

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

**des Ständigen Ausschusses**

**zu dem Antrag der Fraktion der SPD  
und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen  
– Drucksache 12/4505**

### **Änderung der Geschäftsordnung des Landtags von Baden- Württemberg**

#### Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen,

den Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen –  
Drucksache 12/4505 – abzulehnen.

18. 11. 99

Der Berichterstatter:

Herrmann

Der Vorsitzende:

Dr. Reinhart

#### Bericht

Der Ständige Ausschuss beriet den Antrag Drucksache 12/4505 in seiner  
27. Sitzung am 18. November 1999.

Ein SPD-Abgeordneter führte aus, laut Gutachten der Landtagsverwaltung  
kenne die Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg keine  
Abwahlmöglichkeit. Die Antragsteller seien der Meinung, dass es, jedenfalls  
bei den Funktionen Ausschussvorsitzender und Schriftführer, angezeigt sei,  
eine Abwalmöglichkeit vorzusehen. Diese könnte man an das Vorhanden-  
sein bestimmter Tatbestände knüpfen; man könnte den notwendigen Schutz  
aber auch durch eine qualifizierte Mehrheit herstellen. Nach Auffassung der  
Antragsteller sei es nicht sinnvoll, einen Tatbestandskatalog aufzuführen;  
denn für eine politische Konsequenz müsse kein strafbares Verhalten vorlie-  
gen, sondern eine entsprechende Mehrheit müsse die Umstände für so  
schwerwiegend erachten, dass eine Abwahl erfolgen sollte. Deshalb sähen

richtigerweise die Regelungen in all den Fällen, in denen es eine Abwahlmöglichkeit gebe, zum Beispiel bei Vereinigungen, keine tatbeständlichen Voraussetzungen vor. Der erforderliche Schutz sollte in der gleichen Weise gewährleistet werden, wie dies bei der Geschäftsordnung auch sonst im Interesse von Minderheiten der Fall sei. Die Geschäftsordnung könne nur mit der Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten geändert werden. Deshalb sollte auch bei der Abwahl die gleiche qualifizierte Mehrheit vorgeesehen werden.

Er wolle ausdrücklich betonen, dass hier über eine von den Antragstellern für erforderlich gehaltene Ergänzung der Geschäftsordnung, aber nicht über die Frage zu entscheiden sei, ob in der jetzigen Legislaturperiode Abwahlen vorgenommen werden sollten. Falls die Regierungsfractionen der Auffassung seien, dass prinzipiell für alle parlamentarischen Funktionen, also auch für den Präsidenten und die Vizepräsidenten, eine Abwahlmöglichkeit eingeführt werden sollte, habe die SPD-Fraktion gegen eine entsprechende Änderung der Geschäftsordnung nichts einzuwenden.

Ein CDU-Abgeordneter erklärte, seine Fraktion wolle eine alle Wahlämter, die der Landtag zu vergeben habe, umfassende Überprüfung und gegebenenfalls Neufassung der Geschäftsordnung vornehmen. Sie wolle aber nicht einer Lex republicana zustimmen. Der vorliegende Antrag stelle eine solche dar, weil er darauf abziele, ein unwürdiges, verurteilungswürdiges Verhalten republikanischer Abgeordneter zu sanktionieren. Die damit verbundene Rückwirkung – eine Abwahl hätte zumindest disziplinarischen, wenn nicht sogar strafrechtlichen Charakter – wäre höchst problematisch und böte den Republikanern eine Plattform, die die CDU-Fraktion ihnen nicht geben wolle, nämlich die Möglichkeit, vor den Staatsgerichtshof zu ziehen. Hinzu komme, dass auch dann, wenn die Abwahl rechtens wäre, man den Republikanern nicht verwehren könnte, aus ihren Reihen Neubesetzungen vorzuschlagen.

Die CDU-Fraktion halte eine Verurteilung des unparlamentarischen und möglicherweise auch strafrechtlichen Verhaltens der Republikaner für erforderlich. Das unparlamentarische Verhalten sei durch Beschluss des Landtagspräsidentiums vom 19. Oktober 1999 verurteilt worden. Die Frage des strafrechtlichen Verhaltens werde im Rahmen des Ermittlungsverfahrens durch die Staatsanwaltschaft gegenwärtig geprüft.

Die von der CDU-Fraktion gewünschte Überprüfung und gegebenenfalls Änderung der Geschäftsordnung im Hinblick auf alle Wahlämter – vom Landtagspräsidenten über die Vizepräsidenten bis zu den Ausschussvorsitzenden und Schriftführern – solle nicht in einem Schnellschuss, sondern in einem geordneten Verfahren erfolgen. Wegen der rechtlichen Problematik im Hinblick auf Ämter, die wegen ihrer besonders hervorgehobenen Stellung für die ganze Legislaturperiode vergeben würden und deshalb auch eines Schutzes bedürften, sei zu überlegen, ob es nicht besser wäre, die entsprechende Änderung der Geschäftsordnung erst für die nächste Legislaturperiode vorzunehmen.

