

Die Wahl der Mitglieder der Parlamentarischen Kontrollkommission: das Verständigungsverfahren durch Anhörung und Aussprache

Lechleitner, Marc; Lehmann, Sebastian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lechleitner, M., & Lehmann, S. (2020). *Die Wahl der Mitglieder der Parlamentarischen Kontrollkommission: das Verständigungsverfahren durch Anhörung und Aussprache*. (Wahlperiode Brandenburg, 7/10). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-68199-0>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Die Wahl der Mitglieder der Parlamentarischen Kontrollkommission: Das Verständigungsverfahren durch Anhörung und Aussprache

Bearbeiter: Marc Lechleitner, Sebastian Lehmann

Datum: 17. Juni 2020

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind unter www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de veröffentlicht. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag und Sachverhalt.....	3
B.	Stellungnahme	5
I.	Kooperationspflicht und Verständigungsverfahren.....	6
1.	Verfassungsrechtlicher Rahmen.....	6
a)	Grundsatz der Organtreue	6
b)	Landesverfassungsgericht: Urteil vom 19. Februar 2016.....	6
c)	Landesverfassungsgericht: Ergänzende Hinweise	8
d)	Sächsischer Verfassungsgerichtshof: Urteil vom 26. Januar 1996	10
e)	Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 14. Januar 1986	11
2.	Verfassungsrechtliches Spannungsverhältnis	11
3.	Verständigungsverfahren durch Anhörung und Aussprache	13
a)	Verfassungsrechtliche Anforderungen	13
b)	Ausgestaltung im Einzelfall	15
II.	Behandlung von Tagesordnungspunkten in einer von einer Minderheit beantragten Sondersitzung.....	20
1.	Allgemeines.....	20
2.	Folgerungen	22
a)	Nichtbehandlung von Tagesordnungspunkten in einer Sondersitzung	22
b)	Besonderheiten der Anhörung von Kandidaten für die PKK	23
III.	Zusammenfassende Beantwortung der gestellten Fragen.....	25
1.	Frage 1	25
2.	Frage 2	27
3.	Frage 3	27

A. Auftrag und Sachverhalt

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde gebeten, zu Einzelfragen der Behandlung von Wahlvorschlägen einer Oppositionsfraktion für die Parlamentarische Kontrollkommission (PKK), insbesondere zur Ausgestaltung der Kooperationspflicht im Rahmen der Anhörung der vorgeschlagenen Abgeordneten im Hauptausschuss, in einem Kurzgutachten Stellung zu nehmen.

Der Anfrage liegt, soweit dies für den Parlamentarischen Beratungsdienst zu rekonstruieren war, folgender Sachverhalt zu Grunde:

Der Landtag Brandenburg hat in seiner 10. Sitzung am 28. Februar 2020 beschlossen, dass die PKK aus sechs Mitgliedern besteht und jede Fraktion ein Mitglied vorschlagen kann.¹ Zur Vorbereitung der in derselben Sitzung stattfindenden Wahlen der PKK-Mitglieder hat der Hauptausschuss am 25. Februar 2020 die vorgeschlagenen Abgeordneten angehört.² Als unverbindlicher Rahmen waren jeweils eine fünfminütige Vorstellung und weitere fünf Minuten für Fragen vorgesehen. Es wurden acht Abgeordnete angehört, drei Kandidaten der AfD-Fraktion und jeweils ein Kandidat der anderen Fraktionen. Die AfD-Fraktion hatte drei Abgeordnete vorgeschlagen, weil sie von der Besetzung der PKK mit mehr als sechs Mitgliedern ausgegangen war und ihr dementsprechend weitere Plätze zugestanden hätten.³ Nach Ablehnung ihrer Anträge zur Bildung einer größeren PKK hat die AfD-Fraktion dann den Abgeordneten *Kubitzki* als einzigen Kandidaten vorgeschlagen.⁴ In der Sitzung des Landtages am 28. Februar 2020 wurde der Wahlvorschlag der AfD-Fraktion mehrheitlich abgelehnt. Die Wahlvorschläge der anderen Fraktionen wurden angenommen.⁵

In der Folge brachte die AfD-Fraktion einen neuen Antrag mit Wahlvorschlag ein, der neben den drei ursprünglich benannten Kandidaten alle weiteren Mitglieder der Fraktion um-

¹ LT-Drs. 7/705(ND)-B.

² P-HA 7/5.

³ Die Fraktion hatte zunächst eine Änderung des § 24 des Brandenburgischen Verfassungsschutzgesetzes beantragt, wonach die Größe der PKK die Zahl von elf Mitgliedern nicht unterschreiten soll (LT-Drs. 7/525; siehe auch LT-Drs. 7/758). Nach Ablehnung dieses Antrags hat sie die Festlegung einer Zahl von neun Mitgliedern beantragt (LT-Drs. 7/764).

⁴ LT-Drs. 7/742.

⁵ BePr. 7/10.

fasste und eine Reihung der Vorschläge in der Weise vorsah, dass der jeweils nächstfolgende Kandidat nur für den Fall vorgeschlagen wird, dass die vorhergehenden Vorschläge abgelehnt werden.⁶

Nachdem in der Präsidiumssitzung vom 28. April 2020 eine Ausnahme von den bereits beschlossenen Beschränkungen des Parlamentsbetriebs im Rahmen der Eindämmungsmaßnahmen wegen der Corona-Pandemie für die Durchführung von Anhörungen oder Fachgesprächen⁷ beschlossen wurde,⁸ führte der Hauptausschuss am 6. Mai 2020 die vom Präsidium zugelassene Anhörung von zwei weiteren Abgeordneten der AfD-Fraktion durch (Kandidaten Nr. 4 und 5 des Wahlvorschlags).⁹ In der Plenarsitzung am 13. Mai 2020 wurden die Kandidaten Nr. 1 bis 5 der Vorschlagsliste, die mit den vom Hauptausschuss angehörten Kandidaten übereinstimmten, nicht gewählt.¹⁰

Am 2. Juni 2020 fand eine Sondersitzung des Hauptausschusses statt, die von den Ausschussmitgliedern der AfD-Fraktion zur Durchführung der Anhörung der weiteren Kandidaten für die PKK beantragt worden war.¹¹ In dieser Sitzung hat der Ausschuss beschlossen, dass zur Vorbereitung der Wahl zur PKK durch den Landtag nur noch jeweils ein Kandidat angehört wird und dass die Anhörungen in den regulären Sitzungen des Hauptausschusses stattfinden. Der auf der Vorschlagsliste als Nr. 6 folgende Kandidat, der Abgeordnete *Kalbitz*, war nicht anwesend. Die AfD-Fraktion im Ausschuss hat deswegen vorgeschlagen, stattdessen die Abgeordneten *Barthel* und *Galau* anzuhören, die ebenfalls als Kandidaten vorgeschlagen waren. Dies lehnte der Ausschuss mit dem Hinweis ab, dass diese Kandidaten erst weiter hinten auf der Vorschlagsliste stünden und eine Vorbereitung auf die Anhörung des nächsten auf der Liste stehenden Kandidaten, des Abgeordneten *Kalbitz*, erfolgt sei.

⁶ Vgl. LT-Drs. 7/829; diese Drucksache ist als 2. Neudruck gefasst, sodass die ursprüngliche Fassung des Antrags mit Wahlvorschlag nicht mehr dokumentiert werden kann.

⁷ Präsidiumsprotokoll 7/9.

⁸ Präsidiumsprotokoll 7/10.

⁹ E-HA 7/7.

¹⁰ BePr. 7/15.

¹¹ E-HA 7/8.

Am 4. Juni 2020 hat die AfD-Fraktion die Vorschlagsliste geändert.¹² Sie sieht nunmehr als Nr. 6 die Abgeordnete *Barthel* und als Nr. 7 den Abgeordneten *Galau* vor. Weitere Kandidaten enthält die Liste nicht mehr. Am 10. Juni 2020 hörte der Hauptausschuss die Abgeordnete Barthel an.¹³ Die Behandlung dieses Wahlvorschlags im Landtag soll am 17. Juni 2020 erfolgen.¹⁴

Im Einzelnen sollen folgende Fragen beantwortet werden:

„1. Wie ist die innerhalb der Entscheidung des Landesverfassungsgerichtes betonte Kooperationspflicht zwischen der Landtagsmehrheit und der vorschlagsberechtigten Oppositionsfraktion zu verstehen?

2. Wie viele Kandidaten können in einer regulären als auch Sondersitzung des Hauptausschusses maximal angehört werden und ist eine Beschränkung auf einen Anzuhörenden verfassungsgemäß?

3. Wie ist die Handhabung der Regierungskoalitionsfraktionen zu bewerten, dass Tagesordnungspunkte als Beratungsgegenstand einer Sondersitzung abgesetzt werden und eine Anhörung einer vorgeschlagenen Kandidatin nicht durchgeführt wird?“

B. Stellungnahme

Die kurzfristige Erstellung des Gutachtens bedingt, dass die aufgeworfenen Fragen nicht in allen Facetten unter umfassender Auswertung von Rechtsprechung und Literatur erörtert werden können. Das nachfolgende Kurzgutachten muss sich daher auf die Darstellung der wesentlichen Überlegungen beschränken. Dabei wird, dem Gutachtauftrag entsprechend, vorausgesetzt, dass die nach dem Brandenburgischen Verfassungsschutzgesetz vorschlagsberechtigte Fraktion auch einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Mitwirkung in der PKK hat.

¹² LT-Drs. 7/829.

¹³ E-HA 7/9.

¹⁴ E-PI 7/17.

