



Wissenschaftlicher Dienst

Aktenzeichen WD 5/52-1505

Datum: 12. März 2004

Rechtsfolgen des Verzichts auf das Vorschlagsrecht für einen Ausschussvorsitzenden

A. Auftrag

Die Vorsitzende der Fraktion BÜNDNIS90/ DIE GRÜNEN hat den Wissenschaftlichen Dienst um kurzfristige Prüfung gebeten, welche Konsequenzen ein fraktionsseitig erklärter Verzicht auf die Benennung des Vorsitzenden eines künftig einzusetzenden parlamentarischen Ausschusses für die weitere Reihenfolge des Vorschlagsrechts hat.

Hintergrund des Prüfauftrags ist die Ankündigung der Fraktion der CDU, im Zusammenhang mit dem tödlichen Vorfall in dem Jugendheim „Mühlkopf“ in Rodalben die Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses zu beantragen.

Das Recht, den Vorsitzenden des angekündigten Untersuchungsausschusses vorzuschlagen, stünde - soweit nicht ein anderer Ausschuss vor dem Untersuchungsausschuss eingesetzt würde - der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN zu. Nach § 5 Abs. 1 Halbsatz 2 des Untersuchungsausschussgesetzes soll der Vorsitzende des Untersuchungsausschusses die Befähigung zum Richteramt haben. Mitglieder, die über die Befähigung zum Richteramt verfügen, sind in der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN nicht vertreten.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

B. Stellungnahme

I. Normative Ausgangslage

Ausgangspunkt der Prüfung ist zunächst die in § 73 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 der Geschäftsordnung des Landtags¹ (GOLT) getroffene Regelung, wonach sich die Reihenfolge für die Benennung der Vorsitzenden nach der Stärke der Fraktionen aufgrund des d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens bestimmt. Dabei bilden die Fachausschüsse, die Untersuchungsausschüsse und die Enquete-Kommissionen eine Reihe (§ 73 Abs. 1 Satz 4 Halbsatz 1 GOLT).

In der aktuellen Wahlperiode hat der Landtag Rheinland-Pfalz - neben den 13 nach § 71 Abs. 1 GOLT zu bildenden ständigen Fachausschüssen - zwei Enquete-Kommissionen eingesetzt². Soweit es zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses käme, würde es sich bei ihm um das 16. parlamentarische Gremium des Landtags handeln, dessen Vorsitzender in der nach § 73 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GOLT vorgeschriebenen Reihenfolge entsprechend der Stärke der Fraktionen zu benennen wäre.

Nach dieser Reihenfolge stünde für den 16. Ausschuss das Vorschlagsrecht in Bezug auf die Person des Vorsitzenden der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN zu³. Sofern es sich bei dem 16. Ausschuss um den angekündigten Untersuchungsausschuss handeln sollte, wäre dessen Vorsitzender mithin von der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN vorzuschlagen.

Ungeachtet dessen ist allerdings darauf hinzuweisen, dass der Landtag den Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses und dessen Stellvertreter aus seiner Mitte zu wählen hat (Mehrheitswahl), § 5 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 des Landesgesetzes über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen (Untersuchungsausschussgesetz - UAG-)⁴, § 73 Abs. 1 Satz 4 Halbsatz 2 GOLT. Eine strikte Bindung des Landtags an den Vorschlag der vorschlagsberechtigten Fraktion besteht demnach nicht. Im Fall der Nichtwahl bleibt allerdings das Recht der Fraktion, den Vorsitzenden vorzuschlagen, unberührt, was aus einer Analogie zu der die Abwahl des Vorsitzenden betreffenden Vorschrift des § 5 Abs. 3 Satz 5 UAG zu folgern sein dürfte.

¹ in der Fassung vom 4. Dezember 2001 (GVBl. 2002, S. 1), BS 1101-2

² LT-Drucks. 14/1447 („Kommunen“), LT-Drucks. 14/1980 („Zukunft der Arbeit - Schaffung und Erhalt von Arbeit und Arbeitsplätzen in Rheinland-Pfalz im neuen Jahrhundert“)

³ Die weitere Reihenfolge in Bezug auf das den Fraktionen zustehende Vorschlagsrecht kann der als Anlage beigefügten Übersicht entnommen werden.

