt, in denen nach getrennten Listen ohne Verbindungsmöglichkeit gewählt wird. Die obligate 5%-Sperrklausel wird für jeden Wahlbereich getrennt angewendet. Ein Verhältnisausgleich findet nicht statt.<sup>6</sup>

Die 5%-Klausel ist in Bremen sogar in der Landesverfassung vom 21. Oktober 1947, Art. 75 Abs. 3, festgeschrieben, eine Regelung, die dem Bundesverfassungsgericht in seiner ersten Entscheidung hierzu<sup>7</sup> die Argumentation (mit-)ermöglichte, die Bekämpfung von Splitterparteien werde allgemein für zulässig gehalten. So oft die Gültigkeit derartiger Klauseln von der Rechtsprechung bestätigt wurde, so oft ist dem widersprochen worden, wie allein die immer wieder unternommenen gerichtlichen<sup>8</sup> und wissenschaftlichen<sup>9</sup> Anfechtungen belegen. Ihre »Logik« vermag auch niemanden zu überzeugen, der die ansonsten propagierten Wahlrechtsgrundsätze ernst nimmt.<sup>10</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat zwar von Anfang an die 5%-Klausel als vereinbar mit diesen Grundsätzen bezeichnet. Doch hat es zugleich zustimmend den Bayer.VerfGH zitiert, wonach ein Wahlgesetz nicht die Aufgabe habe, sich auf abstrakt konstruierte Fälle einzurichten, und mit Heller gefolgert, eine Wahlrechtsbestimmung könne in dem einen Staat zu einem bestimmten Zeitpunkt

1 Die Landesregierung ist zugleich Verwaltungsspitze der Stadtgemeinde Bremen (Senat); ihr gesetzgebendes Organ – die Stadtbürgerschaft – besteht aus den achtzig in der Stadt Bremen gewählten Landtagsabgeordneten (Art. 148 LV).

2 Anhaltspunkte auch für eine rechnerische Unrichtigkeit liegen nicht vor.

3 Zusammensetzung: Präsident und das dienstälteste Mitglied des OVG sowie fünf Abgeordnete der Bürgerschaft (Landtag), § 37 Abs. 1 BremWahlG.

4 »Dieses setzt sich aus den Mitgliedern des Staatsgerichtshofs zusammen«, § 39 Abs. 1 BremWahlG.

5 §§ 6 bis 8 BremWahlG.

6 BVerfG v. 5. 4. 52 (SSW); E 1, 208 (249).

7 Vgl. zuletzt BVerfGE 51, 222 (Europa-Wahl).

8 Vgl. etwa Antoni, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1980, S. 93 ff.; in diese Reihe gehören selbstverständlich auch die immer wieder unternommenen politischen Vorstöße, so etwa der Humanistischen Union zur Herabsetzung der Klausel oder der Vorschlag einer Ersatzstimme (Ladeur).

10 Vgl. etwa BVerfGE 34, 81 (98 ff.); 51, 222 (234 ff.) m. Nachw.

gerechtfertigt sein und in einem anderen Staat oder zu einem anderen Zeitpunkt nicht.<sup>11</sup> Hier fiel gar der denkwürdige Satz: »Alles Recht ist situationsgebunden.«<sup>12</sup>

Die zur erstmaligen verfassungskräftigen Legitimierung der Sperrklausel abgegebene Beschreibung der befürchteten »Störungen des Verfassungslebens« lautete so:

»Es kann dahin kommen, daß die gesetzgebenden Körperschaften keine großen Parteien mehr aufweisen, sondern in eine Unzahl kleinerer Gruppen zerfallen und damit funktionsunfähig werden, insbesondere nicht in der Lage sind, eine politisch aktionsfähige Regierung zu schaffen.«<sup>13</sup>

Die politischen Verhältnisse – und damit die »staatspolitischen Gefahren« – haben sich seit der Gründerzeit dieser Republik grundlegend gewandelt. Zugleich liegen mehr und andere Erkenntnisse über die Ursachen des »Scheiterns« der Weimarer Republik (deren Interpretation doch das neue Wahlrecht so sehr geprägt hatte) vor. Während inzwischen selbst eine Partei wie die F. D. P. in mehreren Landesparlamenten nicht mehr vertreten ist und allenthalben über eine zunehmende Parteien-, ja Staatsverdrossenheit geklagt wird, droht dem Verfassungssystem im Bund und in den Ländern gewiß weniger eine »staatspolitische Gefahr« durch eine Abschaffung oder zumindest doch eine Modifizierung des Sperrklauselsystems.<sup>14</sup> Und auch für die konkrete Ausgestaltung – z. B. die Höhe – bedarf es ja eigentlich des »zwingenden Grundes«: »Ein Quorum darf nicht höher sein, als es die Gefahr der Parteienzersplitterung rechtfertigt.«<sup>15</sup>

Für Bremen kommt nun die Besonderheit der getrennten Anwendung auf die beiden Wahlbereiche (ohne Listenverbindung, ohne Verhältnisausgleich) hinzu. Auf den ersten Blick mag diese Regelung so aussehen, als begünstige sie gerade die kleinen Organisationen. Sie brauchen die Hürde nämlich nur in einem von beiden Wahlbereichen zu überspringen, um im Parlament mit Sitzen vertreten zu sein. Das Bundesverfassungsgericht hat es dem Gesetzgeber überlassen, ob er die Sperrklausel auf das gesamte Wahlgebiet oder auf die einzelnen Wahlbereiche bezieht, und gemeint, aus der »vorhergehenden Epoche des Mehrheitswahlrechts« wirke der Gedanke nach, daß eine Partei, die in einem lokal abgegrenzten Wahlgebiet stark vertreten sei, repräsentationswürdiger sei als eine Partei, die ihre Stimmen aus dem ganzen Lande zusammentragen müsse.<sup>16</sup> Gegen den Ausschluß eines Verhältnisausgleichs, der mit dem Quorum im übrigen nicht in innerem Zusammenhang stünde<sup>17</sup>, ließen sich aus Gründen der Wahlrechtsgleichheit keine grundsätzlichen Einwände erheben.<sup>18</sup>

Dem sind jedoch mehrere Gesichtspunkte entgegenzuhalten. Daß lokale Schwerpunktparteien »repräsentationswürdiger« seien, kann im Verhältniswahlssystem nur als *petitio principii* postuliert werden.<sup>19</sup> Zudem sind die Bemerkungen des Bundesverfassungsgerichts zum Verhältnisausgleich nicht in den tragenden Gründen der Entscheidungen enthalten, sondern stellen *obiter dicta* dar. Vergleicht man deshalb einmal die damals zur Beurteilung gestellten Sachverhalte mit dem Bremer Wahlergebnis, so offenbaren sich diametral entgegenstehende Ausgangslagen: Das Wahlgesetz enthielt eine überregionale, auf die Landesebene bezogene Sperrklausel;

11 BVerfGE 1, 208 (259).

12 BVerfG a. a. O.

13 BVerfGE 1, 208 (248).

14 Das hat das BVerfG im Grunde in E 41, 399 (422) selbst eingeräumt.

15 BVerfGE 4, 31 (43).

16 BVerfGE 1, 208 (252).

17 BVerfGE 4, 375 (380).

18 BVerfGE 34, 81 (99).

19 So zu Recht Frowein, AöR 98, 72 (91).

weil allerdings auf der Bezirksebene ein Verhältnisausgleich vorgesehen war, wollte der Antragsteller die Sperrklausel auf die Bezirksebene *herabsetzen* lassen.<sup>20</sup> Das Bundesverfassungsgericht fand, dies sei verfassungsrechtlich ebensowenig zwingend geboten wie etwa die *Heraufsetzung* dort, wo die Sperrklausel nicht überregional normiert sei. Im Fall der Bremer Grünen liegt es umgekehrt: Hier hat eine neue Gruppe die Hürde (wenigstens in einem Bereich) überwunden und ist damit im Sinne der Rechtsprechung vom Wähler selbst als »parlamentswürdig« befunden worden. Nunmehr, nach Überwindung der Einstiegshürde, stellt sich die zweite Frage, in welcher Stärke die Gruppe im Parlament vertreten sein wird. Das Argument, das die Zulässigkeit der Klausel begründen soll – Furcht vor kleinen Parteien, die die Funktionsfähigkeit des Parlaments und die Regierungsbildung gefährden könnten –, müsste sich jetzt eigentlich umkehren und dazu führen, daß innerhalb des Parlaments die Fraktionen nun nicht noch kleiner sind, als es selbst der Stimmenzahl entspricht.<sup>21</sup> Bemüht man die Erkenntnis der »Situationsgebundenheit« und fragt auch nach dem *cui bono*, so stellt sich heraus, daß dieses System keineswegs alle Beteiligten in formal gleicher Weise trifft. Faktisch ist es nämlich so, daß in allen bisherigen Wahlen die Wahlbeteiligung in Bremerhaven wesentlich niedriger als in Bremen liegt (im Mittel ca. 8%). Da der Wahlbereich ein festes Kontingent an Sitzen erhält, sind weniger Stimmen für ein Mandat erforderlich – oder anders ausgedrückt: der Erfolgswert der Stimmen in Bremerhaven ist höher als in Bremen. Eine ähnliche faktische Konstante läßt sich – wenn auch nicht für einen ganz so langen Zeitraum – hinsichtlich des Stimmenanteils der SPD beobachten, der in Bremerhaven jeweils leicht höher als in Bremen ist.<sup>22</sup> Die Karten sind schon vor der Wahl ungleich verteilt.

