

## Gesetzentwurf

der Abgeordneten Mike Bischoff (SPD), Dr. Jan Redmann (CDU),  
Thomas Domres (DIE LINKE), Ursula Nonnemacher (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

### Gesetz zur Änderung des Fraktionsgesetzes

## **Gesetzentwurf**

**der Abgeordneten Mike Bischoff (SPD), Dr. Jan Redmann (CDU), Thomas Domres (DIE LINKE), Ursula Nonnemacher (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**

## **Gesetz zur Änderung des Fraktionsgesetzes**

### **A. Problem**

Bei den Landtagswahlen im September 2014 wurde die Liste BVB / FREIE WÄHLER aufgrund des Erringens des Wahlkreises Teltow-Fläming III bei der Sitzverteilung gemäß § 3 Absatz 1 Satz 1 des Brandenburgischen Landeswahlgesetzes berücksichtigt, obwohl sie weniger als 5 Prozent der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten hatte. Infolge dieser Berücksichtigung entfielen drei Sitze auf Abgeordnete der Liste BVB / Freie Wähler. Auf Antrag des Abgeordneten Vida (Drs. 6/12) sowie im Zusammenhang mit der Überarbeitung der Geschäftsordnung des Landtages wurde im Hauptausschuss des Landtages die Einführung eines Gruppenstatus diskutiert, der es den drei Abgeordneten ermöglichen würde, sich auch unterhalb der in § 1 Absatz 1 Satz 1 des Fraktionsgesetzes festgelegten Fraktionsmindeststärke formell zu gemeinsamer Arbeit zusammenzuschließen. Der Hauptausschuss beauftragte am 10. Dezember 2014 die Parlamentarischen Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer aller Fraktionen mit der Vorbereitung eines diesbezüglichen Entscheidungsvorschlages.

### **B. Lösung**

Im Rahmen ihrer Beratungen verständigten sich die Parlamentarischen Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer darauf, einen Gruppenstatus einzuführen, der dem Grunde nach im Fraktionsgesetz geregelt werden soll, während die parlamentarischen Rechte der Gruppe in der Geschäftsordnung des Landtages festgelegt werden. Die Vorschläge zur Änderung der Geschäftsordnung wurden dem Hauptausschuss vorgelegt, während die gesetzlichen Bestimmungen unmittelbar von den Parlamentarischen Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern mit diesem Gesetzentwurf eingebracht werden. In diesem Zusammenhang werden auch eine Anhebung der Fraktionsmindeststärke von vier auf fünf Mitglieder sowie Änderungen bezüglich der Rücklagenbildung und Verwendung von Zinseinnahmen der Fraktionen vorgeschlagen. Unter Beachtung des verfassungsrechtlich verankerten Abstandgebots zwischen Gruppen und Fraktionen sowie der in Brandenburg überdurchschnittlich starken rechtlichen Ausstattung einzelner – auch fraktionsloser – Abgeordneter wird mit der vorgeschlagenen Änderung des Fraktionsgesetzes dem Bedürfnis nach Assoziation betreffender Abgeordneter Rechnung getragen, Gruppen als eigene Rechtspersonen etabliert und die Grundlage für eine angemessene finanzielle Ausstattung von Gruppen geschaffen.

## **C. Rechtsfolgenabschätzung**

### **I. Erforderlichkeit**

Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung sieht das Recht assoziationswilliger Abgeordneter, sich auch unterhalb der Fraktionsmindeststärke zu gemeinsamer Arbeit zusammenzuschließen, vom freien Mandat der Abgeordneten umfasst (vgl. BVerfGE 83, 304 ff.). Zwar ergibt sich daraus noch nicht zwingend eine Notwendigkeit zur formellen Anerkennung als parlamentarische Gruppe; den Parlamenten steht insoweit ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Jedoch ergaben die Beratungen der Parlamentarischen Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer sowie des Hauptausschusses, dass die Einführung eines Gruppenstatus übereinstimmend dem Willen aller im Landtag vertretenen Fraktionen entspricht.

### **II. Zweckmäßigkeit**

Die vorgelegte Änderung schafft die gesetzliche Grundlage zur Bildung einer parlamentarischen Gruppe. Bei der Ausstattung von Gruppen mit Rechten sowie Sach- und Geldleistungen ist dem Ansatz gefolgt worden, den Zusammenschluss mehrerer Abgeordneter auch unterhalb der Fraktionsmindeststärke zu ermöglichen und zu fördern, ohne die zentrale Stellung der Fraktionen in der parlamentarischen Willensbildung durch Schaffung eines neuen starken Akteurs zu relativieren. Damit ist dem Abstandsgebot zwischen Gruppe und Fraktion angemessen Rechnung getragen.

