



## **Hauptausschuss**

### **7. Sitzung (öffentlich)**

14. Dezember 2017

Düsseldorf – Haus des Landtags

10:30 Uhr bis 12:35 Uhr

Vorsitz: Dr. Marcus Optendrenk (CDU)

Protokoll: Sitzungsdokumentarischer Dienst

### **Verhandlungspunkte und Ergebnisse:**

- 1 Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und des Fraktionsgesetzes** **3**  
  
Gesetzentwurf  
der Fraktion der CDU,  
der Fraktion der SPD,  
der Fraktion der FDP,  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Drucksache 17/1117  
  
– Anhörung von Sachverständigen (*siehe Anlage*) –
  
- 2. Verschiedenes** **29**  
  
Der Ausschuss beschließt einstimmig, beim Präsidium einen Antrag auf Durchführung einer Ausschussreise zum Berlinale-Empfang in der nordrhein-westfälischen Landesvertretung zu stellen.



**Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk:** Guten Morgen zusammen! Ich eröffne die 7. Sitzung des Hauptausschusses. Zunächst begrüße ich die anzuhörenden Sachverständigen. Seien Sie uns herzlich willkommen! Herzlichen Dank, dass Sie uns mit Rat und Tat zur Verfügung stehen.

Ich begrüße die Ausschussmitglieder und alle anderen Mitglieder des Landtags, die an unserem Thema Interesse haben und teilnehmen. Ich begrüße die Referentinnen und Referenten, die Mitglieder der Verwaltung, Vertreterinnen und Vertreter der Medien und alle interessierten Zuhörerinnen und Zuhörer. Ich hoffe, dass Sie eine ausreichende Erkenntnis aus dieser Anhörung für sich selbst mitnehmen können.

Die Einladung mit der Drucksachennummer E 17/151 – Neudruck – vom 12. Dezember 2017 liegt unserer Sitzung zugrunde. Änderungs- und Ergänzungswünsche zur Tagesordnung liegen mir nicht vor. – Das bleibt auch so.

Dann treten wir unmittelbar in die Tagesordnung ein. Wir beginnen mit:

## **1 Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und des Fraktionsgesetzes**

Gesetzentwurf  
der Fraktion der CDU,  
der Fraktion der SPD,  
der Fraktion der FDP,  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Drucksache 17/1117

– Anhörung von Sachverständigen (*siehe Anlage*) –

(Es folgen organisatorische Hinweise.)

Ich schlage vor, dass wir die Sitzung in zwei Teile teilen. In dem Gesetzentwurf ist das dominierende Thema, das auch rechtlich und von der praktischen Umsetzung her besonders interessant ist, weil es für uns neu ist, die Gruppe. Das beleuchten wir zunächst. Im zweiten Teil beschäftigen wir uns dann mit allen anderen Fragekomplexen zum Gesetzentwurf.

Da die Abgeordneten die Stellungnahmen der Sachverständigen gelesen haben, beginnen wir sofort mit der ersten Fragerunde.

**Elisabeth Müller-Witt (SPD):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Zunächst ganz herzlichen Dank den vier Sachverständigen für die Stellungnahmen, aber auch dafür, dass Sie heute persönlich anwesend sind, um die Thematik ausführlich mit uns zu besprechen.

Zum Thema „Gruppe“ ergeben sich für mich zunächst folgende Fragen: Erstens. Wir haben festgestellt, dass die Abgeordneten, die eine Gruppe bilden wollen, sich zu einer Gruppe zusammenschließen wollen, nach der Rechtsgrundlage, die wir heute diskutieren, gemeinsame Ziele verfolgen müssen. Müssen sie formal kenntlich machen, dass sie sich zur dauerhaften Verfolgung gemeinsamer Ziele zusammenschließen – in der Landesverfassung Hamburg ist von gemeinsamen politischen Zielen die Rede –, indem sie zum Beispiel eine Partei bilden oder einer Partei angehören? Was sind Merkmale politischer Homogenität?

Zweitens. Was sind die konstituierenden Merkmale einer Gruppe? Können Merkmale, Rechte und Pflichten der Gruppe von denjenigen der Fraktionen abweichen? Wenn ja, inwiefern?

Drittens. Können Gruppen die Fraktionsrechte im Parlament gleichermaßen wahrnehmen wie die Fraktionen? Das hat Herr Prof. Gusy in seiner Stellungnahme problematisiert. Wie stehen die anderen Sachverständigen zu dieser Frage?

**Daniel Hagemeier (CDU):** Herr Vorsitzender! Verehrte Kolleginnen und Kollegen! Sehr geehrte Sachverständige! Auch die CDU-Fraktion hat zunächst drei Fragen zum Thema „Gruppen“ an alle Sachverständigen.

Erste Frage: Halten Sie die Regelung für die Mindestgröße der Gruppe für überzeugend?

Zweite Frage: Sollten die noch zu regelnden parlamentarischen Rechte für Gruppen in der Geschäftsordnung oder in dem Anerkennungsbeschluss geregelt werden?

Dritte Frage: Welche parlamentarischen Rechte sollten Gruppen aus Ihrer Sicht mindestens zuerkannt werden?

**Verena Schäffer (GRÜNE):** Herr Vorsitzender! Auch ich bedanke mich ganz herzlich bei den Sachverständigen für die eingereichten Stellungnahmen. Ich habe mehr als drei Fragen zum Thema „Gruppen“, beschränke mich in dieser Runde aber darauf.

Mein erster Punkt schließt an die Frage des Kollegen an, wie viele Abgeordnete zusammenkommen müssen, um eine Gruppe zu bilden. Wir schlagen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor, dass der Anspruch auf einen Sitz in einem Ausschuss bestehen muss. Wissen Sie, wie das in anderen Parlamenten geregelt ist? Welche Untergrenzen bestehen da?

Zweiter Punkt: Herr Prof. Gusy, Sie haben festgestellt, dass der Wortlaut des vorgeschlagenen § 10 Fraktionsgesetz ein Ermessen suggeriert, weil formuliert wird: „können als Gruppe anerkannt werden.“ Würden Sie mir zustimmen, dass diese Formulierung kein Ermessen des Präsidenten zulässt, eine Gruppe mit weniger als derzeit eben fünf Abgeordneten, sprich: einem Sitz in einem Ausschuss, anzuerkennen? Der Präsident hat also kein Ermessen nach unten?

Drittens würde ich gerne auf die Frage der Finanzierung zu sprechen kommen, die in allen Stellungnahmen angesprochen wurde. Herr Prof. Gusy hat geschrieben, das sei „eine von der Sache gebotene und funktionsgerechte Differenzierung“. Herr Dr. Thes-

ling hat das Brandenburger Urteil angesprochen. Können Sie uns noch einmal darstellen, wie die Rechtsprechung dazu aussieht? Sind also die 50 % Grundbetrag und 100 % der Pro-Kopf Pauschale verfassungsrechtlich wasserdicht?

**Stephen Paul (FDP):** Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Sachverständige! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Wir haben zum Thema „Gruppen“ eine Frage, die ich an Herrn Prof. Dr. Hölscheidt richten möchte.

Ich habe mit Interesse Ihre Stellungnahme gelesen, in der Sie auf die eine oder andere Erfahrung im Hinblick auf den Deutschen Bundestag eingehen. Wir sehen die Regelungen, die wir im neuen Abgeordnetengesetz treffen wollen, nicht als landesspezifisch an oder mit Blick auf die letzte Landtagswahl hier, sondern wir haben mit Interesse verfolgt, was in den letzten Jahren und Jahrzehnten im Deutschen Bundestag zu beobachten war. Können Sie dazu noch etwas näher ausführen? Sie haben schon einige Aussagen dazu gemacht, wie Sie die Erfahrungen im parlamentarischen Betrieb mit Regelungen für Fraktionslose und Gruppen im Deutschen Bundestag einschätzen.

**Andreas Keith (AfD):** Das Schicksal der kleinsten Fraktion ist es, dass viele Fragen schon gestellt wurden. Nichtsdestotrotz möchte ich Herrn Prof. Gusy und Herrn Prof. Müller-Franken fragen: Teilen Sie die Bedenken von Herrn Dr. Thesling in Bezug auf die rückwirkenden Zahlungen der Oppositionszuschläge?

Die nächste Frage ist schon ähnlich formuliert worden. Herr Prof. Gusy und Herr Dr. Thesling, Sie beschreiben in Ihren Stellungnahmen, dass der Landtagspräsident bezüglich der Anerkennung einer Gruppe quasi kein Ermessen hat. Nach dem Gesetzentwurf ist aber auf die fiktive Möglichkeit der Ausschussbesetzung abzustellen. Konkret bedeutet das: Für den größten Ausschuss des Landtags muss eine Gruppe mindestens aus fünf Abgeordneten bestehen, um den gesetzlichen Erfordernissen zu genügen. Sehen Sie hier eine irgendwie geartete Möglichkeit für den Präsidenten, bezüglich der Ausschussfrage nach unten abzuweichen?

**Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk:** Das war die erste Fragerunde. Wir kommen nun zu den Antworten der Sachverständigen.

**Dr. Hans-Josef Thesling (Finanzgericht Düsseldorf):** Die Frage nach den gemeinsamen Zielen und der formalen Kenntlichmachung kann ich verbinden mit der Frage nach den erforderlichen konstitutiven Merkmalen. In der Gesetzgebung, in der Rechtsprechung wird die Homogenität der Gruppe vorausgesetzt. Diese Homogenität erfordert sicherlich nicht den Zusammenschluss als neue Partei; die Hürde wäre zu hoch. Ich will jetzt nicht näher darauf eingehen, welche Konstellation erforderlich ist.

Eine formale Kenntlichmachung in dem Sinne, dass grundlegende gemeinsame politische Auffassungen bestehen, halte ich auf jeden Fall für erforderlich. Alles andere ist dann eine Frage des Einzelfalls.

Das ist natürlich formal kenntlich zu machen. Hier ist vorgesehen, dass der Präsident eine Entscheidung darüber trifft, ob eine Gruppe angenommen werden kann oder

nicht, sodass alleine schon die Notwendigkeit, eine Entscheidung zu treffen, dazu führt, dass nach außen erkennbare Umstände vorliegen müssen, damit die Gruppe als solche identifiziert werden kann.

Zu den Fragen, ob Gruppen die gleiche Rechte wie Fraktionen haben sollten und welche Regeln für die Gruppe geltend gemacht werden können: Das ist in dem Gesetzentwurf ausdrücklich nicht geregelt. Es ist eine Folgeregelung, die auch nicht in das Gesetz gehört, sondern in die Geschäftsordnung, die aber natürlich, wenn tatsächlich eine Gruppe entsteht, sofort mitgeregelt werden muss.

Ich fand die Darstellung in dem Urteil des brandenburgischen Verfassungsgerichts sehr plastisch. Eine Gruppe ist mehr als ein einzelner Abgeordneter, aber weniger als eine ganze Fraktion. Das ist schon der grobe Rahmen, der vorgegeben ist. Als Mindeststandard gilt: Jeder Abgeordnete darf Anträge stellen, jeder Abgeordnete hat ein Rederecht, jeder Abgeordnete hat ein Recht, an Abstimmungen teilzunehmen.

Was darüber hinaus dann bis zu der Einbringung von Gesetzentwürfen möglich ist, das ist eine Frage der Geschäftsordnung. Die Geschäftsordnung hat ein Minimum von, ich glaube, sieben Abgeordneten oder einer Fraktion vorgesehen. Das kann man dann abgestuft sicherlich machen.

