

Vizepräsidenten in Landesparlamenten. Eine Bestandsaufnahme aus Anlass einer Verfassungsänderung in Brandenburg

Werner Reutter

Das Diskontinuitätsprinzip ließ den Landtagen von Sachsen-Anhalt, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz keine Wahl: Sie mussten in ihren konstituierenden Sitzungen im April beziehungsweise Mai 2016 neue Präsidenten und Vizepräsidenten bestimmen.¹ In keinem der drei Parlamente verlief die Wahl der Vizepräsidenten allerdings reibungslos. In Sachsen-Anhalt war ein zweiter Wahlgang erforderlich – ein in diesem Landtag bisher einmaliger Vorgang –, um *Wulf Gallert* (Die Linke) mit gerade einmal 45 von 87 Stimmen ins Amt zu bringen. *Daniel Rausch* von der AfD fand mit 46 Stimmen bereits im ersten Wahlgang die notwendige Unterstützung, trat jedoch am 1. Juni 2016 nach der ersten Plenardebatte, die er eigenständig zu leiten hatte, wieder zurück. Bisher wurde noch kein Nachfolger gewählt, so dass im Landtag Sachsen-Anhalt aktuell nur ein Vizepräsident amtiert, obgleich § 2 Abs. 1 der Geschäftsordnung zwei vorsieht. In Baden-Württemberg einigten sich Grüne, CDU, SPD und FDP darauf, die Anzahl der Vizepräsidenten von zwei auf einen zu verringern, damit das Verfassungsorgan nicht durch ein Mitglied der AfD repräsentiert wird. Nach einem Bericht des SWR betrachtete ein Sprecher der AfD die Pläne als „verwerflich“ und „undemokratisch“ und bezeichnete das von den anderen Fraktionen vorgebrachte Argument der Kosteneinsparung als „vorgeschoben“. *Jörg Meuthen*, damals noch Fraktionsvorsitzender der AfD im Landtag, begründete den – schließlich abgelehnten – Antrag seiner Fraktion, die bisherige Anzahl von Vizepräsidenten beizubehalten, mit „allgemeiner Sitte“, dem „Wählerwillen“ – als drittstärkste Fraktion habe die AfD einen Anspruch auf einen Vizepräsidentenposten – sowie mit den „vielfältigen Verwaltungs- und Repräsentationsaufgaben“, die ein Vizepräsident zu erfüllen habe.² In Rheinland-Pfalz sahen die Vertreter der AfD dies genau umgekehrt. Hier schlug der Fraktionsvorsitzende *Uwe Junge* vor, die Anzahl der Vizepräsidenten von den bisher üblichen drei auf einen zu verringern, um Kosten und damit Steuergelder zu sparen. Schließlich komme auch der Landtag in Baden-Württemberg mit einem Vizepräsidenten aus, so *Uwe Junge* in der ersten Sitzung des neu gewählten Landtages am 18. Mai 2016. Beschlossen wurde letztlich, die Anzahl der Vizepräsidenten auf zwei festzulegen, wodurch die AfD als drittstärkste Fraktion das Nachsehen hatte.

Diese Häufung von Problemen bei der Wahl von Vizepräsidenten ist keineswegs zufällig. Zwar gab es auch schon früher Auseinandersetzungen darüber, wie sich parlamentarische Leitungsgremien zusammensetzen sollten. Große Aufmerksamkeit erregte etwa 2005 die

1 Vgl. Landtag Sachsen-Anhalt, PIPr 7/1 vom 12. April 2016; Landtag Baden-Württemberg, PIPr 16/1 vom 11. Mai 2016; Landtag Rheinland-Pfalz, PIPr 17/1 vom 18. Mai 2016. Zur besseren Lesbarkeit wird im Weiteren das generische Maskulinum verwendet.

