

Stellungnahme für den **Hauptausschuss des Landtags NRW**
Anhörung am 14.12.2017
zu dem Gesetzentwurf **17/1117: „Fraktionsgesetz“**.

0. Zusammenfassung

Der vorgelegte Entwurf passt das Abgeordneten- und Fraktionsrecht des Landes an die Fortentwicklung sowohl der verfassungsrechtlichen und –gerichtlichen Rahmenbedingungen als auch an die sich ändernde politische Realität an.

Er ist insgesamt gruppenfreundlich und gestaltet deren Rechtsstellung in tendenziell großzügiger Weise aus. Die Fortentwicklung des Gruppenrechts erfolgt in Einklang mit bundesrechtlichen Vorbildern und systemkonform im Landesrecht. Sie wahrt insbesondere die Vorgaben und Grenzen der – bislang hierzu allerdings eher spärlichen - verfassungsgerichtlichen Vorgaben. Im Landesrecht kann insbesondere Art. 30 Abs. 5 LV eine Abstandsklausel gegenüber den Rechten von Fraktionen, umgekehrt § 10 E-FraktG ein solches gegenüber denjenigen von Einzelabgeordneten begründen.

Die vorgelegte Regelung ist ihrem Anspruch und ihrer Reichweite nach lediglich eine Teilregelung, welche ihrer Fortentwicklung im Geschäftsordnungsrecht und ggf. in konkretisierenden Beschlüssen des Ältestenrats bedarf. Das gilt namentlich im Hinblick auf die Gruppenrechte im Parlament.

Im Zuge der weiteren Beratungen sollten einzelne offene Rechtsfragen einbezogen werden (dazu näher II 1).

I. Überblick: Der Entwurf als Teilregelung

Der Gesetzentwurf enthält einige Anpassungen von AbgG und FraktG an die aufgrund der Vorschläge der Verfassungskommission des Landtags NRW geänderte Landesverfassung (NRWLV). Sie sind zentral nachvollziehender Art.

Die zentrale Gestaltungsleistung des Entwurfs liegt in der Regelung der Rechtsstellung der **Gruppen von Abgeordneten im Landtag**. Sie sind in der Landesverfassung nicht angesprochen und existierten im Landtag bislang auch nicht. Hier liegt also eine eigene Gestaltungsaufgabe des Entwurfs. Ihr hat sich der Gesetzgeber mit sparsamen, verfassungsrechtlich hinreichenden und rechtspolitisch ausgewogenen Vorschlägen angenommen.

Dabei sei eingangs vermerkt: Die vorgelegten Vorschläge sind eine Teilregelung der Materie. Nicht erfasst ist die zentrale Frage nach den Rechten der Gruppen im Parlament, wie sie üblicherweise in der Geschäftsordnung des Landtags (GOLT) angesprochen sind. Da die GOLT nicht Teil der Änderungsvorschläge ist, sind diese Frage hier naheliegender Weise nicht angesprochen worden. Dazu bedarf es eigener Folgeregelungen, die (noch) nicht getroffen, aber durch den Entwurf auch nicht vorweggenommen, behindert oder gar ausgeschlossen werden.

Zentral geregelt sind die Frage nach dem Recht der Abgeordneten auf Zusammenschluss zu einer Gruppe und diejenige nach deren finanziellen Ausstattung. Sie sollen hier im Vordergrund stehen.

II. Gruppen zwischen Einzelabgeordneten und Fraktionen

1. Abgeordnete – Fraktionen – Gruppen

Art. 30 Abs. 1 NRWLV geht von den **Abgeordneten als den Mitglieder und Organwaltern im und des Landtag** bei der Wahrnehmung der parlamentarischen Rechte aus. Die Rechte des Landtags leiten sich auch von den Rechten der gewählten Abgeordneten her. Und die Rechte der Abgeordneten sind zentral Mitwirkungsrechte an den Rechten des Landtags.

Als notwendige Einheiten der Organisation parlamentarischer Arbeit sind **Plenum, Ausschüsse und Fraktionen** genannt (Art. 30 Abs. 1, 4, 5 NRWLV). Sie ermöglichen und effektivieren die Arbeit eines Parlaments als Organ von über 200 Mitgliedern wettbewerbsorientiert, arbeitsteilig und kooperativ. Die Aufzählung ist nicht notwendig abschließend, wie schon in Blick in Art. 38 NRWLV zeigt. Aber die in Art. 30 NRWLV genannten Organe sind verfassungsrechtlich notwendig. Andere können politisch notwendig sein, nehmen aber keinen Verfassungsrang im Land ein.

