

BESCHLUSSEMPFEHLUNG UND BERICHT

des Rechtsausschusses (3. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, CDU und DIE LINKE
- Drucksache 7/2256 -**

**Entwurf eines Sechzehnten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die
Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages von Mecklenburg-
Vorpommern (Abgeordnetengesetz) - 16. AbgGÄndG M-V -**

A Problem

Fraktionen sind selbstständige und unabhängige Gliederungen des Landtages, der als gewählte Vertretung des Volkes Stätte der politischen Willensbildung ist und u. a. öffentliche Angelegenheiten behandelt, vgl. Artikel 25 und Artikel 20 der Verfassung des Landes. Die Fraktionen sollen die Öffentlichkeit über ihre Arbeit informieren, dies ist in § 51 Absatz 2 des Abgeordnetengesetzes ausdrücklich gesetzlich verankert. Daneben findet sich im Gesetz auch der Auftrag an die Fraktionen, mit anderen Fraktionen zusammenzuarbeiten.

Darin erschöpft sich jedoch derzeit die gesetzliche Ausgestaltung der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen. Die derzeitige gesetzliche Ausgestaltung wird als eher allgemein formuliert empfunden und kann Interpretationsspielraum eröffnen, insbesondere auch in Abgrenzung zur Parteiarbeit. Zudem bildet die derzeitige gesetzliche Regelung die sich verändernden tatsächlichen Umstände, in denen Öffentlichkeitsarbeit stattfindet, nur unzureichend ab. Auch der Landesrechnungshof hat deshalb die Empfehlung an den Landtag herangetragen, die Möglichkeit für eine geänderte oder gegebenenfalls detailliertere Regelung im Hinblick auf die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen des Landtags zu erwägen.

B Lösung

Der Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, CDU und DIE LINKE dient der Präzisierung und Umgestaltung in den zuvor beschriebenen Punkten und damit zugleich der Umsetzung der Forderung der Rechtsanwender, durch eine Änderung der gesetzlichen Regelungen größere Klarheit in der Rechtsanwendung zu schaffen.

Der Rechtsausschuss empfiehlt, den Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, CDU und DIE LINKE mit Änderungen anzunehmen. Zwei dieser Änderungen betreffen den Inhalt des Gesetzentwurfes. Die übrigen Änderungen sind redaktioneller, rechtsförmlicher Art. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass sowohl die Regelung in § 51 Absatz 2 als auch in Absatz 3 des Gesetzentwurfes um die präzisierend-klarstellende Formulierung eines parlamentarischen Bezugs der Öffentlichkeitsarbeit ergänzt werden sollte. Fraktionen sind selbstständige und unabhängige Untergliederungen des Landtages; sie wirken bei der parlamentarischen Willensbildung mit (Artikel 20 Absatz 2 Satz 1 und 2 LVerf M-V). Durch die Einfügung des Wortbestandteils „parlamentarisch“ wird klargestellt, dass es sich nicht um einen allgemeinen politischen Willensbildungsprozess handelt. Das gleiche gilt für den Dialog mit dem Bürger. Die Kenntlichmachung der Urheberschaft der Fraktionen soll die Unterscheidbarkeit zur Parteiarbeit ermöglichen. Diese gebotene und in der Praxis erfolgende Abgrenzung soll im Gesetz ausdrücklich verankert werden. Sie dient der klarstellenden Abgrenzung der Fraktions- von der Parteiarbeit.

Im Zuge der Gesetzesänderung ist die Redundanz einer Regelung des AbgG zutage getreten. § 31 AbgG M-V ordnet an, dass die Leistungen nach dem Abgeordnetengesetz nach dem kaufmännischen Prinzip gerundet werden. Dies bedeutet lediglich, dass die nach dem Abgeordnetengesetz gezahlten Leistungen auf zwei Dezimalstellen auf- oder abgerundet werden. Diese Rundungsregel wird durch die Norm DIN 1333 beschrieben. Einer gesetzlichen Regelung bedarf es daher nicht.

