

Berlin, 12. Dezember 2017

## **Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und des Fraktionsgesetzes (Drs. 17/1117)**

Anhörung im Hauptausschuss des Landtages am Donnerstag, 14. Dezember 2017.

### *Zusammenfassung*

§ 10 Fraktionsgesetz NRW-E ist eine **gelungene Regelung** des **Gruppenstatus**. Das Verfassungsrecht stellt zwei Grundvoraussetzungen auf, die erfüllt sein müssen, damit Abgeordnete eine Gruppe bilden können: eine bestimmte **Mindestgröße** und die **politische Homogenität** der Mitglieder. Schwierigkeiten bereitet es in aller Regel, die Mindestgröße festzulegen. § 10 FraktG NRW-E stellt darauf ab, dass die Abgeordneten als Gruppe anerkannt werden können, wenn auf sie je nach Größe der Ausschüsse und auf der Grundlage des vom Landtag angewendeten Proportionalverfahrens ein oder mehrere Ausschusssitze entfallen. Er lehnt sich damit an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an. Sie ist insoweit auch Maßstab für die Landesparlamente. Die Regelung ist daher verfassungsfest.

Weiter ist festgelegt, dass die Gruppenmitglieder die **übrigen Fraktionsmerkmale** erfüllen müssen. Auch das ist überzeugend. Das wichtige Merkmal der politischen Homogenität findet sich allerdings nur an etwas versteckter Stelle. Gemäß § 1 Abs. 3 S. 2 FraktG NRW-E helfen die Fraktionen ihren Mitgliedern, ihre parlamentarische Tätigkeit „zur Verfolgung gemeinsamer Ziele aufeinander abzustimmen.“ Zur Klarstellung könnte § 11 Abs. 1 S. 2 GO-LT um den Relativsatz ergänzt werden: „die sich zur Verfolgung gemeinsamer *politischer* Ziele zusammengeschlossen haben“.

Die wichtigste **Rechtsfolge** aus der Gewährung des Gruppenstatus legt § 10 Abs. 2 FraktG NRW-E fest: Eine Gruppe erhält die Hälfte des Grundbetrags und des Oppositionszuschlags, der einer Fraktion zusteht. Das ist **verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden**.

**Innerparlamentarische Rechte** und **Pflichten** sind im Gesetz nicht geregelt. Dies sollte durch eine Änderung der GO-LT oder einen Statusbeschluss erfolgen.

### **1. Gruppenstatus als Gegenstand der Stellungnahme**

Der Gesetzentwurf sieht zahlreiche Änderungen im Abgeordneten- und Fraktionsrecht vor. Unter anderem soll auch die Rechtsstellung einer Vereinigung von Abgeordneten, die nicht die Fraktionsmindeststärke erreicht, aber im Übrigen die Fraktionsmerkmale erfüllt, umfassender geregelt werden, als dies bisher der Fall ist. Gegenstand dieser Stellungnahme ist die Ausgestaltung des **Gruppenstatus**.

### **2. Geltende Regelung**

§ 10 des FraktG NRW sieht gegenwärtig vor, dass Leistungen an Zusammenschlüsse von fraktionslosen Abgeordneten und an Abgeordnete, die keiner Fraktion oder keinem Zusammenschluss angehören, nach Maßgabe des Abgeordnetengesetzes erbracht werden. Gemäß

§ 27 Abs. 2 AbgG NRW erhalten Zusammenschlüsse von fraktionslosen Abgeordneten Leistungen in entsprechender Anwendung der § 3 und 4 FraktG NRW. Die Fraktionen erhalten als Geldleistungen einen gleich hohen Grundbetrag und einen Betrag für jedes Fraktionsmitglied; Oppositionsfraktionen bekommen einen Zuschlag. Außerdem erhalten sie Sachleistungen, Räume und weitere Leistungen für bestimmte Zwecke. Für Zusammenschlüsse von Abgeordneten wird der Grundbetrag durch die Sachleistungen abgegolten.