3. Bonus und Pfründe aus den bisher schon ausgeübten Ämtern verschieben die Gewichte weiter. Der Vorsprung in den Medien, insbesondere in den redaktionellen Sendungen, ist hinlänglich bekannt. Bei der Bremer Wahl verfielen SPD und F. D. P. auf einen besonderen Trick. Die SPD betrieb eine umfangreiche Kampagne von halbseitigen Zeitungsanzeigen in allen wesentlichen Lokalzeitungen, in denen ihr Spitzenkandidat plakativ und werbend herausgestellt wurde. Die Anzeigen waren am Rand als solche der SPD-Bürgerschaftsfraktion gekennzeichnet. Für die F. D. P griff die Bundestagsfraktion unter der Überschrift, sie informiere, durch mehrere ähnliche halbseitige Zeitungsanzeigen in den Wahlkampf ein. Beide Aktionen müssen sich an den Grundsätzen über die staatliche Öffentlichkeitsarbeit bzw. das Verbot des Eingriffs in den Wahlkampf, wie sie vom Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 2. März 1977 formuliert wurden, messen lassen.<sup>23</sup> Zugleich steht eine schon nicht mal mehr verschleierte Parteifinanzierung durch öffentliche Gelder, nämlich die im Haushalt ausgewiesenen Fraktionszuschüsse, in Rede.<sup>24</sup> Das bremische Wahlprüfungsgericht II. Instanz kann nichts dabei finden. Die Fraktion habe eine Doppelfunktion als Teil des Parlaments wie als Repräsentant einer Partei.

<sup>20</sup> Vgl. BVerfGE 4, 375 (380): »Was der Antragsteller in Wirklichkeit fordert, ist eine Privilegierung von regionalen Schwerpunktparteien.«

<sup>21</sup> Tatsächlich haben die Bremer Grünen nicht nur die 5%-Hürde in einem von zwei Wahlbereichen übersprungen, sondern zugleich im gesamten (Landes-)Wahlgebiet. So dürften sie eher legitimiert sein, fünf der einhundert Sitze zu erhalten als alle anderen Parteien ihre Sitze, deren Zahl jeweils deutlich über den Prozentanteilen liegt.

<sup>22</sup> In Zahlen: Der Stimmenanteil, der der SPD in Bremerhaven 11 Sitze bescherte, hätte ihr im Wahlbereich Bremen nur 9,5 Sitze eingebracht (insoweit auch kritisch Röper, DöV 80, 327, der die Sperrklausel im allgemeinen akzeptiert). Weitere Faktizität: mit einer Ausnahme 1947 erreichten alle Organisationen, die seitdem lediglich Mandate in einem der beiden Wahlbereiche errangen, landesweit einen über 5 v. H. liegenden Stimmenanteil.

<sup>23</sup> BVerfGE 44, 125.

<sup>24</sup> Vgl. BVerfGE 20, 56 (105).

Deshalb dürfe sie Wahlkampf machen. Im übrigen liege – wenn überhaupt – kein gravierender Wahlfehler vor. So fielen die Kosten für die SPD-Anzeigen (das Gericht legte nur sechs zugrunde) mit ca. DM 50 000,- angesichts der gesamten Wahlkampfkosten und z. B. auch den staatlichen Erstattungen (allein an die SPD mehr als 900 000 DM) nicht ins Gewicht.

Das Bundesverfassungsgericht hat demgegenüber seine Grundsätze über die Öffentlichkeitsarbeit auf alle Staatsorgane bezogen, wie aus den Formulierungen – u. a. der Erwähnung des Bundestages in den Leitsätzen – und der Begründung aufgrund des Weges der Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen hin, und nicht umgekehrt, deutlich hervorgeht. Zudem sind Fraktionen Teile eines Verfassungsorgans; sie sind der «organisierten Staatlichkeit eingefügt», und nur deshalb können ihnen staatliche Zuschüsse – im Gegensatz zu den Parteien – gewährt werden.<sup>25</sup> Werden aber die Abgrenzungen zwischen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit und verfassungswidriger, parteiergreifender Einwirkung auf die Wahl nicht beachtet »und läßt sich infolgedessen bei gravierenden Verstößen nicht mehr ausschließen, daß dadurch die Mandatsverteilung beeinflusst worden ist, so kann das im Wahlprüfungsverfahren nicht ohne Konsequenzen bleiben und die Gültigkeit der Wahl gefährden.«<sup>26</sup> Tatsächlich sind von der SPD mindestens zwanzig der genannten Anzeigen erschienen mit einem Kostenaufwand von ca. 150-200 000 DM. Die Mandatsverteilung aber wäre bereits berührt worden, wenn die SPD im Wahlbereich Bremen nur 282 Stimmen weniger erhalten hätte: dann hätte sie nämlich das 41. Mandat und die Möglichkeit der Alleinregierung verloren! Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang noch, daß die Fraktion der SPD im baden-württembergischen Landtag gerade jüngst die einstimmige Verurteilung der Landesregierung Späth wegen der Verbreitung von Druckschriften und einer Neujahrsanzeige im Wahlkampf durch den Staatsgerichtshof erstritt.<sup>27</sup>

Ein letztes Rechtsfragen aufwerfendes Beispiel amtlicher Wahlbeeinflussung betrifft die in der Stadtgemeinde Bremen bestehenden sog. Stadtteilbeiräte, eine Art minderer Form von Bezirksvertretung. Sie werden von der Stadtbürgerschaft nach dem Proporz der Bürgerschaftsergebnisse gewählt. Der Bremer Wähler entscheidet also mit der Abgabe nur einer Stimme in der Bürgerschaftswahl über die Zusammensetzung und die Abgeordneten im Landtag, in der Stadtbürgerschaft und im Stadtteilbeirat; eine Differenzierung zwischen den Listen und hinsichtlich der verschiedenen Repräsentationsebenen ist nicht möglich. Die Bremer Grüne Liste hatte vor der Wahl ein Normenkontrollverfahren gegen die Wahlvorschriften des entsprechenden Ortsgesetzes anhängig gemacht, gestützt auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Bezirksvertretungen in Nordrhein-Westfalen und die bremische Landesverfassung<sup>28</sup>; Ziel ist die Durchsetzung der sog. Direktwahl. Eine einstweilige Anordnung hatte das OVG Bremen noch am 2. Oktober 1979 abgelehnt. Mit Beschluß vom 9. September 1980 gab es bekannt, daß es die angegriffenen Vorschriften mit den Antragstellern für landesverfassungswidrig halte, die Unvereinbarkeit mit der Landesverfassung jedoch nur durch den Staatsgerichtshof festgestellt werden dürfe. Das Verfahren schwebt noch.<sup>29</sup> Natürlich konnte

<sup>25</sup> BVerfGE 43, 142 (147); 20, 56 (104).

<sup>26</sup> BVerfGE 44, 125 (154); schärfer noch die Minderheitsvoten Geiger/Hirsch S. 179 u. 170.

<sup>27</sup> Vgl. FR vom 8. 3. 1981.

<sup>28</sup> Vgl. BVerfGE 47, 253 sowie Art. 145 Abs. 2 LV, wo von »örtlich gewählten Bezirksvertretungen« die Rede ist.

<sup>29</sup> OVG 1 T 16/79 und St 2/80. Der StGH ist allerdings gar nicht zuständig, da die Vorlagepflicht gem. Art. 142 LV nur Landes-, nicht aber Ortsgesetze betrifft (ähnl. Art. 100 GG, vgl. BVerfGE 1, 184). Laut Mitteilung eines Senatsbediensteten sind inzwischen entsprechende »Signale« vom StGH an den Senat

gerade auf Stadtreilebene gegenüber den lokal stark verwurzelten Wählern ein Wahlkampf mit jenen Beirät eregelungen gegen die neuen Kräfte geführt werden mit dem Argument, deren Eintreten für Dezentralisierung z. B. bringe dem Bürger nichts, weil sie an der 5% Hürde im Wahlbereich scheitern würden.

