



Wissenschaftlicher Dienst

Aktenzeichen
52-1717

5. Dezember 2019

Zulässigkeit der Abwahl von Abgeordneten als Mitglied oder Ersatzmitglied im Richterwahlausschuss

A) Auftrag

Die SPD-Fraktion hat den Wissenschaftlichen Dienst um eine kurze rechtliche Bewertung gebeten, ob die Abwahl eines vom Landtag als stellvertretendes Mitglied in den Richterwahlausschuss gewählten Abgeordneten rechtlich möglich ist. Die Fraktion hat um eine zeitnahe Prüfung gebeten.

B) Gutachtliche Stellungnahme

I. Rechtsgrundlagen zur Wahl von Abgeordneten als Mitglied oder Ersatzmitglied im Richterwahlausschuss

Nach § 15 Abs. 1 Nr. 1 des Landesrichtergesetzes (LRiG) vom 22. Dezember 2003¹ sind stimmberechtigte Mitglieder des Richterwahlausschusses acht Abgeordnete des Landtags. Der Landtag wählt diese nach § 17 Abs. 1 LRiG spätestens sechs Wochen nach seinem ersten Zusammentritt mit einfacher Mehrheit. Der Landtag wählt diese parlamentarischen Mitglieder und die Ersatzmitglieder nach § 17 Abs. 2 Satz 1 LRiG aufgrund von Vorschlägen der Fraktionen nach dem Höchstzahlverfahren nach Sainte Laguë/Schepers. Für die nach den Vorschlägen einer Fraktion gewählten Mitglieder sind aufgrund von Vorschlägen derselben Fraktion Ersatzmitglieder in gleicher Zahl zu wählen (§ 17 Abs. 2 Satz 2 LRiG).

¹ GVBl. 2004 S. 1, zuletzt geändert durch Artikel 8 des Zehnten Landesgesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 7. Februar 2018, GVBl. S. 9.

In seiner Funktion als Gesetzgebungs- und Beratungsdienst des Landtags Rheinland-Pfalz erstellt der Wissenschaftliche Dienst Gutachten und sonstige Ausarbeitungen, die für den parlamentarischen Gebrauch bestimmt sind. Die Werke des Wissenschaftlichen Dienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die – auch auszugsweise – Verwertung ist nur unter Angabe der Quelle zulässig.

Die Mitgliedschaft sowie die Ersatzmitgliedschaft im Richterwahlausschuss werden mit der Wahl durch den Landtag begründet. Einen zusätzlichen Berufungsakt sieht das Gesetz nicht vor.

Nach § 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 LRiG erlöscht die Mitgliedschaft im Richterwahlausschuss durch den Verlust der Wählbarkeit für den Richterwahlausschuss. Bei Abgeordneten oder bei Ersatzmitgliedern ist dies der Fall, wenn sie während der laufenden Wahlperiode aus dem Landtag ausscheiden. Als Ausnahmeregelung sieht § 19 Abs. 1 Satz 2 LRiG vor, dass die Mitgliedschaft der als Abgeordnete des Landtags gewählten Mitglieder nicht erlischt, wenn der Verlust der Wählbarkeit allein durch die Beendigung der Wahlperiode des Landtags eintritt. Entsprechendes gilt auch für die Ersatzmitglieder.

II. Abwahl vom Landtag gewählter Abgeordneter als Mitglieder oder Ersatzmitglieder im Richterwahlausschuss

Die Geschäftsordnung des Landtags sieht die Abwahl von Abgeordneten, die vom Landtag in ein besonderes Amt oder in ein (externes) Gremium gewählt wurden, nicht ausdrücklich vor. Ebenso wenig enthält das Landesrichtergesetz eine ausdrückliche Regelung zur Möglichkeit der Abwahl eines Mitglieds oder Ersatzmitglieds im Richterwahlausschuss. Daher stellt sich die Frage, ob eine Abwahl ausdrücklich vorgesehen sein muss, um zulässig zu sein oder, ob – umgekehrt – eine Abwahl ausdrücklich ausgeschlossen sein muss, um unzulässig zu sein.

Zur Beantwortung dieser Rechtsfrage ist zunächst die rechtliche Einordnung der Wahl als Kurationsakt vorzunehmen (1) und sodann zu prüfen, inwieweit eine Abwahl als *actus contrarius* überhaupt (2) und ggf. nach welchen formellen (3) und materiell-rechtlichen Kriterien sie zulässig ist (4).