I. Kooperationspflicht und Verständigungsverfahren

1. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Die in der ersten Frage des Gutachtauftrags in Bezug genommene „Kooperationspflicht zwischen der Landtagsmehrheit und der vorschlagsberechtigten Oppositionsfraktion“ hat ihren Ursprung im sog. Grundsatz der Organtreue, der durch verfassungsgerichtliche Rechtsprechung für den Bereich der Besetzung der PKK eine einzelfallbezogene Ausprägung erfahren hat.

a) Grundsatz der Organtreue

Der Grundsatz der Organtreue verpflichtet die Verfassungsorgane zu wechselseitiger Achtung, Rücksichtnahme und Kooperation bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.¹⁵ Diesem Grundsatz unterfallen auch wechselseitige Rücksichtnahmepflichten von Organteilen zu einander sowie wechselseitige Rücksichtnahmepflichten zwischen einem Verfassungsorgan und dessen Organteilen.¹⁶ Aus diesem Grundsatz ist die konkrete Ausgestaltung der Rücksichtnahme- bzw. Verhaltenspflichten einzelfallbezogen abzuleiten.

b) Landesverfassungsgericht: Urteil vom 19. Februar 2016

Das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg hatte im Jahr 2016 über Fragen der Besetzung der PKK und die insoweit den Fraktionen zustehenden Rechte zu entschei-

¹⁵ Vgl. BVerfG, Urt. vom 25. Mai 1977, Az. 2 BvE 1/74, juris, Rn. 118; BVerfG, Beschl. vom 17. September 2013, Az. 2 BvE 6/08, juris, Rn. 183; BVerfG, Urt. vom 26. Februar 2014, Az. 2 BvE 2/13, juris, Rn. 39; *Voßkuhle*, Der Grundsatz der Verfassungsorgantreue und die Kritik am BVerfG, NJW 1997, S. 2216 ff., m.w.N.

¹⁶ Vgl. *Brockner*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand September 2019, Art. 40 Rn. 120: „intraorganisatorisch“; *Unger*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 44 Rn. 41: „Be-rechtigt und verpflichtet sind dabei nicht nur das Parlament als solches und die dortige Parlamentsmehrheit, sondern – als seine Unterorgane ... – auch parlamentarische Untersuchungsausschüsse und die dortige Ausschussmehrheit. In der Folge müssen Regierung und Parlamentsmehrheit parlamentari-sche Untersuchungsausschüsse auch dann aktiv unterstützen, wenn sich ein oppositioneller Untersu-chungsauftrag gegen sie selbst wendet. Umgekehrt haben Untersuchungen parlamentarischer Untersu-chungsausschüsse auf andere Verfassungsorgane Rücksicht zu nehmen und stoßen hier an Grenzen. Bei alledem ist es im Einzelfall nicht immer leicht, die Rechtsfolgen des Gebots der Verfassungsorgan-treue genau zu bestimmen.“ Vgl. auch OVG NRW, Urt. vom 2. Mai 2006, juris, Az. 15 A 817/04, juris, Rn. 76: „Jedenfalls können sich eine Ratsfraktion und ein Ratsmitglied auf eine insoweit bestehende Entscheidungssperre nur dann berufen, wenn sie eine Vertagung der Beschlussfassung beantragt ha-ben. Dies folgt aus dem auf das Verhältnis zwischen kommunalen Organen oder Organteilen übertrag-baren Grundsatz der Organtreue. Dieser begründet die Obliegenheit von Ratsfraktionen oder -mitgliedern, Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit einer anstehenden Beschlussfassung auf Grund einer vermeintlich unzureichenden Information in der verfahrensrechtlich gebotenen Form recht-zeitig geltend zu machen. Wird diese Obliegenheit verletzt, so ist die spätere Geltendmachung der Rechtsverletzung gegenüber dem Gemeinderat treuwidrig und deshalb unzulässig.“

den.¹⁷ Der Parlamentarische Beratungsdienst hat dieses Urteil bereits wie folgt zusammengefasst:

„Die AfD-Fraktion stellte am 26. Juni 2015 einen Antrag im Organstreitverfahren gemäß Art. 113 Nr. 1 LV i. V. m. § 12 Nr. 1, §§ 35 bis 38 Verfassungsgerichtsgesetz mit dem Ziel festzustellen, dass der Landtag ihre durch die Verfassung verliehenen Mitwirkungsrechte an der Arbeit des Landtages verletzt habe. Sie stützte ihren Antrag auf Art. 70 Abs. 2 Satz 2 LV und machte geltend, diese Bestimmung garantiere ihr ohne jede Einschränkung, mit mindestens einem Abgeordneten in jedem Ausschuss des Landtages vertreten zu sein. Diese Verfassungsbestimmung gewährleiste darüber hinaus, dass der Fraktion das Recht zustehe, das Mitglied ihrer Fraktion zu bestimmen, welches in die PKK entsandt werden solle (Benennungsrecht).

Das Verfassungsgericht entschied demgegenüber, Art. 70 Abs. 2 Satz 2 LV gewähre der Antragstellerin das in Anspruch genommene Benennungsrecht nicht. Denn die PKK sei kein Parlamentsausschuss in dem von Art. 70 LV bezeichneten Sinne. Somit unterfalle die PKK auch nicht der dort aufgestellten Besetzungsregeln für Ausschüsse. Dem stehe nicht entgegen, dass die Verfassung in Art. 11 Abs. 3 Satz 1 LV keine Regelung der Fraktionsrechte bei der Bildung der PKK ausweise. Denn hieraus könne nicht gefolgert werden, Art. 70 Abs. 2 Satz 2 LV müsse herangezogen werden, um eine Regelungslücke zu schließen. Für die PKK würden die Mitwirkungsrechte der Fraktionen gerade nicht in der Verfassung, sondern erst nach Maßgabe des einfachen Gesetzesrechts gewährleistet.

§ 24 Abs. 1 BbgVerfSchG sieht vor, dass der Landtag über die Größe der PKK und ihre Zusammensetzung beschließt, wobei er hinsichtlich der Zusammensetzung verpflichtet ist, die parlamentarische Opposition angemessen zu berücksichtigen. Die Mitglieder der PKK werden vom Landtag gewählt. Gemeint ist hier eine Wahl der einzelnen Mitglieder mit einfacher Mehrheit. Eine Benennung der Mitglieder gemäß § 74 Abs. 2 Satz 1 GOLT durch die Fraktionen, wie es die Geschäftsordnung in Ausgestaltung des Art. 70 Abs. 2 Satz 2 LV für die (Fach-)Ausschüsse bestimmt, genügt nicht.

Wie das Verfassungsgericht zum Gebot der Wahl der einzelnen Mitglieder durch den Landtag gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 BbgVerfSchG festhält, solle damit sichergestellt werden, dass nur diejenigen Abgeordneten zu Mitgliedern der PKK bestimmt würden, die das Vertrauen der Mehrheit in ihre persönliche Integrität und Verschwiegenheit besitzen.

Da die Antragstellerin in der Formulierung ihres Feststellungsantrags zudem Art. 67 Abs. 1 LV in einem Klammerzusatz genannt hatte, prüfte das Gericht außerdem, ob die Antragstellerin die von ihr behauptete Verletzung ihrer Rechte durch den Landtag in prozessual einwandfreier Weise auch auf Art. 67 Abs. 1 LV gestützt hat. Diese Verfassungsbestimmung statuiert allgemein die Rechte

¹⁷ Urteil vom 19. Februar 2016, Az. VfGBbg 57/15, juris.

der Fraktionen als selbstständige Untergliederungen des Parlaments, insbesondere ihr Recht auf Mitwirkung an der parlamentarischen Willensbildung.

Im Organstreitverfahren wird indes dem jeweiligen Antragsteller abverlangt, in seinem Antrag den Streitgegenstand des Verfahrens genau zu bestimmen, indem er die als verletzt behauptete Verfassungsbestimmung bezeichnet und die seiner Auffassung bestehende Rechtsverletzung auf der Grundlage dieser Verfassungsnorm begründet. Das Gericht tritt im Organstreitverfahren nicht von sich aus in eine umfassende Prüfung am Maßstab der gesamten Verfassung ein. Hier kam das Gericht zu dem Ergebnis, dass die Antragstellerin ihre Argumentation – ungeachtet der eher beiläufigen Nennung des Art. 67 Abs. 1 LV im Antrag – auf das mit Art. 70 Abs. 2 Satz 2 LV umrissene verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen Landtag und Fraktion (Streitgegenstand) beschränkt hatte.

Daher sah sich das Gericht in der Entscheidung selbst nicht gehalten, zu prüfen, unter welchen Voraussetzungen der Landtag den Wahlvorschlag einer Fraktion für den ihr zugebilligten Sitz in der PKK zurückweisen kann und – insbesondere – ob der Landtag den von der AfD-Fraktion vorgeschlagenen Kandidaten zu Recht zurückgewiesen hat. Mithin hat das Landesverfassungsgericht nicht abschließend darüber entschieden, ob der Landtag die Rechte der AfD-Fraktion verletzt hat, sondern nur, dass die AfD-Fraktion das von ihr geltend gemachte Entsendungsrecht in die PKK jedenfalls nicht isoliert auf Art. 70 Abs. 2 Satz 2 LV stützen kann – eine bedeutsame Differenzierung, was mögliche Schlussfolgerungen aus dem Urteil für die künftige Bestimmung der Mitglieder der PKK durch den Landtag betrifft.“¹⁸

c) Landesverfassungsgericht: Ergänzende Hinweise

Da das Organstreitverfahren nicht in vollem Umfang in der Sache zu entscheiden war, wies das Landesverfassungsgericht in der öffentlichen Sitzung am 19. Februar 2016 im Anschluss an die Erläuterung der wesentlichen Entscheidungsgründe „zur Vermeidung weiterer Auseinandersetzungen“ ergänzend auf Folgendes hin:

„Um zu gewährleisten, dass nur Abgeordnete in die PKK gewählt werden, deren fachliche Kompetenz, Verschwiegenheit und Integrität zur Überzeugung der Mehrheit des Parlaments feststehen, darf die Wahl der Mitglieder der PKK unter Einschränkung des formal gleichen Rechts der Fraktionen auf Zugang nach dem Mehrheitsprinzip erfolgen; eine Pflicht des Parlaments zur Wahl von Abgeordneten, die dieses Vertrauen nicht besitzen, besteht nicht. Allerdings darf die Mehrheitsentscheidung nicht dazu führen, dass nur der Parlamentsmehrheit politisch genehme Abgeordnete der Minderheit gewählt werden oder die Minderheit ganz übergangen wird; hieraus können sich prinzipiell sowohl Anforderungen in verfahrensrechtlicher Hinsicht als auch Anforderungen mit Blick auf die Wahlentscheidung an sich ergeben.

¹⁸ Parlamentarischer Beratungsdienst ... nachgefragt Nr. 1/16 (Bearb. *Platter/von Dulong*), Gesichtspunkte der Besetzung der Parlamentarischen Kontrollkommission des Landtages, S. 2 f., nur landtagsintern veröffentlicht.