### **III. Auswirkungen auf Bürger, Wirtschaft und Verwaltung**

Der Landtagsverwaltung fällt als neue Aufgabe die Unterstützung parlamentarischer Gruppen bei deren Bildung, den laufenden Geschäften sowie der Begleitung der Prüfung der Mittelverwendung und der Liquidation zu.

### **IV. Kosten**

Je Gruppe fallen jährlich ca. 165.000 EUR Kosten für die angemessene Ausstattung mit Geld- und Sachleistungen an.

## **D. Zuständigkeiten**

Zuständig ist der Landtag.

## **Gesetzentwurf für ein**

### **Gesetz zur Änderung des Fraktionsgesetzes**

**Vom ...**

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

#### **Artikel 1**

#### **Änderung des Fraktionsgesetzes**

Das Fraktionsgesetz vom 29. März 1996 (GVBl. I S. 86), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 19. Juni 2013 (GVBl. I Nr. 23 S. 22) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 1 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 1 wird das Wort „vier“ durch das Wort „fünf“ ersetzt.

b) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

„Erhält eine Partei, politische Vereinigung oder Listenvereinigung bei der Landtagswahl mindestens fünf Prozent der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen, ohne die für fünf Mitglieder notwendige Zweitstimmenanzahl zu erreichen, kann eine solche Fraktion abweichend von Satz 1 auch aus vier Mitgliedern bestehen.“

c) In dem neuen Satz 3 wird das Wort „Sie“ durch die Wörter „Die Fraktionen“ ersetzt.

d) In dem neuen Satz 4 werden die Wörter „bedarf, soweit sie“ durch das Wort „kann“ und die Wörter „erfolgt, der Zustimmung des Landtages“ durch die Wörter „erfolgen, wenn der Landtag zustimmt“ ersetzt.

e) Nach dem neuen Satz 4 wird folgender Satz angefügt:

„Die Bildung einer Fraktion kann bereits vor der Konstituierung des Landtages stattfinden; in diesem Fall ist sie bis zur Konstituierung des Landtages schwebend unwirksam.“

2. In § 5 Satz 1 werden die Wörter „, soweit dies unter Beachtung der Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung für größere Ausgaben erforderlich ist, die aus den laufenden Einnahmen nicht getätigt werden können“ gestrichen.

3. In § 7 Absatz 1 Satz 3 wird die Angabe „§ 1 Abs. 1 Satz 3“ durch die Wörter „§ 1 Absatz 1 Satz 4“ ersetzt.

4. In § 8 Absatz 3 werden die Wörter „Deutsche Mark“ durch das Wort „Euro“ ersetzt.

5. § 10 Absatz 3 Nummer 1 wird wie folgt geändert:

a) Nach Buchstabe b wird folgender Buchstabe c eingefügt:

„c. Zinseinnahmen, die aus der Rücklage erzielt werden, soweit hierdurch der in § 5 Satz 2 genannte Prozentsatz nicht überschritten wird,“.

b) Der bisherige Buchstabe c wird Buchstabe d.

6. Nach § 17 wird folgender Abschnitt 4 eingefügt:

#### **„Abschnitt 4**

#### **Gruppen**

##### **§ 18**

#### **Gruppen**

(1) Mindestens drei Mitglieder des Landtages, die keiner Fraktion angehören, können sich zu Gruppen zusammenschließen, wenn sie die gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 erforderliche Mindestanzahl von Mitgliedern nicht erreichen, jedoch die sonstigen Voraussetzungen des § 1 Absatz 1 Satz 1 erfüllen oder entsprechend § 1 Absatz 1 Satz 4 als Gruppe anerkannt worden sind. Die Bildung und Auflösung einer Gruppe sind dem Präsidenten des Landtages schriftlich anzuzeigen; die Anzeige ist von allen Mitgliedern der Gruppe zu unterzeichnen. Der Beitritt eines Mitgliedes zu einer Gruppe ist dem Präsidenten des Landtages gemäß Absatz 3 Satz 1 oder 2 schriftlich anzuzeigen. Bei einem Austritt genügt die Anzeige des ausgetretenen Mitglieds.

(2) § 1 Absatz 2 bis 4 gilt entsprechend.