⁴ vom 18. September 1990 (GVBl. S. 261), BS 1101-5

II. Rechtsfolgen des Verzichts auf das Vorschlagsrecht

Vor der Prüfung, wie sich ein Verzicht auf das Recht, die Person des Vorsitzenden vorzuschlagen, auf die weitere Reihenfolge des Vorschlagsrechts auswirkt, ist zunächst die Frage zu beantworten, ob auf das Vorschlagsrecht - genauer gesagt: die Ausübung des Vorschlagsrechts - überhaupt verzichtet werden kann.

1. Zulässigkeit des Verzichts

Zweifel an der Zulässigkeit des Verzichts könnten dann gerechtfertigt sein, wenn das Vorschlagsrecht zugleich Vorschlagspflicht wäre.

Dem Wortlaut der Regelung des § 73 Abs. 1 Satz 4 Halbsatz 1 GOLT, wonach für die „Bestimmung“ der Vorsitzenden die dort genannten Gremien eine Reihe bilden, lässt sich nicht ausdrücklich entnehmen, ob dies nur Recht oder auch Pflicht der Fraktion ist. Zwar enthält jede Pflicht auch das Recht sie zu befolgen, nicht aber umgekehrt jedes Recht auch die Pflicht es auszuüben⁵.

Ob eine Fraktion von ihren funktionsrechtlichen Befugnissen Gebrauch macht, einen Antrag oder eine Anfrage zu stellen, bleibt in jedem Einzelfall ihrem Ermessen überlassen.

Hinsichtlich der organisationsrechtlichen Befugnisse könnte allerdings vorstellbar sein, dass die mangelnde Ausübung des Rechts, Vorsitzende vorzuschlagen oder zu benennen oder sich sonst an der Kreation parlamentarischer Organe zu beteiligen, eine rechtswidrige Obstruktion darstellt⁶. Begreift man die Obstruktion als „planvolle Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Parlaments durch hierauf gerichtete Aktionen einer Parlamentsminderheit“, wird diese jedenfalls dann als erlaubt angesehen, wenn sie nicht gegen zwingende Rechtssätze - insbesondere solche der Geschäftsordnung - verstößt⁷. Die mangelnde Beteiligung einer Fraktion an der Kreation eines Organs könnte sich demnach nur dann als rechtswidrige Obstruktion darstellen, wenn hierdurch gegen eine entsprechende Pflicht verstoßen würde.

⁵ Achterberg, Parlamentsrecht (1984), S. 295

⁶ Achterberg, a.a.O., S. 295 f.

⁷ Achterberg, a.a.O., S. 295 f.

Eine Pflicht zur Beteiligung an der Kreation staatlicher Organe und Unterorgane lässt sich der Geschäftsordnung allerdings nicht entnehmen. Allenfalls das Prinzip der parlamentarischen Demokratie könnte den Schluss zulassen, dass der einzelne Abgeordnete seinen Wählern gegenüber verpflichtet ist, das ihm übertragene Mandat nach besten Kräften auszuüben. Unabhängig von der Frage, welche konkreten Pflichten sich hieraus für ihn ergeben, dürfte sich jedoch sagen lassen, dass die Fraktion als solche hierdurch nicht berührt wird⁸.

Nach allem dürfte es dabei bleiben, dass den Fraktionen mit Ausnahme der positivrechtlich geregelten Pflichten⁹ keine weiteren obliegen und der Verzicht auf die Ausübung des Rechts, Organwalter parlamentarischer Gremien zu benennen oder vorzuschlagen, im Ergebnis zulässig sein dürfte.