Damit waren die Aufgangsbedingungen für den parlamentarischen Start geschaffen; sie dauern im wesentlichen noch an<sup>30</sup> – doch das letzte Wort über sie ist noch nicht gesprochen.

## II. Einstieg II: Die Konstituierung des Parlaments

1. Mit der erfolgreichen Wahl ist der Einstieg in die parlamentarische Tätigkeit noch nicht vollzogen. Weitere Weichenstellungen erfolgen erst mit der Konstituierung des gewählten Parlaments. Bei dem ersten Zusammentritt der Abgeordneten nach der Wahl ist es zunächst ihre erste und einzige Aufgabe, sich zu konstituieren. Dazu gehört die Entscheidung, welche Verfahrensvorschriften zumindest vorläufig gelten sollen, die Feststellung der Beschlußfähigkeit und die Wahl des Präsidiums (Vorstandes).<sup>31</sup>

In Bremen lag auf der ersten Sitzung der für die 10. Wahlperiode gewählten Bürgerschaft am 7. November 1979 besondere Aufmerksamkeit. Der erstmalige »Einzug« grüner Parlamentarier war von bundesweiter Neugier jeglicher Couleur begleitet. Entsprechend der jeweiligen Erwartungshaltung erfolgte dann die Reaktion. Die etabliert-bürgerliche Presse war sich einig: zwar hätten die Bremer Grünen wohl irgendwie recht gehabt, doch ihr Auftreten – das war Kasperei, Show, Eklat. Sie kommen zu spät, halten sich nicht an die Regeln, die doch »für alle gelten«, machen ungehöriges Theater, verstoßen gegen die Würde des Hauses und verlassen schon nach einer Stunde wieder den Plenarsaal, um mit Theaterdonner eine Pressekonferenz zu veranstalten, der Rattenschwanz von Journalisten und Photoreportern immer hinterdrein.

War das tatsächlich nichts als geschickte, geradezu etabliert medienbewußte Show – oder hatte die Geschichte auch eine Vorgeschichte?

2. Das Parlament ist, was immer sonst noch, jedenfalls Forum politischer (Selbst-)Darstellung. Da spielen (die sog. »Spiel«-)Regeln und Rechte eine entscheidende Rolle – aber auch Symbolik und Präzedenzfälle. Es fängt bei der allerersten Frage an: in der parlamentarischen Versammlung *sitzen* die Abgeordneten, nur *wo*? Die Frage ist nicht neu, in ihrer politischen Symbolik durchaus geläufig – rechts, links, mitte, vorn oder auf den Hinterbänken –, und sie ist natürlich auch einer administrativen Regelung fähig: Der Vorstand bestimmt die Plätze der Abgeordneten, § 4 GO der Bremischen Bürgerschaft. Nun ist der Vorstand aber noch gar nicht gewählt. Die Landesverfassung klärt zwar die Einberufung – sie erfolgt nach Art. 81 durch den Vorstand der vorhergehenden Wahlperiode –, aber nicht die Versammlungsleitung. Und eine oder gar diese GO gibt es ja auch noch nicht. Ein

gelangt – was selbstverständlich dementiert wurde, während zugleich der Senat auf Anfrage des StGH (!) sich beeilte, eine anderweitige Zuständigkeit des StGH (über Art. 140 LV) zu erreichen, um sich die Gültigkeit des Ortsgesetzes bestätigen zu lassen – ein Kapitel für sich.

<sup>30</sup> Während außerparlamentarisch die Verhältnisse sich anders entwickeln: laut Meinungsfragen des Senats vom Sommer liegt inzwischen die SPD weit unter 40 Prozent, die Grünen dürfen mit zweistelligen Stimmenanteilen rechnen.

<sup>31</sup> Vgl. etwa Troßmann, Parlamentsrecht des Bundestages, zu § 1 GOBT.

neugewähltes Parlament ist zunächst ohne Geschäftsordnung<sup>32</sup>, die nämlich nur für die Dauer der Wahlperiode gilt<sup>33</sup>. Der neue Abgeordnete hat also noch gar nicht richtig den Plenarsaal betreten, da steckt er schon mittendrin in den Grundfragen des Parlamentsrechts, die die Ewigkeitsproblematik der Frage nach der Henne und dem Ei zu erreichen scheinen. Also versucht man es doch erst einmal konsensuell.

In Bremen hatten sich die Fraktionen, der (ausgeguckte) Vorstand und die Verwaltung (die die Stühle mit den Namensschildchen zu rücken hat) vorgestellt, die Grünen in die letzte Reihe des Halbrundes hinter die SPD – und seitlich von ihr eingerahmt – zu setzen, als wahre Hinterbänkler, und zwar gleichsam der SPD. Die Grünen wollten so viel Symbolik nicht mitmachen – und schlugen vor, ein paar Reihen vorgerückt (wenn auch nicht ganz bis ins Innenrund der Fraktionsvorstände) und links von der SPD Platz zu nehmen, man gebe sich aber kompromißbereit, Bedingung: letztendlich konsensuelle Regelung. Bis zum Beginn der konstituierenden Sitzung wurde keine Einigung erzielt, die Hierarchie in der SPD, die – wie offen zugegeben wurde – sich wesentlich auch in der Sitzordnung widerspiegelt, ließ angeblich keine Veränderung zu. Die administrative Verordnung sollte praktiziert werden.

Es war eindeutig das erste – und vielleicht vorentscheidende – Kräftemessen. Doch auf Druck reagieren die Bremer Grünen allergisch. Sie nahmen weder Platz auf noch Notiz von den ihnen zugewiesenen Stühlen, sondern stellten sich links von der SPD unmittelbar vor der Regierungsbank auf – und blieben stehen. Die Gazetten, die in der Vorberichterstattung noch sensationslüstern die Frage gestellt hatten, ob die Grünen auf den zudiktierten Bänken Platz nehmen würden, ließen anschließend ihrem Ärger darüber, daß der den Etablierten zuge dachte Show-Effekt durchkreuzt worden war, freien Lauf. Noch vor der nächsten Sitzung wurde der Kompromiß vereinbart: jetzt sitzen die Grünen genau im Zentrum des Plenarsaals, ein paar Reihen vorgerückt, aber nicht ganz vorn, zwischen SPD und F. D. P., vor sich einen Gang und dadurch freien Blick auf Rednerpult und Präsidium, den Rücken ganz frei.

Nicht ganz so gewichtig, aber ähnlich verhält es sich mit der Kontroverse über die Bezeichnung der Grünen. Sie haben die Kurzbezeichnung »Grüne« amtlich mitgeteilt; dennoch verwenden die anderen Fraktionen und der Vorstand (und mit ihm die Verwaltung) das von ihnen selbst erdachte Kürzel »BGL« (so auch in den amtlichen Drucksachen). Diese Frage wurde – in Anbetracht der anderen Probleme – nicht auf die Spitze getrieben, sondern wird als ständiger Quell verbaler Auseinandersetzungen über die »Würde des Hauses« und seiner Mitglieder gepflegt.

Bedeursam war demgegenüber der Umgang mit den Rechten der neuen Abgeordneten.

Sie erhoben Anspruch, nicht nach Maßgabe der GO der 9. Wahlperiode behandelt zu werden, sondern den Grundsatz zu respektieren, daß vor Verabschiedung einer GO für die 10. Wahlperiode alle Abgeordneten gleichermaßen befugt sind, Vorschläge für die Verfahrensregelungen zu machen. Nach der früheren GO hatten Abgeordnete als einzelne oder in einer Gruppe unterhalb der Fraktionsstärke von fünf einzig und allein das Recht der mündlichen Anfrage in der Fragestunde (neben dem Rede- und Stimmrecht, wobei das Rederecht durch Zeitbeschränkungen begrenzt ist). Kein Beschlußantrag, keine Gesetzesinitiative war ihnen danach möglich. Einzig Änderungsanträge bedurften keiner Unterstützung. Die dem

<sup>32</sup> Anders allenfalls und nur insoweit, als höherrangiges Recht – die Verfassung – Regelungen trifft.

