

13. August 2019

Zur Frage möglicher Teilhabeansprüche einzelner Fraktionen an parlamentsleitenden Funktionsämtern, wie z.B. Ausschussvorsitze und Sprecherfunktion in Deputationen

I. Auftrag

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hat die Bürgerschaftskanzlei am 31. Juli 2019 um die Beantwortung folgender Fragestellungen gebeten:

1. Besteht auf der Grundlage einer zwischen den Fraktionen der Bremischen Bürgerschaft herbeigeführten Verständigung über die Besetzung der Ausschussvorsitzenden, Deputationssprecher und deren Stellvertretungen (Leitungsämter in Ausschüssen und Deputationen) ein Rechtsanspruch einer einzelnen Fraktion auf Wahl einer von ihr vorgeschlagenen Person in das nach der Verständigung ihrem Zugriff unterliegende Leitungsamt.
2. Wer übernimmt im Falle einer Nichtwahl einer dieser parlamentsleitenden Funktionen die Vorsitzenden- bzw. Stellvertretungsaufgaben.
3. Kann im Einzelfall von der zwischen den Fraktionen herbeigeführten Verständigung über die Besetzung der Ausschussvorsitzenden, Deputationssprecher und deren Stellvertretungen abgewichen und aus dem Kreis der Ausschuss- und Deputationsmitglieder einer anderen - nicht von der zugriffsberechtigten Fraktion benannten - Person durch Wahl die Vorsitzenden- oder Stellvertretungsaufgaben übertragen werden.

II. Rechtliche Stellungnahme

Die Fragestellungen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen beantwortet die Bürgerschaftskanzlei wie folgt:

Zur Frage 1:

Die Wahl der Vorsitzenden in den Ausschüssen und der Sprecher/innen in den Deputationen regelt § 74 der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft (GO) in einem zweistufigen Verfahren. Zunächst sollen die Fraktionen gemäß § 74 Abs. 1 GO eine Verständigung über die Besetzung der Stellen der Ausschussvorsitzenden, der Deputationssprecher/innen sowie deren Stellvertretungen herbeiführen. Gelingt eine solche Verständigung nicht, wird der Zugriff nach dem Rangmaßzahlverfahren (Schepers), getrennt nach dem Vorsitz und stellvertretenden Vorsitz in den ständigen und nicht ständigen Ausschüssen sowie Deputationen ermittelt. Auf der zweiten Stufe erfolgt dann gemäß § 74 Abs. 2 GO und § 6 Abs. 1 Gesetz über die Deputationen (DepG) die Wahl der Vorsitzenden, Sprecher/innen und deren Stellvertretungen in den von der Bürgerschaft eingesetzten Ausschüssen und Deputationen. Nach dem Wortlaut des unmittelbar allein für die Ausschüsse der Bremischen Bürgerschaft geltenden § 74 Abs. 2 GO hat diese Wahl „unter Berücksichtigung des § 74 Abs. 1 GO“ zu erfolgen, also unter Beachtung der zwischen den Fraktionen herbeigeführten Verständigung oder der Zugriffsermittlung nach dem Rangmaßzahlverfahren (Schepers).

Diese Aufforderung zur Berücksichtigung der Zugriffsverteilung nach § 74 Abs. 1 GO bei der Wahl der Vorsitzenden, die über § 6 Abs. 8 DepG entsprechende Anwendung auf die Wahl der Sprecher und Sprecherinnen der Deputationen findet, wirft die grundsätzliche Frage auf, ob sich hieraus ein Rechtsanspruch einer einzelnen Fraktion auf Wahl einer von ihr vorgeschlagenen Person in ein ihrem Zugriff unterliegendes Leitungsamt ergibt. Unter Hinweis auf den in Art. 83 der Bremischen Landesverfassung normierten Grundsatz des freien Mandats und der daraus unter anderem folgenden freien - nur dem eigenen Gewissen unterworfenen - Wahlentscheidung der Abgeordneten und Deputierten¹ ist dies im Ergebnis zu verneinen.

¹ Auch die nicht der Bürgerschaft angehörenden Deputierten können sich gemäß § 5 DepG auf die Rechte aus Art. 83 Brem.LV berufen. Insbesondere sind sie wie Abgeordnete an Aufträge und

Eine Einschränkung der freien Wahlentscheidung im Rahmen von § 74 Abs. 2 GO und § 6 Abs. 1 DepG wäre nur dann denkbar, wenn auch bei der Wahl parlamentsleitender Funktionsämter der verfassungsrechtlich geschützte, aus der Mitwirkungsbefugnis sowie der Gleichheit der Abgeordneten und Deputierten abgeleitete, Grundsatz der Spiegelbildlichkeit das freie Mandat aus Art. 83 Abs. 1 Brem.LV einschränken würde; es also - wie bei der Zusammensetzung der Ausschüsse und Deputationen² - eine verfassungsrechtliche Pflicht geben würde, sich bei der Besetzung der parlamentsleitenden Funktionsämter an dem Stärkeverhältnis der Fraktionen in der Bremischen Bürgerschaft zu orientieren.

