

GESETZENTWURF

der CDU-Landtagsfraktion
der SPD-Landtagsfraktion

betr.: Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen des Landtages des Saarlandes

Artikel 1

Das Gesetz über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen des Landtages des Saarlandes (Fraktionsrechtsstellungsgesetz) vom 13. November 1996, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 14. November 2018 (Amtsbl. I S. 817), wird wie folgt geändert:

1. In § 1 wird in Absatz 2 wie folgt gefasst: „(2) Fraktionen sind Vereinigungen von mindestens fünf vom Hundert der Mitglieder des Landtags.“
2. § 3 wird wie folgt geändert:
 - a. Dem Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„Als Teil des Landtags sind sie unmittelbar Adressat der politischen Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger und zugleich selbst maßgeblicher Teil des parlamentarisch-politischen Willensbildungsprozesses.“
 - b. Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 eingefügt:

„(2) Die Fraktionen unterstützen ihre Mitglieder bei der Ausübung ihrer parlamentarischen Tätigkeit und Verfolgung gemeinsamer politischer Ziele. Fraktionen nehmen unmittelbar auf den parlamentarisch-politischen Willensbildungsprozess teil, indem sie eigene Standpunkte formulieren, Initiativen und Konzepte entwickeln und umsetzen.“
 - c. Der neue Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Die Fraktionen können mit anderen Fraktionen und mit Fraktionen anderer Parlamente und parlamentarischer Einrichtungen zusammenarbeiten sowie regionale, überregionale und internationale Kontakte pflegen.“

d. Der neue Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) Die Fraktionen und ihre Mitglieder können die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten und dabei insbesondere über parlamentarische Vorgänge, Initiativen und Konzepte der Fraktionen informieren und mit der Bevölkerung, Organisation und Vereinigungen in den Dialog über parlamentarische Fragen treten. Die Fraktionen sind im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung in der Entscheidung über die geeigneten Mittel und Formen der Öffentlichkeitsarbeit frei. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen unterliegt nicht dem Gebot der politischen Neutralität, soweit die Urhebererschaft der Fraktion erkennbar ist.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Das Gesetz tritt mit Beginn der 17. Wahlperiode in Kraft.

Begründung

Zu § 1:

Während sich nach bisheriger Rechtslage zwei Abgeordnete, also weniger als vier vom Hundert der Mitglieder des Landtages, zu einer Fraktion zusammenschließen konnten, führt die Erhöhung auf mindestens fünf vom Hundert dazu, dass Fraktionen künftig eine Mindeststärke von 3 Abgeordneten aufweisen werden. In der parlamentarischen Praxis hat sich herausgestellt, dass vor allem die Ausschussarbeit kleine Fraktionen vermehrt vor Probleme bei der Wahrnehmung der Sitzungstermine stellt. Dies führt gegebenenfalls zur Nichtrepräsentanz, wobei dieser Umstand insbesondere bei Mehrheitsverhältnissen, die die Regierung tragenden Fraktionen besonders begünstigen, das einer Beratung folgende Abstimmungsergebnis erheblich verfälschen kann. Es dient in erheblichem Maße der Stärkung der Arbeitsfähigkeit des Parlaments, wenn die Leistungsfähigkeit der Fraktionen auf einen höheren Mindeststandard angehoben werden.

Die zur Bildung einer Fraktion künftig notwendige Anzahl von Mitgliedern des Landtages orientiert sich an den Regelungen des Bundes und der meisten anderen Länder. In keinem Land wird eine Zahl von Abgeordneten, die nicht mindestens vier vom Hundert aller Mitglieder des Parlaments ausmacht, für ausreichend zur Bildung einer Fraktion angesehen. Die absolut notwendige Zahl von Abgeordneten liegt aufgrund der Größe der übrigen Parlamente in den Ländern immer über den künftig im Saarland nötigen drei Mitgliedern.

Die Erhöhung der für die Gründung einer Fraktion notwendigen Mitgliederzahl ab der 17. Wahlperiode ist rechtlich unbedenklich. Das Bundesverfassungsgericht führt zur Kompetenz des Parlamentes, die Mindeststärke von Fraktionen zu regeln, in seinem Urteil von 16. Juli 1991 (2 BvE 1/91) aus:

„Der durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete Status der Abgeordneten des Deutschen Bundestages als des Repräsentationsorgans des Volkes wird dadurch bestimmt, daß die Repräsentation des Volkes vom Parlament als Ganzem, d.h. in der Gesamtheit seiner Mitglieder als Repräsentanten, bewirkt wird. Dies setzt die gleiche Mitwirkungsbefugnis aller voraus (BVerfGE 80, 188 <217 f.>).

Die Befugnis des Bundestages nach Art. 40 Abs. 1 Satz 2 sich eine Geschäftsordnung zu geben, setzt ihn in den Stand, seine Aufgaben zu erfüllen. Sache des Bundestages ist es dabei auch, die Art und Weise der Ausübung der den einzelnen Abgeordneten aus ihrem verfassungsrechtlichen Status zufließenden Rechte zu regeln. Insbesondere kann der Bundestag näherhin bestimmen, auf welche Weise seine Mitglieder an der parlamentarischen Willensbildung mitwirken, welche parlamentarischen Mitwirkungsbefugnisse der gemeinschaftlichen Wahrnehmung durch eine Fraktion, ein Quorum oder eine Gruppe von Abgeordneten vorbehalten bleiben und nach welchen Voraussetzungen sich Fraktionen bilden können.

