

Prof. Dr. Christofer Lenz / Prof. Dr. Martin Morlok / Prof. Dr. Martin Nettesheim

Zulässigkeit und Grenzen der Bildung von „Parallelfractionen“

Gutachten

Erstattet im Auftrag des Landtags von Baden-Württemberg

Stuttgart/Düsseldorf/Tübingen, den 25.7.2016

ERGEBNISSE

1. Der unter der Bezeichnung „Fraktion der Alternative für Baden-Württemberg im Landtag von Baden-Württemberg“ auftretende Zusammenschluss von 14 der AfD angehörenden Abgeordneten ist seit seiner Konstituierung am 06.07.2016 eine Fraktion im Sinne von § 17 der Geschäftsordnung des Landtags (GO LT). Einer Anerkennung bedarf es nicht.
2. Der Landtag würde die verfassungsrechtlichen Grenzen seiner Geschäftsordnungsautonomie nicht überschreiten, wenn er eine Regelung erlasse, die die Gründung einer „Parallelfraktion“ untersagt. Eine derartige Rechtsänderung könnte einer bereits existierenden Fraktion den Status nicht entziehen. Sie sollte zum Zeitpunkt des Zusammentritts eines neuen Landtags erfolgen.
3. Verfassungsrechtlich basiert die Fraktionsbildung auf dem freien Mandat jedes einzelnen Abgeordneten (Art. 27 Abs. 3 Satz 2 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (LV)); es umfasst die Chance und Kompetenz, eine Fraktion zu gründen. In diese verfassungsrechtlich gewährleistete Assoziationsfreiheit der Abgeordneten kann das Parlament in Ausübung seiner Geschäftsordnungsautonomie (Art. 32 Abs. 1 Satz 2 LV) ausgestaltungsgestaltend eingreifen, bedarf dazu aber eines hinreichend gewichtigen rechtfertigenden Grundes.
4. Landesverfassung, FraktionsG und GO LT enthalten weder ausdrücklich noch implizit eine Regelung, welche Abgeordnete an der Gründung einer Fraktion hindert, weil andere Abgeordnete derselben Parteizugehörigkeit schon eine Fraktion im Landtag gebildet haben.
5. Ein Verbot der Gründung von „Parallelfractionen“ lässt sich auch nicht im Wege der Rechtsfortbildung in § 17 Abs. 1 GO LT verankern. Ein derartiges Verbot greift in das freie Mandat so spürbar ein, dass es einer ausdrücklichen Verankerung durch den Landtag bedürfte.
6. Dem entspricht auch die Parlamentspraxis auf Bundesebene (Zustimmung des Bundestags zu der 1956 im Wesentlichen aus Abgeordneten der FDP gebildeten „Parallelfraction“ mit dem Namen „Demokratische Arbeitsgemeinschaft“).
7. Diese Praxis zeigt, dass im Verfassungs- und Parlamentsrecht zwar die Erwartung angelegt ist, dass sich die einer Partei angehörenden und auf ihren Vorschlag hin gewählten Abgeordneten zu einer Fraktion im Parlament zusammenschließen. Ein diesbezüglicher rechtlicher Zwang bedarf aber der rechtlichen Regelung. Abweichungen können jedenfalls solange

hingegenommen werden, wie dies nicht zu einer Gefährdung der Arbeitsfähigkeit des Parlaments, zu einer gleichheitswidrigen Bevorzugung einzelner Abgeordneter oder zu einer gewichtigen Beeinträchtigung des Wettbewerbs im Parlament führt.

8. Das in der parlamentsrechtlichen Literatur entwickelte Konzept eines „Verbots der Fraktionsvermehrung“ hat bislang keine Verankerung im positiven Recht erfahren. Ein „Verbot der Fraktionsvermehrung“ ist im übrigen von seinen literarischen Verfechtern nur mit Blick auf Fallkonstellationen entwickelt worden, in denen sich eine Fraktion im Konsens aufteilt und dies gerade mit dem Ziel geschieht, sich zusätzliche Finanzquellen, erhöhte Einflussmöglichkeiten oder sonstige dem Sinn des Parlamentsrechts zuwiderlaufende Vorteile zu verschaffen (Missbrauchsgedanke).
9. Höherrangige Rechtsvorschriften, die ein Vorgehen gegen die Entstehung von „Parallelfractionen“ erzwingen, sind nicht nachweisbar. Zwar berührt die Entstehung derartiger Fraktionen die Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Landtags. Eine hinreichende Beeinträchtigung ist aber nicht zu erkennen.
10. Durch die Gründung einer oder mehrerer „Parallelfractionen“ könnten sich die einer bestimmten Partei zugehörigen Abgeordneten Rechte und Vorteile verschaffen, die sie als Mitglieder einer Fraktion so nicht hätten. Dies berührt die gleiche Stellung aller Abgeordneten im Parlament. Eine hinreichende Beeinträchtigung des Mandatsstatus lässt sich im Falle der Gründung einer konkurrierenden Fraktion konkret aber nicht darlegen.
11. Die Gründung von „Parallelfractionen“ berührt die Idee des freien und gleichen Wettbewerbs der im Parlament repräsentierten parteipolitischen Kräfte. Auch diesbezüglich ist eine hinreichende Benachteiligung der (übrigen) Mandatsträger durch die Gründung einer „Parallelfraction“ nicht zu erkennen. Spaltet sich eine Fraktion, so bewirkt dies für die dahinter stehende Partei erkennbar nicht nur Vorteile.
12. Das konkurrierende Auftreten zweier Fraktionen, die sich aus Abgeordneten derselben Parteizugehörigkeit zusammensetzen, wirft namensrechtliche Fragen auf. Diese rechtfertigen es aber nicht, einer Abgeordnetengruppe, die ihren eigenständigen und einzigartigen Namen wählt, den Status der Fraktion zu verweigern. Vielmehr sind die namensrechtlichen Probleme zwischen Partei und konkurrierenden Fraktionen zu klären. Der Landtag und seine Präsidentin haben dabei keine aktive Rolle.

GLIEDERUNG

A. Sachverhalt und Problemstellung	5
<i>I. Sachverhalt</i>	5
<i>II. Spannungen im Leitbild des Parlamentarismus</i>	7
1. Präzedenzfälle und Begrifflichkeiten	7
2. Zwischen Mandatsfreiheit und politischer Repräsentativität	8
<i>III. Inhaltsübersicht</i>	10
B. Bildung, Status und Aufgaben einer Fraktion	11
<i>I. Stellung und Aufgaben der Fraktion</i>	11
<i>II. Voraussetzungen der Gründung einer Fraktion</i>	13
1. Die Regelungen der Geschäftsordnung des Landtags	13
2. Regel-Ausnahme-Verhältnis: Assoziationsfreiheit und Rechtfertigungsbedürftigkeit von Beschränkungen	14
C. Analyse des § 17 GO LT: Kein Verbot der Gründung von „Parallelfractionen“	16
<i>I. Kein ausdrückliches Verbot der Gründung einer „Parallelfraction“</i>	17
<i>II. Kein implizites Verbot der Gründung einer „Parallelfraction“ in Baden-Württemberg</i>	17
1. Argumente gegen eine Rechtsfortbildung	17
2. These des „Verbots der Fraktionsvermehrung“ bzw. des „Verbots der Fraktionsspaltung“	21
D. Kein allgemeines Verbot der Gründung von „Parallelfractionen“ aus höherrangigem Recht	22
<i>I. Das Gebot der Sicherung der Arbeitsfähigkeit des Landtags</i>	22
<i>II. Gleicher Rechtsstatus aller Abgeordneten</i>	23
<i>III. Gebot der Sicherung des freien und gleichen Wettbewerbs im Parlament</i>	24
<i>IV. Namensrechtliche Fragen</i>	27
E. Zulässigkeit der Änderung der Geschäftsordnung (Einführung eines Verbots der Gründung von Parallelfractionen)	30
F. Zusammenfassung	35

A. Sachverhalt und Problemstellung

I. Sachverhalt

1. Der 16. Landtag von Baden-Württemberg besteht aus 143 Abgeordneten, die auf der Grundlage von Wahlvorschlägen von Parteien gemäß § 24 LWG gewählt worden sind. Im Zuge der Konstituierung des 16. Landtags haben sich die Abgeordneten derselben Partei zu Fraktionen zusammengeschlossen. Die 23 AfD-Abgeordneten gründeten die AfD-Fraktion. Sie entstand als drittgrößte Fraktion des Landtags. Die Regierungsbildung hat dann dazu geführt, dass sie die größte der drei Oppositionsfraktionen war.¹

2. Bekannt gewordene Äußerungen des AfD-Abgeordneten *Gedeon* sind in der Öffentlichkeit als antisemitisch bewertet worden. Von den anderen Fraktionen ist daraufhin die Forderung erhoben worden, die AfD-Fraktion möge sich von dem Abgeordneten *Gedeon* trennen. Andernfalls werde sie selbst zur Unterstützerin antisemitischer Tendenzen. Im Zuge dieser Diskussion hat die Führung der AfD-Fraktion versucht, den Abgeordneten *Gedeon* auszuschließen. Am Ende dieses Prozesses hat zwar eine Mehrheit der Mitglieder der AfD-Fraktion für den Ausschluss gestimmt. Das satzungsmäßige Quorum für einen Fraktionsausschluss konnte aber nicht erreicht werden. Die 13 Abgeordneten, die für den Ausschluss gestimmt hatten, erklärten daraufhin am 05.07.2016 ihren Austritt aus der AfD-Fraktion. In diesem Zuge richteten sie den bislang von den anderen Fraktionen gegen die AfD-Fraktion erhobenen Vorwurf, wonach nur eine Trennung von dem Abgeordneten *Gedeon* eine Abgrenzung von antisemitischen Tendenzen bewirken könne, nunmehr selber gegen diejenigen AfD-Abgeordneten, an deren Verhalten der Ausschluss des Abgeordneten *Gedeon* gescheitert war. Anschließend erklärte der Abgeordnete *Gedeon* seinen Austritt aus der AfD-Fraktion.

3. Am 06.07.2016 konstituierten sich die ausgetretenen AfD-Abgeordneten unter dem Namen „Fraktion der Alternative für Baden-Württemberg im Landtag von Baden-Württemberg“, Kurzform „ABW-Fraktion“, als neuer Zusammenschluss und erhoben den Anspruch, damit eine Fraktion im Landtag von Baden-Württemberg gebildet zu haben. Diesem Zusammenschluss gehören heute 14 Abgeordnete an, die allesamt Mitglieder der AfD sind.

¹ Das führt nach der Geschäftsordnung und der Parlamentspraxis zu bestimmten Vorteilen. So stellt beispielsweise die stärkste Oppositionsfraktion im Landtag den Vorsitzenden des Finanzausschusses.

4. Seither stehen sich die beiden Gruppierungen jeweils mit dem Anspruch gegenüber, allein die legitime parlamentarische Vertreterin der AfD im Landtag darzustellen. Darin werden sie jeweils von prominenten Vertretern des Bundes- wie des Landesverbands der AfD unterstützt, die teilweise auch den unterschiedlichen Gruppierungen angehören. Versuche des AfD-Bundesvorstandes, die Gruppierungen wieder zu vereinen, wozu auch ein Schlichtungsverfahren angeboten wurde, haben den Gegensatz zwischen den beiden Gruppierungen nicht überbrücken können.

