

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An den
Stellvertretenden
Parlamentarischen Geschäftsführer
der Piratenfraktion
Herrn Uli König, MdL

- im Hause -

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: L 202 – 194/18
Meine Nachricht vom:

Bearbeiter/in:
Dr. Sonja Riedinger

Telefon (0431) 988-1104
Telefax (0431) 988-1250
sonja.riedinger@landtag.ltsh.de

22. Juli 2015

Auslegung von § 16 Abs. 2 Satz 2 der Satzung der Piratenfraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag

Sehr geehrter Herr König,

Sie haben uns am 21. Juli 2015 darum gebeten, kurzfristig zu der Frage Stellung zu nehmen, wie § 16 Abs. 2 Satz 2 der Satzung der Piratenfraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag (zuletzt geändert durch Fraktionsbeschluss vom 29. Januar 2013) auszulegen ist.

Hintergrund dieser Fragestellung ist, dass am 20. Juli 2015 der Vorsitzende der Piratenfraktion Torge Schmidt, die stellvertretende Vorsitzende Angelika Beer und der Parlamentarische Geschäftsführer Sven Krumbek ihren Rücktritt von diesen Ämtern erklärt haben. Eine Nachwahl zur Besetzung der Ämter ist gegenwärtig noch nicht erfolgt. Hierzu wurde von den betroffenen Abgeordneten mitgeteilt, dass diese bis zur Durchführung einer erfolgreichen Nachwahl kommissarisch weiter in ihren Ämtern bleiben werden (vgl. Kieler Nachrichten vom 21. Juli 2015, S. 7).

§ 16 Abs. 2 der Satzung der Piratenfraktion bestimmt, dass der Fraktionsvorsitz und die Parlamentarische Geschäftsführung sowie deren jeweilige Stellvertreter für die Dauer eines Jahres gewählt werden (Satz 1). Bis zur Wahl eines Nachfolgers führen sie ihr Amt fort (Satz 2).

Geprüft werden soll, ob § 16 Abs. 2 Satz 2 der Satzung auch im Fall des Rücktritts von einem der genannten Fraktionsämter zur Anwendung kommt.

Hierzu nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Auslegung des § 16 Abs. 2 Satz 2 der Satzung der Piratenfraktion

Der **Wortlaut** ist insofern nicht eindeutig. Isoliert betrachtet regelt § 16 Abs. 2 Satz 2 der Satzung lediglich, dass bestimmte Ämter „bis zur Wahl eines Nachfolgers“ fortgeführt werden. Die Frage, woraus sich in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit der Wahl eines Nachfolgers ergeben muss, ist in § 16 Abs. 2 Satz 2 der Satzung jedoch nicht geregelt.

Näheren Aufschluss hierüber gibt aber die **systematische Auslegung**. Denn § 16 Abs. 2 Satz 2 knüpft unmittelbar an § 16 Abs. 2 Satz 1 der Satzung an, indem es lediglich heißt „bis zur Wahl eines Nachfolgers führen *sie* ihr Amt fort“ (Hervorhebung durch Verf'in). Wer sein Amt fortzuführen hat, ergibt sich allein aus § 16 Abs. 2 Satz 1 der Satzung. Es sind der Fraktionsvorsitz, die Parlamentarische Geschäftsführung sowie deren jeweilige Stellvertreter, die lediglich für die Dauer eines Jahres gewählt werden. Dagegen ergibt sich aus der Systematik der Satzung nichts dafür, dass § 16 Abs. 2 Satz 2 über die unmittelbare Anknüpfung an Satz 1 hinaus eine generelle Bedeutung dergestalt zukommen würde, dass auch Amtsinhaber, die ihr Amt vorzeitig niedergelegen, dazu verpflichtet wären, ihr Amt bis zur Wahl eines Nachfolgers fortzuführen. Vielmehr finden sich in der Satzung keinerlei ausdrückliche Regelungen zu den Folgen der Niederlegung eines Amtes.

Sinn und Zweck einer Regelung, die Amtsinhaber dazu verpflichtet, ihr Amt auch über die Dauer ihrer jeweiligen Amtsperiode bis zur Wahl eines Nachfolgers fortzuführen, liegen auf der Hand: Denn die jeweiligen Amtsinhaber sind zwar jeweils nur für ein Jahr gewählt worden. Sie haben aber ihre Wahl angenommen und befinden sich auch am Ende ihrer Amtsperiode noch im Amt. Wenn es in einer solchen Situation nicht opportun ist, innerhalb der Jahresfrist eine Nachwahl vorzunehmen, beispielsweise weil das Ende der Legislaturperiode unmittelbar bevorsteht, die Nachwahl in die sitzungsfreie Zeit fiel, der Wahlrhythmus verschiedener Ämter aufeinander abgestimmt werden soll o. Ä., gewährt eine solche Regelung der Fraktion eine gewisse Flexibilität. Wenn die jährliche Wahl aller zu besetzenden Fraktionsämter, was dem Regelfall entsprechen dürfte, gleichzeitig durchgeführt wird, würde die Versäumung

