

Beschlussempfehlung und Bericht

des Hauptausschusses

zu dem

Organstreitverfahren

- 1. der Mitglieder des Landtages Brandenburg Iris Schülzke MdL,
Péter Vida MdL, Christoph Schulze MdL**
- 2. der Parlamentarischen Gruppe im Landtag Brandenburg BVB / FREIE
WÄHLER**

gegen

**den Landtag Brandenburg, vertreten durch die Präsidentin Britta Stark MdL,
Alter Markt 1, 14467 Potsdam**

**wegen Regelungen des Fraktionsgesetzes (FraktG) und der Geschäftsordnung
des Landtages Brandenburg (GOLT); Az.: VfGBbg 70/15**

Berichtersteller:

Abgeordneter Mike Bischoff (SPD)

Beschlussempfehlung:

Der Landtag hält eine Äußerung in dem obengenannten Organstreitverfahren für geboten und gibt die als Anlage beigefügte Stellungnahme ab.

Bericht:**A. Allgemeines**

Die Präsidentin des Landtages hat den Hauptausschuss mit Schreiben vom 23. September 2015 gebeten, das Organstreitverfahren

1. der Mitglieder des Landtages Brandenburg Iris Schülzke MdL,
Péter Vida MdL, Christoph Schulze MdL

2. der Parlamentarischen Gruppe im Landtag Brandenburg BVB / FREIE WÄHLER

gegen

den Landtag Brandenburg, vertreten durch die Präsidentin Britta Stark MdL, Alter Markt 1, 14467 Potsdam

wegen Regelungen des Fraktionsgesetzes (FraktG) und der Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg (GOLT); Az.: VfGBbg 70/15

gemäß § 55 GOLT zu behandeln.

Der Hauptausschuss hat in seiner 11. Sitzung am 7. Oktober 2015 beschlossen, dass er eine Äußerung in dem Verfahren für geboten hält und dem Landtag eine Beschlussempfehlung unterbreiten wird. Gleichzeitig wurde beschlossen, dass Herr Univ.-Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt als Prozessbevollmächtigter bestellt werden soll.

Der Landtag hat im Folgenden Herrn Univ.-Prof. Dr. Schmidt als Prozessbevollmächtigten bestellt. Mit dem von ihm vorgelegten Entwurf der Antragserwiderung hat sich der Hauptausschuss abschließend in seiner 14. Sitzung am 13. Januar 2016 befasst.

B. Beratung

Nach einer kurzen Diskussion über Verfahrensfragen wurde ohne weitere inhaltliche Debatte gegen die Stimme des Mitgliedes der Gruppe BVB/FREIE WÄHLER beschlossen (9 : 1 : 1), dem Landtag zu empfehlen, eine Äußerung in dem Organstreitverfahren für notwendig zu erachten und die als Anlage beigefügte Stellungnahme abzugeben.

Mike Bischoff
Berichtersteller und
Vorsitzender des Hauptausschusses

Anlage

Univ.-Prof. Dr. Schmidt, Köhlerstraße 31, 12205 Berlin

An das
Verfassungsgericht des Landes Brandenburg
Jägerallee 9-12
14469 Potsdam

Berlin, __.1.2016

VfGBbg 70/15

Im Organstreitverfahren

1. der Mitglieder des Landtages Brandenburg Iris Schülzke MdL, Péter Vida MdL, Christoph Schulze MdL
2. der Parlamentarischen Gruppe im Landtag Brandenburg BVB / FREIE WÄHLER

Prozessbevollmächtigte:

1. Rechtsanwalt Hasso Lieber, Kurfürstendamm 31, 10719 Berlin
2. Universitätsprofessor Dr. Helge Sodan, Van't-Hoff-Straße 8, 14195 Berlin

gegen

den Landtag Brandenburg, vertreten durch die Präsidentin Britta Stark MdL,
Alter Markt 1, 14467 Potsdam

Prozessbevollmächtigter:

Universitätsprofessor Dr. Thorsten Ingo Schmidt, Köhlerstraße 31, 12205 Berlin

wegen vermeintlicher Verfassungswidrigkeit von Regelungen des Fraktionsgesetzes, der Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg, der Richtlinie der Landtagspräsidentin über den Parlamentarischen Beratungsdienst sowie der Raumverteilung durch die Landtagspräsidentin

beantrage ich namens des Antragsgegners,

die Anträge zurückzuweisen.

Die Anträge sind unzulässig (A.) und darüber hinaus auch unbegründet (B.).

A. Unzulässigkeit der Anträge

I. Antragsteller

Zwar sind die Antragsteller zu 1) als Abgeordnete des Landtages geeignete Antragsteller eines Organstreitverfahrens gemäß Art. 113 Nr. 1 BbgLV; § 12 Nr. 1; § 35 VerfGGBbg.

Erhebliche Zweifel bestehen allerdings hinsichtlich der Fähigkeit der Antragstellerin zu 2), einen Antrag im Organstreitverfahren zu stellen, denn parlamentarische Gruppen werden in der Brandenburgischen Landesverfassung nicht erwähnt. Zwar werden der Antragstellerin zu 2) durch die Geschäftsordnung des Landtages Rechte eingeräumt, in diesem Verfahren werden aber gerade diese Rechte in Frage gestellt.

II. Falscher Antragsgegner und Antragsgegenstand

Zwar ist grundsätzlich der Brandenburgische Landtag als oberstes Landesorgan ein geeigneter Antragsgegner eines Organstreitverfahrens, weil er durch die Landesverfassung mit eigenen Rechten ausgestattet ist. Dem Landtag als Antragsgegner können jedoch nicht alle von den Antragstellern angegriffenen Maßnahmen zugeordnet werden, so dass sich die meisten dieser Antragsgegenstände zumindest in einem gegen den Landtag gerichteten Verfahren als unzulässig erweisen. Im Einzelnen wenden die Antragsteller sich gegen Regelungen des Fraktionsgesetzes (1.), der Geschäftsordnung des Landtages (2.), die „Richtlinie der Landtagspräsidentin über die Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg“ (3.) sowie die Raumverteilung durch die Landtagspräsidentin in dem Landtagsgebäude (4.).

1. Fraktionsgesetz

Soweit sich die Antragsteller mit ihrem Antrag zu 1) gegen § 1 Abs. 1 Satz 1; §§ 18 und 19 FraktG richten, hat der Landtag zwar den entsprechenden Gesetzesbeschluss nach Art. 65 Satz 1 BbgLV gefasst, dies stellt aber nur einen Schritt in einem mehrstufigen Gesetzgebungsvorgang dar, der unter anderem auch noch die Ausfertigung durch den Landtagspräsidenten nach Art. 81 Abs. 1 BbgLV umfasst.

Die Antragsteller können nicht einen Teil dieses mehrstufigen Gesetzgebungsverfahrens herausgreifen und dagegen einen Organstreit nach Art. 113 Nr. 1 BbgLV; § 12 Nr. 1; §§ 35 ff. VerfGGBbg erheben. Dies stellt eine Umgehung der Vorschriften über die abstrakte Normenkontrolle gemäß Art. 113 Nr. 2 BbgLV; § 12 Nr. 2; §§ 39 ff. VerfGGBbg dar, die insoweit eine abschließende Sonderregelung treffen. Während für die Erhebung einer abstrakten Normenkontrolle nämlich ein Fünftel der Mitglieder des Landtages erforderlich ist,

kann ein Organstreit auch schon durch einen einzigen Landtagsabgeordneten angestrengt werden.

Wäre das Fraktionsgesetz nicht im Wege des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens, sondern durch Volksentscheid gemäß Art. 78 BbgLV beschlossen worden, wäre dagegen auch nur die abstrakte Normenkontrolle gegeben, nicht aber ein Organstreitverfahren. Allein dadurch, dass in diesem Verfahren der Landtag tätig geworden ist, kann nichts anderes gelten.

2. Geschäftsordnung des Landtages

Soweit die Antragsteller sich mit ihrem Antrag zu 2) gegen die Bestimmungen des § 10 Abs. 1 GOLTag (Gremienbesetzung), § 11 Abs. 1 GOLTag (Zusammensetzung des Präsidiums), § 15 Abs. 1 GOLTag (Aufgaben des Präsidiums), § 26 Abs. 1 und 3 GOLTag (Redebeiträge), § 28 Abs. 1 (Rededauer), § 31 Abs. 3 GOLTag (Redezeit nach Landesregierung), § 40 Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 GOLTag (Zeichnungsberechtigung für die Einbringung von Beratungsmaterialien), § 56 GOLTag (Einbringung von Großen Anfragen), § 60 Abs. 2 GOLTag (Aktuelle Stunde), § 74 Abs. 2 und 6 GOLTag (Bestimmung von Ausschussmitgliedern) sowie die Anlage 1 (Redezeit) und die Anlage 3 (Aktuelle Stunden) zu Geschäftsordnung richten, handelt es sich auch nach Auffassung des Antragsgegners um einen tauglichen Antragsgegenstand.

3. „Richtlinie über die Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg“ der Landtagspräsidentin

Keinen tauglichen vom Antragsgegner gesetzten Antragsgegenstand in diesem Verfahren stellt hingegen die „Richtlinie über die Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg“ dar, soweit sie der Antragstellerin zu 2) verwehrt, den Parlamentarischen Beratungsdienst mit Gutachten und Stellungnahmen zu beauftragen.

Diese Richtlinie wurde im Jahr 2007 vom Präsidenten des Landtages im Einvernehmen mit dem Präsidium des Landtages erlassen, nicht aber von dem Landtag selbst. Die Brandenburgische Landesverfassung unterscheidet jedoch genau zwischen dem Landtag, z.B. Art. 70 BbgLV, dem Landtagspräsidenten, z.B. Art. 64 Abs. 1; Art. 69 Abs. 4; Art. 81 Abs. 1 BbgLV, und dem Landtagspräsidium, z.B. Art. 69 Abs. 3 BbgLV.

Das Handeln des Präsidenten des Landtages kann auch nicht einfach dem Landtag zugerechnet werden. Vielmehr kann es auch zu Konflikten zwischen dem Landtagspräsidenten und dem Landtag kommen, z.B. bei der Einberufung des Landtages gemäß Art. 64 Abs. 1 BbgLV, die dann verfassungsgerichtlich in einem Organstreit zwischen Landtag und Landtagspräsident zu klären wären. Dies verdeutlicht, dass es sich bei dem Landtag und dem

Landtagspräsidenten um zwei verschiedene Stellen handelt. Das Gleiche gilt für das Landtagspräsidium.

Der Antrag zu 3) richtet sich daher gegen den falschen Antragsgegner und betrifft keinen tauglichen Antragsgegenstand dieses Verfahrens.

4. Raumverteilung durch die Landtagspräsidentin

Was schließlich den Antrag zu 4) über die Raumverteilung in dem Gebäude des Landtages anbelangt, handelt es sich dabei schon um keine verfassungsrechtliche Streitigkeit, für die das Landesverfassungsgericht zuständig wäre. Vielmehr liegt eine typische verwaltungsrechtliche Streitigkeit im Sinne des § 40 Abs. 1 VwGO vor, denn hier wird nicht um den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Landesorgans oder anderer Beteiligter gestritten, die durch die Verfassung oder die Geschäftsordnung des Landtages oder der Landesregierung mit eigenen Rechten ausgestattet sind, sondern um eine rein unterstützende Hilfstätigkeit entsprechend den Bestimmungen in § 19 Abs. 1 i.V.m. § 3 Abs. 4 FraktG. Die Streitigkeit ähnelt den bekannten Streitigkeiten über die Festsetzung der Parteienfinanzierung durch den Bundestagspräsidenten, die ebenfalls verwaltungsgerichtliche, nicht verfassungsgerichtliche Streitigkeiten darstellen. Bei der Raumverteilung handelte die Präsidentin des Landtages nicht als Verfassungsorgan, sondern als Verwaltungsbehörde.

Davon unabhängig ist der Antrag auch deshalb in diesem Verfahren unzulässig, weil er sich gegen die Präsidentin des Landtages zu richten hätte, nicht aber gegen den Landtag selbst. Wie bereits dargelegt, unterscheidet die Brandenburgische Landesverfassung genau zwischen der Präsidentin und dem Landtag.

III. Fehlende Antragsbefugnis

Abgesehen von den für einen Organstreit gegen den Landtag untauglichen Antragsgegenständen fehlt den Antragstellern für die meisten ihrer Anträge auch die Antragsbefugnis. Sie können nicht geltend machen, dass sie durch diese Antragsgegenstände in ihren ihnen durch die Landesverfassung übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet sind. Für die einzelnen Anträge gilt Folgendes:

1. Fraktionsgesetz

Soweit sich der Antrag zu 1) gegen § 1 FraktG richtet, fehlt den Antragstellern von vornherein die Antragsbefugnis. Sie haben schon bislang nicht den Status einer Fraktion inne und sind von der Erhöhung der Fraktionsmindeststärke überhaupt nicht betroffen.

Soweit sich der Antrag zu 1) gegen §§ 18 und 19 FraktG wendet, schaffen diese Vorschriften

überhaupt erst die Rechtsstellung einer parlamentarischen Gruppe und bilden die Rechtsgrundlage für Mittelzuweisungen an eine solche Gruppe. Sie erweitern den Rechtskreis der Antragsteller und schränken ihn nicht ein. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern sie dadurch in eigenen Rechten beeinträchtigt sein sollen.

2. Geschäftsordnung des Landtages

Hinsichtlich des Antrags zu 2), der sich gegen Bestimmungen der Geschäftsordnung des Landtages richtet, ist mit Blick auf die Antragsbefugnis zu differenzieren: Teils werden durch diese Regelungen die Rechte der Antragsteller erweitert, teils sind sie inhaltlich im Vergleich zu der letzten Fassung der Geschäftsordnung unverändert geblieben.

Soweit sich der Antrag zu 2) gegen § 10 Abs. 1 GOLTag (Gremienbesetzung), § 28 Abs. 1 GOLTag i.V.m. Anlage 1 (Rededauer), § 40 Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 GOLTag (Zeichnungsberechtigung für die Einbringung von Beratungsmaterialien), § 74 Abs. 2, 6 GOLTag (Bestimmung von Ausschussmitgliedern), Anlage 1 zur Geschäftsordnung (Redezeit) richtet, erweitern diese Regelungen die Rechtsstellung der Antragsteller und schränken sie nicht ein, weshalb eine mögliche Verletzung der Antragsteller in eigenen Rechten nicht ersichtlich ist.

Soweit sich der Antrag zu 2) gegen § 11 Abs. 1 GOLTag (Zusammensetzung des Präsidiums), § 15 Abs. 1 GOLTag (Aufgaben des Präsidiums), § 26 Abs. 1 und 3 GOLTag (Redebeiträge), § 31 Abs. 3 GOLTag (Redezeit nach der Landesregierung), § 56 GOLTag (Einbringung von Großen Anfragen), § 60 Abs. 2 GOLTag i.V.m. Anlage 3 (Aktuelle Stunde) wendet, sind diese Bestimmungen im Vergleich zu der früheren Fassung der Geschäftsordnung weitgehend unverändert geblieben. Es ist nicht ersichtlich, auf welche Weise der Geschäftsordnungsgeber durch die nahezu unveränderte Übernahme dieser Bestimmungen hätte Rechte der Antragsteller beeinträchtigen sollen.

3. „Richtlinie über die Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg“ der Präsidentin des Landtages

Der Antrag zu 3), der sich gegen die „Richtlinie über die Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg“ der Präsidentin des Landtages wendet, soweit der Antragstellerin zu 2) darin verwehrt ist, den Parlamentarischen Beratungsdienst mit Gutachten bzw. Stellungnahmen zu beauftragen, bezieht sich nicht nur auf einen in diesem Verfahren untauglichen Antragsgegenstand, sondern es ist auch keine Antragsbefugnis der Antragsteller ersichtlich. Diese Richtlinie vom 28. Februar 2007 ist seit 2012 nicht mehr verändert worden und es liegt überhaupt kein Eingriff der

Landtagspräsidentin vor. Selbst wenn man einen Eingriff durch Unterlassen, also durch die unterbliebene Änderung der Richtlinie, annähme, müsste eine Rechtspflicht der Landtagspräsidentin zum Handeln bestehen, die aber gleichfalls nicht ersichtlich ist.

4. Raumverteilung durch die Landtagspräsidentin

Was schließlich den Antrag zu 4) bezüglich der Raumverteilung im Landtagsgebäude betrifft, ist überhaupt nicht ersichtlich, welches verfassungsrechtliche Recht der Antragsteller hier verletzt sein sollte.

IV. Fristversäumnis

Schließlich sind die Anträge teilweise zu spät gestellt worden. Gemäß § 36 Abs. 3 VerfGGBbg muss ein Antrag binnen sechs Monaten, nachdem die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung dem Antragsteller bekanntgeworden ist, gestellt werden.

Soweit sich der Antrag zu 2) gegen die Zusammensetzung des Präsidiums des Landtages wendet, erfolgte die Wahl der Präsidentin, des Vizepräsidenten sowie der weiteren Präsidiumsmitglieder bereits in der 1. Sitzung des 6. Brandenburgischen Landtages am 8. Oktober 2014, siehe Plenarprotokoll 6/1 vom 8. Oktober 2014, S. 11 bis 14.

Der Antrag in diesem Verfahren ist aber erst am 10. September 2015 und damit erheblich nach Ablauf der Sechsmonatsfrist des § 36 Abs. 3 VerfGGBbg eingegangen. Der Antrag zu 2) ist daher insoweit verfristet.

Außerdem ist der Antrag zu 3) verfristet. Dieser Antrag richtet sich gegen die „Richtlinie über die Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg“ der Präsidentin des Landtages. Die letzte Fassung dieser Richtlinie stammt vom 25. März 2009 und sie wurde zuletzt geändert durch Beschluss des Präsidiums vom 5. Dezember 2012. Damit war bei Eingang dieses Verfahrens beim Brandenburgischen Verfassungsgerichtshof am 10. September 2015 die Sechsmonatsfrist des § 36 Abs. 3 VerfGGBbg längst abgelaufen.

V. Zwischenergebnis zur Zulässigkeit

Im Ergebnis erweisen sich die Anträge daher bereits als unzulässig. Für den Antrag zu 1) gegen das Fraktionsgesetz sowie für den Antrag zu 2) gegen die Geschäftsordnung des Landtages fehlt es jeweils an der Antragsbefugnis. Der Antrag zu 3) betreffend die Richtlinie über den Parlamentarischen Beratungsdienst ist gegen einen anderen Antragsgegner zu richten und enthält keinen geeigneten Antragsgegenstand in einem Verfahren gegen den Landtag. Zudem fehlt es für diesen Antrag auch an der Antragsbefugnis, und der Antrag ist

verfristet. Der Antrag zu 4) in Bezug auf die Raumverteilung durch die Präsidentin des Landtages betrifft eine verwaltungsrechtliche, keine verfassungsrechtliche Streitigkeit, wäre im Übrigen gleichfalls gegen einen anderen Antragsgegner zu richten und enthält keinen geeigneten Antragsgegenstand in einem Verfahren gegen den Landtag. Auch hier fehlt es an der Antragsbefugnis.

B. Unbegründetheit der Anträge

I. Fehlende Begründetheit des Antrags zu 1)

Der Antrag zu 1) ist mangels Antragsbefugnis bereits unzulässig, deshalb wird im Folgenden zur Begründetheit dieses Antrags nur noch **hilfsweise** vorgetragen.