5. Nichts deutet darauf hin, dass die 23 Abgeordneten der AfD dieses Schauspiel nur aufgeführt haben, um im (geheimen) Konsens deshalb zwei AfD-Fraktionen zu bilden, damit die Abgeordneten der AfD im Landtag insgesamt über mehr Finanzmittel, Redezeit und Einflussmöglichkeiten verfügen.

6. Die ungeklärte parteiinterne Streitlage hat bislang verhindert, dass die AfD als Partei die parteirechtlich eigentlich naheliegenden Konsequenzen zieht und die Abgeordneten der einen oder der anderen Seite aus der Partei ausschließt.

7. Die Vorgänge haben dazu geführt, dass die AfD-Abgeordneten insgesamt jetzt nicht mehr die stärkste Oppositionsfraktion bilden. Deshalb ist zum Vorsitzenden des Finanzausschusses ein Abgeordneter der ursprünglich zweitgrößten Oppositionsfraktion gewählt worden.

8. Die derzeitige Behandlung des Zusammenschlusses von 14 aus der AfD-Fraktion ausgetretenen Abgeordneten beruht auf einem Beschluss des Präsidiums vom 12.07.2016. Danach werden einstweilen keine Fraktionszahlungen an den Zusammenschluss der 14 vorgenommen, er wird aber beim Rederecht wie eine Fraktion behandelt. Damit wird vermieden, dass die 14 Abgeordneten im Plenum jeweils einzeln zwei Minuten zu jedem Punkt sprechen können, wie das der Landtagspraxis bei Fraktionslosen entspricht.²

9. Der Landtag hat zur Klärung der Frage, ob die Bildung einer weiteren Landtagsfraktion von Mitgliedern der Partei AfD zulässig ist, dieses Gutachten eingeholt.

² Hintergrund dieser Praxis ist die Wüppesahl-Entscheidung, BVerfGE 80, 188.

II. Spannungen im Leitbild des Parlamentarismus

1. Präzedenzfälle und Begrifflichkeiten

10. Die hier aufgeworfene Problemstellung hat bislang die Verfassungsgerichte von Bund und Ländern nicht beschäftigt. Zu keiner gerichtlichen Entscheidung hat der Fall der Spaltung der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag im Jahr 1956 und der vom Bundestag ermöglichten Gründung einer „Parallelfraktion“ geführt, die mehrheitlich aus FDP-Mitgliedern bestand. Weitere Präzedenzfälle sind nicht bekannt. Bislang hat nur der Sächsische Landtag den Versuch unternommen, in seiner Geschäftsordnung die Bildung von „Parallelfractionen“ zu verhindern (§ 14 Abs. 1 S. 3 GO LT Sachsen³); hierzu sind keine gerichtlichen Entscheidungen ergangen.

11. In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird der Fall der (missbräuchlichen) Aufspaltung einer politisch geeinigten Fraktion in mehrere Fraktionen diskutiert, die in der Absicht erfolgt, sich im parlamentarischen Leben zusätzliche Rechte und Vorteile zu erhalten. Die Gründung einer „*Parallelfraktion*“ als Folge eines Konflikts in einer Fraktion ist bislang nicht vertieft behandelt worden.

12. Im Folgenden wird terminologisch unterschieden: „*Parallelfraktion*“ bezeichnet eine Fraktion, die sich aus Abgeordneten einer Parteizugehörigkeit zusammensetzt, die derjenigen der Abgeordneten einer schon bestehenden Fraktion entspricht. Erfolgt die Gründung der „*Parallelfraktion*“ im Konsens der beteiligten Abgeordneten, sprechen wir von „*Fraktionsvermehrung*“. Erfolgt sie im Dissens, sprechen wir von „*Fraktionsspaltung*“.⁴

³ § 14 Abs. 1 S. 3 GO LT Sachsen bestimmt: „Mitglieder des Landtags, die derselben Partei angehören oder aufgrund von Wahlvorschlägen derselben Partei in den Landtag gewählt wurden, dürfen jeweils nur eine Fraktion bilden.“

⁴ Vgl. S. Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 48.

2. Zwischen Mandatsfreiheit und politischer Repräsentativität

13. Die Beantwortung der Frage, ob in einem solchen Fall die Gründung einer „Parallelfraktion“ zulässig ist, erweist sich als schwierig, weil sie in eine für das parlamentarische Regierungssystem kennzeichnende Spannungslage zweier Leitideen verweist.

14. In einem parlamentarischen Regierungssystem, wie es die Verfassung des Landes Baden-Württemberg errichtet, bilden die Abgeordneten, die als *frei gewählte Mandatsträger* ihre individuellen politischen Ziele aus gleichem Recht in freier Verbindung mit anderen Abgeordneten verfolgen können, den unmittelbaren Anknüpfungs- und Bezugspunkt der Ordnung des parlamentarischen Geschehens. Sie sind frei, Fraktionen zu gründen; auch die Gründung einer „Parallelfraktion“ ist grundsätzlich von ihrem Status umfasst. Für inhaltliche Beschränkungen der Befugnis zur Fraktionsbildung ist aus dieser Perspektive *prima facie* kein Raum. Verfassungsrechtliche Einwände gegen die Gründung von „Parallelfractionen“ lassen sich aus dieser Perspektive nicht formulieren. Eine Einschränkung der Möglichkeit, nach eigenen Vorstellungen Fraktionen zu bilden, ist als Einschränkung des Rechts der Abgeordneten auf freie Assoziation verfassungsrechtlich rechtfertigungsbedürftig.

15. Bezugspunkt der rechtlichen Regelung des Fraktionswesens ist zugleich aber auch das parteipolitische Kräfteverhältnis, wie es sich in der Wahl zum Landtag herauskristallisiert hat („Scharnierfunktion“).⁵ Im parlamentarischen Regierungssystem wird den Parteien die zentrale Vermittlungsfunktion zwischen den politisch agierenden Bürgern und dem Landtag zugewiesen.⁶ Art. 21 GG hebt diese Rolle der Parteien hervor. Der relative Erfolg der bei einer Wahl konkurrierenden Parteien muss sich in der relativen Zusammensetzung der Abgeordnetenschaft des Parlaments widerspiegeln. Zur Leitidee gehört es auch, die relativen Kräfteverhältnisse der im Land konkurrierenden und bei der Wahl erfolgreichen Parteien in der Parlamentsarbeit abzubilden. Der innerparlamentarische Prozess wird maßgeblich durch die Fraktionen strukturiert. Der Idee nach haben sich die Abgeordneten der gleichen Parteizugehörigkeit in einer (und nur einer) Fraktion zu organisieren. Aus dieser Perspektive weckt die Gründung von „Parallelfractionen“ Bedenken. Die Abbildung der relativen Kräfteverhältnisse würde gestört und die Transparenz

⁵ BVerfGE 70, 324 (374 f.) – Sondervotum Mahrenholz.

⁶ M. Morlok, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band II, 3. Auflage 2015, Art. 21 Rn. 22.

der Kräfteverhältnisse und des Agierens der Abgeordneten der Parteien beeinträchtigt, wenn es Abgeordnete einer Partei in der Hand hätten, mehrere Fraktionen zu gründen. Zudem würde der innerparlamentarische Wettbewerb gestört, wenn sich das relative Gewicht der Partei, der Abgeordnete angehören, dadurch erhöhen ließe, dass sie sich in verschiedene Fraktionen spalten und so eine „Überrepräsentation“ erreichen könnten.

16. Im verfassungsrechtlichen Leitbild der parteigetragen parlamentarischen Demokratie ist damit eine *Spannung* eingebaut. Einerseits treten im Parlament die frei gewählten Abgeordneten als freie Mandatsträger auf, die nur ihrem Gewissen unterworfen sind und bei der Fraktionsbildung frei sind. Andererseits wird das Parlamentsgeschehen von dem Anliegen geprägt, die parteipolitischen Kräfteverhältnisse klar, transparent und entsprechend dem Wahlergebnis abzubilden und zum Tragen kommen zu lassen. Dieses Anliegen kann nicht voll verwirklicht werden, wenn sich „Parallelfraktionen“ bilden.

17. Die Landesverfassung etabliert in dieser Spannungslage keine klare und eindeutige Vorrangrelation.

18. Die Landesverfassung begründet in Art. 32 Abs. 1 S. 2 das Recht des Landtages, sich eine Geschäftsordnung zu geben, damit also die Möglichkeit, den parlamentarischen Arbeitsgang nach eigenen Vorstellungen zu gestalten.⁷ Die Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments kann als Rechtfertigung dafür dienen, andere Verfassungsrechte, insbesondere Rechte der einzelnen Abgeordneten, einzuschränken, um die Arbeitsfähigkeit des Parlamentes zu sichern. Das Zusammenwirken einer größeren Zahl von Abgeordneten bedarf offensichtlich der Regelung, diese umfasst zwangsläufig auch Einschränkungen der Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Abgeordneten.

19. Auch wenn die Landesverfassung der Freiheit der Abgeordneten ein hohes Gewicht zuschreibt, gewährt sie dem Gesetzgeber und dem Parlament (als Träger der Geschäftsordnungsautonomie) vielseitige Möglichkeiten, die Ordnung und das Verfahren im Parlament entlang parteipolitischer Kräftelinien zu organisieren. Die Einschränkung des Fraktionsbildungsrechts in § 17 Abs. 1 GO LT ist Ausdruck dieser Befugnis. Mittelbar dient auch die Entscheidung, Verfahrensrechte den Fraktionen vorzubehalten, diesem Zweck (siehe etwa § 53 GO LT).

⁷ Vgl. für das Bundesrecht: BVerfGE 94, 304 (322).

III. Inhaltsübersicht

20. Im Zentrum der nachfolgenden Untersuchung steht damit die Frage, inwieweit sich aus der Landesverfassung, aus dem Gesetzes- oder aus dem Geschäftsordnungsrecht Anhaltspunkte dafür ergeben, dass das den Abgeordneten prima facie zustehende Recht zur Fraktionsbildung in dem Fall der Gründung einer "Parallelfraktion" beschränkt ist oder beschränkt werden kann. Die Untersuchung darf sich nicht auf die abstrakte Wägung verfassungsrechtlicher Leitideen oder Prinzipien beschränken, sondern muss den Ausgang im konkreten Recht des Landes nehmen.

21. Dazu werden zuerst die Fraktionen in den Blick genommen (B.), ihre verfassungsrechtliche Stellung und ihre Ausgestaltung durch die Geschäftsordnung des Landtages (B. I.). Dabei interessieren insbesondere die Voraussetzungen für die Bildung einer Fraktion. Da sie als Schranken der Assoziationsfreiheit der Abgeordneten wirken, bedürfen sie der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung (B. II.).

22. Im Anschluss (C.) wird die einschlägige Norm des § 17 GO LT untersucht, insbesondere daraufhin, ob ihr ein implizites Verbot der Gründung einer "Parallelfraktion" entnommen werden kann.