<sup>33</sup> Vgl. BverfGE 7, 144 (148).

einzelnen Abgeordneten oder einer Gruppe außerhalb einer Fraktion zugeordnete Funktion in diesem System war deutlicher nicht zu be- und festzuschreiben gewesen. Deshalb legten die Grünen noch vor der konstituierenden Sitzung einen vollständigen Entwurf einer GO vor, in der selbstverständlich individuelle und Minderheitenrechte die ihnen zukommende Ausgestaltung fanden. Da für die neue Wahlperiode noch keine GO bestand und somit auch keine Beschränkung der Antragsbefugnis – zumal nicht im Hinblick auf eben die Frage der Befugnisse –, war der Entwurf als selbständiger Antrag titulierte und eingebracht worden. Aber was nicht sein sollte, das »konnte« es auch nicht: der Antrag wurde vom Vorstand schlicht als »Änderungsantrag« qualifiziert und so auch ausgedruckt.<sup>34</sup> Man gab sich dabei sogar den Anstrich der Großzügigkeit, indem man auch dies nur »ausnahmsweise« tue, weil »erstens zum Zeitpunkt der Antragstellung die nötige Zahl von Antragstellern nicht gegeben war und zweitens weil die Frist überschritten war«.<sup>35</sup>

Um allen Problemen – sprich hier: Rechten der grünen Abgeordneten – von vornherein den Boden zu entziehen – sie hatten sich schon in der vorbereitenden interfraktionellen Besprechung angedeutet –, wurde zu Beginn der konstituierenden Sitzung einfach durch Mehrheitsbeschluß »vorläufig« die GO der 9. Wahlperiode in Kraft gesetzt – ohne zu dieser Frage auch nur das – unüberhörbar erbetene – Wort zu erteilen. Damit waren die grünen Abgeordneten, noch ehe sie von irgendeinem parlamentarischen Recht überhaupt Gebrauch machen konnten, praktisch jeglicher Rechte beraubt. Nicht einmal an der Festlegung der Rechte und anderen Regeln konnten sie sich gleichberechtigt beteiligen. Zur Beschlußfassung über die Entrechnung (durch Übergang vom geschäftsordnungslosen Zustand in die Geltung der auf etablierte Parlamentspraxis zugeschnittenen GO der 9. Wahlperiode) wurde ihnen nicht einmal Gelegenheit gegeben, das Rederecht wahrzunehmen. Von der ersten Minute an waren die etablierten Abgeordneten gleicher als die grünen – oder genauer: die Grünen wurden zu Abgeordneten II. Klasse erklärt.

3. Der Ablauf der ersten Minuten dieser Sitzung ist es wohl wert, hier auszugsweise dokumentiert zu werden, um jedermann selbst die Beurteilung zu ermöglichen, worin der Eklat zu sehen ist und wer ihn verursacht.<sup>36</sup>

Abg. Ehlers eröffnet die Sitzung um 10.15 Uhr.

Abg. Ehlers (CDU): Meine Damen und Herren, es ist Übung in diesem Hause, daß der Präsident oder einer der Vizepräsidenten der vorausgegangenen Wahlperiode, der in das neue Parlament gewählt worden ist, die konstituierende Sitzung der Bürgerschaft (Landtag) eröffnet.

Interfraktionell bin ich gebeten worden, diese Aufgabe zu übernehmen.

Ich eröffne daher die konstituierende Sitzung der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) in der zehnten Wahlperiode.

Zunächst begrüße ich die Kolleginnen – –.

(Die Abgeordneten der Bremer Grünen Liste betreten, umringt von Pressefotografen, den Plenarsaal und nehmen vor der linken Senatsbank Aufstellung – Beifall auf den Besucherrängen)

Meine Damen und Herren, ich mache die Zuhörer darauf aufmerksam, daß sie sich jeder Beifalls- oder Mißfallenskundgebung zu enthalten haben!

(Beifall bei SPD, CDU und FDP)

[... an die Grünen:]

Meine Damen und Herren, sollten Sie Schwierigkeiten haben, Ihre Plätze als Abgeordnete zu finden, so bin ich davon überzeugt, daß die Bürgerschaftsverwaltung Ihnen dabei behilflich sein wird!

<sup>34</sup> Landtags-Drs. 10/34; Plenarprotokoll 1. Sitzung S. 52 C.

<sup>35</sup> So Bürgerschaftspräsident Klink für den Vorstand, Prot. 1. Sitzung, S. 21 C/D.

<sup>36</sup> 1. Sitzung der 10. Wahlperiode am 7. 11. 1979, Prot. S. 5 ff. Zum Verständnis ist anzumerken, daß durch die Wortmeldungen eine Verwirrung entstand, so daß sich bei der Abstimmung über die vorläufige GO die meisten Abgeordneten nicht beteiligten.

Meine Damen und Herren, es ist parlamentarischer Brauch der Bremischen Bürgerschaft, daß bis zur Feststellung der Geschäftsordnung in der ersten Sitzung nach der Geschäftsordnung der vergangenen Legislaturperiode verfahren wird und daß diese Geschäftsordnung auch Grundlage der Geschäftsordnungsberatung in der konstituierenden Sitzung ist.

Interfraktionell ist vereinbart worden, auch diesmal so zu verfahren.

Wer dem zustimmen will,

(Abg. Adamietz [BGL]: Herr Präsident, ich bitte um das Wort!)

den bitte ich um das Handzeichen!

(Dafür SPD, CDU und FDP)

Ich stelle fest,

(Abg. Adamietz [BGL]: Herr Präsident, ich bitte um das Wort!)

die Bürgerschaft beschließt entsprechend.

(Abg. Adamietz [BGL]: Herr Präsident, Sie können nicht die Bürgerschaft beschließen lassen, indem Sie nicht das Wort erteilen zu diesem Tagesordnungspunkt!)

Herr Abgeordneter Willers, abgesehen davon, daß Sie nicht auf Ihrem Platz sitzen,

(Abg. Adamietz [BGL]: Adamietz!)

Herr Adamietz, Entschuldigung, abgesehen davon, daß Sie nicht auf Ihrem Platz sitzen, von dem aus man sich normalerweise ordnungsgemäß meldet,

(Abg. Adamietz [BGL]: Herr Abgeordneter Ehlers, ich weiß nicht, welcher mein Platz ist!)

ich sitze hier als einer von 100 Abgeordneten ohne besonderes Amt, und solange wir keine Beschlüsse über die Geschäftsordnung gefaßt haben, halte ich mich an die interfraktionellen Vereinbarungen, und ich bin nicht bereit, auch nur einen Deut davon abzuweichen!

(Starker Beifall bei SPD, CDU und FDP)

Ich bin nicht bereit, auch nur einen Deut davon abzuweichen, und erwarte das auch von allen Kollegen dieses Hauses!

(Beifall bei SPD, CDU und FDP)

Meine Damen und Herren,

(Zurufe des Abg. Adamietz [BGL])

[...]

Herr Abgeordneter Adamietz, ich mache Sie erneut darauf aufmerksam,

(Abg. Adamietz [BGL]: Interfraktionelle Vereinbarungen sind kein Beschluß des Hauses! Das Haus ist noch nicht konstituiert!)

Sie haben die Möglichkeit, alles, was Sie auf dem Herzen haben, im Rahmen dieser Tagesordnung anzusprechen!

(Beifall bei SPD, CDU und FDP)

Ich bitte Sie, sich an die parlamentarischen Spielregeln zu halten, wir befinden uns hier nicht in einer Einwohnerversammlung!

(Starker Beifall bei SPD, CDU und FDP)

Meine Damen und Herren,

(Zuruf des Abg. Adamietz [BGL])

zur Vorbereitung der Wahl des Bürgerschaftsvorstandes,

(Abg. Adamietz [BGL]: Herr Abgeordneter Ehlers, wir möchten erst einen Platz in diesem Hause haben!)

damit wir dann in die Tagesordnung eintreten können, wurde von der SPD-Fraktion der Abgeordnete Werner Kiene als Schriftführer benannt.

(Abg. Adamietz [BGL]: Herr Abgeordneter Ehlers, dieses Verfahren, das Sie praktizieren, ist völlig unmöglich!)

Von der CDU-Fraktion wurde der Abgeordnete Helmut Pflugradt als Schriftführer benannt.

Von der FDP-Fraktion wurde der Abgeordnete Günter Kuhnert als Schriftführer benannt.

Ich gehe davon aus, daß die Bürgerschaft (Landtag) mit diesem Verfahren der Benennung der Schriftführer einverstanden ist.

(Abg. Adamietz [BGL]: Ich bin nicht einverstanden, Herr Abgeordneter!)

Ich bitte um eine Abstimmung!

Wer für dieses Verfahren ist, den bitte ich um das Handzeichen!

(Dafür SPD, CDU und FDP – Abg. Adamietz [BGL]: Herr Abgeordneter Ehlers, Sie können doch nicht abstimmen lassen, wenn wir hier noch in der Debatte sind!)

Ich bitte um die Gegenprobe!

Wir sind nicht in der Debatte! Ich habe die Debatte überhaupt nicht eröffnet!