(1) Für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens dürfte insbesondere eine Pflicht des Landtags in Betracht zu ziehen sein, durch informelle oder formelle Verfahrensvorkehrungen sicherzustellen, dass ungerechtfertigte Beeinträchtigungen des Vorschlagsrechts der Fraktionen unterbleiben. Insbesondere könnte daran gedacht werden, dass der Fraktion Bedenken, die gegen ihren Wahlvorschlag bestehen, rechtzeitig übermittelt werden, damit sie Gelegenheit erhält, diese auszuräumen. Will die Fraktion an ihrem Wahlvorschlag festhalten, liegt es für sie nahe, die Bedenken durch entsprechenden Vortrag zu entkräften. Hierfür dürfte die persönliche Vorstellung des Abgeordneten in der Form einer Anhörung, wie dies beispielsweise im Verfahren nach Art. 112 Abs. 4 Satz 4 LV, § 4 Satz 6 VerfGGBbg für die Wahl der Verfassungsrichter vorgesehen ist, in besonderem Maße geeignet sein. Durch eine derartige Befragung wäre gewährleistet, dass die übrigen Fraktionen einen persönlichen und aktuellen Eindruck von dem zur Wahl stehenden Abgeordneten erhalten.

(2) Auch die Wahlentscheidung selbst vermag das Recht der Fraktionen auf Gleichbehandlung zu verletzen, wenn sie offenkundig auf sachfremden Erwägungen basiert und letztlich willkürlich ist.

Schon um der parlamentarischen Mehrheitsentscheidung die erforderliche Transparenz zu verleihen, könnte es von Verfassungs wegen geboten sein, dass Gründe für die Ablehnung eines Kandidaten angegeben werden; Zeitpunkt und Tiefe einer Begründung sollten sich dabei jedenfalls auch an den dargestellten Verfahrensrechten der vorschlagenden Fraktion und ihrem mehr oder weniger kooperativen Verhalten im Wahlverfahren zu orientieren haben. Wenn im Vorfeld einer Wahl Bedenken gegen einen Kandidaten geäußert werden, kann im Einzelfall eine nachträgliche Begründung entbehrlich sein. Eine öffentliche Debatte über die Eignung dürfte nach der Landesverfassung nicht geboten sein.

Welchen Erfordernissen inhaltlicher Natur die Begründung zu genügen hätte, dürfte mit Blick auf die in Betracht kommenden, die Mehrheitswahl ihrerseits rechtfertigenden Gründe zu beantworten sein und somit die persönliche Integrität und das Vermögen des Vorgeschlagenen betreffen, die für die Tätigkeit der PKK notwendige Vertraulichkeit zu gewährleisten. Vorbehalte, die aktuell, zum Zeitpunkt der Wahl in der Person des Vorgeschlagenen begründet sind und etwa gegenwärtiges oder in der jüngeren Vergangenheit getätigtes Verhalten betreffen, werden in höherem Maße zu berücksichtigen sein als zeitlich weit zurückliegende Äußerungen oder Betätigungen. Den Abgeordneten könnte bezüglich der konkreten Gewichtung der die Ablehnung tragenden Gründe im Einzelfall und bezüglich der persönlichen Integrität des Kandidaten schließlich ein nur begrenzter verfassungsgerichtlicher Kontrolle unterliegender Beurteilungsspielraum zustehen.¹⁹

¹⁹ Protokoll über die öffentliche Sitzung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg vom 19. Februar 2016, Az. VfGBbg 57/15, S. 3 ff.

d) Sächsischer Verfassungsgerichtshof: Urteil vom 26. Januar 1996

Die vorstehenden ergänzenden Hinweise decken sich mit den Erwägungen, die der Sächsische Verfassungsgerichtshof bereits in seinem Urteil vom 26. Januar 1996 angestellt hatte.²⁰ Der Parlamentarische Beratungsdienst hat diese Entscheidung bereits wie folgt zusammengefasst:

„Werden die Mitglieder eines parlamentarischen Gremiums im Verfahren der Mehrheitswahl gewählt, bedarf dies einer besonderen Rechtfertigung. Hier liegt sie darin begründet, dass mit der Mehrheitswahl die für die Tätigkeit in der PKK notwendige sachliche Kompetenz, die persönliche Integrität und die Vertrauenswürdigkeit des künftigen Mitglieds gewährleistet werden soll. Das Spannungsverhältnis dieser beiden Prinzipien ist dergestalt aufzulösen, dass der Landtag einen von einer bei der Besetzung zu berücksichtigenden Fraktion vorgeschlagenen Abgeordneten nur dann ablehnen darf, wenn dies mit Zweifeln an der persönlichen Integrität oder Vertrauenswürdigkeit des Kandidaten begründet werden kann.“²¹

Hierfür hält der Verfassungsgerichtshof ein parlamentarisches Verständigungsverfahren für zielführend, dessen Zwecksetzung er wie folgt beschreibt:

„Jedenfalls muß der Landtag sicherstellen, daß das Recht auf Chancengleichheit der Fraktionen nicht ohne zwingende Gründe durch das Verhalten einer Mehrheit beeinträchtigt wird. Er muß daher verfassungswidrigen Blockaden durch eine oder mehrere Fraktionen oder eine Mehrheit von Abgeordneten mit verfahrensmäßigen Vorkehrungen entgegenwirken. Sie müssen geeignet sein, das mit einer Einschätzungsprärogative verbundene Vorschlags- und Auswahlrecht der Fraktionen sowie die Beurteilungsermächtigung der Abgeordneten bei der Wahl der vorgeschlagenen Mitglieder der Kommission zu einem Ausgleich zu bringen. Zeigen sich Schwierigkeiten bei der Besetzung eines Gremiums, etwa weil eine Fraktion keine Abgeordneten vorschlägt oder aber die vorgeschlagenen Abgeordneten ohne nachvollziehbare Gründe keine Mehrheit finden, so hat der Landtag durch ein formelles oder informelles Verfahren auf eine Präsentation geeigneter und mehrheitsfähiger Abgeordneter hinzuwirken. Dabei liegt die Annahme mißbräuchlichen Verhaltens einer Fraktion um so näher, je weniger sie bereit ist, an einer Lösung der Probleme mitzuwirken.“²²

²⁰ SächsVerfGH, Urt. vom 26. Januar 1996, Az. Vf. 15-I-95, LVerfGE 4, 287 ff. sowie LKV 1996, S. 295 ff.

²¹ Parlamentarischer Beratungsdienst ... nachgefragt Nr. 1/16 (Fn. 18), S. 4.

²² SächsVerfGH, Urt. vom 26. Januar 1996, Az. Vf. 15-I-95, LVerfGE 4, 287, 301.

e) Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 14. Januar 1986

Das Bundesverfassungsgericht hat zur Besetzung durch Mehrheitswahl des Gremiums nach § 4 Abs. 9 Haushaltsgesetz 1984²³, das verantwortlich ist für die Genehmigung der Wirtschaftspläne, die der Geheimhaltung unterliegen.

„Ebensowenig begegnet es verfassungsrechtlichen Bedenken, daß die Mitglieder des Gremiums nach § 4 Abs. 9 Haushaltsgesetz 1984 mit der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages zu wählen sind. Dieses Verfahren soll gewährleisten, daß nur Abgeordnete gewählt werden, die persönlich das Vertrauen der Mehrheit des Bundestages genießen. Zweck dieser Regelung ist es sicherzustellen, daß sowohl die fachliche Kompetenz wie die Verschwiegenheit der Gewählten zur Überzeugung der Mehrheit feststehen. Zwar ist eine solche Verfahrensweise ungewöhnlich und schon deshalb nur in engen Grenzen verfassungsrechtlich hinnehmbar, weil sie die Möglichkeit einschließt, daß die Mehrheit ihre Wahlentscheidung in Wahrheit nicht nach Maßgabe der genannten Kriterien trifft, sondern neben Abgeordneten der Mehrheit nur ihr politisch genehme Abgeordnete der Minderheit wählt oder die Minderheit ganz übergeht. Insofern mag der Hinweis genügen, daß eine Fraktion oder Koalition, die das genannte Gremium einseitig besetzen würde, im Zweifel mißbräuchlich verführe ...“²⁴

2. Verfassungsrechtliches Spannungsverhältnis

Aus den angeführten Gesichtspunkten besteht für die Besetzung der PKK ein verfassungsrechtliches Spannungsverhältnis. Auf der einen Seite steht das Vorschlags- und Besetzungsrecht der Fraktionen, das ihrem Anspruch auf Gleichbehandlung (Art. 67 Abs. 1 Satz 2 LV²⁵ i.V.m. Art. 55 Abs. 2 LV²⁶) entspringt. Auf der anderen Seite steht die Ausgestaltung der Besetzung der PKK als Mehrheitswahl, das die Bedürfnisse des Landtages und der nicht in der PKK vertretenen Mitglieder des Landtages auf Auswahl von fachlich kompetenten, verschwiegenen und integren Mitgliedern der PKK als Ausfluss des eigenen

²³ § 4 Abs. 9 Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1984 (Haushaltsgesetz 1984) vom 22. Dezember 1983 (BGBl. I S. 1516, 1517): Entsprechende Anwendung von § 4 Abs. 2 und 3 Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes vom 11. April 1978 (BGBl. I S. 453, 454) zur Besetzung des Gremiums.

²⁴ BVerfG, Urt. vom 14. Januar 1986, Az. 2 BvE 14/83, juris, Rn. 150, unter Bezugnahme auf BVerfG, Urt. vom 15. Dezember 1970, Az. 2 BvF 1/69, juris (dort Rn. 96): „Gegenüber den Bedenken, das Gremium gemäß § 9 Abs. 1 G 10 und die Kommission könnten unter Umständen von einer Mehrheit im Bundestag einseitig besetzt werden, genügt der Hinweis, daß auch eine Mehrheit ihre Rechte mißbrauchen kann. Eine Fraktion oder Koalition, die das genannte Gremium einseitig besetzen und auf die einseitige Besetzung der Kommission hinwirken würde, würde im Zweifel mißbräuchlich verfahren.“

²⁵ Art. 67 Abs. 1 Satz 2 LV: „Sie wirken mit eigenen Rechten und Pflichten als selbständige und unabhängige Gliederungen an der Arbeit des Landtages mit und unterstützen die parlamentarische Willensbildung.“

²⁶ Art. 55 Abs. 2 LV: „Die Opposition ist ein wesentlicher Bestandteil der parlamentarischen Demokratie. Sie hat das Recht auf Chancengleichheit.“

Kontrollrechts (Art. 55 Abs. 1 Satz 2 LV²⁷, Art. 11 Abs. 3 Satz 1 LV²⁸ bzw. Art. 56 Abs. 1 und 2 LV²⁹) sicherstellen soll.