23. Weiter wird der Frage nachgegangen, ob höherrangiges Recht der Gründung von Parallelfractionen entgegensteht (D.). Dazu werden als einschlägige Rechtspositionen, die ein solches Verbot tragen könnten, die Arbeitsfähigkeit des Landtags (D. I.), die gleiche Rechtsstellung aller Abgeordneten (D. II.), das Gebot der Sicherung des freien und gleichen Wettbewerbs im Parlament (D. III.) sowie namensrechtliche Vorgaben in den Blick genommen (D. IV.).

24. Das Gutachten wendet sich abschließend der Frage zu, ob es dem Landtag möglich ist, seine Geschäftsordnung dahingehend zu ändern, dass die Gründung von Parallelfractionen ausgeschlossen wird (E.). Eine Zusammenfassung (F.) beschließt das Gutachten.

B.

Bildung, Status und Aufgaben einer Fraktion

I. Stellung und Aufgaben der Fraktion

25. Fraktionen sind Binnengliederungen des Landtages, die Abgeordnete in Ausübung ihres Mandats (Art. 27 Abs. 3 S. 2 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (im folgenden: LV)) zur Verfolgung politischer Zwecke gründen.⁸ Die Entscheidung über Gründung, die Zugehörigkeit, die Betätigung in der Fraktion wird ebenso wie die Entscheidung über den Austritt vom freien Mandat geschützt.⁹ Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg lässt zwar erkennen, dass es im Landtag Fraktionen geben muss (Art. 37 LV). Die Verfassung legt die Voraussetzungen für die Gründung einer Fraktion allerdings nicht fest. Sie enthält auch keine Regelungen, die die Rechtsstellung und die innere Ordnung einer Fraktion ausgestalten würden. Die Verfassung stellt insbesondere keinen notwendigen Zusammenhang zwischen Partei, parteizugehörigen Abgeordneten und Fraktion her. Die diesbezüglichen Regelungen werden teils vom Gesetzgeber, teils auch vom Landtag in Wahrnehmung seines Binnenorganisationsrechts erlassen (Art. 32 Abs. 1 S.2 LV).

26. Fraktionen leben also aus Parlamentsrecht, nicht aus Parteienrecht.¹⁰ Ihre rechtliche Grundlage ist die Assoziationsfreiheit der Abgeordneten als Teil des Abgeordnetenstatus nach Art. 27 Abs. 3 S. 2 LV.

27. Fraktionen organisieren die parlamentarische Arbeit.¹¹ Die sich der Politik stellenden Aufgaben in einer modernen Gesellschaft sind voraussetzungsreich

⁸ BVerfGE 20, 56 (104); 43, 142 (147); 44, 308 (318); 62, 194 (202); 80, 188 (219 f., 231); 84, 304 (322); 102, 224 (242 f.).

⁹ BVerfGE 43, 142 (149); 70, 324 (354); 80, 188 (218); 84, 304 (324); 93, 195 (204); 96, 264 (278); 130, 318 (342).

¹⁰ U. Volkmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 4, Rn. 19 ff. m. w. N.

¹¹ BVerfGE 10, 4 (14); 43, 142 (147, 149); 102, 224 (239 f.).

und lassen sich angemessen nur arbeitsteilig in Angriff nehmen.¹² Die Abgeordneten spezialisieren sich deswegen auf bestimmte Politikfelder, auf denen sie typischerweise auch in den Fachausschüssen arbeiten. Zwangsläufig kennt sich der Spezialist für bestimmte Gebiete auf anderen Feldern aber weniger aus. Hier muss er sich auf die Empfehlungen von auf diese anderen Gebiete spezialisierten Abgeordneten verlassen. Die politische Gestaltung ist stark von politischen Wertungen durchsetzt. Die Abgeordneten werden sich deswegen auf die Empfehlungen von Abgeordneten der gleichen politischen Grundüberzeugung verlassen.

28. Fraktionen dienen der Funktion, arbeitsteiliges Vorgehen der Abgeordneten gerade dadurch zu ermöglichen, dass sie die Reintegration der sich spezialisierenden Abgeordneten auf der Grundlage einer grundsätzlich vorauszusetzenden politischen Übereinstimmung ermöglichen.¹³ Zugleich ermöglichen sie es, das Handeln im Parlament den parteipolitischen Kräften zuzurechnen. Den Wählerinnen und Wählern wird es auf diese Weise ermöglicht, die Entscheidungen der Abgeordneten zu bewerten und politische Responsivität einzufordern. Fraktionen sind deswegen nach Parteilinien organisiert.¹⁴ Die Mitgliedschaft in derselben Partei verspricht jene politische Homogenität, die ein arbeitsteiliges Vorgehen ermöglicht und eine demokratische Bewertung der Mandatswahrnehmung zulässt.

29. Der Landtag hat sich dafür entschieden, seine Arbeit in Fraktionen zu organisieren. Demgemäß hebt die Geschäftsordnung wesentlich auf die Fraktionen als Akteure im parlamentarischen Geschäft ab,¹⁵ auch in der Weise, dass ihnen Rechte zukommen, über die der einzelne Abgeordnete nicht verfügt.

¹² BVerfGE 80, 188 (231); BVerfG, NVwZ 2015, 1361 (1363); M. Morlok, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 3, Rn. 61 ff.

¹³ BVerfGE 44, 308 (318 f.); 102, 224 (243); H. H. Klein/G. Krings, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 17, Rn. 10.

¹⁴ So sehen es § 10 GO BT für den Bundestag und die meisten landesrechtlichen Regelungen vor; dazu S. Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 405 f.

¹⁵ So werden die Ausschussmitglieder nach den Vorschlägen der Fraktionen gewählt, § 19 Abs. 2 GO LT. Die Ausschussarbeit ist mithin auf die Fraktionen hin organisiert.

Dies erfolgt durch die Einführung von Quoren für die Wahrnehmung eines Rechtes, die typischerweise auch durch eine Fraktion als erfüllt gelten.¹⁶

30. Die rechtliche Ausgestaltung der Fraktionsbildung in der Geschäftsordnung des Landtages folgt diesem Konzept.

II. Voraussetzungen der Gründung einer Fraktion

1. Die Regelungen der Geschäftsordnung des Landtags

31. Die Entscheidung, welche Voraussetzungen eine Gruppierung zu erfüllen hat, die sich zu einer Fraktion im Landtag zusammenschließen will, wird nach dem Gesagten nicht von der Verfassung des Landes getroffen. Sie obliegt den Mitgliedern des Landtages, die in Wahrnehmung ihrer Geschäftsordnungsautonomie in § 17 GO LT die folgenden Festlegungen getroffen haben:

§ 17 Bildung der Fraktionen

(1) Fraktionen sind Vereinigungen von mindestens sechs Abgeordneten, die der gleichen Partei angehören.

(2) Abgeordnete, die keiner Fraktion angehören, können sich einer Fraktion als ständige Gäste anschließen. Diese Gäste zählen bei der Feststellung der Zahl der Mitglieder einer Fraktion mit.

(3) Die Bezeichnung einer Fraktion, der Name ihres/ihrer Vorsitzenden sowie die Namen ihrer Mitglieder und ständigen Gäste werden dem Präsidenten schriftlich mitgeteilt.

(4) Die Reihenfolge der Fraktionen richtet sich nach der Zahl ihrer Mitglieder und ständigen Gäste. Bei gleicher Stärke entscheidet über die Reihenfolge die höhere Gesamtstimmzahl der entsprechenden Partei bei der Landtagswahl.

¹⁶ Siehe beispielsweise §§ 53 f. GO LT.

32. Regelungssystematisch zwingt § 17 GO LT zu der Schlussfolgerung, dass die Antwort auf die Frage nach den Grenzen und Schranken der Gründung von „Parallelfractionen“ zunächst und vor allem im *Geschäftsordnungsrecht des Landtags* zu suchen ist. Wenn die Verfassung dem Landtag die Befugnis und Kompetenz einräumt, über die Mindestgröße oder über Anforderungen der politischen Zusammensetzung einer Fraktion zu entscheiden, verfügt er auch über die grundsätzliche Befugnis, darüber zu entscheiden, unter welchen Voraussetzungen er die Gründung einer „Parallelfraction“ zulässt.

33. Diese in der Geschäftsordnungsautonomie verankerte Kompetenz darf nicht vorschnell dadurch überspielt werden, dass die Existenz allgemeiner ungeschriebener Prinzipien oder Regeln des Verfassungsrechts postuliert wird.

2. Regel-Ausnahme-Verhältnis: Assoziationsfreiheit und Rechtfertigungsbedürftigkeit von Beschränkungen

34. Die Bestimmung des § 17 Abs. 1 GO LT statuiert zwei Voraussetzungen für die Bildung einer Fraktion. Diese Voraussetzungen wirken einschränkend auf die Freiheit der Abgeordneten, sich zu einer Fraktion zusammenzuschließen. Die beiden Vorgaben betreffen eine Mindestgröße und die politische Homogenität der Fraktionsmitglieder, welche durch die Zugehörigkeit zur selben Partei operationalisiert wird.

35. Als Einschränkungen für die Assoziationsfreiheit der Abgeordneten (Art. 27 Abs. 3 S. 2 LV) sind diese Voraussetzungen rechtfertigungsbedürftig.¹⁷ Da die Freiheit des Mandats Verfassungsrang hat und die Verfassung selbst keine ausdrückliche Einschränkungsmöglichkeit vorsieht, bedarf es eines gleichrangigen Rechtes, also eines Rechtes von Verfassungsrang, um diese Einschränkung zu rechtfertigen.¹⁸ Insoweit gilt auch für den Landtag dasjenige, was das Bundesverfassungsgericht zu der bundesverfassungsrechtlichen Parallelnorm des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG ausgeführt hat. Das aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG folgende Assoziationsrecht der Abgeordneten ist die Regel und eine ausgestaltende Beschränkung dieses Fraktionsbildungsrechts ist die Ausnahme. Sie bedarf der Rechtfertigung durch einen „besonderen rechtfertigenden

¹⁷ BVerfGE 84, 304 (321 f.); 96, 264 (278).

¹⁸ M. Morlok, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band II, 3. Aufl. 2015, Art. 38, Rn. 159.

Grund", weil sie zur Differenzierung zwischen Abgeordneten führt¹⁹. Dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen Assoziationsfreiheit und rechtfertigungsbedürftiger Beschränkung zeigt sich auch in der Formulierung des Bundesverfassungsgerichts, wonach die Voraussetzungen des § 10 Abs. 1 GO BT lediglich "nicht zu beanstanden" sind²⁰.

36. Der verfassungsrechtliche Rechtfertigungsgrund liegt in der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Landtages, und zwar genau derjenigen Funktionsfähigkeit, für die der Landtag sich entschieden hat.²¹ Die aufgrund der Geschäftsordnungsautonomie getroffene Entscheidung für ein „Fraktionenparlament“²² trägt also solche Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit der Abgeordneten, die geeignet und erforderlich sind und die im Mandat begründete Freiheit nicht übermäßig einschneidend treffen.²³

37. Diesen Anforderungen wird § 17 Abs. 1 GO LT gerecht. Die Notwendigkeit einer Mindestgröße für eine Fraktion erklärt sich aus dem mit der Fraktionsbildung verfolgten Zweck arbeitsteiligen Vorgehens. Eine Gruppe mit zu wenig Mitgliedern kann die parlamentarische Arbeit nicht so aufteilen, dass ein hinreichender Spezialisierungsgrad der einzelnen Abgeordneten erreicht wird.²⁴ Die Voraussetzung politischer Homogenität soll den Abgeordneten eine

¹⁹ BVerfGE 96, 264 (278); vgl. S. Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 416, der für eine Rechtfertigung einen zwingenden verfassungsrechtlichen Grund fordert.