1. Festlegung der Mindestgröße der Fraktionen

Die Festlegung einer Mindestgröße der Fraktionen von fünf Abgeordneten verstößt weder gegen die Regelung der Fraktionen in Art. 67 BbgLV noch gegen das Freie Mandat gemäß Art. 56 BbgLV oder das Recht der Opposition auf Chancengleichheit nach Art. 55 Abs. 2 BbgLV. Zudem ist die Antragstellerin zu 2) durch die Veränderung der Mindestgröße nicht in subjektiven Rechten betroffen.

a) Kein Verstoß gegen die Regelung der Rechtsstellung der Fraktionen

Die Brandenburgische Landesverfassung legt nicht selbst explizit die Mindestgröße einer Fraktion fest, sondern enthält in Art. 67 Abs. 1 Satz 5 BbgLV einen ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt. Dabei besteht ein **Gestaltungsspielraum** des parlamentarischen Gesetzgebers (zum Gestaltungsspielraum siehe *Lieber* in: *Lieber / Iwers / Ernst*, Art. 67 BbgLV, Anm. 1). Dieser Spielraum ist indes nicht unbegrenzt, sondern der Gesetzgeber hat zwischen dem Freien Mandat der Abgeordneten, der eigenen Rechtsstellung der Fraktionen und der Funktionsfähigkeit des Landtages abzuwägen. Diese Abwägung hat der Gesetzgeber verfassungsgemäß vorgenommen.

Das **Freie Mandat** der Abgeordneten gemäß Art. 56 Abs. 1 BbgLV umfasst auch das Recht der Abgeordneten, sich mit anderen Abgeordneten zur Durchsetzung gemeinsamer politischer Ziele zusammenzuschließen. Das Freie Mandat garantiert aber nicht, dass jeder Abgeordnete einen Kooperationspartner findet. Vielmehr ist das **Kooperationsrecht** des einzelnen Abgeordneten darauf angewiesen, dass andere Abgeordnete gerade mit ihm zusammenarbeiten wollen, weshalb es im Recht auf Fraktionsbildung auch angelegt ist, dass es mangels einer hinreichenden Anzahl an Kooperationspartnern nicht zu einer

Fraktionsbildung kommt.

Eine Fraktion als Zusammenschluss von Mitgliedern des Landtages verlangt zudem eine gewisse Homogenität der darin zusammengeschlossenen Abgeordneten. Diese **Homogenität** äußert sich in gemeinsamen politischen Grundüberzeugungen, welche durch die Mitgliedschaft in derselben Partei, politischen Vereinigung oder Listenvereinigung dokumentiert werden.

Es ist daher nicht nur nicht zu beanstanden, dass § 1 Abs. 1 Satz 1 FraktG grundsätzlich fünf von 88 Mitgliedern, also $5/88 = 5,681\%$ der Abgeordneten des Landtages fordert und sich dabei an der **5%-Klausel** des § 3 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 BbgLWahlG orientiert. Bedenkt man, dass es auch zu Überhangmandaten gemäß § 3 Abs. 6 BbgLWahlG sowie zu Ausgleichsmandaten nach § 3 Abs. 7 BbgLWahlG bis zu einer Gesamtzahl von 110 Abgeordneten kommen kann, sinkt in diesem Fall das Quorum der für eine Fraktionsbildung im Landtag erforderlichen Zahl von Abgeordneten gar auf $5/110=4,55\%$.

Hätte der Landtag hingegen an der **bisherigen Regelung** von vier Abgeordneten festgehalten, hätte dies bei einer Mitgliederzahl von 88 Abgeordneten lediglich $4/88=4,55\%$ und bei 110 Abgeordneten gar $4/110=3,64\%$ bedeutet.

Dabei liegt es in der Natur der notwendigen Festlegung einer ganzzahligen Anzahl von Abgeordneten als Mindestgröße einer Fraktion, dass es bezogen auf die Gesamtzahl der Abgeordneten des Landtages zu Bruchzahlen bei den Prozentwerten kommen kann. Nur für den Fall, dass der Landtag genau 100 Abgeordnete umfasste, entspräche die Anzahl von fünf Abgeordneten als Mindestmitgliederzahl auch exakt einem Anteil von $5/100=5\%$. Ob der Landtag nun aber einen Wert von vier oder von fünf Abgeordneten festlegt und sich damit noch mehr an die im Wahlrecht geltende 5%-Klausel annähert, ist Teil des **Gestaltungsspielraums des Landtages**.

Gerade weil die Landesverfassung den Fraktionen in Art. 67 BbgLV eine besonders herausgehobene Stellung einräumt, ist es nicht zu beanstanden, dass der Landtag den Fraktionsstatus nicht „leichtfertig“ vergibt, sondern eine gewisse Mindeststärke verlangt. Denn eine solche Mindeststärke ist Ausdruck des dahinter stehenden politischen Gewichts, lässt eine gewisse Kontinuität der Fraktionsarbeit erwarten und fördert die **Funktionsfähigkeit des Landtages**. Diese Effektivität des Parlamentsbetriebs und die Regeln ordnungsgemäßer Willensbildung haben den Rang eines Verfassungsgutes (vgl. LVerfG Bbg, LVerfGE 14, 189 (194 f.), zustimmend *Lieber* in: *Lieber / Iwers / Ernst*, Art. 56 BbgLV, Anm. 1.1). Daher spricht auch die Funktionsfähigkeit des Landtages entschieden für eine nicht zu gering angesetzte Fraktionsmindestgröße.

b) Kein Verstoß gegen das Freie Mandat der Abgeordneten

Es ist auch kein Verstoß gegen Art. 56 BbgLV erkennbar. Zwar wird darin nicht ausdrücklich das Recht der Abgeordneten zur Fraktionsbildung angesprochen, aber aus dem Freien Mandat der Abgeordneten folgt auch die Befugnis, mit anderen Abgeordneten zusammenzuarbeiten. Diese Befugnis, die Hand zur Zusammenarbeit auszustrecken, setzt jedoch voraus, dass eine hinreichende Anzahl anderer Abgeordneter diese ausgestreckte Hand ergreift.

So folgt aus Art. 56 BbgLV gerade nicht, dass jeder einzelne Abgeordnete in einer Fraktion Mitglied ist, vielmehr ergibt sich daraus lediglich, dass für ihn die Möglichkeit bestehen muss, sich mit anderen Abgeordneten, so er denn Mitsstreiter findet, in einer Fraktion zusammenzuschließen.

Sogar wenn man wegen der in Abhängigkeit von der politischen Orientierung des einzelnen Abgeordneten unterschiedlichen Möglichkeiten zum Zusammenschluss (weil verschieden viele Vertreter derselben oder einer ähnlichen politischen Richtung im Landtag vertreten sind) eine Ungleichbehandlung der Abgeordneten annähme, wäre diese wiederum durch die Funktionsfähigkeit des Landtages gerechtfertigt.

Selbst bei der durch Gesetz vom 24. März 2015 vorgenommenen Erhöhung der Mindestmitgliederzahl einer Fraktion auf fünf Mitglieder können bei einem nur aus 88 Abgeordneten bestehenden Landtag immer noch rein rechnerisch bis zu 17 Fraktionen bestehen; bei einem gar die Maximalzahl von 110 Abgeordneten umfassenden Landtag bis zu 22 Fraktionen. Bei einer Mindestmitgliederzahl der Fraktionen von nur vier Mitgliedern ergäben sich bei 88 Abgeordneten schon 22 mögliche Fraktionen, bei 110 Abgeordneten 27 Fraktionen. Dieses **Berechnungsbeispiel** kann man auch nicht als theoretische Spekulation abtun, denn bereits im jetzigen 6. Landtag bestehen fünf Fraktionen, und es könnte durch Abspaltungen von einer Fraktion oder durch Aufspaltung einer Fraktion auch zur Bildung weiterer Fraktionen kommen. So lassen selbst bei einer Fraktionsmindestgröße von fünf Abgeordneten die jetzigen Regelungen erheblichen Raum für die Bildung weiterer Fraktionen.

Ein verfassungswidriger Eingriff in die Kooperationskompetenz der Abgeordneten scheidet zudem schon deshalb aus, weil der Brandenburgische Landtag im Zusammenhang mit der Erhöhung der Mindestmitgliederzahl für eine Fraktion auch Regelungen für Gruppen getroffen hat und damit solchen Abgeordneten, die nicht die für eine Fraktionsbildung erforderlichen lediglich vier weiteren Mitsstreiter finden, immer noch eine andere Form möglicher Zusammenarbeit zur Verfügung gestellt hat. Selbst wenn also die notwendige Zahl von fünf Mitgliedern einer Fraktion nicht erreicht würde, bliebe für die Fälle von drei oder vier untereinander kooperationswilligen Abgeordneten immer noch die Rechtsform der Gruppe

übrig.

c) Kein Verstoß gegen das Recht der Opposition auf Chancengleichheit

Es ist durch die Erhöhung der Fraktionsmindestgröße auch kein Verstoß gegen das Recht der Opposition auf Chancengleichheit nach Art. 55 Abs. 2 Satz 2 BbgLV ersichtlich. Gemäß Art. 55 Abs. 2 Satz 1 BbgLV ist die Opposition ein wesentlicher Bestandteil der parlamentarischen Demokratie. Unter Opposition sind dabei die nicht die Regierung dauerhaft tragenden Kräfte im Parlament zu verstehen.

Zwar ist den Antragstellern zuzugeben, dass eine Opposition zumeist heterogen zusammengesetzt ist, allerdings bildet auch die Regierungskoalition regelmäßig keinen monolithischen Block. Zwar besteht üblicherweise kein „Oppositionsvertrag“ nach dem Vorbild eines Koalitionsvertrages, es steht den in der Opposition befindlichen Abgeordneten aber jederzeit frei, sich ebenfalls zur Durchsetzung gemeinsamer politischer Ziele stärker zusammenzufinden.

Die Brandenburgische Landesverfassung enthält auch **keine ausdrücklichen Oppositionsrechte**, insbesondere findet sich kein Recht darauf, als in der Opposition befindlicher Abgeordneter stets einer Fraktion angehören zu dürfen. Wie der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin bereits 1994 zu dem insoweit nahezu gleichlautenden damaligen Art. 25 Abs. 3 Vorläufige Verfassung von Berlin, nunmehr Art. 38 Abs. 3 Berliner Verfassung entschieden hat, ist eine bestimmte innerparlamentarische Organisationsform mit der Gewährleistung der Chancengleichheit der Opposition nicht verbunden (vgl. Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Urteil vom 28. Juli 1994 – VerfGH 47/92 –, LVerfGE 2, 43 (56)).

Dass die Rolle und Funktion der Opposition unabhängig ist von der innerparlamentarischen Organisationsform zeigt sich auch darin, dass die Einführung einer Mindestfraktionsstärke zu Lasten jeder politischen Gruppierung gehen kann, gleichgültig ob sie die Regierung unterstützt oder zu ihr in Opposition steht (Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin a.a.O.). So kann aus dem Recht der Opposition auf politische Chancengleichheit kein Recht abgeleitet werden, unter allen Umständen eine Fraktion bilden zu können (Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin a.a.O., S. 56 f.). Es besteht auch kein Recht darauf, als Abgeordneter in der Opposition bei der Fraktionsbildung bevorzugt zu werden, etwa durch eine geringere notwendige Mitgliederzahl von Oppositionsfraktionen im Vergleich zu Koalitionsfraktionen.

d) Kein Eingriff in subjektive Rechte der Antragsteller

Im Übrigen ist der Antrag zu 1) zumindest auch deshalb unbegründet, weil er nicht in die Rechte der Antragsteller eingreift.

Für die Antragsteller zu 1) bestand schon nach bisheriger Rechtslage keine Möglichkeit, eine Fraktion zu bilden, weil es sich bei ihnen gerade nur um drei, nicht aber um vier Abgeordnete handelt. Es ist auch kein weiterer Abgeordneter zu den drei Antragstellern hinzugestoßen, so dass sie in einer solch neuen, erweiterten Besetzung eine Fraktion bilden könnten.

Für die Antragstellerin zu 2) ist ebenfalls keine Verletzung in eigenen Rechten ersichtlich. Bei der Antragstellerin zu 2) handelt es sich um eine parlamentarische Gruppe; deren **Gruppenstatus** wird aber durch die Ausgestaltung des Status einer Fraktion als einer anderen Organisationsform von Abgeordneten überhaupt nicht berührt. Der Fall stellt sich zum Vergleich vielmehr so dar, als wollte eine GmbH gegen die Regelungen vorgehen, welche die Gründung einer Aktiengesellschaft betreffen.

Auch soweit es um das offensichtlich auch von den Antragstellern anerkannte **Abstandsgebot** (dazu Schmidt, Das Abstandsgebot zwischen Fraktionen und parlamentarischen Gruppen, DÖV 2015, 261-266) zwischen Gruppen und Fraktionen geht, ist die Antragstellerin zu 2) von den Regelungen über die Fraktionsmindeststärke nicht betroffen. Das Abstandsgebot ergibt sich unter anderem aus der **unterschiedlichen qualitativen Stellung** von Fraktionen und Gruppen. Während die Fraktionen in Art. 67 BbgLV ausdrücklich erwähnt sind und sich insoweit ein zusätzlicher, selbstständiger Legitimationsgrund für Fraktionen in Ergänzung zu der Kooperationskompetenz der einzelnen Abgeordneten ergibt, lassen sich die Gruppen lediglich derivativ aus dieser Kooperationskompetenz der Abgeordneten, nicht aber aus eigenem Recht herleiten.

Stellte man indes auf den **quantitativen Unterschied** zwischen Fraktionen und Gruppen ab, um aus der Erhöhung der Mindestmitgliederzahl der Fraktionen herzuleiten, dass daraus auch eine Belastung der Gruppen folgte, die „auf Abstand“ zu den Fraktionen zu halten sind, dann müsste auch die tatsächliche Größe der Fraktionen maßgebend in die Betrachtung einfließen. Dabei ist aber schon die zahlenmäßig kleinste Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN mit sechs Abgeordneten doppelt so groß wie die Antragstellerin zu 2), während die Fraktion der AfD mit zehn Abgeordneten gar 3,33fach so umfangreich ist, die Fraktion DIE LINKE mit 17 Abgeordneten 5,67fach, die CDU-Fraktion mit 21 Abgeordneten 7fach und die SPD-Fraktion mit 30 Abgeordneten gar 10fach(!). In Ansehung dieser Zahlenwerte wäre gar eine deutlich geringere Ausstattung der Gruppe mit eigenen Rechtspositionen geboten als nach der eher großzügigen Ausgestaltung durch den Brandenburgischen Gesetz- und Geschäftsordnungsgeber.

2. Finanzielle Ausstattung der Antragstellerin zu 2)

Die Antragsteller wenden sich zudem gegen die finanzielle Ausstattung der Antragstellerin zu 2) durch § 19 Abs. 1 Nr. 1 und 2 FraktG.

Fraktionen erhalten zur Erfüllung ihrer Aufgaben Mittel zur Deckung des allgemeinen Bedarfs. Diese setzen sich gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 FraktG zusammen aus einem Grundbetrag für jede Fraktion, aus einem Betrag für jedes Mitglied und einem weiteren Zuschlag für jede Fraktion, die nicht die Landesregierung trägt. Gruppen erhalten gemäß § 19 Abs. 1 Nr. 1 FraktG 20% des Grundbetrags sowie 20% des Betrages pro Abgeordnetem und gemäß § 19 Abs. 1 Nr. 2 FraktG einen Oppositionszuschlag, der sich bemisst im Verhältnis zu dem nach § 19 Abs. Nr. 1 FraktG ermäßigten Grundbetrag.

Diese finanziellen Mittel genügen sowohl dem Freien Mandat der Abgeordneten als auch dem Recht der Opposition auf Chancengleichheit. Zudem entsprechen sie auch dem voraussichtlichen Bedarf der Antragsteller. Schließlich ist auch der Beginn der Zahlungen ab 1. April 2015 nicht zu beanstanden.

a) Kein Verstoß gegen das Freie Mandat der Abgeordneten

Die Regelungen des § 19 Abs. 1 Nr. 1 und 2 FraktG verstoßen nicht gegen das Freie Mandat der Abgeordneten nach Art. 56 BbgLV. Das Freie Mandat muss auch in finanzieller Hinsicht gewährleistet sein, um dem Abgeordneten den notwendigen Freiraum für seine gewissens- und überzeugungsgeleitete Mandatsausübung zu sichern. Dem dienen vorrangig die in dem Abgeordnetengesetz vorgesehenen Leistungen an die Abgeordneten, welche die Antragsteller in ihrer Antragsschrift indes nicht berücksichtigen.

Danach stehen einem Abgeordneten nicht nur in Ausprägung des Verfassungsgebots des Art. 60 BbgLV eine monatliche Entschädigung gemäß § 5 AbgG sowie weitere Leistungen nach dem Ausscheiden aus dem Landtag nach §§ 14 ff. AbgG zu, sondern jeder Abgeordnete kann auch eine Amtsausstattung mit Sachleistungen gemäß § 7 AbgG sowie die Erstattung von Aufwendungen für Beschäftigte und Wahlkreisbüros gemäß § 8 AbgG verlangen. Diese **Erstattung personeller Aufwendungen** ist gemäß § 8 Nr. 1 AbgG so hoch bemessen, dass damit ein Mitarbeiter der Entgeltgruppe E 13 des Tarifvertrags der Länder beschäftigt werden kann. Dies entspricht einem persönlichen Referenten mit Universitätsabschluss. Bereits durch einen solchen hoch qualifizierten Mitarbeiter wird die notwendige fachliche Zuarbeit an einen Abgeordneten gewährleistet und das Freie Mandat auch in dieser Hinsicht gut abgesichert.

Soweit aus dem Freien Mandat der Abgeordneten auch das Recht der Zusammenarbeit mit anderen Abgeordneten fließt, kann sich aus der Ausübung dieser Kooperationskompetenz im

Einzelnen möglicherweise ein erhöhter Bedarf ergeben. Angesichts der nicht besonders knapp bemessenen personellen Ausstattung des einzelnen Abgeordneten dürfte dieser erhöhte Bedarf bei der Zusammenarbeit mit nur zwei anderen Abgeordneten in einer parlamentarischen Gruppe **bereits durch die Erstattung personeller Aufwendungen gemäß § 8 Nr. 1 AbgG abgedeckt** sein.

Dessen ungeachtet sieht § 19 Abs. 1 Nr. 1 FraktG zusätzlich 20% des Grundbetrags pro Fraktion sowie 20% des Betrages pro fraktionsangehörigen Abgeordneten vor. Bereits dadurch erhalten die Antragsteller einen **erheblichen finanziellen Bonus** auf ihre Zusammenarbeit.

Keinesfalls können die Antragsteller vergleichbare Leistungen wie diejenigen an eine Fraktion beanspruchen. Denn es besteht ein **grundlegender Unterschied zwischen Fraktionen und Gruppen**. Während Fraktionen in Art. 67 BbgLV mit eigenen Rechten ausgestattet sind, einer juristischen Person angenähert sind und über eigene Organe verfügen und damit als personenähnliches Gebilde auch über eine ausreichende eigene Mittelausstattung verfügen müssen, stellen parlamentarische Gruppen lediglich ein Forum für die Zusammenarbeit ihrer Mitglieder dar, das von Verfassung wegen nicht mit eigenen ursprünglichen Rechten ausgestattet ist, sondern sich nur auf die von den Mitgliedern abgeleiteten Rechte berufen kann.