1. Rechtliche Einordnung der Wahl als Kurationsakt

Die Wahl einer Person in ein Amt oder in ein (externes) Gremium durch den Landtag ist das Ergebnis einer autonomen, freien Entscheidung der einzelnen Abgeordneten. Aus ihrem Status, namentlich der Freiheit der Abgeordneten, folgt, dass diese frei in ihrer Entscheidung sind, ob sie eine vorgeschlagene Person wählen oder nicht. Denn das freie Mandat stellt die Abgeordneten von Fremdbestimmung frei.² Gegenständlich erstreckt sich der Gewährleistungsbereich der Freiheit der Abgeordneten auf die gesamte parlamentarische Tätigkeit der Abgeordneten im Plenum, in den Fachausschüssen und in sonstigen parlamentarischen Gremien einschließlich der Fraktionen.³ Für Wahlen gilt dies unabhängig davon, ob einzelnen Fraktionen, wie dies

² Perne, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassungs für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2014, Art. 79 Rn. 54.

³ H. H. Klein, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Art. 38 Rn. 196 (Bearbeitung Oktober 2010); Badura, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 38 Rn. 85 (Bearbeitung Oktober 2018).

nach § 17 Abs. 2 Satz 1 LRiG der Fall ist, ein Vorschlagsrecht zusteht. Ebenso wenig müssen Abgeordnete Gründe für ihre zustimmende, ablehnende oder unentschiedene Haltung nennen.⁴

Darüber hinaus ist jeder Wahl immanent, dass sie mit Mehrheit erfolgt. Dies bringt zum Ausdruck, dass die gewählte Person zumindest das Vertrauen der Mehrheit des Parlaments hat. Dieses Vertrauens bedarf es letztlich vor dem Hintergrund, dass Abgeordnete, die für den Landtag besondere Funktionen wahrnehmen, auch das Parlament repräsentieren. Das Vorschlagsrecht der Fraktion bleibt davon unberührt. Kommt die erforderliche Mehrheit für einen Wahlvorschlag nicht zusammen, so kann sie einen anderen Personalvorschlag machen.⁵

2. Abwahl als *actus contrarius* zur Wahl

Vor diesem rechtlichen Hintergrund wird deutlich, dass als *actus contrarius* zur Wahl einer Person auch deren Abwahl möglich ist.⁶ Denn das Vertrauen, das, wie beschrieben, die Mehrheit des Parlaments mit der Wahl einer Person dieser gegenüber zum Ausdruck bringt, muss nicht nur im Zeitpunkt der Wahl, sondern während der gesamten Wahl- oder Amtsperiode gegeben sein.⁷ Wenn keine Anhaltspunkte für einen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz eines durch Wahl erlangten Amtes oder einer durch Wahl erlangten Mitgliedschaft in einem parlamentarischen oder externen Gremium bestehen, ist auch die Abwahl der betroffenen Person rechtlich zulässig.

Diese Auffassung hat auch der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuss) des Deutschen Bundestages am 7. November 2019 in einer so genannten Auslegungsentscheidung zur Geschäftsordnung des Bundestages vertreten.⁸

3. Formelles Verfahren

Der Landtag ist bei der Abwahl einer Person allerdings zur Einhaltung bestimmter Verfahrensregeln verpflichtet. Zu der möglichen Abwahl eines Ausschussvorsitzenden heißt es dazu in einer Gutachtlichen Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes

„So muss zu der Sitzung, in der die Abwahl erfolgen soll, ordnungsgemäßeingeladen werden.....Ferner muss die Abwahl durch dasselbe Organ und mit derselben Mehrheit erfolgen, wie bei der Wahl. Der oder dem betroffenen Ausschussvorsitzenden ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben....“⁹

⁴ Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 15. Aufl., 2018, Art. 38 Rn. 46; Badura, aaO., Rn. 52.

⁵ S. dazu auch Gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes, Vorl. 17/5639 S. 1 f. mwN.

⁶ Vgl. Wissenschaftlicher Dienst, Vorlage 17/5639 S. 2 mwN.

⁷ Vgl. Wissenschaftlicher Dienst, Vorlage 17/5639 S. 2.

⁸ BT-Drucks. 19/15076, S. 2.

⁹ Vgl. Wissenschaftlicher Dienst, Vorlage 17/5639 S. 2 mwN.

Diese rechtlichen Maßstäbe gelten auch für die Abwahl eines vom Landtag in ein externes Gremium gewähltes Mitglied oder Ersatzmitglied. Zuständig für die Abwahl ist das Plenum des Landtags. Die Abwahl kann nur in einer Sitzung des Landtags erfolgen, zu der ordnungsgemäß eingeladen wurde. Der Antrag kann nach Maßgabe des § 22 Abs. 1 Satz 2, Absatz 2 GOLT in die Tagesordnung aufgenommen werden. Der Landtag muss beschlussfähig, also mehr als die Hälfte der Mitglieder anwesend sein.¹⁰ Der Antrag kann von den Antragstellern begründet werden, dies indes nicht zwingend. Dem betroffenen Abgeordneten ist auf sein Verlangen hin Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Die Abwahl bedarf mindestens der einfachen Mehrheit der anwesenden Abgeordneten.

