

Wirkung der Zustimmung des Landtags zum Beitritt eines fraktionslosen Abgeordneten zu einer Fraktion

Schmidt, Ulrike

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmidt, U. (2013). *Wirkung der Zustimmung des Landtags zum Beitritt eines fraktionslosen Abgeordneten zu einer Fraktion*. (Wahlperiode Brandenburg, 5/77). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50810-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Wirkung der Zustimmung des Landtags zum Beitritt eines fraktionslosen Abgeordneten zu einer Fraktion

Bearbeiterin: Ulrike Schmidt

Datum: 21. August 2013

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

I. Auftrag

Dem Landtag Brandenburg liegt der gemeinsame Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und des Abgeordneten Christoph Schulze vor, dem Beitritt des Abgeordneten Schulze zur Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit Wirkung zum 30. Mai 2013 zuzustimmen (Drs. 5/7733, eingegangen am 6. August 2013). Zu prüfen ist, ob die Zustimmung, wie von den Antragstellern beantragt, rückwirkend erfolgen kann.

II. Sachverhalt

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und des Abgeordneten Schulze stützt sich auf § 1 Abs. 1 Satz 3 des Fraktionsgesetzes (FraktG)¹. Danach bedarf die Bildung einer Fraktion der Zustimmung des Landtags u. a. dann, wenn sie nicht den Anforderungen des Satzes 1 desselben Absatzes entspricht. § 1 Abs. 1 Satz 1 FraktG regelt seinerseits, dass Fraktionen (nur) Vereinigungen von Mitgliedern des Landtags sind, die derselben Partei, politischen Vereinigung oder Listenvereinigung angehören oder von derselben Partei, politischen Vereinigung oder Listenvereinigung als Wahlbewerber aufgestellt worden sind.

Der Abgeordnete Schulze ist seit Ende 2011 fraktionslos und seit dem 30. Mai 2013 auch parteilos; er war von der SPD als Wahlbewerber aufgestellt worden und zunächst Mitglied der SPD-Fraktion. Seine Aufnahme in die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN scheitert bisher am Gebot der politischen Homogenität des § 1 Abs. 1 Satz 1 FraktG. Um dennoch dem Grundsatz des freien Mandats möglichst weitgehend gerecht zu werden, besteht Einvernehmen darüber, dass von der Öffnungsklausel des § 1 Abs. 1 Satz 3 FraktG Gebrauch gemacht werden soll. Zwar handelt es sich bei dem Beitritt eines Abgeordneten in eine Fraktion nicht eigentlich um die *Bildung* einer Fraktion, für deren Wirksamkeit § 1 Abs. 1 Satz 3 FraktG die Zustimmung des Landtags verlangt. Gleichwohl soll diese Regelung – im Sinne einer möglichst verfassungsgerechten Auslegung – auf den Fraktionsbeitritt des Abgeordneten Schulze entsprechend angewandt werden.

¹ Vom 29. März 1994 (GVBl. I S. 86), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 19. Juni 2013 (GVBl. I Nr. 23).

III. Wirkung der Zustimmung

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordnete Christoph Schulze beantragen die Zustimmung des Landtags rückwirkend zum 30. Mai 2013. Fraglich ist, ob der Landtag seine Zustimmung überhaupt mit Wirkung für die Vergangenheit erteilen kann.

Da die Zustimmung des Landtags in analoger Anwendung des § 1 Abs. 1 Satz 3 FraktG erfolgen soll, richtet sich auch ihre zeitliche Wirkung nach den für die Zustimmung zur Bildung einer Fraktion geltenden Regelungen. Die Zustimmung des Landtags ist, sofern die Voraussetzungen der politischen Homogenität nicht vorliegen, für den Fraktionsstatus konstitutiv.² Es handelt sich also nicht um einen rein deklaratorischen oder klarstellenden Beschluss des Landtags, sondern seine Zustimmung begründet erst die rechtswirksame Bildung einer Fraktion und – analog – den rechtswirksamen Beitritt in eine Fraktion. Damit ist jedoch keine Aussage darüber getroffen, ob der konstitutive Beschluss auch in die Vergangenheit zurückwirken kann.

Das Fraktionsgesetz selbst verwendet den Begriff der Zustimmung, einen Begriff, der – jedenfalls im Zivilrecht (§ 182 BGB) – als Oberbegriff sowohl die vorherige *Einwilligung* (§ 183 BGB) als auch die nachträgliche *Genehmigung* (§ 184 BGB) umfasst und mithin in seiner zeitlichen Wirkung neutral ist. Auch im Verwaltungsrecht ist der Begriff „Zustimmung“ in seiner Wirkung nicht generell festgelegt. Vielmehr kommt es jeweils auf den Gesetzes- und Sachzusammenhang an.

Ein Hinweis, in welcher Weise die Zustimmung nach § 1 Abs. 1 Satz 3 FraktG rein zeitlich wirken soll, kann § 7 FraktG entnommen werden, der Beginn und Ende der Ansprüche der Fraktionen regelt. Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 3 FraktG besteht in den Fällen, in denen eine Fraktionsbildung der Zustimmung bedarf, für den Zeitraum von der Konstituierung der Fraktion bis zur Entscheidung durch den Landtag ein Anspruch nach § 3 Abs. 1 FraktG, also ein Anspruch auf finanzielle Mittel aus dem Landeshaushalt. Mit dieser Bestimmung sollte gewährleistet werden, dass eine Gruppe von Bewerbern um einen Fraktionsstatus ebenso wie die Fraktionen, die sich gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 FraktG konstituieren, ohne finanzielle Hemmnisse ihre Arbeit aufnehmen können. Bei Versagung der Zustimmung des

² Vgl. zu der insoweit parallelen Regelung in § 10 Abs. 1 Satz 2 GOBT BVerfGE 84, 304, 318; *Braun/Jantsch/Klante*, Abgeordnetengesetz, Kommentar, 2002, § 45 Rn. 11; *Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 380.