2 Vgl. Landtag Baden-Württemberg, PIPr 16/1 vom 11. Mai 2016, S. 6 f. Siehe auch „Landtagspräsidium wird verkleinert. Kein Vizepräsident von der AfD“, SWR vom 22. April 2016, <http://www.swr.de/landesschau-aktuell/bw/landtagspraesidium-bw-wird-verkleinert-kein-vizepraesident-von-der-afd/-/id=1622/did=17317546/nid=1622/hucly0/> (Abruf am 22. Juli 2016).

gescheiterte Wahl von *Lothar Bisky* (Die Linke) zum Vizepräsidenten des Bundestages.³ In den letzten Jahren hat die damit angedeutete „politische und parlamentsrechtliche Problemlage“⁴ durch den Einzug rechtspopulistischer beziehungsweise rechtsextremistischer Parteien in Landesparlamente allerdings beträchtlich an Bedeutung gewonnen. Denn um das Verfassungsorgan Parlament nach außen legitimiert vertreten und nach innen wirkungsvoll lenken zu können, bedürfen Vizepräsidenten einer Anerkennung aller Fraktionen. Der Einzug neuer, parlamentarismuskritischer oder sogar antiparlamentarischer Parteien in Parlamente lässt das grundsätzliche Spannungsverhältnis bei der Besetzung von parlamentarischen Leitungsgremien lediglich deutlicher zu Tage treten: Parlamentarische Leitungsgremien müssen einerseits ein Verfassungsorgan im Gesamten repräsentieren und „neutral“ lenken, sind aber legitimatorisch abhängig von den Strukturen und Funktionsprinzipien eines „Fraktionenparlamentes“.

Der folgende Beitrag, der aus Anlass einer Anhörung zu einer Verfassungsänderung im Landtag Brandenburg entstand⁵, dokumentiert, nach welchen Prinzipien bisher die genannten parlamentarischen Leitungsfunktionen besetzt wurden und wie das skizzierte Spannungsverhältnis so moderiert und kanalisiert wird, dass Vizepräsidenten die ihnen zugewiesenen Kompetenzen und Aufgaben erfüllen können. Auf einschlägige Regelungen im Bundestag wird zwar immer wieder verwiesen, aber der Schwerpunkt der Darstellung liegt auf den Landesparlamenten. Politikwissenschaftliche Studien, die Vizepräsidenten von Parlamenten zum Gegenstand haben, liegen bisher nicht vor. Dieses Amt wurde bislang in Untersuchungen zu Landesparlamenten nur insoweit berücksichtigt, als es Teil parlamentarischer Leitungsgremien ist.⁶ Auch die Rechtswissenschaft hat sich mit Vizepräsidenten bisher wenig beschäftigt und sich vor allem auf die Rolle der Fraktionen und die Frage kon-

3 Vgl. *Sebastian Lovens*, Der Bundestag zwischen Wahl und Entsendung zu seinem Präsidium: die *Causa Bisky*, in: ZParl, 39. Jg. (2008), H. 1, S. 18 – 29.

4 Ebenda, S. 18.

5 Die Anhörung fand statt im Hauptausschuss des Landtages Brandenburg am 18. Februar 2015 und bezog sich auf die Gesetzentwürfe von SPD und Die Linke zur Erhöhung der Anzahl der Vizepräsidenten (Landtag Brandenburg, Drs. 6/208 und 6/209; Landtag Brandenburg, Hauptausschuss, 3. Sitzung vom 18. Februar 2015, Protokoll, P-HA6/3 – Anlage 3). Die Stellungnahme, die als Anlage zum Protokoll der Anhörung abgedruckt ist, wurde für die Veröffentlichung überarbeitet, aktualisiert und erweitert. Inzwischen wurde die Verfassungsänderung im Landtag angenommen, wenn auch in veränderter Form; Landtag Brandenburg, Drs. 6/851; PIPr 6/4 vom 17. Dezember 2014, S. 154 – 159; PIPr 6/8 vom 18. März 2015, S. 395 – 399; BePr 6/8 von der 8. Sitzung des Landtages Brandenburg am 18. März 2015.