4. Materiell-rechtliche Kriterien

Die Abwahl ist eine politische Entscheidung. Für sie gelten grundsätzlich die auch für die Wahl beschriebenen Maßstäbe im Stimmverhalten der Abgeordneten. Die einzelnen Abgeordneten trifft auch hier keine Begründungspflicht, warum sie einem Abwahantrag zugestimmt, diesen abgelehnt oder sich enthalten haben. Auch insoweit gilt die Freiheit des Mandats, die, wie dargelegt, alle parlamentarischen Tätigkeiten der Abgeordneten erfasst.

Allerdings muss der Abwahl formal ein entsprechender Antrag vorausgehen. Für diesen dürfte als materiell-rechtlicher Maßstab das Verbot willkürlichen Handelns gelten und damit auch verfassungsgerichtlich nur eine Willkürkontrolle, orientiert an einem Evidenzmaßstab in Frage kommen.¹¹ Dies bedeutet, dass der Antrag auf die Abwahl eines Abgeordneten und damit auch die Abwahl als solche allenfalls dann materiell rechtswidrig sein kann, wenn evident ist, dass der Antrag ohne jeden erkennbaren sachlichen Grund und Anlass gestellt wurde.¹² Hinsichtlich der Abwahl eines Ausschussvorsitzenden heißt es dazu in der Gutachtlichen Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes:

„Dabei ist zu bedenken, dass die Wahl von Ausschussvorsitzenden....auch Ausdruck des Vertrauens ist, das ihnen entgegen gebracht wird. Denn letztlich repräsentieren sie den Ausschuss und damit auch dessen Mitglieder sowie mittelbar und partiell den Landtag. Wenn die Ausschussmitglieder einer oder einem Vorsitzenden das Vertrauen entziehen, ist dies daher nicht vergleichbar mit eventuellen Sanktionsregelungen, die ein rechtswidriges und schuldhaftes Verhalten voraussetzen. Die Abwahl ist keine „Strafe“ im rechtlichen Sinne.“¹³

Diese rechtlichen Maßstäbe gelten entsprechend auch für die Mitgliedschaft oder Ersatzmitgliedschaft von Abgeordneten in externen Gremien, in die sie vom Landtag gewählt wurden. Auch dort repräsentieren sie den Landtag, dessen Mitglieder sie im Vertrauen darauf, dass sie

¹⁰ Art. 88 Abs. 1 LV, § 42 Abs. 1 GOLT.

¹¹ VerfGH RhPf, JZ 2019, 782, 787 Rn. 43 für den Fall eines Fraktionsausschlusses als politische Entscheidung; zur Willkürkontrolle bei Ordnungsmaßnahmen s. Brocker, NVwZ 2019, 1760.

¹² Vgl. Wissenschaftlicher Dienst, Vorlage 17/5639 S. 3.

¹³ Vgl. Wissenschaftlicher Dienst, Vorlage 17/5639 S. 3.

sich der Stellung und dem Ansehen des Landtags entsprechend verhalten, in diese Gremien gewählt haben. Erweist sich dieses Vertrauen aus Sicht der Mehrheit des Landtags im Verlauf der Wahlperiode als unberechtigt, so ist eine Abwahl auch aus externen Gremien möglich. Eine Verletzung des Willkürverbots liegt im Fall einer solchen politischen Entscheidung vor, wenn sich ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonst sachlich einleuchtender Grund für die Entscheidung nicht finden lässt, sondern evident sachfremd entschieden wurde.¹⁴ Dies erhellt, dass nicht jede politische Meinungsverschiedenheit mit betroffenen Abgeordneten per se deren Abwahl rechtfertigt.

III. Rechtsfolgen der Abwahl

Eine mit (einfacher) Mehrheit im Plenum des Landtags beschlossene Abwahl ist mit dieser Beschlussfassung unmittelbar wirksam. Einer schriftlichen Bekanntgabe an die jeweils betroffenen Personen bedarf es nicht.¹⁵

Allerdings ist, insbesondere bei externen Gremien, zu beachten, ob nach den für deren Besetzung geltenden Bestimmungen nach der Wahl noch ein Berufungsakt notwendig beziehungsweise erfolgt ist. In diesem Fall führt die Abwahl durch den Landtag nicht unmittelbar zum Ausscheiden aus dem Gremium, sondern es bedarf vielmehr der Abberufung durch die Stelle, die auch die Berufung vorgenommen hat. Diese trifft im Fall der Abwahl durch den Landtag jedoch eine Pflicht, die Abberufung vorzunehmen.