Ein FDP/DVP-Abgeordneter betonte, seine Fraktion halte, obwohl sie das dem Antrag zugrunde liegende Verhalten der Republikaner nicht billige, eine Änderung der Geschäftsordnung zum jetzigen Zeitpunkt nicht für sinnvoll.

Der vorliegende Antrag biete keinen ausreichenden Minderheitenschutz, weil er nur eine Zweidrittelmehrheit vorsehe, sodass immerhin ein Drittel überstimmt sei und eine große Koalition dann jederzeit eine Abwahl durchführen könnte, zumal diese ja nicht begründet werden müsse.

Die Selbstreinigungskräfte des Parlaments seien so stark, dass ein Abgeordneter, der ein Wahlamt bekleide und sich eines Fehlverhaltens schuldig gemacht habe, in der Regel von der eigenen Fraktion zurückgezogen werde. Deshalb sei es nicht notwendig, die Geschäftsordnung jetzt zu ändern. Darüber, ob sie in der nächsten Legislaturperiode geändert werden solle und wie dabei ein Minderheitenschutz erreicht werden könne, sollte zu gegebener Zeit ausführlich diskutiert werden.

Ein Abgeordneter des Bündnisses 90/Die Grünen stellte fest, dass es bei dem vorliegenden Antrag nur um die Einführung einer Abwahlmöglichkeit gehe, nicht aber um eine Rückwirkung und nicht um eine Lex republicana. Es gebe Parlamente, deren Geschäftsordnung eine Abwahlmöglichkeit enthalte, und zwar aus gutem Grund, wie sich vor einiger Zeit gezeigt habe. Jetzt sei die Frage zu klären, ob auch die Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg eine solche Regelung brauche.

Seiner Meinung nach sei eine Abwahlmöglichkeit notwendig, weil hier eine Regelungslücke bestehe. Der Landtag verlege am Beginn einer Legislaturperiode bestimmte Funktionen an Abgeordnete, habe aber keine Möglichkeit, eine solche Funktion, wenn der damit verbundene Vertrauensvorschuss verbraucht sei, wieder zurückzunehmen, sondern sei dann darauf angewiesen, dass der Betreffende selbst zurücktrete oder von seiner Fraktion zurückgezogen werde.

Er verstehe, dass die CDU-Fraktion am 27. Oktober 1999 zunächst in der Sitzung des Ständigen Ausschusses und anschließend im Plenum erklärt habe, sie wolle keinen Schnellschuss, weil die Geschäftsordnung Bestand für die ganze Legislaturperiode habe. Er könne aber nicht nachvollziehen, dass die CDU-Fraktion jetzt, nachdem seither drei Wochen vergangen seien, immer noch mit dem Argument komme, man solle keinen Schnellschuss abgeben. Die Geschäftsordnung könne nicht nur zu Beginn der Legislaturperiode, also nur einmal in fünf Jahren, sondern auch innerhalb der Legislaturperiode mit Zweidrittelmehrheit geändert werden. Deshalb verstehe er beim besten Willen nicht, weshalb man mit der Änderung der Geschäftsordnung bis zur nächsten Legislaturperiode warten solle. Man sollte so viel Flexibilität und parlamentarischer Selbstbewusstsein besitzen, um erkannte Mängel der Geschäftsordnung noch während der Legislaturperiode zu beheben.

Das von dem FDP/DVP-Abgeordneten vorgebrachte Argument des Minderheitenschutzes ziehe nicht; denn auch zur Änderung der Geschäftsordnung sei nur eine Zweidrittelmehrheit erforderlich. Wenn zur Erhöhung des Minderheitenschutzes eine Dreiviertelmehrheit bei der Abwahl gefordert würde, ließe er darüber mit sich reden. Aber wenn die vorliegende Initiative mit dem Argument, der Minderheitenschutz sei verletzt, abgelehnt werde, halte er dies nicht für seriös.

Ein SPD-Abgeordneter meinte, der FDP/DVP gehe es nicht um Minderheitenschutz, sondern sie habe Angst vor einer möglichen großen Koalition. Die Zweidrittelmehrheit könne durchaus auf eine Dreiviertelmehrheit erhöht werden; denn wenn es zu der außergewöhnlichen Situation komme, dass jemand vom Parlament abgewählt werden solle, müsse er das Vertrauen der klaren Mehrheit des Parlaments verloren haben.