6 Vgl. allgemein *Stefan Marshall*, Parlamentarismus. Eine Einführung, Baden-Baden 2005, S. 90 – 94; für Landesparlamente die Beiträge in: *Siegfried Mielke / Werner Reutter* (Hrsg.), Landesparlamentarismus. Geschichte, Struktur, Funktionen, Wiesbaden 2012; sowie *Werner Reutter*, Föderalismus, Parlamentarismus und Demokratie. Landesparlamente im Bundesstaat, Opladen 2008, S. 161 – 165; *ders.*, Zur Zukunft des Landesparlamentarismus. Der Landtag Nordrhein-Westfalen im Bundesländervergleich, Wiesbaden 2013, S. 15 – 23; *Karin Algasinger / Thomas Gey / Helmar Schöne*, So arbeitet der Sächsische Landtag. 4. Wahlperiode, Rheinbreitbach 2005, S. 41 – 45; zum Bundestag vgl. *Wolfgang Ismayr*, Der Deutsche Bundestag, Wiesbaden 2012, S. 142 – 155; *Sebastian Lovens*, a.a.O. (Fn. 3); *Michael F. Feldkamp* (Hrsg.), Der Bundestagspräsident: Amt, Funktion, Person. 17. Wahlperiode, München 2011; zum Landtag Brandenburg vgl. *Malte Lübker / Suzanne S. Schüttemeyer*, Der Brandenburgische Landtag, in: *Siegfried Mielke / Werner Reutter* (Hrsg.), ebenda, S. 177 – 217; *Werner Reutter*, Der Landtag Brandenburg – Abgeordnete, Struktur und Funktionen, in: *Astrid Lorenz / Andreas Anter / Werner Reutter*, Politik und Regieren in Brandenburg, Wiesbaden 2016, S. 73 – 104.

zentriert, ob die Wahlverfahren demokratischen Anforderungen genügen.⁷ Der Beitrag beruht daher im Wesentlichen auf einer Umfrage, die bei Landesparlamenten durchgeführt wurde⁸, auf den rechtlichen Regelungen zu Wahl, Anzahl, Aufgaben und Entschädigung von Vizepräsidenten in Landesparlamenten sowie auf Plenarprotokollen und Drucksachen.

1. Anzahl, Wahl und Abwahl von Vizepräsidenten

Die Anzahl der Vizepräsidenten in Landesparlamenten und im Bundestag, ihre Wahl und Abwahl sind unterschiedlich geregelt. Einschlägige Bestimmungen finden sich im Grundgesetz, in Landesverfassungen sowie in den Geschäftsordnungen. Darüber hinaus haben sich häufig parlamentarische Konventionen etabliert, die auch dann eingehalten werden, wenn sie keine formale Sanktionierung erfahren haben. Vizepräsidenten werden im Grundgesetz und in allen Landesverfassungen erwähnt, doch im Saarland finden sich weder in der Verfassung noch in der Geschäftsordnung Regelungen zur Wahl, zur Abwahl oder zur Anzahl von Vizepräsidenten.