Die in Art. 30 Abs. 1, 4, 5 NRW LV genannten Organteile unterliegen den Anforderungen der NRW LV und – soweit dem Grundgedanken nach anwendbar – des Grundgesetzes. Zur Rechtsstellung der Fraktionen sei hier nur erwähnt:

- Fraktionen sind Zusammenschlüsse von Verfassungsorganen zur gemeinsamen Optimierung ihrer verfassungsrechtlich vorgesehenen Funktionen. Sie sollten im Gesetz explizit als **Vereinigung des Parlaments¹ bzw. des Öffentlichen Rechts** genannt werden. Ihre bisweilen in der Rechtsprechung anzutreffende Einstufung als (nicht-rechtsfähige, teilrechtsfähige oder rechtsfähige) Vereine des Privatrechts wird dem nicht gerecht.²

- **Fraktionen können Arbeitgeber sein und sind daher nach § 2 Abs. 1 TarifvertragsG tariffähig.** 1 Abs. 6 E-FraktG steht dem – ebenso wie § 1 Abs. 5 FraktG in der geltenden Fassung – jedenfalls seinem Text nach entgegen. Hier sollte zumindest klarer zum Ausdruck gebracht werden, was die (verfassungskonform auszulegende) Norm meint.

- § 4 Abs. 2 E-FraktG enthält – ebenso wie der schon geltende § 4 Abs. 1 FraktG – den Rechtsbegriff der **Opposition**. Sie ist in der NRW LV nicht ausdrücklich anerkannt – im Unterschied zu den meisten anderen Länderverfassungen. Dies ist in der Verfassungskommission des Landtags NRW unterblieben, weil angeblich keine Klarheit darüber bestehe, was die konstituierende Eigenschaft des Oppositionsbegriffs sei. Der Begriff des § 4 Abs.1 ist jedenfalls verfassungskonform; die Eigenschaft als geltendes Verfassungsrecht kommt ihm in NRW hingegen nicht zu.

Im Unterschied zu Ausschüssen und Fraktionen **kommen Gruppen in der NRW LV nicht vor**. Sie sind bislang im Verfassungsrecht eher schwach konturiert. Das BVerfG hat sich mit ihnen nur selten befasst, der NRWVerfGH bislang nicht. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben sind daher eher schwach konturiert; sie ergeben sich aus dem allgemeinen Parlamentsrecht und quantitativ eher wenigen spezifischen Aussagen der Verfassungsgerichte.³

2. Recht auf Zusammenschlüsse von Abgeordneten – Von den Fraktions- zu den Gruppenrechten

Fraktionen sind nach Art. 30 Abs. 5 NRW LV grundsätzlich frei gebildete Zusammenschlüsse von Abgeordneten. Ihnen kommt eine verfassungsrechtliche Doppelstellung zu. Einerseits sind sie Ausdruck der Abgeordnetenrechte („Assoziationsrecht“):⁴ Die

¹ So § 2 Abs. 4 BerlFraktionsG.

² Klein, in: Morlok u.a. (Hg.), Parlamentsrecht, 2016, § 17 Rn 17 f, mit Nachw. zur Gegenauffassung.

³ Überblick bei Morlok in: Dreier (Hg.), GG II, 3. A., 2015, Art. 38 Rn 171 (Nachw.). Nicht kommentiert sind die Gruppen dagegen bei Löwer/Tettinger, NRW LV, 2006, Art. 30 Rn 73 (hier nur erwähnt), und bei Heusch/Schoenenbroicher, NRW LV, 2010, zu Art. 30 NRW LV.

⁴ Löwer/Tettinger, NRW LV, 2006, Art. 30 Rn 73.

Volksvertreter sind berechtigt, Fraktionen zu bilden, weil sie Abgeordnete sind und als Angeordnete dazu berechtigt sind. Fraktionen sind Verlängerungen und Verstärkungen der Abgeordneten(rechte) im Parlament. Sie effektivieren die Mitgliedschafts- und Teilnahmerechte der Abgeordnete, bündeln sie und tarieren sie mit konkurrierenden Rechten konkurrierender Abgeordneter, Fraktionen und des Landtags insgesamt aus. Sie sind so Grundlage der Herstellung der Arbeitsfähigkeit sowohl ihrer Mitglieder als auch derjenigen des Parlaments. **Fraktionsrechte sind zentral effektivierte und organisierte Abgeordnetenrechte.**

Daneben nehmen die **Fraktionen aber auch eigene Rechte** wahr,⁵ die über Abgeordnetenrechte hinausreichen können. Sie sind in Art. 30 Abs. 5 S. 2, 3 NRWLV ausdrücklich erwähnt.

