

An die Mitglieder
und ständigen Ersatzmitglieder
der Enquete-Kommission 13/1
„Parlamentsreform“

Problemaufriß zum „ruhenden Mandat“

Die Enquete-Kommission hat in ihrer Sitzung am 3.2.1997 den Wissenschaftlichen Dienst um einen Problemaufriß zum „ruhenden Mandat“ gebeten.¹

1. Bisherige Regelungen zum „ruhenden Mandat“

Bei dem „ruhenden Mandat“ legt ein Abgeordneter, der Mitglied der Regierung wird, sein Mandat für die Dauer des Regierungsamtes vorläufig nieder. Für ihn rückt der nächste Bewerber auf der Liste in das Parlament nach. Endet das Regierungsamt, kann das „ruhende Mandat“ wieder aufleben: Das ausscheidende Regierungsmitglied tritt wieder als Abgeordneter mit allen Rechten in das Parlament ein; der Nachrücker muß sein Mandat dafür aufgeben.

Eine entsprechende Regelung gab es bis 1979 in der Verfassung für Rheinland-Pfalz. Dort hieß es in Art. 81 Abs. 2:

„Das Mandat eines Abgeordneten, der ein Ministeramt oder die Stellvertretung innehat, kann auf seinen Antrag für die Dauer dieses Amtes mit der Maßgabe zum Ruhen gebracht werden, daß es für die Dauer des Ruhens dem nächstberufenen Listennachfolger zusteht.“

¹ S. Beschlußprotokoll S. 6.

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.

Die Vorschrift war vor allem im Interesse kleinerer Fraktionen erlassen worden, weil ihre Arbeitsfähigkeit durch die Ernennung eines Abgeordneten zum Minister leide, da dieser für die Parlamentsarbeit weitgehend ausfalle.² An der grundsätzlichen Vereinbarkeit von Regierungsamt und Abgeordnetenmandat bestand allerdings kein Zweifel;³ die Vorschrift war deshalb auch als „Kann“-Bestimmung formuliert.

Der Landtag hob Artikel 81 Abs. 2 LV 1979 auf.⁴ Der Grund dafür war, daß der Hessische Staatsgerichtshof eine vergleichbare Bestimmung - § 40 a des hessischen Landeswahlgesetzes⁵ - für verfassungswidrig erklärt hatte.⁶ Nach dieser Vorschrift konnte ein Abgeordneter, der Mitglied der Landesregierung war, erklären, daß sein Mandat ruht. Für ihn rückte der Ersatzbewerber im Wahlkreis oder der nächste Bewerber aus der Landesliste nach. Das ruhende Mandat endete mit dem Ausscheiden aus der Landesregierung. In diesem Fall schied der Nachrücker wieder aus dem Landtag aus.

Der Hessische Staatsgerichtshof war der Auffassung, daß diese Regelung gegen die Gebote der Unmittelbarkeit und Gleichheit der Wahl und die Gleichheit und Freiheit des Abgeordnetenmandats verstößt. Der Grund dafür lag in der unsicheren Stellung des Nachrückers, der Abgeordneter „auf Abruf“ sei; er sei bei einer Entscheidung über einen „Sturz“ der Regierung nicht frei, weil der Rücktritt der Regierung verbunden wäre mit dem Verlust seines Mandats.⁷

Maßstab für die Prüfung dieser Vorschrift des hessischen Landeswahlgesetzes waren zwar allein die Bestimmungen der Hessischen Verfassung. Dennoch lassen sich die Aussagen des Hessischen Staatsgerichtshofs verallgemeinern. Denn das Grundgesetz schreibt eine allgemeine, unmittelbare, freie und geheime Wahl auch für die Landesparlamente vor (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG). Diese Vorschrift geht einer landesverfassungsrechtlichen Regelung vor, die wie Art. 81 Abs. 2 LV ein „ruhendes Mandat“ vorsieht. Im Hinblick darauf entschied der rheinland-pfälzische Gesetzgeber, Art. 81 Abs. 2 LV zu streichen.⁸

² S. Süsterhenn/Schäfer, Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz (1950); Art. 81 Anm. 3.a).

³ S. Süsterhenn/Schäfer, ebd.

⁴ S. GVBl. 1978, S. 449.

⁵ Eingefügt durch Gesetz vom 28.1.1975, GVBl. I S. 20.

⁶ S. Hess. StGH, ESVGH 27, 193 ff.