- Anzahl (vgl. Tabelle 1): In drei Ländern ist die Anzahl der Vizepräsidenten in der Landesverfassung festgelegt und zwar jeweils auf zwei. In den anderen Landesverfassungen finden sich zu diesem Aspekt keine Regelungen. Hier wird die Anzahl der Vizepräsidenten entweder in der Geschäftsordnung bestimmt oder ergibt sich aus einem Beschluss des Landesparlamentes, kann also zu Beginn – gegebenenfalls auch im Laufe – einer Wahlperiode geändert werden und dann mit einfacher oder auch absoluter Mehrheit. Das Grundgesetz legt lediglich fest, dass es Stellvertreter geben muss, die Mindestanzahl ergibt sich aus § 2 Abs. 1 der GO des Bundestages, wonach jede Fraktion das Recht hat, mit mindestens einem Vizepräsidenten im Präsidium vertreten zu sein.
- Vorschlagsrecht: Fraktionen können sich nur in Berlin und – ab der 7. Wahlperiode – in Brandenburg auf die Verfassung berufen, wenn sie Vizepräsidenten zur Wahl vorschlagen. In allen anderen Bundesländern und im Bund ergibt sich dieses Recht entweder aus der Geschäftsordnung oder ist eingetübte Praxis, die nach Auskunft der Landesparlamente auch eingehalten wird.⁹
- Wahl: Die Wahl von Vizepräsidenten erfolgt in allen Landesparlamenten und im Bundestag ohne Aussprache entweder in der ersten, bisweilen auch in der zweiten oder dritten Sitzung eines neu gewählten Parlamentes. Vizepräsidenten werden in vier Lan-

7 Vgl. *Josef Bücker*, Präsident und Präsidium, in: *Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin u.a. 1989, S. 795 – 808; *Florian Edinger*, Fraktionen und Präsidium. Zum Anspruch jeder Fraktion auf Vertretung im Präsidium des Deutschen Bundestages, in: *Recht & Politik*, 31. Jg. (1995), H. 2, S. 77 – 84; *Sebastian Lovens*, a.a.O. (Fn. 3).

8 Meine Anfragen beantwortet haben: der Bayerische Landtag (E-Mail vom 27. Januar 2015), die Bürgerschaft Hamburg (E-Mail vom 28. Januar 2015), der Landtag Mecklenburg-Vorpommern (E-Mail vom 15. Februar 2015), der Landtag Niedersachsen (Brief vom 28. Januar 2015 und E-Mail vom 24. März 2015), der Landtag Nordrhein-Westfalen (E-Mail vom 23. Januar 2015), der Sächsische Landtag (E-Mail vom 5. Februar 2015), der Landtag Sachsen-Anhalt (E-Mail vom 28. Januar 2015) und der Landtag Schleswig-Holstein (E-Mail vom 23. Januar 2015).

9 Davon unberührt sind Regelungen, mit denen Fraktionen ein Vertretungsrecht im Präsidium eingeräumt wird.

Tabelle 1: Regelungen in Verfassungen und Geschäftsordnungen zu Vizepräsidenten in Landesparlamenten und im Bundestag (Stand: Juni 2016)

	Verf.- fassungs- artikel	Anzahl ^{a)}	Vorschlags- recht ^{b)}	Wahl Norwendige Mehrheit ^{c)} (1. Wahlgang)	Abwahl / Ausscheiden ^{a)}
BW	32	–	„Mitte des Hauses“ Fraktionen	Absolute Mehrheit	–
BY	20	4	Fraktionen	Einfache Mehrheit	Antrag durch Fraktion oder 20 MdL; einfache Mehrheit
B	41	2 (V)	Fraktionen (nach Stärke) (V)	Mehr als 50% der MdA	Antrag von mehr als 50 % der MdA; 2/3-Mehrheit bei Abstimmung (V)
BBG (bis 6. WP) ^{d)}	69	1 (V)	(Fraktionen)	Absolute Mehrheit	Antrag von 1/5 der MdL; 2/3-Mehrheit bei Abstimmung
BBG (ab 7. WP) ^{e)}	69	2 (V)	Fraktionen (nach Stärke) (V)	(Absolute Mehrheit)	(Antrag von 1/5 der MdL; 2/3-Mehrheit bei Abstimmung)
HB	86	–	Fraktionen	Absolute Mehrheit	–
HH	18	5	(Fraktionen)	Einfache Mehrheit	–
HE	84	(Beschluss Landtag)	(Fraktionen)	Absolute Mehrheit	–
MV	29	2 (oder durch Beschluss Landtag)	(Fraktionen)	Absolute Mehrheit	Antrag von mehr als 50 % der MdL; 2/3-Mehrheit bei Abstimmung (V)
NS	18	3	Fraktionen	Absolute Mehrheit	–
NRW	38	–	(Fraktionen)	Einfache Mehrheit	–
RP	85	–	(Fraktionen)	Einfache Mehrheit	–
SL	70	–	–	–	–
S	47	2	Fraktionen (nach Stärke)	Mehr als 50% der MdL	–
SA	49	2 (V)	Fraktionen (nach Stärke)	Absolute Mehrheit	–
SH	20	2	(Fraktionen)	Absolute Mehrheit	–
TH	57	2	Fraktionen (nach Stärke)	Absolute Mehrheit	–
Bund	40	– ^{f)}	Fraktionen	Mehr als 50% der MdB	–