der Jahresfrist – gleich aus welchen Gründen – ohne eine solche Regelung zudem dazu führen, dass mit einem Schlag alle Fraktionsämter unbesetzt und die Funktionsfähigkeit der Fraktion stark beeinträchtigt wäre. Insofern hat § 16 Abs. 2 Satz 2 der Satzung der Piratenfraktion vorbeugenden Charakter.

Die Situation, in der ein Amtsinhaber sein Amt freiwillig vorzeitig niederlegt, unterscheidet sich hiervon aber signifikant. Hier möchte sich ein Amtsinhaber von seinem Amt lösen und ist gerade nicht mehr bereit, es auch weiterhin auszuüben. Soweit nur jeweils ein Amtsinhaber sein Amt niederlegt, ist damit auch keine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Fraktion verbunden, da sowohl für den Fraktionsvorsitz als auch für die Parlamentarische Geschäftsführung Stellvertretungen gewählt werden. Wenn – wie es vorliegend geschehen ist – der Parlamentarische Geschäftsführer sein Amt niederlegt, dessen Stellvertreter aber weiter im Amt bleibt, ist eine Notwendigkeit dafür, den Parlamentarischen Geschäftsführer zur Fortführung seines Amtes zu verpflichten, nicht ersichtlich. Umgekehrt kann ein Parlamentarischer Geschäftsführer, der sein Amt fortführen möchte, nicht dazu gezwungen werden, es vorzeitig niederzulegen. Eine Abwahl ist nur durch konstruktives Misstrauensvotum möglich (§ 16 Abs. 3 der Satzung). Aus Gründen der Rechtsklarheit ist eine Rücktrittserklärung zudem bedingungsfeindlich (vgl. *Hebeler*, in: DVBl. 2011, S. 317, 318).

Im Übrigen ist es Aufgabe der Fraktionsversammlung, aufgrund von Amtsniederlegung frei gewordene Fraktionsämter neu zu besetzen. Gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 Nr. 1 der Fraktionssatzung beschließt die Fraktionsversammlung über alle wichtigen Angelegenheiten der Fraktion und ist insbesondere zuständig für die Wahl des Fraktionsvorsitzes, der Parlamentarischen Geschäftsführung sowie der jeweiligen Stellvertreter. Kommt die Fraktionsversammlung dieser Aufgabe nach, gibt es keinen Grund, Personen, die ihr Amt vorzeitig niederlegen, gleichwohl zur Fortführung ihres Amtes zu verpflichten.

Es bestünden zwar keine Bedenken dagegen, die Rechtsfolgen einer Amtsniederlegung in der Satzung der Fraktion näher auszugestalten und dabei auch die Verpflichtung zur kommissarischen Fortführung des Amtes bis zur Wahl eines Nachfolgers zu regeln (vgl. *Habersack*, in: Münchener Kommentar zum Aktiengesetz, 4. Aufl. 2014, § 107 RN 34, für die Niederlegung des Vorsitzes oder des stellvertretenden Vorsitzes im Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft). Wegen der damit verbundenen Belastungen

des jeweiligen Amtsinhabers ist jedoch zu verlangen, dass dies *ausdrücklich* geschieht.

Zur Entstehungsgeschichte der Regelung und zum hinter dieser Regelung stehenden subjektiven Willen der Fraktionsmitglieder ist uns zwar nichts bekannt. Insgesamt spricht die Auslegung des § 16 Abs. 2 Satz 2 der Satzung der Piratenfraktion jedoch dagegen, die Verpflichtung zur Fortführung des Amtes auch auf den Fall der freiwilligen vorzeitigen Amtsniederlegung zu erstrecken.

2. Analoge Anwendung des § 16 Abs. 2 Satz 2 der Satzung der Piratenfraktion?

Zu prüfen ist ferner, ob § 16 Abs. 2 Satz 2 der Satzung analog auf den Fall der freiwilligen vorzeitigen Amtsniederlegung zu erstrecken ist. Dann müsste zunächst eine planwidrige Regelungslücke vorliegen (vgl. *Schmalz*, Methodenlehre, 4. Aufl. 1998, RN 380 ff.).