Die Regelung aus dem Jahr 2001 hatte für Zusammenschlüsse von fraktionslosen Abgeordneten noch ausdrücklich einen Zuschuss entsprechend § 4 FraktG NRW in Höhe des um ein Viertel erhöhten Betrages je Fraktionsmitglied vorgesehen.<sup>1</sup> Mit dem Änderungsgesetz aus dem Jahr 2005 wurde die Finanzierung von fraktionslosen Abgeordneten und deren Zusammenschlüssen auf die Grundlage des Abgeordnetengesetzes gestellt.<sup>2</sup>

### 3. Neuregelung des § 10 FraktG NRW-E

Sie lautet (Hervorhebungen nur hier):

#### „§ 10 Zusammenschlüsse von fraktionslosen Abgeordneten (Gruppen)

- (1) **Mitglieder des Landtags**, die sich **zusammenschließen** wollen, ohne **Fraktionsmindeststärke** zu erreichen, können als Gruppe anerkannt werden, wenn auf sie bei der gegebenen Größe der Ausschüsse und auf Grundlage des vom Landtag angewendeten Proportionalverfahrens **ein** oder **mehrere Ausschusssitze** entfallen. Sie müssen die **übrigen Fraktionsmerkmale** erfüllen. Über die Anerkennung einer Gruppe entscheidet die **Präsidentin bzw. der Präsident** des Landtags nach Beratung im Ältestenrat.
- (2) Die Vorschriften dieses Gesetzes gelten für nach Absatz 1 anerkannte Gruppen sinngemäß. Sie erhalten Leistungen in entsprechender Anwendung der §§ 3 und 4. Der **Grundbetrag** sowie gegebenenfalls der **Oppositionszuschlag** stehen ihnen **hälftig** zu.
- (3) Leistungen an Abgeordnete, die keiner Fraktion oder Gruppe angehören, werden nach Maßgabe des Abgeordnetengesetzes erbracht.“<sup>3</sup>

§ 10 FraktG NRW-E legt damit als Voraussetzung für die Gruppenbildung eine bestimmte Mindestgröße fest und verlangt im Übrigen, dass ihre Mitglieder die übrigen Fraktionsmerkmale erfüllen. Als wichtigste außenwirksame Rechtsfolge der Gewährung des Gruppenstatus ist geregelt, dass die Gruppe die Hälfte des Grundbetrags und des Oppositionszuschlags erhält, die einer Fraktion zustehen.

Rechtspolitisch ist die Regelungsabsicht des Gesetzgebers zu begrüßen. Die seit einigen Jahren festzustellende Zersplitterung der Parteienlandschaft in Deutschland hat Auswirkungen auf die Parlamente. Früher gab es fast ausschließlich stabile Fraktionen; Fraktionslose und Gruppen waren Ausnahmerecheinungen. Auf die veränderte Situation haben einige Parlamente bereits reagiert und entsprechende Regelungen geschaffen. Diesem Trend will der Landtag NRW nun folgen, ohne dass dafür eine konkrete Notwendigkeit bestünde. Die Gesetzgebung ist daher nicht durch eine aktuelle politische Auseinandersetzung belastet.

<sup>1</sup> Gesetzentwurf vom 19.11.2001, Drs. 13/1766, S. 15.

<sup>2</sup> Gesetzentwurf vom 29.09.2004, Drs. 13/6024, S. 19.

<sup>3</sup> Vgl. Gesetzentwurf vom 07.11.2017, Drs. 17/1117, S. 17.