a) (V) bedeutet, dass sich die jeweilige Regelung zusätzlich zur GO in der Verfassung findet.

b) (Fraktionen) bedeutet, dass Fraktionen kein formales Vorschlagsrecht besitzen, sich in der parlamentarischen Praxis aber eine entsprechende Übung ausgebildet hat.

c) Siehe Fußnote 10.

d) Bis zur aktuellen, 6. Wahlperiode verfügt der Landtag nur über eine/n Vizepräsidenten/in.

e) Die mit dem Gesetz zur Änderung der Verfassung vom 18. März 2015 verabschiedete Neuregelung tritt mit Beginn der 7. WP in Kraft, findet aktuell also noch keine Anwendung. Unterstellt wurde, dass die aktuell geltenden Regelungen der GO zur Wahl und Abwahl von Vizepräsidenten auch in der 7. WP beibehalten werden.

f) § 2 Abs. 1 GO BT legt fest, dass jede Fraktion mit mindestens einem Vizepräsidenten im Präsidium vertreten ist.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

desparlamenten mit einfacher, in zwei Landtagen und im Bundestag mit qualifizierter Mehrheit und in allen anderen Fällen mit der absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen gewählt.¹⁰

- Abwahl: Eine Abwahl von Vizepräsidenten ist in neun Landesparlamenten möglich. Eine erfolgreiche Abwahl verlangt in den meisten Fällen eine Mehrheit von zwei Dritteln aller Abgeordneten in der Abstimmung, nur in Bayern reicht eine einfache Mehrheit. Allerdings muss in fünf Landesparlamenten ein Antrag zur Abwahl eines Vizepräsidenten von mehr als der Hälfte aller Abgeordneten unterstützt worden sein; in den Landtagen von Nordrhein-Westfalen und Thüringen muss ein solcher Antrag von einem Drittel, in Brandenburg von einem Fünftel aller Parlamentsmitglieder eingebracht werden. Nur Bayern kann schon eine Fraktion oder können 20 Abgeordnete einen solchen Antrag stellen. Wenn überhaupt, sind Vizepräsidenten mithin schwerer zu stürzen als Regierungschefs. Auch im Bundestag können sie nicht abgewählt werden. Aus der Umfrage ergibt sich, dass seit 1990 noch kein Vizepräsident eines Landesparlamentes „gestürzt“ worden ist. Allerdings gibt es hin und wieder Rücktritte wie etwa den eingangs erwähnten von *Daniel Rausch* (AfD) oder im August 2014 von *Daniel Dünkel* (Piraten), dessen Position des Vierten Vizepräsidenten des Nordrhein-Westfälischen Landtages im Übrigen vakant geblieben ist.