Die vorschlagsberechtigte Fraktion hat einen Anspruch darauf, dass von ihr vorgeschlagene geeignete Kandidaten gewählt werden. Der Landtag hat das Recht, die Wahl ungeeigneter Kandidaten abzulehnen. Mit diesen Rechten korrespondieren die Pflicht der vorschlagsberechtigten Fraktion, geeignete Kandidaten vorzuschlagen, und die Pflicht des Landtages, geeignete Kandidaten zu wählen. Diese wechselseitigen Rechte und Pflichten sind nach dem Grundsatz der Organtreue mit Fairness und gegenseitiger Rücksichtnahme wahrzunehmen.

Zeichnet sich ab, dass Differenzen über die Bewertung der Eignung der Kandidaten zwischen vorschlagsberechtigter Fraktion und Landtag bzw. Landtagsmehrheit bestehen können, ergibt sich daraus die Verpflichtung beider Seiten, ein Verfahren durchzuführen, dessen Ziel es ist, einerseits das Vorschlags- und Besetzungsrecht der Fraktionen zu sichern, andererseits der Mehrheit der Mitglieder des Landtages die Möglichkeit zu eröffnen, Kandidaten für die Wahl in die PKK, die aus objektivierbaren und anzuerkennenden Gründen als nicht wählbar angesehen werden, unberücksichtigt zu lassen. Ein solches Verfahren wurde durch das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg im Anschluss an die Erläuterung der wesentlichen Entscheidungsgründe am 19. Februar 2016 angeregt³⁰ und ist vom Sächsischen Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 26. Januar 1996 als von Verfassungs wegen erforderlich angesehen worden³¹.

Die insoweit von Verfassungs wegen anzuerkennenden Gründe, die von einer Fraktion präferierten Kandidaten nicht zu wählen, ergeben sich aus der Natur des zu besetzenden Gremiums. Hierbei sind dessen Zweckbestimmung und Arbeitsweise sowie dessen Ein-

²⁷ Art. 55 Abs. 1 Satz 2: Der Landtag „... kontrolliert die vollziehende Gewalt ...“

²⁸ Art. 11 Abs. 3 Satz 1 LV: „Der aufgrund bundesrechtlicher Vorschriften einzurichtende Verfassungsschutz des Landes unterliegt einer besonderen parlamentarischen Kontrolle.“

²⁹ Art. 56 Abs. 1 LV: „Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden. Niemand darf einen Abgeordneten zwingen, gegen sein Gewissen oder seine Überzeugung zu handeln.“ Art. 56 Abs. 2 LV: „Die Abgeordneten haben insbesondere das Recht, im Landtag und seinen Ausschüssen das Wort zu ergreifen, Fragen und Anträge zu stellen sowie bei Wahlen und Beschlüssen ihre Stimme abzugeben. Fragen an die Regierung sind unverzüglich nach bestem Wissen und vollständig zu beantworten. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.“

³⁰ Siehe oben, 1. c).

³¹ Siehe oben, 1. d).

bettung im verfassungsrechtlichen Organisationssystem in den Blick zu nehmen. Wegen der Geheimschutz erfordernden sachlichen Zuständigkeit der PKK und der daraus resultierenden zahlenmäßigen Begrenzung ihrer Mitglieder sowie des Umstands, dass die grundsätzlich durch das Parlament wahrzunehmende Kontrolle der Geheimdienste unter Ausschluss der ganz überwiegenden Zahl der Mitglieder des Landtages nur durch eine kleine Gruppe von Mitgliedern des Landtages wahrgenommen wird, ist eine Auswahl unter den Gesichtspunkten fachliche Kompetenz, Verschwiegenheit und persönliche Integrität von Verfassungen wegen ebenso zulässig wie geboten.³²

3. Verständigungsverfahren durch Anhörung und Aussprache

Das Verständigungsverfahren kann im Wege einer Anhörung der Kandidaten und einer mit dieser einhergehenden Aussprache über die für bzw. gegen die Eignung der Kandidaten sprechenden Gründe durchgeführt werden. Eine solche Ausgestaltung des Verständigungsverfahrens ist von Verfassungen wegen jedoch nicht zwingend.

a) Verfassungsrechtliche Anforderungen

aa) Das Verständigungsverfahren durch Anhörung und Aussprache dient der Durchführung der Wahlen im Plenum. Es hat aus den dargestellten Gründen die Funktion zu erfüllen, dass sich alle Mitglieder des Landtages ein Bild von den seitens der Fraktionen für eine Wahl in die PKK präferierten Kandidaten machen und für sich selbst beurteilen können, ob die von Verfassungen wegen bestehenden Anforderungen von den jeweiligen Kandidaten erfüllt werden.

Insoweit muss zunächst die Möglichkeit bestehen, Informationen über die Kandidaten, die für die Wahlentscheidung der Mitglieder des Landtages relevant sein dürfen³³, zu erhalten und etwaige Unklarheiten in tatsächlicher Hinsicht zu beseitigen. Soweit daraus Wertungen entstehen, die nach den von Verfassungen wegen zulässigen Auswahlkriterien gegen die Wahl des Kandidaten sprechen können, wird nachzufragen sein. Denn so können Umstände – etwa (frühere) Mitgliedschaften oder Tätigkeiten –, die sich zunächst als für eine Wahl problematisch darstellen, nach einer Stellungnahme des Kandidaten wegen nicht

³² Vgl. VerfG Bbg, Urt. vom 19. Februar 2016, Az. VfGBbg 57/15, juris, Rn. 46 und 48, m.w.N.; SächsVerfGH, Urt. vom 26. Januar 1996, Az. Vf. 15-I-95, LVerfGE 4, 287, 300.

³³ Informationen etwa über das berufliche Wirken oder in diesem Zusammenhang maßgeblichen Umstände der Lebensführung, etwa (frühere) Mitgliedschaften, ehrenamtliche Tätigkeiten etc.

oder nicht mehr andauernder subjektiver Auswirkungen einen geringeren Stellenwert einnehmen, als es auf den ersten Blick zu erwarten war. Auf diesem Weg – nach Erläuterung - besteht zumindest die Möglichkeit, dass einer Wahlentscheidung zunächst entgegenstehende Gründe ausgeräumt werden.

Gerade hierin liegt der Wert des Verständigungsverfahrens im Gegensatz zu einem schlichten Wahlverfahren im Plenum, das – zumindest in der Regel – einen Austausch über Gründe, die für und gegen die Wahl eines Kandidaten sprechen, nicht zulässt. Bedenken sollen im Vorfeld der Wahl artikuliert und diese entkräftende Gesichtspunkte vorgetragen werden können. So besteht zumindest strukturell die Möglichkeit, dass gegen die Wahl eines Kandidaten zunächst bestehende Bedenken ausgeräumt werden oder aber die vorschlagsberechtigte Fraktion von ihrem präferierten Kandidaten abrückt und die Wahl eines anderen Mitglieds des Landtages in den Blick nimmt.

Aus diesen Gründen ist in das Verfahren auch die wahlvorschlagsberechtigte Fraktion mit einzubeziehen. Insoweit greift es zu kurz, nur Anhörungen durchzuführen. Denn der Austausch darüber, ob in der Person des Kandidaten Umstände liegen, die berechtigterweise gegen eine Wahl sprechen, erfolgt letztlich mit der wahlvorschlagsberechtigten Fraktion. Daher muss sich von Verfassungs wegen an eine Anhörung auch eine Aussprache mit dem Versuch der Verständigung anschließen.

Aus dieser Vorgehensweise folgt im Ergebnis eine Beschleunigung des Besetzungsverfahrens, da Wahlen im Plenum zeitintensiv sind und mit Bezug auf – in den Augen der Mehrheit – „aussichtslose“ Kandidaten vermieden werden können.

bb) Da das Verständigungsverfahren allein den dargestellten Zwecken zu dienen hat, ist jede organisatorische Ausgestaltung zulässig, die diese Zwecke erfüllt. Es bedarf von Verfassungs wegen keines besonderen institutionellen Rahmens wie etwa einer Ausschusssitzung. Die Durchführung der Anhörung und der nachfolgenden Aussprache sind maßgeblich, nicht hingegen die Einordnung in die bestehenden Strukturen der Geschäftsordnung. Allerdings sind allgemeine Anforderungen, die sich aus den Geboten von Transparenz und parlamentarischer Fairness ergeben – etwa rechtzeitige Mitteilung der Anhörung auf den üblichen Kommunikationswegen, terminliche Einbettung in den sonstigen Parlamentsbetrieb, keine Durchführung zur Unzeit – natürlich einzuhalten.

Gegen eine Anhörung in einem Ausschuss könnte sogar sprechen, dass nur die Ausschussmitglieder – nicht aber alle Mitglieder des Landtages unmittelbar³⁴ – die Gelegenheit haben, an der Anhörung rede- und damit frageberechtigt³⁵ teilzunehmen.³⁶ Dies gilt entsprechend auch für andere Gremien, etwa das Landtagspräsidium oder die Runde der Parlamentarischen Geschäftsführer.