## 4. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Bildung von Gruppen

### 4.1. Rechtsgrundlagen (Art. 30 Abs. 2 Verf NRW)

Abgeordnete haben im Landtag NRW (Art. 30 Abs. 2 Verf NRW) wie die Abgeordneten aller deutschen Parlamente ein **freies Mandat** (für den Bundestag: Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG). Es beinhaltet als **Koalitionsrecht** das Recht der Abgeordneten, eine **Fraktion** zu bilden. In Art. 30 Abs. 5 S. 1 Verf NRW ist es im Unterschied zum Grundgesetz ausdrücklich gewährleistet. Außerdem haben die Abgeordneten das Recht, eine **Gruppe** zu bilden.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zum PDS-Gruppenstatus 1991 zu Recht ausgeführt: So wie sich die Abgeordneten in Ausübung ihres freien Mandats zu Fraktionen zusammenschließen können, „so folgt aus der Freiheit ihres Mandats auch das Recht, sich in anderer Weise zu gemeinsamer Arbeit zusammenzufinden.“ Das liege besonders dann nahe, wenn eine Anzahl von Mitgliedern des Bundestags zwar der gleichen Partei angehöre, die in der Geschäftsordnung für Fraktionen vorgesehene Mindeststärke jedoch nicht erreiche.<sup>4</sup> Auch der Staatsgerichtshof Bremen hat festgestellt, dass Fraktionen und Gruppen durch den freiwilligen Zusammenschluss von Abgeordneten entstehen.<sup>5</sup>

Geklärt werden muss zunächst, unter welchen Voraussetzungen ein Zusammenschluss von Abgeordneten als Gruppe anerkannt werden muss oder kann und sodann, wie ihr Status auszugestalten ist.

### 4.2. Größe (§ 10 Abs. 1 S. 2 FraktionsG NRW-E)

Die Regelung ist wie folgt zu bewerten: Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Bundestag verpflichtet, Gruppierungen von fraktionslosen Abgeordneten, die eine bestimmte Größe erreichen, als Gruppe anzuerkennen. „Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit der Zusammensetzung von Parlament und Ausschüssen verlangt, dass bei deren Bildung jedenfalls auch Gruppierungen fraktionsloser Abgeordneter Berücksichtigung finden, die sich wegen gleicher Parteizugehörigkeit oder aufgrund eines Wahlbündnisses zusammengeschlossen haben, wenn auf sie bei der gegebenen Größe der Ausschüsse auf der Grundlage des vom Bundestag jeweils angewendeten Proportionalverfahrens ein oder mehrere Sitze entfielen.“<sup>6</sup> Vereinfacht ausgedrückt: Stünde der Gruppierung ein Ausschusssitz im Parlament zu, muss das Parlament sie als Gruppe anerkennen. Ist das nicht der Fall, kann es sie anerkennen. Die Literatur stimmt der Rechtsprechung zu.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> BVerfGE 84, 304 (322) (zu diesem Urteil *Böhm*, Die Rechtsstellung parlamentarischer Gruppierungen ohne Fraktionsstatus – Anmerkungen zum Urteil des BVerfG vom 16.7.1991, ZParl 1992, 231 ff.); bestätigt in BVerfGE 96, 264 (278 ff.); ausf. zu beiden Entscheidungen *Besch*, Die Rechtsstellung parlamentarischer Gruppen – Parlamentsrecht in der Entwicklung, in: Epping/Fischer/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Festschrift für Knut Ipsen, 2000, S. 577 ff.

<sup>5</sup> BremStGH 5, 158 (166).

<sup>6</sup> BVerfGE 84, 304 (Leitsatz 3.a, 323 f.).

<sup>7</sup> *Kretschmer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), GG-Kommentar, 12. Aufl., 2011, Art. 40 Rn. 64; unverändert *Kluth*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG-Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 40 Rn. 86 f.; *Trute*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG-Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 38 Rn. 95; *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Kommentar zum GG, 60. Erg.-Lfg. Oktober 2010, Art. 38 Rn. 267 ff.; *Schulte*, in: von Mangoldt/Klein/Starck/Achterberg, Kommentar zum GG, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 38 Rn. 116; *Dicke*, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG-Mitarbeiterkommentar, Bd. II, 2002, Art. 40 Rn. 30; a.A. *Roth*, a.a.O., Art. 38 Rn. 123, 125.

Es ist überzeugend, aus dem rechnerischen Anspruch auf Ausschussrepräsentanz einen Anspruch auf Anerkennung als Gruppe zu folgern. Der Maßstab ist objektiv nachvollziehbar und schafft daher Rechtssicherheit. Das gilt nicht nur für den Bundestag sondern auch für die Landesparlamente. § 6 Abs. 1 FraktG Hamburg belegt das. § 10 Abs. 1 FraktG NRW-E orientiert sich an dieser Rechtsprechung. Die Gesetzesbegründung hebt das ausdrücklich hervor.<sup>8</sup> Auf den 17. Landtag NRW mit 199 Mitgliedern angewandt heißt das: 5 Abgeordnete können eine Gruppe, 10 eine Fraktion bilden.