Zur Redezeit wird es ein Modell geben, das irgendwo zwischen dem für fraktionslose Abgeordnete und dem für Fraktionen liegt. Es darf sicherlich eine Abstufung stattfinden, die gegenüber den Rechten der Fraktionen zurückbleiben kann, die aber nicht dazu führt, dass das Rederecht als solches infrage gestellt wird. Es hat – das weiß ich aus eigener Erfahrung – eine ganze Reihe von Streitigkeiten über Redezeiten gegeben. Da hat das Parlament einen sehr großen Spielraum aufgrund der Parlamentsautonomie, seine Angelegenheiten selbst zu regeln. Dazu zählt auch diese Frage.

Zu der Frage, welche Mindestgröße für überzeugend gehalten wird: Die Regelung in § 10 des Gesetzentwurfs ist – so scheint es mir jedenfalls – wörtlich aus der Formulierung des Bundesverfassungsgerichts übernommen worden. Das ist eine Rechtsprechung, die schon lange in der Welt ist und praktiziert wird. Wenn man das als Grundlage nimmt, ist das sicherlich unanfechtbar. Die Ableitung ist aufgrund der Spiegelbildlichkeit und der Argumentation, dass die Spiegelbildlichkeit im Ausschuss gewahrt sein muss, auch dogmatisch und aus meiner Sicht überzeugend, sodass ich das für eine gute Lösung halte.

Zum Finanzierungsmodell: Es ist vorgesehen, den Pro-Kopf-Betrag entsprechend der Höhe für die Fraktionen anteilig nach der Anzahl der Personen zu zahlen. Das ist sicherlich unanfechtbar. Den Grundbetrag in halber Höhe zu zahlen, entspricht auch einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts – einem älteren, das über lange Jahre Bestand hat und aus meiner Sicht wegen der zugrunde liegenden Typisierung unanfechtbar und auch überzeugend ist.

Das Einzige, bei dem ich ein kleines Fragezeichen gemacht habe, ist die 50%ige Beschränkung des Oppositionszuschlags. Zu 50 % gibt es kein Urteil. Es gibt eins zu 20 % vom brandenburgischen Verfassungsgericht, das diese Grenze für zu gering erachtet. Ob dann 50 % akzeptabel sind, ist noch nicht entschieden. Aber angesichts

des Gedankens aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts dürfte eine Pauschalierung, die für den Grundbetrag akzeptiert wird, auch für den Oppositionszuschlag akzeptabel sein, sodass dieser Pauschalierungsgedanke aus meiner Sicht auch auf Nordrhein-Westfalen übertragen werden kann.

**Prof. Dr. Sven Hölscheidt (Deutscher Bundestag):** Ich beginne mit dem Problem der Verfolgung gemeinsamer politischer Ziele als Fraktionsmerkmal. Eine politische Homogenität ist Voraussetzung, damit sich Abgeordnete zu Gruppen oder Fraktionen zusammenschließen können. Das ist bei Ihnen an etwas versteckter Stelle geregelt, nämlich bei den Aufgaben der Fraktionen. Aus Klarstellungsgründen wäre es empfehlenswert, eine entsprechende Regelung in das Fraktionsgesetz aufzunehmen, und zwar an der Stelle, an der die Erfüllung der Fraktionsmerkmale für die Gruppen genannt ist. Eine Alternative wäre die Aufnahme in die Geschäftsordnung.

Sie sprechen im Fraktionsgesetz nur von der „Verfolgung gemeinsamer Ziele“. Gemeinhin wird vom Bundesverfassungsgericht und auch in den anderen Ländern von der „Verfolgung gemeinsamer politischer Ziele“ gesprochen. Ich bin Rheinländer und sage deshalb: Es ist ein bisschen knifflig, festzustellen, ob sie wirklich gemeinsame politische Ziele verfolgen. Wichtig ist aus meiner Sicht, dass das im Parlament festgestellt werden muss. Ein Rückgriff auf Parteipolitik, Parteimitgliedschaft ist immer ein Indiz, zwingend ist das aber nicht. Wir haben im Bundestag auch, obwohl da die Mitgliedschaft in einer Partei Voraussetzung ist, um Fraktionsmitglied zu sein, Parteilose, die in den Fraktionen vertreten sind.

Eine formale Kenntlichmachung innerhalb des Parlaments dürfte schwer möglich sein. Meiner Einschätzung nach kommt es dann auf Indizien an. Einfach gesagt: Wenn die Abgeordneten, die eine Gruppe bilden wollen, immer gleich gerichtet abstimmen und sich auch sonst politisch gleich äußern, dann spricht schon sehr viel dafür, dass sie gemeinsame politische Ziele verfolgen. Wenn sie bei wichtigen Abstimmungen und Wahlen konträr abstimmen – der eine mit Ja, der andere mit Nein, der Dritte mit Enthaltung –, dann spricht das eher dagegen. Eine Gruppe ist aber kein Sammelbecken für fraktionslose Dissidenten; das steht in der Rechtsprechung fest.

In Bezug auf die Größe sind Sie mit der Formel des Bundesverfassungsgerichts sicherlich in einem sicheren Hafen. Im hamburgischen Fraktionsgesetz ist auch auf diese Formel zurückgegriffen worden. Konkret heißt es dann bei Ihnen, wie bereits gesagt wurde: Fünf Abgeordnete können eine Gruppe bilden. – Bei 199 Landtagsmitgliedern ist das sicherlich in Ordnung.

Abweichen von den Merkmalen könnte der Landtagspräsident in Bezug auf die fünf meiner Einschätzung nach nicht. Die sind dann festgezogen. Es ist eben schwierig, festzustellen, ob die Voraussetzung der Verfolgung gemeinsamer politischer Ziele erfüllt ist. Im Endeffekt ist das juristisch spitzfindig. Wenn die beiden Voraussetzungen feststehen, also Größe und politische Homogenität, dann handelt es sich um eine gebundene Entscheidung, die zu Recht in der Gesetzesbegründung steht, und dann muss anerkannt werden. Sollte der Präsident nicht anerkennen, wäre die Entscheidung selbstverständlich justiziabel.

Welche Rechte sollen festgelegt werden, welche Rechte müssen festgelegt werden? Ich schließe mich Herrn Thesling an. Selbstverständlich ist klar: Die Gruppe steht zwischen den Fraktionslosen auf der einen Seite und den Fraktionen auf der anderen Seite. Das heißt, die Rechte sind unterhalb der Rechte der Fraktionen und über einer Bündelung der Rechte der Fraktionslosen angesiedelt. Es reicht also nicht – in Brandenburg war man da etwas zurückhaltend –, wenn man sagt: Die Fraktionslosen haben sowieso so viele Rechte, dann geben wir der Gruppe auch nicht allzu viel mehr. – Als Regelungsort kommt die Geschäftsordnung in Betracht, die Sie ändern können, und es kommt eben auch ein Statusbeschluss in Betracht.

Sie hatten nach den Erfahrungen im Bundestag gefragt. Mit den Statusbeschlüssen sind wir gut gefahren. Das ist ein flexibles Instrument. Sie haben ja hier im Landtag, flapsig formuliert, keine Gruppenerfahrung. Mit dem Statusbeschluss kann man sich – anders als mit der abstrakten Geschäftsordnung – auf die konkrete Situation einstellen: Sind es drei Gruppen à fünf Mitglieder, oder ist es nur eine Gruppe à neun Mitglieder? Im Laufe der Legislaturperiode würde sich dann herausstellen, ob das, was Sie im Statusbeschluss festgelegt haben, funktioniert oder nicht. Dann hätten Sie eine Basis für eine Änderung der Geschäftsordnung. Soweit ich weiß – das müsste ich aber noch einmal nachprüfen – ist in einer Landtagsgeschäftsordnung bislang kein ausformulierter Gruppenstatus mit Rechten und Pflichten vorgesehen.

Welche Rechte mindestens gewährleistet werden müssen, dafür geben die Statusbeschlüsse, die im Wesentlichen auch vom Bundesverfassungsgericht bestätigt worden sind, eine Orientierung. Die Unterschiede zwischen den Parlamentssystemen sind im Detail aber relativ groß. Die Rechte der Fraktionslosen im Bundestag zum Beispiel sind nicht im Grundgesetz geregelt, und wir haben auch keine Fraktionsregelung an versteckter Stelle; in Art. 53a tauchen die Fraktionen einmal auf. Das ist bei Ihnen grundsätzlich anders. Eine Orientierung ist auf jeden Fall das, was in den Statusbeschlüssen festgelegt worden ist. Damit ist der Bundestag insgesamt auch gut gefahren.

Bei der Gewährung der Rechte und der Ausgestaltung des Gruppenstatus ist natürlich immer zu berücksichtigen – ich bin auch Parlamentsbeamter, wie Sie wissen –: Wenn Sie den Gruppenstatus relativ klein halten, und die Gruppen fühlen sich unfair behandelt, dann provozieren Sie relativ viel Ärger in Obleuterunden, in Vorgesprächen. Es folgen dann auch immer wieder Geschäftsordnungsanträge, wie ich es früher bei den Grünen erlebt habe, als sie neu im Bundestag waren. Das gibt relativ viel Ärger.

Auf der anderen Seite ist es für die Funktionsfähigkeit des Parlaments – die Funktionsfähigkeit ist vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich als Verfassungswert anerkannt – wesentlich einfacher, mit einer größeren Gruppe zu arbeiten – bei Ihnen wären das im Extremfall neun – als mit neun Fraktionslosen, die alle gerne auf das Wüppesahl-Urteil zurückgreifen und ihre einzelnen Rechte geltend machen.

Die Finanzierungsregelung ist nach meiner Einschätzung in Ordnung, auch mit dem halben Grundbetrag. Die Fraktionen werden ja auch alle gleich behandelt. Sie bekommen alle denselben Grundbetrag, unabhängig von der Größe. Man kann da sicherlich irgendwelche Abstufungen vornehmen, das sehe ich aber nicht als notwendig an. Üb-

lich ist es, für die Fraktionen einen Grundbetrag zu geben und die Größe dadurch einzupflegen, dass es noch einen Kopfbetrag pro Mitglied gibt. So ist es hier in Bezug auf die Fraktionen auch vorgesehen. Deshalb meine ich, dass diese Regelung in Ordnung ist.

**Prof. Dr. Christoph Gusy (Universität Bielefeld):** Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Wenn die Redeweise des Bundesverfassungsgerichts vom eigenständigen Verfassungsraum der Länder irgendeine Bedeutung haben soll, dann ist das mit Sicherheit hier der Fall. Die Landesverfassung in Nordrhein-Westfalen enthält über das Parlament konkretere Regelungen als das Grundgesetz. Die sind meines Erachtens als Ausprägung des eigenständigen Verfassungsraums der Länder auch die maßgeblichen Prüfungsmaßstäbe. Alles andere kann nur ergänzend herangezogen werden, soweit es mit den Regelungen der Landesverfassung vereinbar ist.

Die Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen geht grundsätzlich von einem – so darf ich einmal sagen – zweiseitigen Modell der Landtagsarbeit aus. Das eine ist der Abgeordnete, und das andere ist die Fraktion. Diese beiden Faktoren der Landtagsarbeit sind in Art. 30 der Landesverfassung ausdrücklich erwähnt und mit eigenen Rechten ausgestattet. Anders ausgedrückt: Es sind diese beiden Faktoren, welche die Landtagsarbeit maßgeblich betreuen und steuern sollen – bis hierhin, müssen wir sagen – und sonst keiner.