Die vorgeschlagene Aufhebung des § 31 AbgG M-V dient so der Rechtsklarheit und der Entbürokratisierung.

Einvernehmen im Ausschuss**C Alternativen**

Keine.

D Kosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Landtag möge beschließen,

den Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, CDU und DIE LINKE auf Drucksache 7/2256 in der aus der nachfolgenden Zusammenstellung ersichtlichen Fassung anzunehmen.

Schwerin, den 7. November 2018

Der Rechtsausschuss

Philipp da Cunha

Vorsitzender und Berichterstatter

Zusammenstellung

des Entwurfs eines Sechzehnten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern (Abgeordnetengesetz) - 16. AbgGÄndG M-V - mit den Beschlüssen des Rechtsausschusses (3. Ausschuss)*)

ENTWURF

Entwurf eines Sechzehnten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern (Abgeordnetengesetz) - 16. AbgGÄndG M-V -

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1 Änderung des Abgeordnetengesetzes

Das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern (Abgeordnetengesetz) (GVOBl. M-V 2007 S. 54), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 18. Dezember 2017 (GVOBl. M-V S. 355, 358) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

§ 51 wird wie folgt geändert:

1. Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Als Teil des Landtages sind die Fraktionen unmittelbar Adressat der politischen Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger und zugleich selbst maßgeblicher Faktor des politischen Willensbildungsprozesses.“

Beschlüsse des 3. Ausschusses

Entwurf eines Sechzehnten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1 Änderung des Abgeordnetengesetzes

Das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern (Abgeordnetengesetz) (GVOBl. M-V 2007 S. 54), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 18. Dezember 2017 (GVOBl. M-V S. 355, 358) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 31 wird aufgehoben.

2. § 51 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Als Teil des Landtages sind die Fraktionen unmittelbar Adressat der politischen Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger und zugleich selbst maßgeblicher Faktor des **parlamentarisch**-politischen Willensbildungsprozesses.“

*) Die vom Rechtsausschuss gegenüber dem Text des Gesetzentwurfs der Fraktionen der SPD, CDU und DIE LINKE beschlossenen Änderungen und Streichungen sind in der linken Spalte durch Unterstreichung gekennzeichnet, während die jeweilige Neufassung des Textes in der rechten Spalte durch Fettdruck hervorgehoben wird.

ENTWURF

2. Folgende Absätze 3 und 4 werden angefügt:

„(3) Zu den Aufgaben der Fraktionen gehört die eigenständige Öffentlichkeitsarbeit. Sie dient der Unterrichtung der Öffentlichkeit über die parlamentarischen Vorgänge, Initiativen und Konzepte der Fraktionen, der Vermittlung ihrer politischen Standpunkte und dem Dialog mit dem Bürger. Die Fraktionen sind in der Entscheidung über die geeigneten Mittel und Formen ihrer Öffentlichkeitsarbeit frei. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen unterliegt nicht dem Gebot der politischen Neutralität.

(4) Die Fraktionen haben das Recht, mit anderen Fraktionen und mit Fraktionen anderer Parlamente und mit Fraktionen der Kommunalvertretungen zusammenzuarbeiten, regionale und überregionale sowie internationale Kontakte zu pflegen.“

**Artikel 2
Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

**Beschlüsse
des 3. Ausschusses**

b) Folgende Absätze 3 und 4 werden angefügt:

„(3) Zu den Aufgaben der Fraktionen gehört die eigenständige Öffentlichkeitsarbeit. Sie dient der Unterrichtung der Öffentlichkeit über die parlamentarischen Vorgänge, Initiativen und Konzepte der Fraktionen, der Vermittlung ihrer politischen Standpunkte und dem Dialog mit **den Bürgerinnen und Bürgern über parlamentarisch-politische Fragen**. Die Fraktionen sind in der Entscheidung über die geeigneten Mittel und Formen ihrer Öffentlichkeitsarbeit frei. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen unterliegt nicht dem Gebot der politischen Neutralität. **Die Urheberschaft der Fraktion muss erkennbar sein.**