(Abg. Adamietz [BGL]: Sie irren in einem Punkt! Dieses Parlament hat noch keine Geschäftsordnung!)

Herr Abgeordneter Adamietz, ich fordere Sie hiermit zur Ordnung auf!  
 (Abg. Adamietz [BGL]: Es hat noch keine Geschäftsordnung! – Glocke)  
 Das Parlament hat eben die alte Geschäftsordnung als Grundlage der Verfahrensregelung festgestellt!  
 (Abg. Adamietz [BGL]: Nein, ich habe dem widersprochen!)  
 Nach dieser Geschäftsordnung erteilt lediglich der Präsident das Wort!  
 (Abg. Dinné [BGL]: Sie können doch nicht mit rechtswidrigen Mätzchen die Sache anfangen, Herr Ehlers! Da sind wir uns doch einig!)  
 Meine Damen und Herren, die Bürgerschaft hat dieses Verfahren soeben beschlossen.  
 (Zurufe des Abg. Adamietz [BGL])  
 Ich bitte den von der SPD-Fraktion benannten Schriftführer, den Abgeordneten Kiene, auf das Präsidium!  
 (Beifall bei SPD, CDU und FDP)  
 Interfraktionell ist vereinbart worden, zunächst über Paragraph 8 der Geschäftsordnung, der die Zusammensetzung des Vorstands betrifft, zu beraten.  
 (Abg. Adamietz [BGL]: Herr Präsident, ich bitte um das Wort!)  
 Dann soll die Wahl des Vorstandes vorgenommen werden. Anschließend erfolgt dann die Beratung der Geschäftsordnung.  
 (Abg. Adamietz [BGL]: Herr Präsident, ich bitte um das Wort!)  
 Wer dem zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen!  
 (Dafür SPD, CDU und FDP – Zuruf des Abg. Adamietz [BGL].)  
 Ich bitte um die Gegenprobe!  
 (Abg. Dinné [BGL]: Hören Sie das eigentlich gar nicht?)  
 Die Bürgerschaft (Landtag) beschließt entsprechend.  
 (Abg. Adamietz [BGL]: Herr Präsident, es liegt ein Antrag –!)  
 Ich höre hier eine ganze Menge, nur bin ich nicht verpflichtet, auf alles einzugehen!  
 (Beifall bei SPD, CDU und FDP – Abg. Adamietz [BGL]: Wir haben keine Geschäftsordnung! Sie sind verpflichtet, auf Redebeiträge der Abgeordneten einzugehen! – Zuruf von der SPD: Wir sind doch hier nicht in der Lila Eule! – Heiterkeit bei SPD, CDU und FDP – Abg. Adamietz [BGL]: Sind Sie nicht bereit, Herr Präsident, eine Wortmeldung entgegenzunehmen?)  
 Meine Damen und Herren, ich gehöre diesem Hause 20 Jahre an. Ich habe noch nie erlebt, daß neugewählte Abgeordnete sich in der ersten Sitzung so nervös verhalten haben!  
 (Abg. Adamietz [BGL]: Herr Präsident, wir sind überhaupt nicht nervös! Wir möchten einen Sitzplatz haben!)  
 Herr Abgeordneter Adamietz, ich habe Ihnen gesagt, daß Sie im Rahmen unserer Verfahrensregeln die Möglichkeit haben werden, alles, was Sie auf dem Herzen haben, anzusprechen. Nun halten Sie sich doch bitte an diese Spielregeln!  
 (Beifall bei SPD, CDU und FDP – Abg. Adamietz [BGL]: Es gibt doch keine Verfahrensregeln, die gültig hier verabschiedet sind!)  
 [ . . . ]

### III. Parlamentarische Rechte

1. Die parlamentarischen Rechte des Abgeordneten, so sollte man meinen, müßten sich aus seinem verfassungsrechtlichen Status ergeben, und dieser sei für alle Abgeordneten gleich. Dem ist nicht so, jedenfalls nicht nach herrschender Parlamentsrechtspraxis. Aus der verfassungsmäßig gewährleisteten Rechtsstellung des Abgeordneten sind bisher nur wenige Rechte abgeleitet worden, im wesentlichen das Stimmrecht, das – begrenzbar – Rederecht – und natürlich seine Versorgung.<sup>37</sup> Tatsächlich ist die Stellung des Abgeordneten – einzeln wie mit anderen als Gruppe – so viel wert, wie ihm die Geschäftsordnung zugesteht. Mag die Geschäftsordnung für das Parlament als Ganzes sich auf die Aufgabe beschränken, den Geschäftsgang

<sup>37</sup> Vgl. etwa BVerfGE 10, 4; 40, 296.

der parlamentarischen Verhandlung zu regeln, also das »Wie« der Tätigkeit, so ist ihre Bedeutung für den Abgeordneten qualitativ anders: sie legt für ihn nicht nur fest, wie er sich betätigen muß, um an Entscheidungen mitzuwirken oder sie einzuleiten, sondern ob er überhaupt ein Recht hierzu hat. Und was für etablierte parlamentarische Fraktionen untereinander gilt, braucht für die »Neuen« noch lange nicht Geltung zu besitzen: In mehr als dreißig Jahren gemeinschaftlichen Zusammenwirkens, in denen wechselweise Regierungs- wie Oppositions-»Erfahrungen« gemacht wurden, in denen sie sich auch der gemeinsamen ideologischen Grundüberzeugung hinsichtlich des real existierenden Parlamentarismus zur Genüge versichern konnten, haben diese Fraktionen die sich wechselseitig zugestandenen Rechte entwickelt und abgegrenzt. Aus einem solchen »Spiel« kann in der Tat eine Logik, daß auch »newcomer« die Regeln und damit auch Rechte in Anspruch nehmen dürfen, schwerlich hergeleitet werden.

In Konsequenz dessen ist die Frage, welche Rechte die neugewählten grünen Abgeordneten in Bremen besitzen sollten, auch nicht durch Rückgriff auf eine wie immer geartete ideelle Ebene des Parlamentsrechts beantwortet worden, sondern schlicht nach Maßgabe des taktischen Kalküls, wie es die Mehrheit in der Partei der Mehrheitsfraktion für die eigenen Interessen am geschicktesten hielt. Die Entscheidung traf ein außerordentlicher *Landesparteitag* der Bremer SPD!

Zwei taktische Varianten hatten sich in der SPD entwickelt, um mit dem Ärgernis und der Beunruhigung<sup>38</sup> fertigzuwerden: Die eine Linie – empfohlen u. a. aus Kreisen des Bundes- und des Landesvorstands – wollte die Grünen »einbinden«, verhindern, daß sie eine Rolle als »Märtyrer unter der Knute der Etablierten« propagandistisch ausspielen könnten, wollte sie durch Aufladung nicht zu bewältigender Quantitäten »harter Sacharbeit« in Ausschüssen als inkompetent »entlarven«. Die andere Linie wollte die soeben erzielte absolute Mehrheit voll ausspielen und denjenigen, die gerade der SPD erhebliche Verluste beigebracht hatten, keinen Zentimeter Raumgewinn zugestehen. Angelpunkt war die Frage, ob den vier Grünen der Fraktionsstatus »zugebilligt« werden sollte. Die »harte Linie« siegte mit 76 zu 67 Delegiertenstimmen (und beschloß zugleich die Erhöhung der Bezüge des Fraktionsvorsitzenden auf ein Senatorengehalt, ca. DM 11 000,-)<sup>39</sup>. Da beide Seiten sich im übrigen die »Vernünftigkeit« ihrer jeweiligen taktischen Einschätzungen zugestanden, wurde hinsichtlich der anderen mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen Rechte ein »Kompromiß« beschlossen: Hiernach sollten die Betätigungsmöglichkeiten der einzelnen Abgeordneten generell erweitert werden.

2. Entsprechend dem Parteivotum entschied »das Parlament«<sup>40</sup>: Wesentliche, früher nur mit dem Fraktionsstatus verbundene Rechte mußten nun, um die mit der symbolträchtigen Aberkennung des Fraktionsstatus verbundene Diskriminierung nicht total werden zu lassen, was die Legitimierung des Verfahrens noch weiter erschwert hätte, an den Individualstatus des Abgeordneten angebunden werden. Das gilt insbesondere für das Recht, Anträge einzubringen, und zwar sowohl hinsichtlich einfacher Sach- und Entschließungsanträge wie auch für Gesetzesinitiativen. Wie vorher kann der einzelne Abgeordnete außerdem mündliche Fragen an die Landesregierung stellen, Geschäftsordnungsanträge stellen, reden und abstimmen.