(3) Rechtserhebliche Erklärungen der Gruppe werden durch alle Gruppenmitglieder gemeinsam abgegeben. Soll die Gruppe abweichend von Satz 1 durch eines ihrer Mitglieder (Sprecherin oder Sprecher) vertreten werden, setzt dies eine schriftliche Erklärung aller Mitglieder der Gruppe voraus, die ohne Einhaltung einer Frist von jedem Mitglied der Gruppe einzeln widerrufen werden kann. Erklärungen im Sinne des Satzes 2 sind an den Präsidenten des Landtages zu richten und werden von ihm unverzüglich auf der Internetseite des Landtages veröffentlicht.

##### **§ 19**

#### **Geld und Sachleistungen**

(1) Gruppen im Sinne des § 18 Absatz 1 erhalten zur Unterstützung der Zusammenarbeit ihrer Mitglieder Leistungen in entsprechender Anwendung von § 3 Absatz 1 und 3 bis 8 mit folgenden Maßgaben:

1. der Grundbetrag sowie der Betrag pro Mitglied gemäß § 3 Absatz 1 Satz 2 beträgt bei Gruppen 20 Prozent des einer Fraktion zustehenden entsprechenden Betrages;
2. der Oppositionszuschlag gemäß § 3 Absatz 1 Satz 2 bemisst sich bei Gruppen im Verhältnis zu dem nach Nummer 1 ermäßigten Grundbetrag;
3. die §§ 4, 6, 7 Absatz 1, 2 und 4 sowie die §§ 8 bis 12 gelten entsprechend;
4. der gemäß § 7 Absatz 1 Satz 1 und Satz 3 maßgebliche Zeitpunkt ist der Eingang der Anzeige im Sinne des § 7 Absatz 1 Satz 2 beim Präsidenten des Landtages.

(2) Für die Auflösung einer Gruppe durch Anzeige gemäß § 18 Absatz 1 Satz 2 oder zum Ende der Wahlperiode gelten die §§ 14 bis 17 entsprechend mit der Maßgabe, dass die für eine Fraktion durch den Vorstand vorzunehmenden Handlungen in der gemäß § 18 Absatz 3 Satz 1 oder 2 festgelegten Weise erfolgen. Werden nicht innerhalb einer Frist von zwei Wochen nach Auflösung der Gruppe Liquidatoren im Sinne des § 14 Absatz 2 Satz 3 benannt, so werden diese vom Präsidenten des Landtages bestellt.“

7. Der bisherige Abschnitt 4 wird Abschnitt 5; der bisherige § 18 wird § 20.

## **Artikel 2**

### **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am 1. April 2015 in Kraft.

Potsdam, den [Datum der Ausfertigung]

Die Präsidentin des Landtages Brandenburg

Britta Stark

## **Begründung**

### **A. Allgemeiner Teil**

Die Rechtsstellung einzelner (auch fraktionsloser) Abgeordneter ist in der Verfassung des Landes Brandenburg sowie in der Geschäftsordnung im Vergleich zum Bund und zu anderen Bundesländern sehr stark ausgeprägt – so können sie etwa Gesetzentwürfe einbringen und haben Antrags-, Rede- und Stimmrecht in den Ausschüssen des Landtages. Auch kommt im Vergleich mit dem Bund und anderen Ländern eine Gruppenbildung lediglich für eine sehr geringe Anzahl von Abgeordneten in Betracht.

Angesichts dieser Rahmenbedingungen trägt der Regelungsvorschlag für die Ausstattung einer Gruppe mit Rechten und Pflichten folgendem Grundgedanken Rechnung:

Der einzuführende Gruppenstatus ermöglicht es den Mitgliedern der künftigen Gruppe, unterhalb der durch § 1 Absatz 1 Satz 1 des Fraktionsgesetzes definierten Fraktionsmindeststärke zusammenzuarbeiten. Anders als bei Fraktionen, deren Rechtsstellung und interne Organisation gemäß § 1 Absatz 1 Satz 2 a.F. und Absatz 3 bis 5 sowie § 2 des Fraktionsgesetzes umfangreichen Regelungen unterworfen sind, steht bei der Gruppe die Zusammenarbeit der Gruppenmitglieder im Zentrum – mithin wird der Fokus auf eine Unterstützung der betreffenden Personen anstatt auf die Unterstützung der organisierten Körperschaft gelegt. Eine Notwendigkeit zur Stärkung der Rechte des Zusammenschlusses als solchem, wie es die im bisherigen § 1 Absatz 1 Satz 2 des Fraktionsgesetzes für Fraktionen definierte parlamentarische Rolle nahelegt („Sie wirken mit eigenen Rechten und Pflichten als selbständige und unabhängige Gliederungen an der Arbeit des Landtages mit und unterstützen die parlamentarische Willensbildung.“), ergibt sich daraus nicht. Im Gegenteil ist bei der Ausstattung der Gruppe mit Rechten sowie Geld- und Sachleistungen auf die Einhaltung des Abstandsgebotes zu den Fraktionen zu achten. Nur, soweit es – insbesondere im Zusammenhang mit der Mittelzuteilung und im Hinblick auf eine Haftungsbegrenzung – für ein gemeinschaftliches Handeln erforderlich ist, soll die Rechtsstellung und Außenvertretung der Gruppe geregelt werden.

