

Gutachten
zu der Frage, ob nach einer Veränderung in der
Mitgliederzahl einer Fraktion des Abgeordnetenhauses
eine gesetzliche Verpflichtung des Parlaments besteht,
den Ausschuss für Verfassungsschutz und den 1. Untersuchungsausschuss
der 18. Wahlperiode von zwölf auf elf Mitglieder zu verkleinern

I. Auftrag

Der Präsident des Abgeordnetenhauses von Berlin hat den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst aufgrund einer Bitte aller im Abgeordnetenhaus vertretenen Fraktionen mit der Erstellung eines Gutachtens zu der Frage beauftragt, ob im Wege der Selbstbindung des Gesetzgebers eine Verpflichtung des Parlaments besteht, den Ausschuss für Verfassungsschutz und den 1. Untersuchungsausschuss der 18. Wahlperiode von zwölf auf elf Mitglieder zu verkleinern, weil aufgrund einer Veränderung bei der Fraktion der AfD seit Juli 2017 unter Anwendung des d'Hondt'schen Berechnungssystems die Zahl Elf für die Beteiligung aller Fraktionen ausreicht.

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.

II. Gutachten

A. Einführung

Der Ausschuss für Verfassungsschutz des Abgeordnetenhauses von Berlin kontrolliert gemäß § 33 Abs. 1 des Verfassungsschutzgesetzes Berlin (VSG Bln)¹ den Senat von Berlin in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes. § 33 Abs. 2 Satz 1 VSG Bln schreibt vor, dass dieser Ausschuss in der Regel aus höchstens zehn Mitgliedern besteht. Das Vorschlagsrecht für die Wahl der Mitglieder richtet sich nach der Stärke der Fraktionen, wobei jede Fraktion im Ausschuss vertreten sein muss. Eine Erhöhung der Mitgliederzahl ist gemäß § 33 Abs. 2 Satz 3 VSG Bln nur zulässig, soweit sie zur Beteiligung aller Fraktionen notwendig ist.

Durch Beschluss vom 6. Juli 2017² hat das Abgeordnetenhaus einen Untersuchungsausschuss zur Untersuchung des Ermittlungsvorgehens im Zusammenhang mit dem Terroranschlag am Breitscheidplatz am 19. Dezember 2016 eingesetzt. Auch Untersuchungsausschüsse bestehen gemäß § 3 Abs. 2 des Untersuchungsausschussgesetzes (UntAG)³ in der Regel aus höchstens zehn Mitgliedern. Bei der Wahl der Mitglieder werden die Fraktionen nach ihrer Stärke beteiligt, wobei jede Fraktion im Ausschuss vertreten sein muss. Eine Erhöhung der Mitgliederzahl ist auch bei einem Untersuchungsausschuss gemäß § 3 Abs. 3 Satz 3 UntAG nur zulässig, soweit dies zur Beteiligung aller Fraktionen notwendig ist.

Bei der Begrenzung der Mitgliederzahl hat sich der Gesetzgeber offenbar von der Erwägung leiten lassen, dass es sich um Gremien handelt, bei denen die Geheimhaltung der behandelten Inhalte eine wesentliche Bedeutung hat, und dass diese Geheimhaltung am besten durch eine möglichst kleine Zahl von Ausschussmitgliedern gewährleistet werden kann.⁴

¹ Gesetz über den Verfassungsschutz in Berlin in der Fassung vom 25. Juni 2001 (GVBl. S. 235), zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. Dezember 2010 (GVBl. S. 534).

² Abghs-Drs. 18/0462.

³ Gesetz über die Untersuchungsausschüsse des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 13. Juli 2011 (GVBl. S. 330), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. April 2016 (GVBl. S. 150).

⁴ Vgl. BVerfGE 70, 324, 359.

Bei der Berechnung der Anzahl der den Fraktionen zustehenden Ausschussmitglieder nach dem Höchstzahlverfahren d'Hondt⁵ ergab sich zu Beginn der 18. Wahlperiode die Notwendigkeit, die Mitgliederzahl des Verfassungsausschusses und des 1. Untersuchungsausschusses der 18. Wahlperiode auf zwölf zu erhöhen, damit alle Fraktionen beteiligt werden konnten. Nachdem sich die Fraktion der AfD verkleinert hat, reicht nunmehr gemäß einer Neuberechnung nach dem Höchstzahlverfahren d'Hondt die Zahl von elf Mitgliedern für eine Beteiligung aller Fraktionen in den beiden Ausschüssen aus. Bei Ausschüssen mit elf Mitgliedern würde die AfD nun statt zwei jeweils nur noch ein Mitglied stellen.

B. Zur Anwendung von § 33 Abs. 2 VSG Bln sowie § 3 Abs. 2 und 3 UntAG

Fraglich ist, ob eine rechtliche Verpflichtung des Abgeordnetenhauses besteht, den Verfassungsschutzausschuss und den 1. Untersuchungsausschuss jeweils von zwölf auf elf Mitglieder zu verkleinern.