Die Verfassung steht einer solchen Organisation der Verständigung allerdings auch nicht entgegen. Maßgeblich ist, dass alle Mitglieder des Landtages die Gelegenheit zur Teilnahme haben³⁷ bzw. sich durch die Ausschussmitglieder ihrer Fraktion³⁸ hinreichend vertreten fühlen. Daher ist es von Verfassungs wegen auch zulässig, Anhörung und Aussprache innerhalb der Fraktionen des Landtags durchzuführen, wobei die Einbeziehung von fraktionslosen oder parlamentarischen Gruppen angehörenden Mitgliedern des Landtages sicherzustellen ist.

b) Ausgestaltung im Einzelfall

Aus den vorstehend dargelegten verfassungsrechtlichen Anforderungen sind für die Ausgestaltung des Verständigungsverfahrens durch Anhörung und Aussprache über Kandidaten für die Wahl in die PKK die folgenden Maßgaben abzuleiten:

³⁴ Vgl. § 79 Abs. 2 Satz 2 vorlGOLT: „Mitglieder des Landtages, die dem Ausschuss nicht angehören, können ebenfalls Rederecht beantragen.“

³⁵ Vgl. § 79 Abs. 1 Satz 1 vorlGOLT: „In den Ausschüssen hat das ordentliche Mitglied und nur bei dessen Verhinderung ein stellvertretendes Mitglied Rede- und Stimmrecht.“

³⁶ Vgl. auch Parlamentarischer Beratungsdienst ... nachgefragt Nr. 1/16 (Fn. 18), S. 4 f., unter Bezugnahme auf die ergänzenden Hinweise des Landesverfassungsgerichts Brandenburg anlässlich der Urteilsverkündung am 19. Februar 2016 (siehe oben 1. c): „Beispielhaft verweist das Gericht hierzu auf das Anhörungsverfahren für die Wahl der Verfassungsrichter gemäß Art. 112 Abs. 4 LV i.V.m. § 4 Satz 6 VerfGGBbg i.V.m. § 91 GOLT. Dabei dürfte das Gericht diesen Hinweis gegeben haben, um zu verdeutlichen, dass auch im parlamentarischen Raum schon an anderer Stelle und zu anderen Zwecken durchaus Anhörungsverfahren eingerichtet sind. Das Anhörungsverfahren für die Wahl der Verfassungsrichter dürfte wohl nicht unmittelbar als Vorbild für ein Anhörungsverfahren in Bezug auf die Besetzung der PKK dienen können, da es recht stark auf die Auslese geeigneter Kandidaten anhand der verfassungsrechtlich und gesetzlich vorgegebenen Anforderungen an die künftigen Amtsinhaber ausgerichtet ist. Wesentlich dürfte indes auch nach Auffassung des Gerichts sein, dass zum einen bestehende Bedenken von Mitgliedern des Parlaments gegenüber der vorschlagsberechtigten Fraktion möglichst konkret formuliert werden. Zum anderen soll der vorschlagsberechtigten Fraktion ermöglicht werden, die Bedenken gegen ihren Kandidaten gegenüber den übrigen Abgeordneten auszuräumen. Die übrigen Abgeordneten oder zumindest die Vertreter der übrigen Fraktionen sollen zu diesem Zweck eine Gelegenheit erhalten, sich einen aktuellen und persönlichen Eindruck von dem Kandidaten zu verschaffen.“

³⁷ Es ist sicherzustellen, dass insbesondere fraktionslose Abgeordnete, die nicht Mitglied des Ausschusses sind, in dem die Anhörung erfolgt, äußerungs- und frageberechtigt an der Anhörung teilnehmen können.

³⁸ Vgl. Art. 70 Abs. 2 Satz 2 LV: „Jede Fraktion hat das Recht, mit mindestens einem Mitglied in jedem Ausschuss vertreten zu sein.“

aa) Das Verständigungsverfahren dient der Vorbereitung der Wahlen im Plenum. Daher ist eine Anhörung von bereits durch Wahlvorschlag förmlich vorgeschlagenen Mitgliedern des Landtages ebenso möglich wie die einen förmlichen Wahlvorschlag erst vorbereitende Anhörung. Lediglich dürfen die für eine Anhörung vorgesehenen Mitglieder des Landtages nicht von denen abweichen, die bereits förmlich durch Wahlvorschlag benannt worden sind. Wohl aber können vorbereitend Ersatzkandidaten angehört werden. Soweit durch förmlichen Wahlvorschlag eine Reihung von Kandidaten vorgenommen ist, hat sich die Reihenfolge der Anhörungen jedenfalls im Wesentlichen daran zu orientieren.³⁹

Mit diesem vorbereitenden Charakter der Anhörung korrespondiert es, wenn sich die Durchführung der Anhörungen auch daran orientiert, wann und wie oft unter Berücksichtigung des gesamten Arbeitspensums des Landtages die Mitglieder der PKK im Plenum gewählt werden können. Ein Ausschuss ist nicht verpflichtet, Wahlen vorzubereiten, die erst in fernerer Zukunft durchgeführt werden können. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass bei einer Verständigung über die Geeignetheit von Kandidaten als Ergebnis von Anhörung und Aussprache die insgesamt erforderlich werdende Zeit für die Wahlen im Plenum verkürzt werden kann, so dass die Pflicht zur Durchführung von Anhörungen zur Vorbereitung der Wahlen im Plenum nicht vollständig deckungsgleich mit der Kapazität des Plenums zur Durchführung der Wahlen selbst ist. Schließlich trifft auch das Landtagsplenum die Pflicht, die PKK zeitnah vollständig zu besetzen.⁴⁰

bb) Da aus der Verfassung ein konkreter institutioneller Rahmen für die Durchführung von des Verständigungsverfahrens nicht abzuleiten ist,⁴¹ hat sich die Durchführung der Anhörungen und Aussprachen dessen Zwecken unterzuordnen. Werden Anhörungen und Aussprachen in einem bestimmten institutionellen Rahmen – etwa Ausschusssitzungen – durchgeführt, so hat die jeweilige Ausgestaltung den verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Verständigungsverfahren strukturell zu genügen. Sind mit Anhörungen und Aussprachen betraute Gremien nicht nur in Einzelfällen nicht in der Lage, diese in der von Verfassung wegen gebotenen Anzahl und Ausgestaltung durchzuführen, so kann sich

³⁹ Siehe dazu unter II. 2. b).

⁴⁰ Siehe unten zu dd) und ee). Die dort angeführten, auf den Ausschuss bezogenen Erwägungen gelten für das Plenum entsprechend.

⁴¹ Vgl. SächsVerfGH, Urt. vom 26. Januar 1996, Az. Vf. 15-I-95, LVerfGE 4, 287, 301 f. Vgl. auch die ergänzenden Hinweise des Landesverfassungsgerichts Brandenburg anlässlich der Urteilsverkündung am 19. Februar 2016 (siehe oben 1. c).

der durch den Landtag gewählte institutionelle Rahmen als unzureichend erweisen und muss geändert werden.

cc) Überträgt der Landtag die Durchführung der Anhörungen und Aussprachen einem Ausschuss, so muss dieser den Anforderungen an das Verständigungsverfahren nachkommen, indem er eine den Umständen nach hinreichende Zahl von Anhörungen der in Betracht kommenden Kandidaten durchführt. Insoweit hat der Ausschuss die den Anhörungen insgesamt zur Verfügung stehende Zeit insbesondere an der Dringlichkeit der Besetzung der PKK, dem bisherigen Zeitablauf, der Dringlichkeit der Wahrnehmung seiner übrigen Aufgaben, der Anzahl der – ggf. für den Fall einer Nichtwahl auch vorsorglich benannten – Kandidaten sowie dem Grad der Eindeutigkeit, mit dem für eine Anhörung benannte Kandidaten für eine Wahl in Betracht kommen bzw. nicht in Betracht kommen, auszurichten.

Insoweit kann sich im Einzelfall die Notwendigkeit ergeben, einen erheblichen Teil der Arbeitszeit des Ausschusses auf die Anhörungen der Kandidaten und die Aussprachen zu verwenden und erforderlichenfalls auch Zusatztermine abzuhalten, die überwiegend oder ausschließlich der Durchführung der Anhörungen dienen. Sollte ein solches im Einzelfall gebotenes Vorgehen wegen der Arbeitsbelastung im Übrigen oder aus anderen organisatorischen Gründen strukturell nicht möglich sein, darf der Landtag die Durchführung des Verständigungsverfahrens durch Anhörung und Aussprache einem solchen Ausschuss nicht weiter übertragen. Hiervon unberührt bleiben Konstellationen, in denen wegen nicht vorhersehbarer Umstände gleich dringliche oder einstweilen dringlichere Aufgaben einer Erledigung bedürfen und es daher im Einzelfall zu – nicht strukturell bedingten – Verzögerungen kommt.⁴²

dd) Die in einem strukturell geeigneten Ausschuss auf Anhörungen und Aussprachen zu verwendende Zeit ist im Ausgangspunkt so zu bemessen, dass die PKK nach der Wahl der Ministerpräsidentin bzw. des Ministerpräsidenten den Umständen nach zügig neu besetzt werden und ihre Arbeit aufnehmen kann. Insoweit ist mit in den Blick zu nehmen, dass zu Beginn einer Legislaturperiode eine Reihe von parlamentarischen und außerparlamentarischen Gremien neu zu besetzen ist, was im Regelfall insgesamt erst nach der

⁴² Hier sind insbesondere die zusätzlichen Aufgaben zu nennen, die im Rahmen der Corona-Pandemie *in deren Anfangszeit* zu bewältigen waren, oder die hierdurch bedingten Einschränkungen des Parlamentsbetriebs.

Regierungsbildung erfolgen kann. Der mit den Anhörungen betraute Ausschuss ist daher jedenfalls anfänglich nicht gehalten, seine gesamte Arbeitszeit auf die Durchführung des Verständigungsverfahrens zu verwenden. Überdies ist die Besetzung der PKK durch die Landesverfassung nicht so frühzeitig geboten wie etwa die Wahl des Landtagspräsidiums⁴³ oder fristgebunden geboten wie die Wahl der Ministerpräsidentin bzw. des Ministerpräsidenten⁴⁴.

Wenn auch der Start des parlamentarischen Betriebs in die neue Legislaturperiode Zeit benötigt, darf die vollständige Besetzung der PKK nicht beliebig aufgeschoben werden. Es besteht insoweit ein relatives Beschleunigungsgebot, so dass mit zunehmendem Zeitablauf das Vorziehen anderer Aufgaben im Plenum und in dem mit den Anhörungen und Aussprachen betrauten Ausschuss immer weniger zu rechtfertigen sein wird.⁴⁵

ee) Nicht nur die Wahl der Mitglieder der PKK, sondern auch die Durchführung des Verständigungsverfahrens steht unter dem verfassungsrechtlichen Gebot der Kooperation und gegenseitigen Rücksichtnahme. So kann es an der vorschlagsberechtigten Fraktion liegen, Kandidaten für eine Anhörung nicht vorzusehen, wenn die Kandidaten persönliche Implikationen aufweisen, die auch bei bereits angehörten Mitgliedern des Landtages vorliegen, die die Mehrheit wegen des Vorhandenseins solcher Umstände in diesem oder anderen vergleichbaren Zusammenhängen als nicht wählbar bezeichnet hat. Anders kann es hingegen liegen, wenn die vorschlagsberechtigende Fraktion nach Überprüfung der Begründung der Mehrheit an ihrer Beurteilung festhält, dass von Verfassungs wegen zulässige Gründe einer Wahl nicht entgegenstehen. Beharrte die vorschlagsberechtigende Fraktion ohne tragfähigen Grund auf Kandidaten, so kann sich das durch den Ausschuss zur Verfügung zu stellende Zeitbudget demgegenüber verringern.