Für die **Gruppenrechte** sind beide genannten Dimensionen – Abgeordneten- und Fraktionsrechte - relevant. Das **Assoziationsrecht der Abgeordneten** kann theoretisch auch das **Recht des Zusammenschlusses zu Gruppen** erfassen, wenn es nicht auf Fraktionen beschränkt ist. Ist also der Fraktionsstatus nur Verstärkung oder auch eine Grenze des Assoziationsrechts; indem es dieses auf die Form der Fraktion begrenzt? In letzterem Falle wäre die Beschränkung auf Fraktionen jedenfalls rechtfertigungsbedürftig. Dafür kann wiederum die zweite Rechtsstellung der Fraktionen maßgeblich sein, also die Frage: Können Gruppen die Fraktionsrechte im Parlament gleichermaßen wahrnehmen? Oder bewirkt die Ausweitung auf sie eine Beeinträchtigung von Parlamentsfunktionen oder von Funktionen der Fraktionen?

Rechtsprechung und Rechtswissenschaft gelangen zu Recht überwiegend zu einer differenzierenden Betrachtung.⁶ Sie gehen davon aus, dass es für die Bedeutung der Gruppen zwischen Abgeordneten-, Fraktions- und Parlamentsrechten keine einheitliche Lösung geben kann, sondern jeweils im Hinblick auf die einzelnen Rechte der Parlamente und der Parlamentarier differenziert werden muss. Eine derartige **funktions-spezifische Betrachtungsweise gelangt zu differenzierenden Lösungen**. Da im vorliegenden Entwurf lediglich eine Teilregelung angestrebt wird, kann hier auch nur eine dementsprechende partielle Betrachtung vorgenommen werden.

3. Recht auf Bildung einer Gruppe

Zu den konstituierenden **Merkmale der Gruppe** zählen nach § 10 Abs. 1 E-FraktG die **allgemeinen Merkmale der Fraktion** (insbes.: § 1 FraktG) und dass einzige davon abweichende Merkmal, **die von der Fraktion abweichende (geringere) Mitgliederzahl**.

⁵ Überblick: Klein/Krings, in: Morlok u.a. (Hg.), Parlamentsrecht, 2016, § 17.

⁶ Für einen prinzipiellen Gleichbehandlungsanspruch der Gruppen mit den Fraktionen aber Morlok, in: Dreier, GG II, 3. A., 2015, Art. 38 Rn 171, allerdings selbstverständlich ohne Berücksichtigung des Art. 30 Abs. 5 NRWLV.

Zu den allgemeinen Fraktionsmerkmalen ist für NRW festzuhalten: Die Notwendigkeit einheitlicher Parteizugehörigkeit der Fraktionsmitglieder ist weder in Art. 30 NRW noch aber auch im FraktG vorgeschrieben. Zwar wird als ein ungeschriebenes **Merkmal des Fraktionsbegriffs die „gemeinsame politische Auffassung“** der Mitglieder gesehen. Doch muss diese sich nicht zwingend in der Mitgliedschaft in einer gemeinsamen Partei ausdrücken. Zur Fraktion können auch parteiexterne Mitglieder zählen; sie kann auch aus Angehöriger mehrerer Parteien bestehen oder auch parteilose Mitglieder umfassen. Die etwa in § 10 GOBT geforderte politische Homogenität der Fraktionen durch **Mitgliedschaft in derselben oder jedenfalls nicht konkurrierenden Partei(en) ist für das Land NRW nicht explizit statuiert**, sondern allenfalls vorausgesetzt. An sie dürfen keine hohen Anforderungen gestellt werden. Insbesondere darf sie nicht mit einfach und erst recht nicht exklusiv mit Zugehörigkeit zu einer (gemeinsamen) Partei gleichgesetzt werden. Auch Parteilose, einzelne Angehörige einer Splitterpartei oder Anhänger parteipolitisch differenzierter, inhaltlich ähnlich ausgerichteter Parteien können die allgemeinen Merkmale des Fraktionsbegriffs erfüllen. Strengere Homogenitätsanforderungen bedürften einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung.