²⁰ BVerfGE 84, 304 (322).

²¹ BVerfGE 84, 304 (321 f.); 96, 264 (278); BayVerfGHE 29, 62 (89); H. H. Klein/G. Krings, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 17, Rn. 10; S. Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktion, 2001, S. 413.

²² Geschäftsordnungsregelungen, welche den Abgeordnetenstatus beeinträchtigen, werden in ständiger Rechtsprechung vom Bundesverfassungsgericht für zulässig erachtet, insoweit sie das Modell eines „Fraktionenparlaments“ verfolgen, siehe etwa BVerfGE 10, 4 (12 ff.); 70, 324 (355); 80, 188 (219 f.); 84, 304 (321 ff.); 96, 264 (278 f.). Auch die Literatur billigt solche durch die Geschäftsordnung aufgestellten Voraussetzungen für die Fraktionsbildung, siehe nur H. H. Klein/G. Krings, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 17, Rn. 10; S. Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktion, 2001, S. 416.

²³ BVerfGE 80, 188 (218 f.); 84, 304 (321 f.).

²⁴ BVerfGE 96, 264 (278); W. Demmler, Der Abgeordnete im Parlament der Fraktionen, 1994, S. 223.

Vertrauensgrundlage dafür schaffen, dass sie mit den Fraktionskollegen zusammenarbeiten können und auf deren Empfehlungen sich in politischer Hinsicht verlassen können.²⁵ Die Einschränkung für die innerparlamentarische Vereinigungsfreiheit durch § 17 Abs.1 GO LT ist damit zugunsten der Arbeitsfähigkeit in Fraktionen im Parlament verhältnismäßig und gerechtfertigt.²⁶ Dies gilt umso mehr, als fraktionslose Abgeordnete ein Mindestmaß an parlamentarischen Handlungsmöglichkeiten haben.²⁷

C.

Analyse des § 17 GO LT: Kein Verbot der Gründung von „Parallelfractionen“

38. Die Voraussetzungen des § 17 GO LT sind – was den Wortlaut angeht – im Fall des Zusammenschlusses der 14 Abgeordneten erfüllt. Er genügt den Anforderungen an die Mindestgröße. Auch der Voraussetzung der parteipolitischen Homogenität ist entsprochen. Angesichts dessen stellt sich die Frage, ob es weitere Beschränkungen gibt, an denen die Fraktionsbildung scheitern könnte.

²⁵ BVerfGE 44, 308 (318); LVerfG Brandenburg, NVwZ 1995, 583 (585). Zur Bedeutung wechselseitigen Grundvertrauens vgl. H. Butzer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Aufl. 2013, Art. 38, Rdnr. 139. S. Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 419 formuliert ausdrücklich die Frage, wie die Arbeit von Abgeordneten, die sich politisch bekämpfen, effizient koordiniert werden kann.

²⁶ Kritisch zur Forderung der einheitlichen Parteimitgliedschaft W. Demmler, Der Abgeordnete im Parlament der Fraktionen, 1994, S.217; S. Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktion, 2001, S. 419; vgl. auch LVerfG Brandenburg, NVwZ 1995, 583 (585); demgegenüber sind die Vorzüge des formalen Kriteriums der Parteimitgliedschaft zu betonen.

²⁷ Siehe dazu BVerfGE 80, 188 (217 ff.).

I. Kein ausdrückliches Verbot der Gründung einer „Parallelfraktion“

39. Die Geschäftsordnung des Landtags enthält keine ausdrückliche Regelung, die Abgeordneten das Recht zur Gründung einer Fraktion nimmt, wenn Abgeordnete gleicher Parteizugehörigkeit bereits eine Fraktion gegründet haben. Die Bestimmung beschäftigt sich mit der Gründung von „Parallelfractionen“ nicht. Auch aus dem Zusammenspiel zwischen Fraktionsgesetz und der Geschäftsordnung folgt kein ausdrückliches Verbot der Gründung einer „Parallelfraction“²⁸.

II. Kein implizites Verbot der Gründung einer „Parallelfraction“ in Baden-Württemberg

40. Der Bestimmung des § 17 Abs. 1 GO LT lässt sich auch keine implizite Beschränkung des Rechts zur Gründung einer „Parallelfraction“ entnehmen.

1. Argumente gegen eine Rechtsfortbildung

41. Gegen den Versuch einer rechtsfortbildenden Interpretation von § 17 Abs. 1 GO LT spricht zunächst, dass die Bestimmung erkennbar eine abschließende Regelung der Voraussetzungen für die Fraktionsgründung treffen will. Sie zählt nicht nur eine exemplarische Liste von Anforderungen auf. Sie verwendet auch keine Formulierung, die zu erkennen gibt, dass es weitere (ungeschriebene) Anforderungen gibt. Vielmehr lässt sie erkennen, dass es (nur) zwei Voraussetzungen für die Gründung einer Fraktion geben soll.

42. Dieser abschließende Charakter wird besonders deutlich, wenn die Vorschrift, was sich im *Geschäftsordnungsrecht* deutscher Parlamente besonders

²⁸ Mit dem Fraktionsgesetz wurden keine solchen Absichten verfolgt, vgl. LT-Drs. 11/4876, S. 7 (Gesetzesentwurf) und LT-Drs. 11/4986, S. 7 (Ausschussbericht).

anbietet, im Vergleich mit Regelungen in den Geschäftsordnungen des Deutschen Bundestags und anderer Landtage betrachtet wird.

43. Gerade den Regelungen der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO BT) kommt eine gewisse Vorbildrolle zu, welche auf die Regelungen auf Landesebene ausstrahlt. Für § 17 Abs. 1 GO LT besteht eine weitgehende Parallelität des Wortlauts mit § 10 Abs. 1 S. 1 GO BT.²⁹

44. Zu dieser Ausstrahlungswirkung der inhaltlich parallelen Ebene in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages gehört auch die dortige Anwendungspraxis. Aufschlussreich sind dabei vor allen Dingen der Fall der Teilung der FDP-Bundestagsfraktion im Jahr 1956 und seine Behandlung.³⁰ Die damalige Fraktionsmindeststärke lag bei 15 Abgeordneten. Zusammengeschlossen hatten sich 16 zuvor aus der FDP-Fraktion ausgetretene Bundestagsabgeordnete, wofür sie zunächst die Bezeichnung „Arbeitsgemeinschaft Freier Demokraten“ gewählt hatten. Soweit hier von Interesse, lässt sich die Behandlung im Bundestag wie folgt zusammenfassen:

45. Wären alle 16 aus der Fraktion ausgeschiedenen Abgeordneten in der Partei FDP verblieben, hätten sie wegen Erfüllung der Fraktionsmindeststärke von 15 Abgeordneten ohne weiteres eine neue Fraktion bilden können mit der Konsequenz, dass der Partei FDP dann zwei Bundestagsfraktionen gegenübergestanden wären.³¹

46. Nachdem bekannt geworden war, dass wegen des Parteiaustritts von drei der 16 Abgeordneten zwar die Fraktionsmindeststärke erfüllt war, nicht aber die Vorgabe der durch die Parteimitgliedschaft formalisierten politischen

²⁹ Von dem sich auf Landesebene nicht stellenden Sonderfall der sogenannten CDU/CSU-Klausel einmal abgesehen.

³⁰ Vgl. dazu die Stenographischen Berichte der 2. Wahlperiode des Deutschen Bundestages über die 132. Sitzung vom 06.03.1956 (6818) und über die 134. Sitzung vom 15.03.1956 (6892 - 6894) sowie die Darstellung bei W. Demmler, Der Abgeordnete im Parlament der Fraktion, 1994, S. 186 ff.

³¹ So W. Demmler, Der Abgeordnete im Parlament der Fraktion, 1994, S. 187 unter Hinweis darauf, dass zunächst nicht bekannt war, dass drei Abgeordnete schon aus der FDP ausgetreten waren, weshalb die Bildung der neuen (Parallel)Fraktion dem Bundestag nach den Regelungen der Geschäftsordnung (heute § 10 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 S. 1 GO BT) lediglich angezeigt wurde.

Homogenität, wurde die Zustimmung des Bundestags zur Fraktionsbildung eingeholt und von diesem trotz des Entstehens einer zweiten, überwiegend aus FDP-Mitgliedern bestehenden Fraktion erteilt.³²

47. Die Zulassung paralleler Fraktionen durch den Bundestag bei vergleichbarem Wortlaut der einschlägigen Geschäftsordnungsbestimmung legt es nahe, § 17 Abs. 1 GO LT als abschließende, nicht im Sinne eines Verbots der Bildung von Parallelfraktionen rechtsfortbildungsfähige Norm zu verstehen.

48. In dieses Bild passt auch, dass dort, wo in Deutschland ein Parlament der Bildung von Parallelfraktionen vorbeugen wollte, ein solches Verbot wegen seiner Reichweite ausdrücklich in den Text der Geschäftsordnung aufgenommen worden ist - im Freistaat Sachsen.

49. Der Landtag von Baden-Württemberg hat eine § 14 Abs. 1 S. 3 GO LT Sachsen³³ entsprechende Regelung nicht getroffen.

50. Für die Annahme, dass § 17 Abs. 1 GO LT als abschließende Regelung zu betrachten ist, sprechen insbesondere teleologische Gründe. Ließe sich § 17 Abs. 1 GO LT rechtsfortbildend um weitere Voraussetzungen und Anforderungen ergänzen, bestünde die Gefahr, dass über die Grenzen der im Abgeordnetenstatus wurzelnden Rechte nicht unter Einhaltung der Anforderungen über den Erlass und die Änderung seiner Geschäftsordnung (Art. 32 Abs. 1 S. 2 LV) entschieden würde, sondern in einem entformalisierten Prozess einer „Rechtsfortbildung“.

51. Dagegen spricht auch die verfassungsgerichtliche Beurteilung der bisherigen Voraussetzungen der Fraktionsbildung (Mindestmitgliederzahl; formalisierte politische Homogenität). Das Bundesverfassungsgericht versteht sie als Beschränkungen des aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG³⁴ folgenden Rechts, sich mit anderen Abgeordneten zu einer Fraktion zusammenzuschließen. Diese Beschränkungen bedürfen, weil sie zur Differenzierung zwischen Abgeordneten

³² Dazu und zur Praxis vor Gründung der Bundesrepublik vgl. W. Demmler, Der Abgeordnete im Parlament der Fraktion, 1994, S. 187.

³³ Vgl. zu deren Wortlaut Fußnote 3.