Andere Träger der Landtagsarbeit sind in der Landesverfassung nicht anerkannt. Daher ergibt sich ein deutliches Bild in dem Sinne, dass selbstverständlich auch Gruppen gebildet werden dürfen, dass sie aber nicht dieselbe verfassungsrechtliche Anerkennung besitzen wie der einzelne Abgeordnete einerseits und die Fraktionen andererseits und deshalb Vereinigungen minderen Parlamentsrechts sind. Dies ist in der Landesverfassung so vorgesehen. Daher ist das die maßgebliche Grundlage für Ihren Entwurf. Um es gleich zu sagen: Es ist Ihnen gut gelungen, das zum Ausdruck zu bringen. Es gibt einzelne kleinere Probleme, aber im Grundsatz ist das gut gelungen.

Zum Thema „Homogenität“: Anders als mein Bild von der Parlamentsarbeit ist das des Abgeordnetengesetzes und des Fraktionsgesetzes. Nirgendwo im Fraktionsgesetz steht, dass Fraktionsmitglieder die gleiche Parteizugehörigkeit haben müssen. Das steht in Nordrhein-Westfalen an keiner Stelle, obwohl ich selbstverständlich der Auffassung bin, dass das die elementare Grundlage der Fraktionsarbeit ist. Niemand von Ihnen, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete, ist hier ins Parlament gekommen, indem er zufällig jemanden getroffen hat, den er kennt, und dann gesagt hat: Wir beide könnten doch mal eine Fraktion gründen.

(Allgemeine Heiterkeit)

Diesen Akt setzt unser Fraktionsgesetz eigentlich voraus. Aber genau das ist nicht geschehen, wie Sie sich alle, wie ich an Ihren Reaktionen merke, deutlich erinnern. Das heißt im Klartext: Die gemeinsamen Ziele, welche das Fraktionsgesetz meint, können nicht identisch sein mit der gemeinsamen Parteizugehörigkeit. Die gemeinsame Parteizugehörigkeit ist gewiss ein Indiz, aber eben nur – auch wenn es gravierend ist – ein Indiz. Das muss aber nicht sein.

Hinsichtlich der Gruppe ist der Gesetzentwurf meines Erachtens ganz klar. Da wird nämlich ausdrücklich auf die Voraussetzungen für die Fraktionen verwiesen. Anders ausgedrückt: Die Gruppe muss dieselben Homogenitätsanforderungen erfüllen wie die Fraktion, also nicht unbedingt eine gemeinsame Parteizugehörigkeit aufweisen. Wenn die Fraktion das nicht muss und die Gruppe dieselben Anforderungen erfüllt, dann muss sie auch nicht eine gemeinsame Parteizugehörigkeit haben. Noch einmal: Das entspricht überhaupt nicht meinem Bild von den Fraktionen. Aber es ist das Bild, das unser Fraktionsgesetz in Nordrhein-Westfalen von den Fraktionen zeichnet.

Ich möchte noch einen Schritt weitergehen: Wenn die Fraktion der Ausdruck des – wie es in der Literatur heißt – Assoziationsrechts der Abgeordneten ist, das heißt des Rechts auf freien Zusammenschluss der Abgeordneten, dann ist es prinzipiell das Recht der Abgeordneten, zu entscheiden, ob sie gemeinsame Ziele verfolgen oder nicht. Das ist der Grundsatz. Der kann dann gegebenenfalls im Einzelfall widerlegt werden. Aber das muss auch erst mal widerlegt werden.

Meines Erachtens gilt das auch für die Gruppe. Auch die Gruppe als Folge des Assoziationsrechts der Abgeordneten geht also davon aus, dass prinzipiell die Abgeordneten selbst über das gemeinsame Ziel bestimmen. Das ist ein wesentlicher Ausdruck ihres freien Mandats. Das kann, wie gesagt, widerlegt werden. Aber da liegt natürlich ein gewisses Problem. Wie soll man das widerlegen? Ich könnte mich jetzt zurückziehen und sagen: letztlich genauso wie bei den Fraktionen. – Aber da wird es ja nie widerlegt. Hier ist eine offene Stelle, das muss man deutlich sehen.

Dieser Hinweis auf die Zuständigkeit zur Bestimmung der gemeinsamen Ziele löst natürlich das Sachproblem nicht. Aber wir Juristen können nicht die Blindstellen füllen, die das Gesetz möglicherweise lässt. Ich gebe zu: Es könnte sein, dass Sie bewusst eine solche Entscheidung getroffen haben. Aber dann haben Sie sie eben auch so getroffen.

Ich komme zum nächsten Punkt. Nicht nur ich, auch andere Sachverständige haben Probleme mit dem Ermessen: können anerkannt werden. Im Grundsatz kann man sagen, dass der Regelungsentwurf des Gesetzes hier vorsieht: Die Gruppe muss bestimmte qualifizierte Voraussetzungen erfüllen. Eine Voraussetzung ist – grob gesprochen –: mehr als zwei, also mehr als ein Grüppchen. Daher ist es letztlich so: Je höher die Voraussetzungen, desto geringer ist der Spielraum bei der Anerkennung. Wenn man an die Stelle kommt, an der man die Gruppe als Gruppe anerkennen muss, dann gibt es eigentlich keinen Spielraum für Ermessen.

In unserem Fall ist es so, dass einerseits die Gruppengröße völlig in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung so gestaltet wird, dass sie hier anerkannt werden muss. Nur, dann kann es an der Stelle natürlich kein Ermessen mehr geben. Vielmehr ist es so, dass dann ein Anerkennungsanspruch besteht.

Zwei Aspekte: Erstens. Ermessen besteht nur, wenn die Voraussetzungen des Ermessens da sind, und das ist einmal die Mindestgröße. Unter der Mindestgröße gibt es kein Ermessen.

Zweitens. Wenn man genau liest, wird einem natürlich klar, warum da Ermessen eingeräumt wird, nämlich weil die Voraussetzung der gemeinsamen politischen Zielsetzung so unklar ist. Um hier möglicherweise zu sagen: „Wir lassen uns nicht alles bieten“, ist ein Ermessen eingeräumt. Je unbestimmter also die Voraussetzung, desto größer das Ermessen.

Juristisch gesprochen sind das zwei verschiedene Dinge – das sage ich Ihnen ganz klar –: Die unbestimmten Voraussetzungen werden von der Rechtsprechung konkretisiert, das Ermessen hingegen wird vom Landtagspräsidenten ausgeübt und von der Rechtsprechung nur in Grenzen kontrolliert. Da sind Unterschiede. Daher bleibt es dabei: Die Voraussetzungen sind unbestimmt, aber für ein Ermessen gibt es keinen großen Raum.

Ich will noch ganz kurz auf die Frage der FDP eingehen, wie das „landesspezifisch“ zu sehen ist. Die praktischen Verhältnisse sind vielleicht nicht landesspezifisch, wohl aber ist es das Recht, das hier angewendet wird. Das ist landesspezifisch und muss deshalb auch landesspezifisch angewendet werden. Sie haben das in der Verfassungsreform gut gelöst, und jetzt kann das gut angewendet werden.

**Prof. Dr. Sebastian Müller-Franken (Universität Marburg):** Herr Vorsitzender! Vielen Dank für die Einladung und die Gelegenheit, dieses Thema zu besprechen. – Nun hat uns Herr Kollege Gusy die Eigenständigkeit des Verfassungsraums der Länder grundlegend vor Augen gehalten. Die Grundlage ist natürlich, dass das Land hier Spielraum hat. Der interessanteste Teil des Gesetzes ist das Thema der Gruppe.

Zur Frage der Homogenität oder der gemeinsamen politischen Ziele kann ich nur an das anknüpfen, was Herr Gusy gesagt hat. Wenn es für die Fraktionen notwendig ist, dass sie gemeinsame politische Ziele verfolgen, wenn sich die Gruppen analog zu den Fraktionen konstituieren und sich daraus ihre Voraussetzungen ergeben, dann muss es dieses Merkmal geben.

Ich kann mich jetzt nicht darauf beschränken, zu sagen: Es reicht die Tatsache, dass sie sich zusammentun. – Muss das irgendwie verifiziert sein? Ich denke, es kann nicht sein, dass eine Gruppe von Dissidenten irgendwie ihre Kräfte bündelt, aber ansonsten nichts gemein hat. Deswegen würde ich schon erwarten, dass sie, wenn sie sich konstituieren, zumindest in ihrer eigenen Gruppengeschäftsordnung eine Art Grundsatzposition niederlegen. Es ist die Frage, ob sie sich darauf einigen können. Wenn sie das schon nicht schaffen, dann gibt es nichts, an das man anknüpfen kann.

Man kann das Geschehen beobachten, wie Herr Kollege Hölscheidt sagte. Was passiert dann? Ist es nur ein Lippenbekenntnis gewesen, oder erweist sich im Alltag tatsächlich eine Zusammenarbeit? So könnte man das im Rahmen der Geschäftsordnung regeln.

Bei der Frage des Ermessens bin ich völlig anderer Meinung als Sie, Herr Gusy. Das ist nämlich kein Ermessen, und das kann man auch begründen. Das Wort „kann“ hat im juristischen Sprachgebrauch zwei Bedeutungen. Einmal bedeutet es Ermessen: Es kann etwas geschehen. Die andere Bedeutung ist „Kompetenz-Kann“. „Kompetenz-Kann“ bedeutet, dass überhaupt etwas gemacht werden kann. Das Recht schafft die Möglichkeit, dass überhaupt etwas geschehen kann.

Das passt schön zu dem, was Herr Gusy sagte; denn die Landesverfassung sagt ja: Es gibt Abgeordnete und Fraktionen. – Die Gruppe gibt es zunächst einmal nicht. Dafür, dass so etwas überhaupt geschehen kann, schafft der Gesetzgeber nun im Rahmen seines Ermessens, sozusagen in der einfachrechtlichen Konkretisierung des parlamentarischen Geschehens, die Voraussetzungen, indem er sagt: Ja, es darf Gruppen geben; das kann gemacht werden.

Anders als im Bund, wo das nur in der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung niedergelegt ist, wird es hier ins Gesetz geschrieben. Das unterstreicht auch dieses Kompetenz-Kann-Element, indem man sagt: Das sind die Voraussetzungen. Wenn das so ist, dann hat das zu geschehen – kein Ermessen.

Das würde auch gar nicht passen. Eine Ermessensentscheidung halte ich hier für völlig falsch; entschuldigen Sie, wenn ich das so sage. Ich meine schon: Wenn sie gemeinsame Ziele verfolgen, dann müssen sie das in ihrem Statut niederlegen, und dann muss das bei entsprechender Größe zugesprochen werden. Da nehme ich eine andere Position ein.

Zu der Frage: Wie sieht es mit den rückwirkenden Zahlungen des Oppositionszuschlags aus? Das ist in der Tat ein Problem – Sie haben es angesprochen –, wobei ich aber denke, man kann es rechtfertigen. Man sagt immer: „Bei Gruppen hat das Parlament ein Ermessen; hier hat der Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum“, um das Wort „Ermessen“ zu vermeiden. Da kann man folgendermaßen argumentieren: Was passiert, wenn nun eine Gruppe im Hinblick auf eine parlamentarische Zusammenarbeit glaubt, es komme zu einer Koalition, und die Verhandlungen – wir haben es gerade gesehen – platzen plötzlich? Dann werden sie auf null zurückgeworfen. Sie müssen völlig umdenken und neue Konzepte entwickeln. Wenn man ihnen dann rückwirkend eine Anschubfinanzierung gewährt, halte ich das für eine großzügige und vernünftige Lösung. Man muss erst einmal darüber nachdenken, aber ich glaube, das kann man rechtfertigen.

**Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk:** Wir kommen dann zur zweiten Fragerunde.

**Carina Gödecke (SPD):** Vielen Dank für die zusätzlichen Antworten und Ausführungen. Ich bin keine Juristin, das muss ich dazusagen, und finde die Debatte höchst spannend. Wenn ich jetzt unkorrekte juristische Ableitungen vornehme oder Ausdrücke verwende, dann bitte ich das dem Umstand zu schulden, dass ich Politikerin bin.

Herr Prof. Hölscheidt, ich finde Ihre Beschreibung, dass Gruppen kein Sammelbecken für fraktionslose Dissidenten sind – ich würde den Ausdruck „Dissidenten“ durch „Abgeordnete“ ersetzen wollen –, sehr treffend. Die Meinung teile ich. Wenn ich dem folge, ist dann die von Ihnen vorgeschlagene Änderung, dass wir in § 10 den Begriff der „gemeinsamen politischen Ziele“ einführen sollen, aus Ihrer Sicht zwingend, um gegenüber möglichen anderen Zielen abzugrenzen, die dann in der Ausführung mit dem korrespondieren, was Herr Prof. Müller-Franken eben dargestellt hat? Das wäre: Es kann eben nicht um das Erlangen von Rechten gehen, die ein fraktionsloser Abgeordneter vielleicht nicht hat, eine Gruppe aber sehr wohl hat. Es kann nicht um wirtschaftliche Interessen gehen, nicht um zusätzliche Finanzierungsinteressen, sondern es

geht um gemeinsame politische Interessen. Und wir erwarten dann möglichst auch – da bin ich sehr begeistert von dem, was Sie vorgeschlagen haben, Herr Prof. Müller-Franken –, dass die Gruppe dies in gewisser Weise in einer Grundsatzerklärung darlegt.

Ich danke Herrn Prof. Gusy ganz herzlich für die sehr deutlichen Hinweise, dass wir uns unser Fraktionsgesetz noch einmal anschauen müssen. Sie sagen: Eigentlich müssten die Gruppenmitglieder selber entscheiden und bestätigen, dass sie gemeinsame politische Ziele verfolgen. – Von einer Fraktion erwartet man auch nicht, dass sie das jedes Mal neu miteinander verabredet und bestätigt. Wenn ich dem folge, hat dann die Frage der Anerkennung durch den Präsidenten überhaupt noch eine Bedeutung, oder bin ich dann an derselben Stelle wie bei Fraktionen, dass sie sich bilden, sich konstituieren und dann anzeigen, dass sie sich konstituiert haben?

Umgekehrt – da spreche ich jetzt alle an –: Wenn man dem heutigen Wortlaut des Vorschlags folgt, dann ist da von „es kann“ die Rede. Das beziehe ich immer auf die Sicht der Gruppe: Die Gruppe kann sich bilden. Es gibt keinen Zwang, sondern wenn eine bestimmte Größe da ist und die Abgeordneten sich zusammenschließen wollen, dann haben sie einen Anspruch darauf, dass man sich damit beschäftigt.

Sie müssen hingegen Fraktionsmerkmale erfüllen, sonst reden wir auch nicht über die Frage, ob die Gruppe anerkannt wird. Dann kommt der Präsident ins Spiel und damit das Parlament und der Ältestenrat. Wenn der Präsident entscheidet, dann geht es im Rahmen von Ermessen maximal noch darum, ob sie gemeinsame politische Ziele verfolgen und damit die anderen Kriterien erfüllen, auf gar keinen Fall um die Größe. Die ist durch diese Formulierung festgelegt.

Erstens. Welche Bedeutung hat der Präsident in dem ganzen Verfahren? Ist er einfach derjenige, der dann den formalen Akt unterzeichnet, dass die Voraussetzungen erfüllt sind?

Zweitens. Welche Rolle hat die Beratung im Ältestenrat? Dient sie dazu, die Verantwortung, die daraus erwächst, nicht dem Präsidenten alleine auf die Schultern zu laden?

Drittens. Müsste man damit nicht, wenn man den von mir vorher getätigten Annahmen folgt, den kompletten letzten Satz verändern, weil es eigentlich fast ein formales Recht auf Anerkennung gibt?

**Verena Schäffer (GRÜNE):** Daran kann ich ganz gut anknüpfen, weil auch ich die Debatte sehr spannend fand, was die Themen „Fraktionsmerkmale“ und „Ermessen“ angeht.

Herr Prof. Gusy, Sie sagen im Prinzip, Abgeordnete hätten das Recht, sich als Gruppe zusammenzuschließen, und sie müssten sozusagen nicht selber nachweisen, dass sie eine Gruppe sind. Sehr wohl aber müsste der Präsident, wenn er meint, diese gemeinsamen politischen Ziele seien nicht vorhanden, nachweisen, dass es sie nicht gibt.

Das Beispiel war ja Ihre Argumentation, dass es eine gewisse Analogie zu den Fraktionen gibt. Aber der Unterschied dazu ist, dass die Fraktionen, wie Sie zu Recht dargestellt haben, aus Abgeordneten bestehen, die in der Regel derselben Partei angehören. Insofern ist hier ein Fraktionsmerkmal vorhanden, das nicht als solches im Fraktionsgesetz genannt ist, aber dennoch könnte man davon ableiten, dass, wenn sich nur Grüne zu einer Fraktion zusammenschließen, sie gemeinsame politische Ziele verfolgen, weil sie Mitglied in einer Partei sind. Genauso gilt das auch für alle anderen Fraktionen und Parteien.

Ich fand den Aspekt von Herrn Prof. Hölscheidt spannend, der gesagt hat, man müsse klarmachen, dass es um gemeinsame politische Ziele geht – so hatte auch Frau Gödecke argumentiert –, und das auch in der Geschäftsordnung klarstellen.

Ich frage mich nur, Herr Prof. Gusy: Reicht das aus? Das würde dann ja darauf abstellen, dass es keine wirtschaftlichen oder anderen Ziele gibt, sondern politische. Aber so würde es trotzdem nicht ausreichen, dass die Gruppe in Zugzwang kommt, ihre Ziele proaktiv darzustellen. Dafür müsste es nach meinem Dafürhalten noch mehr geben. Wie regeln das andere? Was ist die Lösung dafür? Ich glaube schon, dass man, weil eben die gemeinsame Parteimitgliedschaft nicht vorausgesetzt ist, ein stärkeres Fundament bräuchte, um zu entscheiden, ob diese Personen gemeinsame Ziele vertreten. Wie könnte eine Lösung aussehen, bzw. reicht die Lösung, die Herr Prof. Hölscheidt vorschlägt, aus?

Herr Prof. Hölscheidt, Sie haben in Ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass es in der Geschäftsordnung des Landtags zur Regelung der Fraktionsbildung heißt: „Ausnahmen beschließt der Landtag.“ Das habe ich gestern noch einmal nachgelesen und war darüber ein bisschen verwundert. Sie schlagen vor, dass ähnliche Ausnahmen auch für die Gruppen gelten könnten, dass man das sozusagen überträgt. Macht man sich mit solch einer Regelung nicht angreifbar? Welche Ausnahmen lässt man für eine Gruppe zu? Ich finde das schwierig, weil wir dann wieder bei der Frage sind: Kann eine Gruppe doch schon aus drei Leuten bestehen, oder macht man bei den Fraktionsmerkmalen eine Ausnahme? Das ist mir hier nicht klar, aber auch bei den Fraktionen nicht, um das dazuzusagen.

Herr Dr. Thesling, Sie haben ausgeführt, dass es zum Oppositionszuschlag für Gruppen keine Rechtsprechung gibt, sondern nur zum Grundbetrag. Faktisch bekommen ja die Oppositionsfraktionen im Landtag 25 % vom Grundbetrag als Oppositionszuschlag. Wenn die Gruppen die Hälfte des Grundbetrags bekommen sollten, dann wäre es doch nur folgerichtig, dass sie auch die Hälfte des Oppositionszuschlags erhalten. Würde es das Ganze nicht klarer machen, wenn man im Fraktionsgesetz definiert, dass der Oppositionszuschlag per se immer 25 % des Grundbetrags beträgt, wie es heute schon faktisch der Fall ist? Dann hätte man auch die Übertragung auf die Gruppen geregelt.

**Matthias Kerkhoff (CDU):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Anknüpfend an die Fragen von gerade würde mich interessieren: Was geschieht eigentlich, wenn der Präsident bei der Gründung einer Gruppe alle erforderlichen Merkmale anerkennt,

diese Gruppe aber im Laufe einer gewissen Zeit – für alle sichtbar – im parlamentarischen Alltag wieder auseinanderfällt? Gibt es dann die Möglichkeit, diesen Status wieder abzuerkennen? Wie sind da die Wege?

Herr Prof. Hölscheidt, Sie hatten eben sehr klar dargestellt, dass auf Basis dieses Gesetzentwurfes die Größe zur Bildung einer Gruppe feststeht und auch nicht durch ein Ermessen anders ausgelegt werden kann. Sehen die anderen Sachverständigen das genauso?

**Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk:** Wir kommen dann wieder zu den Antworten der Experten.

**Prof. Dr. Sebastian Müller-Franken (Universität Marburg):** Sie haben die Konstituierung der Gruppe angesprochen und gefragt, welche Rolle der Präsident, die Präsidentin und der Ältestenrat dabei spielen. Zunächst einmal: Wir haben eine gesetzliche Regelung, und der Präsident fungiert hier in der Art eines Notars. Er muss das Gesetz anwenden und prüfen: Liegen die Voraussetzungen vor? – Das ist die eine Seite.

Die andere Seite ist – darüber reden wir nun – die Frage der gemeinsamen politischen Ziele: Was sind die Voraussetzungen hierfür? Natürlich kann man jetzt nicht eine Gewissensforschung betreiben und das genauestens ermitteln. Das ist nicht möglich. Es liegt also dazwischen. Dann wird man sagen müssen: Es ist ein Wechselspiel.

Herr Gusy sagte, Ausgangspunkt sei die Tatsache, dass das Landesrecht, die Verfassung von Abgeordneten und Fraktionen ausgeht. Das heißt, in dem Augenblick, wenn sich Abgeordnete den Status einer Gruppe geben möchten, bekommen sie ein Privileg. Sie stellen sich besser als andere. Dieses Privileg will verdient sein. Das ist etwas, was in der Verfassung nicht vorgesehen ist. Sonst ist man als einzelner Abgeordneter ein Einzelkämpfer.

Wenn es nun diesen Sonderstatus der Gruppe gibt, der letztlich doch sehr großzügig ausfällt, dann braucht es dafür schon eine Darlegungslast; sie müssen das darlegen. Die Frage ist: Wie reagiert man darauf? Hier hat man die Instanz des Präsidenten und des Ältestenrates, die Verantwortung wird geteilt. Der Ältestenrat ist ohnehin ein Gremium, das bei schwierigen Fragen mit einer neutralen Warte zurate gezogen wird, damit kein Verdacht einer parteipolitischen Ausgrenzung besteht. Ich halte es für sinnvoll, den Ältestenrat ins Spiel zu bringen, zumal es Fälle geben kann, in denen die Anerkennung versagt wird. Das ist ja der springende Punkt. Wenn versagt wird, ist es sicherlich sinnvoll, dass das nicht der Präsident alleine getan hat, sondern auch der Ältestenrat als Organ eingeschaltet worden ist. Deswegen halte ich diesen Verfahrensschritt für sinnvoll.