Namentlich in funktionaler Hinsicht sollen demnach **Merkmale, Rechte und Pflichten der Gruppen grundsätzlich diejenigen der Fraktionen entsprechen**. Sie können daher als Ausdruck desselben Assoziationsrechts der Abgeordneten qualifiziert werden wie die Fraktionen. Wenn Parlamentarier sich zu einer Fraktion oder einer Gruppe zusammenschließen, so ist dies Ausdruck desselben Abgeordnetenrechts. Der einzig relevante **Unterschied ist die jeweils beteiligte Zahl der Abgeordneten**: Sie ist bei der Gruppen kleiner als bei den Fraktionen. Eine allgemein verbindliche oder auch nur konsentiertere quantitative Untergrenze gibt es im Parlamentsrecht hierfür nicht.⁷

Zentrale Wirkung der Zuerkennung des Gruppenstatus ist der Umstand, dass die Anerkennung als Gruppe die Zahl der Abgeordnetenzusammenschlüsse erhöht, also zu einer (weiteren) **organisatorischen Fragmentierung des Parlaments** führt. Dies kann die Arbeit der Volksvertretung durch „Zersplitterung“ beeinträchtigen. Dabei ist umgekehrt aber zu berücksichtigen, dass ohne Gruppen das Parlament eine Anzahl von fraktions- und gruppenlosen Abgeordneten hätte, also bereits zersplittert wäre. Diese würde durch die Gruppen nicht vergrößert, sondern lediglich auf organisatorischer Ebene gleichsam „institutionalisiert“. Wann also ist eine solche organisatorische Institutionalisierung der Parlamentsarbeit abträglich, ihr gegenüber neutral oder gar zuträglich?

Stellt man allein auf die Effektivierung der Abgeordnetentätigkeit ab, kann bereits eine Gruppe von 2 Mitgliedern effektiver sein als zwei Einzelmitglieder. Dies wäre die absolute Untergrenze einer Gruppe. Doch ist dies nicht das einzige relevante Kriterium, da es der Parlamentszersplitterung Vorschub leisten kann. Es bedarf eines **Ausgleichs zwischen** beiden Zielen: **der Arbeitsfähigkeit der Parlamentarier und des Parlaments**.

⁷ Überblick bei Klein, in: Morlok u.a. (Hg.), Parlamentsrecht, 2016, § 18 Rn 12; zum Ganzen ebd., Rn 11 ff.

Als ein dabei zu berücksichtigendes Kriterium hat das BVerfG die **Gleichheit der Abgeordneten und ihrer Mitwirkungsrechte an der Parlamentsarbeit** genannt. Wenn die gleiche Wahl sichern soll, dass im Parlament in Spiegelbild der politischen Zusammensetzung des Volkes besteht, so muss sich die Spiegelbildlichkeit auch in der Binnenorganisation der Arbeit des Parlaments widerspiegeln. Wenn Hilfsorgane Aufgaben der Volksvertretung vorbereiten oder übernehmen, müssen sie ihrerseits ein Spiegelbild des Volkes sein. Dies wurde am Beispiel der Zusammensetzung der Ausschüsse dahin konkretisiert, dass diese nicht allein Spiegelbild der Fraktionen sein dürften, wenn es auch andere als fraktionsangehörige Abgeordnete gibt und auf diese das Recht auf Nominierung einzelner Ausschussmitglieder entfallen kann. Dies hängt danach maßgeblich von zwei Faktoren ab: der politischen Homogenität der nominierenden Parlamentarier und ihrer hinreichenden Zahl. Wenn beides gewährleistet sei, so stehe ihnen ein Recht auf Nominierung zu. Die hinreichende Zahl orientiert sich danach an der Zahl der Ausschussmitglieder und damit dem für die Benennung eines Mitglieds notwendigen Quorum.⁸ Sei im Parlament eine entsprechend große Gruppe vorhanden und habe sie ein Mitglied nominiert, dann stehe dieser Person das Recht auf Berücksichtigung für den Ausschuss zu.

Von daher spricht viel dafür: Wenn die nominierenden Abgeordneten in einer Gruppe zusammengeschlossen sind, so sind die allgemeinen Nominierungsvoraussetzungen (politische Homogenität, potentielle Dauerhaftigkeit der Zusammenarbeit der Mitglieder u.a.) besser gewährleistet als ohne Gruppe. Dies rechtfertigt den Schluss des § 10 FraktG: **Einer für Parlamentsausschüsse nominierungsberechtigten Abgeordnetenzahl ist – die übrigen Merkmale organisatorischer Einheiten des Parlaments vorausgesetzt – der Status einer Gruppe zuzuerkennen.** Dieser Gedanke ist in § 10 E-FraktG statuiert.

Zwar scheinen die Anforderungen auf den ersten Blick hoch, theoretisch lassen sich auch noch kleinere Gruppen denken. Doch sind sie verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden und in der genannten Hinsicht ein gelungener Ausgleich zwischen den involvierten Interessen.