Zudem sind die **Fraktionen zahlenmäßig weitaus bedeutender**, was sich auch in den finanziellen Mittelzuweisungen widerspiegeln muss. Denn während die Antragstellerin zu 2) nur drei Mitglieder besitzt, verfügt die SPD-Fraktion gar über die zehnfache Mitgliederzahl, die CDU-Fraktion noch über die siebenfache, die Fraktion DIE LINKE über die mehr als fünffache und die AfD-Fraktion über die mehr als dreifache Mitgliederzahl. Selbst die zahlenmäßig kleinste Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN mit sechs Abgeordneten umfasst immer noch doppelt so viele Abgeordnete wie die Antragstellerin zu 2).

Es kommt bei der Betrachtung der Höhe der Zuweisungen an die Antragstellerin zu 2) im Vergleich zu den Fraktionen aber nicht nur auf die absolute Anzahl der jeweiligen Abgeordneten an, sondern auch auf die mit den Zuweisungen bezweckte **Förderung der Zusammenarbeit** der Abgeordneten. Während in einer Gruppe mit drei Mitgliedern aber auch nur drei Beziehungen der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern bestehen (nämlich zwischen den Mitglieder 1 und 2, 1 und 3 sowie 2 und 3), sind selbst in der kleinsten Fraktion von BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN schon 15 (!) solcher zu koordinierender Zusammenarbeitsbeziehungen vorhanden; und zwar handelt es sich um folgende Relationen: Mitglied 1 und Mitglied 2, 1 und 3, 1 und 4, 1 und 5, 1 und 6, 2 und 3, 2 und 4, 2 und 5, 2 und 6, 3 und 4, 3 und 5, 3 und 6, 4 und 5, 4 und 6 sowie 5 und 6.

Dieses Rechenbeispiel zeigt, dass mit der Größe der Fraktionen der Koordinierungsaufwand überproportional steigt und selbst bei einer doppelt so großen Fraktion wie der Gruppe schon die **fünffache Zahl an zu koordinierenden Beziehungen** besteht. Daher wäre unter dem Gesichtspunkt des für eine parlamentarische Gruppierung typischen Koordinierungsaufwands selbst unabhängig von der ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Hervorhebung der Fraktionen in Art. 67 BbgLV eine erhebliche finanzielle Besserstellung schon der Fraktion von BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN im Verhältnis zu der Antragstellerin zu 2) zu rechtfertigen. Für die zahlenmäßig noch größeren Fraktionen können bei Bedarf entsprechende Berechnungen leicht nachgeliefert werden.

b) Kein Verstoß gegen das Recht der Opposition auf Chancengleichheit

Die Regelung in § 19 Abs. 1 Nr. 2 FraktG verstößt zudem auch nicht gegen das Recht der Opposition auf Chancengleichheit nach Art. 55 Abs. 2 Satz 2 BbgLV.

Grundsätzlich sind die Leistungen an die Abgeordneten als gleichberechtigte Inhaber eines Freien Mandats gleich zu bemessen. Das hat ebenso für die Fraktionen zu gelten, denen gemäß Art. 67 BbgLV grundsätzlich die jeweils gleichen Rechte zukommen. Bei ihnen ist es aber geboten, zusätzlich nach der Anzahl ihrer Mitglieder zu differenzieren, weil sie nicht nur eine eigene originäre Rechtsstellung besitzen, sondern zudem auch abgeleitete, derivative Rechte aus der Rechtsstellung ihrer Mitglieder genießen. Parlamentarische Gruppen hingegen können sich nur auf von ihren Mitgliedern abgeleitete Rechte berufen, weshalb bei ihnen eine im Vergleich zu den Fraktionen noch deutlich stärkere Orientierung der Mittelzuweisung an ihrer jeweiligen Mitgliederzahl zu erfolgen hat.

Davon ausgehend sind Fraktionen mit der gleichen Mitgliederzahl grundsätzlich gleich zu behandeln. Das Gleiche hat für Gruppen im Vergleich zu anderen Gruppen gleicher Mitgliederzahl zu gelten.

Von diesem Gebot grundsätzlich gleicher Mittelausstattung lässt Art. 55 Abs. 2 Satz 2 BbgLV nun eine Ausnahme für parlamentarische Gruppierungen zu, die sich in der Opposition befinden. Damit soll ein Ausgleich dafür hergestellt werden, dass Abgeordnete, welche die Regierung stützen, regelmäßig einen engeren Kontakt zur Ministerialverwaltung pflegen und auf diesem Wege fachliche Unterstützung erhalten können, während Abgeordneten der Opposition dies regelmäßig verwehrt ist.

Weil die Mittelzuweisung an die Gruppen aber ausschließlich von deren von den Mitgliedern abgeleiteter Rechtsstellung auszugehen hat, ist es nur folgerichtig und verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, auch den einer Gruppe gewährten Oppositionszuschlag nur an der

Förderung der Zusammenarbeit der Gruppenmitglieder in der Opposition zu bestimmen und anteilig zu bemessen.

c) Bedarfsgerechtigkeit

Zudem entsprechen die an die Antragstellerin zu 2) im Jahr 2015 bereits gewährten Leistungen und die für das Jahr 2016 vorgesehenen Leistungen dem tatsächlichen bzw. dem prognostizierten Bedarf. Wie die Antragsteller auf S. 8 f. ihrer Antragsschrift selbst ausführen, genügen die personellen Mittel, um einen Referenten und einen weiteren Mitarbeiter zu beschäftigen. Berücksichtigt man, dass zudem jeder einzelne Abgeordnete bereits Aufwendungen nach § 8 Nr. 1 AbgG erstattet erhält, um einen Referenten zu beschäftigen, ist nicht ersichtlich, warum ein weiterer Referent und ein Mitarbeiter für die Gruppe nicht genügen sollen, um die Zusammenarbeit der Gruppenmitglieder zu koordinieren und diese bei der Wahrnehmung ihrer parlamentarischen Aufgaben zu unterstützen.

Die den Antragstellern zur Verfügung gestellten Geldleistungen zur Finanzierung von Sachleistungen betragen ein Drittel der Personalmittel und stehen daher zu diesen in einem vergleichbaren Verhältnis wie bei den Fraktionen.

Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass ausweislich der von den Antragstellern auf S. 8 ihrer Antragsschrift aufgeführten Berechnung die jedem der Antragsteller zu 1) zur Verfügung stehenden Mittel die Mittelausstattung jedes Abgeordneten der SPD-Fraktion sogar übertreffen und sich größenordnungsmäßig in der gleichen Dimension wie die Ausstattung pro Kopf der Abgeordneten der Fraktion der CDU und der Fraktion DIE LINKE bewegen. Lediglich zu der Ausstattung der Abgeordneten von AfD und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN ist ein deutlicher Unterschied erkennbar, der sich aber aus der jeweiligen Fraktionsstellung dieser Gruppierungen im Unterschied zum Gruppenstatus der Antragstellerin zu 2) erklären lässt.

d) Verfassungsmäßiger Beginn der Zahlungen ab 1. April 2015

Auch der Beginn der Zahlungen an die Antragstellerin zu 2) erst ab 1. April 2015 ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Es handelt sich um den frühestmöglichen Zeitpunkt, ab dem Leistungen an die Antragstellerin zu 2) erfolgen konnten. Eine Rückwirkung ist nicht geboten.

Nach der Landtagswahl am 14. September 2014 fand die konstituierende Sitzung des 6. Brandenburgischen Landtages am 8. Oktober 2014 statt. Zu diesem Zeitpunkt bestanden weder im Fraktionsgesetz noch in der Geschäftsordnung des Landtages oder in einer anderen Vorschrift Rechtsgrundlagen für entsprechende Leistungen an eine Gruppe, weil es bis dahin

überhaupt keine Gruppe im Landtag gegeben hatte. Dennoch erfolgende Zahlungen wären rechtswidrig gewesen und hätten möglicherweise für die daran Beteiligten auch die Gefahr einer Strafbarkeit wegen Haushaltsuntreue nach § 266 StGB begründet.

Der Antrag des Abgeordneten Vida, eines der Antragsteller zu 1), einen Gruppenstatus zu schaffen, wurde bereits in der 1. Sitzung des Landtages am 8. Oktober 2014 umgehend in den Hauptausschuss zur weiteren Beratung verwiesen. Angesichts der zu Beginn einer jeden Legislaturperiode anstehenden Aufgabe eines neu gewählten Parlaments, sich – wie dies Art. 68 BbgLV vorsieht – eine Geschäftsordnung zu geben, ist es nicht zu beanstanden, dass der Hauptausschuss in seiner ersten Sitzung am 10. Dezember 2014 nicht sofort über den Antrag inhaltlich entschied, sondern zunächst beschloss, eine Sachverständigenanhörung durchzuführen sowie die Parlamentarischen Geschäftsführer zu beauftragen, diesem Ausschuss bis zum 4. März 2015 den Entwurf einer Geschäftsordnung vorzulegen.

Diese Sachverständigenanhörung erfolgte dann bereits am 14. Januar 2015, und bereits Anfang März 2015 legten die Parlamentarischen Geschäftsführer den Entwurf einer neuen Geschäftsordnung vor. Der Hauptausschuss beriet diesen Entwurf in seiner Sitzung am 11. März 2015 und unterbreitete am 17. März 2015 eine Beschlussempfehlung. Schon am 19. März 2015 beschloss der Landtag die Änderung des Fraktionsgesetzes und die Neufassung der Geschäftsordnung, welche am 24. März 2015 im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet wurden und zum 1. April 2015 in Kraft traten.

Somit verging insgesamt zwischen der ersten konstituierenden Sitzung des Landtages und der gesetzlichen und geschäftsordnungsmäßigen Anerkennung des Gruppenstatus, welche die unabdingbare Voraussetzung für entsprechende finanzielle Leistungen darstellt, **weniger als ein halbes Jahr**. Das ganze Verfahren war maßgebend vom Beschleunigungsgrundsatz geprägt. Es ist nicht ersichtlich und wird von den Antragstellern auch nicht vorgetragen, dass das Verfahren an irgendeiner Stelle hätte abgekürzt werden können. Insbesondere muss es dem Hauptausschuss des Landtages möglich sein, zu einer bislang im Brandenburgischen Landesverfassungsrecht ungeklärten Rechtsfrage eine Sachverständigenanhörung durchzuführen. Der Landtag hat das Inkrafttreten der Änderung des Fraktionsgesetzes und der Neufassung der Geschäftsordnung sogar noch dadurch beschleunigt, dass er es nicht bei der zweiwöchigen Frist des Art. 81 Abs. 3 Satz 2 BbgLV beließ, was zu einem Inkrafttreten erst am 7. April 2015 geführt hätte, sondern von der Möglichkeit des Art. 81 Abs. 3 Satz 1 BbgLV Gebrauch machte und schon den 1. April 2015 als Tag des Inkrafttretens bestimmte.

Die Änderung des Fraktionsgesetzes und die Neufassung der Geschäftsordnung als Rechtsgrundlage für finanzielle Leistungen an die Antragstellerin zu 2) mussten auch **nicht**

rückwirkend erfolgen. Nach dem Gebot der Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung gemäß Art. 106 Abs. 2 Satz 1 BbgLV sind Aufwendungen aus staatlichen Mitteln nur zu tätigen, soweit eine öffentliche Aufgabe besteht, eine Rechtsgrundlage vorhanden ist und der Bedarf besteht und nicht anderweitig gedeckt ist. Solange die Antragstellerin zu 2) aber nicht als Gruppe anerkannt war, konnte sie auch keinen Referenten und keinen anderen Mitarbeiter beschäftigen. Selbst wenn sie dies ohne Aussicht auf Erstattung der Ausgaben getan haben sollte, hätte sie die dafür erforderlichen Mittel offensichtlich anderweitig aufgebracht, so dass auch in diesem Fall kein nachträglicher Ersatz durch rückwirkende Erstreckung einer Rechtsgrundlage geboten war. Das Gleiche hat für etwaige Sachaufwendungen der Antragstellerin zu 2) zu gelten.

Hätte die Antragstellerin zu 2) stattdessen nach dem 1. April 2015 auch noch Mittel für einen **fiktiven Bedarf** für die ersten drei Monate des Jahres 2015 erhalten, hätte dies ihre Mittel für die verbliebenen neun Monate des Jahres um ein Drittel erhöht. Damit hätte ihre Ausstattung pro Abgeordneten jedoch erheblich diejenige je Abgeordneten der Fraktionen der SPD, CDU und DIE LINKE übertroffen. Dies wäre mit dem herausgehobenen Fraktionsstatus nach Art. 67 BbgLV unvereinbar gewesen.

II. Fehlende Begründetheit des Antrags zu 2)

Auch der Antrag zu 2) ist bereits unzulässig sein, weil durch die angegriffenen Regelungen der Rechtskreis der Antragsteller nur erweitert, nicht eingeschränkt wird. Deshalb wird im Folgenden zur Begründetheit dieses Antrags nur noch **hilfsweise** vorgetragen. Dabei werden zum einen die einzelnen Kritikpunkte der Antragsteller an den Regelungen in der Geschäftsordnung des Landtages aufgegriffen, zum anderen wird eine Gesamtschau der Rechte der Antragsteller vorgenommen.

1. Zusammensetzung und Aufgaben des Präsidiums

Sowohl die Vorschriften über die Zusammensetzung als auch über die Aufgaben des Präsidiums erweisen sich als verfassungsgemäß.

a) Zusammensetzung des Präsidiums

Gemäß § 11 Abs. 1 GOLTag besteht das Präsidium aus der Präsidentin, dem Vizepräsidenten und weiteren Mitgliedern. Derzeit werden die Präsidentin und drei weitere Mitglieder von der SPD-Fraktion gestellt, der Vizepräsident und zwei weitere Mitglieder von der CDU-Fraktion, sowie zwei Präsidiumsmitglieder von der Fraktion DIE LINKE und jeweils ein Präsidiumsmitglied von der AfD-Fraktion und von der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN.

Dies ergibt insgesamt elf Mitglieder des Präsidiums, womit im Durchschnitt jeder achte Abgeordnete (11/88) im Präsidium vertreten ist.

Diese Zusammensetzung ist sowohl mit der speziellen Vorschrift des Art. 69 BbgLV über das Präsidium als auch mit dem Freien Mandat der Abgeordneten nach Art. 56 BbgLV vereinbar.

aa) Kein Verstoß gegen Art. 69 BbgLV

Gemäß Art. 69 BbgLV muss ein Präsidium bestehen, das neben Präsident und Vizepräsident weitere Mitglieder umfasst, woraus sich ein Präsidium mit vier Mitgliedern als absolute Untergrenze ergibt. Dabei sieht die Landesverfassung in Art. 69 Abs. 1 S. 2 BbgLV ausdrücklich nur vor, dass die Fraktionen im Präsidium vertreten sein müssen. Daraus lässt sich der **Umkehrschluss** ziehen, dass andere politische Gruppierungen, und seien sie auch sonst in der Geschäftsordnung des Landtages anerkannt, kein Recht auf Mitgliedschaft im Präsidium haben, es sich vielmehr um ein exklusives Recht der Fraktionen handelt.

Eine ausdrückliche Festlegung einer Obergrenze der Zahl der Präsidiumsmitglieder ist in der Landesverfassung hingegen nicht erfolgt, indes muss das Präsidium zumindest **kleiner sein als das Plenum des Landtages**. Die Mitgliederzahl des Präsidiums kann auch nicht beliebig erhöht werden, sie wird vielmehr nach oben beschränkt durch die Aufgaben des Präsidiums, dessen Rechte und Pflichten gemäß Art. 69 Abs. 3 BbgLV von dem Landtag im Rahmen seiner **Geschäftsordnungsautonomie** festgelegt werden.

Davon hat der Landtag mit § 15 GOLTag Gebrauch gemacht, wonach dem Präsidium unter anderem die **Aufgaben** zukommen, die Präsidentin bei der Führung der Geschäfte zu unterstützen, die Verständigung zwischen den Fraktionen herbeizuführen, Termine und Tagesordnungen zu beschließen, allgemeine Angelegenheiten des Landtages und der Landtagsverwaltung zu regeln und den Voranschlag des Haushaltsplans für den Landtag aufzustellen.

All diesen Aufgaben ist gemeinsam, dass es dabei im Wesentlichen um die Vorbereitung der Sitzungen des Plenums geht, wobei den Fraktionen als den die Bildung des parlamentarischen Willens vorstrukturierenden Kräften naturgemäß eine besondere Rolle zukommt. Insofern kann man die Garantie eines Sitzes im Präsidium auch als **Prämie** auf das Erreichen der Fraktionsmindeststärke betrachten, die sich ebenfalls als verfassungsgemäß erwiesen hat (siehe oben).

Würde jedoch einer parlamentarischen Gruppe ein solcher Sitz zuerkannt, schränkte dies entgegen der Auffassung der Antragsteller auch die Bedeutung der Fraktionen im Präsidium ein, denn selbst bei gleichbleibender absoluter Zahl der von den Fraktionen ins Präsidium

entsandten Abgeordneten sänke doch deren relativer Anteil, was den Einfluss der Fraktionen auf die Entscheidungen des Präsidiums verminderte. Dies wäre aber mit der von Art. 69 Abs. 1 Satz 2 BbgLV vorgesehenen herausgehobenen Stellung der Fraktionen im Präsidium unvereinbar.

Dieses Ergebnis wird durch eine **historische Auslegung** des Art. 69 BbgLV gestützt, denn bereits zum Zeitpunkt der Beratungen über die Brandenburgische Landesverfassung war das Phänomen der parlamentarischen Gruppen allgemein bekannt. So war schon als Ergebnis der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl 1990 die damalige PDS als Gruppe im Bundestag vertreten. Gleichwohl entschied sich der Brandenburgische Verfassungsgeber ungeachtet dieses durch das Wahlsystem möglichen Phänomens, nur den Fraktionen ausdrücklich einen Sitz im Präsidium zuzugestehen und im Übrigen die Frage der Geschäftsordnungsautonomie des Landtages zu überantworten.

Auch unter dem Gesichtspunkt der Funktionsfähigkeit des Landtages ist es nicht landesverfassungswidrig, sondern vielmehr landesverfassungsrechtlich geboten, einer Gruppe keinen Sitz im Präsidium zuzugestehen. So stellt sowohl die **Funktionsfähigkeit des Landtages** im Ganzen als auch des Präsidiums jeweils ein verfassungsrechtliches Gut dar, wobei die **Funktionsfähigkeit des Präsidiums** im Dienste der Funktionsfähigkeit des Landtages als Plenum steht. Die Funktionsfähigkeit gebietet aber keine exakte Spiegelbildlichkeit der Zusammensetzung des Präsidiums mit der Zusammensetzung des Landtagsplenums. Sie kann dies auch gar nicht fordern, weil das Präsidium ein wesentlich kleineres Teilorgan als das Gesamtorgan Landtag darstellt. Vielmehr verlangt die Funktionsfähigkeit des Landtages eine Zusammensetzung des Präsidiums, welche die Mehrheitsverhältnisse im Landtag maßgeblich berücksichtigt. Dabei ist aber zu beachten, dass die Antragsteller zusammengenommen lediglich drei von 88 Abgeordneten stellen und ihnen dabei auch angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Plenum nicht dieselbe Bedeutung zukommt wie einer Fraktion. Im Übrigen sind auch bislang keine Gesichtspunkte bekannt geworden, nach denen durch die Nichtvertretung der Antragsteller im Präsidium die Funktionsfähigkeit des Landtages beeinträchtigt worden wäre.