⁷ S. Hess. StGH, ESVGH 27, 193 ff.

⁸ S. die Begründung des Gesetzentwurfs der Fraktion der SPD, Drs. 8/2291; und die Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses, Drs. 8/3143.

Zur Zeit gibt es ein „ruhende Mandat“ noch in Bremen und in Hamburg. Dort sieht die Verfassung jeweils die Unvereinbarkeit zwischen Regierungsamt und Parlamentsmandat vor⁹. Die Bremer Verfassung bestimmt, daß das Regierungsmitglied nach seinem Ausscheiden aus der Regierung das Recht zur Rückkehr in das Parlament hat; wer an seiner Stelle aus dem Parlament ausscheidet, regelt das Wahlgesetz.¹⁰ Nach der Hamburger Verfassung ruht das Parlamentsmandat eines Regierungsmitglieds während der Amtszeit; das Gesetz bestimmt, wer das Mandat während dieser Zeit wahrnimmt.¹¹

Gegen diese Regelungen in Bremen und Hamburg werden ebenfalls Zweifel im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit Art. 28 Abs. 1 GG geltend gemacht.¹²

2. Wiederaufleben des „ruhenden Mandats“ ohne Ausscheiden des Nachrückers

Die Bedenken gegen die bisherigen Bestimmungen zum „ruhenden Mandat“ beruhen auf der Stellung des Nachrückers, weil dieser beim Wiederaufleben des „ruhenden Mandats“ aus dem Parlament ausscheiden muß. Diesen Bedenken würde Rechnung getragen, wenn der Nachrücker sein Mandat behielte, falls das Regierungsmitglied in das Parlament zurückkehrt. Damit die Mehrheitsverhältnisse durch den Rückkehrer nicht verfälscht werden, dürfte der Rückkehrer allerdings kein Stimmrecht haben.¹³ Ob es sinnvoll ist, Abgeordnete ohne Stimmrecht vorzusehen, ist in der Enquete-Kommission bezweifelt worden.¹⁴ Allerdings sind Abgeordnete ohne Stimmrecht nicht ohne Vorbild: Die Bundestagsabgeordneten aus Westberlin hatten bis zur Wiedervereinigung im Plenum kein Stimmrecht.¹⁵ Fraktionslose Abgeordnete

⁹ Art. 108 Abs. 1 Brem.Verf. und Art. 38 a Abs. 1 Hamb.Verf.

¹⁰ Art. 108 Abs. 2 Satz 1 Verf.

¹¹ Art. 38 a Abs. 2 und 3 Verf.

¹² S. Neumann, Verfassung der Hansestadt Bremen, 1995, Art. 108 Rn. 4; Rosenau, ZParl. 1988, S. 35 ff.; Nell, JZ 1975, 519 ff., 522; für die Verfassungsmäßigkeit der Bremer Regelung dagegen Preuß, Handbuch der Bremischen Verfassung, 1991, S. 343 ff.; für die Verfassungsmäßigkeit der Bremer und der Hamburger Regelung Lohmeier, DVBl. 1977, 405 ff., 408.

¹³ So der Vorschlag des Sachverständigen Prof. Dr. Hans Meyer, s. Protokoll der 4. EK-Sitzung am 3.2.1997, S. 22.

¹⁴ Der Sachverständige Emil Wolfgang Keller bezeichnete die Stellung eines solchen Rückkehrers als „eunuchenhaft“, s. Protokoll der 4. EK-Sitzung am 3.2.1997, S. 23.

¹⁵ In den Ausschüssen wurde ihnen dagegen Stimmrecht eingeräumt, s. Edinger, Wahl und Besetzung parlamentarischer Gremien, 1992, S. 195 f.

haben in den Bundestagsausschüssen, in denen sie Mitglied sind, ebenfalls kein Stimmrecht.¹⁶

Allerdings würde eine solche Regelung zu einer Erhöhung der Zahl der Abgeordneten führen, da neben dem Nachrücker zusätzlich auch der Rückkehrer im Landtag verbliebe. Im Hinblick auf den Auftrag der Enquete-Kommission, die Möglichkeit einer Verringerung der Abgeordnetenzahl zu prüfen, dürfte eine Erhöhung der Zahl der Abgeordneten problematisch sein.

Wissenschaftlicher Dienst

¹⁶ S. § 57 Abs. 2 GOBT; vgl. auch BVerfGE 80, 188.