⁴³ Vgl. Art. 69 Abs. 1 Satz 1 LV: „Der Landtag wählt in seiner ersten Sitzung aus seiner Mitte ein Präsidium, bestehend aus dem Präsidenten, zwei Vizepräsidenten und weiteren Mitgliedern.“

⁴⁴ Vgl. Art. 83 Abs. 3 LV: „Kommt die Wahl des Ministerpräsidenten innerhalb von drei Monaten nach der Konstituierung des Landtages nicht zustande, so gilt der Landtag als aufgelöst.“

⁴⁵ Insoweit mag man sich zumindest ansatzweise an der dreimonatigen Frist des Art. 83 Abs. 3 LV orientieren können, die sich in etwa mit der Faustregel der sog. 100-Tage-Frist deckt. Zwar ist die Besetzung der PKK nicht mit der Wahl des Ministerpräsidenten vergleichbar, doch besteht für den Start einer Legislaturperiode nach der Regierungsbildung ein in Ansätzen vergleichbares Bedürfnis, den erforderlichen Neubesetzungen diverser Gremien Zeit einzuräumen. Demgegenüber läuft die nicht vollständige Besetzung der PKK auch sechs Monate nach der Wahl der Ministerpräsidentin bzw. des Ministerpräsidenten dem Kontrollauftrag der Art. 55 Abs. 1 Satz 2 LV, Art. 11 Abs. 3 Satz 1 LV sowie Art. 56 Abs. 1 und 2 LV zuwider und erzeugt absoluten Handlungsdruck.

Im Gegenzug trifft den Ausschuss die Pflicht, berechtigte Anhörungen und Aussprachen nicht nur als notwendiges Übel zu behandeln, sondern ihnen den erforderlichen Stellenwert einzuräumen. Das Verständigungsverfahren durch Anhörung und Aussprache ist keine bloße Förmlichkeit, sondern stets im Geiste einer Kooperation durchzuführen. In diesem Sinn kann auch eine Vorabverständigung über die Reihenfolge der im Ausschuss anzuhörenden Mitglieder des Landtages erfolgen, um die zur Besetzung der PKK erforderlich werdende Zeit weiter zu verringern.

ff) Die Anhörungen verfehlen jedenfalls ihren Zweck, wenn ihre ordnungsgemäße Vorbereitung durch die Ausschussmitglieder nicht möglich ist. Hieraus ergeben sich Grenzen für die Anzahl der je Ausschusssitzung durchzuführenden Anhörungen. Allerdings hängt die Anzahl der je Ausschusssitzung gebotenen Anhörungen von der Häufigkeit der Ausschusssitzungen ab. Insoweit steht die Festlegung der Häufigkeit der Ausschusssitzungen und die Festlegung der Anzahl der je Ausschusssitzung durchzuführenden Anhörungen im pflichtgemäßen Ermessen des Präsidiums des Landtages und des jeweiligen Ausschusses.

gg) Die Bemessung der für Anhörungen und Aussprachen zur Verfügung zu stellenden Zeit lässt sich weder nach der Häufigkeit der durchzuführenden Ausschusssitzungen noch nach der Anzahl der durchzuführenden Anhörungen pro Sitzung aus der Verfassung unmittelbar ablesen. Sie wird durch die Gesamtheit der in diesem Gutachten dargestellten Umstände bestimmt und wird sich nur im Ausnahmefall zahlgenau benennen lassen. Von Verfassungs wegen wird vielmehr von einem Rahmen auszugehen sein, innerhalb dessen sich der Landtag mit Blick auf die Umstände des Einzelfalls durch eine zu begründende Abwägungsentscheidung zu positionieren hat. Hierbei kann zum Zweck einer Plausibilitätskontrolle auch die Häufigkeit der Ausschusssitzungen und die Anzahl der je Ausschusssitzung vorgenommenen Anhörungen in der Vergangenheit Orientierung geben, ohne dass eine solche Betrachtung allein den Ausschlag gibt.

Nach alledem dürfte die Anhörung lediglich eines Kandidaten je Ausschusssitzung nur dann den Anforderungen genügen, wenn – erstens – insgesamt nur wenige Mitglieder der vorschlagsberechtigten Fraktion aus objektiven Gründen in Betracht kommen und diese auch für Anhörungen benannt werden, so dass die Wahrscheinlichkeit für eine Einigung hoch ist, und – zweitens – ein größerer Zeitablauf noch nicht eingetreten ist.

Demgegenüber werden die Häufigkeit der Ausschusssitzungen und/oder die Anhörungen je Sitzung höher anzusetzen sein, wenn die Besetzung der PKK Schwierigkeiten bereitet und deshalb eine Vielzahl von Kandidaten anzuhören sein können. Anhaltspunkte dafür können sich aus im Plenum bereits erfolgten (Nicht-)Wahlen zur PKK oder auch zu anderen Gremien ergeben, wenn für die Wahlentscheidungen entsprechende Gesichtspunkte wie für die Wahl der Mitglieder der PKK zulässigerweise maßgeblich sein können. Dies gilt umso mehr, wenn sich wegen des bereits eingetretenen Zeitablaufs der Handlungsbedarf vergrößert hat.⁴⁶ In diesen Fällen kann es geboten sein, pro regulär stattfindender Ausschusssitzung bis zu fünf Kandidaten anzuhören und sich im Anschluss zu verständigen. Alternativ kommt eine Verdichtung der Ausschusssitzungen in Betracht.

II. Behandlung von Tagesordnungspunkten in einer von einer Minderheit beantragten Sondersitzung

Nach Frage 3 des Gutachtenauftrages ist rechtlich zu bewerten, inwieweit es zulässig ist, einen Tagesordnungspunkt einer auf Verlangen einer Minderheit einberufenen Sondersitzung abzusetzen und die Anhörung einer für die PKK vorgeschlagenen Kandidatin nicht durchzuführen.

1. Allgemeines

Nach § 77 Abs. 4 vorlGOLT ist ein Ausschuss unverzüglich einzuberufen, wenn ein Fünftel seiner Mitglieder dies schriftlich unter Angabe des Beratungsgegenstandes verlangt. Dies entspricht der Regelung in § 17 Abs. 2 vorlGOLT über die Einberufung einer Sitzung des Landtages. Dieses Minderheitenrecht ist für die Plenarsitzungen zudem in der Landesverfassung verankert (Art. 64 Abs. 1 Satz 2 LV⁴⁷). Für die Einberufung von Ausschusssitzungen sieht die Landesverfassung ein vergleichbares Minderheitenrecht hingegen nicht vor.

Die Pflicht zur unverzüglichen Einberufung trifft gem. § 77 Abs. 1 Satz 1 vorlGOLT die Ausschussvorsitzenden. Ist die Einberufung zu einer Sitzung im Rahmen des vom Präsidium festgelegten Sitzungsplanes nicht „unverzüglich“, muss zu einer Sondersitzung einberufen werden. Die Vorsitzenden haben für eine Sondersitzung im Benehmen mit den Ausschussmitgliedern den Entwurf der Tagesordnung zu erstellen (§ 77 Abs. 1 Satz 2

⁴⁶ Siehe oben, 3 b) cc) und dd).

⁴⁷ Art. 64 Abs. 1 Satz 2 LV: Der Präsident des Landtages „muß den Landtag unverzüglich einberufen, wenn mindestens ein Fünftel der Mitglieder des Landtages oder die Landesregierung dies verlangen.“

vorlGOLT). Der im Einberufungsverlangen angegebene Beratungsgegenstand ist in den Entwurf aufzunehmen.

Der Entwurf der Tagesordnung ist nicht gleichzusetzen mit der Festlegung der Tagesordnung. Die Festlegung erfolgt nach § 77 Abs. 1 Satz 4 vorlGOLT zu Beginn der Sitzung durch den Ausschuss. Der Ausschuss kann die zu Beginn beschlossene Tagesordnung jederzeit ändern (§ 77 Abs. 1 Satz 5 vorlGOLT), insbesondere also Tagesordnungspunkte absetzen.

Aus dem Minderheitenrecht, eine Einberufung zu verlangen, folgt nicht, dass der Ausschuss in jedem Fall verpflichtet ist, sich in der Sondersitzung mit dem angegebenen Beratungsgegenstand zu befassen. Dies ist für die Rechtslage nach dem Grundgesetz in der Kommentarliteratur weitgehend anerkannt. Art. 39 Abs. 3 Satz 3 GG verpflichtet den Bundestagspräsidenten, den Bundestag auf Verlangen von einem Drittel seiner Mitglieder einzuberufen. Diese Vorschrift binde den Bundestagspräsidenten, nicht aber den Bundestag. Dem Plenum stehe es bei der Feststellung der Tagesordnung grundsätzlich frei, den Beratungsgegenstand nicht zu behandeln (abzusetzen), einen anderen Beratungsgegenstand auf die Tagesordnung zu setzen oder sich gleich wieder zu vertagen, solange dies nicht willkürlich geschehe.⁴⁸ Die Autonomie des Parlaments werde durch Art. 39 Abs. 3 Satz 3 GG nicht beeinträchtigt, es könne sich stets weigern, den Gegenstand zu beraten, um dessentwillen der jeweilige Antragsteller die Einberufung verlangt hat. Aus der Norm folge nur die Pflicht des Präsidenten des Bundestages, diesen einzuberufen, und daraus wiederum die der Abgeordneten, sich zu dem vom Präsidenten bestimmten Termin zu versammeln.⁴⁹ Diese Überlegungen sind auf die vergleichbare Rechtslage für das Minderheitenrecht nach Art. 64 Abs. 1 Satz 2 LV übertragbar. Das (lediglich) durch die Geschäftsordnung eingeräumte Minderheitenrecht auf Einberufung einer Ausschusssitzung geht nicht

⁴⁸ *Brockner*, in: BeckOK Grundgesetz, Stand Dezember 2019, Art. 39 Rn. 27.

⁴⁹ *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand Februar 2020, Art. 39 Ziff. 72; ebenso *Schliesky*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 39 Rn. 42 i.V.m. Rn. 41; *Risse/Witt*, in: Hömig/Wolff, GG, 12. Aufl. 2018, Art. 39 Rn. 7; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 39 Rn. 7; *Versteyl*, in: von Münch/Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 39 Rn. 39; *Lang*, in: Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Stand September 2007, Art. 39 Rn. 63; *Dicke*, in: Umbach/Clemens, GG, 2002, Art. 39 Rn. 50; *Schneider*, in: Alternativkommentar zum GG, 2. Aufl. 1989, Art. 39 Rn. 22; *Magiera*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 39 Rn. 26 m.w.N. in Fn. 74; a.A. *Hölscheidt*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand Juli 2019, Art. 39 Rn. 184; *Ritzel/Bücker/Schreiner/Winkelmann*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Stand 1997/2004, § 21 GOBT Anm. II c;

darüber hinaus. Ein Anspruch auf Behandlung des angemeldeten Beratungsgegenstandes in der Sondersitzung des Ausschusses besteht folglich nicht.