Landtags zur Fraktionsbildung soll der Anspruch erlöschen.³ § 7 Abs. 1 Satz 3 FraktG gewährt also einer Fraktion „im Aufbau“ im Vorgriff auf ihren künftigen Fraktionsstatus einen eigenständigen Anspruch auf Fraktionsmittel, der nicht von der Zustimmung des Landtags abhängig ist. Die Fraktionsmittel sind selbst dann nicht zurückzuzahlen, wenn der Landtag den Antrag auf Zustimmung ablehnt. Ob diese Vorschrift entsprechend auf den Fall des Fraktionsbeitritts eines einzelnen Abgeordneten anzuwenden ist, kann hier offengelassen werden.

Die Regelung zeigt jedenfalls, dass der Gesetzgeber für die Zeit zwischen der Antragstellung und der Entscheidung des Landtags über die Zustimmung zur Bildung einer Fraktion spezielle Vorkehrungen getroffen hat, die nicht so ausgefallen wären, wenn er von einer Rückwirkung der Zustimmung ausgegangen wäre. Eine Rückwirkung hätte ohnehin einen Anspruch auf finanzielle Ausstattung für diesen Zeitraum zur Folge gehabt. § 7 Abs. 1 Satz 3 FraktG kann daher als Indiz dafür herangezogen werden, dass die Zustimmung des Landtags auf der Grundlage des § 1 Abs. 1 Satz 3 FraktG nicht rückwirkend erteilt werden kann.

Eine Rückwirkung ist im Übrigen auch aus den folgenden Gründen ausgeschlossen: Sowohl die Größe einer Fraktion als auch der Status eines unabhängigen Abgeordneten haben bestimmte Auswirkungen auf die parlamentarische Arbeit, die sich nachträglich nicht mehr revidieren lassen. Von der Größe einer Fraktion hängt insbesondere ihre Beteiligung an der Besetzung der Ausschüsse und anderer Gremien ab (§§ 9 und 10 GOLT). Selbst wenn sich die geänderte Zahl der Mitglieder einer Fraktion im konkreten Einzelfall zufällig nicht auf ihren Stellenanteil in den Ausschüssen und Gremien auswirkt, ist zumindest ein Wechsel in der Ausschussbesetzung denkbar. Eine nachträgliche Entsendung eines neu beigetretenen Fraktionsmitglieds in einen Ausschuss, dessen Sitzungen bereits abgeschlossen sind, ist aber schlichtweg unmöglich.

Umgekehrt steht dem unabhängigen Abgeordneten das Recht zu, in einem Ausschuss mit Stimmrecht mitzuwirken (§ 74 Abs. 6 GOLT). Von diesem Recht hat der Abgeordnete Schulze in der Vergangenheit auch Gebrauch gemacht. Mit Schreiben vom 7. Juni 2013

³ Beschlussempfehlung und Bericht des Hauptausschusses zum Gesetz über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Landtag Brandenburg (Fraktionsgesetz – FraktG), Drs. 1/2794, S. 19 (zu § 7).

an den Präsidenten hat er zudem die Mitarbeit in einem anderen Ausschuss, als demjenigen, dem er bereits zugewiesen war, beantragt. Ein nachträglicher Widerruf seiner Teilnahme an Ausschusssitzungen als fraktionsloser Abgeordneter und seines Stimmverhaltens sind jedoch ebenso unmöglich wie seine Entsendung durch die Fraktion in Ausschusssitzungen, die bereits stattgefunden haben. In dem Ausschuss, an dem der fraktionslose Abgeordnete teilgenommen hat, wäre im Übrigen die aufnehmende Fraktion überrepräsentiert gewesen, wenn im Nachhinein der fraktionslose Abgeordnete als Fraktionsmitglied zu betrachten wäre.

Gegen eine Zustimmung des Landtags mit rückwirkender Kraft sprechen schließlich auch Aspekte der Transparenz und Öffentlichkeit, die für die parlamentarische Arbeit der Abgeordneten prägend sind. Bis zum Zeitpunkt der konstitutiven Zustimmung des Landtags können nur die bisherigen Fraktionsmitglieder für ihre Fraktion auftreten, nicht aber der bis dahin fraktionslose Abgeordnete. Da es sich bei der politischen und parlamentarischen Arbeit um abgeschlossene Vorgänge handelt, lässt sich das bisherige politische Agieren der Fraktionsmitglieder einerseits und des fraktionslosen Abgeordneten, der mit der Fraktion kooperiert, andererseits nicht rückwirkend anders zuordnen.

Eine Rückwirkung der Zustimmung ist nach alledem rein denklogisch ausgeschlossen. Dem trägt auch § 7 Abs. 1 Satz 3 FraktG Rechnung, indem er für die Fraktionsfinanzierung während der Zeit bis zum Beschluss des Landtags über die Bildung einer Fraktion spezielle Vorkehrungen trifft.

gez. Ulrike Schmidt