2. Auswirkungen des Verzichts

a) Der nachfolgenden Darstellung ist vorzuschicken, dass die bei einem Verzicht auf das Vorschlagsrecht eintretenden Rechtsfolgen - soweit es in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit zu ermitteln gewesen ist - bislang weder im juristischen Schrifttum noch in der Rechtsprechung behandelt wurden. Auch in den zurückliegenden Wahlperioden des Landtags Rheinland-Pfalz hat Anlass zur Klärung des hier vorliegenden Falls noch nicht bestanden. Vor diesem Hintergrund ist bei der Verwaltung des Deutschen Bundestages nachgefragt worden, nach deren Auskunft die hier zur Prüfung eingereichte Frage auch dort bislang noch nicht gestellt worden sei.

b) Verzichtet eine Fraktion auf die Ausübung des ihr zustehenden Vorschlagsrechts, sind zwei Alternativen denk möglich:

Zum Einen könnte der Verzicht zur Folge haben, dass die verzichtende Fraktion das Vorschlagsrecht verliert und es ihr im Weiteren nach der Reihenfolge zusteht, wie sie nach der Stärke der Fraktionen aufgrund des d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens bestimmt ist. Dies würde für die Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN im konkreten Fall bedeuten, dass ihr selbst

⁸ Achterberg, a.a.O., S. 297

⁹ Vgl. zu diesen Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 1. Aufl. 2001, S. 697

bei Einsetzung noch weiterer neun Gremien¹⁰ kein Vorschlagsrecht mehr zustünde, weil sie in der Reihenfolge entsprechende der Stärke der Fraktionen bis dahin keine Berücksichtigung mehr findet.

Zum Anderen könnte auch denkbar sein, dass in der Reihenfolge gleichsam automatisch ein Wechsel zwischen der verzichtenden Fraktion und derjenigen stattfindet, der das Vorschlagsrecht als nächste zustünde, was im Ergebnis einem Positionstausch in der Reihenfolge der vorschlagsberechtigten Fraktionen gleichkäme. Zu beiden Möglichkeiten wird nachfolgend Stellung genommen.

aa) Gegen die zuletzt genannte Alternative dürfte zunächst sprechen, dass mit ihr eine - in der Geschäftsordnung nicht vorgesehene - Auswahlprärogative geschaffen würde, durch die der aktuell vorschlagsberechtigten Fraktion die Möglichkeit eröffnet würde, auch eine Wahl über das für sie günstigste Gremium zu treffen, für welches sie von ihrem Vorschlagsrecht Gebrauch machen könnte. Hätte der Verzicht auf das Vorschlagsrecht zur Folge, dass die den Verzicht erklärende Fraktion in der festgelegten Reihenfolge ohne weiteres an die Stelle derjenigen Fraktion rückt, der als nächste das Vorschlagsrecht zugestanden hätte, könnte sich eine Fraktion folglich das Vorschlagsrecht für die Zukunft sichern, und zwar prinzipiell für sämtliche, weil der Verzicht auch mehrmals erklärt werden könnte. Bedenken könnten insoweit daraus herzuleiten sein, dass es mehr oder minder von der politischen Entscheidungswillkür der aktuell vorschlagsberechtigten Fraktion abhängen würde, für welches von ihr für günstig gehaltene Gremium sie das Vorschlagsrecht ausübt. Auf diese Weise könnten sich insbesondere stärkere Fraktionen ein Vorschlagsrecht auf Vorrat sichern.

Auch dürfte eine beachtliche Verletzung der Rechte anderer Fraktionen bei dieser Alternative jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen erscheinen. Zwar rückt die Fraktion, der das Vorschlagsrecht als nächste zugestanden hätte, durch den Verzicht der an sich vorschlagsberechtigten Fraktion, eine Position in der Reihenfolge auf, weswegen ihr nunmehr - statt der verzichtenden Fraktion - das Vorschlagsrecht zusteht. Demgegenüber würde allerdings die verzichtende Fraktion die Position der Fraktion einnehmen, der das Vorschlagsrecht ohne den Verzicht erst als nächstes zugestanden hätte. In diesem Verhältnis dürfte eine Benachteiligung

¹⁰ In der als Anlage beigefügten Übersicht ist das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren für bis zu 25 Gremien angewandt worden.

mithin nicht in Betracht kommen.