Zu beachten ist allerdings, dass der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit bei der Zusammensetzung der Ausschüsse und Deputationen den verfassungsrechtlich geschützten Anspruch aller Fraktionen auf gleiche Mitwirkungsbefugnis und Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung sicherstellen will.³ Dieser Teilhabeanspruch an der Willensbildung erstreckt sich jedoch nicht auf die Besetzung der parlamentsleitenden Funktionsämter, wie z.B. Ausschussvorsitze und die Sprecherinnen und Sprecher der Deputationen. Bei diesen parlamentarischen Leitungsämtern geht es nicht um Aufgaben der gesamten Bürgerschaft, die von einem Teil der Bürgerschaft in einem verkleinerten Gremium erfüllt werden, sondern um Aufgaben, die für die Bürgerschaft wahrgenommen werden und welche das Plenum nicht selbst erfüllen kann.⁴ Es geht bei der Besetzung dieser Leitungsämter auch nicht darum, die parlamentarische Willensbildung inhaltlich vorzuformen, sondern lediglich um organisatorische Aufgaben.⁵ Die entsprechenden Leitungsämter sind nicht Ausdruck spezifisch mitgliedschaftlicher Rechte der sie ausübenden Abgeordneten und unterliegen deshalb nicht dem Prinzip der gleichberechtigten Teilnahme an den Aufgaben und Arbeiten der Bürgerschaft.⁶ Eine effektive Beteiligung einer Fraktion am parlamentarischen Beratungs- und Entscheidungsverfahren setzt insbesondere keine

Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen (vgl. hierzu Göbel, in: Fischer-Lescano/Rinken u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 129 Rn. 49).

² Gemäß Art. 105 Abs. 2 und Art. 129 Abs. 2 Brem.LV sind bei der Zusammensetzung der Ausschüsse in der Regel die Fraktionen der Bürgerschaft nach ihrer Stärke zu berücksichtigen, um auf diese Weise in den Gremien ein verkleinertes Abbild des Parlaments darzustellen (vgl. hierzu Baer, in: Fischer-Lescano/Rinken u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 105 Rn. 12).

³ BVerfG, Urteil vom 22. September 2015 - 2 BvE 1/11, Rn. 91 ff.

⁴ Schönberger/Schönberger, Die AfD im Bundestag, JZ 2018, 105 (110).

⁵ VerfGH NRW, Beschluss vom 25. Oktober 2016 - 6/16, Rn. 38; BVerfG, NJW 1998, 3037 (3038);

Schönberger/Schönberger, Die AfD im Bundestag, JZ 2018, 105 (110).

⁶ BVerfG NJW 1991, 2474 (2477).

Besetzung bestimmter Leitungsämter in den Ausschüssen und Deputationen voraus, zumal die entsprechenden Amtsträger ohnehin zur unparteilichen Geschäftsführung verpflichtet sind.⁷

Damit bleibt festzustellen, dass der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit bei der Wahl der Leitungsämter in den staatlichen und städtischen⁸ Ausschüssen und Deputationen keine Anwendung findet. Dementsprechend begründet die Verfassung keinen Rechtsanspruch einer Fraktion auf Wahl einer von ihr vorgeschlagenen Person in das aufgrund einer interfraktionellen Verständigung oder nach dem Rangmaßverfahren Schepers ihrem Zugriff unterliegende Funktionsamt. Die Mitglieder der Ausschüsse und Deputationen⁹ sind folglich in ihrer Entscheidung frei, welche von der Bürgerschaft entsandte Person sie aus ihrer Mitte zum Ausschussvorsitzenden, Deputationssprecher und deren Stellvertretungen wählen oder eben nicht wählen. Ein gegenteiliges Verständnis von § 74 Abs. 2 GO würde gegen Art. 83 Abs. 1 Brem.LV und damit gegen höherrangiges Landesverfassungsrecht verstoßen. Vor diesem Hintergrund muss § 74 GO verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass es sich bei der Regelung der Zugriffe in § 74 GO lediglich um eine programmatische Absichtserklärung handelt, aus der keine Verpflichtung der Abgeordneten und Deputierten abgeleitet werden kann, einen bestimmten - von einer Fraktion vorgegebenen - Wahlvorschlag zu wählen.

Zur Frage 2:

Es entspricht in der Bremischen Bürgerschaft parlamentarischer Praxis, dass die beziehungsweise der Vorsitzende und die beziehungsweise der stellvertretende Vorsitzende eines Ausschusses aufgrund unterschiedlicher Zugriffsregelungen nicht derselben Fraktion angehören. Auch erfolgt die Wahl der Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden in den Ausschüssen getrennt und unabhängig voneinander. Gleiches gilt für die Sprecherinnen und Sprecher der Deputationen sowie

⁷ VerfGH NRW, Beschluss vom 25. Oktober 2016 - 6/16, Rn. 38 ff.; Schönberger/Schönberger, Die AfD im Bundestag, JZ 2018, 105 (110).