§ 33 Abs. 2 VSG Bln und § 3 Abs. 2 UntAG schreiben vor, dass die Ausschüsse in der Regel aus höchstens zehn Mitgliedern bestehen. Die einzige zulässige Ausnahme von dieser Regel liegt gemäß § 33 Abs. 2 Satz 3 VSG Bln und § 3 Abs. 3 Satz 3 UntAG dann vor, wenn eine Erhöhung der Mitgliederzahl zur Beteiligung aller Fraktionen notwendig ist. Durch die Formulierung „in der Regel“ wird dem Parlament also kein Ermessen bei der Anwendung der Vorschriften eingeräumt. Die Mitgliederzahl von zehn ist – abgesehen von einem klar definierten Ausnahmefall – verbindlich. Allerdings enthalten das Verfassungsschutzgesetz und das Untersuchungsausschussgesetz keine Regelungen darüber, wie in Fällen zu verfahren ist, in denen zunächst eine Erhöhung der Mitgliederzahl zur Beteiligung aller Fraktionen erforderlich war, dann aber aufgrund einer Änderung der Fraktionsgrößen eine geringere Zahl von Mitgliedern ausreicht. Da es sich bei § 33 Abs. 2 VSG Bln und § 3 Abs. 2 UntAG um zwingendes Recht handelt, das bei der Anwendung keinen Ermessensspielraum gewährt, kann aus dem Fehlen solcher Regelungen jedoch nicht gefolgert werden, das Parlament dürfe den nunmehr rechtswidrigen Zustand beibehalten und sei nicht zum Handeln verpflichtet.

⁵ Vgl. hierzu Art. 44 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 41 Abs. 2 Satz 4 VvB.

Die Pflicht zur Anpassung der Mitgliederzahlen könnte nur dann entfallen, wenn einer Verkleinerung der Ausschüsse Rechte der betroffenen Abgeordneten oder Fraktionen entgegenstehen würden.

Abgeordnetenrechte kommen hier nicht in Betracht, da sich aus der Rechtsstellung der Abgeordneten keine Ansprüche auf die Mitgliedschaft in einem bestimmten Ausschuss ergeben.

Die betroffenen Fraktionen können sich auch nicht auf einen Bestandsschutz im Hinblick auf die Zusammensetzung der eingesetzten Ausschüsse berufen. Eine Anpassung der Anzahl der Mitglieder an die veränderten Stärkeverhältnisse der Fraktionen kann nämlich auch im Hinblick auf den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit erforderlich sein. Hiernach muss die Zusammensetzung der Ausschüsse die Mehrheitsverhältnisse im Plenum widerspiegeln.⁶ Nachträgliche Veränderungen der Besetzung von Ausschüssen entsprechen diesem Erfordernis und gehören zur parlamentarischen Praxis (vgl. § 9 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses). Die neue Berechnung der Mitgliederverteilung nach dem Höchstzahlverfahren d'Hondt steht nicht im Widerspruch zum Grundsatz der Spiegelbildlichkeit. Die Verfassung von Berlin (VvB)⁷ sieht gemäß Art. 44 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 41 Abs. 2 Satz 4 VvB für die Berechnung der Zusammensetzung der Ausschüsse das d'Hondt'sche Höchstzahlverfahren vor. Die Anwendung eines solchen mathematischen Berechnungsverfahrens ist erforderlich, um den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit praktisch umzusetzen und eine ihm entsprechende Zusammensetzung der Ausschüsse zu gewährleisten. Bei der rechnerischen Ermittlung von Ausschussgrößen bleiben mathematische Rundungen und Angleichungen naturgemäß nicht aus.⁸ Dies mag im Einzelfall zu Resultaten führen, die von den betroffenen Fraktionen als unbillig empfunden werden. Dies ändert aber nichts an der Rechtmäßigkeit des Verfahrens und an seiner Vereinbarkeit mit dem Prinzip der Spiegelbildlichkeit.

⁶ Vgl. Brocker, in: Glauben/Brocker, PUAG, Kommentar, 2011, § 4 Rn. 6, 7; Georgii, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, Kommentar, 2015, § 4 Rn. 18; Korbmacher, in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, Kommentar, 3. Aufl. 2009, Art. 44 Rn. 4.

⁷ Vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. März 2016 (GVBl. S. 114).

⁸ Brocker (Fn. 6), § 4 Rn. 6; vgl. BVerfGE 96, 264, 283.

C. Ergebnis

Das Abgeordnetenhaus ist nach der Veränderung der Mitgliederzahl der AfD-Fraktion rechtlich verpflichtet, den Ausschuss für Verfassungsschutz und den 1. Untersuchungsausschuss der 18. Wahlperiode jeweils von zwölf auf elf Mitglieder zu verkleinern.

§ 33 Abs. 2 VSG Bln und § 3 Abs. 2, 3 UntAG geben für diese Ausschüsse eine Höchstzahl von zehn Mitgliedern verbindlich vor und lassen Abweichungen nur zu, soweit dies zur Beteiligung aller Fraktionen erforderlich ist. Da nach der aktuellen Stärke der Fraktionen eine Mitgliederzahl von elf hierfür ausreicht, ist die Größe der Ausschüsse entsprechend zu verändern.

Dr. Fehlau

Sassenroth