³⁴ Im Land entspricht dem Art. 27 Abs. 3 S. 2 LV.

führen, eines besonderen rechtfertigenden Grundes - hierauf ist schon hingewiesen worden.³⁵

52. Der Versuch, § 17 Abs. 1 GO LT um ungeschriebene Schranken der Wahrnehmung von Rechten zu ergänzen, die aus dem Abgeordnetenstatus (Art. 27 Abs. 3 S. 2 LV) folgen, würde im übrigen auf rechtsstaatliche Bedenken stoßen. Eine einschneidende Einschränkung von Statusrechten der Abgeordneten bedarf einer *ausdrücklichen Entscheidung* des Gesetzgebers oder des in Ausübung seiner Geschäftsordnungsautonomie (Art. 32 Abs. 1 S. 2 LV) handelnden Parlaments. Es handelt sich um eine *wesentliche Entscheidung*, die in transparenter, für die Abgeordneten selbst und die Öffentlichkeit erkennbarer Weise getroffen werden muss. Ein ungeschriebenes Verbot der „Fraktionsvermehrung“ würde diesen Anforderungen nicht entsprechen. Inhaltliche Unklarheiten entstünden insbesondere dann, wenn das Verbot Ausnahmen und Durchbrechungen vorsähe, wenn es zwischen den Fällen einer „Fraktionsvermehrung“ und einer „Fraktionsspaltung“ differenziert und wenn es für die Findung des Ergebnisses auf abwägungsartige Subsumtionsvorgänge abstellt.³⁶ Eine hinreichend transparente und sichere Feststellung, wann Abgeordnete eine Fraktion gründen können und wann nicht, wäre in diesem Fall nicht möglich. Vielmehr bestünde die Gefahr, dass die Entscheidung über die Fraktionsbildung zum Gegenstand *rechtlich verbrämter politischer Auseinandersetzungen* würde.

³⁵ BVerfGE 96, 264 (278). Näher zum Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen der verfassungsrechtlich gewährten Assoziationsfreiheit der Abgeordneten und der Rechtfertigungsbedürftigkeit von Beschränkungen schon unter B. II. 2.

³⁶ Die Figur eines solchen abwägungsartigen Subsumtionsvorgang hat für den Bereich der „Fraktionsspaltung“ erstmals die jetzt vorgelegte Untersuchung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 11.07.2016 - WD 3/3174/16 - entwickelt. Das Innovative dieses Ansatzes liegt in der Vorstellung, dass eine einzelfallbezogene Abwägung der Assoziierungsrechte der betroffenen Abgeordneten gegen die Rechte der anderen Fraktionen sowie die Arbeitsfähigkeit des Parlaments vorzunehmen ist, bei der die Gründung einer zweiten Fraktion unter bestimmten Aspekten zulässig sein kann, unter bestimmten anderen Aspekten unzulässig.

2. These des „Verbots der Fraktionsvermehrung“ bzw. des „Verbots der Fraktionsspaltung“

53. In der parlamentsrechtlichen Literatur wird vertreten, es bestehe ein Verbot der „Fraktionsvermehrung“.³⁷ Dem hat sich eine Reihe von Autoren angeschlossen.³⁸ Die Autoren ordnen das Verbot der Homogenitätsvorgabe aus § 10 GO BT zu und betrachten es als „Missbrauch“, wenn sich Abgeordnete im Konsens in verschiedenen Fraktionen organisieren, um zusätzliche Rechte und Vorzüge zu erlangen. Die Autoren beschäftigen sich zwar nicht ausdrücklich mit dem Fall der „Fraktionsspaltung“, lassen aber erkennen, dass die „Parallelgründung“ im Dissens eine andere Behandlung rechtfertigt.

54. Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages hat mit Datum vom 11.07.2016 eine Untersuchung vorgelegt, die darüber hinaus auch den Fall der „Fraktionsspaltung“ behandelt. Ein Verbot könne hier nicht unter Missbrauchsgesichtspunkten gerechtfertigt werden. Eine Nichtanerkennung könne allenfalls unter dem Gesichtspunkt der Verschiebung der Machtverhältnisse im Parlament und der damit verbundenen Besserstellung einer Partei (mit zwei Fraktionen im Parlament) erfolgen. Für den Fall, dass Abgeordnete im Dissens aus der Fraktion ausscheiden und – unter Beibehaltung ihrer Parteizugehörigkeit – eine Fraktionsneugründung betreiben, geht danach die erforderliche Abwägung grundsätzlich zugunsten der Rechte der betroffenen Abgeordneten aus.

55. Hinter diesen Ausführungen stehen gewichtige Anliegen rechtspolitische Art. Sie haben allerdings bislang keinen Ausdruck im geltenden Recht – insbesondere des Landes Baden-Württemberg – gefunden. Sie implizieren Einschränkungen des Status der Abgeordneten und des freien Mandats, die ausdrücklicher Entscheidung und Festlegung durch den Normgeber bedürften. Auch die Anhänger dieser Position lassen offen, was genau die normative Grundlage des postulierten Verbots ist.

56. Die bestehenden Beschränkungen der Assoziationsfreiheit der Abgeordneten im Geschäftsordnungsrechts des Landtages tragen das Verbot nicht. Sie sind

³⁷ S. Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 406 f.

³⁸ H. Butzer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Auflage 2013, Art. 38, Rdnr. 40 (und im klaren Gegensatz dazu Rdnr. 141.1); H.-H. Klein, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Loseblatt, Stand 2016, Art. 38, Rdnr. 245 (unter Berufung auf Hölscheidt und Butzer).

darauf ausgerichtet, die Arbeitsfähigkeit der Fraktionen zu sichern. Diese hängt wesentlich von der Homogenität der Mitglieder ab. Für Parallelfractionen ist nicht ersichtlich, dass die so verstandene Arbeitsfähigkeit beeinträchtigt wird.

D.

Kein allgemeines Verbot der Gründung von „Parallelfractionen“ aus höherrangigem Recht

57. Ein Verständnis des § 17 Abs. 1 GO LT, wonach die Gründung von „Parallelfractionen“ geschäftsordnungsrechtlich zu unterbinden ist, wird auch nicht durch höherrangiges Recht erzwungen.³⁹ Weder das Grundgesetz noch die Verfassung des Landes oder das Fraktionsgesetz⁴⁰ enthalten eine entsprechende Regelung.

I. Das Gebot der Sicherung der Arbeitsfähigkeit des Landtags

58. Verfassungsrechtliche Grenzen der Wahrnehmung der Geschäftsordnungsautonomie könnten sich im Hinblick auf die Herstellung und Sicherung der Funktionsfähigkeit des Landtags ergeben.

59. Parlamente entscheiden nach der Mehrheitsregel. Mehrheiten finden sich nicht von alleine, sondern müssen organisiert werden. Sie werden wahrscheinlicher durch strukturelle Vorgaben. Fraktionen sind mehrheitsbefördernde Institutionen. Im gleichen Sinne wie eine wahlrechtliche Sperrklausel haben innerparlamentarische Vorschriften zur Begrenzung der Zahl der Fraktionen eine solche mehrheitserleichternde Wirkung.

³⁹ Zu der Frage, ob eine derartige Regelung verfassungsrechtlich erlassen werden könnte, unten E.

⁴⁰ Das Fraktionsgesetz hat nach Wortlaut (§ 1 Abs. 1 S. 1) und Regelungsabsicht (LT-Drs. 11/4876, S. 7 und LT-Drs. 11/4986, S. 7) die Regelung der Fraktionsbildung der Geschäftsordnung überlassen.

60. Diese Überlegungen führen aber nicht dazu, dass von Verfassung wegen die Bildung von Parallelfraktionen verhindert werden muss. Die Arbeitsfähigkeit des Parlaments wird schon durch bestehende Regelungen hinreichend gefördert. Fraktionen müssen eine Mindestgröße aufweisen (§ 17 Abs. 1 GO LT). Indirekt wird hierdurch auch die Gesamtzahl der im Parlament höchstens auftretenden Fraktionen begrenzt. Das Parlamentsrecht und die Parlamentspraxis setzen auch Anreize für die Bildung größerer Fraktionen (Vorschlagsrecht für die Präsidentin des Parlaments, Reihenfolge der Fraktionen).

61. Mit dem parallelen Auftreten zweier Fraktionen, die sich aus Abgeordneten gleicher Parteizugehörigkeit zusammensetzen, verbinden sich zwar verwaltungsorganisatorische und finanzielle Konsequenzen. Eine Fraktion, die die Mindestgröße aufweist und hinreichend politisch homogen ist, trägt die Vermutung in sich, jedenfalls keine Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit des Parlaments zu bewirken. Sie fördert sogar die parlamentarische Entscheidungsfindung mehr als eine Gruppierung von vielen fraktionslosen Abgeordneten.

62. Die Annahme, dass aufgrund einer Bildung einer "Parallelfraktion" eine Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit des Parlaments eintreten könnte, lässt sich damit nicht plausibilisieren.

II. Gleicher Rechtsstatus aller Abgeordneten

63. Durch die Bildung einer "Parallelfraktion" gewinnen die daran beteiligten Abgeordneten (und die dahinter stehende Partei) zusätzliche Rechte und finanzielle Vorteile. Beispielsweise sei auf die Zuerkennung von Redezeit, die gemeinsame Wahrnehmung von „Zwei-Fraktions-Rechten“⁴¹ sowie die Grundfinanzierung der Fraktionen verwiesen.⁴² Hierin könnte eine unberechtigte Privilegierung zu sehen sein, durch die der Mandatsstatus der anderen Abgeordneten aus Art. 27 Abs. 3 S. 2 LV beeinträchtigt wird.

64. Die Frage, inwieweit der Abgeordnetenstatus Schutz davor gewährt, dass sich andere Abgeordnete durch Fraktionsgründung damit allgemein verbundene Möglichkeiten verschaffen, ist bislang ungeklärt.

⁴¹ S. nur § 14 Abs. 2, § 19a, § 22 Abs. 1, § 32 Abs. 1 Nr. 3, § 56 GO LT.

⁴² Dazu unten D. III.

65. Selbst wenn man eine Beeinträchtigung des im Mandat liegenden Status erkennen würde, wäre der Geschäftsordnungsgeber in Ansehung der Assoziationsfreiheit der Abgeordneten nicht gezwungen, der Praxis der Bildung von Parallelfractionen entgegen zu treten. Die Vermehrung von Fraktionen im Parlament bringt zwar eine *relative Veränderung der Stellung* der jeweils anderen Fraktionen und deren Abgeordneten mit sich. Dem Grundgesetz oder der Landesverfassung lässt sich aber keine Regel entnehmen, wonach sich der Landtag derartigen Veränderungen immer entgegen stellen müsste. Bei sich verändernden politischen Verhältnissen muss jede Fraktion und jeder Abgeordnete die Entstehung neuer Akteure hinnehmen. Für das Beispiel der Redezeit: Durch die Entstehung von Parallelfractionen verändert sich innerhalb eines Redekontingents der relative Anteil der anderen Fraktionen und deren Abgeordneten. Diese Verschiebungen sind gradueller Natur und berühren den Status der Abgeordneten nicht im Kern.