(4) unverändert

**Artikel 2
Inkrafttreten**

unverändert

Bericht des Abgeordneten Philipp da Cunha

I. Allgemeines

Der Landtag Mecklenburg-Vorpommern hat den Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, CDU und DIE LINKE „Entwurf eines Sechzehnten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern (Abgeordnetengesetz) - 16. AbgGÄndG M-V -“ auf Drucksache 7/2256 während seiner 40. Sitzung am 27. Juni 2018 beraten und an den Rechtsausschuss überwiesen.

Der Rechtsausschuss hat den Gesetzentwurf in mehreren Sitzungen, unter anderem in einer öffentlichen Anhörung, und abschließend am 7. November 2018 beraten.

In seiner 37. Sitzung, am 26. September 2018, hat der Rechtsausschuss eine öffentliche Anhörung durchgeführt. Als Sachverständige wurden die Präsidentin des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern, der Präsident des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz sowie der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen gebeten, eine Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf abzugeben. In Bezug auf die Ergebnisse der Anhörung wird auf die entsprechenden Hinweise im Abschnitt Anhörungsergebnisse verwiesen.

Die vorliegende Beschlussempfehlung hat der Rechtsausschuss einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, CDU, AfD und DIE LINKE bei Stimmenthaltung seitens der Fraktion der BMV angenommen.

II. Wesentliche Ergebnisse der Beratungen des Rechtsausschusses

1. Anhörungsergebnisse

Die Präsidentin des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern hat auf ihre schriftliche Stellungnahme verwiesen und mitgeteilt, diese im Rahmen der Anhörung nur in einzelnen Punkten pointiert wiedergeben zu wollen. Sie begrüße das gesetzgeberische Vorhaben ausdrücklich. Die gewählte Ausgestaltung des Gesetzentwurfs sehe sie jedoch teilweise kritisch. Sie hat insbesondere darauf hingewiesen, dass die beabsichtigte Formulierung, die keine Klarstellung zum konkreten, limitierten Bereich der politischen Willensbildung, an welcher Fraktionen mitwirkten - nämlich dem parlamentarischen Willensbildungsprozess -, misslich sei. In der vorgesehenen Form führe die angestrebte Änderung zu einer Erweiterung der Rechtsposition der Fraktionen, die von der Verfassung des Landes für diese nicht vorgesehen sei, sondern vielmehr den politischen Parteien und den Bürgerbewegungen zugewiesen sei. Genau dies jedoch sei der Bereich - derjenige der Abgrenzung zwischen Fraktions- und Parteiarbeit -, in dem es in den bisherigen Prüfungen des Landesrechnungshofs in der Praxis am deutlichsten zu Diskussionen über die Abgrenzung gekommen sei. Die mit der Formulierung einhergehende Erweiterung der Rechtsposition ginge zudem zulasten der Rechtsposition des einzelnen Abgeordneten und stehe im Widerstreit mit der Rechtsposition der Parteien. Letztbenanntes könne auch Auswirkungen auf die Finanzausstattung der Fraktionen haben, weil ihre Finanzausstattung mit derjenigen der Parteien vermischt werden könne und so schließlich gar eine Kürzung der Parteienfinanzierung erfolgen könnte.