Im Gegenteil könnte es zu einer Minderung der Funktionsfähigkeit des Landtages kommen, wenn die Antragsteller im Präsidium berücksichtigt würden. Denn damit würde ihnen ein Einfluss eingeräumt, der weit über ihren Anteil an der Gesamtzahl der Abgeordneten des Landtages hinausginge. Während im Durchschnitt auf einen von acht Abgeordneten ein Sitz im Präsidium entfällt (siehe oben), käme bei Einräumung eines solchen Sitzes an die Antragsteller gar einem von drei Abgeordneten ein Sitz im Präsidium zu. Damit würden die Antragsteller zu

1) erheblich gegenüber anderen Abgeordneten, insbesondere solchen aus größeren Fraktionen, bevorzugt.

Folgte man hingegen der Argumentation der Antragsteller, dann stellte sich die zusätzliche Frage, ob nicht auch **fraktionslose** und gruppenlose Abgeordnete, von denen es derzeit im Brandenburgischen Landtag einen gibt, im Präsidium zu berücksichtigen wären, weil sie bislang kein Mitglied einer Gruppierung sind, die im Präsidium vertreten ist und sie daher ebenso wie die Antragsteller nicht unmittelbaren Einfluss auf die Entscheidungen im Präsidium haben. Bejahte man diese Frage, wäre aus taktischen Gründen möglicherweise einem Abgeordneten zu raten, aus seiner Fraktion auszutreten, weil er als fraktionsloser Abgeordneter dann stärkeren Einfluss gewönne.

Letztlich machen diese Erwägungen deutlich, dass der Wortlaut des Art. 69 Abs. 1 Satz 2 BbgLV nicht verbogen werden darf, vielmehr allein den Fraktionen, nicht aber sonstigen Gruppierungen ein Anspruch auf Berücksichtigung im Präsidium zusteht.

bb) Kein Verstoß gegen das Freie Mandat der Abgeordneten

Die Zusammensetzung des Präsidiums verstößt auch nicht gegen das Freie Mandat der Abgeordneten nach Art. 56 BbgLV.

Zunächst ist anzumerken, dass Art. 69 Abs. 1 BbgLV eine **abschließende Spezialregelung** über das Präsidium darstellen dürfte, so dass sich für die Frage der Zusammensetzung des Präsidiums der Rückgriff auf Art. 56 BbgLV verbietet. Selbst wenn man dies anders betrachtete und daneben auch noch auf das Freie Mandat der Abgeordneten gemäß Art. 56 BbgLV rekurrierte, ergäbe sich daraus kein anderes Ergebnis.

Denn durch die Festlegung in § 11 Abs. 1 i.V.m. § 10 Abs. 1 GOLTag wird in dieses Freie Mandat der Abgeordneten nach Art. 56 Abs. 1 BbgLV nicht eingegriffen; es wird weder die Willensbildung noch die Willensbetätigung der Antragsteller zu 1) eingeschränkt.

Es ist auch kein anderes der in Art. 56 Abs. 2 BbgLV exemplarisch aufgelisteten Rechte der Abgeordneten durch diese Zusammensetzung des Präsidiums betroffen. Die Mitgliedschaft im Präsidium stellt schon **kein anderes, in Art. 56 Abs. 2 BbgLV lediglich nicht ausdrücklich genanntes Recht** dar. Zum einen wäre ein solches Recht angesichts seiner Bedeutung sicherlich ausdrücklich erwähnt worden, zum anderen können zwar die in Art. 56 Abs. 2 BbgLV genannten Rechte jedem einzelnen der 88 bis 110 Abgeordneten des Landtages zustehen, aber nicht jeder Landtagsabgeordnete kann zugleich auch Mitglied des Präsidiums sein.

Es wird auch nicht in das Recht der Antragsteller zu 1), mit anderen Abgeordneten zusammenzuarbeiten, eingegriffen, denn diesem Recht wird durch die Möglichkeit der Bildung

einer Gruppe Genüge getan.

Was die Antragstellerin zu 2) anbelangt, so ist diese das Ergebnis des Kooperationsrechts ihrer Mitglieder als Ausprägung des Freien Mandats; ihr steht von vornherein nicht selbst das Freie Mandat nach Art. 56 BbgLV zu.

b) Aufgaben des Präsidiums

Die Antragsteller greifen zudem die Vorschrift des § 15 GOLTag über die Aufgaben des Präsidiums an. Es ist indes nicht ersichtlich, in welcher Weise diese Bestimmung gegen Vorschriften der Landesverfassung verstoßen soll. Vielmehr überantwortet die Landesverfassung in Art. 69 Abs. 3 BbgLV ausdrücklich der Geschäftsordnung des Landtages die Festlegung der Rechte und Pflichten des Präsidiums, und die Grenzen dieser Ermächtigung sind durch die Regelung des § 15 GOLTag nicht überschritten worden.

2. Besetzung von Ausschüssen und anderen Gremien

Die Antragsteller wenden sich ferner gegen § 10 Abs. 1 GOLTag, der die Besetzung von Gremien durch Fraktionen und Gruppen regelt, sowie gegen die Besetzung der Ausschüsse gemäß § 74 Abs. 2 und 6 GOLTag.

Nach § 10 Abs. 1 GOLTag hat jede Fraktion das Recht, mit mindestens einem Mitglied in jedem Ausschuss vertreten zu sein. Im Unterschied dazu hat jede Gruppe das Recht, mindestens in einer ihrer Mitgliederzahl entsprechenden Anzahl von Ausschüssen vertreten zu sein, was im Fall der Antragstellerin zu 2) derzeit drei Ausschüsse sind.

Dabei werden die Ausschussmitglieder sowie die stellvertretenden Ausschussmitglieder gemäß § 74 Abs. 2 Satz 1 GOLTag von den Fraktionen bestimmt. Die Gruppen benennen gemäß § 74 Abs. 6 Satz 1 GOLTag ihre Ausschussmitglieder durch Erklärung gemäß § 18 Abs. 3 Satz 1 FraktG gegenüber dem Präsidium, welches nach § 74 Abs. 6 Satz 2 GOLTag die Mitglieder den von der Gruppe benannten Ausschüssen zuweist. Dabei wird nach § 74 Abs. 6 Satz 3 GOLTag die Gruppe angehört, bevor das Präsidium eine andere Zuweisung vornimmt, weil eine Zuweisung an den benannten Ausschuss unter Wahrung der Mehrheitsverhältnisse nicht möglich ist.

Ausweislich Seite 38 der Antragsschrift begehren die Antragsteller die Vertretung in sechs Ausschüssen, also entsprechend der doppelten Anzahl ihrer Mitglieder. Konkrete Ausschüsse, in denen sie vertreten sein wollen, haben die Antragsteller in ihrer Antragsschrift indes nicht benannt.

Auch diese Verteilung der Ausschusssitze nach § 10 Abs. 1 und § 74 Abs. 2 und 3 GOLTag erweist sich als landesverfassungsgemäß. Die Brandenburgische Landesverfassung kennt

zwei Ansatzpunkte für die Entsendung von Abgeordneten in Ausschüsse; dies ist zum einen das Recht des einzelnen Abgeordneten, zum anderen das Recht der Fraktion, der er angehört. Schließlich ist die besondere Rolle der parlamentarischen Opposition zu bedenken.

a) Kein Verstoß gegen das Freie Mandat

Zum Freien Mandat der Abgeordneten gehört nach der beispielhaften Auflistung in Art. 56 Abs. 2 BbgLV unter anderem das Rede-, Frage-, Antrags- und Stimmrecht im Plenum und in den Ausschüssen. Daraus lässt sich zwar herleiten, dass ein Abgeordneter auch in einem Ausschuss mitwirken können muss, was präzisiert wird durch Art. 70 Abs. 2 Satz 3 BbgLV, wonach auch fraktionslose Abgeordnete das Recht haben, in einem Ausschuss mit Stimmrecht mitzuarbeiten. Daraus ergibt sich aber kein Recht eines Abgeordneten auf einen Sitz in einem bestimmten Ausschuss oder gar ein Recht darauf, in zwei Ausschüssen stimmberechtigtes Mitglied zu sein, wie dies auf S. 38 der Antragsschrift begehrt wird.

b) Ausschließliches Recht der Fraktionen gemäß Art. 70 Abs. 2 Satz 2 BbgLV

Zusätzlich regelt Art. 70 Abs. 2 Satz 2 BbgLV das Recht jeder Fraktion, mit mindestens einem Abgeordneten in jedem Ausschuss vertreten zu sein. Auch daraus ist wieder der **Umkehrschluss** zu ziehen, dass andere parlamentarische Gruppierungen kein entsprechendes Recht beanspruchen können.

Hierin zeigt sich erneut – ebenso wie bei der Mitgliedschaft im Präsidium – die Grundentscheidung der Brandenburgischen Landesverfassung, neben den einzelnen Abgeordneten auch die Fraktionen maßgebend zu berücksichtigen. Diese, und nur diese, verfügen neben der aus dem Kooperationsrecht der Abgeordneten herzuleitenden derivativen Rechtsposition auch über eine eigene **originäre Rechtsstellung** aus Art. 67 BbgLV und den weiteren nur ihnen Rechte einräumenden Vorschriften wie Art. 70 Abs. 2 Satz 2 BbgLV. Parlamentarischen Gruppen wie der Antragstellerin zu 2) hingegen kommt **nur eine derivative Rechtsstellung**, hergeleitet aus dem Kooperationsrecht ihrer Mitglieder, zu.

Es ist auch im Interesse der **Funktionsfähigkeit** des Parlaments keine weitergehende Regelung in der Geschäftsordnung des Landtages über Art. 70 Abs. 2 Satz 2 BbgLV hinaus zwingend geboten. Denn die Ausschüsse sollen grundsätzlich ein Spiegelbild der Mehrheitsverhältnisse des Parlaments darstellen und die Mitgliedschaft eines weiteren nicht fraktionsgebundenen Abgeordneten in einem Ausschuss verzerrt diese Mehrheitsverhältnisse. Bereits jetzt haben die Antragsteller in den Ausschüssen, in denen sie Mitglied sind, ein viel stärkeres Gewicht, als ihnen nach ihrem Anteil an der Gesamtmitgliederzahl der Abgeordneten

zustände. So repräsentiert ein Abgeordneter der Antragsteller in einem Ausschuss nur die drei Antragsteller, ein Abgeordneter von BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN aber sechs Abgeordnete, also doppelt so viele, und ein Abgeordneter der AfD gar zehn Abgeordnete, also mehr als dreimal so viele wie ein Abgeordneter der Antragsteller. Diese Verzerrung des Meinungsbildes in den einzelnen Ausschüssen ist nur dadurch zu rechtfertigen, dass die Brandenburgische Landesverfassung in Art. 70 Abs. 2 Satz 3 BbgLV auch dem fraktionslosen Abgeordneten, und damit im Ergebnis jedem Abgeordneten, das Recht eingeräumt hat, in einem Ausschuss mit Stimmrecht vertreten zu sein. Es ist aber von Verfassung wegen nicht geboten, diese Verzerrung auch noch auf andere Ausschüsse zu erstrecken.

Diese Verzerrung des Stimmgewichts hat das **BVerfG** (BVerfGE 80, 188 – Wüppesahl) gar bewogen, es für grundgesetzgemäß zu halten, dass ein fraktionsloser Abgeordneter in einem Ausschuss des Bundestages überhaupt kein Stimmrecht hat. Diese Entscheidung ist zwar wegen des in Art. 70 Abs. 2 Satz 3 BbgLV ausdrücklich gewährleisteten Stimmrechts auch fraktionsloser Abgeordneter nicht ohne Weiteres auf die Brandenburgischen Verhältnisse übertragbar, zeigt aber doch, welches Gewicht der Spiegelbildlichkeit zwischen Ausschuss und Plenum zugemessen wird.

Auch die weitere Argumentation der Antragsteller vermag nicht zu überzeugen, in Anbetracht der derzeit in Brandenburg bestehenden Koalition aus SPD und DIE LINKE, die zusammengenommen in den meisten Ausschüssen (den Unterausschuss des Ausschusses für Haushaltskontrolle zur Prüfung der Rechnung des Landesrechnungshofes einmal ausgenommen) über eine Mehrheit von sechs von zehn Abgeordneten verfügen, sei es unschädlich, wenn ein zusätzlicher Abgeordneter der Antragsteller hinzuträte, weil dann immer noch eine Mehrheit von sechs von elf Abgeordneten bestände. Diese Argumentation übersieht drei Gesichtspunkte: Zum einen die fraktionslosen Abgeordneten, zum anderen das Abstimmungsverhalten, schließlich den Fortbestand der bisherigen Mehrheitsverhältnisse.

Den **fraktionslosen Abgeordneten** steht gemäß Art. 70 Abs. 2 Satz 3 BbgLV zwingend die Mitgliedschaft mit Stimmrecht in einem Ausschuss zu. Derzeit ist der fraktionslose Abgeordnete Hein Mitglied des Ausschusses A 11 für Haushalt und Finanzen. Dieser Ausschuss besteht deshalb aus elf, nicht nur aus zehn Mitgliedern; daher verfügt die Regierungskoalition aus SPD und DIE LINKE in diesem Ausschuss nur noch über eine Mehrheit von sechs von elf Abgeordneten. Käme nun ein weiterer Abgeordneter aus dem Kreise der Antragsteller als Mitglied zu diesem Ausschuss hinzu, hätte die Regierungskoalition mit sechs von dann zwölf Abgeordneten überhaupt keine Mehrheit mehr, was dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit der Ausschüsse zu den Mehrheitsverhältnissen im Parlament widerspräche. Das Problem

verschärfte sich noch, sollten auch noch andere Abgeordnete aus ihrer Fraktion austreten oder aus dieser ausgeschlossen werden, weil auch diese dann noch jeweils einen Ausschusssitz mit Stimmrecht beanspruchen könnten.

Zudem gehen die Antragsteller in diesem Verfahren fälschlich davon aus, dass die Abgeordneten in einem Ausschuss stets entlang der **Koalitionslinie** abstimmen würden. Dies mag zwar in der Regel der Fall sein, gleichwohl sind immer wieder Konstellationen denkbar und treten auch in der parlamentarischen Praxis auf, in denen die die Regierung tragenden Fraktionen sich nicht einigen können, möglicherweise eine der die Regierung stützenden Fraktionen sich enthält und die andere um die Unterstützung einer weiteren Fraktion werben muss. In diesen Fällen würde die Mehrheitsbildung im Ausschuss durch das Hinzutreten eines weiteren Abgeordneten aus dem Kreis der Antragsteller erheblich verzerrt.

Es ist sogar denkbar, dass es innerhalb einer Fraktion „Abweichler“ gibt, die nicht nur im Plenum, sondern auch in einem Ausschuss nicht entlang der **Fraktionslinie** stimmen. Das ist kein Fehler im politischen System, sondern im Freien Mandat der Abgeordneten nach Art. 56 Abs. 1 BbgLV geradezu angelegt. Auch in dieser Fallgestaltung kommt es dann nicht nur darauf an, ob die Regierungskoalition eine Mehrheit in dem Ausschuss hat, sondern auch, wie groß diese ausfällt, ob es also einen „Sicherheitspuffer“ für den Fall solch abweichenden Stimmverhaltens gibt.

Schließlich unterstellen die Antragsteller bei ihrer Argumentation den Fortbestand der bisherigen Koalition bis zum Ende der Legislaturperiode. Davon dürfte zwar grundsätzlich auszugehen sein, doch kann nicht ausgeschlossen werden, dass an einer grundlegenden politischen Frage auch einmal eine Koalition zerbricht und es dann – ohne Neuwahlen – zu einer anderen Regierungsbildung mit anderen Fraktionen, welche die Landesregierung stützen, kommt. So kann der Ministerpräsident gemäß Art. 84 BbgLV jederzeit Landesminister entlassen und andere Minister, auch mit abweichender politischer Ausrichtung, ernennen. Sogar der Ministerpräsident selbst kann im Wege des konstruktiven Misstrauensvotums nach Art. 86 BbgLV oder einer gescheiterten Vertrauensfrage nach Art. 87 Satz 1 Halbsatz 2 BbgLV gestürzt werden, ohne dass es zu einer Neuwahl kommen müsste.

In Anbetracht dieser Gesichtspunkte kann die Mehrheit von sechs von regelmäßig zehn, ausnahmsweise elf Abgeordneten in den Ausschüssen nicht als eine „satte Mehrheit“ betrachtet werden, sondern nur als eine dem Plenum möglichst weit angenäherte Spiegelbildlichkeit, die nicht über die wegen Art. 70 Abs. 2 Satz 3 BbgLV eingeräumten Ausschusssitze für fraktionslose Abgeordnete hinaus noch weiter verzerrt werden darf.

c) Kein Verstoß gegen das Recht der Opposition auf Chancengleichheit

Die Besetzung der Ausschussposten verstößt auch nicht gegen das Recht der Opposition auf Chancengleichheit nach Art. 55 Abs. 2 BbgLV. Die Opposition, also die nicht die Regierung dauerhaft tragenden Kräfte im Parlament, ist ein wesentlicher Bestandteil der parlamentarischen Demokratie und hat das Recht auf Chancengleichheit. **Explizite Oppositionsrechte** sieht die Brandenburgische Landesverfassung nicht vor, insbesondere nicht, dass jede in der Opposition befindliche Gruppierung in jedem Ausschuss vertreten sein muss.

Vielmehr muss nach dem **Grundsatz der Spiegelbildlichkeit** zwischen Plenum und Ausschüssen der Anteil der der Opposition zuzurechnenden Mitglieder an der Gesamtmitgliederzahl in einem Ausschuss grundsätzlich genauso groß sein wie ihr Anteil an den Sitzen im Plenum, was nach der bisherigen Sitzverteilung gewahrt ist.

Dabei sind zunächst die einzelnen Ausschüsse in den Blick zu nehmen, sodann ist eine Gesamtbetrachtung über alle Ausschüsse hinweg anzustellen. Bei einem Ausschuss, in dem die Antragsteller Mitglied sind, stellen sie eines von elf Mitgliedern, also 9,09%, obgleich sie im Plenum lediglich drei von 88 Abgeordneten ausmachen, also 3,4%. Damit wird ihr Gewicht im Ausschuss also mehr als zweieinhalbmals so stark gewichtet. Diese **Überrepräsentation** in einzelnen Ausschüssen wird zu einem gewissen Maße dadurch ausgeglichen, dass die Antragsteller in anderen Ausschüssen kein Mitglied stellen. Verdoppelte man nun die Anzahl der Ausschusssitze der Antragsteller, wie von ihnen angestrebt, verzerrte dies in noch mehr Ausschüssen die Sitzverteilung im Vergleich zum Plenum und es ständen noch weniger andere Ausschüsse zur Kompensation dieser Überrepräsentation zur Verfügung.