Da die Rechte der Abgeordneten nur als Mitgliedschaftsrechte bestehen und verwirklicht werden können, mithin einander zugeordnet sind und aufeinander abgestimmt werden müssen, wirken sich die Regelungen der Geschäftsordnung notwendig immer auch als Beschränkungen der Rechte des einzelnen Abgeordneten aus. Allerdings darf – gerade um der Repräsentationsfähigkeit und der Funktionsfähigkeit des Parlaments willen – das Recht des einzelnen Abgeordneten, an der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Bundestages mitzuwirken, dadurch nicht in Frage gestellt werden (vgl. BVerfGE 80,188 <218 f.>).

Bei der verfassungsgerichtlichen Prüfung der Geschäftsordnung ist davon auszugehen, daß das Parlament bei der Entscheidung darüber, welcher Regeln es zu seiner Selbstorganisation und zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Geschäftsgangs bedarf, einen - allgemein weiten - Gestaltungsspielraum hat.“

Durch die Festlegung der Mindestzahl der für die Gründung einer Fraktion notwendigen Abgeordneten auf fünf vom Hundert der Mitglieder des Parlaments, absolut gesehen also auf mindestens drei Abgeordnete, werden die Rechte des einzelnen Abgeordneten nach Artikel 66 Abs. 2 der Verfassung des Saarlandes gewahrt. So stehen auch fraktionslosen Abgeordneten das Auskunftsrecht gegenüber der Landesregierung in Form der Fragestunde gemäß § 56 der Geschäftsordnung des Landtages und der Anfrage gemäß § 58 der Geschäftsordnung des Landtages zu. Das Initiativrecht zur Einbringung von Gesetzen steht gemäß Artikel 98 der Verfassung des Saarlandes ebenfalls jedem einzelnen Mitglied des Landtages zu. Hinsichtlich der übrigen Beteiligung fraktionsloser Abgeordneter an der parlamentarischen Willensbildung hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 13. Juni 1989 (2 BvE 1/88) konkrete Maßstäbe zu Antragsrechten, Rederechten und Beteiligung an der Ausschussarbeit vorgegeben, die seither auch vom Landtag des Saarlandes bei seinen fraktionslosen Mitgliedern angewendet wurden.

In der Abwägung zwischen der Stärkung der Funktionsfähigkeit des Parlaments einerseits und der Beeinträchtigung der Rechte der einzelnen Abgeordneten andererseits ist die Erhöhung der Mindestzahl der zur Bildung einer Fraktion notwendigen Abgeordneten ein zulässiges, erforderliches, geeignetes und verhältnismäßiges Mittel.

Zu § 3:

Die Regelungen zu den Aufgaben der Fraktionen werden präzisiert und konkretisiert. Die Änderungen dienen der Herstellung von Transparenz und sorgen angesichts der technischen Entwicklungen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen zur möglichst unverfälschten Information der Bevölkerung, von Organisationen und Vereinigungen und der zunehmenden Bedeutung von aktiver Bürgerbeteiligung für Rechtsklarheit. Die parlamentarischen Entscheidungsprozesse machen dabei auch immer häufiger eine kommunikative Rückkopplung mit den Bürgerinnen und Bürgern notwendig.

Der Landtag ist als Ort der vom Volk gewählten Abgeordneten das parlamentarische Forum, das Interessen der Bürgerinnen und Bürger aufgreift und zum Bestandteil eines parlamentarischen Willensbildungsprozesses macht. Da diese Debatten ihrerseits die öffentliche Meinung beeinflussen, sollen Fraktionen als Akteure ebendieses politischen Willensbildungsprozesses verstanden werden, die eigene Standpunkte formulieren, Initiativen und Konzepte entwickeln und umsetzen.

Die Fraktionen müssen in der Lage sein, der stetigen technischen Weiterentwicklung Rechnung zu tragen, indem sie eigenverantwortlich über die nach ihrer Einschätzung geeigneten Instrumente zur Teilhabe am parlamentarisch-politischen Willensbildungsprozess und zur Information der Bürgerinnen und Bürger im Sinne der Öffentlichkeitsarbeit verfügen.

Das Gebot politischer Neutralität von Öffentlichkeitsarbeit ist auch gewahrt, wenn die von Fraktionen vertretenen unterschiedlichen Positionen herausgestellt und dargestellt werden. Dabei ist der Bezug zur Parlamentsarbeit und die Urheberchaft der Fraktion – als Abgrenzung zur Parteiarbeit – deutlich zu machen.

Fraktionen können darüber hinaus auch mit anderen Fraktionen und Fraktionen anderer Parlamente regional, überregional und aufgrund der fortschreitenden Europäisierung von Aufgaben und Themenfeldern auch international zusammenarbeiten und die Öffentlichkeit über ebendiese Zusammenarbeit informieren.