38 Vgl. z. B. *Weser-Kurier*: »Parteien über »Grüne« beunruhigt«; *Bremer Nachrichten*: »Bremer Schock wirkt«; *Süddeutsche Zeitung*: »...veranlaßt die Parteien zur Bestandsaufnahme« (jeweils Schlagzeilen vom 9. 10. 79).

39 Vgl. etwa *FAZ* v. 29. 10. 79, S. 4.

40 Prot. 1. Sitzung, S. 52 D und bezüglich § 7 GO (Fraktionsstatus) S. 45 A (nur FDP für Fraktionsstatus der Grünen).

Nur eine Fraktion oder eine Gruppe<sup>41</sup> kann eine aktuelle Stunde beantragen, und nur Fraktionsstärke schließlich legitimiert zu kleinen und großen Anfragen an die Landesregierung sowie zu Wahlvorschlägen.

3. Parlamentsfraktionen sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens<sup>42</sup>. In ihnen vollzieht sich ein erheblicher Teil der Meinungs- und Willensbildung der Abgeordneten und dadurch des Parlaments im ganzen. Sie haben den technischen Ablauf der Meinungsbildung und Beschlußfassung in gewissem Grade zu steuern und damit zu erleichtern. Ihre Rechte gehen über die Rechte der einzelnen Abgeordneten hinaus. Sie erhalten Zuschüsse aus dem Staatshaushalt und vermitteln einen allgemeinen politischen Bonus, der sich besonders im Wahlkampf auswirken kann. Selbst heute ist es in Bremen üblich, daß die Medien oder irgendwelche Veranstalter lediglich »die drei Fraktionen« in der Bürgerschaft einladen. In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist bisher nur der Bayerische Verfassungsgerichtshof hervorgetreten, als er den Fraktionsstatus für die F. D. P.-Abgeordneten im Bayerischen Landtag der 8. Wahlperiode verweigerte.<sup>43</sup> Das Bundesverfassungsgericht wurde zwar mit diesem Fall aufgrund einer Verfassungsbeschwerde der Abgeordneten befaßt, sah sich jedoch an einer Sachentscheidung gehindert, weil die Beschwerde wegen Verfahrensfehlern als unzulässig zurückzuweisen war.<sup>44</sup> Immerhin hat es angedeutet, welchen großen Stellenwert es den Fraktionen im Verfassungsleben beimißt, und festgestellt, daß es zum verfassungsrechtlichen Status des einzelnen Abgeordneten gehört, eine durch das Parlamentsrecht näher auszugestaltende Chance auf den verfassungsrechtlich anerkannten Fraktionsstatus zu besitzen. Nach Troßmann ist beispielsweise der Bundestag mit der Mindestzahl von 5. v. H. als Fraktionsstärke an die Grenze des Vertretbaren gegangen.<sup>45</sup> Allenfalls Mißbrauchsgesichtspunkte sollten die Bildungsmöglichkeit von Fraktionen eingrenzen.

Daß die »Funktionsfähigkeit« des Parlaments dadurch beeinträchtigt, ja gefährdet wäre, daß die Grünen eine Fraktion aus vier Abgeordneten an Stelle von fünf bilden, kann schlechterdings nicht behauptet werden. Parlamentsgeschichte und gegenwärtiges Parlamentsrecht kennen im übrigen vielfältige Variationen der Voraussetzungen für eine Fraktion, von politisch-ideologischen Erfordernissen über Anknüpfungen an die Wahlvorschläge und -ergebnisse bis zu Mindeststärken, die ihrerseits variieren vom völligen Verzicht darauf bis zu erheblichen absoluten oder prozentualen Größenordnungen. Eine verfassungs- oder parlamentsrechtlich deduzierte Begründung für die Einschränkung des grundsätzlich jedem Abgeordneten zustehenden Rechts, sich mit anderen zur Fraktion zusammenzuschließen, wie sie in Bremen praktiziert wurde, gibt es nicht. Sie beruht schlicht auf Setzung, d. h. einem politischen Akt der Willkür. Hierüber betreiben der Bremer Grünen ein Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht<sup>46</sup>.

In gleicher Weise haben sie in diesem Zusammenhang die Praxis der Fraktionsfinanzierung aus dem staatlichen Haushalt zur Überprüfung gestellt<sup>47</sup>. Die grundsätzliche Zulässigkeit der Zuschüsse hat das Bundesverfassungsgericht frühzeitig gebilligt und

41 § 7 Abs. 6 GO: »Schließen sich weniger als fünf Abgeordnete zusammen, so bilden sie eine Gruppe.«

42 E 43, 142 (147); 20, 56 (104); st. Rspr.

43 VerfGH n. F. 29 II, S. 62 ff. = BayVBl. 76, 431.

44 E 44, 142.

45 A. a. O., § 10 Anm. 4.

46 2 BvH 1/80. Die Landesrechtliche Hürde, derzufolge ein Viertel der Parlamentsmitglieder benötigt wird, um den BremStGH anzurufen, wirkt sich dahin aus, daß den Grünen nunmehr die subsidiäre Zuständigkeit des BVerfG für Landesorganstreitigkeiten nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG eröffnet ist.

47 2 BvH 3/80.

gerade zur Abgrenzung von der unzulässigen Parteienfinanzierung herangezogen.<sup>48</sup> Was jedoch völlig ungeklärt ist, sind die Maßstäbe für die Höhe der Zuschüsse und ihre Verteilung auf die einzelnen Fraktionen. So ist im Bremer Haushaltsplan lediglich der Gesamtbetrag der jährlichen Zuschüsse ausgewiesen, und zwar innerhalb des Bürgerschaftshaushaltes, über den der Präsident der Bürgerschaft verfügt (Art. 92 LV). Durch Vereinbarung der Fraktionen (also ohne die Grünen) wird eine Aufteilung nach sog. Sockel- und Kopfbeträgen vorgenommen, die Grünen erhalten lediglich die Kopfbeträge zugewiesen. Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im Diäten-Urteil vom 2. 11. 1975 sollten eigentlich auch hier als einschlägig angesehen werden:

»In einer parlamentarischen Demokratie läßt es sich nicht vermeiden, daß das Parlament in eigener Sache entscheidet, wenn es um die Festsetzung der Höhe und um die nähere Ausgestaltung der mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen finanziellen Regelungen geht. Gerade in einem solchen Fall verlangt aber das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip (Art. 20 GG), daß der gesamte Willensbildungsprozeß für den Bürger durchschaubar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird.«<sup>49</sup>

4. Die Bedeutung der Ausschüsse für die parlamentarische Tätigkeit braucht nicht näher erläutert zu werden. Die Bremer Grünen sind – im Gegensatz zu den Kollegen etwa in Baden-Württemberg – in nicht einem einzigen Ausschuß vertreten. Die Ausschußsitze werden strikt nach der Stärke der Fraktionen/Gruppe, und zwar berechnet nach dem Höchstzahlverfahren von d'Hondt, vergeben. Weder eine Grundmandatsregelung noch eine prozentuale Beteiligung wurde eingeräumt. Dabei werden im Landtag etwa 100-120 Sitze, in der Stadtbürgerschaft noch einmal etwa 150 Ausschußsitze besetzt. Zudem können in den in Bremen besonders bedeutsamen Deputationen<sup>50</sup> sogar Nichtparlamentarier mitwirken. Von allen diesen Ausschußsitzen ist nicht ein einziger, geschweige denn etwa ein Anteil von 4 v. H. den Grünen zugestanden worden. Auch da, wo nach dem reinen Stärkeverhältnis selbst die F. D. P nicht vertreten wäre, aber von der SPD einen Sitz abgegeben erhielt – wie z. B. im Parlamentarischen Kontrollgremium für den Verfassungsschutz, in der Entsendung von Delegierten zum Deutschen Städtetag u. ä. –, ist eine Erweiterung um einen Vertreter der Bremer Grünen Liste jedesmal abgelehnt worden. Das führt natürlich dazu, daß von den Grünen die Redemöglichkeit im Plenum entsprechend stärker genutzt wird, was wiederum zu Reaktionen des Ärgers innerhalb des Parlaments, aber auch sogar außerhalb, z. B. bei der Presse, geführt hat. Beteiligt sind die Grünen allein bei den sog. Interfraktionellen Besprechungen zur technischen Vorbereitung der Plenarsitzungen, in denen es im wesentlichen darum geht, Redezeitbeschränkungen entgegenzutreten.

## IV. Rechte des Parlaments

1. So sehr die neue parlamentarische Kraft im Parlament selbst so weit nur irgend möglich recht- und einflußlos gestellt werden soll, so sehr begibt sich das Parlament als Ganzes – letztlich repräsentiert durch Beschlüsse der Mehrheitsfraktion – seiner Rechte nach außen, das heißt im wesentlichen gegenüber der Regierung – ganz in plattester Bestätigung auch der herkömmlichsten Parlamentarismuskritik. Parade-

<sup>48</sup> E 20, 56 (104/105).