III. Gebot der Sicherung des freien und gleichen Wettbewerbs im Parlament

66. Die Demokratie unter dem Grundgesetz und der Landesverfassung ist als rechtlich geregelte Wettbewerbsordnung ausgestaltet.⁴³ Zentrale Elemente sind die Freiheit und die Chancengleichheit der Teilnehmer dieses Wettbewerbs.⁴⁴ Der demokratische Wettbewerb ist wesentlich ein Wettbewerb der politischen Parteien.⁴⁵ Art. 21 GG hat die für die Abbildung der politischen Interessen und Ziele unentbehrliche Rolle der Parteien anerkannt und ihre Existenz und ihr Handeln verfassungsrechtlich abgesichert.⁴⁶ Der Parteienwettbewerb manifestiert sich besonders greifbar in der Wahl: Der relative Wählerzuspruch zu den einzelnen Parteien ist das Erfolgskriterium im politischen Wettbewerb.

⁴³ BVerfG, NVwZ 2016, 922; zur ökonomischen Theorie der Demokratie J. A. Schumpeter, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 7. Auflage 1993, Kap. 20 III/IV, 21/I und A. Downs, Ökonomische Theorie der Demokratie, 1967, S. 12 ff., 23 ff. et passim.

⁴⁴ A. Kißlinger, Das Recht auf politische Chancengleichheit, 1998, S. 87 ff.

⁴⁵ Grundlegend M. Morlok, Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, in: Häberle/Morlok/Skouris (Hrsg.), FS Tstatsos, 2003, S. 408 ff.; J. Köhler, Parteien im Wettbewerb, 2005.

⁴⁶ BVerfGE 1, 208 (225); 11, 266 (273); 20, 56 (100).

Das Wahlrecht hat die Aufgabe, die politischen Präferenzen der Bürger zu erfassen und möglichst exakt in Abgeordnetenmandate für die an der Wahl teilnehmenden Parteien zu übersetzen.⁴⁷ Der relative Wählerzuspruch soll im Parlament relativ gleich repräsentiert werden. Es geht also darum, den Willen der Bürgerinnen und Bürger innerparlamentarisch abzubilden.

67. Das innerparlamentarische Handeln der Abgeordneten und Fraktionen steht immer auch im Kraftfeld des Parteienwettbewerbs.⁴⁸ Das parlamentarische Geschehen kann nicht verstanden und auch nicht beurteilt werden ohne diesen Bezug auf die Parteien, denen die Abgeordneten angehören. Auch innerparlamentarisch wird eine parteigetragene Konkurrenz ausgetragen. In diesem Wettbewerb hat das Parlamentsrecht die Aufgabe des Wettbewerbsrechts, nämlich einen fairen und chancengleichen Wettbewerb zu sichern.⁴⁹

68. Zwar handeln innerparlamentarisch Abgeordnete und Fraktionen und nicht die Parteien, aber auch das Parlamentsrecht kann sich der Einsicht nicht entziehen, dass das innerparlamentarische Handeln immer auch im Kontext des Parteienwettbewerbs steht. Das Parlamentsrecht kann diesen Bezug der Abgeordneten und ihrer Fraktionen auf die Parteienkonkurrenz nicht aus dem Blick nehmen. Es hat die *Abbildungstreue* in dem Sinne zu gewährleisten, dass der relative Erfolg der Parteien in den Wahlen sich in proportionalen innerparlamentarischen Handlungsmöglichkeiten widerspiegelt. Die Geschäftsordnung wird dem dadurch gerecht, dass die Besetzung von Gremien aller Art nach der Stärke der Fraktionen erfolgt.⁵⁰

69. Im Parlamentsleben stellen Fraktionen die innerparlamentarische Repräsentation der miteinander rivalisierenden Parteien dar. Man kann hierin eine politische Mediatisierung sehen. Das Parlamentsrecht hat darauf Bedacht zu

⁴⁷ M. Morlok, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band II, 3. Auflage 2015, Art. 38, Rn. 53. Diese Aussage gilt für die Wahl von Wahlkreisabgeordneten, die auch parteilos sein können, nur mit Modifikationen.

⁴⁸ BVerfGE 70, 324 (374 f.) – Sondervotum Mahrenholz.

⁴⁹ M. Morlok, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band II, 3. Auflage 2015, Art. 38, Rn. 183; A. Bäcker, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 44 ff.

⁵⁰ Siehe für die Zusammensetzung des Präsidiums § 4 Abs. 1 Satz 2, Abs. 7 GO LT, für die Schriftführer § 4 Abs. 8 GO LT, für die Besetzung der Ausschüsse § 18 Abs. 3 GO LT, für das Rederecht § 82 Abs. 2 Satz 2 GO LT.

geben, dass diese Mediatisierung nicht zu einer Verzerrung der durch die Wahl ermittelten Kräfteverhältnisse zwischen den Parteien führt und im Verhältnis zwischen den Parteien eine nicht proportionale Zuweisung von politischen Handlungsmöglichkeiten bewirkt. Eine Reihe von innerparlamentarischen Handlungsmöglichkeiten wird über die Fraktionen verteilt, beispielsweise die Grundfinanzierung der Fraktionen,⁵¹ es gibt eine gleiche Grundredezeit für alle Fraktionen,⁵² und Gesetzentwürfe sowie andere selbständige Anträge können nach § 53 Abs. 1 und § 54 Abs. 1 S. 1 GO LT unabhängig von der Zahl der Unterzeichner immer durch eine Fraktion eingebracht werden. Auch große Anfragen können von Fraktionen unabhängig von der Zahl der Unterzeichner beantragt werden.⁵³ Für den Gegenstand dieses Gutachtens besonders wichtig sind Regelungen, wonach zwei Fraktionen unabhängig von der Zahl ihrer Mitglieder bestimmte parlamentarische Rechte haben, so die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses durchzusetzen oder die Einsetzung einer Enquete-Kommission.⁵⁴ Im Hinblick auf diese Regelungen, die an Fraktionen anknüpfen, besteht also die Möglichkeit, dass die Entstehung von "Parallelfractionen" die in der Zahl der Abgeordneten im Landtag fixierte relative Stärke der Parteien verzerrt und die Abbildungstreue nicht mehr gewahrt wird.

70. Das Gebot der relativ-gleichen politischen Handlungsmöglichkeiten im Landtag gilt es bei der Ausgestaltung des Geschäftsordnungsrechtes zu beachten. Es hat allerdings nicht das Gewicht, das erforderlich wäre, um eine einschränkende Auslegung von § 17 Abs. 1 GO LT zu erzwingen. Der Landtag ist nicht von Verfassungs wegen gehalten, seine Geschäftsordnungsautonomie in der Weise wahrzunehmen, dass die Gründung einer "Parallelfraction" untersagt wird. Dies gilt schon für den Fall der „Fraktionsvermehrung“, erst recht aber für den Fall, dass sich innerhalb einer Fraktion Konflikte einer Dimension und Stärke auf tun, die zur Folge haben, dass sich hinreichend viele Mitglieder zum Ausscheiden und zur Gründung einer eigenen Fraktion entschließen. Denn den mit einer „Fraktionsvermehrung“ oder "Fraktionsspaltung" verbundenen innerparlamentarischen Vorteilen für die Gesamtheit der Abgeordneten der jeweiligen Partei stehen ganz handfeste politische Nachteile gegenüber. Die

⁵¹ § 3 Abs. 1 S. 2 FraktionsG.

⁵² § 83 Abs. 2 Satz 1 GO LT, diese kann zwar durch stärkeabhängige Zusatzredezeit für die Fraktionen erfüllt werden, diese Zusatzredezeit ist aber nach § 83 Abs. 2 Satz 4 GO LT gedeckelt.

⁵³ § 64 Abs. 2 GO LT.

⁵⁴ § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG, § 34 Abs. 1 S. 2 GO LT.

sachgerechte arbeitsteilige Ausschussarbeit fällt (zwei) kleineren Fraktionen deutlich schwerer als einer – koordiniert auftretenden – großen Fraktion.

71. Nicht zuletzt stellt sich eine solche Aufspaltung auch in der Öffentlichkeit wohl als politisch abträglich heraus. Die genannten Vorgänge kommen sehr selten vor: Man muss dies als eindeutiges Indiz dafür ansehen, dass Mehrungen und Spaltungen auch von den beteiligten Akteuren nicht als politischer Gewinn angesehen werden. Der Landtag durfte darauf vertrauen, dass sie nur sehr selten vorkommen; seine Entscheidung, in derartige Prozesse nicht regulierend einzugreifen und ihre Bewältigung dem Spiel der politischen Kräfte zu überlassen, ist Ausdruck des Respekts vor der im Mandat liegenden Entscheidungsfreiheit der Abgeordneten und der im politischen Wettbewerb liegenden Korrektur- und Sanktionsmechanismen. Seine Wertung ist nicht so sachfremd, dass sie von Verfassung wegen keinen Bestand hätte.

IV. Namensrechtliche Fragen

72. Das konkurrierende Auftreten zweier Fraktionen, die sich aus Abgeordneten gleicher Parteizugehörigkeit zusammensetzen, wirft namensrechtliche Fragen auf. Sie rechtfertigen es aber nicht, einer Abgeordnetengruppe, die einen eigenständigen und einzigartigen Namen wählt, den Status der Fraktion zu verweigern.

73. Fraktionen tragen in aller Regel den Namen der Parteien, der ihre Abgeordneten angehören. Typischerweise wird diese Benennung nicht thematisiert. Wenn indes zwei Fraktionen auch von Abgeordneten ein und derselben Partei gebildet werden, ist die namensrechtliche Problematik zu klären.

74. Politisches Handeln in einer Demokratie ist in eine Wettbewerbsordnung eingestellt (siehe oben III.). Ein fairer Wettbewerb verlangt Klarheit, wer agiert, welcher Partei das Handeln der verschiedenen Akteure zuzuordnen ist. Der Bedarf an Wettbewerbsrecht besteht auch im wirtschaftlichen Wettbewerb. Dort sorgen im Rahmen des gewerblichen Rechtsschutzes etwa das Markenrecht und der Gebrauchsmusterschutz dafür, dass sich niemand mit fremden Federn schmücken darf – oder gegebenenfalls Schmutz an fremde Federn heften darf.⁵⁵

⁵⁵ D. Klippel, in: Heidelberger Kommentar zum Wettbewerbsrecht, 2. Auflage 2005, E1, Rn. 7 ff.

Dies gilt auch für den politischen Wettbewerb.⁵⁶ Der Bürger soll wissen können, welcher Partei er ein bestimmtes Handeln zurechnen kann. Deswegen müssen die Parteien sich einen Namen geben (§ 6 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 PartG), der nach § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 PartG auch dem Bundeswahlleiter mitzuteilen ist, bei dem diese Informationen gebührenfrei einzuholen sind (§ 6 Abs. 3 S. 4 PartG). Es besteht ein *öffentliches Interesse* an der Unverwechselbarkeit des Namens einer Partei.⁵⁷ Deswegen verlangt § 4 Abs. 1 S. 1 PartG, dass sich der Name einer Partei von dem Namen einer bereits bestehenden Partei deutlich unterscheiden muss. Diese Regelung gilt auch für die nachgeordneten Gebietsverbände (§ 4 Abs. 2 S. 1 PartG).