Im Hinblick auf den Inhalt eines Dialogs mit den Bürgern, der nach dem Willen des Gesetzgebers zum Aufgabenbereich der Fraktionen gehören solle, hat sie auf eine Präzisierung in der nordrhein-westfälischen Regelung verwiesen, die insofern einschränkend von „über parlamentarische Fragen“ spreche. Sie empfahl, so ein Verzicht auf den geplanten Absatz 2 nicht gewünscht sei, den Zusatz aus dem nordrhein-westfälischen Vorbild mit zu übernehmen, wonach ein Wirken der Fraktionen auf den politisch-parlamentarischen Willensbildungsprozess bezogen sei und nicht auf den Willensbildungsprozess an sich. Für diesen seien nämlich - außerhalb des Parlaments - die Parteien zuständig. Sie hat auch auf das Fehlen einer Regelung verwiesen, die eine klar erkennbare Urheberschaft der Fraktions-öffentlichkeitsarbeit vorschreibe. Eine solche Regelung sei nach Auffassung des Landesrechnungshofs nahezu zwingend. Daneben hat sie angeregt, den Gesetzentwurf auch im Hinblick auf die Regelungen im geplanten neuen § 51 Absatz 4 AbgG M-V zu überdenken, um Missverständnisse hinsichtlich des Rechts der Vertretung des Landes nach außen zu vermeiden. Zudem sei eine solche Regelung nicht zwingend, weil ein diesbezügliches Wirken der Fraktionen derzeit bereits durch die Regelungen der Verfassung des Landes abgedeckt sei. Schließlich nahm sie noch einmal Bezug auf die in der schriftlichen Stellungnahme enthaltene Empfehlung für den Wortlaut einer Gesetzesänderung und erläuterte deren Hintergrund.

Ein Referatsgruppenleiter aus der Verwaltung des Landtags Nordrhein-Westfalen hat für den Präsidenten des dortigen Landtags unter Bezugnahme auf seine schriftliche Stellungnahme den geschichtlichen Hintergrund für die nordrhein-westfälische Regelung vorgestellt, die für den vorliegenden Gesetzentwurf auf Drucksache 7/2256 leitend gewesen sei. Die nordrhein-westfälische Regelung habe sich nach seiner Auffassung bewährt. Denn sie habe für eine Verbesserung der Abgrenzbarkeit von Fraktions- und Parteiarbeit gesorgt. Die in Nordrhein-Westfalen geschaffene Regelung biete den Fraktionen heute Rechtssicherheit, in einer Vielzahl zuvor strittiger Abgrenzungsfragen. Dies spiegele sich in den Prüfungen durch den dortigen Landesrechnungshof wider. Gegenwärtig gebe es zu den etablierten Regelungen weder vonseiten des Landesrechnungshofs noch vonseiten der Fraktionen Wünsche oder Bemühungen, das Regelwerk in irgendeinem die Öffentlichkeitsarbeit betreffenden Belang zu ändern.

2. Beratungsergebnisse

a) Allgemeines

Vonseiten des Justizministeriums ist im Rahmen der 38. Sitzung des Rechtsausschusses mitgeteilt worden, dass verfassungsrechtliche Bedenken gegen das Vorhaben nicht bestünden. Das Justizministerium hat jedoch angeregt, im Hinblick auf die gesetzgeberische Absicht, Bürgerdialoge zum Gegenstand der Fraktionsarbeit zu erheben, als Präzisierung die Angabe „über parlamentarische Fragen“ einzufügen. Dies konkretisiere eine Vorgabe des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz, der festgestellt habe, dass zu dem staatsfinanzierten Aufgabenbereich der Fraktionen nur solche Öffentlichkeitsarbeit gehöre, die in der Unterrichtung über die parlamentarische Arbeit bestehe. Das Ministerium hat zudem rechtsförmliche Hinweise gegeben.

b) Änderungsanträge

Die Fraktionen der SPD, CDU und DIE LINKE haben beantragt, die Überschrift des Änderungsgesetzes anders zu fassen und den § 31 des AbgG M-V zu streichen. Ferner haben sie beantragt, die Änderungen des § 51 Absatz 2, Absatz 3 und Absatz 4 anders zu fassen.

