

Gutachten
zu der Frage, ob die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses
in verfassungsrechtlich zulässiger Weise der Opposition
den Vorsitz im Hauptausschuss zuweisen kann

Gliederung

I. Auftrag

II. Sachverhalt

III. Gutachten

A. Verfassungsrechtliche Vorgaben aus Art. 44 Abs. 2 Satz 1 VvB

B. Regelungen in den anderen Bundesländern und im Bund

C. Keine verfassungsrechtlich gebotenen Weiterungen aus Art. 38 Abs. 3 VvB

IV. Ergebnis

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes 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

Der Präsident des Abgeordnetenhauses hat den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst um Erstellung eines Gutachtens gebeten zur Frage der Zulässigkeit einer Bestimmung in der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses (GO Abghs), die den Vorsitz des Hauptausschusses generell der Opposition bzw. der stärksten Oppositionsfraktion zuweist.

II. Sachverhalt

Hintergrund für den Gutachtenauftrag sind die Änderungsanträge der Fraktion der CDU¹ und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen² zum Antrag der Fraktion der SPD, der Fraktion der CDU, der Fraktion Die Linke, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion der FDP zur Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin der 18. Wahlperiode³.

Die nahezu gleichlautenden Änderungsanträge zielen jeweils auf eine nähere Festlegung des Vorsitzes im Hauptausschuss ab. Dieser solle, so die Anträge, über eine neu in die GO Abghs einzufügende Vorschrift zukünftig generell „der Opposition“ bzw. „der größten Oppositionsfraktion“ zustehen.

In der konstituierenden Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 27. Oktober 2016 sind die Anträge⁴ an den zukünftig für Geschäftsordnung zuständigen Ausschuss überwiesen worden.

¹ Drs. 18/0001-1.

² Drs. 18/0001-3.

³ Drs. 18/0001.

⁴ Nunmehr als Drs. 18/0003 (CDU) und 18/0004 (Bündnis 90/Die Grünen).

III. Gutachten

Zu prüfen ist, ob eine derartige Festlegung zum Hauptausschussvorsitz in der GO Abghs mit höherrangigem Recht, namentlich mit der Verfassung von Berlin (VvB)⁵, vereinbar ist.

A. Verfassungsrechtliche Vorgaben aus Art. 44 Abs. 2 Satz 1 VvB

Die angedachte Festlegung zum Hauptausschussvorsitz in der GO Abghs könnte gegen Art. 44 Abs. 2 Satz 1 VvB verstoßen.

Diese Vorschrift lautet:

„Die Zusammensetzung der Ausschüsse sowie die Besetzung der Vorsitze richtet sich nach der Stärke der Fraktionen (Artikel 41 Abs. 2 Satz 4).“

Die darin in Bezug genommene Vorschrift des Art. 41 Abs. 2 Satz 4 VvB hat folgenden Wortlaut:

„Für die Wahl des gesamten Präsidiums wird die Stärke der Fraktionen nach dem d’Hondtschen Höchstzahlverfahren berechnet.“

Art. 44 Abs. 2 Satz 1 VvB verweist hinsichtlich der Zusammensetzung der Ausschüsse und der Besetzung der Ausschussvorsitze auf die Stärke der einzelnen Fraktionen. Die Bestimmung der Stärke der Fraktionen wiederum hat gemäß der ausdrücklichen Verweisung unter Heranziehung des Höchstzahlverfahrens nach d’Hondt zu erfolgen.⁶ Nach dem insoweit eindeutigen – und damit nicht auslegungsfähigen – Wortlaut von Art. 44 Abs. 2 Satz 1 VvB in Verbindung mit Art. 41 Abs. 2 Satz 4 VvB ist die Besetzung der Ausschussvorsitze folglich ausnahmslos nach dem d’Hondtschen Höchstzahlverfahren vorzunehmen.⁷

⁵ Vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. März 2016 (GVBl. S. 114).

⁶ Vgl. *Korbmacher*, in: Driehaus (Hrsg.), *Verfassung von Berlin, Kommentar*, 3. Aufl. 2009, Art. 44 Rn. 4.

⁷ Vgl. *Korbmacher* (Fn. 6), Art. 44 Rn. 4; *Lemmer*, in: Pfennig/Neumann (Hrsg.), *Verfassung von Berlin, Kommentar*, 3. Aufl. 2000, Art. 44 Rn. 3; allgemein zum Berechnungsverfahren nach d’Hondt siehe etwa *Magen*, *Staatsrecht*, 7. Aufl. 1985, S. 186 f.