Den Ausführungen des Abgeordneten der Grünen zu dem Schnellschuss-Argument schließe er sich an. Die CDU-Fraktion sollte, wenn sie für eine umfassende Neuregelung der Geschäftsordnung bezüglich der Wahlämter sei, mitteilen, in welchem Rahmen sie sich diese Neuregelung vorstelle und wie das Verfahren dazu ablaufen solle. Sonst klinge die Ankündigung einer umfassenden Überprüfung und gegebenenfalls Neuregelung nicht sehr überzeugend, sondern eher wie eine Ausrede.

Ein Abgeordneter der Republikaner bewertete den zur Diskussion stehenden Antrag als *Lex republicana*, weil in beiden Ziffern des Antrags eine ganz bestimmte Auswahl unter den parlamentarischen Wahlfunktionen getroffen werde. Wenn es den Antragstellern um eine umfassende Regelung ginge, hätten sie den Antrag anders formuliert.

Falls man die Abwahlmöglichkeiten ausschließlich von einem Quorum abhängig mache, sei eine gewisse Willkür durchaus denkbar. Er wolle dies an dem konkreten Vorgang, der zu der Einbringung des Antrags geführt habe, deutlich machen. Es gebe die Verurteilung des Verhaltens der Republikaner durch das Präsidium; aber bis heute hätten viele Abgeordnete, die sich zu dem Vorgang schon eine feste Meinung gebildet hätten, keine genaue Kenntnis von dem, was da tatsächlich passiert sei. Die Einzelheiten würden erst jetzt im Rahmen des Ermittlungsverfahrens aufgeklärt. Solange es möglich sei, dass sich Meinungen und politisch motivierte Entscheidungen, denen völlig sachfremde Überlegungen zugrunde liegen könnten, bildeten, sei in der Tat die Frage des Minderheitenschutzes zu stellen. Zur Beantwortung dieser Frage reiche eine Erhöhung des Quorums, die jetzt für akzeptabel gehalten werde, nicht aus.

Seiner Meinung nach stehe bei dem vorliegenden Antrag das Ziel im Vordergrund, im Hinblick auf eine bestimmte Fraktion eine Regelung einzuführen, wobei der Vorgang selber, um den es hier gehe, noch nicht einmal abschließend aufgeklärt sei.

Der schon zu Wort gekommene CDU-Abgeordnete hob hervor, der Landtag solle die Möglichkeit erhalten, auf Verhaltensweisen zu reagieren, die dem Ansehen des Parlaments schaden. Diese Möglichkeit sehe die Geschäftsordnung bislang nicht vor. Hier bestehe eine Regelungslücke, die geschlossen werden müsse. Insofern stimme er dem Abgeordneten der Grünen zu.

Nicht zustimmen könne er jedoch dessen Aussage, der vorliegende Antrag laufe auf eine *Lex republicana* hinaus. Falls der Antrag beschlossen werde, werde anschließend mit Zeitdrittelmehrheit die Abwahl beantragt werden, und dann komme es zu einem Verfahren vor dem Staatsgerichtshof und zu der Neubesetzung der Ämter durch die Republikaner, denn deren Vorschlagsrecht könne man auch durch die Geschäftsordnung nicht beschneiden. Dann hätten die Republikaner genau die Plattform, die er ihnen nicht bieten wolle. Deshalb sollte man die Geschäftsordnung bezüglich der Wahlämter erst zur nächsten Legislaturperiode ändern.

Der SPD-Abgeordnete, der als Erster gesprochen hatte, wiederholte, dass es jetzt nicht um die Frage gehe, welche Konsequenzen aus einem in der Vergangenheit liegenden Verhalten nach einer Geschäftsordnungsänderung zu ziehen seien, sondern dass jetzt nur zu entscheiden sei, ob die Geschäftsordnung geändert werden solle. Da hier, wie auch der CDU-Abgeordnete eingeräumt habe, eine Regelungslücke bestehe, müsse man sich überlegen, wie diese geschlossen werden könne. Auf Regelungslücken werde man meistens durch irgendwelche Ereignisse aufmerksam.

Zu dem Argument des Schnellschusses wolle er darauf hinweisen, dass Gesetzentwürfe bereits drei Tage nach der Einbringung beraten werden könnten. Der zur Diskussion stehende Antrag sei schon vor drei Wochen in das ordnungsgemäße Verfahren eingebracht worden, sodass ausreichend Zeit bestanden habe, sich mit ihm zu befassen. Jetzt sei nur noch die Frage offen, ob man die beantragte Änderung der Geschäftsordnung auf alle parlamentarischen Funktionen ausdehnen wolle. Falls dies die CDU-Fraktion wünsche, habe die SPD-Fraktion nichts dagegen. Dann könnte man im Plenum gemeinsam einen entsprechenden Antrag einbringen.