Mit der Änderung der Überschrift solle Rechtsförmlichkeitsaspekten Rechnung getragen und mit der Streichung des § 31 Aspekten der Normenklarheit und der Entbürokratisierung gedient werden. Durch die Einfügung des Wortbestandteils „parlamentarisch“ (Abs. 2) solle klargestellt werden, dass es sich nicht um einen solchen allgemeinen politischen Willensbildungsprozess handelte, der politischen Parteien vorbehalten sei; das gleiche gelte für den Dialog mit dem Bürger. Insgesamt werde damit auch den Anregungen des Landesrechnungshofs Rechnung getragen. Fraktionen hätten zudem ihre jeweiligen Mittel der Öffentlichkeitsarbeit als solche kenntlich zu machen, um diese von Informationsmaterial der politischen Parteien abzugrenzen. Die Kenntlichmachung (§ 51 Abs. 3) der Urheberschaft der Fraktionen solle die Unterscheidbarkeit gewährleisten. Diese gebotene und in der Praxis erfolgende Abgrenzung solle im Gesetz ausdrücklich verankert werden.

Zur Überschrift

Die Fraktionen der SPD, CDU und DIE LINKE haben beantragt, die Überschrift des Gesetzentwurfes wie folgt zu fassen:

„Entwurf eines Sechzehnten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes“.

Der Ausschuss hat den Antrag einstimmig angenommen.

Der Ausschuss hat einstimmig die Überschrift in der geänderten Fassung angenommen.

Zu Artikel 1

Die Fraktionen der SPD, CDU und die LINKE haben beantragt, in Artikel 1 dem Satz „§ 51 wird wie folgt geändert:“ die Angabe „1. § 31 wird aufgehoben.“ voranzustellen.

Der Ausschuss hat den Antrag einstimmig angenommen.

Die Fraktionen der SPD, CDU und DIE LINKE haben beantragt, die Änderung des § 51 wie folgt zu fassen:

„2. § 51 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Als Teil des Landtages sind die Fraktionen unmittelbar Adressat der politischen Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger und zugleich selbst maßgeblicher Faktor des parlamentarisch-politischen Willensbildungsprozesses.“

b) Folgende Absätze 3 und 4 werden angefügt:

„(3) Zu den Aufgaben der Fraktionen gehört die eigenständige Öffentlichkeitsarbeit. Sie dient der Unterrichtung der Öffentlichkeit über die parlamentarischen Vorgänge, Initiativen und Konzepte der Fraktionen, der Vermittlung ihrer politischen Standpunkte und dem Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern über parlamentarisch-politische Fragen. Die Fraktionen sind in der Entscheidung über die geeigneten Mittel und Formen ihrer Öffentlichkeitsarbeit frei. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen unterliegt nicht dem Gebot der politischen Neutralität. Die Urheberschaft der Fraktion muss erkennbar sein.

(4) Die Fraktionen haben das Recht, mit anderen Fraktionen und mit Fraktionen anderer Parlamente und mit Fraktionen der Kommunalvertretungen zusammenzuarbeiten, regionale und überregionale sowie internationale Kontakte zu pflegen.“

Der Ausschuss hat den Antrag zu den Buchstaben a und b jeweils einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, CDU, AfD und DIE LINKE bei Enthaltung vonseiten der Fraktion der BMV angenommen.

Der Ausschuss hat den geänderten Artikel 1 einvernehmlich mit demselben Mehrheitsverhältnis angenommen.

Zu Artikel 2

Der Ausschuss hat den unveränderten Artikel 2 einstimmig angenommen.

c) Zum Gesetzentwurf insgesamt

Der Ausschuss hat einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, CDU, AfD und DIE LINKE sowie Stimmenthaltung vonseiten der Fraktion der BMV beschlossen, dem Landtag die Annahme des Gesetzentwurfes auf Drucksache 7/2256 mit den vorgeschlagenen Änderungen und im Übrigen unverändert zu empfehlen.

Schwerin, den 7. November 2018

Philipp da Cunha
Berichtersteller