Ferner ist zu beachten, ob nach den entsprechenden externen Regelungen eine Abwahl oder Abberufung ausdrücklich ausgeschlossen ist. In diesem Fall könnte die Abwahl rechtlich unzulässig sein, weil sie ins Leere läuft. Ein entsprechendes Votum könnte daher allenfalls als ein, rechtlich allerdings folgenloses, politisches Misstrauensvotum gewertet werden. Ob der Landtag indes im Fall einer solchen Regelung und damit letztlich auch angesichts der Beschneidung seiner Kompetenzen, Mitglieder in ein entsprechendes externes Gremium entsenden möchte, wird er vor der Wahl zu bedenken haben. Letztlich ist dies eine politische Entscheidung.

Diese Frage kann jedoch bei der Abwahl von Abgeordneten als Mitglied oder Ersatzmitglied aus dem Richterwahlausschuss dahinstehen. Denn das Landesrichtergesetz sieht keinen ausdrücklichen Ausschluss der Abwahl eines Mitglieds vor. Einer solchen Regelung bedürfte es jedoch, wenn die Abwahl durch den Landtag folgenlos bleiben sollte. Denn dies stellt einen erheblichen Eingriff in die Autonomie des Parlaments dar. Das Parlament soll selbst entscheiden können, wer es repräsentiert. Dazu zählt auch, dass der Landtag unter Einhaltung der vor-

¹⁴ VerfGH RhPf., aaO., S. 785 Rn. 44; VerfGH BaWü, NVwZ-RR 2018, 129, 132.

¹⁵ VerfGH RhPf., aaO., S. 785 Rn. 35 sowie Lenz, NVwZ 2005, 364, 368 jeweils für den vergleichbaren Fall des Fraktionsausschlusses.

beschrieben formellen und materiellen-rechtlichen Maßstäbe das Ende dieser „Repräsentationsfunktion“ bestimmen kann. Es ist auch nicht ersichtlich, dass die verfassungsrechtliche Stellung der Mitglieder im Richterwahlausschuss einer solchen Abwahl entgegensteht.

Die in § 19 Abs. 1 Satz 1 LRiG aufgeführten Tatbestände, die zum Erlöschen der Mitgliedschaft im Richterwahlausschuss führen, sind vor dem beschriebenen rechtlichen Hintergrund betrachtet, nicht abschließend. Dies kann insbesondere nicht aus der Regelung in § 17 Abs. 1 Satz 2 LRiG geschlossen werden. Danach erlischt die Mitgliedschaft der als Abgeordnete des Landtags gewählten Mitglieder nicht, wenn der Verlust der Wählbarkeit allein durch die Beendigung der Wahlperiode des Landtags eintritt. Zwar repräsentieren in diesem Fall die vom bisherigen Landtag gewählten Abgeordneten nicht mehr den Landtag der neuen Wahlperiode. Dies ist jedoch wegen der sich nach Maßgabe des Artikel 83 Abs. 1 Satz 2 LV grundsätzlich nahtlos einander anschließenden Wahlperioden¹⁶ nur für eine sehr kurze Zeit¹⁷ der Fall. Mit Blick auf die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Richterwahlausschusses kann daher für die beschriebene kurze Zeitspanne hingenommen werden, dass die Abgeordneten nicht (mehr) den neu gewählten Landtag repräsentieren. Daraus kann jedoch nicht umgekehrt geschlossen werden, dass der Landtag keinen Einfluss mehr darauf hat, wer ihn in externen Gremien repräsentiert. Vielmehr erschöpft sich der Sinn und Zweck von § 17 Abs. 1 Satz 2 LRiG in der beschriebenen Sicherung der Funktionsfähigkeit des Richterwahlausschusses.¹⁸ Mithin gilt: Besteht das Vertrauen in einen Repräsentanten des Landtags nicht mehr, hat er unter Beachtung der genannten formellen und materiell-rechtlichen Anforderungen die Möglichkeit, der betroffenen Person diese Stellung wieder zu entziehen.

Schließlich führt die Abwahl auch sofort zum Verlust der Mitgliedschaft oder Ersatzmitgliedschaft im Richterwahlausschuss. Denn das Landesrichtergesetz sieht nach der Wahl keinen Berufungsakt in den Richterwahlausschuss vor. Entsprechendes gilt für ein stellvertretendes Mitglied.

Die Abwahl von Abgeordneten als Mitglied oder stellvertretendes Mitglied im Richterwahlausschuss lässt das Vorschlagsrecht der betroffenen Fraktion unberührt.¹⁹

W i s s e n s c h a f t l i c h e r D i e n s t

¹⁶ S. dazu Glöckner, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 83 Rn. 6.

¹⁷ Nach § 17 Abs. 1 LRiG hat die Wahl spätestens sechs Wochen nach dem ersten Zusammentritt des Landtags zu erfolgen.

¹⁸ Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung zum Landesrichtergesetz, LT-Drucks. 14/2288, Begründung zu § 17, S. 41.

¹⁹ Vgl. Wissenschaftlicher Dienst, Vorlage 17/5639 S. 3 mwN.