Wohl ist den Antragstellern darin zuzustimmen, dass herkömmlich in der Opposition befindliche Gruppierungen nicht in gleicher Weise wie die die Regierung tragenden Fraktionen einen Vertrag schließen – es gibt also üblicherweise keinen „**Oppositionsvertrag**“ als Pendant zum Koalitionsvertrag. Aber es steht den Antragstellern natürlich frei, mit anderen in der Opposition befindlichen Gruppierungen im Einzelfall, möglicherweise aber auch über die einzelne Angelegenheit hinaus, zu kooperieren. Sollte dies mangels Interesses der anderen in der Opposition befindlichen Gruppierungen oder auch einzelner fraktionsloser Abgeordneter nicht möglich sein, zeigt dies die politische Isoliertheit der Antragsteller im Plenum als Ausdruck des Wählerwillens, die nicht durch eine übermäßige Vertretung in den Ausschüssen ausgeglichen werden muss.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Vertretung der Antragsteller nicht in allen Ausschüssen nichts mit ihrer Zugehörigkeit zur Opposition zu tun hat, sondern lediglich auf ihre

geringe Anzahl zurückzuführen ist. Auch wenn eine parlamentarische Gruppe mit derselben Mitgliederzahl wie die Antragsteller die Landesregierung stützte, also zur **Koalition**, nicht zur Opposition zählte, stände ihr gleichwohl kein einziger Ausschusssitz mehr zu.

Daher bleibt es dabei, dass allein aus der Zugehörigkeit zur Opposition kein Recht auf Vertretung in den Ausschüssen folgt, das über die **speziellen Regelungen** in Art. 70 Abs. 2 Satz 2 BbgLV für Fraktionen und in Art. 70 Abs. 2 Satz 3 BbgLV für fraktionslose Abgeordnete hinausgeht. So kann auch aus dem Recht der Opposition auf politische Chancengleichheit kein Recht abgeleitet werden, in mehr als einem Ausschuss je Abgeordneten vertreten zu sein.

3. Rederecht

Die Antragsteller wenden sich ferner gegen die Bestimmungen über das **Rederecht** in § 26 Abs. 1 und 3, § 28 Abs. 1 sowie § 31 Abs. 3 GOLTag, die durch die Anlage 1 zur Geschäftsordnung über die Redezeit näher ausgeformt werden.

Nach § 26 Abs. 1 GOLTag legt die Präsidentin die Reihenfolge der Redebeiträge fest. Dabei soll sie die Sorge für eine sachgemäße Erledigung und zweckmäßige Gestaltung der Beratung, die Rücksicht auf die verschiedenen Fraktionen, auf Rede und Gegenrede und auf die Stärke der Fraktionen leiten. Gemäß § 26 Abs. 3 GOLTag soll nach der Rede des Ministerpräsidenten der Vorsitzende der zahlenmäßig stärksten Oppositionsfraktion das Wort erhalten. Hiernach erteilt die Präsidentin den Vorsitzenden der anderen Fraktionen das Wort, wobei bei zwei Fraktionsvorsitzenden jeweils nur einer von ihnen Rederecht besitzt. § 28 Abs. 1 GOLTag handelt von der Rededauer, sieht in Satz 1 die Möglichkeit der Begrenzung der Rededauer vor und verweist in Satz 2 auf die verschiedenen Redezeitmodelle in der Anlage 1 zur Geschäftsordnung.

Die Anlage 1 zur GOLTag regelt die Festlegung der Rededauer während der Plenarsitzung des Landtages Brandenburg. Dabei unterscheidet sie Gesamtredezeiten von 30, 53, 74, 94 und 114 Minuten pro Tagesordnungspunkt und teilt diese jeweils zwischen der Landesregierung und den fünf Fraktionen auf. Ergänzend sieht die Anlage 1 unter anderem vor, dass einer Gruppe von drei Mitgliedern des Landtages in der Regel 30 Minuten Rededauer je Sitzung des Landtages und einem fraktionslosen Abgeordneten acht Minuten Redezeit zur Verfügung stehen sollen. Dabei soll der einzelne Redebeitrag nicht länger als fünf Minuten sein, wobei auf Ersuchen der Gruppe oder des fraktionslosen Abgeordneten die Präsidentin zudem über Ausnahmen zur Rededauer und zur Verteilung der Redebeiträge entscheiden kann.

§ 28 Abs. 1 Satz 3 GOLTag bestimmt dann ausdrücklich, dass fraktionslose Abgeordnete und Gruppen angemessen zu berücksichtigen sind, soweit diese den Wunsch, zu einem

Beratungsgegenstand zu sprechen, der Präsidentin rechtzeitig anzeigen. Satz 4 legt schließlich fest, dass wenn ein Mitglied der Landesregierung die empfohlene Redezeit überschreitet, jede Fraktion zusätzlich die gleiche Redezeit beanspruchen kann.

Schließlich beschäftigt sich § 31 Abs. 3 GOLTag mit dem Rederecht der Landesregierung. Ergreift ein Mitglied der Landesregierung außerhalb der Tagesordnung das Wort, wird die Beratung über seine Erklärung eröffnet. Dabei kann jede Fraktion die gleiche Redezeit wie die Landesregierung verlangen. Anträge zur Sache dürfen aber nicht gestellt werden.

Ergänzend ist zur **Praxis des Landtages Brandenburg** zu bemerken, dass überwiegend das Redezeitmodell 1 gemäß der Anlage 1 praktiziert wird, dass also sowohl die Landesregierung als auch jede Fraktion jeweils fünf Minuten Zeit für einen Redebeitrag zu einem Tagesordnungspunkt haben. Zudem führte das Präsidium des Landtages mit Beschluss vom 3. Juni 2015 – Information 6/24, angesichts der Vielzahl der Tagesordnungspunkte in der 6. Sitzungsperiode des Landtages und den zeitlich sehr umfangreichen Plenarsitzungen im Wege einer Experimentierklausel ein weiteres Redezeitmodell ein, Modell 1a, das für die Landesregierung und jede Fraktion jeweils eine Redezeit von nur drei Minuten je Tagesordnungspunkt vorsieht.

Mittlerweile hat sich in der Praxis des Landtages Brandenburg folgende Vorgehensweise hinsichtlich der Sitzungstage herauskristallisiert: Eine Plenarwoche besteht aus zwei Sitzungstagen. Der erste Sitzungstag ist jeweils der Mittwoch, umfasst also einen Kalendertag. Der zweite Sitzungstag beginnt am Donnerstag und wird – je nach Bedarf – gegebenenfalls am Freitag fortgesetzt. Der Freitag dient dabei als eine Art „Überlaufbecken“, das Tagesordnungspunkte auffängt, deren Behandlung innerhalb einer zumutbaren Sitzungsdauer am Mittwoch oder am Donnerstag nicht möglich wäre. Zudem wird eine Übertragung von Redezeiten der Gruppe auch zwischen den Sitzungen toleriert.

Diese Bestimmungen der Geschäftsordnung in der geübten Praxis des Landtages Brandenburg verstoßen weder gegen das Freie Mandat noch gegen das Recht der Opposition auf Chancengleichheit.

a) Kein Verstoß gegen das Freie Mandat nach Art. 56 BbgLV

Das Freie Mandat der Abgeordneten umfasst das Rederecht sowohl in den Ausschüssen des Landtages als auch im Plenum gemäß Art. 56 Abs. 2 Satz 1 BbgLV. Allerdings ist das Rederecht nicht uneingeschränkt gewährleistet, sondern es steht unter dem Vorbehalt einer näheren Regelung in der **Geschäftsordnung**. Dabei steht das Rederecht nicht zur freien Disposition des Geschäftsordnungsgebers, sondern dieser muss seinerseits den hohen

verfassungsrechtlichen Rang des Rederechts der Abgeordneten beachten und kann dieses nur unter Wahrung des Grundsatzes des **Verhältnismäßigkeit** zur Verfolgung anderer verfassungsmäßiger Werte einschränken. Diese Werte sind unter anderem das Rederecht der übrigen Abgeordneten, der Grundsatz der Gleichbehandlung der Abgeordneten, die herausgehobene Stellung der Fraktionen sowie die Funktionsfähigkeit des Landtages im Ganzen. Gemessen daran erweisen sich die Bestimmungen der Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg über das Rederecht der Antragsteller als verfassungsgemäß.

Zwar mag es grundsätzlich wünschenswert erscheinen, dass ein einzelner Abgeordneter zu einem Tagesordnungspunkt so lange sprechen kann, wie er es begehrt, um all seine Erfahrungen, Erwägungen und Alternativvorschläge zu diesem Punkt vorstellen zu können, doch geriete ein dermaßen weit verstandenes Rederecht mit dem Rederecht der anderen Abgeordneten in Konflikt. Im praktischen Ergebnis könnten entweder zu einem einzigen Tagesordnungspunkt nur zwei oder drei Abgeordnete sprechen oder die Sitzungen des Landtages als Plenum würden zeitlich immer weiter ausufern und die Arbeit der Abgeordneten in den Ausschüssen sowie in ihren jeweiligen Wahlkreisen beeinträchtigen. Daher müssen – auch enge – Redezeitgrenzen in der Geschäftsordnung vorgesehen und in der parlamentarischen Praxis angewandt werden – das Rederecht des einen Abgeordneten findet am **Rederecht der anderen Abgeordneten** seine Grenze.

Grundsätzlich sollte jedem Abgeordneten dieselbe Redezeit zustehen, dieser **Grundsatz der Gleichbehandlung der Abgeordneten** wird aber bereits nach den geltenden Regelungen erheblich zu Gunsten der Antragsteller und fraktionsloser Abgeordneter modifiziert. Wie bereits ausgeführt, sieht die Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Landtages fünf verschiedene Redezeitmodelle vor, die noch durch ein sechstes Modell, das als Experiment eingeführt wurde, ergänzt werden. Am häufigsten verwendet wird dabei das Redezeitmodell 1, wonach sowohl der Landesregierung als auch jeder Fraktion zu einem Tagesordnungspunkt jeweils nur fünf Minuten Redezeit zustehen. Bezogen auf die zahlenmäßig stärkste Fraktion, die SPD-Fraktion, mit ihren 30 Abgeordneten bedeutet dies, dass auf einen SPD-Abgeordneten pro Tagesordnungspunkt im Schnitt $5 \times 60 \text{ Sekunden} / 30 \text{ Abgeordnete} = 10 \text{ Sekunden} / \text{Abgeordneten}$ entfallen, die entsprechenden Werte liegen in diesem Redezeitmodell 1 für die CDU-Fraktion bei $5 \times 60 \text{ Sekunden} / 21 \text{ Abgeordnete} = 14,29 \text{ Sekunden} / \text{Abgeordneten}$, für die Fraktion DIE LINKE bei $5 \times 60 \text{ Sekunden} / 17 \text{ Abgeordnete} = 17,65 \text{ Sekunden} / \text{Abgeordneten}$, für die AfD-Fraktion bei $5 \times 60 \text{ Sekunden} / 10 \text{ Abgeordnete} = 30 \text{ Sekunden} / \text{Abgeordneten}$, und für die Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN bei $5 \times 60 \text{ Sekunden} / 6 \text{ Abgeordnete} = 50 \text{ Sekunden} / \text{Abgeordneten}$.

Auf die drei Antragsteller zu 1) entfallen indes nach der Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Landtages 30 min je Sitzung, also 10 min je Abgeordneten und Sitzung. Will man diesen sitzungsbezogenen Wert nun auf die einzelnen Tagesordnungspunkte herunterbrechen, hängt es von der Anzahl der Tagesordnungspunkte ab, wie viel Redezeit pro Abgeordneten der Antragstellerin zu 2) für einen einzelnen Tagesordnungspunkt verbleibt. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass zu einigen Tagesordnungspunkten wie bei manchen Überweisungen von Gesetzentwürfen oder Anträgen in die Fachausschüsse, bei Schlussabstimmungen über Gesetzentwürfe, bei Wahlen oder bei der Zustimmung zur Mitgliedschaft von Vertretern der Landesregierung in anderen Gremien überhaupt keine Debatte stattfindet. Verbleiben daher an einem durchschnittlichen Sitzungstag vielleicht zehn Tagesordnungspunkte mit Debatte, ergeben sich für einen der Antragsteller zu 1) 600 Sekunden je Sitzungstag / 10 Tagesordnungspunkte mit Debatte am Sitzungstag = 60 Sekunden je Tagesordnungspunkt Redezeit. Dieser Wert liegt immer noch höher als derjenige der Abgeordneten der kleinsten Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN, von einer Benachteiligung der Antragsteller kann also keine Rede sein.

Selbst wenn man einmal unterstellte, es gäbe nicht zehn, sondern 15 Tagesordnungspunkte mit Debatte an einem Sitzungstag, resultierten immer noch 600 Sekunden je Sitzungstag / 15 Tagesordnungspunkte mit Debatte am Sitzungstag = 40 Sekunden je Tagesordnungspunkt Redezeit, was zwar weniger wäre als die Redezeit eines Abgeordneten der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN, aber immer noch mehr durchschnittliche Redezeit bedeutete als für jeden Abgeordneten einer der vier anderen Fraktionen.

Bei dieser Betrachtung ist noch nicht einmal berücksichtigt, dass es sich bei der Regelung in der Anlage zur Geschäftsordnung um eine Soll-Bestimmung handelt, wobei sogar ausdrücklich vorgesehen ist, dass die Präsidentin des Landtages auf Ersuchen der Gruppe oder des fraktionslosen Abgeordneten auch noch über Ausnahmen zur Redezeitregelung, d.h. über eine Verlängerung und eine anderweitige Aufteilung der Redezeit, entscheiden kann.

Zudem ist weiterhin zu berücksichtigen, dass bei Gesetzentwürfen, Anträgen und Großen Anfragen ein Redezeitbonus von weiteren fünf Minuten für einen Vertreter derjenigen Gruppierung gewährt wird, die einen Antrag bzw. die Anfrage in das Plenum einbringt. Diese Boni werden auf die Gesamtredezeit der Antragsteller nicht angerechnet, was bedeutet, dass die Antragsteller die von ihnen selbst eingebrachten Anliegen sogar besonders ausführlich darstellen können. Schließlich soll an dieser Stelle noch auf die Praxis des Landtages hingewiesen werden, an einem Sitzungstag nicht ausgeschöpfte Redezeit der Antragsteller auf den nächsten Sitzungstag zu übertragen.

Bereits diese Betrachtung zeigt, dass die Antragsteller zu 1) im Vergleich zu anderen Abgeordneten nicht benachteiligt, sondern bei der Redezeitverteilung erheblich bevorzugt werden.

Dies wird auch nicht durch die Praxis des Landtages in Frage gestellt, den jeweils zweiten Sitzungstag einer Sitzungswoche über den Donnerstag hinaus auch auf den nachfolgenden Freitag auszudehnen, um noch unerledigte Tagesordnungspunkte vom ersten Sitzungstag am Mittwoch sowie vom ersten Teil des zweiten Sitzungstages am Donnerstag noch in derselben Sitzungswoche behandeln zu können. Hier zeigt sich deutlich die Funktion des Freitags als „Überlaufbecken“. Es werden keine zusätzlichen Tagesordnungspunkte für den Freitag eingeplant, weshalb dieser auch nicht als ein dritter Sitzungstag einer Woche betrachtet werden kann mit der Folge, dass dies dann erneut die 30-Minuten-Regelung zu Gunsten der Antragsteller auslöste. Vielmehr handelt es sich faktisch um eine Fortsetzung der Sitzungen von Mittwoch und Donnerstag, die anderenfalls wegen der Vielzahl der Tagesordnungspunkte und den bereits jetzt vorhandenen fünf Fraktionen, der Gruppe und eines fraktionslosen Abgeordneten noch weiter ausgedehnt werden müssten – in der Regel dann über zehn Stunden hinaus.

Berücksichtigt man zudem die durch Art. 67 BbgLV besonders hervorgehobene Stellung der **Fraktionen**, die gemäß Art. 67 Abs. 1 Satz 2 BbgLV mit eigenen Rechten und Pflichten als selbstständige und unabhängige Gliederungen an der Arbeit des Landtages mitwirken, dann unterstreicht dies noch einmal die Verfassungsmäßigkeit des Redezeitmodells der Geschäftsordnung. Unter Berücksichtigung von Art. 67 BbgLV wäre auch eine deutlich stärkere Gewichtung der Fraktionen bei der Redezeit zu Lasten der Antragsteller sowie von fraktionslosen Abgeordneten zu rechtfertigen. Insofern ist es auch von Verfassung wegen nicht zu beanstanden, wenn der Landtag ausnahmsweise nicht dem Redezeitmodell 1, sondern einem anderen Redezeitmodell folgen sollte, das den einzelnen Fraktionen mehr Redezeit einräumt.

Selbst nach dem Redezeitmodell 5 der Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Landtages, das die längsten Redezeiten der Fraktionen, aber auch insgesamt, in einer Debatte vorsieht, entfällt auf jeden Abgeordneten in einer Fraktion durchschnittlich lediglich eine Minute Redezeit zu einem Tagesordnungspunkt, mit einer leichten Abweichung nach unten zu Lasten der SPD-Abgeordneten und einer leichten Abweichung nach oben zu Gunsten der Abgeordneten von BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN. Dies bedeutet, dass selbst unter diesen für die Antragsteller ungünstigsten Bedingungen sie immer noch über genauso viel Redezeit verfügen wie ein einzelner fraktionsgebundener Abgeordneter.

Dies leitet über zur Betrachtung der **Funktionsfähigkeit des Landtages** im Ganzen. Das soeben angesprochene Redezeitmodell 5 führt zu einer Gesamtdauer der Debatte von 114 Minuten und kann daher nur ganz ausnahmsweise bei besonders wichtigen Tagesordnungspunkten praktiziert werden. Im Übrigen muss es bei der Anwendung von Modellen mit wesentlich kürzeren Redezeiten sein Bewenden haben. Die Sitzungen des Landtages als Plenum dauern, wie die Antragsteller aus eigener Anschauung wissen, bereits jetzt ohne Pausen im Schnitt ca. acht Stunden, im Einzelfall sogar mehr als zehn Stunden. Dies entspricht einem regulären Arbeitstag eines Arbeitnehmers oder übertrifft diesen gar, womit in körperlicher, intellektueller und emotionaler Hinsicht die zeitliche Grenze für eine konzentrierte Mitarbeit der Abgeordneten im Plenum erreicht sein dürfte. Dabei ist schon berücksichtigt, dass in den Sitzungswochen des Landtages der Freitag als zusätzlicher Bestandteil des zweiten Sitzungstages vorgesehen wurde, weil ohne diese Ausweichmöglichkeit die geplante Sitzungsdauer für einen Sitzungstag bereits jenseits der zehn Stunden läge.

Es besteht für den Landtag auch nicht die Möglichkeit, die Anzahl der Sitzungstage weiter zu erhöhen, weil die Abgeordneten auch die Arbeit in den Ausschüssen leisten müssen, in ihren Wahlkreisen präsent zu sein haben, Sitzungen von Partei und Fraktion anstehen, die Abgeordneten zum Teil auch kommunalpolitische Mandate wahrnehmen und schließlich auch soziales und gesamtgesellschaftliches Engagement der Abgeordneten gefragt ist.