Die Regelung der **Gruppengröße** ist somit **überzeugend** gelungen.

#### 4.3. Übrige Fraktionsmerkmale

§ 10 Abs. 1 S. 2 FraktG NRW-E legt nur fest, dass Gruppenmitglieder die übrigen Fraktionsmerkmale erfüllen müssen. Dazu gehört in erster Linie, dass sie (wie die Fraktionsmitglieder) **politisch homogen** sein müssen, denn Gruppen und Fraktionen haben dieselben Funktionen zu erfüllen. Eine Gruppe ist kein Auffangbecken für Fraktionslose, die keine gemeinsamen Ziele verfolgen,<sup>9</sup> sondern sich nur zusammenschließen wollen, um in den Genuss des Gruppenstatus zu kommen, der gegenüber der Fraktionslosigkeit erhebliche Vorteile mit sich bringt. Solche heterogen zusammengesetzten „technischen Gruppen“ sind dem deutschen Parlamentsrecht fremd.

Die politische Homogenität der Fraktionen wird nur in § 1 Abs. 3 S. 2 FraktG NRW-E genannt. Demzufolge helfen die Fraktionen ihren Mitgliedern, ihre parlamentarische Tätigkeit auszuüben und „zur Verfolgung gemeinsamer Ziele aufeinander abzustimmen.“ Es kommt in Betracht, § 11 Abs. 1 S. 2 GO-LT um dieses Merkmal zu ergänzen. Er würde lauten: „Fraktionen sind Vereinigungen von mindestens fünf vom Hundert der Mitglieder des Landtags, *die sich zur Verfolgung gemeinsamer politischer Ziele zusammengeschlossen haben.*“

#### 4.4. Sonstige Vorgaben

§ 10 Abs. 1 S. 3 FraktG NRW-E sieht vor, dass die Präsidentin nach Beratung im Ältestenrat über die **Anerkennung** einer Gruppe entscheidet. Hierzu wird in der Gesetzesbegründung ausgeführt, wenn ein Anspruch auf Anerkennung bestehe, handele es sich um eine gebundene Entscheidung.<sup>10</sup> Das trifft angesichts der geschilderten Verfassungsvorgaben zu. Im Gesetzestext könnte das durch eine Formulierung zum Ausdruck gebracht werden, die besagt, dass Mitglieder, die die genannten Voraussetzungen erfüllen, von der Präsidentin als Gruppe anerkannt *werden*. Zu erwägen ist weiterhin, bei der Regelung der Gruppenbildung ebenso wie bei der Regelung der Fraktionsbildung vorzusehen: „Ausnahmen beschließt der Landtag“ (§ 11 Abs. 1 S. 3 GO-LT). Damit wäre die Möglichkeit eröffnet, im Einzelfall flexibel zu reagieren.

### 5. Ausgestaltung des Gruppenstatus

Wenn eine Vereinigung von Abgeordneten als Gruppe anerkannt worden ist, muss noch geklärt werden, welche Rechte und Pflichten ihr zukommen.

---

<sup>8</sup> Drs. 17/1117, S. 24.

<sup>9</sup> Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 428.

<sup>10</sup> Drs. 17/1117, S. 24.