Aber nicht nur die rechtliche Ausgestaltung unterscheidet sich zwischen den Ländern und im Vergleich zum Bundestag. Vielmehr variiert auch die tatsächliche Anzahl der Vizepräsidenten in Landesparlamenten sowohl zwischen den Bundesländern als auch im Zeitablauf. Außer den Landtagen in Brandenburg und in Sachsen-Anhalt verfügten im Juni 2016 alle Landesparlamente über mindestens zwei Vizepräsidenten, Hamburg über sechs (vgl. Tabelle 2). Auch im Zeitablauf wurde die Anzahl der Vizepräsidenten geändert. So genügten dem Bayerischen Landtag bis zur 15. Wahlperiode (2003 bis 2008) zwei Vizepräsidenten; erst in der 16. Wahlperiode (2008 bis 2013) setzte sich – wie im Bund seit der 13. Wahlperiode (1994 bis 1998) – der Grundsatz durch, dass jede Fraktion einen Vizepräsidenten stellen solle (§ 7 Abs. 1 Satz 2 GO).¹¹ Daher wurden in den beiden letzten Wahlperioden fünf beziehungsweise vier Vizepräsidenten gewählt. Ähnlich gestaltete sich die Entwicklung in Niedersachsen: Auch hier schwankte die Anzahl der Vizepräsidenten meist zwischen zwei und fünf; in der 6. WP (1967 bis 1970) amtierte mit *Leo Reinke* (CDU) sogar nur ein Vizepräsident.¹² Im Bundestag wurden zwei (1. WP, 1949 bis 1953) bis sechs Stellvertreter (16. und 18. WP) für den Präsidenten gewählt.

Trotz der rechtlichen Unterschiede und der Differenzen in der Praxis folgen die Regelungen zu Anzahl, Wahl und Abwahl von Vizepräsidenten zwei durchgreifenden Gestaltungsprinzipien. Zum ersten koppeln inzwischen viele Geschäftsordnungen – auch diejeni-

10 Abweichend von *Ley* gelten hier folgende Definitionen: einfache Mehrheit bedeutet mehr Ja- als Nein-Stimmen; eine absolute Mehrheit ist erzielt, wenn ein Kandidat mehr als 50 Prozent der abgegebenen Stimmen erhalten hat (einschließlich Enthaltungen); qualifizierte Mehrheit heißt: mehr als die Hälfte der gesetzlichen Mitglieder des Landesparlamentes beziehungsweise des Bundestages; vgl. *Richard Ley*, Die Wahl der Ministerpräsidenten in den Bundesländern. Rechtslage und Staatspraxis, in: ZParl, 41. Jg. (2010), H. 2, S. 390 – 420, S. 414 – 416.

11 Vgl. dazu die Angaben in den Tätigkeitsberichten des Bayerischen Landtages seit der 1. Wahlperiode; sie sind verfügbar unter <https://www.bayern.landtag.de/parlament/praesidium/>.

12 Vgl. *Hendrik Träger*, Der niedersächsische Landtag: Regieren auch mit knapper Mehrheit, in: *Siegfried Mielke / Werner Reutter* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 6), S. 359 – 397, S. 393.

Tabelle 2: Anzahl und Fraktionszugehörigkeit der Präsidenten und Vizepräsidenten in den Landesparlamenten und im Bundestag (Stand: Juni 2016)