Aber noch einmal vom Kern her: Es ist keine Ermessensentscheidung, sondern es ist eine gesetzlich statuierte Entscheidung, allerdings mit einem Merkmal. Wir haben ohnehin – zwischen Ermessens- und Beurteilungsspielraum schlingern sozusagen auch die dogmatischen Betrachtungen – einen unbestimmten Rechtsbegriff: gemeinsame politische Ziele. Es ist immer sehr schwierig, zumal im Parlamentsrecht und auch mit

politischen Akteuren, dann unter rechtlichen Maßstäben zu sagen: Das sind keine gemeinsamen politischen Ziele.

Die Anerkennung kann natürlich auch wieder entfallen, wenn der Darlegungslast zwar genügt ist, indem man sich etwa in einem Gruppenstatut auf gemeinsame Ziele verständigt hat, aber sich im Alltag zeigt – das ist die entscheidende Frage –, dass zum Beispiel unterschiedlich abgestimmt wird. Man kann sich auch vorstellen, dass Union und CSU auf der Bundesebene bei bestimmten Themen verschieden abstimmen. Aber dann zerfällt die Fraktionsgemeinschaft. So kann man sagen: Selbstverständlich kann der Status aberkannt werden. Das ist ganz klar. Politisch kann man das machen, aber die Frage ist: Was sind die Wirkungen?

Rechtlich ist es klar. Es gibt rechtliche Voraussetzungen für die Gruppenbildung. Liegen die nicht mehr vor, dann entfällt das. Die Entscheidung trifft dann auch wieder der Landtagspräsident nach Anhörung des Ältestenrates. In der Rechtswirklichkeit muss das natürlich schon spektakulär sein. Es muss schon ein fundamentaler Dissens in einer zentralen Frage sein. Aber dass die Anerkennung wieder entfallen kann, das halte ich für selbstverständlich.

**Prof. Dr. Christoph Gusy (Universität Bielefeld):** Die Fragen sind genauso schwierig wie die Materie und die Antworten möglicherweise nicht immer so eindeutig zu geben, wie Sie das selbstverständlich von uns erwarten. Frau Gödecke, ein Punkt ist doch ganz klar: In einem Parlament braucht man sich als Abgeordnete nicht dafür zu entschuldigen, dass man Politikerin ist.

(Carina Gödecke [SPD]: Das habe ich auch nicht gesagt!)

Sie sind nicht Juristin, sondern Politikerin. Wir sind ja genau deshalb hierhin gekommen, weil wir hier Politiker treffen.

(Carina Gödecke [SPD]: Wunderbar!)

Es ist unsere Aufgabe, uns Ihnen gegenüber verständlich zu machen in einer Sprache, die selbstverständlich alle Menschen und deshalb auch Politiker und Politikerinnen verstehen.

(Heiterkeit)

Welche Rolle hat der Präsident an dieser Stelle? Der Präsident oder die Präsidentin hat zunächst einmal eine klarstellende Funktion. Die Merkmale, die zur Gruppe führen, sind letztlich Merkmale, die man in Einzelfällen so oder so sehen kann, also unbestimmte Rechtsbegriffe. Umso wichtiger ist es, dass auch jemand einmal sagt: Liegt es vor, oder liegt es nicht vor? Das ist letztlich die Rolle der Präsidentin oder des Präsidenten.

Die Funktion ist aber nicht nur klarstellend, sondern begründet die Rechte der Gruppe überhaupt erst. Die Rechte der Gruppe entstehen erst durch die Anerkennung. Das ist bei der Fraktion anders: Die Rechte entstehen, weil sie eine Fraktion ist. Sie braucht deshalb nur angezeigt zu werden. Irgendeine Art von Fraktionsgenehmigung gibt es hier nicht; das wäre ja auch noch schöner.

Anders ausgedrückt: Der Präsident oder die Präsidentin hat hier einerseits eine Funktion für die Rechtsklarheit, aber andererseits auch eine konstitutive Funktion, weil erst dadurch der Status als Gruppe entsteht.

Ganz wichtig ist aber Folgendes: Wenn die Gruppe eine Folge des Assoziationsrechts der Abgeordneten ist, also der freien Entscheidung der Abgeordneten über die Ausübung ihres Mandats, müssen wir ganz deutlich sehen: Aufsichtsinstanzen über das Verhalten der Abgeordneten gibt es im Landtag eigentlich nicht. Auch das ist möglicherweise sogar gut so. Die Arbeit des Parlaments geht eigentlich von den Abgeordneten aus. Deshalb gibt es keine Stelle, die das Verhalten der Abgeordneten überwacht. Ich bin der Auffassung, dass das grundsätzlich auch für Gruppen gilt.

Das heißt im Klartext: Es gibt also letztlich keine irgendwie geartete präsidiale Beobachtungs- oder Gewährleistungsfunktion im Hinblick darauf, dass sich die Fraktion auch weiterhin brav verhält und die Voraussetzungen der Gruppe auch weiterhin erfüllt. So etwas gibt es nicht, und meines Erachtens gibt es das auch aus einem guten Grund nicht, den ich versucht habe darzulegen.

Natürlich kann auch eine Fraktion zerfallen; das ist theoretisch denkbar, wie auch immer. Genauso kann natürlich auch eine Gruppe zerfallen; auch das ist klar. Der Zerfall der Gruppe braucht möglicherweise wieder eine präsidiale Entscheidung, die die damalige Entscheidung aufhebt, aber letztlich sind es dieselben Gründe, und es sind dieselben Maßstäbe. Nur für den Fall, dass die Voraussetzungen für den Entfall der Fraktionseigenschaft vorliegen, kann auch die Gruppe den Gruppenstatus verlieren. Das ergibt sich letztlich daraus, dass auf Gruppen die Regelungen des Fraktionsgesetzes entsprechend anzuwenden sind; das haben Sie ja ausdrücklich aufgenommen.

Hier gibt es also keine schärfere Aufsicht oder auch keine intensivere Beobachtungsfunktion, als sie letztlich gegenüber Fraktionen besteht. Machen wir uns mal nichts vor: Wenn nicht etwas äußerst Schreckliches passiert, löst sich die Gruppe durch die Entscheidung ihrer Mitglieder auf und sonst praktisch gar nicht. Das ist nicht so schlimm, weil sie immer nur für eine Legislaturperiode da ist. In der nächsten Legislaturperiode kann man sich das wieder neu überlegen. Das Bild unserer Verfassung, unserer Gruppen und Fraktionen ist von den Abgeordnetenrechten her geprägt, und deshalb ist es so, dass sich das auch an dieser Stelle fortsetzen muss.

**Prof. Dr. Sven Hölscheidt (Deutscher Bundestag, Berlin):** Ich knüpfe an das an, was Herr Prof. Gusy gerade ausgeführt hat. Wir haben für die Anerkennung als Gruppe zwei Voraussetzungen: die Mindestgröße und die politische Homogenität. Wenn eine der beiden Voraussetzungen entfällt, entfällt auch der Gruppenstatus. Für den Fraktionsstatus sind sie auch schon des Öfteren entfallen. Der Hauptgrund ist eben immer, dass die Fraktionsgröße absinkt. Das müsste bei der Gruppe auch festgestellt werden.

Damit ein bisschen Feuer in die Diskussion kommt: Ich bin grundsätzlich anderer Ansicht als Herr Müller-Franken, dass es sich die Abgeordneten nicht verdienen müssen, als Gruppe anerkannt zu werden. Es gehört zu ihrem Status, zum freien Mandat. Das jedenfalls hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass zu der Freiheit des

Mandats auch gehört, sich auf andere Weise zu gemeinsamer Arbeit zusammenzufinden.

Herr Gusy hat selbstverständlich Recht: Wir haben getrennte Verfassungsräume zwischen Bund und Ländern. Ich hatte in Bezug auf die Gruppengröße auf das Hamburgische Fraktionsgesetz hingewiesen. Immerhin ein Landesparlament ist der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts gefolgt. In Bezug auf den Zusammenschluss als Gruppen hat das auch der Bremer Staatsgerichtshof festgestellt.

Die Verfolgung gemeinsamer politischer Ziele sollte nach meiner Einschätzung aus Klarstellungsgründen normiert werden im Fraktionsgesetz, wo darauf verwiesen wird, dass die Gruppenmitglieder die übrigen Fraktionsmerkmale erfüllen müssen. Man könnte rechtstechnisch relativ einfach die Formulierung einfügen: insbesondere zur Verfolgung gemeinsamer politischer Ziele.

Die Frage war: Reicht das? Wie stellt man das fest? Ich meine, das muss letztlich im Parlament selbst festgestellt werden. Sie haben, wenn ich das richtig sehe, nicht die Vorschrift, dass sich die Fraktionen eine schriftliche Geschäftsordnung geben müssen. Diese Regelung gibt es auch; die könnte man auf die Gruppen anwenden. Dann hätte man auch einen klaren Hinweis darauf.

(Verena Schäffer [GRÜNE]: Die Fraktionen müssen sich Geschäftsordnungen geben!)

– Ist das auch im Fraktionsgesetz fixiert? Tut mir leid, da bin ich im Moment überfragt.

(Prof. Dr. Christoph Gusy [Universität Bielefeld]: § 2 Abs. 2!)

Wenn es fixiert ist, ist das natürlich ein gewisser Ausweis dafür. Ich kann Ihnen nur ein Gegenbeispiel vom Europäischen Parlament geben. Da hat es mal den Versuch gegeben, eine technische Fraktion zu gründen. Darin waren lauter Fraktionslose – um nicht zu sagen: Dissidenten – vertreten, die sich aus ganz heterogenen Grüppchen zusammengefunden haben. Sie hatten das gemeinsame Ziel, besser finanziert zu werden. In einem komplizierten Verfahren hat letztlich das Europäische Gericht gesagt: Die Verfolgung gemeinsamer politischer Ziele ist eine essenzielle Voraussetzung dafür, dass sich Abgeordnete zusammenschließen. Wenn sie nur – ich sage das mal locker – Geld abgreifen wollen, reicht das nicht.

Sie haben nach den Ausnahmen gefragt. Das kommt bei mir aus einer parlamentspraktischen Erfahrung. Ich habe ganz gerne ein Hintertürchen für besondere Situationen. Eine besondere Situation könnte zum Beispiel sein, dass am Ende einer Legislaturperiode ein Abgeordneter aus einer Gruppe ausscheidet – aus welchen Gründen auch immer –, sodass sie nur noch zu viert sind. Dann könnte es sich anbieten, für diese Übergangsphase eine Ausnahme zu machen – vielleicht auch deshalb, um nicht mit vier Fraktionslosen arbeiten zu müssen.

Das kann natürlich im politischen Prozess, der mir auch nicht ganz fremd ist, Begehrlichkeiten wecken: Man kann ja Ausnahmen machen. – Das stimmt selbstverständlich. Deshalb ist die Regelungstechnik unterschiedlich. Es gibt Landesparlamente, die mit dieser Ausnahmeklausel arbeiten, und andere, die nicht mit der Ausnahmeklausel arbeiten.

**Dr. Hans-Josef Thesling (Finanzgericht Düsseldorf):** Ich möchte mich auf drei Punkte beschränken. Die Fragen zeigen, dass die Rolle des Präsidenten in diesem Verfahren nicht ganz klar ist und von verschiedenen Fragestellern unterschiedlich wahrgenommen wird. Ich habe eben den Begriff des Notars gehört, den Herr Müller-Franken zitiert hat. So würde ich mir die Rolle auch vorstellen. Die Entscheidung, ob eine politische Homogenität vorliegt, hat letztlich das Parlament zu treffen; Herr Höltscheidt hat es gesagt. Es ist die Aufgabe des Präsidenten, diese Entscheidung für das Parlament zu treffen. Das ist eine, wie ich denke, zulässige Delegation, weil es der Parlamentsautonomie entspricht, das auf den Präsidenten zu übertragen.