## 5.1. Finanzierungsregelung (§ 10 Abs. 2 FraktG NRW-E)

Die beabsichtigte Finanzierungsregelung beinhaltet gegenüber der Vorgängerregelung eine Verbesserung. Anstatt den Grundbetrag als durch Sachleistungen abgegolten zu betrachten, wird nunmehr allen Gruppen einheitlich ein hälftiger Grundbetrag und Oppositionszuschlag zuzüglich eines Beitrages für jedes Gruppenmitglied gewährt. Nach § 4 Abs. 1 FraktG NRW-E erhalten alle Fraktionen einen gleich hohen Grundbetrag und ggf. Oppositionszuschlag. Es erscheint daher folgerichtig, auch den Gruppen unabhängig ihrer jeweiligen Größe einheitliche Summen zukommen zu lassen. Gruppen werden damit untereinander nicht anders behandelt als Fraktionen untereinander. Der Gesetzgeber unterstellt dabei, dass die parlamentarischen Aufgaben, die von den Gruppen zu bewältigen sind, geringer sind als bei den Fraktionen. Dieser Ansatz überzeugt und entspricht den **Vorgaben** der Rechtsprechung des **Bundesverfassungsgerichts**. Auch die bisherigen Statusbeschlüsse für Gruppen im Bundestag sahen pauschal jedenfalls einen hälftigen Grundbetrag vor. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Regelung ausdrücklich gebilligt:

„Bei der Bemessung des Grundbetrages auf die Hälfte des an Fraktionen gezahlten Grundbetrages durfte [...] aufgrund einer **typisierenden Betrachtungsweise** davon ausgehen, daß die von Gruppen zu bewältigenden Aufgaben in der parlamentarischen Arbeit im allgemeinen geringer sind als die Fraktionsaufgaben.“<sup>11</sup>

Auch das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg sieht es als grundsätzlich zulässig an, bei der Bemessung des Grundbetrages pauschale Abschläge gegenüber den Fraktionen vorzunehmen. Es stellt in seine Abwägung jedoch auch ein, inwieweit eine Gruppe **Sachleistungen** der **Landtagsverwaltung** in Anspruch nehmen kann. Scheide etwa die Nutzung des Parlamentarischen Beratungsdienstes für Gruppen aus, müsse dieser Nachteil durch externe Beratungsleistungen ausgeglichen werden. Dies müsse bei der Bemessung des Grundbetrages berücksichtigt werden. Eine Absenkung des Grundbetrages auf ein Fünftel hielt das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg auch aus diesem Grund für nicht gerechtfertigt.<sup>12</sup>

## 5.2 Innerparlamentarische Rechte und Pflichten

Es bietet sich an, die Rechte und Pflichten von Gruppen festzulegen, die für sie im parlamentarischen Alltag gelten. Dabei haben die **Parlamente** aufgrund ihrer Geschäftsordnungsautonomie (z. B. Art. 38 Abs. 1 S. 2 Verf NRW) **Gestaltungsspielraum**. Hier gilt es, das Recht der Abgeordneten, gleichberechtigt an den parlamentarischen Abläufen mitzuwirken, mit der Arbeitsfähigkeit des Parlaments in Einklang zu bringen.<sup>13</sup> Ein solcher Ausgleich vollzieht sich nicht in starrer Weise, sondern hängt immer von einer konkreten Betrachtung der tatsächlichen Umstände ab.

### 5.2.1 Regelungsort

Die **GO-LT** nimmt in ihrer aktuellen Fassung (vom 1.6.2017) Gruppen nicht zur Kenntnis. Es kommt in Betracht, die GO-LT zu ändern und Gruppenrechte und -pflichten dort zu verankern. Die entsprechenden Fraktionsnormierungen könnten als Vorbild dienen.

---

<sup>11</sup> BVerfGE 84, 304 (333 f.).

<sup>12</sup> Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 22. Juli 2016 - 70/15 -, juris Rn. 174.

<sup>13</sup> Klein, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz [Hrsg.], Parlamentsrecht, 1. Aufl. 2016, § 18 Rn. 21.

Die andere Möglichkeit ist, dass der Landtag einen **Statusbeschluss** in Bezug auf die Gruppen fasst. Für die Beschlusslösung spricht zunächst, dass es im Landtag keine Gruppenerfahrung gibt und ein Beschluss eher Experimentiercharakter hat als eine Geschäftsordnungsänderung. Auch rechtstechnisch ist ein Beschluss leichter herbeizuführen als eine Geschäftsordnungsänderung. Sollten sich Regelungen als unpraktikabel erweisen, können sie ohne Probleme geändert werden. Regelungen, die sich bewährt haben, könnten in einer auf den Statusbeschluss folgenden Wahlperiode in die GO-LT aufgenommen werden. Ein konkreter Statusbeschluss kann die Gruppensituation besser berücksichtigen als eine abstrakte Geschäftsordnungsänderung: Gilt es z. B. den Status einer großen Gruppe oder den Status mehrerer kleiner Gruppen festzulegen?