Allerdings hat das Landesverfassungsgericht entschieden, dass aus dem Antragsrecht nach Art. 56 Abs. 1 Satz 1 LV ein Anspruch auf Behandlung der eingebrachten Anträge im Plenum folgt.⁵⁰ Die Behandlung muss in angemessener Zeit erfolgen.⁵¹ Da Art. 56 Abs. 1 Satz 1 LV auch das Recht umfasst, in den Ausschüssen Anträge zu stellen, müssen auch Anträge, die in die Ausschüsse eingebracht werden, in angemessener Zeit behandelt werden. Die Frage, was in diesem Zusammenhang die „angemessene Zeit“ ist, ist anhand der Umstände des Einzelfalls zu beurteilen, etwa danach, ob die Angelegenheit der Sache noch vor der nächsten regulären Sitzung erörtert werden muss, wie komplex die Sache ist, wie die Arbeitsbelastung des Ausschusses aussieht oder – unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung – wie mit vergleichbaren Anträgen umgegangen wurde.⁵²

2. Folgerungen

a) Nichtbehandlung von Tagesordnungspunkten in einer Sondersitzung

Der Ausschuss ist grundsätzlich nicht verpflichtet, Beratungsgegenstände zu behandeln, die von einer Ausschussminderheit für eine nach § 77 Abs. 4 vorlGOLT einzuberufende Sondersitzung benannt werden. Er kann die Aufnahme des Beratungsgegenstandes auf die zu Beginn der Sitzung festzulegende Tagesordnung ablehnen oder den Tagesord-

⁵⁰ VerfG Bbg, Urt. vom 28. Januar 1999, Az. 2/98, juris, Rn. 29, 36; VerfG Bbg, Beschl. vom 28. März 2001, Az. 46/00, juris, Rn. 42 f.

⁵¹ Vgl. für das Gesetzesinitiativrecht auf Bundesebene BVerfG, Beschl. vom 14. Juni 2017, Az. 2 BvQ 29/17, juris, Rn. 36 ff.

⁵² Nicht eindeutig ist, ob die Verpflichtung zur Behandlung in angemessener Zeit auch die Behandlung in einer auf Verlangen einer Minderheit einberufenen Sondersitzung eines Ausschusses umfasst oder ob die Antragsteller in jedem Fall nur die Behandlung im Rahmen von regulären Sitzungen beanspruchen können. Der Anspruch auf Behandlung in angemessener Zeit ist aus dem Antragsrecht in Art. 56 Abs. 1 LV abzuleiten. Dieses Recht steht jedem Abgeordneten zu. Den einzelnen Abgeordneten wird aber kein Recht auf Einberufung von Sondersitzungen eingeräumt. Für sie besteht also kein Anspruch auf Behandlung eines Antrags in einer Sondersitzung. Es stellt sich daher die Frage, ob Gleiches auch für größere Minderheiten, denen ein Anspruch auf Einberufung einer Sondersitzung zusteht, gilt. Einerseits kann argumentiert werden, dass auch diese Minderheiten den Anspruch auf Behandlung in angemessener Zeit aus Art. 56 Abs. 1 LV herleiten und dieser Anspruch durch Regelungen der Geschäftsordnung über die Einberufung von Ausschüssen nicht modifiziert wird. Andererseits kann erwogen werden, dass es nicht angemessen wäre, der Sache nach eilbedürftige Anträge auf die nächste reguläre Sitzung zu verweisen, wenn der Ausschuss aufgrund des Minderheitenrechts schon zu einer Sondersitzung zusammenkommt. Diese Frage ist hier jedoch nicht entscheidungsrelevant, da sich die Verpflichtung zur zügigen Vorbereitung der Wahl eines Vertreters einer vorschlagsberechtigten Oppositionsfraktion aus anderen verfassungsrechtlichen Vorgaben ergibt, siehe sogleich unter 2. b).

nungspunkt im Verlauf der Sitzung absetzen. Die Pflicht zur Behandlung von Anträgen im Ausschuss in angemessener Zeit bleibt davon unberührt.

Aus dem Gesagten ergibt sich zugleich, dass ein Ausschuss die Entscheidung über die Behandlung des von der Minderheit angemeldeten Beratungsgegenstandes in der Sondersitzung treffen muss. Ein Beschluss, der allgemein festlegt, dass in der Zukunft bestimmte Beratungsgegenstände in (von einer Minderheit beantragten) Sondersitzungen nicht behandelt werden, verstößt gegen die Vorgabe des § 77 Abs. 1 Satz 4 vorlGOLT, dass der Ausschuss zu Beginn der Sitzung über die Tagesordnung beschließt.

b) Besonderheiten der Anhörung von Kandidaten für die PKK

Die vorstehenden Überlegungen sind auf den Fall der Anhörung von Kandidaten für die PKK im Hauptausschuss nicht ohne weiteres übertragbar. Denn hierbei geht es nicht um die Behandlung eines in den Ausschuss einbrachten Antrags, sondern die Anhörung dient der Vorbereitung der im Plenum zu treffenden Wahlentscheidung. Die Anhörung ist Ausfluss der verfassungsrechtlichen Verständigungspflicht und kein selbständiger Antrag der vorschlagsberechtigten Fraktion.

aa) Wie oben dargelegt,⁵³ gilt für die Besetzung der PKK und damit für die Behandlung der Wahlvorschläge ein Beschleunigungsgebot. Geht man davon aus, dass auf Grund der geübten parlamentarischen Praxis der Entscheidung über den Wahlvorschlag eine Anhörung im Hauptausschuss vorauszugehen hat, folgt daraus, dass die Anhörungen zügig durchzuführen sind. Wenn der Turnus der ordentlichen Sitzungen nicht ausreicht, um die Anhörungen ordnungsgemäß durchzuführen, kann sich aus der Verständigungspflicht also die Pflicht für den Hautpausschuss zur Durchführung von Sondersitzungen ergeben.

Umgekehrt gilt, dass in einer von der vorschlagsberechtigten Minderheit beantragten Sondersitzung Anhörungen nicht stattfinden müssen, wenn dem Beschleunigungsgebot durch Anhörungen in den regulären Sitzungen ausreichend Rechnung getragen werden kann. Daraus folgt, dass die Anhörung von Kandidaten der vorschlagsberechtigten Fraktion nur dann von der Tagesordnung einer von dieser Fraktion beantragten Sondersitzung des Hauptausschusses abgesetzt werden kann, wenn die verfassungsrechtlich gebotene Zahl

⁵³ Siehe oben I. 3. b) cc) und dd).

von Anhörungen⁵⁴ in den bis zur Plenarsitzung, in der über die Wahlvorschläge abzustimmen ist, stattfindenden regulären Sitzungen durchgeführt werden kann.

bb) Aus der Verständigungspflicht beantwortet sich auch die Frage, ob und inwieweit es zulässig ist, in einer (Sonder-)Sitzung des Hauptausschusses anwesende Kandidaten nicht anzuhören und auf die vorrangige Anhörung eines nicht anwesenden Kandidaten zu verweisen.

Grundsätzlich gilt Folgendes: Hat die vorschlagsberechtigte Fraktion einen förmlichen Plenarantrag eingereicht,⁵⁵ aus dem sich die Reihung der Vorschläge ergibt, folgt daraus, dass das Plenum an diese Reihung gebunden ist. Es ist daher dem Landtag nicht gestattet, einen in der Reihe hinten stehenden Kandidaten zu wählen, wenn über die vorrangig vorgeschlagenen Kandidaten noch nicht abgestimmt wurde. Daraus ergibt sich zugleich, dass sich auch der Hauptausschuss an dieser Reihung orientieren darf.

Dieser Grundsatz kann aber im Einzelfall durch die Verständigungspflicht modifiziert werden. Ergibt sich beispielsweise, dass der nicht anwesende Kandidat bei der nächsten, noch vor der Plenarabstimmung stattfindenden regulären Sitzung anwesend sein wird, ist denkbar, dass eine Anhörung des in der Reihenfolge nächsten Kandidaten stattfinden muss. Gleiches gilt, wenn für alle Beteiligten offensichtlich ist, dass eine Anhörung eines Kandidaten zu keinen Erkenntnissen führen wird, die aus Sicht der Landtagsmehrheit zu einer Wählbarkeit des nicht anwesenden Kandidaten führen wird. Auch wenn die vorschlagsberechtigte Fraktion eindeutig ankündigt, dass der Plenarantrag geändert wird und aufgrund dessen die anwesenden Abgeordneten die in der Reihenfolge nächsten Kandidaten sein werden, kann eine Pflicht zur Anhörung der Anwesenden bestehen.

Die Pflicht des Ausschusses zur Anhörung wird aber durch die Verständigungspflicht nicht nur begründet, sondern auch eingeschränkt. Ist die Zahl der im Plenum durchzuführenden Wahlgänge und damit die bis dahin durchzuführenden Anhörungen in verfassungsrechtlich zulässiger Weise begrenzt worden, so entfällt die Pflicht zur Anhörung anwesender Kandi-

⁵⁴ Siehe dazu unter I. 3. b).