Insofern ist festzustellen, dass die Satzung der Piratenfraktion den Fall der vorzeitigen Niederlegung eines Amtes nicht ausdrücklich regelt. Die – auch ungeschriebene – Möglichkeit der vorzeitigen Amtsniederlegung entspricht jedoch dem Grundsatz, dass niemand zur Übernahme politischer Verantwortung gezwungen werden kann (vgl. *Nolte*, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 27 RN 5, für den Rücktritt von Landesministern; vgl. auch *Hebeler*, in: DVBl. 2011, S. 317, 319, 322 f.).

Tritt ein solcher Fall ein, werden durch die allgemeinen Regelungen der Satzung der Piratenfraktion auch Vorkehrungen dagegen getroffen, dass die Funktionsfähigkeit der Fraktion durch eine Amtsniederlegung beeinträchtigt wird. Wie bereits ausgeführt wurde, wird zum einen für jedes Amt auch eine Stellvertretung gewählt (§ 16 Abs. 2 Satz 1). Zum anderen ist die Fraktionsversammlung berufen, für die Wahl von Fraktionsvorsitz, Parlamentarischer Geschäftsführung und den jeweiligen Stellvertretungen zu sorgen (§ 8 Abs. 2). Soweit die Fraktionsversammlung ihrer Aufgabe nachkommt, ist bereits damit im Falle einer vorzeitigen Amtsniederlegung einer andauernden Vakanz vorgebeugt.

Daher erscheint bereits zweifelhaft, ob eine planwidrige Regelungslücke vorliegt. Ein Analogieschluss erforderte darüber hinaus aber auch, dass die Interessenlage der zu übertragenden Regelung bei demjenigen Fall, auf den die Regelung übertragen wer-

den soll, im Wesentlichen gleich ist (*Schmalz*, aaO., RN 389). Das ist aber aus den bereits unter 1. dargestellten Gründen nicht der Fall.

Daher scheidet eine analoge Anwendung des § 16 Abs. 2 Satz 2 der Satzung der Piraten auf die freiwillige vorzeitige Niederlegung eines Amtes aus.

3. Vorliegen eines allgemeinen Rechtsgedankens?

Wie soeben ausgeführt wurde, entspricht es einem allgemeinen Grundsatz, dass niemand zur Übernahme politischer Verantwortung gezwungen werden kann, so dass die Niederlegung eines politischen Amtes auch dann möglich sein muss, wenn dies nicht ausdrücklich geregelt ist.

Daher soll weiter der Frage nachgegangen werden, ob auch ein allgemeiner Grundsatz festgestellt werden kann, dass ein politisches Amt nach vorzeitiger Niederlegung bis zur Wahl eines Nachfolgers kommissarisch fortzuführen ist. Dies ist jedoch nicht der Fall.

Während der Ministerpräsident nach Art. 34 Abs. 2 Satz 1 LV dazu verpflichtet ist, die Geschäfte bis zum Amtsantritt einer Nachfolgerin oder eines Nachfolgers weiterzuführen, gilt dies im Falle des Rücktritts von Landesministern gem. Art. 34 Abs. 2 Satz 2 LV nur auf Ersuchen des Ministerpräsidenten (vgl. auch Art. 69 Abs. 3 GG für die Bundeskanzlerin und Bundesminister). Im Falle des Rücktritts des Bundespräsidenten wird dieser gem. Art. 57 GG vom Bundesratspräsidenten in seinen Befugnissen vertreten. Im Falle des Verzichts von Landtagsabgeordneten auf ihr Mandat (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 LWahlG) wird der Sitz aus der Landesliste derjenigen Partei besetzt, für die die ausgeschiedene Person bei der Wahl aufgetreten ist (§ 50 Abs. 1 LWahlG). Negative Auswirkungen durch eine Vakanz, beispielsweise im Falle einer Umkehrung der Mehrheitsverhältnisse im Landtag, werden nur dadurch vermieden, dass die Landeswahlleiterin als das dazu berufene Organ ihrer Pflicht zur Einberufung der Listennachfolgerin oder des Listennachfolgers zügig nachkommt.

Ein allgemeiner Rechtsgedanke zur kommissarischen Fortführung eines politischen Amtes nach freiwilliger vorzeitiger Niederlegung ist somit nicht festzustellen.

4. Fazit

Die überwiegenden Gründe sprechen dafür, § 16 Abs. 2 Satz 2 der Satzung der Piratenfraktion der Regelungssystematik folgend dahingehend auszulegen, dass Fraktionsvorsitz, Parlamentarische Geschäftsführung sowie deren jeweilige Stellvertreter ihr Amt auch über die Dauer eines Jahres hinaus bis zur Wahl eines Nachfolgers fortführen. Eine darüber hinaus gehende Erstreckung der Vorschrift auch auf Fälle, in denen ein Amtsinhaber sein Amt freiwillig vorzeitig niederlegt, kommt dagegen nach Auffassung des Wissenschaftlichen Dienstes nicht in Betracht.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Sonja Riedinger