Gleichwohl ist es aus politischen Gründen sehr ratsam, bei dieser Entscheidung die Meinung des Ältestenrates einzubinden, weil dann der Ältestenrat wieder ein Element ist, das die Meinungen des Parlaments insgesamt besser widerspiegelt und dem Präsidenten eine bessere Entscheidungsgrundlage liefert. So würde ich das verstehen wollen. In der Tat ist für eine eigene Ermessensentscheidung des Präsidenten aus eigener Anschauung kaum Raum, jedenfalls nicht bei der Frage nach der Mindestgröße; das ist hier aber auch schon mehrfach gesagt worden.

Die zweite Frage bezieht sich auf den Oppositionszuschlag, auf die 25 %, die möglicherweise auch gesetzlich verankert werden können als Bemessungsgrundlage für die Finanzierung von Gruppen. Das kann man natürlich alles ins Gesetz schreiben. Die Gesetzeslage im Landtag ist allerdings eine andere: Es wird eine abstrakte Regelung im Fraktionsgesetz getroffen, und der Ausweis der Beträge, die gezahlt werden, findet im Haushaltsgesetz statt. Sie werden im Haushalt auf Heller und Pfennig ausgewiesen.

Das schafft eine gewisse Flexibilität im Vergleich zu einer Festlegung im Fraktionsgesetz, weil es jährlich durch das Haushaltsgesetz neu festgelegt werden kann. Die Finanzierung unterliegt natürlich auch der allgemeinen Großwetterlage, die bei dieser Entscheidung eine Rolle spielt. Man kann aus meiner Sicht da leichter zu Änderungen kommen, die allerdings ihrerseits wieder gleichheitskonform sein müssen; das versteht sich von selbst. Das ist im Haushaltsgesetz aber auch so vorgesehen. Deshalb kann man das natürlich festlegen, aber zwingend ist das nicht. Was jetzt als Regelungstechnik vorgesehen ist, ist aus meiner Sicht ausreichend, um die 25 % festzulegen, wie es im Fraktionsgesetz derzeit geregelt ist. Dieser Betrag wird gezahlt, und davon die Hälfte. Das ist eine eindeutige Regelung, die noch Spielraum eröffnet.

Abschließend bin ich gefragt worden, was passiert, wenn ein Präsident eine Anerkennung aussprechen kann. Ich halte das von der praktischen Handhabbarkeit her für evident sinnvoll, weil natürlich mit dem Entstehen einer Gruppe finanzielle Folgen verbunden sind. Wenn es einen klaren Punkt gibt, an dem diese Anerkennung vorliegt, habe ich auch eine Zäsur, ab der ich entscheiden kann, dass Gelder fließen und der Umfang klar ist.

Eine Gruppe entsteht ja meist, wenn ich das aus meiner politischen Erfahrung sagen darf, infolge umfangreicher politischer Verwerfungen innerhalb einer Fraktion; das ist wahrscheinlich schon häufiger so passiert. Im Bundestag ist im Fall der PDS die Fraktionsstärke nicht erreicht worden. Gruppen können ein Spin-off der Fraktion werden,

wo nicht klar ist: Wann ist dieser Bruch erfolgt? Wer hat mitgemacht? Welche Rahmenbedingungen lagen vor? Wenn man dann einen Fixpunkt findet, den der Präsident festlegt, ist das aus meiner Sicht eine sehr sinnvolle Regelung, um die Handhabbarkeit sicherzustellen. Dann weiß man, wie viele betroffen sind, ab wann sie betroffen sind, und hat klare Vorgaben.

Wenn umgekehrt der Gruppenstatus wankt, weil Mitglieder wieder ausscheiden, wenn die politische Homogenität im Laufe der Zeit wieder verloren geht, was theoretisch auch denkbar ist, müsste es als Actus contrarius in gleicher Weise möglich sein, dass man auch wieder die Aberkennung festlegt. Das steht zwar nicht im Gesetz, ist aber doch nur eine Beschreibung des Status quo, wie er festgestellt wird, auch um die von Herrn Hölscheidt beschriebene Situation zu vermeiden, dass nachher eine Personenansammlung als Gruppe zusammenbleibt, nur um gemeinsame finanzielle oder parlamentarische Rechte sichern zu können. Das würde ich als Möglichkeit aus dem Gesetz schon für zulässig erachten.

**Dr. Marcus Optendrenk (CDU):** Ich möchte meine Frage an Herrn Müller-Franken und an Herrn Hölscheidt richten. Es gab einen Dissens zwischen Ihnen beiden bei der Frage, wie es mit dem parlamentarischen Recht ist, sich selbst zusammenzuschließen als Teil der Gruppenbildung und der Frage des Privilegs, oder aus der Landesverfassung eher hergeleitet zu sagen: Wenn ich Gruppe im rechtlichen Sinne sein will, muss ich mir das verdienen. – Ich empfinde das noch nicht als Gegensatz. Vielleicht können Sie das noch jeweils konkretisieren.

Das eine ist, dass ich mich als Abgeordneter frei entscheiden darf, mit anderen zu kooperieren, solange ich nicht möglicherweise gegen meine fraktionsinternen Pflichten verstoße. Wenn ich aber fraktionslos bin, habe ich die Möglichkeit, mit anderen zu kooperieren. Das würde aber nach meinem Verständnis noch nicht rechtfertigen, dass ich in einem parlamentarischen Recht oder im finanziellen Sinne automatisch eine Privilegierung erhalte. Aus dem Zusammenschluss, dass sich gemeinsame politische Initiativen starten, muss sich, wenn ich das richtig verstehe, nicht zwingend ableiten, dass ich auch einen Status bekommen, der mir zusätzliche parlamentarische Rechte einräumt und finanzielle Möglichkeiten in einem formalisierten Gruppenstatus in dem Sinne, wie wir das jetzt hier als Gesetz beraten. Da würde ich gerne Ihre Meinung erfragen und konkretisiert wissen.

**Prof. Dr. Sebastian Müller-Franken (Universität Marburg):** Beim Verdienen handelt es sich natürlich keinesfalls um eine Wohlverhaltensprämie. Es geht darum, dass wir es – ausgehend von der Landesverfassung – damit zu tun haben, dass wir einen besonderen Status rechtsgestaltend zuerkennen, der finanzielle Ausstattung etc. nach sich zieht. Sie selbst haben ja den Fall angeführt, dass das Problem bewältigt werden muss, was man mit Leuten macht, die sich einfach zusammentun, weil sie genau wissen, dass sie mehr Geld bekommen, Anträge stellen können, jeder aber auf eigene Faust arbeitet. Das ist weder nach europäischer noch erst recht nach nordrhein-westfälischer Rechtslage möglich. Es führt kein Weg daran vorbei: Wenn dieser Akt durch den Parlamentspräsidenten als Notar durchgeführt werden soll, muss er prüfen, ob die

Voraussetzungen vorliegen. Assoziierungsrecht bedeutet nicht, dass man sich assoziieren kann, wie man will, sondern es geht darum, sich zur Verfolgung politischer Ziele zu assoziieren.

Um den Gruppenstatus zu bekommen, müssen sie eine Erklärung abgeben, dass sie die Voraussetzungen erfüllen und das zumindest darlegen, denn es wird ja auch von einer Darlegungslast gesprochen. Das darf man selbstverständlich auch nicht übertreiben; es ist sehr bescheiden. Daher sollten der Ältestenrat und der Parlamentspräsident hier in Erscheinung treten.

**Prof. Dr. Sven Hölscheidt (Deutscher Bundestag, Berlin):** Das ist wunderbar; dann sind wir gar nicht so weit auseinander. Mir liegt daran zu betonen: Es gehört zum freien Mandat, sowohl eine Gruppe zu bilden als auch eine Fraktion. In dieser Landesverfassung ist wie in den meisten oder mittlerweile sogar allen Landesverfassungen der Fraktionsstatus explizit geregelt. Insofern haben die Abgeordneten, die eine Fraktion bilden wollen, schon ein verfassungsrechtliches Prä.

Ich halte aber auch die Rechtsprechung für richtig, die sagt: Wenn nach dem angewandten Proportionalverfahren die Abgeordneten die kritische Masse haben, einen Ausschusssitz zu bekommen, haben sie auch das Recht, eine Gruppe zu bilden. Aus diesem Gruppenbildungsrecht folgen natürlich auch gewisse Rechte und Pflichten, die das Parlament gewähren muss, denn es ist doch ein wenig zu wenig, alleine zu sagen: Ihr seid jetzt eine Gruppe. Danke, auf Wiedersehen. – Ich glaube, wir unterscheiden uns nur in Nuancen.

Herr Gusy hat zu Recht gesagt: Es gibt keine Aufsichtsmöglichkeiten über die Gewissensentscheidungen, die die Abgeordneten treffen. – Zunächst einmal haben sie aus meiner Sicht die Prerogative zu sagen: Wir verfolgen gemeinsame politische Ziele. – Solange das nicht durch wichtige und deutliche Punkte im Parlament, wie ich es eben zum Ausdruck gebracht habe, widerlegt wird, können sie daraufhin eine Gruppe bilden.

Wir sind uns selbstverständlich einig: Das wichtigste Indiz für die Verfolgung gemeinsamer politischer Ziele ist selbstverständlich immer die gleiche Parteizugehörigkeit. Wir hätten wahrscheinlich alle keine Zweifel, wenn Sie fünf Abgeordnete aus einer Gruppe haben, die derselben Partei angehören. Dann würden Sie wahrscheinlich alle sagen: Die politische Homogenität ist gewährleistet. – Aber ich hatte eben schon darauf hingewiesen: Wir haben in der Geschäftsordnung des Bundestages die Regelung, dass man der gleichen Partei angehören muss. Das gibt es auch in einigen Landesverfassungen. Das scheint mir aber nicht richtig zu sein; das wird im Bundestag auch nicht exekutiert. Wir haben auch Parteilose, die Fraktionsmitglieder sind.

Im Übrigen würden Sie das sonst zu stark verkoppeln, denn dann würde der Parteiaustritt oder Parteiausschluss auch zum Fraktionsausschluss führen. Die Partei gehört aber zur Gesellschaft, und die Fraktion gehört zur organisierten Staatlichkeit, sodass ich meine: Im Endeffekt liegen wir nicht sonderlich weit auseinander.

**Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk:** Frau Gödecke hat sich zu einer Nachfrage gemeldet.

**Carina Gödecke (SPD):** Ich will noch einmal auf den Punkt der Aberkennung kommen, den ich ganz wichtig finde. Wenn wir die Anerkennung und die Gruppenbildung regeln, müssen wir auch den Worst Case besprochen haben: Wir müssen auch für diesen Fall wissen, was wir tun. Wenn schon die Feststellung der gemeinsamen politischen Ziele zur Anerkennung eine schwierige Hürde ist und man es unterschiedlich regeln kann, hat sie aber immer den Startschuss und die Initiative darin, dass Abgeordnete, die künftig eine Gruppe bilden wollen, sagen: Wir erfüllen die Kriterien und möchten das Verfahren in Gang setzen.