4. Anerkennung als Gruppe

Die Eigenschaft eines Abgeordnetenzusammenschlusses als Gruppe hängt nach § 10 Abs. 1 3 E-FraktG von der Anerkennung durch den Präsidenten ab. Die dem Bundesrecht entsprechende Regelungen (§ 10 GOBT) ist konstitutiv: Sie begründet den Rechtscharakter und stellt ihn nicht bloß fest.

Zutreffend ist die **Anerkennung als Rechtsentscheidung** und nicht als politische ausgestaltet. Es kommt nicht auf bestimmte politisch-inhaltliche Qualifikationen, sondern auf die Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen an. Sie ist von der politischen Richtung des Zusammenschlusses oder der sie tragenden Abgeordneten unabhängig.

⁸ BVerfGE 84, 304, 323 f.

Die Anerkennung schafft zudem Rechtsklarheit, ab wann eine Gruppe als existent und rechtlich handlungsfähig anzusehen ist.

Dementsprechend ist die Anerkennung **konsequent nicht dem Landtag selbst, sondern dem Präsidenten zuerkannt**.⁹

Festzuhalten ist zugleich: Bei der Ausübung des Anerkennungsrechts kommt ihm nahezu kein Ermessen zu. Der Wortlaut des § 10 scheint dem zwar entgegen zu stehen („...können als Gruppe anerkannt werden ...“). Insgesamt kann gelten: **Je höher die materiell-rechtlichen Anforderungen an die Gruppen, desto geringer kann dann noch der zur Verfügung Ermessensspielraum der anerkennenden Instanzen sein.**

Hier ist o. (3.) bereits gezeigt: § 10 I E-FraktG knüpft die Gruppeneigenschaft an besondere qualifizierte Voraussetzungen, welche eine Anerkennung als Gruppe notwendig erscheinen lassen. Die Rechtsprechung des BVerfG legt nahe: Sind die dort genannten Merkmale erfüllt, so ist eine Gruppe anzuerkennen. Für ein dann noch bestehendes Ermessen der anerkennenden Stelle ist daher kein Raum.

Entscheidungsspielräume können sich allenfalls ergeben bei der Feststellung der erforderlichen politischen Homogenität, an welche keine hohen Anforderungen zu stellen sind (s.o. 3). Dies ist jedoch keine Ermessensentscheidung, sondern eine solche der Feststellung der gesetzlichen Voraussetzungen. Daher unterliegt sie auch deren Anforderungen und nicht denjenigen an ein Ermessen. Für weitere Ermessenserwägung ist daneben kein Platz.¹⁰

Insgesamt ist also festzuhalten: **Bei Erfüllung der materiell-rechtlichen Voraussetzungen des § 10 ist eine Gruppe anzuerkennen. Ein weiter gehendes Ermessen bei der Anerkennungsentscheidung besteht nicht.**

III. Leistungen an Gruppen im Landtag

Hinsichtlich der angestrebten Neuregelung der Leistungen an Gruppen ist besonders hervorzuheben: Gerade hier strebt der Entwurf gleichfalls nur eine Teilregelung an. Es gibt Leistungen, die vorausgesetzt sind bzw. nur erwähnt werden, aber noch anderweitiger Regelung bedürfen. Dazu (z.B. für die Zuweisung von Büroräumen) ist nicht stets ein Gesetz erforderlich, da die notwendigen Grundlagen im Gesetz gelegt sind.

1. Verfassungsrechtlich relevante Vergleichsmaßstäbe

Entsprechend der Systematik des bisherigen Rechts werden Leistungen an Abgeord-

⁹ Anders § 10 Abs. 4 GOBT für den Bund.

¹⁰ Für Ermessen Lontzek, in: Austermann/Schmahl, AbgG, 2016, § 45 Rn 43, wenn „die tatsächli-

nete und Fraktionen unterschieden und die neuen Vorschriften über Gruppen zwischen beiden angesiedelt. Da Gruppen aus Abgeordneten bestehen, ist es notwendig, ihren Mitgliedern die allgemeinen **Leistungen an Abgeordnete** zuzuerkennen (s. a. § 10 Abs.3 E-FraktionsG). Fraktionslose Abgeordnete erhalten die allgemeinen Abgeordnetenleistungen und einen Zuschlag von 25 % der Leistungen je Fraktionsmitglied (§ 27 Abs. 2 E-AbgG). Sie nehmen also an den Fraktionszuschüssen nicht in vollem Umfang teil. Diese Kürzung lässt sich – wie im bislang geltenden Recht - damit rechtfertigen, dass im Hinblick auf diese Abgeordneten auch keine Leistungen der Fraktionen iSd Art. 30 Abs. 5 NRWLV erbracht werden und daher für solche Leistungen auch keine Kostenansprüche entstehen können.¹¹