75. Diese Regelung ist auch auf die Benennung der Fraktionen zu übertragen. Auch hier hat die einschlägige Rechtsnorm das öffentliche Interesse am Namen der Fraktion anerkannt: § 17 Abs. 3 GO LT verlangt, dass die Bezeichnung einer Fraktion dem Präsidenten schriftlich mitgeteilt wird. Die Fraktionen setzen sich zusammen aus den von der jeweiligen Partei zur Wahl aufgestellten Kandidaten, die parteipolitische Homogenität ist Voraussetzung für die Fraktionsbildung (oben B. II. zu § 17 Abs. 1 GO LT), eine maßgebliche Beurteilung der Fraktionsarbeit erfolgt in den nächsten Wahlen, wo wiederum Kandidaten der Parteien aufgestellt werden. Insofern bilden die Parteien und ihre jeweiligen Fraktionen eine politische Gemeinschaft – trotz ihrer rechtlichen Unabhängigkeit. Diesen Parteibezug der Fraktionen anerkennt neben § 17 Abs. 1 auch § 17 Abs. 4 S. 2 GO LT, wonach für die Reihenfolge der Fraktionen bei gleicher Fraktionsstärke die höhere Gesamtstimmenzahl der entsprechenden Partei bei der Landtagswahl erheblich ist. Auch für die Fraktionen im Landtag gilt der Grundsatz der Namensklarheit und –wahrheit.

76. Die Verwendung des Namens der hinter der Fraktion stehenden Partei als Bezeichnung für die Fraktion – mit dem Zusatz „Fraktion im Landtag“ – setzt voraus, dass diese Namensführung erlaubt ist. Inhaber des Namens einer Partei ist diese, und zwar nach der Struktur des Parteiengesetzes die Bundesebene.⁵⁸ Die berechtigte Namensführung durch eine Fraktion erfolgt auf der Grundlage einer (oft stillschweigenden) Gestattung durch die Partei. Die Bezeichnung einer Fraktion nach ihrer Bezugspartei erfolgt also aus *abgeleitetem* Recht, nicht aus eigenem Recht. Die Parteien können entscheiden, ob sie einer Gruppierung

⁵⁶ Zum Aspekt der Markttransparenz s. J. Köhler, Parteien im Wettbewerb, 2005, S. 53.

⁵⁷ BGHZ 79, 265 (270); M. Morlok, PartG, 2. Auflage 2013, § 4, Rn. 1; S. Lenski, PartG, 2011, § 4, Rn. 1.

⁵⁸ BGH, MDR 2012, 727 (727).

(auch außerhalb des Landtags, etwa einer Jugendorganisation oder einer Hochschulgruppe) die Verwendung des Parteinamens erlauben.⁵⁹ Gegen die nicht autorisierte Führung des Namens der Partei kann die Partei Rechtsschutz mit den Instrumenten des Zivilrechts aufgrund von § 12 BGB suchen.⁶⁰ Dieser subjektiv-rechtliche Schutz ergänzt die objektiv-rechtlichen Regelungen des § 4 PartG.⁶¹

77. In der Konstellation von Parallelfractionen aus Mitgliedern derselben Partei hat diese zu entscheiden, welche der Gruppierungen ihren Namen führen darf. Da die Fraktionen am Parteinamen kein eigenes Recht haben, spielt keine Rolle, wer den Namen zuerst geführt hat; die primäre Verwendung ist nicht entscheidend, sondern die Gestattung durch die Partei. Auch ist parlamentsrechtlich wegen der Rechtsgleichheit aller Abgeordneten und ihrem freien Mandat kein Namensbestandsschutz gegeben. Abgeordnete dürfen sich auch politisch umorientieren und sich zu einer neuen Formation zusammenschließen, ob diese Fraktionsstatus erlangt, bemisst sich nach den jeweils geltenden Bestimmungen der Geschäftsordnung. Die Partei hat in einem *Präsidentenstreit* um den Parteinamen dafür zu sorgen, dass es nur eine Fraktion gibt, die sich mit ihrem Namen bezeichnet. Für die Landtagsfraktionen sind entsprechend der Regelungen in § 4 Abs. 2 PartG die Landesverbände der Parteien für die Entscheidung über das Namensführungsrecht zuständig.

78. Hier hat der Zusammenschluss der 14 den Namen „Fraktion der Alternative für Baden Württemberg im Landtag von Baden-Württemberg“ und die Kurzform „ABW-Fraktion“ gewählt. Diese namensmäßige Distanzierung von der Partei ist ersichtlich von dem Gedanken getragen, einerseits das Namensrecht der Partei und das aus ihm abgeleitete Namensrecht der AfD-Fraktion zu wahren, andererseits aber die weiter bestehende parteipolitische Verbindung der Mitglieder des Zusammenschlusses zur AfD zu verdeutlichen.

79. Weder die Partei noch die AfD-Fraktion haben das bislang als namensrechtlichen Übergriff verstanden. Das mag nicht zwingend dazu führen, dass auch tatsächlich keine Verletzung des Namensrechts der Partei und der AfD-Fraktion gegeben ist. Die Nichtbeanstandung durch den eigentlichen

⁵⁹ Vgl. dazu LG Bielefeld, Urteil vom 04. November 2013 – 6 O 80/13 –, Rn. 13, juris.

⁶⁰ S. Lenski, PartG, 2011, § 4, Rn. 9; K.-A. Schwarz, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, § 4, Rn. 15, 17.

⁶¹ J. Ipsen, in: ders. (Hrsg.), PartG, 2008, § 4, Rn. 7; M. Morlok, PartG, 2. Auflage 2013, § 4, Rn. 1.

Hauptnamensträger Partei und die Nichtbeanstandung durch den abgeleiteten Namensträger AfD-Fraktion verdeutlichen aber, dass von Verfassungs wegen in einer solchen Konstellation ein Handlungszwang des Landtags dahingehend, einem solchen Zusammenschluss den Fraktionsstatus zu verweigern, nicht in Betracht kommt.

E.

Zulässigkeit der Änderung der Geschäftsordnung (Einführung eines Verbots der Gründung von Parallelfractionen)

80. Die vorstehenden Überlegungen mündeten in das Ergebnis, dass sich § 17 Abs. 1 GO LT weder ausdrücklich noch implizit ein Verbot der Gründung einer „Parallelfraction“ entnehmen lässt (C.); diese Entscheidung kollidiert nicht mit höherrangigem Recht (D.). Im folgenden Abschnitt soll noch die Frage behandelt werden, ob der Landtag in seiner Funktion als Normgeber der Geschäftsordnung ein Verbot der Gründung von „Parallelfractionen“ erlassen könnte.

81. Der Erlass eines derartigen Verbots wäre eine Beschränkung der in Art. 27 Abs. 3 S. 2 LV begründeten Rechte aus dem Abgeordnetenmandat. Die Beschränkung wäre nur zulässig, wenn der Landtag dafür hinreichend gewichtige Gründe geltend machen könnte. Das Bundesverfassungsgericht spricht nicht von „zwingenden Gründen“,⁶² sondern von einem „besonderen rechtfertigenden Grund“.⁶³ Das Bundesverfassungsgericht betont den „*allgemein weiten Gestaltungsspielraum*“, den ein Parlament bei der Wahrnehmung seiner Geschäftsordnungsautonomie hat,⁶⁴ hebt aber zugleich hervor, dass sich die konkreten Grenzen nur mit Blick auf den jeweiligen Gegenstand bestimmen lassen.⁶⁵ Das Bundesverfassungsgericht hat keine Einwände gegen die Regelung

⁶² So aber S. Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 416.

⁶³ BVerfGE 96, 264 (278) unter Verweis auf BVerfGE 93, 195 (204), dort mit Blick auf die Differenzierung zwischen Abgeordneten.

⁶⁴ Vgl. etwa BVerfGE 102, 224 (235 f.).

⁶⁵ BVerfGE 84, 304 (322): „Bei der verfassungsgerichtlichen Prüfung der Geschäftsordnung ist davon auszugehen, daß das Parlament bei der

der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages gehabt, wonach Fraktionen eine Mindestgröße aufweisen müssen.⁶⁶ Das Gericht hat sich bislang nicht mit der Frage der Verfassungskonformität einer Geschäftsordnungsbestimmung befasst, die vorsieht, dass die Gründung einer „Parallelfraktion“ ausgeschlossen ist. Gleiches gilt für den Verfassungsgerichtshof des Landes Baden-Württemberg. Die bereits erwähnte Regelung des § 14 GO LT Sachsen ist bislang verfassungsrechtlich nicht überprüft worden.

82. Zur Rechtfertigung einer Geschäftsordnungsbestimmung, die die Bildung von „Parallelfractionen“ untersagt, kann sich der Landtag, der hier eine weite Gestaltungsbefugnis hat, zunächst auf das Ziel der Sicherung der gleichen materiell-politischen Stellung aller Abgeordneten berufen (oben D. II.).⁶⁷ Dieses Ziel wird dadurch gefördert, wenn Abgeordnete daran gehindert werden, ihre Rechtsstellung und ihre finanzielle Lage dadurch (indirekt) zu begünstigen, dass sie „Fraktionsmehrung“ oder „Fraktionsspaltung“ betreiben. Zudem wird die „Idee eines - inner- wie außerparlamentarischen - offenen Wettbewerbs der unterschiedlichen politischen Kräfte“⁶⁸ gefördert. Sie drohte, beeinträchtigt zu werden, wenn sich Abgeordnete derselben Parteizugehörigkeit in verschiedenen Fraktionen organisieren könnten und der Partei damit im parlamentarischen Wettbewerb ein Auftreten ermöglichen könnten, das über das tatsächliche relative Gewicht hinausgeht (oben D. III.). Das Bundesverfassungsgericht betrachtet die Fraktionen als „notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens und maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung“, die Ausdruck und Zeichen der Entwicklung der „Parteiendemokratie“ seien.⁶⁹ Sie seien „politisches

Entscheidung darüber, welcher Regeln es zu seiner Selbstorganisation und zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Geschäftsgangs bedarf, einen - allgemein weiten - Gestaltungsspielraum hat. Was aus den Grenzen und Bindungen dieser Regelungsmacht im einzelnen folgt, muß nach dem jeweiligen Gegenstand bestimmt werden (vgl. BVerfGE 80, 188 (220) m.w.N.).“

⁶⁶ BVerfGE 84, 304; 96, 264. Zu Mindestgrößen im Kommunalbereich: BVerfG (2. Kammer des Zweiten Senats), Beschluss vom 5.9.2011, BVerfGK 19, 40.

⁶⁷ Zu dem aus der Mandatsstellung folgenden Anspruch auf Gleichbehandlung insb. BVerfGE 102, 224 (238 ff.).

⁶⁸ BVerfG, Urt. der Zweiten Senats vom 3. Mai 2016 - 2 BvE 4/14 - Rn. 86 unter Verweis auf BVerfGE 123, 267 (341).

⁶⁹ BVerfGE 84, 304 (322).