Somit ist bei der Frage der Besetzung der Ausschussvorsitze zugleich der Weg des Art. 44 Abs. 5 VvB, wonach „alles Nähere“ in der GO Abghs geregelt werden kann, versperrt: Es gibt in diesem Punkt keinen über die konkreten Vorgaben der Verfassung zur Besetzung der Ausschussvorsitze hinausgehenden, noch regelungsbedürftigen bzw. -fähigen Inhalt. Die Besetzung der Ausschussvorsitze – auch des Hauptausschusses – hat zwingend nach d’Hondt zu erfolgen.

B. Regelungen in den anderen Bundesländern und im Bund

Die Regelungen auf Bundesebene und in den anderen Ländern stehen dieser Sichtweise nicht entgegen:

Im Grundgesetz (GG)⁸ findet sich keine dem Art. 44 Abs. 2 Satz 1 VvB entsprechende Bestimmung zur Besetzung der Ausschussvorsitze, so dass die hier interessierende Materie auf Bundesebene insgesamt der Parlamentsautonomie unterfällt und damit in der Geschäftsordnung des Bundestages geregelt werden kann.

In Brandenburg ordnet die dem Art. 44 Abs. 2 Satz 1 VvB korrespondierende Vorschrift des Art. 70 Abs. 2 Satz 1 der Verfassung des Landes Brandenburg (BbgVerf)⁹ zwar die „Regelung“ der Ausschussvorsitze „nach den Grundsätzen der Verhältniswahl“ an¹⁰, schreibt somit jedoch – anders als die VvB – nicht die konkrete „Besetzung“ der Ausschussvorsitze nach dem d’Hondtschen Höchstzahlverfahren vor. Auch hier können Einzelheiten zur Besetzung der Ausschussvorsitze folglich im Rahmen der Parlamentsautonomie in der Geschäftsordnung der Volksvertretung geregelt werden.¹¹

In Nordrhein-Westfalen erfolgte jüngst¹² eine Verfassungsänderung dahingehend, dass dort nunmehr ebenfalls gewisse Vorgaben für die Festlegung der Ausschussvorsitze in der

⁸ Vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438).

⁹ Vom 20. August 1992 (GVBl. I S. 298), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Dezember 2013 (GVBl. I Nr. 42).

¹⁰ Art. 70 Abs. 2 Satz 1 BbgVerf lautet: „Die Zusammensetzung der Ausschüsse sowie die Regelung der Vorsitze in den Ausschüssen ist nach den Grundsätzen der Verhältniswahl vorzunehmen“.

¹¹ Von dieser Möglichkeit ist in § 74 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg vom 24. März 2015 (GVBl. I Nr. 8) Gebrauch gemacht worden.

¹² Siehe Art. 1 des Gesetzes zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 25. Oktober 2016 (GV. NRW. S. 860).

Verfassung selbst enthalten sind. Wie die BbgVerf¹³ lässt diese jedoch aufgrund der gewählten Formulierung¹⁴ auch weiterhin Raum für eine nähere Ausgestaltung der konkreten „Besetzung“ der Ausschussvorsitze in der Geschäftsordnung der Volksvertretung.¹⁵

In den übrigen Ländern finden sich in den jeweiligen Landesverfassungen – soweit ersichtlich – keine näheren Vorgaben zur Besetzung der Ausschussvorsitze, so dass diese Frage dort insgesamt der Parlamentsautonomie überlassen ist.

C. Keine verfassungsrechtlich gebotenen Weiterungen aus Art. 38 Abs. 3 VvB

Etwaige Gesichtspunkte für die Zulässigkeit, den Vorsitz des Hauptausschusses über eine neu in die GO Abghs einzufügende Regelung generell der Opposition bzw. der größten Oppositionsfraktion zuzuweisen, könnten sich aus möglicherweise übergeordneten verfassungsrechtlichen Erwägungen, namentlich aus Art. 38 Abs. 3 Satz 1 und 2 VvB ergeben.

Nach dieser Vorschrift ist die Opposition „notwendiger Bestandteil der parlamentarischen Demokratie“ (Satz 1) und „hat das Recht auf politische Chancengleichheit“ (Satz 2).

Hierbei handelt es sich jedoch lediglich um eine Vorschrift mit Programmsatzcharakter: Aus dem Wortlaut der Norm lässt sich gerade keine Notwendigkeit herleiten, bestimmte Sonderrechte für Oppositionsfractionen zu schaffen. Auch der Zweck der Vorschrift lässt keinen derartigen Schluss zu. Art. 38 Abs. 3 Satz 1 VvB soll vielmehr lediglich die Möglichkeit des Bestehens einer parlamentarischen Opposition sichern. Eine entsprechende Gewährleistung ergibt sich bereits aus dem Demokratieprinzip, das im Vorspruch zur Verfassung und in Art. 2 VvB verankert ist.¹⁶ Das Recht auf politische Chancengleichheit im Sinne von Art. 38 Abs. 3 Satz 2 VvB soll die Chancen der Opposition gewährleisten, selber zur parlamentarischen Mehrheit zu werden. Es bezieht

¹³ Siehe hierzu oben Fn. 10.