<sup>49</sup> E 40, 296 (327).

<sup>50</sup> Vgl. Art. 105, 129 LV, Gesetz über die Deputationen vom 2. 3. 48 i. F. d. Bekanntmachung v. 20. 1. 72, GBl. S. 7, zuletzt geändert 7. 11. 79, GBl. S. 395.

beispiel hierfür ist ausgerechnet die parlamentarische Prerogative *par excellence*: das Budgetrecht.

Allein schon durch die grundsätzliche (und langjährige) Handhabung und die selbstgesetzte Beschlußlage verzichtet das Parlament auf seine letzten Einflußmöglichkeiten. So werden – mit der traditionellen exekutivischen Sichtweise – die Haushaltsbeschlüsse lediglich als Ermächtigungen an die Exekutive, bestimmte Ausgaben vorzunehmen, verstanden, nicht als verpflichtende Aufträge. Das führt in Zeiten der Knappheit – wie gegenwärtig – dazu, daß Sparmaßnahmen, Kürzungen wie Umschichtungen, allein von der Exekutive – allenfalls im Zusammenwirken mit der Partei – vorgenommen werden. Um allein den rein rechnerischen Ausgleich des Haushalts herzustellen, werden im Haushaltsplan in der erforderlichen Höhe einfach globale Minderausgaben eingesetzt, die also im Haushaltsjahr »erwirtschaftet« (eingespart) werden sollen. Dabei übersteigt deren Höhe inzwischen bewußt die erfahrungsgemäß am Jahresende anfallenden Reste, den sog. Bodensatz. Dies alles wird legitimiert unter dem Stichwort Vollzug des Haushalts, der ja Sache der Exekutive ist.<sup>51</sup> Im übrigen wird in schöner Regelmäßigkeit die Finanzdeputation ermächtigt, Nachbewilligungen zu beschließen, die Einbringung eines Nachtrags Haushalts, an dem also das Plenum – einschließlich der Grünen – beteiligt wäre, dagegen abgelehnt.

2. Selbst die offene Verletzung eindeutiger gesetzlicher Pflichten durch die Landesregierung wird von der Mehrheitsfraktion gedeckt, von den übrigen Oppositionsfraktionen achselzuckend hingenommen. So ist nach § 50 Abs. 3 des Haushaltsgrundsatzgesetzes dem Parlament der Finanzplan, der gemäß §§ 9, 14 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft aufzustellen ist<sup>52</sup>, »spätestens im Zusammenhang mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes für das nächste Haushaltsjahr vorzulegen«. Mit dieser Regelung war eine – wenn auch noch so geringe – Stärkung der Rechte des Parlaments gegenüber dem Planungsvorsprung der Exekutive beabsichtigt.<sup>53</sup> Deshalb stellt der Finanzplan auch nicht ein unverbindliches Zahlspiel dar, sondern legt die (Planung der) Exekutive für eine gewisse Zeit förmlich fest; entsprechend ist er förmlich als Kabinettsbeschuß zu verabschieden.<sup>54</sup> In Bremen wurden der Bürgerschaft demgegenüber bei der Einbringung des Haushalts für das Jahr 1981 lediglich sog. Finanzplanmaterialien vorgelegt, »damit in dem endgültigen vom Senat zu beschließenden mittelfristigen Finanzplan die Ergebnisse der Bürgerschaftsberatungen zu den Haushalten 1981 und deren mittelfristige Auswirkungen noch eingearbeitet werden können« (so die Begründung des Finanzsenators). Die »Materialien« enthalten im Vergleich zum Finanzplan (wie er endlich im Juni 1981 vorgelegt wurde) sehr allgemeine und oberflächliche Darstellungen über die Lage und ihre Entwicklungsmöglichkeiten, so daß bei der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 1981 am 12. Dezember 1980 nicht die gesetzlich vorgesehene Kenntnis über die künftige Finanzplanung vorgelegen hat. Die von Exekutive wie Mehrheitsfraktion wiederholt gegebene Begründung, es sei »alles im Fluß«, man wolle die nächste Steuerschätzung noch einarbeiten u. ä., ist so lächerlich wie zynisch.

Einen geradezu grotesk zu nennenden Höhepunkt erreicht diese Politik, indem in der Sitzung der Bürgerschaft am 17. September 1981 die Mehrheitsfraktion auf

<sup>51</sup> Gegen diese traditionelle Sichtweise eingehend Reinhard Hoffmann, Haushaltsvollzug und Parlament. Diese Schrift stammt allerdings aus dem Jahre 1972; inzwischen ist Prof. Hoffmann als Stellvertreter eines Senators in die Landesregierung eingetreten.

<sup>52</sup> Vgl. zum StWG die Kritik von O. Jacobi in KJ 71, 310.

<sup>53</sup> Vgl. etwa BT-Drs. V/4379 und zu Drs. V/4378, jeweils zu § 47 a HGrG.

<sup>54</sup> § 9 Abs. 2 StWG; vgl. auch die Kommentierung z. B. Bei Piduch, Bundeshaushaltsrecht.

Antrag des Senats schlicht beschließt, die Beratungen für den Haushalt 1982 auf März 1982 zu verschieben, obwohl Art. 131 LV eindeutig festlegt, das Haushaltsgesetz sei »vor Beginn jedes Rechnungsjahres« zu erlassen, und der Beginn des Haushaltsjahres durch Verfassungsänderung im Jahre 1960 vom 1. April auf den 1. Januar verlegt worden war.

3. Natürlich wird in der Auseinandersetzung um die Vorlage der Finanzplanung nicht der Budgetstreit des 19. Jahrhunderts imitiert. Immerhin aber erinnert sie an ihn insoweit, als das Ernstnehmen der Oppositionsrolle offenbart, wie sehr selbst die Grundlagen neu erfochten werden müssen. Die Einforderung der Verpflichtung, den Finanzplan offenzulegen und haushaltswirksam werden zu lassen, reproduziert dabei nicht einen anachronistischen Gewaltenteilungs dualismus im Verhältnis Legislative/Exekutive, sondern stellt eines der wenigen (regierungs-)mehrheitsunabhängigen Oppositionsrechte im Bereich politischer Planung und von Grundsatzentscheidungen dar, wenn auch – »selbstverständlich« – im wesentlichen lediglich in Form des Informationsanspruches. Denn die Planung ist zwischen Regierung und Regierungsfraktion vielleicht strittig, sicherlich aber kein Geheimnis. Die Pflicht der Information gegenüber »dem Parlament«, also unter Einschluß der »eigenen« Fraktion(en), hat Bedeutung gerade für die Opposition, zumal in dem schon herkömmlich und praktisch so sehr der Exekutive vorbehaltenen Bereich der Planung.

## V. Am Ende offen

1. Es sollte berichtet werden über Ausgangsbedingungen, nicht so sehr über »Wirkungen«. Es wurde nicht die Frage einer Beteiligung an der sog. Sacharbeit – sei es durch vorbildliche Begründung von Umweltschutzanträgen oder engagierten Einsatz für die in dieser Gesellschaft an den Rand Gedrängten – diskutiert, nicht die Frage der Öffentlichkeitswirkung oder gar die Frage innerparlamentarischer (Abstimmungs-)Wirksamkeit. Diese Fragen, ebenso wie diejenigen nach der Strategie überhaupt, der Organisation, der »Professionalisierung« etc., sind allerdings *gestellt*. Die ersten Erfahrungen über die »Kampfbedingungen« können Hinweise geben. Wer über Streikrecht redet, es gar in Anspruch nehmen will, muß wissen, was ein Streikbrecher ist.

Struktur und Funktion parlamentarischer Tätigkeit sind vielfältig analysiert worden. Hier fallen nicht wirklich die Entscheidungen, schon gar nicht aufgrund der Debatten. Es handelt sich allenfalls, aber andererseits auch immerhin um eine Bühne, um einen Teil des Meinungsbildungsprozesses, um eine Art permanenten Wahlkampf. Das parlamentarische Ritual verhilft, einem politischen Streit nach außen hin ein Ende zu setzen, nach dem allenfalls individuell – auf dem Rechtsweg – weiter gestritten werden kann.<sup>55</sup> Vor allem dient es – und bekanntlich nicht ohne Erfolg – der Erzeugung von Legitimitätsvorstellungen, die an den vorgeblichen Austausch von Argumenten und die Einräumung von Rechtspositionen anknüpfen. Innerhalb dieses Systems ist es dann von wesentlicher Bedeutung, die diesen Funktionen dienende Struktur aufzuhellen und die formal zugestandenen Rechtspositionen in Anspruch zu nehmen.