Dies zusammengefasst, dürfte der Brandenburgische Landtag bereits jetzt an der Grenze seiner Arbeitsfähigkeit angekommen sein. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass auch die Bildung weiterer Fraktionen während der Dauer der Legislaturperiode nicht ausgeschlossen werden kann. Die Geschäftsordnung soll jedoch nicht nur für den Augenblick, sondern für die gesamte Legislaturperiode gelten, so dass im Fall neuer Fraktionen oder sonstiger Veränderungen der politischen Landschaft dann nicht ad-hoc-Änderungen an der Geschäftsordnung vorgenommen werden müssen, die sich dem Vorwurf der einzelfallbezogenen Normsetzung ausgesetzt sähen.

b) Kein Verstoß gegen das Recht der Opposition auf Chancengleichheit nach Art. 55 Abs. 2 BbgLV

Es ist auch kein Verstoß gegen das Recht der Opposition auf Chancengleichheit nach Art. 55 Abs. 2 BbgLV ersichtlich. Wie bereits mehrfach erwähnt, räumt die Brandenburgische Landesverfassung der Opposition **nicht ausdrücklich bestimmte einzelne Rechte**, wie etwa das Rederecht ein, sondern statuiert allgemein ein umfassendes Recht auf Chancengleichheit. Erstreckt man dieses Recht auch auf das Rederecht, das nach Art. 56 Abs. 2 BbgLV den

einzelnen Abgeordneten zusteht, worin man auch eine abschließende Regelung der Problematik des Rederechts erblicken könnte, dann muss das Rederecht der der Opposition zuzurechnenden Gruppierungen in einem angemessenen Verhältnis zu dem Rederecht der die Landesregierung stützenden Gruppierungen stehen. Dabei ist keine streng arithmetische absolute Ergebnisgleichheit der Redezeiten geboten, sondern eine verhältnismäßige Gleichheit, die auch Raum lässt für sonstige verfassungsrechtliche Wertungen, insbesondere den Grundsatz der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung.

Betrachtet man danach die Redezeitmodelle, so stehen bereits nach dem **Modell 1** zehn Minuten den die Landesregierung stützenden Fraktionen von SPD und DIE LINKE zu, während 15 Minuten auf die der Opposition zuzurechnenden Fraktionen von CDU, AfD und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN entfallen. Selbst wenn man auch die der Landesregierung zustehende Redezeit in die Betrachtung einbezieht (zu den dagegen gerichteten Bedenken sogleich), ergibt sich lediglich ein Gleichstand von 15 Minuten für die Landesregierung und die sie stützenden Fraktionen zu weiteren 15 Minuten für die Oppositionsfraktionen. Zu diesen 15 Minuten für die Opposition tritt nun noch die weitere Redezeit für die Antragsteller hinzu, die abhängig von der Anzahl der Tagesordnungspunkte bei zehn Tagesordnungspunkten im Schnitt weitere drei Minuten pro Tagesordnungspunkt beträgt, bei 15 Tagesordnungspunkten immer noch zwei Minuten. Bei dem Modell 1 ergibt sich daher ein Übergewicht der Redezeit für die Opposition, was die Vorgabe des Art. 55 Abs. 2 Satz 2 BbgLV mehr als erfüllt.

Nach dem anderen Extremfall, dem nur selten angewandten **Redezeitmodell 5**, entfallen auf die Fraktionen von SPD und DIE LINKE 46 Minuten, auf die Fraktionen von CDU, AfD und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN 39 Minuten. Rechnet man noch zwei oder drei Minuten für die Antragsteller hinzu, sind die Redezeiten von 46 Minuten zu 41 bzw. 42 Minuten nahezu ausgeglichen. Dabei ist zudem zu berücksichtigen, dass je länger die Redezeit insgesamt währt, desto geringer die relativen Unterschiede bei wenigen Minuten Differenz sind; mit anderen Worten vier Minuten Unterschied bei 15 Minuten für eine Seite bedeuten 26,6% mehr Redezeit, vier Minuten Differenz bei 42 Minuten aber nur 9,5% mehr Redezeit.

Nur wenn man pauschal die **Redezeit der Landesregierung** von 29 Minuten mit der Redezeit der Fraktionen von SPD und DIE LINKE „in einen Topf wirft“, ergeben sich 75 Minuten zu 41 bzw. 42 Minuten. Dabei würde aber pauschal eine politische Konformität zwischen der Landesregierung und den sie stützenden Fraktionen unterstellt, die weder der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Landesregierung, die nach Art. 86; 87; 94 BbgLV gegenüber dem gesamten Landtag besteht, noch der politischen Praxis gerecht wird. Vielmehr kann es auch zu Reibungen zwischen der Landesregierung und den sie stützenden Fraktionen

kommen, was schon dadurch dokumentiert wird, dass Gesetzentwürfe der Landesregierung regelmäßig im Landtag noch geändert werden und die Landtagsmehrheit sich keineswegs auf eine bloße Akklamation der Regierungspolitik beschränkt.

Selbst im Extremfall des Redezeitmodells 5 sind die Redezeiten der die Regierung stützenden Koalitionsfraktionen und derjenigen Gruppierungen, die nicht die Regierung unterstützen, nahezu gleich. Angesichts dieser Ausgewogenheit ist das Recht der Opposition auf Chancengleichheit im Bereich des Rederechts mehr als gewahrt.

Dieses Ergebnis kann auch nicht dadurch in Frage gestellt werden, dass die Gruppierungen der Koalition oder Opposition nicht en bloc, sondern einzeln betrachtet werden. Zunächst ist vorzuschicken, dass eine solche Einzelfallbetrachtung dann nicht nur auf Oppositionsseite, sondern auch auf Seite der Koalition vorzunehmen ist. Dann erscheint es aber auch wieder geboten, innerhalb jeder der beiden Seiten auch nach der politischen Bedeutung der Kräfte abzustufen. Insofern dürfte das **Prinzip der abgestuften Chancengleichheit**, das aus § 5 Parteiengesetz für den Anspruch der politischen Parteien auf Nutzung öffentlicher Einrichtungen bekannt ist, auch hier Anwendung finden.

Dabei ist für die Oppositionsseite zudem zu bedenken, dass die Fraktion der CDU immerhin siebenmal so viele Mitglieder aufweist wie die Antragsteller, in den allermeisten Redezeitmodellen aber nicht siebenmal so viel Redezeit beanspruchen kann. Allenfalls in dem Modell 5 könnte es ausnahmsweise in seltenen Fällen dazu kommen, dass die Redezeit der CDU-Fraktion gerade ihrer **numerischen Bedeutung** im Verhältnis zu den Antragstellern entspräche, in allen übrigen Fällen bliebe sie deutlich dahinter zurück.

Überdies ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass Art. 67 BbgLV **Fraktionen** besonders hervorhebt, was nicht nur für Fraktionen auf Koalitions-, sondern auch auf Oppositionsseite gilt. Insofern ist es keinesfalls zu beanstanden, dass die Antragsteller, die gerade keinen Fraktionsstatus erreichen, gleichwohl unter Berücksichtigung ihrer zahlenmäßigen Größe vergleichbar einer Fraktion behandelt werden.

Schließlich sind die oben bereits im Rahmen des vermeintlichen Verstoßes gegen das Freie Mandat erörterten Gründe der **Funktionsfähigkeit des Landtages** auch im Rahmen des Art. 55 Abs. 2 BbgLV als Beschränkung dieses Rechts heranzuziehen. Ein Mehr an Redezeit für die Antragsteller wäre nur noch auf Kosten der Redezeit der Oppositionsfraktionen zu gewähren, was aber diese unangemessen benachteiligte, oder aber auf Kosten der Redezeit der Koalitionsfraktionen, was deren Chancengleichheit im Verhältnis zu den Oppositionsfraktionen beeinträchtigte.

4. Große Anfragen

Die Antragsteller wenden sich ferner gegen die Vorschrift des § 56 GOLTag über die Einbringung von Großen Anfragen. Sie rügen, dass dieses Recht keiner Gruppe zustehe.

Gemäß § 56 Abs. 1 Satz 3 GOLTag müssen Große Anfragen von einer Fraktion oder mindestens von einem Fünftel der Mitglieder des Landtages, derzeit also von $88/5=17,6$, gerundet 18 Abgeordneten, unterzeichnet sein. Kleine Anfragen hingegen können gemäß § 58 Abs. 1 Satz 1 GOLTag von jedem Mitglied des Landtages an die Landesregierung in schriftlicher oder elektronischer Form gerichtet werden. Während Große Anfragen gemäß § 57 Abs. 1 Satz 5 GOLTag unverzüglich nach Vorliegen der Antwort der Landesregierung im Landtag zu behandeln sind, sofern der Einbringer nicht widerspricht, und gemäß § 57 Abs. 2 GOLTag auf Antrag einer Fraktion oder eines Fünftels der Abgeordneten auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung des Landtages zu setzen sind, wenn die Landesregierung die Beantwortung der Großen Anfrage ablehnt, findet gemäß § 58 Abs. 4 Satz 2 GOLTag eine Beratung des Landtages über Kleine Anfragen nicht statt. Zudem kann jeder Abgeordnete kurze mündliche Anfragen im Rahmen einer Fragestunde nach § 60 Abs. 1 GOLTag an die Landesregierung richten. Überdies bestehen die weiteren Informationsrechte jedes einzelnen Abgeordneten nach Art. 56 Abs. 3 BbgLV. Schließlich trifft die Landesregierung eine weitreichende Informationspflicht gemäß Art. 94 BbgLV.

Auch diese Vorschrift des § 56 Abs. 1 Satz 3 GOLTag verstößt weder gegen das Freie Mandat der Abgeordneten gemäß Art. 56 BbgLV noch gegen das Recht der Opposition auf Chancengleichheit nach Art. 55 Abs. 2 Satz 2 BbgLV.

a) Kein Verstoß gegen das Freie Mandat

Das Freie Mandat der Abgeordneten umfasst nach Art. 56 Abs. 2 Satz 1 BbgLV unter anderem das Recht, Fragen zu stellen. Es wird indes nicht ausdrücklich das Recht jedes einzelnen Abgeordneten oder einer parlamentarischen Gruppe gewährleistet, Große Anfragen an die Landesregierung zu richten. Vielmehr bleibt das Nähere gemäß Art. 56 Abs. 2 Satz 3 BbgLV ausdrücklich der Regelung durch die Geschäftsordnung des Landtages vorbehalten.

Dem Landtag verbleibt dabei ein **weiter Spielraum**, wie er dieses Fragerecht in der Geschäftsordnung ausgestalten will. Äußerste Grenzen dieses Spielraums ziehen lediglich die verfassungsrechtliche Stellung des einzelnen Abgeordneten, die besondere Bedeutung der Fraktionen, die Funktionsfähigkeit des Landtages als Ganzem und die im Rahmen der Verfassungsorgantreuspflicht auch von dem Landtag zu beachtende Funktionsfähigkeit der Landesregierung sowie die im Kontext dieses Verfahrens nicht weiter zu erörternden

Geheimhaltungsbelange.

Die verfassungsrechtliche Stellung des einzelnen Abgeordneten wird durch die Regelung in § 56 GOLTag nicht verletzt. Die Landesverfassung schreibt **keine bestimmte Form** vor, in welcher der einzelne Abgeordnete sein Fragerecht muss ausüben können. Angesichts der Vielzahl der dem einzelnen Abgeordneten offenstehenden Möglichkeiten der Informationsbeschaffung im Wege der Kleinen Anfrage nach § 58 GOLTag, der kurzen mündlichen Anfrage im Rahmen einer Fragestunde nach § 60 Abs. 1 GOLTag, der verfassungsunmittelbaren Zugangs- und Informationsrechte nach Art. 56 Abs. 3 BbgLV sowie der Informationserteilung durch die Landesregierung gemäß Art. 94 BbgLV ist keine wie auch immer geartete Beeinträchtigung des einzelnen Abgeordneten in seinem Fragerecht erkennbar. Das Freie Mandat des einzelnen Abgeordneten wird auch nicht dadurch verletzt, dass über die ihm zustehende Kleine Anfrage gemäß § 58 Abs. 4 Satz 2 GOLTag **keine Aussprache** des Landtages stattfindet, während Große Anfragen gemäß § 57 Abs. 1 Satz 5 GOLTag unverzüglich im Landtag zu behandeln sind. Das Freie Mandat des einzelnen Abgeordneten besteht nämlich nur in den Grenzen, die ihm das Freie Mandat der übrigen Abgeordneten zieht, und kein Abgeordneter kann verlangen, dass das Plenum des Landtages sich mit einem nur von ihm verfolgten Informationsbegehren beschäftigen muss.

Auch aus der Regelung des **Gesetzesinitiativrechts** folgt nichts Gegenteiliges. Die Brandenburgische Landesverfassung bestimmt in Art. 75 BbgLV lediglich – insoweit ersichtlich in der Wortwahl dem Art. 76 Abs. 1 GG folgend – dass Gesetzesvorlagen u.a. „aus der Mitte des Landtages“ eingebracht werden können. Wenn die Geschäftsordnung des Landtages in § 40 Abs. 1 Satz 1 GOLTag das Gesetzesinitiativrecht – abweichend von § 76 GOBTag – auch einzelnen Abgeordneten einräumt, geht sie in diesem Einzelfall über die landesverfassungsrechtlichen Anforderungen hinaus. Daraus ergibt sich aber nicht, dass sie auch in anderen Fallgestaltungen wie derjenigen des Fragerechts dem einzelnen Abgeordneten Rechtspositionen einräumen müsste, welche die verfassungsrechtlichen Vorgaben überträfen.

Die Regelung des § 56 Abs. 1 GOLTag beachtet auch die Grenzen des Art. 67 Abs. 1 BbgLV. Danach sind ausdrücklich nur den **Fraktionen** als selbstständigen und unabhängigen Gliederungen des Landtages eigene Rechte und Pflichten bei der Arbeit des Landtages eingeräumt und nur sie unterstützen ausdrücklich die parlamentarische Willensbildung. Daraus ergibt sich im **Umkehrschluss**, dass anderen parlamentarischen Gruppierungen keine entsprechenden Rechte gegeben werden müssen. Vielmehr besteht ein Spielraum des Geschäftsordnungsgebers, ob er zusätzlich zu den Fraktionen auch anderen Gruppierungen

das Recht auf Große Anfragen einräumen will. Dabei ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass den einzelnen Abgeordneten nach Brandenburgischem Landesverfassungsrecht ohnehin schon sehr weitgehende Informationsrechte zustehen, so dass in Brandenburg kein vergleichbares Bedürfnis nach besonderen Informationsrechten anderer parlamentarischer Gruppierungen als Fraktionen besteht wie etwa auf der Ebene des Bundes.

Die Regelung in § 56 Abs. 1 GOLTag wird auch durch die **Funktionsfähigkeit des Landtages** gerechtfertigt. Das Fragerecht dient vor allem der Ausübung der Kontrollfunktion des Landtages gegenüber der Landesregierung. Daneben hat es sich aber auch in die übrigen Funktionen des Landtages, etwa die Gesetzgebungs-, die Budget- und die Kurationsfunktion einzuordnen. Die zeitlichen Ressourcen des Landtages sind knapp und es sind, wie bereits im Rahmen der Erörterung des Rederechts ausgeführt wurde, im 6. Brandenburgischen Landtag bereits die Sitzungstage ausgedehnt worden, um überhaupt noch alle Tagesordnungspunkte behandeln zu können. Würde nun jeder parlamentarischen Gruppierung oder gar jedem einzelnen Abgeordneten, wie es den Antragstellern offenbar vorzuschweben scheint, das Recht eingeräumt, Große Anfragen zu starten, welche anschließend im Plenum gemäß § 57 Abs. 1 Satz 5 GOLTag zu behandeln wären, dann würde das knappe Zeitbudget des Landtages noch stärker belastet, ohne dass dies die Kontrollfunktion des Landtages förderte. Denn Kontrolle kann keine flächendeckende, umfassende, alle Einzelaspekte der Regierungstätigkeit betreffende, permanente Überwachung sein, sondern der Landtag muss auch auswählen, welche Bereiche der Regierungstätigkeit er einer besonderen Überwachung unterziehen möchte. Dann ist es aber nicht zu beanstanden, wenn die Geschäftsordnung des Landtages das Recht zur Beantragung einer Großen Anfrage nur einer Fraktion oder einem Fünftel der Mitglieder des Landtages einräumt, um auf diese Weise sicherzustellen, dass nur Anliegen, die immerhin von einer größeren Anzahl der Abgeordneten für besonders erörterungswert erachtet werden, Gegenstand der Plenardebatten werden. Ansonsten könnte es zu dem Fall kommen, dass der Landtag durch eine Vielzahl Großer Anfragen blockiert würde und sich nicht mehr seinen ganzen Aufgaben in dem gebotenen Umfang widmen könnte.

Die Antragsteller räumen auf S. 34 f. ihrer Antragsschrift selbst ein, dass eine zu große Zahl Großer Anfragen die Funktionsfähigkeit des Landtages gefährden könnte. Wenn sie dann aber weiterhin geltend machen, dass eine Große Anfrage einen erheblichen Vorbereitungsaufwand erforderte, dann ist ihnen dabei nicht zu folgen. Vielmehr ist der Unterschied zwischen Kleinen und Großen Anfragen keine Frage des Umfangs oder des Inhalts, sondern **allein eine Verfahrensfrage** (vgl. Hans-Achim Roll, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages,

Baden-Baden, 2001, Vorbemerkung zu §§ 100 – 105 Fragerecht, Rn. 1). Angesichts der Fülle der bisher von den Antragstellern gestellten Kleinen Anfragen ist kein Hinderungsgrund ersichtlich, warum nicht auch in vergleichbarer Zahl Große Anfragen gestellt werden sollten. Vor diesem Hintergrund ist es aber nicht zu beanstanden, dass die Geschäftsordnung des Landtages für das Fragerecht eines einzelnen Abgeordneten oder einer Gruppe von Abgeordneten, die nicht das Quorum von einem Fünftel erreichen, die Kleine Anfrage zur Verfügung stellt, die Große Anfrage aber auch einer größeren Zahl von Abgeordneten vorbehält.

Schließlich ist bei der Ausgestaltung des Fragerechts durch die Geschäftsordnung auch die **Funktionsfähigkeit der Landesregierung** zu bedenken. Der Landtag hat im Rahmen seiner ihn treffenden Verfassungsorgantreuepflicht auch deren Wirksamkeit im Blick zu behalten. Zwar sieht die Brandenburgische Landesverfassung sehr umfangreiche Informationsrechte des einzelnen Abgeordneten gegenüber der Landesregierung vor und verpflichtet diese in Art. 94 BbgLV sogar zur Information des Landtages ohne entsprechende Anfragen, gleichwohl darf bei der Ausgestaltung der Fragerechte in der Geschäftsordnung des Landtages nicht völlig aus dem Blick verloren werden, dass diese Fragen auch eine – zum Teil umfangreiche – Beantwortung erheischen. Während eine Kleine Anfrage aber gemäß § 59 GOLTag durch die Landesregierung notfalls auch mündlich beantwortet werden kann, sind Große Anfragen gemäß § 57 Abs. 1 Satz 1 GOLTag stets schriftlich zu beantworten, was naturgemäß einen größeren Aufwand seitens der Landesregierung erfordert. Nun soll an dieser Stelle nicht die Landesregierung von der Mühe befreit werden, dem Landtag, der sie zu kontrollieren hat, Rechenschaft abzulegen. Gleichwohl ist doch zu bedenken, dass eine Flut von Großen Anfragen, wie sie sich bei der Ausdehnung dieser Variante des Fragerechts auf ein geringeres Quorum von Abgeordneten oder gar auf jeden einzelnen Abgeordneten ergäbe, doch die Erfüllung der übrigen Aufgaben der Landesregierung erheblich beeinträchtigen könnte.