Zutreffend ist auch, dass die Positionen der nachfolgenden, an dem Positionstausch nicht beteiligten Fraktionen keine Veränderung erfahren, woraus zu folgern sein könnte, dass das Vorschlagsrecht dieser Fraktionen nicht beeinträchtigt wird. Dagegen könnte allerdings vorgebracht werden, dass der Verzicht auf das Vorschlagsrecht unmittelbar zu einem entsprechenden Aufrücken nicht nur der nächsten, sondern sämtlicher Fraktionen führt mit der Folge, dass sich ihre Chancen, den Vorsitzenden für einen der künftigen Ausschüsse vorschlagen zu können, verbessern würden, was durch die Annahme eines Positionstausch allerdings vereitelt würde.

Zudem wäre zu berücksichtigen, dass der verzichtsbedingt herbeigeführte Positionstausch zu einer Verzerrung der Stärkenverhältnisse der Fraktionen käme, die umso erheblicher wäre, je öfter ein Verzicht erklärt würde. Das durch den Positionstausch eintretende Zerrbild der tatsächlichen Stärkenverhältnisse der Fraktionen könnte dabei mit der Bestimmung der Geschäftsordnung kollidieren, wonach sich die Reihenfolge nach der Stärke der Fraktionen bestimmt (§ 73 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1). Mit dieser Regelung dürfte folglich ein Verzicht, der zugleich zu einem Positionstausch führt, nicht ohne weiteres zu vereinbaren sein.

bb) Mit Blick auf die ausgeführten Gesichtspunkte könnte einer Lösung der Vorzug gebühren, die an den Verzicht keine darüber hinausgehenden Rechtsfolgen knüpft, sondern für das Vorschlagsrecht in der ansonsten unveränderten Reihenfolge nach dem Stärkenverhältnis der Fraktionen fortfährt. Zwar würde diese Alternative für die verzichtende Fraktion zu einer Verschlechterung ihrer Position führen; diese ist jedoch Folge des mit jedem Verzicht eintretenden Rechtsverlusts.

Eine andere Beurteilung könnte jedoch dann gerechtfertigt sein, wenn es einer vorschlagsberechtigten Fraktion aus rechtlichen Gründen unmöglich wäre, ihr Vorschlagsrecht auszuüben.

Ob dies jedoch bereits dann anzunehmen ist, wenn der Vorsitzende eines Untersuchungsausschuss nach § 5 Abs. 1 Halbsatz 2 UAG die Befähigung zum Richteramt haben soll, in der vorschlagsberechtigten Fraktion jedoch kein Mitglied vertreten ist, das diese Anforderung erfüllt, dürfte zurückhaltend zu beurteilen sein. „Selbstredend“ dürfte in einem solchen Fall für den Verzicht auf das Vorschlagsrecht ein sachlicher Grund gegeben sein; dies allein dürfte es jedoch noch nicht rechtfertigen, für die Zuordnung des Vorschlagsrechts von

dem in § 73 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GOLT für verbindlich erklärten Stärkenverhältnis der Fraktionen abzuweichen. Denn die Befähigung zum Richteramt für Vorsitzende und Stellvertreter eines Untersuchungsausschusses ist nicht zwingend vorgeschrieben, sondern lediglich als Soll-Vorschrift normiert. Da das Untersuchungsausschussgesetz selbst ein Abweichen zulässt - möglicherweise (die Materialien geben hierüber keinen Aufschluss) gerade deswegen, um auch kleineren Fraktionen nicht generell das Recht zu versagen, den Vorsitzenden eines Untersuchungsausschusses zu stellen - dürfte die Annahme, die Ausübung des Vorschlagsrechts sei aus rechtlichen Gründen unmöglich, Zweifeln ausgesetzt sein.

cc) Als Zwischenergebnis ist damit festzuhalten, dass mit dem von einer Fraktion erklärten Verzicht auf das Vorschlagsrecht wohl keine darüber hinausgehenden Rechtsfolgen verbunden sein dürften; für das Vorschlagsrecht wäre dementsprechend in der Reihenfolge nach dem Stärkenverhältnis der Fraktionen fortzufahren, weil das Vorschlagsrecht der verzichtenden Fraktion erloschen ist.