Umgekehrt **erhalten Fraktionen Zuwendungen** für die von ihnen erbrachten allgemeinen Leistungen (s.a. § 3 Abs. 2-5 E-FraktG). Unterschieden werden dabei Geld- und Sachleistungen, die sich wiederum in einen für alle Fraktionen gleichen Grundbetrag und einen von der Mitgliederzahl abhängigen variablen Betrag aufteilen. Oppositionsfraktionen erhalten zudem einen besonderen „Oppositionszuschlag“.¹²

Der vorgelegte Entwurf entwickelt das bislang geltende Recht fort. § 10 Abs. 1 E-FraktG führt die Regelungen über die Bildung von Gruppen und die Zuwendungen an sie zusammen. Dies geschieht in systematisch überzeugender Art und Weise: **Da die Gruppen die allgemeinen Fraktionsmerkmale erfüllen müssen und ähnliche Leistungen wie Fraktionen erbringen sollen, werden die Zuwendungen an sie grundsätzlich an den Fraktionszuwendungen orientiert** (§ 10 Abs. 2 E-FraktG). Ob diese Regelung aufgrund der Gleichheitsrechte der Verfassung zwingend ist oder aber auch anders hätte getroffen werden können (schließlich sind Gruppen keine Fraktion iSd Art. 30 Abs. 5 NRWLV), kann hier dahinstehen. Der vom Entwurf getroffene Grundsatz ist jedenfalls sachlich begründet und folgerichtig: **Wer Fraktionsleistungen erbringt, soll auch entsprechend den erbrachten Leistungen Fraktionszuwendungen erhalten.**

2. Einzelne Zuwendungsparameter

a) Grundbeträge

Damit liegt zunächst nahe: **Gruppen erhalten mehr Zuwendungen als fraktions- und gruppenunabhängige Einzelabgeordnete.** Dies liegt nahe, weil hinsichtlich letzterer keine (besonderen) Fraktionsleistungen erbracht werden, so dass insoweit auch kein Grund für eine leistungsgebundene Zuwendung besteht. Ein Einzelabgeordneten-zuschlag nach § 27 Abs. 3 AbgG kann immerhin gerechtfertigt sein, wenn diese notwendig ist, um über die Zuwendungen nach dem AbgG hinaus die Arbeitsfähigkeit der Parlamentarier herzustellen.

chen Gegebenheiten nicht so eindeutig sind.“

¹¹ S.a. BVerfGE 80, 188, 231; Klein, in: Morlok u.a., Parlamentsrecht, 2016, § 18 Rn 27 ff (Nachw.).

¹² Für besondere Leistungen im Auftrag des Landtags können zusätzliche Zuwendungen geben werden. Die o.a. Aufzählung ist nicht vollständig, sondern für die hier relevanten Fragen erstellt.

Umgekehrt liegt ebenso nahe: **Gruppen erhalten weniger Zuwendungen als Fraktionen.** Zwar mag die Gleichheit der Aufgaben für eine Gleichheit der Zuwendungen sprechen. Immerhin ließe sich vertreten: Wo Fraktionsaufgaben erbracht werden, müssen nach Fraktionszuwendungen gezahlt werden.

Doch betrifft dies eher den Grund als die Höhe der Zuwendungen. Die Höhe muss sich nicht allein an den Aufgaben orientieren, sondern kann Leistungen auch an dem zu ihrer Erfüllung notwendigen Aufwand bemessen. Da Gruppen kleiner sind als Fraktionen – darin liegt der rechtlich allein relevante Unterschied zwischen beiden, s. § 10 Abs. 1 E-FraktG -, lässt sich vertreten: **Eine kleinere Gruppe kann für das Parlament geringere Leistungen erbringen als die größeren Fraktionen** und daher ggf. auch geringere Zuwendungen beanspruchen. Raumbedarf, Koordinationsaufwand, aber auch Mitwirkungsaufwand im Parlament ist für eine kleinere Zahl von Abgeordneten geringer, als es bei einer größeren Zahl der Fall wäre – die z.B. in mehr Ausschüssen, Enquetekommissionen u.a. tätig werden kann und muss. Rechtsgrund der Differenzierung ist insoweit Art. 30 Abs. 5 NRWLV, welcher den Fraktionen besondere rechtliche relevante Funktionen zuweist, Gruppen hingegen nicht. Ein „abgestufter Finanzierungsanspruch“ wird daher zu Recht als ausreichend angesehen.¹³