Angesichts dieser gegenläufigen verfassungsrechtlichen Positionen des Freien Mandats der übrigen Abgeordneten, der besonderen Stellung der Fraktionen, der Funktionsfähigkeit des Landtages und der Landesregierung hat sich der Geschäftsordnungsgeber im Rahmen seines ihm verfassungsrechtlich ausdrücklich zugewiesenen Ausgestaltungsspielraums gehalten, indem er das Recht zur Stellung von Großen Anfragen nicht parlamentarischen Gruppen oder gar einem einzelnen Abgeordneten eingeräumt hat.

b) Kein Verstoß gegen das Recht der Opposition auf Chancengleichheit

Die Regelung der Großen Anfrage in § 56 GOLTag verstößt auch nicht gegen das Recht der

Opposition auf Chancengleichheit nach Art. 55 Abs. 2 BbgLV. Wie bereits ausgeführt, normiert die Brandenburgische Landesverfassung nicht ausdrückliche Oppositionsrechte. Auch das Recht auf Stellung Großer Anfragen ist **kein genuines Oppositionsrecht**. Wenn die Geschäftsordnung des Landtages dieses Recht auf Fraktionen und ein Fünftel der Mitglieder des Landtages beschränkt, dann trifft diese zahlenmäßige Beschränkung Abgeordnete der die Landesregierung stützenden Gruppierungen in gleicher Weise wie Abgeordnete, die sich in Opposition zur Landesregierung befinden.

Es zeichnete ein Zerrbild der Abgeordneten der Koalition, wenn man unterstellte, diese nähmen die Betätigung der Landesregierung einfach hin und beschränkten sich darauf, deren Politik im Landtag zu verteidigen. Vielmehr trifft die **Kontrollaufgabe des Landtages** Abgeordnete der Koalition wie der Opposition. Insofern sind Abgeordnete beider Gruppen gleichermaßen erfasst, wenn das Recht auf Große Anfragen nicht einem kleineren Quorum von Abgeordneten oder gar jedem einzelnen Abgeordneten eingeräumt wird.

So wie einzelne Abgeordnete der Koalition, die eine Große Anfrage starten wollen, dafür entweder innerhalb ihrer Fraktion eine **Mehrheit organisieren** oder ein Fünftel der Mitglieder des Landtages hinter sich vereinen müssen, kann auch von den Antragstellern erwartet werden, eine entsprechende Anzahl anderer Parlamentarier von ihrem Thema zu überzeugen, um eine solche Große Anfrage erheben zu können.

Räumte man hingegen das Recht auf Große Anfragen auch einer parlamentarischen Gruppe ein, dann müsste ein fragewilliger Abgeordneter der Gruppe lediglich einen weiteren Abgeordneten der Gruppe von seinem Anliegen überzeugen, diese zwei Abgeordneten bildeten die Mehrheit der Gruppe und könnten eine Große Anfrage erheben. Keinem anderen fraktionsgebundenen Abgeordneten des Landtages – auch nicht solchen aus den Oppositionsfraktionen – wäre es dann vergleichbar einfach möglich, solche Anfragen zu starten. Dies zeigt, dass eine Ausdehnung des Rechts auf Große Anfragen eine **erhebliche Bevorzugung** gerade dieser in der Gruppe zusammengeschlossenen Abgeordneten bedeutete.

Selbst wenn man das Recht auf Stellung Großer Anfragen als ein genuines Oppositionsrecht betrachtete, müsste es sich doch in das Gefüge der übrigen Rechte nach der Brandenburgischen Landesverfassung einordnen lassen. Indes verlangt Art. 72 Abs. 1 Satz 1 BbgLV für das häufig als Oppositionsrecht bezeichnete Recht des Landtages, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, ausdrücklich einen Antrag von mindestens einem Fünftel der Mitglieder des Landtages. Es ist vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Aufgabe der Opposition, die Landesregierung zu kontrollieren, daher nicht zu beanstanden,

wenn für das Recht auf Stellung Großer Anfragen ebenfalls ein Antrag eines Fünftels der Mitglieder des Landtages oder einer Fraktion verlangt wird.

Die Nichtgewährung des Rechts, eine Große Anfrage zu stellen, an die Antragsteller, verstößt daher nicht gegen das Recht der Opposition auf Chancengleichheit nach Art. 55 Abs. 2 BbgLV.

5. Aktuelle Stunde

Die Antragsteller greifen zudem § 60 Abs. 2 GOLTag sowie Anlage 3 zur Geschäftsordnung über Aktuelle Stunden an. Unter einer Aktuellen Stunde ist dabei eine besondere Form der Aussprache zu verstehen, mit der kurzfristig und in straffer Form aktuelle Vorgänge im Rahmen einer politischen Diskussionsrunde debattiert werden können (vgl. *Hans-Achim Roll*, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Baden-Baden, 2001, § 106, Rn. 2).

Gemäß § 60 Abs. 2 Satz 1 GOLTag kann eine Fraktion eine Aussprache zu einer bestimmt bezeichneten aktuellen Frage der Landespolitik beantragen. Nach Nr. 1 Anlage 3 zur Geschäftsordnung des Landtages sollen Anlass zu einer aktuellen Stunde Vorgänge sein, die der beantragenden Fraktion seit der letzten Plenarsitzung, für die ihr das Antragsrecht zustand, zur Kenntnis gelangt oder öffentlich bekannt geworden sind. Nach Nr. 2 der Anlage 3 zur Geschäftsordnung wechselt das Antragsrecht unter den Fraktionen unter Berücksichtigung ihrer Stärke im Präsidium des Landtages. Nach Nr. 4 richten sich die Redezeiten in der Regel nach der Variante 2 der Anlage 1 zur Geschäftsordnung. Dabei erhält die antragstellende Fraktion einen Redezeitbonus von einmalig fünf Minuten. Nach Nr. 3 der Anlage 3 zur Geschäftsordnung sind Sachanträge nicht zulässig, wohl aber Entschließungsanträge zum gleichen Thema.

Auch diese Bestimmungen des § 60 Abs. 2 GOLTag sowie der Anlage 3 zur Geschäftsordnung des Landtages verstoßen weder gegen das Freie Mandat der Abgeordneten gemäß Art. 56 BbgLV noch gegen das Recht der Opposition auf Chancengleichheit nach Art. 55 Abs. 2 BbgLV.

a) Kein Verstoß gegen das Freie Mandat der Abgeordneten

Ein Verstoß gegen das Freie Mandat der Abgeordneten gemäß Art. 56 BbgLV ist nicht ersichtlich. Zunächst ist festzuhalten, dass das Recht, eine Aktuelle Stunde zu beantragen, sich **nicht ausdrücklich** unter den in Art. 56 Abs. 2 BbgLV aufgeführten einzelnen Rechten der Abgeordneten findet. Auch wenn diese Aufzählung nicht abschließend ist, wie sich aus der Verwendung des Wortes („insbesondere“) ergibt, zeigt sich darin doch, dass der Verfassungsgeber diesem Recht offenbar nicht denselben Stellenwert zugemessen hat, wie den ausdrücklich in Art. 56 Abs. 2 BbgLV genannten Rechten.

Zwar steht es dem Landtag in Ausprägung seiner **Geschäftsordnungsautonomie** nach Art. 56 Abs. 2 Satz 3, Art. 68 BbgLV frei, den Abgeordneten weitere Rechte einzuräumen, er muss dies aber nicht tun. Vielmehr hat der Landtag bei Erlass der Geschäftsordnung neben dem Freien Mandat der Abgeordneten nach Art. 56 BbgLV auch die weiteren verfassungsrechtlichen Bestimmungen, insbesondere Art. 67 BbgLV über die Rechtsstellung der Fraktionen, zu berücksichtigen. Da eine Aktuelle Stunde aber gekennzeichnet ist durch eine besondere Form der Aussprache mit Rede und Gegenrede in straffer Form, liegt es nahe, in der Beantragung einer Aktuellen Stunde ein **besonderes Recht der Fraktionen** zu erblicken, die als zahlenmäßig bedeutendere Gliederungen des Landtages denn parlamentarische Gruppen die Willensbildung einer wesentlich größeren Anzahl von Abgeordneten vorformen, zu einem internen Ausgleich bringen und so zugleich eine zugespitztere Diskussion im Rahmen einer Aktuellen Stunde ermöglichen. Die besondere Form der Aktuellen Stunde, konzentriert und straff die wesentlichen im Parlament zu einem aktuellen Thema vertretenen Standpunkte einander gegenüber zu stellen, rechtfertigt es, den Kreis der Antragsberechtigten auf die wesentlichen parlamentarischen Untergliederungen, und das sind nun einmal die Fraktionen, zu beschränken. In diesem Antragsrecht ist somit gerade ein eigenes Recht der Fraktionen nach Art. 67 Abs. 1 Satz 2 BbgLV zu erblicken. So gewinnt Art. 67 Abs. 1 Satz 2 BbgLV auch einen **eigenständigen Sinngehalt** im Vergleich zu den ohnehin schon bestehenden Abgeordnetenrechten nach Art. 56 Abs. 2 BbgLV.

In der durch den Landtag in Ausübung seiner Geschäftsordnungsautonomie gemäß Art. 56 Abs. 2 Satz 3; Art. 68 BbgLV getroffenen Regelung ist auch deshalb keine unverhältnismäßige Einschränkung des Freien Mandats der Abgeordneten zu erblicken, weil es diesen unbenommen bleibt, sogar als einzelne Abgeordnete Gesetzentwürfe, Anträge und Entschließungsanträge gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 GOLTag einzubringen und zu diesen Entwürfen und Anträgen ihr Rederecht nach § 25 GOLTag auszuüben. Es bestehen für die Antragsteller damit auch jenseits einer Aktuellen Stunde **hinreichend andere Möglichkeiten**, ihre Auffassung auch zu aktuellen Anlässen darzulegen.

Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass auch die Antragsteller im Rahmen einer Aktuellen Stunde Redezeit erhalten können, wie sich ausdrücklich aus der Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Landtages ergibt.

b) Kein Verstoß gegen das Recht der Opposition auf Chancengleichheit

Die Regelung in § 60 Abs. 2 GOLTag in Verbindung mit der Anlage 3 zur Geschäftsordnung des Landtages verstößt auch nicht gegen das Recht der Opposition auf Chancengleichheit

nach Art. 55 Abs. 2 BbgLV. An dieser Stelle ist erneut darauf hinzuweisen, dass die Brandenburgische Landesverfassung der Opposition nicht ausdrücklich einzelne besondere Rechte einräumt.

Das Recht, eine Aktuelle Stunde zu beantragen, ist auch inhaltlich **kein besonderes Oppositionsrecht**. Schon die gegenwärtige Ausgestaltung der Aktuellen Stunde, wonach gemäß Nr. 2 der Anlage 3 zur Geschäftsordnung das Antragsrecht unter den Fraktionen unter Berücksichtigung ihrer Stärke im Präsidium des Landtages wechselt, zeigt, dass eine Aktuelle Stunde in gleicher Weise von Fraktionen, welche die Landesregierung stützen, wie auch von Fraktionen, die zu der Landesregierung in Opposition stehen, beantragt werden kann. Maßstab ist allein das Stärkeverhältnis der Fraktionen.

Erreicht eine politische Gruppierung nicht Fraktionsstärke oder steht nicht ein Fünftel der Abgeordneten des Landtages hinter dem Antrag, eine Aktuelle Stunde zu beantragen, ist einem solchen Antrag nicht zu entsprechen, unabhängig davon, ob die Antragstellenden der Koalitions- oder der Oppositionsseite des Landtages zuzurechnen sind. Auch eine politische Gruppierung, welche die Landesregierung stützt, aber nicht Fraktionsstärke erreicht, kann keine Aktuelle Stunde beantragen.

Diese Erwägungen zeigen, dass die Beschränkung des Rechts, eine Aktuelle Stunde zu beantragen, auf Fraktionen oder auf ein Fünftel der Abgeordneten des Landtages auch nicht das Recht der Opposition auf Chancengleichheit nach Art. 55 Abs. 2 Satz 2 BbgLV verletzt.

6. Zeichnungsberechtigung für die Einbringung von Beratungsmaterialien

Die Antragsteller wenden sich auch gegen die Regelung des § 40 Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 GOLTag. Danach sind für eine Gruppe alle Mitglieder gemeinsam zeichnungsberechtigt, sofern nicht gemäß § 18 Abs. 3 Satz 2 FraktG ein Sprecher oder eine Sprecherin benannt wurde. Für eine Fraktion hingegen sind gemäß § 40 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 GOLTag der Vorsitzende, der Parlamentarische Geschäftsführer sowie jeder stellvertretende Fraktionsvorsitzende zeichnungsberechtigt. Auch in dieser Regelung liegt weder ein Verstoß gegen das Freie Mandat noch gegen das Recht der Opposition auf Chancengleichheit.

a) Kein Verstoß gegen das Freie Mandat

Zwar wird das Recht der Abgeordneten, sich zu einer parlamentarischen Gruppe zusammenzuschließen, in der Brandenburgischen Landesverfassung im Unterschied zum Recht, eine Fraktion zu bilden, nicht ausdrücklich erwähnt. Insbesondere bezieht sich Art. 67 BbgLV nur auf Fraktionen. Indes folgt aus der Kooperationskompetenz als weiterer Ausprägung des Freien Mandats nach Art. 56 BbgLV das Recht, sich auch in anderer,

geringerer Form als in einer Fraktion zusammenzuschließen. Daraus ergibt sich aber nicht das Recht, für eine solche andere Gruppierung die gleiche organisatorische Ausgestaltung wie bei einer Fraktion zu fordern.

Fraktionen umfassen eine Vielzahl von Abgeordneten, sie werden in Art. 67 BbgLV ausdrücklich erwähnt und sind mit eigenen Rechten und Pflichten als selbstständige und unabhängige Gliederungen des Landtages ausgestaltet. Sie sind weitgehend einer juristischen Person angenähert und verfügen daher auch über eine einer solchen **juristischen Person ähnliche** interne Organisationsstruktur. Aus Art. 67 BbgLV folgt auch das Recht der Fraktionen auf eine effektive Vertretungsmöglichkeit. So ist es sowohl verfassungsrechtlich geboten als auch systematisch konsequent, dass eine Fraktion durch ihren Vorsitzenden, dessen Stellvertreter oder den Parlamentarischen Geschäftsführer vertreten werden kann.

Gruppen hingegen bestehen nur aus drei oder vier Abgeordneten. Sie werden in der Brandenburgischen Landesverfassung nicht ausdrücklich erwähnt und verfügen über keine ursprünglichen Rechte. Ihnen kommt lediglich eine derivative Rechtsposition zu, abgeleitet aus der Kooperationskompetenz ihrer Mitglieder. Sie verfügen angesichts von nur drei oder vier Mitgliedern nicht über eine einer Fraktion vergleichbare interne Organisation. Sie sind wesentlich weiter von einer juristischen Person entfernt als eine Fraktion und ähneln eher einer **Gesamthandsgemeinschaft**. Eine solche Gesamthandsgemeinschaft handelt aber in der gesamthänderischen Verbundenheit ihrer Mitglieder. Es wird daher der Situation einer parlamentarischen Gruppe am ehesten gerecht, dass für diese – wie in § 40 Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 Alt. 1 GOLTag vorgesehen – alle ihre Mitglieder in gesamthänderischer Verbundenheit handeln. Im Vergleich dazu stellt die in § 40 Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 Alt. 2 GOLTag eröffnete Möglichkeit der Gruppe, sich durch einen Sprecher vertreten zu lassen, bereits ein erhebliches Zugeständnis dar, das weder verfassungsrechtlich geboten ist noch sich aus dem Wesen einer Gruppe als Gesamthand ergibt.

Wenn die Antragsteller nunmehr darüber hinausgehend verlangen, dass nicht nur der Sprecher, sondern auch jeder der von ihnen gewählten zwei Stellvertreter die Gruppe soll vertreten können, dann verlangen sie im Ergebnis, dass jedes einzelne der drei Gruppenmitglieder die Gruppe soll vertreten können. Übertrüge man diese Forderung auf eine Fraktion, bedeutete dies, dass jedes Fraktionsmitglied seine Fraktion vertreten könnte. Gäbe das Landesverfassungsgericht diesem Verlangen nach, bewirkte dies eine **erhebliche Privilegierung der Gruppenmitglieder** im Vergleich zu den „einfachen“ Mitgliedern einer Fraktion, die nicht dem Fraktionsvorstand angehören und nicht Parlamentarischer Geschäftsführer sind und deshalb auch nicht die Fraktion vertreten können.

Zudem beanspruchte die Gruppe damit eine organisatorische Ausgestaltung wie eine Fraktion, nämlich mehrere Leitungsämter auch mit Außenvertretungskompetenz, ohne sich aber den Pflichten einer Fraktion zur internen demokratischen Ordnung mit **Gewaltenteilung** zu unterwerfen. Denn wer soll innerhalb einer Gruppe von drei Mitgliedern mit einem Sprechertrio noch die Sprecher kontrollieren, wenn ohnehin schon jedes Gruppenmitglied zugleich Sprecher oder stellvertretender Sprecher ist? Daher ist es jedenfalls für den Landtag nicht geboten, in seiner Geschäftsordnung solche stellvertretenden Sprecher einer Gruppe anzuerkennen.

Zudem besteht überhaupt **kein praktisches Bedürfnis** für eine solche Vertretungsregelung. Sollte der Gruppensprecher bzw. die Gruppensprecherin tatsächlich einmal verhindert sein, können die verbleibenden Gruppenmitglieder immer noch als einzelne Abgeordnete gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 GOLTag Gesetzentwürfe, Anträge und Entschließungsanträge einbringen.

b) Kein Verstoß gegen das Recht der Opposition auf Chancengleichheit

Schließlich verstößt die Erweiterung der Zeichnungsberechtigung in § 40 Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 GOLTag zwar auf den Sprecher der Gruppe, nicht aber auf stellvertretende Sprecher auch nicht gegen das Recht der Opposition auf Chancengleichheit nach Art. 55 Abs. 2 Satz 2 BbgLV. Wie bereits mehrfach ausgeführt, benennt die Brandenburgische Landesverfassung keine ausdrücklichen Oppositionsrechte.

Bei der Vertretungsregelung für Gruppen handelt es sich auch nicht um eine typischerweise nur die Opposition betreffende rechtliche Frage. Wie sich bereits aus § 40 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 GOLTag ergibt, gelten für Fraktionen **dieselben Vertretungsregelungen**, unabhängig davon, ob sie die Landesregierung stützen oder sich zu dieser in Opposition befinden. Das Gleiche gilt auch für Gruppen. Auch die Vertretungsvorschrift des § 40 Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 GOLTag findet unabhängig davon Anwendung, ob eine Gruppe Teil der Koalition ist oder dagegen opponiert.