3. (Interfraktionelle) Verständigung

Vorstehende Überlegungen haben an den von einer Fraktion erklärten Verzicht auf die Ausübung des Vorschlagsrechts angeknüpft. Denkbar wäre jedoch eine interfraktionelle Verständigung über das Vorschlagsrecht.

Der Parlamentspraxis sind interfraktionelle Verständigungen nicht fremd und finden insbesondere bei dem Verfahren für die Besetzung des Ausschussvorsitzes Anwendung. Die Geschäftsordnung hat insoweit dem Ältestenrat die Aufgabe zugewiesen, über die Besetzung der Stellen der Ausschussvorsitzenden und der stellvertretenden Ausschussvorsitzenden eine Verständigung zwischen den Fraktionen herbeizuführen (§ 12 Abs. 1). Kommt eine solche allerdings nicht zustande, wird das so genannte Zugriffsverfahren¹¹ angewandt.

Vor diesem Hintergrund dürften der grundsätzlichen Zulässigkeit einer interfraktionellen Verständigung, durch die das Vorschlagsrecht von einer aktuell vorschlagsberechtigten Fraktion auf eine andere übertragen wird, jedenfalls keine grundlegenden Bedenken gegenüberstehen, wobei Voraussetzung ist, dass die Vereinbarung nicht das Recht der Oppositionsfraktionen auf eine angemessene parlamentarische Mitwirkung verletzt.

¹¹ Vgl. hierzu Achterberg, a.a.O., S. 193

Ebenso wie bei der Verständigung über die Besetzung der Stellen der Vorsitzenden der Fachausschüsse dürfte allerdings auch eine Vereinbarung über das Vorschlagsrecht für sonstige Vorsitzende eine Einigung aller Fraktionen erfordern, die entsprechend der parlamentarischen Übung auch stillschweigend möglich sein dürfte. Andernfalls dürfte eine Durchbrechung des tragenden Prinzips, nämlich dass sich die Reihenfolge nach dem Stärkenverhältnis der Fraktionen bestimmt (§ 73 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 GOLT), keine ausreichende Legitimationsgrundlage finden; denn ein Positionstausch wäre nicht nur zwischen den verzichtenden und der unmittelbar nachfolgenden Fraktion denkbar, sondern könnte auch mit Fraktionen stattfinden, die in der Reihenfolge weiter entfernt liegen, was die Reihenfolge insgesamt letztlich zur Disposition der Vereinbarung einzelner Fraktionen stellen würde, wodurch die Beachtung des Stärkenverhältnisses weitgehend ausgehebelt werden könnte. Auch dies dürfte für die Annahme sprechen, dass eine Veränderung der Reihenfolge des fraktionsübergreifenden Einvernehmens bedarf, das - ebenso wie bei anderen Verfahren - auch stillschweigend erteilt werden kann, sofern hierfür ein ausreichender Anhalt gegeben ist. Sofern sich ein Konsens nicht erzielen lässt, richtet sich die Reihenfolge nach dem Stärkenverhältnis der Fraktionen.

4. Ergebnis

Der Verzicht auf das Vorschlagsrecht könnte zur Folge haben, dass die verzichtende Fraktion das Vorschlagsrecht verliert und es ihr im übrigen nur nach der Reihenfolge zusteht, wie sie nach dem Stärkenverhältnis aufgrund des d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens bestimmt ist. Interfraktionelle Vereinbarungen dürften auch im Bereich des Vorschlagsrechts zulässig sein, setzen jedoch die Einigung aller Fraktionen voraus.

Da die hier aufgeworfene Frage einer definitiven Klärung nicht zugeführt werden kann, würde es - im Streitfall - dem Landtag nach Prüfung durch den Rechtsausschuss obliegen, hierüber endgültig zu befinden (§ 132 GOLT).

Anlage