Die Änderung des Fraktionsgesetzes wird zudem zum Anlass genommen, redaktionelle Fehler zu beheben und Konsequenzen aus den bei der praktischen Gesetzesanwendung aufgetretenen Ungereimtheiten zu ziehen.

## **B. Besonderer Teil**

### **Zu Nummer 1:**

a) zu Buchstabe a: Mit der Anhebung der Mindestgröße von Fraktionen wird die im Wahlrecht geltende 5%-Sperrklausel auf die Mindestfraktionsstärke gespiegelt. Die Überschreitung der 5%-Sperrklausel durch eine Partei bzw. Liste bei gleichzeitigem Erreichen von nur vier Mandaten ist nur unter ausgesprochen extremen Bedingungen rechnerisch denkbar - etwa, wenn maximal drei große Parteien mit insgesamt mindestens 90% der Stimmen neben einer sehr kleinen Partei mit einem Stimmanteil zwischen 5% und ca. 5,68 % Einzug ins Parlament halten. Angesichts dieser Rahmenbedingungen soll die Fraktionsmindeststärke von vier auf fünf Abgeordnete angehoben und die für eine Fraktionsbildung erforderliche Anzahl von Mandaten damit auf einen realistischen Wert angehoben werden. Gleichzeitig wird damit die Anzahl möglicher Mandate für die Bildung einer parlamentarischen Gruppe neben drei Mandaten auch auf die Anzahl von vier Mandaten erweitert.

b) zu Buchstabe b: Um sicherzustellen, dass auch und ausschließlich in einem soeben unter a) beschriebenen, ausgesprochen seltenen Ausnahmefall eine Fraktionsbildung auch mit vier Abgeordneten möglich ist, obwohl nur vier Abgeordnete einer Partei, politischen Vereinigung oder Listenvereinigung einen Sitz im Landtag errungen haben, wird nach Satz 1 ein entsprechender Satz eingefügt.

c) zu Buchstabe c: Es handelt sich um eine redaktionelle Korrektur, die durch die Einfügung eines neuen Satzes erforderlich geworden ist.

d) zu Buchstabe d: Die Überarbeitung erfolgt zur Klarstellung, dass eine Abweichung bei der Fraktionsbildung mit Zustimmung des Landtages nur in den Fällen des Satzes 1, nicht jedoch zulässig ist, sofern der Ausnahmefall des neuen Satzes 2 vorliegt.

e) zu Buchstabe e: Die Regelung ermöglicht es den künftigen Fraktionen, sich bereits vor der konstituierenden Sitzung des Landtages zu konstituieren und notwendige Vorbereitungshandlungen vorzunehmen. Auch können die Fraktionen auf diese Weise bereits Anträge zur konstituierenden Sitzung des Landtages einbringen. Die Änderung der bisherigen Bestimmungen dient der Harmonisierung mit der Geschäftsordnung des Landtages; die Anfügung entspricht § 8 Absatz 1 Satz 2 und 3 GOLT.

### **Zu Nummer 2:**

Die Regelung dient der Flexibilisierung der Mittelverwendung durch die Fraktionen hinsichtlich der Bildung einer anlassfreien Rücklage.

### **Zu Nummer 3:**

Es handelt sich um eine Verweiskorrektur, die durch Einfügung eines neuen Satzes in § 1 Absatz 1 erforderlich geworden ist.

### **Zu Nummer 4:**

Es handelt sich um eine redaktionelle Korrektur der bisher unterbliebenen Umstellung von „Deutsche Mark“ auf „Euro“.