Natürlich bestehe für eine kleine Fraktion die Schwierigkeit, dass sie bei einer möglichen Abwahl keine Sperrminorität besitze, aber die Frage des Minderheitenschutzes sei bei anderen Regelungen der Geschäftsordnung sehr viel gravierender als bei der Abwahl aus parlamentarischen Funktionen, die in erster Linie repräsentative Funktionen seien und nicht Positionen, in denen Politik gemacht werde. Beispielsweise könne über die finanzielle Ausstattung der Fraktionen im Haushalt mit einfacher Mehrheit entschieden werden. Für die Abwahl werde dagegen wie für die Änderung der Geschäftsordnung eine Zweidrittelmehrheit vorgesehen. Dies sei systematisch richtig; aber wenn stattdessen eine Dreiviertelmehrheit gewünscht werde, habe die SPD-Fraktion dagegen keine Bedenken.

Erst wenn die beantragte Änderung der Geschäftsordnung beschlossen sei, stelle sich die Frage, ob und, wenn ja, aus welchen politischen Gründen Abwahlen durchgeführt werden sollten. Man dürfe aber nicht, weil man in den bekannten Fällen keine Abwahlen vornehmen wolle, die Änderung der Geschäftsordnung ablehnen. Denn sonst müsste man sich gegebenenfalls bei einem weiteren Verstoß fragen lassen, warum man die Geschäftsordnung nicht rechtzeitig geändert habe.

Der Vorsitzende wies darauf hin, dass die Wahl der Ausschussvorsitzenden in der Geschäftsordnung geregelt sei, nicht aber die Abwahl. Man müsse fragen, ob dies gewollt oder eine unbeabsichtigte Regelungslücke sei. Zur Information wolle er mitteilen, dass von den 16 Bundesländern sechs – Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen – eine Abwahlregelung in die Geschäftsordnung aufgenommen hätten.

Der Landtagspräsident sei ein Verfassungsorgan, dessen Stellung in der Landesverfassung geregelt sei. Regelungen über die Abwahl sähen nur die Landesverfassungen von Bayern, Brandenburg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt vor, und zwar jeweils mit Zweidrittelmehrheit des Landtags.

Die unterschiedlichen Regelungen in den einzelnen Bundesländern zeigten, dass es sich hier um eine sehr komplexe Rechtsmaterie handle. Sowohl die Regelung als auch die Nichtregelung der Abwahl seien vertretbar. Für die Entscheidung bedürfe es einer politischen Willensbildung. Deshalb sei es richtig, dass der Ausschuss die Argumente für und wider ausführlich diskutiere.

Ein FDP/DVP-Abgeordneter bemerkte, die Ausschussvorsitzenden hätten ihr Amt nicht, weil er ihnen sein Vertrauen geschenkt habe, sondern weil über die Vergabe der Ausschussvorsitze an die Fraktionen nach d'Hondt entschieden werde. Daran solle nicht gerüttelt werden.

Er sei gegen die Einführung einer Abwahlmöglichkeit, weil die Gefahr des Missbrauchs groß sei. Die Regelungen in anderen Bundesländern wie Bayern oder Sachsen könnten hier kein Vorbild sein. Er halte die Diskussion um die Änderung der Geschäftsordnung für schädlich, und die Hektik, die die Fraktion der SPD und die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen dabei an den Tag legten, halte er für noch schädlicher, denn sie würden nur triumphierendes Gelächter der Republikaner ernten, wenn sich der Staatsgerichtshof mit der Angelegenheit befasse.

Eine CDU-Abgeordnete sagte, für sie habe die jetzige Diskussion, in der einerseits von Regelungslücke, andererseits von Minderheitenschutz die Rede gewesen sei, ergeben, dass man das Thema ergebnisoffen diskutieren müsse und dass es nicht an der Zeit sei, eine Entscheidung in Form eines Schnellschusses zu treffen. Deshalb lehne die CDU-Fraktion den Antrag ab.

Ein SPD-Abgeordneter meinte, die seitens der CDU vorgebrachte Argumentation entbehre jeglicher Logik: Weil es einen konkreten Anlass gegeben habe, dürfe man die Geschäftsordnung nicht ändern, und wenn es keinen Anlass gegeben hätte, hätte man sie ohnehin nicht geändert.

Ein FDP/DVP-Abgeordneter erklärte, nach Auffassung seiner Fraktion liege hier keine Regelungslücke vor, sondern die Nichtregelung sei von der Geschäftsordnung gewollt, und deshalb sehe seine Fraktion keinen Handlungsbedarf.

Der Ausschuss beschloss mehrheitlich, dem Plenum die Ablehnung des Antrags zu empfehlen.

23. 11. 99

Herrmann