⁵⁵ Hat die vorschlagsberechtigte Fraktion die präferierten Kandidaten zunächst inoffiziell mitgeteilt, damit aus der Anhörung und der Aussprache im Rahmen der Verständigung ein Wahlvorschlag entwickelt werden kann, ergibt sich Reihung der Anzuhörenden aus der Verabredung der Beteiligten.

daten, deren Wahl in der folgenden Plenarsitzung nicht ansteht.⁵⁶ Zudem müssen die Ausschussmitglieder die Anhörung ordentlich vorbereiten können. Ist eine solche Vorbereitung auf die anwesenden Kandidaten aus nachvollziehbaren Gründen nicht möglich gewesen, kann auch eine Pflicht zur Durchführung der Anhörung nicht bestehen.⁵⁷ Das kann etwa der Fall sein, wenn die Ausschussmitglieder nicht davon ausgehen mussten, dass die Reihenfolge der Vorschläge geändert wird und Kandidaten zur Wahl gestellt werden, die nach dem bisherigen Wahlvorschlag so weit hinten in der Reihenfolge angeführt wurden, dass diese Wahlvorschläge zulässigerweise im Plenum nicht hätten behandelt werden müssen. Darüber hinaus ist denkbar, dass eine Anhörung weiterer Kandidaten nicht (mehr) geboten ist, wenn der Ausschuss im Ergebnis der Anhörung und Aussprache mit hinreichender Sicherheit davon ausgehen darf, dass ein angehörter Kandidat vom Landtag gewählt wird.

cc) Ob das Absehen von der Anhörung der in der Sondersitzung des Hauptausschusses am 2. Juni 2020 anwesenden Abgeordneten *Barthel* und *Galau* nach diesen Maßstäben zulässig war, lässt sich nur anhand der hier nicht im Einzelnen bekannten konkreten Umstände beurteilen. Die Nichtbehandlung des Tagesordnungspunktes dürfte zulässig gewesen sein, wenn eine Abstimmung über die anwesenden Kandidaten in der nächsten Plenarsitzung aufgrund ihrer Reihung im Wahlvorschlag weder vorgesehen noch geboten war. Etwas anderes würde jedoch gelten, wenn die Ausschussmitglieder von der Absicht zur Änderung des Wahlvorschlags zugunsten der anwesenden Abgeordneten so rechtzeitig Kenntnis erlangt haben, dass sie sich auf die Anhörung der anwesenden Kandidaten hätten vorbereiten können.

III. Zusammenfassende Beantwortung der gestellten Fragen

1. Frage 1

Die „Kooperationspflicht zwischen der Landtagsmehrheit und der vorschlagsberechtigten Oppositionsfraktion“ hat ihren Ursprung im sog. Grundsatz der Organtreue, der durch verfassungsgerichtliche Rechtsprechung für den Bereich der Besetzung der PKK eine einzel-fallbezogene Ausprägung erfahren hat. Insoweit besteht ein verfassungsrechtliches Spannungsverhältnis zwischen dem Vorschlags- und Besetzungsrecht der Fraktionen, das ih-

⁵⁶ Siehe oben, I. 3. b) aa).

⁵⁷ Siehe oben, I. 3. b) ff).

rem Anspruch auf Gleichbehandlung (Art. 67 Abs. 1 Satz 2 LV i.V.m. Art. 55 Abs. 2 LV) entspringt, und der Ausgestaltung der Besetzung der PKK als Mehrheitswahl, das die Bedürfnisse des Landtages und der nicht in der PKK vertretenen Mitglieder des Landtages auf Auswahl von fachlich kompetenten, verschwiegenen und integren Mitgliedern der PKK als Ausfluss des eigenen Kontrollrechts (Art. 55 Abs. 1 Satz 2 LV, Art. 11 Abs. 3 Satz 1 LV bzw. Art. 56 Abs. 1 und 2 LV) sicherstellen soll.

Die vorschlagsberechtigte Fraktion hat einen Anspruch darauf, dass von ihr vorgeschlagene geeignete Kandidaten gewählt werden. Der Landtag hat das Recht, die Wahl ungeeigneter Kandidaten abzulehnen. Mit diesen Rechten korrespondieren die Pflicht der vorschlagsberechtigten Fraktion, geeignete Kandidaten vorzuschlagen, und die Pflicht des Landtages, geeignete Kandidaten zu wählen. Diese wechselseitigen Rechte und Pflichten sind nach dem Grundsatz der Organtreue mit Fairness und gegenseitiger Rücksichtnahme wahrzunehmen. Zeichnet sich ab, dass Differenzen über die Bewertung der Eignung der Kandidaten zwischen vorschlagsberechtigter Fraktion und Landtag bzw. Landtagsmehrheit bestehen können, ergibt sich daraus die Verpflichtung beider Seiten, ein Verfahren durchzuführen, dessen Ziel es ist, einerseits das Vorschlags- und Besetzungsrecht der Fraktionen zu sichern, andererseits der Mehrheit der Mitglieder des Landtages die Möglichkeit zu eröffnen, Kandidaten für die Wahl in die PKK, die aus objektivierbaren und anzuerkennenden Gründen als nicht wählbar angesehen werden, unberücksichtigt zu lassen.

Dieses Verständigungsverfahren kann im Wege einer Anhörung der Kandidaten und einer mit dieser einhergehenden Aussprache über die für bzw. gegen die Eignung der Kandidaten sprechenden Gründe durchgeführt werden. Eine solche Ausgestaltung des Verständigungsverfahrens ist von Verfassungs wegen jedoch nicht zwingend. Insbesondere bedarf es von Verfassungs wegen keines besonderen institutionellen Rahmens wie etwa einer Ausschusssitzung. Allerdings sind allgemeine Anforderungen, die sich aus den Geboten von Transparenz und parlamentarischer Fairness ergeben – etwa rechtzeitige Mitteilung der Anhörung auf den üblichen Kommunikationswegen, terminliche Einbettung in den sonstigen Parlamentsbetrieb, keine Durchführung zur Unzeit – natürlich einzuhalten.

Die Verfassung steht einer Durchführung des Verständigungsverfahrens durch Anhörung und Aussprache in einem Parlamentsausschuss nicht entgegen. Maßgeblich ist, dass alle Mitglieder des Landtages die Gelegenheit zur Teilnahme haben bzw. sich durch die Ausschussmitglieder ihrer Fraktion hinreichend vertreten fühlen.

Aus diesem Rahmen ergeben sich Anforderungen an die Ausgestaltung des Verständigungsverfahrens durch Anhörung und Aussprache im Einzelfall, wie sie auf Seite 15 ff. dargestellt sind.

2. Frage 2

Die Bemessung der für Anhörungen und Aussprachen zur Verfügung zu stellenden Zeit lässt sich weder nach der Häufigkeit der durchzuführenden Ausschusssitzungen noch nach der Anzahl der durchzuführenden Anhörungen pro Sitzung aus der Verfassung unmittelbar ablesen. Sie wird durch die Gesamtheit der in diesem Gutachten dargestellten Umstände bestimmt und wird sich nur im Ausnahmefall zahlgenau benennen lassen. Von Verfassung wegen wird vielmehr von einem Rahmen auszugehen sein, innerhalb dessen sich der Landtag mit Blick auf die Umstände des Einzelfalls durch eine zu begründende Abwägungsentscheidung zu positionieren hat.

Die Anhörung lediglich eines Kandidaten je Ausschusssitzung dürfte nur dann den Anforderungen genügen, wenn – erstens – insgesamt nur wenige Mitglieder der vorschlagsberechtigten Fraktion aus objektiven Gründen in Betracht kommen und diese auch für Anhörungen benannt werden, so dass die Wahrscheinlichkeit für eine Einigung hoch ist, und – zweitens – ein größerer Zeitablauf noch nicht eingetreten ist.

Demgegenüber werden die Häufigkeit der Ausschusssitzungen und/oder die Anhörungen je Sitzung höher anzusetzen sein, wenn die Besetzung der PKK Schwierigkeiten bereitet und deshalb eine Vielzahl von Kandidaten anzuhören sein können. Anhaltspunkte dafür können sich aus im Plenum bereits erfolgten (Nicht-)Wahlen zur PKK oder auch zu anderen Gremien ergeben, wenn für die Wahlentscheidungen entsprechende Gesichtspunkte wie für die Wahl der Mitglieder der PKK zulässigerweise maßgeblich sein können. Dies gilt umso mehr, wenn sich wegen des bereits eingetretenen Zeitablaufs der Handlungsbedarf vergrößert hat. In diesen Fällen kann es geboten sein, pro regulär stattfindender Ausschusssitzung bis zu fünf Kandidaten anzuhören und sich im Anschluss zu verständigen. Alternativ kommt eine Verdichtung der Ausschusssitzungen in Betracht.

3. Frage 3

Aus dem Recht eines Fünftels der Ausschussmitglieder, die Einberufung des Ausschusses unter Angabe des Beratungsgegenstandes zu verlangen (§ 77 Abs. 4 vorlGOLT), folgt die Pflicht des Ausschussvorsitzenden, den Ausschuss unverzüglich einzuberufen und den

benannten Beratungsgegenstand auf den Entwurf der Tagesordnung zu setzen. Der Ausschuss ist jedoch grundsätzlich nicht verpflichtet, den Beratungsgegenstand in der (Sonder-)Sitzung zu behandeln. Es besteht aber die Pflicht zur Behandlung in angemessener Zeit.

Der Ausschuss muss gemäß § 77 Abs. 1 Satz 4 vorlGOLT die Tagesordnung jeweils zu Beginn der Sitzung beschließen. Er darf daher nicht vorab allgemein durch Beschluss verbindlich festlegen, dass bestimmte Beratungsgegenstände nur in regulären Ausschusssitzungen behandelt werden.

Bei der Anhörung von Kandidaten für die PKK im Hauptausschuss handelt es sich nicht um die Behandlung eines Antrags im Ausschuss. Vielmehr ist die Anhörung Bestandteil des im Landtag praktizierten Verständigungsverfahrens, das die vollständige und zügige Besetzung der PKK mit geeigneten Abgeordneten unter Beachtung des Vorschlags- und Besetzungsrechts der Fraktionen zum Ziel haben muss.

Die Frage, ob und inwieweit es zulässig ist, in einer (Sonder-)Sitzung des Hauptausschusses anwesende Kandidaten nicht anzuhören und auf die vorrangige Anhörung eines nicht anwesenden Kandidaten zu verweisen, ist vor dem Hintergrund dieser Verständigungspflicht und dem Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme und parlamentarischer Fairness nach den Umständen des Einzelfalls zu beantworten. Hat die vorschlagsberechtigte Fraktion einen förmlichen Wahlvorschlag eingereicht, so ist der Landtag an die darin vorgegebene Reihung der Kandidaten gebunden und der Hauptausschuss darf sich bei der Anhörung der Kandidaten an dieser Reihung orientieren. Werden anwesende Kandidaten nicht angehört, dürfte dies zulässig sein, wenn eine Abstimmung über die anwesenden Kandidaten in der nächsten Plenarsitzung aufgrund ihrer Reihung im Wahlvorschlag weder vorgesehen noch geboten war. Etwas anderes würde jedoch gelten, wenn die Ausschussmitglieder von der Absicht zur Änderung des Wahlvorschlags zugunsten der anwesenden Abgeordneten so rechtzeitig Kenntnis erlangt haben, dass sie sich auf die Anhörung der anwesenden Kandidaten hätten vorbereiten können.