Gliederungsprinzip“.⁷⁰ Fraktionen sind jene „Scharniere“,⁷¹ mittels derer die parteipolitischen Kräfteverhältnisse im Parlament abgebildet und in eine effektive Arbeitsstruktur überführt werden. Fraktionen verleihen dem Bundestag eine politische Struktur.⁷² Eine Regelung der Geschäftsordnung, die dieses Gliederungsprinzip dadurch stärkt, dass sie die Entstehung einer Parallelität verschiedener Fraktionen verhindert, die von Abgeordneten gleicher Parteizugehörigkeit getragen werden, fördert damit das der verfassungsrechtlichen Ordnung zugrundeliegende Wettbewerbsprinzip. Setzt sich der Geschäftsordnungsgeber hierfür ein, so handelt es sich um ein sachgerechtes und hinreichend gewichtiges Anliegen.⁷³

83. Eine Regelung, die die „Fraktionsvermehrung“ unterbindet, bewirkt nur eine vergleichsweise geringfügige Einschränkung der Entscheidungsfreiheit des parteipolitisch gebundenen Abgeordneten. Abgeordnete gewinnen durch die Mitwirkung in einer Fraktion an politischer Gestaltungsmacht und Einflussmöglichkeiten. Sie von Rechts wegen dazu anzuhalten, sich bei gleicher Parteizugehörigkeit (nur) in einer Fraktion zu vereinigen, ist bei Vorliegen politischer Einigkeit hinnehmbar. Die durch die Wahl⁷⁴ bewirkte politische

⁷⁰ BVerfGE 84, 304 (322).

⁷¹ Abweichende Meinung des Richters Vizepräsident Mahrenholz, BVerfGE 70, 324 (374); zustimmend abweichende Meinung des Richters Kruis, BVerfGE 80, 188 (241).

⁷² BVerfGE 2, 143 (160); 10, 4 (14); 20, 56 (104); 43, 142 (147); 84, 304 (324); 112, 118 (135); 118, 277 (329).

⁷³ Eine strikte Verhältnismäßigkeitsprüfung ist zum Schutz der Geschäftsordnungsautonomie nicht statthaft und wird vom BVerfG auch nicht vorgenommen (z.B. BVerfGE 84, 304 (321 ff.); BVerfGE 96, 264 (278 ff.)). Daran dürfte sich auch der Verfassungsgerichtshof orientieren.

⁷⁴ Das Bundesverfassungsgericht lässt in seiner neueren (wahlrechtlichen) Rechtsprechung die Feststellung der rein theoretischen Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Volksvertretung nicht ausreichen, um Durchbrechungen des Gleichheitsprinzips zu rechtfertigen. Vielmehr wird verlangt, dass mit einiger Wahrscheinlichkeit eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit aufgrund bestehender oder bereits gegenwärtig verlässlich zu prognostizierender künftiger Umstände zu erwarten ist (BVerfGE 135, 259 (289 f., Rdnrn. 58 und 59)). Das Element der Geschäftsordnungsautonomie und der damit verbundenen Gestaltungsbefugnisse über die internen Gegebenheiten und Abläufe spielt im Wahlrecht aber keine Rolle.

Strukturierung der Binnenverhältnisse im Parlament wird so verstetigt. Eine diesbezügliche Regelung der Geschäftsordnung erweist sich als gerechtfertigt.⁷⁵

84. Würde der Landtag eine Regelung erlassen, die die Gründung von „Parallelfraktionen“ im Falle politischen Dissens verhindert (Verhinderung von „Fraktionsspaltungen“), wäre die Beeinträchtigungswirkung für die Mandatsausübung spürbarer. Im Konfliktfall wären dissentierende Abgeordnete daran gehindert, sich (unter Beibehaltung ihrer Parteizugehörigkeit) in einer „Parallelfraktion“ zusammenzufinden, um den im Mandat begründeten politischen Arbeitsauftrag wahrzunehmen, einen konkurrierenden politischen Repräsentationsanspruch für die (gleiche) Partei zu etablieren und die bisherige Fraktion politisch zu bekämpfen. Die damit einhergehenden Beschränkungen der Ausübung des freien Mandats⁷⁶ ist deutlich stärker, würde sich gleichwohl nach Einschätzung der Gutachter noch im Rahmen des Gestaltungsspielraums bewegen, der dem Landtag eingeräumt ist. Eine Geschäftsordnungsbestimmung, die die „Fraktionsspaltung“ verhindert, wäre dagegen gerichtet, dass innerparteiliche Konfliktlagen und Spaltungsprozesse jedenfalls solange, wie Abgeordnete nicht ihre Partei verlassen, durch Fraktionsneugründungen ausgetragen werden. Sie zielte darauf ab, dass derartige Konflikte grundsätzlich innerhalb der Fraktion bewältigt werden. Sie würde Abgeordnete gerade im Fall eines von ihnen als unüberwindbar eingeschätzten Konflikts nicht daran hindern, ihre Partei zu verlassen, sich einer anderen Partei anzuschließen oder eine Neugründung zu betreiben und dann eine Fraktionsneugründung vorzunehmen. Parlamentsrechtlich wäre es bei einer solchen Regelung aber ausgeschlossen, dass sich im Parlament zwei „Scharniere“ herausbilden, die parallel und in Konkurrenz die Repräsentation der jeweiligen Parteipolitik in Anspruch nähmen. Diese Entscheidung erscheint nicht sachwidrig, weil sie die politische Repräsentativität der Entscheidungsfindungsprozesse im Landtag fördert, ohne den Abgeordneten eine nicht hinzunehmende Beschränkung aufzuerlegen.⁷⁷

⁷⁵ Gewichtige Stimmen sind der Auffassung, dass ein „Verbot der Fraktionsmehrung“ schon heute im Geschäftsordnungsrecht der Parlamente von Bund und Ländern verankert ist (oben C.). Wer so argumentiert, kann gegen eine ausdrückliche Verankerung nichts einwenden.

⁷⁶ Vgl. H. Risse/K. Witt, in: Hömig/Wolff (Hrsg.), Grundgesetz, 11. Aufl. 2016, Art. 38, Rdnr. 22: Die Mitgliedschaft in einer Fraktion „schließt naturgemäß eine gewisse Bindung des einzelnen Abgeordneten an seine Fraktion, eine Beschränkung seiner Freiheit, ein.“

⁷⁷ Die Abgeordneten werden hierdurch nicht zu bloßen Funktionären der Partei (hierzu H.-H. Klein, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Loseblatt,

85. Ein Verbot der Gründung von „Parallelfractionen“ würde zwar die Assoziationsfreiheit von Abgeordneten beschränken, die aus ihrer bisherigen Fraktion ausgeschieden sind. Würden diese Abgeordneten gleichwohl den Versuch unternehmen, eine Fraktionsneugründung zu betreiben, würde dies den Status der bisher bestehenden Fraktion aber nicht beeinträchtigen. Der Bestand einer wirksam gegründeten Fraktion kann nicht dadurch berührt werden, dass eine Gruppierung ihr nicht mehr zugehöriger Abgeordneter das Mandat in einer Weise wahrzunehmen beabsichtigt, die von der Geschäftsordnung ausgeschlossen ist.⁷⁸ Wird einer sich abspaltenden Gruppe durch ein geschäftsordnungsrechtliches Verbot der Gründung von „Parallelfractionen“ der Fraktionsstatus verweigert, muss ihr jedenfalls nach den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätzen als „Gruppe“ eine angemessene Beteiligung an der Parlamentarischen Arbeit und Entscheidungstätigkeit ermöglicht werden.⁷⁹

86. Dem Geschäftsordnungsgeber ist es nicht möglich, einer bestehenden Fraktion den einmal erlangten Status zu nehmen. Die verwirklichte Ausübung des freien Mandats (Art. 27 Abs. 3 S. 2 LV) ist zu respektieren. Eine Neuordnung könnte daher allenfalls den Versuch künftiger „Parallelgründungen“ erfassen. Auch unter Beachtung dieser Maßgabe bestehen beim Versuch einer Neuordnung in einer laufenden Legislaturperiode Bedenken. Der Versuch, ein derartiges Verbot in der laufenden Legislaturperiode zu erlassen, könnte als missbräuchliches Gebrauchmachen von der Geschäftsordnungsautonomie angesehen werden, mit der auf unerwünschte politische Kräfte eingewirkt werden soll.⁸⁰ Die Einführung des Verbots der Gründung von „Parallelfractionen“ sollte nicht in einer laufenden Legislaturperiode erfolgen, sondern nach der Konstituierung eines neuen Landtags für die Zukunft.

Stand 2016, Art. 38, Rdnr. 189); H. Risse/K. Witt, in: Hömig/Wolff (Hrsg.), Grundgesetz, 11. Aufl. 2016, Art. 38, Rdnr. 22). Angestrebt wird im Gegenteil, dass parteipolitische Konflikte grds. innerhalb einer Fraktion gelöst werden.

⁷⁸ Würden nach der Konstituierung eines neuen Landtags gleichzeitig zwei Abgeordnetengruppierungen, deren Mitglieder der gleichen Partei angehören, die Absicht der Fraktionsgründung verfolgen, würde das Verbot der Anerkennung beider Gruppierungen als Fraktion entgegen stehen.

⁷⁹ BVerfGE 84, 304; 96, 264.

⁸⁰ Zu dem Verbot der missbräuchlichen Ausübung der Geschäftsordnungsautonomie: HessVGH, Beschl. vom 4.8.1982, DÖV 1984, 30.

F.

Zusammenfassung

87. Der unter der Bezeichnung „Fraktion der Alternative für Baden-Württemberg im Landtag von Baden-Württemberg“ auftretende Zusammenschluss von 14 der AfD angehörenden Abgeordneten ist seit seiner Konstituierung am 06.07.2016 eine Fraktion im Sinne von § 17 der Geschäftsordnung des Landtags (GO LT). Einer Anerkennung bedarf es nicht.

88. Über den Wortlaut von § 17 Abs. 1 GO LT hinausgehende, rechtliche Anforderungen an die Zulässigkeit einer Fraktionsbildung im Landtag von Baden-Württemberg bestehen nicht.

89. Konzepte eines „Verbots der Fraktionsvermehrung“ bzw. eines „Verbots der Fraktionsspaltung“ haben für den Landtag von Baden-Württemberg keine normative Grundlage. Solche eingeschränkten oder umfassenden „Verbote von Parallelfractionen“ sind Beschränkungen des Status der Abgeordneten und des freien Mandats einschließlich der daraus folgenden Assoziationsfreiheit (Art. 27 Abs. 3 S. 2 LV), die ausdrücklicher Entscheidung und Festlegung durch den Landtag bedürfen.

90. Weder das Grundgesetz noch die Verfassung des Landes enthalten ein verfassungsrechtliches „Verbot von Parallelfractionen“. Sie zwingen den Landtag auch nicht zu dessen Einführung. Dasselbe gilt für das Fraktionsgesetz.

91. Der Landtag würde die verfassungsrechtlichen Grenzen seiner Geschäftsordnungsautonomie (Art. 32 Abs. 1 S. 2 LV) nicht überschreiten, wenn er eine Regelung erlasse, die die Gründung einer „Parallelfraction“ untersagt. Einer bereits bestehenden Fraktion kann dieser Status nicht durch Änderung des Geschäftsordnungsrechts genommen werden.

92. Eine derartige Regelung dürfte nur mit Wirkung für die Zukunft erlassen werden, zweckmäßigerweise zum Zeitpunkt des Zusammentritts eines neuen Landtags.