### **Zu Nummer 5:**

Die Regelung dient der Klarstellung, dass es sich auch bei den aus der Rücklage erzielten Zinseinkünften um Einnahmen der Fraktionen handelt, die diesen bis zu der in § 5 Satz 2 festgelegten Grenze zur Verfügung stehen.

### **Zu Nummer 6:**

**a) zu § 18:** In Absatz 1 werden die Voraussetzungen sowie das Verfahren zur Bildung einer Gruppe geregelt. Abgesehen von einem Erreichen der Fraktionsmindeststärke steht dabei die Bildung einer Gruppe unter den gleichen Voraussetzungen wie die Bildung einer Fraktion; dies wird durch Verweis auf die sonstigen Voraussetzungen des § 1 Absatz 1 Satz 1 sowie auf die Anerkennung durch den Landtag gemäß § 1 Absatz 1 Satz 4 n.F. erreicht. In Absatz 2 wird durch Verweis auf § 1 Absatz 2 bis 4 die Rechtsstellung der Gruppe etabliert. In Absatz 3 wird der Gruppe die Entscheidungsmöglichkeit eröffnet, sich entweder durch alle Mitglieder gemeinsam oder durch eine Sprecherin oder einen Sprecher vertreten zu lassen. Anders als bei den Fraktionen, deren Binnenorganisation durch das Fraktionsgesetz umfangreich geregelt ist und deren Vorsitzende gemäß § 5 Absatz 3 des Abgeordnetengesetzes wegen der umfangreichen zusätzlichen Aufgaben entsprechende Funktionszulagen erhalten, wird die Binnenorganisation der Gruppe nicht verbindlich geregelt. Die primäre Ausrichtung am Grundsatz der gemeinschaftlichen Vertretung entspricht der Konzentration auf eine Ermöglichung der Zusammenarbeit der Gruppenmitglieder. Die Unterstützung einer verselbstständigen Organisation ist demgegenüber nachrangig.

**b) zu § 19:** Die angemessene Ausstattung der Gruppe mit Geld- und Sachleistungen ist ebenfalls im Lichte des Abstandsgebotes zu den Fraktionen zu betrachten. Die im Rahmen der Anhörung im Hauptausschuss am 14. Januar 2015 von einzelnen Sachverständigen vorgeschlagene Reduktion nur des Grundbetrages (statt auch des Betrags pro Mitglied und des Oppositionszuschlags) wird vor dem Hintergrund des dort diskutierten vergleichbaren Rahmens parlamentarischer Rechte von Gruppen und Fraktionen gesehen. Angesichts des in diesem Gesetzentwurf verfolgten Ansatzes, die parlamentarischen Rechte an der Stärkung der Zusammenarbeit der Gruppenmitglieder auszurichten, stellt sich eine durchgängig anteilige Zuteilung von Geldleistungen als konsistenter dar (ähnlich der Regelungslage der Bremischen Bürgerschaft).

Bei Zugrundelegung eines Grundbetrages sowie eines Betrages pro Mitglied von 20 Prozent der entsprechenden Fraktionsbeträge und eines auf den ermäßigten Grundbetrages ausgerichteten Oppositionszuschlages ergäben sich derzeit monatliche Geldleistungen in Höhe von ca. 13.800 EUR für eine Gruppe von drei Mitgliedern (berechnet anhand der aktuell im Entwurf des Haushaltsplanes vorgesehenen Fraktionsbeträge).

Der Berechnung der Leistungen liegt die Überlegung zugrunde, dass die Mittel zur Finanzierung einer Referentenstelle (bis E14 / 78.000 EUR p.a.) und einer weiteren Mitarbeiterstelle (bis E6 / 42.600 EUR p.a.) sowie zur Finanzierung von Sachmitteln ausreichen sollten. Die genannte Summe von monatlich ca. 13.800 EUR entspricht einem Jahresbetrag von ca. 165.000 EUR und ermöglicht neben den genannten Stellen die Finanzierung zusätzlicher Sachmittel in Höhe von ca. 44.400 EUR. Daneben erhalten Gruppen eine den Fraktionen entsprechende IT-

Ausstattung. Das im Bereich der Fraktionen übliche Verhältnis von ca. 75 Prozent Personalmitteln zu 25 Prozent Sachmitteln spiegelt sich bei den Gruppen damit in etwa wider.

**Zu Nummer 7:**

Es handelt sich um eine rechtsförmliche Korrektur, die durch Einfügung eines neuen Abschnittes 4 erforderlich geworden ist.

Mike Bischoff

Dr. Jan Redmann

Thomas Domres

Ursula Nonnemacher