Das Beispiel der bremischen Finanzplanung sollte dies deutlich machen. Im übrigen

<sup>55</sup> Entsprechend schwierig ist das Rückgängigmachen parlamentarischer Entscheidungen, wie das Beispiel der §§ 88 a, 130 a StGB jüngst deutlich werden ließ.

wird keine Mühe gescheut, die Grünen in das Prokrustesbett traditioneller parlamentarischer Strukturen zwingen zu wollen. Hierfür ist die Regelung des Fraktionszeichnungsrechts ein ebenso beredtes wie exemplarisches Zeugnis.

2. In der Geschäftsordnung wurde die Regelung getroffen, daß für eine »Gruppe« – also den Zusammenschluß von Abgeordneten unterhalb der Fraktionsstärke – die Bestimmungen über die Fraktionen entsprechend gelten. Bei der Aufzählung dieser Vorschriften wurde aber – aus welchen Gründen immer – die Regelung ausgelassen, nach welcher für die Fraktion der Vorsitzende oder sein Stellvertreter zeichnen kann. Für Gruppen war also das Zeichnungsrecht nicht geregelt. Die Grünen teilten dem Vorstand mit, daß sie sich untereinander bevollmächtigen, so daß jeder berechtigt sei, Anträge im Namen der Gruppe zu stellen. Damit sollte den mehrfach gestarteten Versuchen, aus der Unterzeichnung auf Differenzen, Spaltungen u. ä. in der Gruppe zu schließen, entgegengetreten werden. Daraufhin brachte der Verfassungs- und Geschäftsausschuß einstimmig einen Antrag auf Änderung der Geschäftsordnung ein, nach dem die Zeichnungsregelung der Fraktionen für die Gruppe ebenfalls entsprechend gelten sollte. Das wurde vom Plenum dann auch gegen die Stimmen der Grünen beschlossen. Die Bremer Grünen reagierten auf ihre Weise: sie teilten dem Vorstand mit, daß sie nunmehr einen Sprecher und drei Stellvertreter haben . . .

Das Recht, für die Fraktion zu zeichnen, dient nur vordergründig der Erleichterung des technischen Ablaufs der Parlamentstätigkeit, etwa im Sinne der Authentizierung des Fraktionswillens oder der Namhaftmachung offizieller Ansprechpartner. Denn hierzu würde eine Formalisierung entsprechend einer bloßen Beurkundungs- und Kontaktfunktion ausreichen. Die Bedeutung des Zeichnungsrechts liegt deshalb vielmehr darin, daß es Grundlage und Ausdruck einer Struktur ist, nach der keine wesentliche politisch-parlamentarische Äußerung oder gar Tätigkeit (etwa ein Antrag) nach außen dringen kann, ohne durch den Filter des Fraktionsvorstands gegangen zu sein. »Beredter« Ausdruck dieser Sachlage war die Unterdrückung eines geschäftsordnungsmäßig an sich zulässigen Redebeitrags von fünfzehn Minuten des Abgeordneten Duve (SPD) durch die Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages, Renger (SPD), in der Bundestagsdebatte am 3. Juni 1981: Die Fraktion hatte ihm nur fünf Minuten zugebilligt (»die Fraktion« waren allenfalls Vorstand und Geschäftsführer); die amtierende Präsidentin des Parlaments machte sich zum Büttel der Fraktionsdisziplin.<sup>56</sup> Unter ziemlichen Wehen gebar die SPD-Bundestagsfraktion nach dem anschließenden, auch öffentlichen, Aufruhr ein Selbstverständnispapier, das die Einflußlosigkeit von Minderheiten innerhalb der parlamentarischen Institutionen eher noch unterstreicht als abbaut. Gewiß, es ist als Fortschritt zu vermerken, daß das Wort »Minderheit« hoffähig geworden ist: Minderheitsmeinungen, die von Bedeutung sind, sind von Bedeutung, heißt es in dem Papier – und mehr eben nicht. Abweichendes Stimmverhalten ist zulässig, aber nur bei Gewissensfragen – und das ist weniger als die Verfassungsrechtslage eines gutbürgerlichen, aus dem Konstitutionalismus entwickelten, das imperative Mandat ablehnenden Parlamentarismusverständnisses. Entscheidend bleiben damit die traditionellen Grundsätze:

»Die Einbringung von mit der Fraktion nicht abgestimmten Anträgen im Plenum widerspricht der Fraktionsolidarität. Die Fraktion bestimmt die Redner, die im Plenum die Auffassung der Fraktion zu vertreten haben. Darüberhinausgehende Redebeiträge müssen auf begründete Ausnahmen beschränkt bleiben. Sie sind der Fraktion rechtzeitig mitzuteilen, und mit dem

<sup>56</sup> Vgl. Tages- und Wochenpresse dazu (der Spiegel vom 15. 6. 1981 berichtet über Gewissensbisse, »Willy Brandt bitter: . . . »Selbst im kaiserlichen Reichstag hatte Karl Liebknecht freies Rederecht.« S. 22).

Fraktionsvorstand zu besprechen. Über die Absicht, im Plenum eine Erklärung abzugeben, ist die Fraktion ebenfalls rechtzeitig zu informieren.<sup>57</sup>

401

Dabei offenbart erst die Berücksichtigung der Realität in zweierlei Hinsicht die durchschlagende Bedeutung dieser Regeln. Die großen Parteien gerieren sich als »Volksparteien«, die also schon in sich das Interessen- und Meinungsspektrum der Bevölkerung – also auch der »Minderheiten« – bergen, Konflikte auf Kompromisse stützen etc. In die Plenarauseinandersetzung können schon deshalb kaum noch Minderheitauffassungen gelangen. Und im übrigen ist jeder einzelne Abgeordnete in diese Fraktionsstrukturen eingezwängt, fraktionslose Abgeordnete, geschweige denn Gruppen von ihnen, gibt es praktisch überhaupt nicht.

Die Bremer Auseinandersetzung um das Zeichnungsrecht widerspiegelt diese generelle Sachlage, sie markiert zugleich einen Entwicklungsprozeß in der Taktik gegenüber der neuen parlamentarischen Kraft. Waren nämlich die ursprünglichen Entscheidungen über die Verweigerung des Fraktionsstatus und die parlamentarischen Rechte darauf angelegt, eine Individualisierung der grünen Abgeordneten zu betreiben, denen jeweils festgefügte Vereinigungen – Fraktionen – gegenüberstehen, so haben die folgenden achtzehn Monate gezeigt, daß diese Taktik nicht durchzuhalten ist. Jetzt deutet sich die Veränderung der Vorgehensweise dahin an, die Neuen dann wenigstens in das traditionelle Korsett hierarchischer Strukturen zu zwingen. Die etablierten Strukturen sollen über kurz oder lang dafür sorgen, daß nur noch etablierte Inhalte zum Vorschein gelangen.

3. Rechte bedürfen, sollen sie wirklich gelten, neben anderem zumindest der Inanspruchnahme. Dann zeigt sich schnell und häufig, daß die Regeln gerade von denen verletzt werden, die sie gesetzt haben. Dem will und vermag eine etablierte Opposition, die seit Jahrzehnten in gerade dieses System eingebunden ist und die »Rechtspraxis« geduldet, wenn nicht mitgemacht hat, nicht entgegenzutreten. Deshalb nehmen die Bremer Grünen Regeln und Positionen, die ihnen Rechte einräumen – und damit ja denjenigen, denen zugleich Macht zugestanden ist, Legitimität verschaffen sollen –, buchstäblich ernst. Wo manche Gazette nur die Erscheinungsform »Theater« ausmachen konnte – wie bei der konstituierenden Sitzung –, andere Rechthaberei, Prozeßwut oder juristische Illusionen entdecken möchten, geht es (nur) darum, Interessenlagen und Machtverhältnisse statt durch Symbolik oder symbolische Aktion zu enthüllen und zu beeinflussen<sup>58</sup>, sie durch ihre selbstgesetzten Regeln, deren Logik, Einzelfallanwendung und auch Verletzung aufzudecken und so mitzuhelfen, Bedingungen zu ihrer Veränderung zu schaffen.

<sup>57</sup> Nach FR v. 25. 6. 81, S. 4 (»Im Wortlaut«).

<sup>58</sup> Vgl. dazu den anderen Ansatz der Frankfurter Grünen, die nach den hessischen Kommunalwahlen von 1981 mit Gasmasken und weißbemalten Gesichtern zur ersten Sitzung in den Frankfurter Römer einzogen.