Insoweit ist der gem. § 10 Abs. 2 S. 3 FraktG gekürzte Anspruch der Gruppen auf einen hälftigen Grundbetrag eine von der Sache gebotene und funktionsgerechte Differenzierung, welcher die verfassungsrechtlichen Differenzierungsmöglichkeiten nachvollzieht und tendenziell als gruppenfreundlich angesehen werden muss. Das BVerfG hat für den Bundestag eine entsprechende Regelung ausdrücklich gebilligt.¹⁴

Ebenso sachgerecht ist, dass dabei nicht alle Gruppen unabhängig von ihrer jeweiligen Größe unnötig gleich behandelt werden. Größere Gruppen können keine möglicherweise höhere Leistungen im und für das Parlament erbringen als kleinere. Insoweit lässt § 10 E-FraktG Differenzierung insoweit, als der mitgliederbezogene Anteil der Zuwendungen in voller (und nicht lediglich in halber) Höhe geleistet werden soll.

b) Oppositionszuschläge

Parlamentarische Gruppen sind typischerweise Oppositionsgruppen und damit ebenso typischerweise anspruchsberechtigt im Hinblick auf den Oppositionszuschlag (§ 4 Abs. 1 S. 2 NRWLV).

Zwar hat das BVerfG neuerdings unter dem Aspekt der Gleichheit der Abgeordneten aller – Koalitions- und Oppositions- - Fraktionen die Rechtfertigungsanforderungen an Differenzierungen bei Mehrheits- und Minderheitsrechten deutlich erhöht. Besondere, nicht in der Verfassung vorgesehene Parlamentarierrechte ließen sich auch nicht als

¹³ Waldhoff aaO., § 50 Rn 29 mit Nachw. auch zur Gegenauffassung.

¹⁴ BVerfGE 84, 304, 333f.

Oppositionsrechte begründen.¹⁵ Besondere Oppositionsrechte enthält auch die NRWLV nicht: Ungeachtet mancher dahin gehender Erörterungen in der Verfassungskommission des Landtags NRW sind dort solche besondere Rechte weder formuliert noch aber auch in die Landesverfassung aufgenommen worden.

Ungleiche Rechte von Koalitions- und Oppositionsabgeordneten oder –fraktionen bedürfen also einer Rechtfertigung, welche den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Differenzierung zwischen eigentlich gleichberechtigten Abgeordneten genügt. Eine solche hat das BVerfG für einen maßvollen Oppositionszuschlag in der „informativischen Schwäche der Opposition gegenüber der Regierungsmehrheit, die unter anderem auf der Nähe der die Regierung tragenden Fraktionen zur Ministerialbürokratie beruht“ und dem dadurch jedenfalls begründeten Recht des Parlaments auf deren Kompensation gesehen.¹⁶

Dass oppositionelle Gruppen an einem solchen Oppositionszuschlag teilhaben können, lässt sich aus dem Gedanken der Kompensation ihrer fehlenden Nähe zur Ministerialbürokratie rechtfertigen. Dass sie diesen nur zur Hälfte erhalten, lässt sich aus ihren geringen parlamentarischen und damit auch Oppositions-Leistungsfähigkeit rechtfertigen.

c) Sonstige Leistungen

Dass die hier vorgelegten Entwürfe nur eine Teilregelung der Materie enthalten können und sollen, ist bereits o. festgestellt worden. Dass diese nicht sämtlich notwendigerweise einer gesetzlichen Regelung bedürfen, ist gleichfalls bereits ausgeführt.

Das gilt zunächst für die **Teilhabe an Sachleistungen**, welche denselben Zuteilungsgrundsätzen unterliegen wie Geldleistungen.¹⁷ Sie werden daher sowohl dem Gleichheitsgedanken als aber auch demjenigen der Funktionsfähigkeit der Gruppen hinreichend Rechnung tragen müssen. So müssen etwa zugewiesene **Räume** derart gelegen sein, dass sowohl die Kommunikationsfähigkeit der Gruppe untereinander als auch mit Fraktionen und anderen Abgeordneten gewährleistet ist. Dies erfordert keine schematische Gleichheit, wohl allerdings eine funktionell begründete Gleichbehandlung mit Differenzierungen allein aus sachlich und rechtlich ausreichenden Gründen. Hier können die Grundgedanken des vorgelegten Entwurfs fortentwickelt und in parlamentarische Praxis durch Geschäftsordnungsrecht oder Beschlüsse des Ältestenrates umgesetzt werden.