¹⁴ Art. 30 Abs. 4 Satz 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Juni 1950 (GV. NRW. S. 127) lautet nunmehr wie folgt: „Die Zusammensetzung der Ausschüsse sowie die Regelung des Vorsitzes in den Ausschüssen ist im Verhältnis der Stärke der einzelnen Fraktionen vorzunehmen.“

¹⁵ Siehe hierzu § 50 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Landtages Nordrhein-Westfalen vom 16. Oktober 2013 (Drs. 16/4200).

¹⁶ Vgl. *Driehaus*, in: *Driehaus* (Fn. 6), Art. 38 Rn. 9.

sich auf das Verhältnis zum Senat und zu den Mehrheitsfraktionen.¹⁷ Hieraus lässt sich lediglich ein Recht auf angemessene Beteiligung in den Ausschüssen und sonstigen Gremien herleiten,¹⁸ nicht aber ein Anspruch auf konkrete Sonderrechte gegenüber den Mehrheitsfraktionen.

Hinzu kommt, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 3. Mai 2016 festgestellt hat, der im Grundgesetz enthaltene Grundsatz effektiver Opposition begründe weder spezifische Oppositions(fraktions)rechte, noch lasse sich ein Gebot zur Schaffung solcher Rechte aus dem Grundgesetz herleiten; zudem stehe Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG einer Einführung spezifischer Oppositionsrechte entgegen.¹⁹

Zwar enthält das Grundgesetz keine dem Art. 38 Abs. 3 VvB entsprechende Regelung, dies lässt aber nicht den Schluss zu, die Stellung der Opposition im Bundestag sei nicht verfassungsrechtlich abgesichert und daher schwächer als im Abgeordnetenhaus. Das Recht auf Opposition ist bereits im Demokratieprinzip gemäß Art. 20 Abs. 1 GG enthalten.²⁰ Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist somit auch für die Einschätzung der Rechtsstellung der Opposition im Abgeordnetenhaus von Bedeutung.

Selbst wenn man aus Art. 38 Abs. 3 VvB einen Anspruch auf Schaffung von Rechten zur Stärkung der Opposition herleiten könnte, so würde dieser Anspruch seine Grenzen in den speziellen, bereits bestehenden Verfassungsbestimmungen finden, in denen die Tätigkeit des Abgeordnetenhauses geregelt wird. Daher hätte Art. 44 Abs. 2 Satz 1 VvB als *lex specialis* einen Geltungsvorrang gegenüber etwaigen aus Art. 38 Abs. 3 VvB herzuleitenden Oppositionsrechten.

Im Verhältnis zu Art. 44 Abs. 2 Satz 1 VvB ergeben sich somit aus Art. 38 Abs. 3 VvB keine Gesichtspunkte für eine Abweichung von den dortigen verfassungsrechtlichen Vorgaben.

¹⁷ VerfGH Berlin, LVerfGE 1, 160, 167; *Driehaus* (Fn. 16), Art. 38 Rn. 11; *Magen*, in: Pfennig/Neumann (Hrsg.), *Verfassung von Berlin, Kommentar*, 3. Aufl. 2000, Art. 38 Rn. 10.

¹⁸ *Zivier*, *Verfassung und Verwaltung von Berlin*, 4. Aufl. 2008, S. 125.

¹⁹ BVerfG, Urteil vom 3.5.2016 – 2 BvE 4/14 –, Rn. 85 ff., 91 ff., 95 ff., zitiert nach juris.

²⁰ Vgl. *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar*, 14. Aufl. 2016, Art. 20 Rn. 22; *Sachs*, in: *Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar*, 7. Aufl. 2014, Art. 20 Rn. 26.

IV. Ergebnis

Eine Bestimmung in der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses, die den Vorsitz des Hauptausschusses generell der Opposition bzw. der größten Oppositionsfraktion zuweist, ist nach gegenwärtiger Rechtslage wegen Verstoßes gegen Artikel 44 Absatz 2 Satz 1 der Verfassung von Berlin nicht zulässig.

Der in Artikel 38 Absatz 3 der Verfassung enthaltene Programmsatz über die Rechte der Opposition vermag an diesem Ergebnis nichts zu ändern. Sollte das im Gutachtenauftrag beschriebene Vorhaben weiter betrieben werden, bedürfte es daher zunächst einer entsprechenden Verfassungsänderung.

Dr. Altermann

Dr. Fehlau