### 5.2.2 Regelungsinhalt

Wenn ein Parlament den Gruppenstatus ausgestaltet, sind die Größenordnungen besonders wichtig: Wie viele Mitglieder hat das Parlament, wie viele Fraktionen und Gruppen mit wie vielen Mitgliedern gibt es? Je weniger Gruppen es gibt und je größer sie sind, desto mehr Rechte können und müssen ihnen eingeräumt werden.<sup>14</sup>

Für Gruppen, die bisher im Deutschen Bundestag gebildet wurden, wurden deren Rechte in Statusbeschlüssen festgeschrieben.<sup>15</sup> Sie wurden im Wesentlichen vom Bundesverfassungsgericht bestätigt.<sup>16</sup> Im Kern ergab sich für Gruppen folgende **Rechtsstellung**:<sup>17</sup>

- Anwendung des Grundsatzes der **Spiegelbildlichkeit**. Gruppen müssen daher entsprechend ihrer Größe in den **Fachausschüssen** repräsentiert werden. Die Ausschussmitglieder haben volles Antrags-, Stimm- und Rederecht. Es bestehen zudem diejenigen Rechte, die Fraktionen im Ausschuss eingeräumt werden. Auf Verlangen muss eine Gruppe auch in Unterausschüssen vertreten sein.
- Die Grundsätze für die Ausschüsse sind auch bei **Untersuchungsausschüssen, Enquetekommissionen** und **Sonderausschüssen** anzuwenden. Zudem ist die Gruppe im Ältestenrat zu vertreten.
- Das Recht, **Gesetzentwürfe, Anträge, Entschließungsanträge** sowie **Große und Kleine Anfragen** einzubringen.
- **Redezeit** entsprechend ihrer Stärke im Verhältnis zu den Fraktionen.
- Dem **Vorsitzenden** der Gruppe werden die Rechte zuerkannt, die ein Vorsitzender einer Fraktion hat.

Die genannten Punkte sind im Einzelfall weder zwingend noch abschließend. Dennoch dürften sie den rechtlichen Rahmen abbilden, an dem sich der Gruppenstatus zu orientieren hat.

---

<sup>14</sup> *Hölscheidt*, Der Gruppenstatus als Zwitterstatus, DÖV 2015, S. 266 (270).

<sup>15</sup> Vgl. BT-Drs. 12/149 und 12/150.

<sup>16</sup> BVerfGE 84, 304 (327 ff.).

<sup>17</sup> Die nachfolgenden Ausführungen entstammen im Wesentlichen der Darstellung von *Klein*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz [Hrsg.], Parlamentsrecht, 1. Aufl. 2016, § 18 Rn. 19.

Die folgenden **Befugnisse** wurden Gruppen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bisher **nicht zuerkannt**:<sup>18</sup>

- Berücksichtigung bei der Vergabe der **Ausschussvorsitze**.
- Das Recht zur **unbegrenzten** Stellung von **Anträgen** zur **Geschäftsordnung**.
- Das Recht, **unbegrenzt** viele **Aktuelle Stunden** zu beantragen.

Auch diese Aufzählung von Befugnissen, die von einer Gruppe nicht beansprucht werden können, sollte nicht als abschließend verstanden werden. Je nach Zusammensetzung des Parlaments und der Größe von Gruppen können auch Befugnisse, die hier als nicht zuerkannt benannt wurden, einer Gruppe eingeräumt werden.

Prof. Dr. Hölscheidt

---

<sup>18</sup> Die nachfolgenden Ausführungen entstammen im Wesentlichen der Darstellung von *Klein*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz [Hrsg.], Parlamentsrecht, 1. Aufl. 2016, § 18 Rn. 20. Vgl. auch: BVerfGE 96, 264 (280 f.); sowie die Einschränkungen unter Ziff. 2 e) der BT-Drs. 12/149.