Mindestens ebenso wichtig wie die Ausstattung von Fraktionen und Gruppen sind ihre Mitwirkungsmöglichkeiten im Parlament. Hier ist der Bund vorangegangen, und hier lag und liegt auch der Schwerpunkt der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG.¹⁸ In NRW ist die Rechtslage noch nicht entsprechend angepasst - wohl auch deshalb, weil es

¹⁵ BVerfGE 142, 25, Rn 91 ff.

¹⁶ BVerfGE 152 aaO., Rn 105, für einen Oppositionszuschlag von 15 %.

¹⁷ Waldhoff, in: Austermann/Schmahl aaO., § 50 Rn 21.

¹⁸ BVerfGE 84 aaO.; 96 aaO. Überblick etwa bei Morlok aaO.

Gruppen im Landtag bislang nicht gab. Soweit ersichtlich stellt die GOLT auf Abgeordnete, Fraktionen und bei verfassungsrechtlich ausdrücklich vorgegebener Notwendigkeit auf Abgeordnetenminderheiten (etwa für die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen) ab. Gruppen haben nach der GOLT also keine eigenen Mitwirkungsrechte, könnten also allenfalls Rechte ihrer einzelnen Mitglieder organisieren. Dieser Zustand lässt sich jedenfalls in dem Moment nicht mehr aufrechterhalten, in welchem das Landesrecht neben den Fraktionen auch Gruppen als Organisationen zur Unterstützung der Wahrnehmung und Durchsetzung von Abgeordnetenrechten – entsprechend den Fraktionen – anerkennt.

Dementsprechend ist in einem weiteren Regelungsschritt die GOLT anzupassen. Rechtlich naheliegend ist hier, dass der in den vorgelegten E-AbgG und E-FraktG vorgezeichnete Weg dort weiter gegangen wird und die Rechtsstellung der Gruppen – funktionsdifferenziert – zwischen der derjenigen der Einzelabgeordneten und derjenigen der Fraktionen geregelt wird. Dabei hat das BVerfG für den Bund bereits vielfältige Vorarbeiten im Sinne einer Konkretisierung der Mindestgarantien von Rechten anerkannter Gruppen geleistet. An sie kann auch für das Land angeknüpft werden. Dabei sind allerdings allein Unter-, hingegen kaum keine Obergrenzen formuliert. Sie ergeben sich aus den Fraktionsrechten, welche auch die Gruppen nicht überschreiten dürfen.

IV. Verschwiegenheitsklausel (§ 17a AbgG)

Der Entwurf passt sich hier an Regelungsvorbilder des Bundes (§ 44d AbgG) und des Beamtenrechts (§ 37 BeamtenstatusG) an. Er übernimmt deren Regelungen und ist – ebenso wenig wie die rezipierten Normen – rechtlichen Bedenken ausgesetzt, sofern bei seiner Anwendung die verfassungsrechtlichen Besonderheiten des parlamentarischen Mandats hinreichend berücksichtigt werden. Diese Berücksichtigung obliegt primär dem entscheidungsbefugten Präsidenten des Landtags (§ 17a Abs.2 E-AbgG).

V. Zusammenfassung

Der vorgelegte Entwurf passt das Abgeordneten- und Fraktionsrecht des Landes (auch soweit es hier nicht näher erörtert worden ist) an die Fortentwicklung sowohl der verfassungsrechtlichen und –gerichten Rahmenbedingungen als auch an die sich ändernde politische Realität an.

Dabei ist er insgesamt gruppenfreundlich und gestaltet deren Rechtsstellung in tendenziell großzügiger Weise aus. Hier kann insbesondere Art. 30 Abs. 5 LV eine Abstandsklausel gegenüber den Rechten von Fraktionen, umgekehrt § 10 E-FraktG ein solches gegenüber denjenigen von Einzelabgeordneten begründen. Die Fortentwick-

lung des Gruppenrechts erfolgt in Einklang mit bundesrechtlichen Vorbildern und systemkonform im Landesrecht. Sie wahrt insbesondere die Vorgaben und Grenzen der – bislang hierzu allerdings eher spärlichen - verfassungsgerichtlichen Vorgaben.

Die vorgelegte Regelung ist allerdings ihrem Anspruch und ihrer Reichweite nach lediglich eine Teilregelung, welche ihrer Fortentwicklung im Geschäftsordnungsrecht und ggf. in konkretisierenden Beschlüssen des Ältestenrats bedarf. Das gilt namentlich im Hinblick auf die Gruppenrechte im Parlament.

Im Zuge der weiteren Beratungen sollten einzelne offene Rechtsfragen einbezogen werden (dazu näher II 1).

Bielefeld, den 30.11.2017

(Prof. Dr. Christoph Gusy)