Wenn die Gruppe unter die Mindestgröße geht, ist das Verfahren auch ganz klar. Dann kann ein Parlament, kann ein Präsident gar nicht anders handeln. Aber wenn es darum geht, dass man in der politischen, in der parlamentarischen Realität erkennt, dass die Mitglieder einer Gruppe in völlig unterschiedliche Richtungen gehen, und berechtigte politische und parlamentarische Zweifel an der gemeinsamen politischen Zielverfolgung bestehen, stellen sich folgende Fragen:

Erstens. Wer ergreift dann die Initiative, ein Prüfungsverfahren in Gang zu setzen, sofern es ein solches überhaupt gibt? Ich hatte fast befürchtet, Herrn Prof. Gusy so verstehen zu müssen, das gilt: Wenn man nicht unter die Größe gilt, heißt einmal Gruppe immer Gruppe und dass es ganz schwierig ist.

Zweitens. Wer entscheidet dann? Eine solche Entscheidung würde ich nie einem Präsidenten auch nach der Beratung im Ältestenrat zumuten, denn die Aberkennung des Gruppenstatus aus politischen Gründen, aus parlamentarischen Gründen, ist ein so großer Eingriff, dass ihn das gesamte Parlament verantworten müsste.

Drittens. Prof. Hölscheidt hat eben vom verfassungsrechtlichen Prä zur Fraktionsbildung gesprochen. Wenn die Gruppe wächst und eine Größe erreicht, dass sie theoretisch eine Fraktion sein kann, gibt es dann einen Automatismus Ihrer Meinung nach, aus einer Gruppe eine Fraktion zu machen, ohne dass weitere Überprüfungen, Regelungen oder Anerkennung erfolgen, weil sie dann dasselbe verfassungsrechtliche Prä hat wie die Fraktionen, die wir kennen, die sich aufgrund gemeinsamer parteipolitischer Zugehörigkeit als Nachfolger oder neue Fraktion gründen?

**Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk:** Ich schaue in die Runde, ob es weitere Nachfragen gibt. – Dann gebe ich die Beantwortungsrunde frei.

**Prof. Dr. Sebastian Müller-Franken (Universität Marburg):** Bei Ihren Gedanken, die Entscheidung dem Parlament zu überlassen, wäre ich vorsichtig, denn dort geht es um Mehrheit gegen Minderheit. Am Ende des Tages wird das sowieso das Verfassungsgericht entscheiden. Dann ist es besser, wenn derjenige, der die Anerkennungsentscheidung getroffen hat, korrigiert, wie wir es auch bei anderen Vorgängen kennen. Dabei muss es sich um einen ganz fundamentalen Dissens handeln, der jedem sofort ins Auge springt. Man muss zunächst eine Anhörung durchführen, es muss ein Verfahren geben; es kann nicht von heute auf Morgen eine Überraschungsentscheidung geben, sondern das muss vorbereitet werden.

(Carina Gödecke [SPD]: Ist der Präsident dann noch Notar? Beim Anerkennungsverfahren ist der Präsident Notar!)

– Selbstverständlich; das ist spiegelbildlich. Es gibt gesetzliche Voraussetzungen für eine Gruppe. Fallen die Voraussetzungen weg, muss man ein Verfahren statuieren. Dazu gehört beispielsweise auch der Wegfall der Personenstärke, wenn Leute wieder aussteigen, weil sie sich zerstreiten oder wie auch immer. Ob man im Wege des Ermessens noch gnadenhalber Übergangslösungen findet, da wäre ich vorsichtig, denn wenn man damit einmal anfängt, stellt sich sofort die Frage, ob man es nicht auch da und dort machen kann. Ich würde es eher strikt handhaben, weil es eben gerade so eine schwierige Entscheidung ist, dieses Gruppenphänomen. Daher würde ich versuchen, jegliches Ermessen aus dem Spiel zu halten.

Am Ende des Tages ist das Verfassungsgericht entscheidend, sodass ich meine, dass besser der Parlamentspräsident und nicht das Parlament mit Mehrheit entscheiden sollte.

**Prof. Dr. Christoph Gusy (Universität Bielefeld):** Ich stimme im Grundsatz Herrn Kollegen Müller-Franken zu. Der Sinn, dass die Präsidentin oder der Präsident die Gruppen anerkennt, liegt ja gerade darin, dass es sich hier eigentlich um eine rechtsanwendende Entscheidung handelt und dadurch politische Einflüsse möglichst klein gehalten werden sollen. Mit der Anerkennung einer Gruppe bekommen die Fraktionen in gewisser Weise Konkurrenz. Es ist immer schwierig, wenn der eine über die Existenzberechtigung des anderen als Konkurrenz entscheidet. Dabei hat die Anhörung im Ältestenrat durchaus einen Sinn, denn die Präsidentin oder der Präsident wird nicht nur als Präsident, sondern daneben natürlich auch in gewisser Weise als parteiangehöriger Politiker wahrgenommen, der dann in gewisser Weise mit über die Berechtigung der Konkurrenz entscheiden kann. Diese Rollen kann man nur theoretisch, nicht aber in der Praxis und erst recht nicht in der Presse trennen.

Anders ausgedrückt: Wenn die Anerkennung eine Rechtsentscheidung ist, muss auch die Aberkennung eine Rechtsentscheidung sein. Da sie letztlich denselben Kriterien folgt, nur umgekehrt, ist diese Entscheidung auch vom selben Organ zu treffen. Es wäre allerdings meines Erachtens aus Gründen der Rechtsklarheit sinnvoll, dass man die Möglichkeit der Aberkennung ins Gesetz aufnimmt, wenn man so etwas möchte. Das ist aber keine Frage an die Sachverständigen, sondern eine Frage der politischen Entscheidung, wie Sie das sehen. Wenn Sie meinen, das soll aufgenommen werden, sollte man das meines Erachtens an dieser Stelle auch tun.

Ich möchte noch einen Satz zum Thema Opposition, Oppositionszuschlag und Rückwirkung sagen: Es ist natürlich schwierig, zu Beginn der Legislaturperiode, wenn die Regierungsbildung noch unklar ist, festzustellen, wer nun die Opposition ist und wer nicht. Im Bundestag wimmelt es ja im Moment anscheinend vor Opposition.

(Heiterkeit)

Insofern ist es natürlich etwas schwierig zu entscheiden, wem man den Oppositionszuschlag gibt. Die Rückwirkungsregelung kann natürlich nur rudimentär Klarheit schaf-

fen, denn bis die Regierung gebildet worden ist, waren mehr oder weniger alle Opposition. Ich nehme an, das sind die Bedenken, die Herr Thesling an dieser Stelle zum Ausdruck bringen wollte. Solange das aber kurzfristige Übergangsphänomene bleiben, müsste man das hinnehmen, würde ich sagen.

**Prof. Dr. Sven Hölscheidt (Deutscher Bundestag, Berlin):** Durch wen soll die Aberkennung erfolgen? Ich stimme Herrn Gusy und Herrn Thesling zu: Wenn die Anerkennung durch den Präsidenten ausgesprochen wird, müsste auch die Rückgängigmachung, also der Actus contrarius, durch den Präsidenten ausgesprochen werden.

Ich habe allerdings Zweifel, ob das gerade bei der Aberkennung nicht etwas zu starker Tobak ist für den Präsidenten als Organ, zumal Sie ja nur Beratungen im Ältestenrat vorgesehen haben. Das sagt nicht sonderlich viel: Das wird terminiert, dann wird darüber gesprochen, und dann ist Ende der Durchsage.

Ich stimme Herrn Gusy zu: Das ist im Wesentlichen eine politische Frage. Sie können auch ein abgestuftes Verfahren wählen. Man könnte sich auch vorstellen, dass die Entscheidung im Einvernehmen mit dem Ältestenrat getroffen wird; dann wäre der Ältestenrat eingebunden. Sie können aber aus rechtlichen Gründen selbstverständlich auch zu einer Plenarentscheidung greifen. Im Bundestag ist es ja so, dass die Anerkennung durch das Plenum erfolgt.

Sie hatten auch nach dem Anwachsen einer Gruppe zur Fraktion gefragt. Das ist nach meiner Einschätzung automatisch möglich. Es ist wiederum schwierig, verschiedene Konstellationen durchzudiskutieren. Klar dürfte sein, wenn Sie eine Gruppe von neun Abgeordneten haben, die der Partei A angehören, und aus einer anderen Fraktion ein Abgeordneter dieser Partei beitrifft, würde man sagen: Das sind jetzt zehn Leute. Dann ist der Sack zu. Dann haben wir jetzt auch eine Fraktion. – Ansonsten ist es eben knifflig, wenn die politische Landschaft zersplittert ist, herauszufinden, ob tatsächlich die politische Homogenität gegeben ist. Aber gewisse Indizien gibt es, zumindest wenn sich die Leute ganz klar streiten, vor Gerichten gegeneinander prozessieren, oder einer geht an die Presse und sagt: Den müsste man aus der Gruppe ausschließen. – Dann ist eigentlich klar: Mit der Homogenität ist es nicht so weit her. Das ist aber eher eine Frage der politischen Feldforschung.

(Heiterkeit)

**Dr. Hans-Josef Thesling (Finanzgericht Düsseldorf):** Ich denke, das Aberkennungsverfahren beurteilen wir alle gleich. Man kann darüber nachdenken, das gesetzlich zu verankern, um es klarzustellen. Ich meine allerdings, dass aus der bestehenden Regelung und der Spiegelbildlichkeit auch jetzt schon klar ist, dass das nach denselben Regeln abläuft wie die Anerkennung. Wenn es diese Ergänzung für das Aberkennungsverfahren nicht gäbe, würde die bestehende gesetzliche Regelung auch ausreichen. Es ist aber wieder eine politische Frage, ob man es für klüger hält, das noch einmal ausdrücklich anzusprechen.

Ich meine, dass es sinnvoll ist, diese Entscheidung beim Präsidenten zu belassen. Wenn eine politische Unterstützung oder eine Entscheidung des Plenums sinnvoll ist,

kann man sie auch noch auf dem politischen Wege herstellen. Niemand hindert das Plenum daran, eine politische Resolution zu verabschieden, die den Präsidenten auffordert, zu prüfen und gegebenenfalls in die Wege zu leiten. Das wäre eine Form der politischen Meinungsäußerung, die rechtlich zwar nicht bindend ist, aber dem Präsidenten sicherlich wesentliche Unterstützung gibt.

Beim Hineinwachsen einer Gruppe in eine Fraktion kann man auch nur die Antwort geben, dass es so läuft, wie es in der Geschäftsordnung vorgesehen ist: Eine Fraktion setzt 5 % der Abgeordneten voraus. Wenn dieser Wert erreicht ist, tritt eine Automatik ein; dann handelt es sich um eine Fraktion. Diese Lösung würde ich favorisieren, um eine solche Situation angemessen zu erfassen. Auch das ist nach den bestehenden Bestimmungen geregelt. Die Bestimmungen lassen eine Lösung einer solchen Konstellation bereits jetzt zu.

**Prof. Dr. Sebastian Müller-Franken (Universität Marburg):** Ein Punkt ist mir noch durch den Kopf gegangen. Es ist noch die Frage offengeblieben, ob es ins Gesetz soll oder nicht. Es klang so, als könne man das ins Gesetz schreiben, müsse es aber nicht. Je länger ich darüber nachdenke, desto mehr halte ich es aus Wesentlichkeitsgründen für zwingend. Einer Gruppe werden Rechte genommen; es geht also um den demokratischen Wesentlichkeitsvorbehalt. Das muss im Gesetz stehen. Dass der Parlamentspräsident plötzlich ohne gesetzliche Grundlage aberkennt, wo wir darüber reden, dass es eine so hohe Hürde ist, diesen Status überhaupt zu bekommen, kann ich mir nicht vorstellen. Das muss ins Gesetz.

**Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk:** Darf ich in die Runde der Abgeordneten noch einmal fragen, ob es zu dem Themenkomplex, den wir jetzt ausführlich erörtert haben, noch Rückfragen gibt? – Das ist nicht der Fall. Dann würde ich diesen Themenkomplex jetzt gerne schließen.

Damit kommen wir zum zweiten Teil, bei dem ich keine Prognose wage, wie lange er dauern wird, nämlich alle anderen Themen und Regelungskomplexe, die wir heute in diesem Gesamtgesetzentwurf noch zur Anhörung gestellt haben, zu denen Sie sich auch in unterschiedlicher Ausführlichkeit schon schriftlich eingebracht haben.

**Verena Schäffer (GRÜNE):** Ich habe eine Frage an Herrn Gusy. Sie haben in Ihrer Stellungnahme geschrieben, dass die Fraktionen im Gesetz explizit als Vereinigungen des Parlaments- bzw. des öffentlichen Rechts genannt werden sollten. Im Berliner Fraktionsgesetz, auf das Sie verweisen, steht: Fraktionen sind juristische Personen des Parlamentsrechts mit originären Rechtscharakter. Ich vermute, dass Sie uns vorschlagen, das so zu übernehmen. Warum sollten wir das tun? Was ist die Rechtswirkung? Warum schlagen Sie uns vor, das entsprechend zu ändern?

**Prof. Dr. Rainer Bovermann (SPD):** Die Oppositionszuschläge sind schon angesprochen worden, was mich noch einmal zum Begriff der Opposition führt. Herr Gusy hatte mit mir zusammen das Vergnügen, in der Verfassungskommission tätig zu sein. Wir sind dort zu keinem Ergebnis gekommen. Abgesehen von der Übergangsregelung, die

hier definiert wird: Halten Sie es für notwendig, dass wir eine Definition der Opposition einführen auch vor dem Hintergrund aktueller Diskussionen auf Bundesebene? Im Landtag haben wir schon eine Minderheitsregierung erlebt. Jetzt werden auch noch weitere Koordinierungsmodelle diskutiert. Könnte dies zukünftig ein Streitpunkt sein, und müsste man dafür eine Regelung finden?

**Daniel Hagemeier (CDU):** Herr Dr. Thesling, beschreiben Sie doch bitte noch einmal, warum Sie keinen eigenen Regelungsgehalt in § 1 Abs. 6 Satz 3 des Fraktionsgesetz-entwurfs zu Tarifverträgen und deren inhaltlichen Festlegungen sehen. Erläutern Sie doch bitte aus Ihrer Sicht ebenfalls das von Ihnen beschriebene Spannungsverhältnis zum Besserstellungsverbot nach § 28 Abs. 2 Haushaltsgesetz.

**Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk:** Ich schaue noch einmal in die Runde, ob es noch Fragen gibt. – Dann gehen wir in die Antwortrunde.

**Prof. Dr. Christoph Gusy (Universität Bielefeld):** Zu den Fraktionen als Vereinigungen des Parlamentsrechts. Sie werden in der Rechtsprechung nicht mehr stets, aber doch noch immer wieder als Vereinigungen des Privatrechts angesehen. Der wichtigste Punkt ist also, dass Rechtsstreitigkeiten um den Rechtsstatus von Fraktionen vor die ordentlichen Gerichten wie den Landgerichten kommen, die diesen Themen normalerweise etwas ferner stehen. Daher liegt es meines Erachtens nahe, die Fraktionen als das zu bezeichnen, was sie sind: Sie sind Vereinigungen von Staatsorganen zur besseren Ausübung ihrer gemeinsamen Organrechte und damit in der Konsequenz Vereinigungen des öffentlichen Rechts und in der Rechtsprechung dort, wo sie eigentlich hingehören, nämlich bei den Verwaltungs- und Verfassungsgerichten. Ich halte das für zumindest von der Sache her geboten. Es gibt eine Tendenz in diese Richtung, aber es wäre sinnvoll es hier festzuschreiben, um Rechtsklarheit zu schaffen.

Zum Oppositionszuschlag. Wir haben in der Verfassungskommission lange über die Frage geredet, was Opposition ist. Vielleicht haben seit der letzten Wahl einige Mitglieder der Verfassungskommission Lernprozesse durchgemacht, was Opposition ist und wer und wer nicht. Kurz gesprochen: Opposition sind nach gängigem Verständnis diejenigen, die eine Regierung nicht tragen. Der Arbeitsbegriff dafür ist vergleichsweise einfach: Opposition sind alle Parlamentarier, die weder selbst in der Regierung vertreten sind, noch Mitglieder einer Fraktion sind, die Mitglieder in der Regierung hat, noch Teilnehmer einer Koalitionsvereinbarung. Wenn alle drei Voraussetzungen nicht erfüllt sind – also weder ein Abgeordneter in der Regierung ist, noch die Fraktion die Regierung stellt, noch die Fraktion, der der Abgeordnete angehört, Beteiligte an einer Koalitionsvereinbarung ist –, ist man Opposition. Damit sind eigentlich weitgehend alle Probleme gelöst.

Ich muss zugeben: Ich hätte mir nie gedacht, dass ich hier in den Landtag komme und mir jemand sagt: Ich weiß nicht, was eine Opposition ist.

(Heiterkeit)

Dass ich Ihnen das erklären sollte, finde ich zugegebenermaßen überraschend.

**Dr. Hans-Josef Thesling (Finanzgericht Düsseldorf):** Ich habe ein Thema angesprochen, weil ich eine Änderung im Gesetzestext feststellen konnte, bei der die Fraktionen nach § 1 Abs. 5 alter Fassung bei der Beschäftigung von Personal nicht an Tarifverträge gebunden sind. Das ist jetzt geändert worden, indem die Formulierung lautet: Bei der Beschäftigung von Personal sind die Fraktionen nicht an Tarifverträge – und dann kommt die Neuerung – und deren inhaltliche Festlegungen gebunden.

Ich habe mich gefragt, welchen Mehrwert diese Formulierung hat bzw. welche Fälle bisher nicht darunter fielen, die durch diese Erweiterung in der Formulierung jetzt klar gestellt werden. Mir ist auch nach angestrebtem Nachdenken kein Fall eingefallen, der nach alter Regelung anders behandelt würde als nach neuer Regelung. Nichts anderes enthält meine Stellungnahme. Ich habe also nicht erkennen können, worin der zusätzliche Regelungsbedarf besteht.

Ich habe in meiner Stellungnahme noch Bezug auf § 28 Haushaltsgesetz genommen, in dem das sogenannte Besserstellungsverbot enthalten ist. In der Tat gibt es an dieser Stelle aus meiner Sicht ein gewisses Spannungsverhältnis, weil im öffentlichen Dienst Tarifverträge existieren, die die Beschäftigung von Personal im öffentlichen Dienst betreffen. Über das Besserstellungsverbot könnte eine mittelbare Anwendbarkeit hergestellt werden, wenn man Zuwendungsempfänger ist. Diese Frage ist ständig eine Rechtsfrage, die bei der Beschäftigung von Personal in Fraktionen zu beachten ist.

Im Ergebnis meine ich: Die Antwort auf diese Frage fällt durch diese neue Formulierung nicht anders aus und ist nicht anders zu bewerten, als es bisher der Fall war. Das Spannungsfeld muss aufgelöst werden, aber ich glaube, dass es durch diese Regelung nicht besser auflösbar geworden ist.

**Prof. Dr. Sven Hölscheidt (Deutscher Bundestag, Berlin):** Ich möchte noch zwei kurze Anmerkungen machen. Ich meine, beim Rechtscharakter müsste nichts weiter ausgeführt werden. Zum einen ist der Status der Fraktionen mittlerweile allgemein etabliert. Bei Ihnen heißt es: Fraktionen nehmen als unabhängige und selbstständige Gliederungen des Parlaments Verfassungsaufgaben wahr. – Im ersten Absatz und im fünften Absatz heißt es: Fraktionen nehmen am allgemeinen Rechtsverkehr teil und können unter ihrem Namen klagen und verklagt werden. – Ich meine, damit ist alles gesagt.

Der Oppositionsstatus wird allgemein so definiert, wie Sie es gerade gesagt haben: Abgeordnete, die die Regierung nicht tragen oder unterstützen, gehören zu Opposition. Wie wenig das nützt, haben Sie gerade in Bezug auf den Bundestag gesagt, weil uns diese Frage natürlich gerade beschäftigt: Bekommen alle den Oppositionszuschlag oder keiner? Wenn Ihnen eine geniale Formulierung einfällt, die Sie hier aufnehmen könnten, wären sicher alle dankbar. Ansonsten kann man aber vor allen Dingen als Haushälter gut damit arbeiten: Wer die Regierung nicht trägt oder unterstützt, gehört zur Opposition.

**Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk:** Gibt es vonseiten der Sachverständigen noch Wortmeldungen zu dieser Runde? – Gibt es vonseiten der Abgeordneten noch Fragen an die Anzuhörenden? – Das ist beides nicht der Fall.

Damit kommen wir an das Ende unserer heutigen Anhörung, wenn auch noch nicht an das Ende der Sitzung. Ich sage ganz herzlichen Dank an die Sachverständigen. An den Punkten, an denen wir Klärungsbedarf gesehen haben, haben wir sehr sachkundige und notwendig ausführliche Antworten für die Abwägung bekommen. Wir werden sie in die weitere parlamentarische Arbeit einbeziehen.

Das Protokoll wird sehr zeitnah auch online abrufbar sein. Das Ziel besteht darin, es noch vor der Weihnachtspause verfügbar zu machen. Der Ausschuss hat sich vorgenommen, diese Anhörung am Dienstag, den 9. Januar 2018, auszuwerten und dem Parlament eine Beschlussempfehlung zu geben, sodass voraussichtlich Mitte Januar in der Plenarrunde die abschließende Befassung stattfinden kann.

Ich sage Ihnen als Sachverständigen ganz herzlichen Dank dafür, dass Sie gekommen sind, dass Sie für uns Zeit hatten und uns Ihre Sachkunde zur Verfügung gestellt haben. Herzlichen Dank! Kommen Sie gut zur Arbeit oder nach Hause!

(Allgemeiner Beifall)

## Anhörung des Hauptausschusses

**Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und des Fraktionsgesetzes,**  
Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN  
Drucksache 17/1117

14. Dezember 2017, 10.30 Uhr, Raum E 3 A 02

## T a b l e a u

| <b>Eingeladene Sachverständige</b>   | <b>Redner/in</b><br>Weitere Teilnehmer/-innen      | <b>Stellung-<br/>nahme</b>            |
|--|--|---------------------------------------|
| Dr. Hans-Josef Thesling<br>Präsident des Finanzgerichts Düsseldorf<br>Düsseldorf | <b>Dr. Hans-Josef Thesling</b>                     | <b>17/186</b>                         |
| Professor Dr. Sven Hölscheidt<br>Deutscher Bundestag<br>Berlin                   | <b>Professor Dr.<br/>Sven Hölscheidt</b>           | <b>17/210</b>                         |
| Professor Dr. Christoph Gusy<br>Universität Bielefeld                            | <b>Professor Dr.<br/>Christoph Gusy</b>            | <b>17/176</b>                         |
| Professor Dr. Sebastian Müller- Franken<br>Universität Marburg                   | <b>Professor Dr.<br/>Sebastian Müller- Franken</b> | <b>17/187<br/>Neudruck<br/>17/220</b> |

| <b>WEITERE STELLUNGNAHME</b>        |               |
|-------------------------------------|---------------|
| Fraktion der Piraten in Liquidation | <b>17/211</b> |

\*\*\*