⁸ Art. 83 Abs. 1 Brem.LV findet über Art. 148 Abs. 1 Satz 2 Brem.LV im Rang einfachen Landesrechts (Kommunalverfassungsrecht) entsprechende Anwendung auf die Stadtbürgerschaft und ihre Gremien.

⁹ Gemäß § 6 Abs. 1 DepG wählen die Deputationen aus den Kreis der von der Bürgerschaft entsandten Mitglieder eine Sprecherin oder einen Sprecher und eine stellvertretende Sprecherin oder einen stellvertretenden Sprecher. Damit ist die Wahl des für den Verwaltungszweig zuständigen Senatsmitgliedes, die ebenfalls Mitglied in der jeweiligen Deputation ist, zum Sprecher oder zur Sprecherin ausgeschlossen.

deren Vertretungen. Ausgehend davon ist zu erwarten, dass lediglich vereinzelt in Ausschüssen und Deputationen entweder ein Vorsitz oder ein stellvertretender Vorsitz nicht entsprechend der bereits erfolgten interfraktionellen Verständigung gewählt wird. In einer solchen Situation, also der Nichtwahl eines Wahlvorschlages und der (vorläufigen) Nichtbesetzung eines Leitungsamtes, obliegen die jeweiligen Vorsitzendenaufgaben der allein gewählten Person, also entweder der/dem Vorsitzenden/Sprecher/in oder der/dem stellvertretenden Vorsitzenden/Sprecher/in. Der stellvertretende Vorsitz ist eine reine Abwesenheitsvertretung für den unbesetzten Ausschuss- oder Deputationsvorsitz. Kommt es, z.B. durch Krankheit, zu einer Verhinderung der allein gewählten Person, so soll gemäß § 77 Abs. 2 GO i.V.m. § 6 Abs. 8 DepG das dienstälteste Ausschuss- oder Deputationsmitglied zur Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit des Gremiums die Verhandlungen leiten.

Zur Frage 3:

Wie bereits zur Frage 1 festgestellt, handelt es sich bei den Regelungen über die Zugriffe in § 74 GO um bloße programmatische Absichtserklärungen, denen die Abgeordneten und Deputierten im Rahmen ihrer freien Wahlentscheidung nicht zu folgen brauchen. Um diese programmatische Absichtserklärung allerdings nicht völlig leerlaufen zu lassen, empfiehlt es sich, im Vorfeld einer solchen Wahl auszuloten, ob es der vorschlagsberechtigten Fraktion möglich ist, eine Kandidatin/einen Kandidaten zu benennen, die beziehungsweise der gegebenenfalls mehrheitsfähig ist. Erst wenn dies nicht möglich ist, ist es hinzunehmen, dass eine solche Position vorübergehend oder dauerhaft unbesetzt bleibt. Auch ist es in einem solchen Fall denkbar, dass die Ausschuss- und Deputationsmitglieder auf der Grundlage von Art. 83 Abs. 1 Brem.LV von der zwischen den Fraktionen herbeigeführten Verständigung über die Besetzung der Ausschussvorsitzenden, Deputationssprecher/in und deren Stellvertretungen abweichen und aus dem Kreis der von der Bürgerschaft entsandten Ausschuss- und Deputationsmitglieder einer anderen - nicht von der zugriffsberechtigten Fraktion benannten - Person durch Wahl die Vorsitzenden- oder Stellvertretungsaufgaben übertragen.

III. Zusammenfassende Ergebnisse

- Es besteht kein Rechtsanspruch einer einzelnen Fraktion auf Wahl einer von ihr vorgeschlagenen Person in das aufgrund einer interfraktionellen Verständigung oder nach dem Rangmaßverfahren Schepers ihrem Zugriff unterliegende Leitungsamt eines Ausschusses oder einer Deputation. Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit findet bei der Wahl der Leitungsämter in den Ausschüssen und Deputationen keine Anwendung.
- Die Wahl der Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden in den Ausschüssen und Deputationen erfolgt getrennt und unabhängig voneinander. Bei der Nichtwahl eines Wahlvorschlages und der (vorläufigen) Nichtbesetzung eines Leitungsamtes eines Ausschusses oder einer Deputation, obliegen die jeweiligen Vorsitzendenaufgaben der allein gewählten Person, also entweder der/dem Vorsitzenden/Sprecher/in oder der/dem stellvertretenden Vorsitzenden/Sprecher/in. Bei Letzterem handelt es sich um eine reine Abwesenheitsvertretung für den unbesetzten Ausschuss- oder Deputationsvorsitz.
- Es entspräche grundsätzlich der programmatischen Selbstverpflichtung in § 74 Abs. 1 GO, wenn sich die Fraktionen mit der vorschlagsberechtigten Fraktion auf eine/n akzeptable/n Kandidaten/in einigen würden. Gelingt das nicht, ist es hinzunehmen, dass eine Leitungsposition eines Ausschusses oder einer Deputation vorübergehend oder dauerhaft unbesetzt bleibt oder einem einer anderen Fraktion angehörenden Mitglied durch Wahl übertragen wird.