7. Gesamtschau der Rechte der Antragsteller

Überblickt man die von den Antragstellern angegriffenen Bestimmungen der Geschäftsordnung insgesamt und nimmt eine Gesamtschau der den Antragstellern als Gruppe durch die Neufassung der Geschäftsordnung eingeräumten Rechte vor, so zeigt sich, dass durch diese Rechte den verfassungsrechtlichen Positionen der Antragsteller mehr als hinreichend Rechnung getragen wird.

Im Einzelnen haben die Antragsteller zu 1) zusätzlich zu den ihnen bereits als einzelnen Abgeordneten zustehenden Rechten als Gruppe, also als Antragstellerin zu 2), unter anderem das Recht, mindestens in der ihrer Mitgliederzahl entsprechenden Anzahl von Ausschüssen vertreten zu sein (§ 10 Abs. 1 GOLTag), wobei sie die Ausschussmitglieder benennen (§ 74

Abs. 6 GOLTag). Die Gruppe ist angemessen bei der Rededauer zu berücksichtigen (§ 28 Abs. 1 Satz 3 GOLTag), sie kann Gesetzentwürfe, Anträge und Entschließungsanträge einbringen (§ 40 Abs. 1 GOLTag) und Änderungsanträge stellen (§ 48 Abs. 1 GOLTag). Sie erhält den Entwurf der Tagesordnung (§ 18 Abs. 1 Satz 2 GOLTag), die Drucksachen (§ 40 Abs. 3 Satz 3 GOLTag), die Plenarprotokolle (§ 95 Abs. 1 GOLTag) und die vorläufige stenographisch aufgenommene Niederschrift zur internen Unterrichtung (§ 95 Abs. 6 Satz 1 GOLTag). Die Veränderung der Mitgliedschaft in der Gruppe wird vor Eintritt in die Tagesordnung mitgeteilt (§ 20 Abs. 2 Nr. 2 GOLTag), und die Gruppe nimmt an Pressekonferenzen von Ausschüssen teil, in denen ein Abgeordneter der Gruppe Mitglied ist (§ 77 Abs. 8 Satz 2 GOLTag). Zudem haben die Beschäftigten der Gruppe Zugang auch zu nichtöffentlichen Ausschusssitzungen (§ 80a Abs. 3 GOLTag). Schließlich erhält die Gruppe umfangreiche Geld- und Sachleistungen gemäß § 19 FraktG zusätzlich zu den bereits jedem einzelnen Abgeordneten nach § 8 Abgeordnetengesetz zustehenden Erstattung von Aufwendungen für Beschäftigte.

Durch die Einräumung dieser Rechte hat der Landtag berücksichtigt, dass zwar einerseits den Antragstellern zu 1) auch als Nichtfraktionsmitgliedern eine Kooperationskompetenz zusteht, dass aber andererseits die von ihnen gebildete Gruppe als Antragstellerin zu 2) nur abgeleitete Rechte besitzt und im Unterschied zu den doppelt aus eigenem und abgeleitetem Recht legitimierten Fraktionen nicht aus originärem Recht an der parlamentarischen Willensbildung beteiligt ist. Der Landtag hat dabei insbesondere auch der herausgehobenen Stellung der Fraktionen gemäß Art. 67 BbgLV Rechnung getragen, die gebietet, dass auch nach Einräumung von Rechten an parlamentarische Gruppen weiterhin ein Abstand zwischen Fraktionen und Gruppen verbleibt. Dieses **Abstandsgebot** genießt in Brandenburg Verfassungsrang. Erhielten die Antragsteller über die ihnen bereits eingeräumten Rechte hinaus die von ihnen in diesem Verfahren begehrten Rechtspositionen zugesprochen, würden die Unterschiede zwischen Fraktionen und Gruppen praktisch vollständig eingeebnet. Damit verlöre Art. 67 BbgLV seine selbstständige Bedeutung.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Brandenburgische Landesverfassung und diese noch übertreffend die Geschäftsordnung des Landtages jedem einzelnen Abgeordneten für sich bereits erhebliche Rechte einräumen, wie z.B. die Landesverfassung das Fragerecht und die Geschäftsordnung das Gesetzesinitiativrecht. Angesichts dieser ohnehin schon **sehr starken Rechtsstellung des einzelnen Abgeordneten** besteht auch unter dem Blickwinkel des Freien Mandats nach Art. 56 BbgLV keine Veranlassung, die Rechtsstellung einer Gruppe noch weiter zu stärken.

Zudem soll noch einmal darauf hingewiesen werden, dass die Gruppenrechte **keine typischen Oppositionsrechte** darstellen. Die Antragsteller befinden sich zwar in der Opposition, sie könnten sich aber bei anderen politischen Konstellationen auch als Teil einer Koalition wiederfinden. Die im Vergleich zu einer Fraktion und fraktionsangehörigen Abgeordneten noch etwas schwächeren Rechte der Antragsteller beruhen nicht auf ihrer Zugehörigkeit zur Opposition, sondern finden lediglich ihren Grund darin, dass die Antragsteller weder bei der Landtagswahl im Jahr 2014 mindestens 5% der Wählerstimmen erreichen konnten noch dass es ihnen in der Folge gelungen ist, Abgeordnete anderer Fraktionen oder fraktionslose Abgeordnete zum Übertritt zu ihnen zu bewegen, mit der Folge, dass sie selbst Fraktionsstatus erreicht hätten.

Schließlich ist die **Geschäftsordnungsautonomie** des Landtages nach Art. 68 BbgLV zu beachten. Dem Landtag wird in Art. 56 Abs. 2 Satz 3 BbgLV ausdrücklich das Recht eingeräumt, das Nähere zum Freien Mandat der Abgeordneten in seiner Geschäftsordnung zu regeln. Davon hat der Landtag behutsam Gebrauch gemacht und einen Ausgleich der Rechtspositionen der Antragsteller auch mit dem Freien Mandat der übrigen Abgeordneten, der besonderen Rechtsstellung der Fraktionen sowie der Funktionsfähigkeit des Landtages und der Landesregierung hergestellt.

III. Fehlende Begründetheit des Antrags zu 3)

Wie bereits dargelegt, ist der Antrag zu 3) der Antragsteller betreffend die „Richtlinie über die Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg“ unzulässig. Denn der Antrag richtet sich gegen den falschen Antragsgegner und enthält keinen tauglichen Antragsgegenstand in einem Verfahren gegen diesen Antragsgegner; zudem bestehen erhebliche Zweifel an der Antragsbefugnis der Antragsteller und schließlich ist der Antrag bereits verfristet. Daher wird im Folgenden zur Unbegründetheit dieses Antrags nur noch **hilfsweise** vorgetragen.

Nach § 4 der RiLiPBD dürfen der Präsident des Landtages, das Präsidium, die Fraktionen, mindestens zehn Mitglieder des Landtages gemeinsam, die Ausschüsse sowie der Rat für sorbische (wendische) Angelegenheiten über den Präsidenten dem Parlamentarischen Beratungsdienst Aufträge erteilen. Die Auftragserteilung durch Gruppen ist nicht vorgesehen.

Es ist bereits **kein höherrangiges Recht** als die Richtlinie ersichtlich, aus dem sich ein Anspruch der Antragstellerin zu 2) auf die Beauftragung des Parlamentarischen Beratungsdienstes ergeben könnte. Die Landesverfassung selbst erwähnt den Parlamentarischen Beratungsdienst nicht, insbesondere wird das Recht zur Beauftragung des

Parlamentarischen Beratungsdienstes weder unter dem Freien Mandat der Abgeordneten nach Art. 56 Abs. 2 BbgLV noch als Recht einer Fraktion gemäß Art. 67 BbgLV aufgeführt. Auch aus der Geschäftsordnung des Landtages – sofern diese denn einen höheren Rang als die Richtlinie des Präsidenten des Landtages einnehmen sollte – ergibt sich ein solches Recht nicht.

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde auch erst in den Jahren 2007/2008 errichtet, ohne dass es zuvor ein Recht eines einzelnen Abgeordneten, einer Fraktion oder einer anderen parlamentarischen Gruppierung auf die Errichtung oder Beauftragung eines solchen Beratungsdienstes gegeben hätte.

Ein Recht der Antragsteller auf Beauftragung des Parlamentarischen Beratungsdienstes folgt weder aus dem Anspruch der Abgeordneten auf Gleichbehandlung aus dem Freien Mandat noch gibt es einen Anspruch auf Gleichbehandlung von Fraktionen und Gruppen. Auch das Recht der Opposition auf Chancengleichheit wird nicht verletzt. Schließlich ist die Funktionsfähigkeit des Parlamentarischen Beratungsdienstes zu bedenken.

1. Anspruch auf Gleichbehandlung aus dem Freien Mandat gewährt das Beauftragungsrecht nicht

Allenfalls könnte sich aus einem Anspruch auf Gleichbehandlung ein Recht auf Beauftragung des Parlamentarischen Beratungsdienstes ergeben.

Aus dem Recht der Abgeordneten auf Gleichbehandlung als gleiche Inhaber eines Freien Mandats kann ein solches Recht indes nicht fließen. Denn durch die Regelung in § 4 RiLiPBD werden die Antragsteller zu 1) nicht anders behandelt als die übrigen Abgeordneten des Landtages auch. Ein einzelner Abgeordneter kann nur dann die Unterstützung des Parlamentarischen Beratungsdienstes in Anspruch nehmen, wenn er gemäß § 4 Nr. 4 RiLiPBD mindestens neun Mitstreiter für sein Anliegen gewinnt. Diese Regelung gilt für die Antragsteller zu 1) in gleicher Weise wie für jeden anderen Abgeordneten.

Die Antragsteller haben **in gleicher Weise wie andere Abgeordnete** die Möglichkeit, weitere Mitglieder des Landtages als Unterstützer für eine Frage an den Parlamentarischen Beratungsdienst zu gewinnen. Dabei stehen sie sich nicht schlechter als andere Abgeordnete, die den zahlenmäßig größeren Fraktionen angehören. Möchte beispielsweise ein Abgeordneter der 30 Mitglieder umfassenden SPD-Fraktion eine Frage an den Parlamentarischen Beratungsdienst richten, muss er entweder eine dahingehende Mehrheitsentscheidung innerhalb seiner Fraktion herbeiführen, also 15 weitere Unterstützer gewinnen, oder neun Abgeordnete, die nicht zwingend derselben Fraktion angehören müssen, überzeugen, mit ihm

eine entsprechende Frage an den Parlamentarischen Beratungsdienst zu stellen. Vergleichbares gilt für ein Mitglied der CDU-Fraktion mit 21 Abgeordneten, das fraktionsintern immer noch zehn Unterstützer finden müsste. Bei der 17 Mitglieder umfassenden Fraktion DIE LINKE reichten dann fraktionsintern acht Mitstreiter des Antragstellers für eine Mehrheitsentscheidung, was gleichfalls noch sehr nahe an der Zahl von weiteren neun fraktionsübergreifenden Unterstützern liegt. Allein bei den zahlenmäßig kleineren Fraktionen der AfD mit zehn Abgeordneten genügten fünf Unterstützer des Fragestellers und bei der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN mit sechs Abgeordneten drei weitere Unterstützer. Diese erleichterte Möglichkeit für die Mitglieder kleinerer Fraktionen, über ihre jeweilige Fraktion einen Gutachtauftrag an den Parlamentarischen Beratungsdienst erteilen zu dürfen, fußt aber in der herausgehobenen Stellung der Fraktionen nach Art. 67 BbgLV (dazu sogleich).

2. Kein Anspruch auf Gleichbehandlung von Gruppen und Fraktionen

Ein Recht auf Beauftragung des Parlamentarischen Beratungsdienstes folgt nicht aus einer Gleichbehandlung der Antragstellerin zu 2) mit den Fraktionen des Landtages. Denn Gruppen und Fraktionen sind, wie bereits dargelegt, nicht gleichartig. Während die Fraktionen eine Vielzahl von Abgeordneten umfassen und zusätzlich zu ihrer Herleitung aus der Kooperationskompetenz ihrer Mitglieder auch noch eigene, ursprüngliche Rechte gemäß Art. 67 BbgLV besitzen, bestehen parlamentarische Gruppen nur aus drei oder vier Abgeordneten, verfügen lediglich über aus der Kooperationskompetenz ihrer Mitglieder abgeleitete Rechte, nicht aber über originäre Rechtspositionen und werden weder in Art. 67 BbgLV noch in einer anderen Vorschrift der Verfassung ausdrücklich erwähnt. Da insofern keine Gleichartigkeit zwischen Gruppen und Fraktionen besteht, können Gruppen auch nicht die gleichen Rechte wie Fraktionen beanspruchen.

3. Keine Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit der Opposition

Das **Recht der Opposition auf Chancengleichheit** nach Art. 55 Abs. 2 Satz 2 BbgLV wird durch die Regelung in der Richtlinie gleichfalls nicht verletzt. Weder werden ausdrückliche Oppositionsrechte noch der Parlamentarische Beratungsdienst in der Brandenburgischen Landesverfassung erwähnt. Die Beschränkung des Kreises der Beauftragungsberechtigten in § 4 RiLiPBD auf den Präsidenten des Landtages, das Präsidium, die Fraktionen, mindestens zehn Mitglieder des Landtages gemeinsam, die Ausschüsse sowie den Rat für sorbische (wendische) Angelegenheiten über den Präsidenten trifft die Koalition in gleicher Weise wie die Opposition. Diese personelle Eingrenzung knüpft nicht daran an, ob der betreffende Abgeordnete die Landesregierung stützt oder zu ihr in Gegensatz steht. Maßgebend ist alleine,

welches Gewicht dem Anliegen zugemessen wird, insbesondere in den Fällen des § 4 Nr. 4 RiLiPBD, wie viele Abgeordnete die Fragestellung unterstützen.

4. Funktionsfähigkeit des Parlamentarischen Beratungsdienstes

Selbst wenn – aus welchen Gründen auch immer – grundsätzlich ein Recht der Antragsteller als Gruppe auf Beauftragung des Parlamentarischen Beratungsdienstes gegeben sein sollte, fände dieses Recht jedenfalls seine Grenze an der Funktionsfähigkeit des Parlamentarischen Beratungsdienstes. Dieser Dienst besteht in Brandenburg im Unterschied zu dem Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestages nur aus sehr wenigen Mitarbeitern, und zwar derzeit aus drei Volljuristen sowie einem unterstützenden Mitarbeiter. Angesichts dieser geringen Personalstärke wäre der Parlamentarische Beratungsdienst überhaupt nicht in der Lage, die bei einer Ausdehnung des Kreises der Beauftragungsberechtigten zu erwartende Vielzahl weiterer Gutachten zu bewältigen. Es wäre gerade nicht, wie es die Antragsteller auf S. 36 der Antragsschrift suggerieren, zu prognostizieren, dass nur „gelegentlich“ weitere Gutachtaufträge erteilt würden, sondern es wäre vielmehr mit einer häufigen Inanspruchnahme zu rechnen.

Dies setzte aber eine erhebliche personelle Aufstockung des Parlamentarischen Beratungsdienstes voraus, welche von der Zuweisung entsprechender Finanzmittel abhängig wäre und in das Budgetrecht des Landtages nach Art. 101 Abs. 3 BbgLV eingriffe.

IV. Fehlende Begründetheit des Antrags zu 4)

Wie bereits erörtert, ist auch der Antrag zu 4) der Antragsteller betreffend die Raumverteilung im Landtagsgebäude in diesem Verfahren unzulässig. Zum einen dürfte es sich dabei um eine rein verwaltungsrechtliche Streitigkeit handeln, für die keine Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts begründet ist, weil es dabei nicht um die Auslegung der Verfassung des Landes Brandenburg aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines durch die Verfassung oder die Geschäftsordnung des Landtages mit eigenen Rechten ausgestatteten Beteiligten geht, sondern um eine unterstützende Hilfstätigkeit der Landtagsverwaltung. Zum anderen wäre auch dieser Antrag gegen die Präsidentin des Landtages zu richten, die in Ausführung der Regelungen in § 19 Abs. 1 i.V.m. § 3 Abs. 4 FraktG die Raumverteilung vorgenommen hat, nicht aber gegen den Landtag selbst. Schließlich fehlt es an der Antragsbefugnis. Daher wird im Folgenden auch zur Unbegründetheit dieses Antrags nur noch **hilfsweise** vorgetragen.

Derzeit verteilen sich die Räume des Landtages auf die politischen Gruppierungen wie folgt: Die SPD-Fraktion mit 30 Abgeordneten verfügt über 49 Räume (= 1,63 Räume je

Abgeordneten), die CDU-Fraktion mit 21 Abgeordneten über 37 Räume (= 1,76 Räume je Abgeordneten), die Fraktion DIE LINKE mit 17 Abgeordneten über 33 Räume (= 1,94 Räume je Abgeordneten), die AfD-Fraktion mit zehn Abgeordneten über 24 Räume (= 2,4 Räume je Abgeordneten), die Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN mit sechs Abgeordneten über 19 Räume (= 3,16 Räume je Abgeordneten) sowie die Antragsteller mit drei Abgeordneten über sechs Räume (= 2 Räume je Abgeordneten).

Diese Zusammenstellung zeigt, dass den Antragstellern anteilig mehr Räume zur Verfügung stehen als dies jeweils für die zahlenmäßig größeren Fraktionen von SPD, CDU und DIE LINKE der Fall ist. Lediglich die arithmetisch kleineren Fraktionen von AfD und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN besitzen bezogen auf den einzelnen Abgeordneten **mehr Räume**. Bereits aus diesem Grunde ist keine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung der Antragsteller ersichtlich.

Zudem ist auch an dieser Stelle wieder der **Unterschied zwischen Fraktionen und Gruppen** zu bedenken. Während eine Fraktion weitgehend einer juristischen Person angenähert ist, über eine Struktur mit eigenen Organen verfügt und in Art. 67 BbgLV ausdrücklich mit eigenen Rechten ausgestattet wird, dient eine gesamthänderisch ausgeformte Gruppe, die nur abgeleitete Rechte ihrer Mitglieder geltend machen kann, lediglich der Erleichterung der Zusammenarbeit der in ihr zusammengeschlossenen Abgeordneten. Dies würde sogar eine Bevorzugung aller Fraktionen bei der Raumverteilung im Vergleich zu einer Gruppe rechtfertigen, während derzeit die Antragsteller sogar besser gestellt werden als drei der fünf Fraktionen des Landtages.

Es ist, davon einmal abgesehen, auch **praktisch** nicht ersichtlich, warum die drei Antragsteller zu 1) sich nicht in einem Büro zu einer Besprechung treffen können, sondern dafür einen besonderen Besprechungsraum beanspruchen wollen, und warum die zusätzlich zu den drei Abgeordnetenbüros zur Verfügung stehenden weiteren drei Räume zur Aufnahme von Mitarbeitern nicht ausreichen sollen.

Selbst wenn eine andere Raumverteilung vorzunehmen wäre, müssten zunächst die größeren Fraktionen der SPD, der CDU und DIE LINKE bedacht werden, ehe die Antragsteller mit ihrer Forderung nach weiteren Räumen zum Zuge kommen könnte.

Daher ist auch der Antrag zu 4) der Antragsteller nicht nur unzulässig, sondern auch unbegründet.