	Fraktionen	Präsident (Fraktion)	Anzahl VP	VP Fraktionen	stärkste Fraktion	Zweitstärkste Fraktion	Regierungsfraktionen	Oppositionsfraktionen
BW	5	Grüne	1	CDU	Grüne	CDU	Grüne, CDU	SPD, AfD, FDP
BY	4	CSU	4	CSU, SPD, FW, Grüne	CSU	SPD	CSU	SPD, FW, Grüne
BBG	5	SPD	1	CDU	SPD	CDU	SPD, Die Linke	CDU, Grüne, AfD, (BYB/FW)
B	5	SPD	2	CDU, Grüne	SPD	CDU	SPD, CDU	Grüne, Die Linke, Piraten
HB	5	SPD	2	CDU, Grüne	SPD	CDU	SPD, Grüne	CDU, Die Linke, FDP, ALFA ^{a)}
HH	6	SPD	6	SPD, CDU, Linke, FDP, Grüne, AfD	SPD	CDU	SPD, Grüne	CDU, FDP, Die Linke, AfD
HE	5	CDU	5	FDP, SPD, Grüne, CDU, Linke	CDU	SPD	CDU, Grüne	SPD, Die Linke, FDP
MV	5	SPD	3	CDU, Linke, Grüne	SPD	CDU	SPD, CDU	Linke, Grüne, NPD
NS	4	CDU	3	CDU, SPD, FDP	CDU	SPD	SPD, Grüne	CDU, FDP
NRW	5	SPD	4	CDU, Grüne, FDP, (Piraten)	SPD	CDU	SPD, Grüne	CDU, FDP, Piraten
RP	5	SPD	2	SPD, CDU,	SPD	CDU	SPD, FDP, Grüne	CDU, AfD
SL	5	CDU	2	SPD, Linke	CDU	SPD	CDU, SPD	Linke, Piraten, B90/Die Grünen
S	5	CDU	2	CDU, Linke	CDU	Linke	CDU, SPD	Die Linke, AfD, Grüne
SA	5	CDU	2	Linke, N.N.	CDU	AfD	CDU, SPD, Grüne	AfD, Die Linke
SH	6	CDU	2	SPD, Grüne	CDU	SPD	SPD, Grüne, SSW	CDU, FDP, Piraten
TH	5	CDU	2	Linke, SPD	CDU	Linke	Linke, SPD, Grüne	CDU, AfD
Bund	4	CDU	6	CDU/CSU, SPD, Die Linke, B90/Die Grünen	CDU/CSU	SPD	CDU/CSU, SPD	Die Linke, B90/Die Grünen

a) Die Gruppe Allianz für Fortschritt und Aufbruch hat keinen Fraktionsstatus.
Quelle: Eigene Zusammenstellung; Homepages der Landesparlamente und des Bundestages.

ge des Bundestages – Wahl und Anzahl von Vizepräsidenten an die Fraktionen.¹³ Den Fraktionen wird in einigen Fällen formal das Recht eingeräumt, Abgeordnete für das Amt vorzuschlagen, und zwar unabhängig davon, ob ihnen im Präsidium ohnehin ein Sitz zusteht. Auch wenn Verfassung oder Geschäftsordnung keine entsprechenden Vorgaben enthalten und damit jedem einzelnen Abgeordneten im Prinzip ein Vorschlagsrecht zukommt, ist es, nach Auskunft der Landesparlamente, etablierter parlamentarischer Brauch, dass Fraktionen Kandidaten für das Amt vorschlagen. In aller Regel folgt das Plenum den Vorschlägen der Fraktionen. Nur in Ausnahmefällen werden Kandidaten erst in einem zweiten oder dritten Wahlgang gewählt.¹⁴ Bisweilen muss die Fraktion, der ein Posten eines Vizepräsidenten zusteht, auch einen alternativen Kandidaten präsentieren, weil der erste nicht mit der notwendigen Mehrheit gewählt wurde (so die PDS-Fraktion in Berlin in der 13. WP¹⁵, die Linke im Bundestag in der 16. WP nach der gescheiterten Wahl von *Lothar Bisky* oder die SPD-Fraktion im Landtag Schleswig-Holstein in der 11. WP¹⁶).¹⁷ Drei Geschäftsordnungen bestimmen zudem, dass ein Vizepräsident sein Amt verliert, wenn er aus der Fraktion ausscheidet, was bisher nach Auskunft der Landesparlamente zumindest seit 1990 nicht vorgekommen ist.

Das Vorschlagsmonopol der Fraktionen wird nicht dadurch außer Kraft gesetzt, dass in einzelnen Fällen einer ihrer Kandidaten scheitert. Vielmehr wird damit lediglich postuliert, dass den Fraktionen das Vorschlagsrecht zur Besetzung des Amtes eines Vizepräsidenten zwar zusteht, sich das Plenum aber vorbehält, über die Person zu entscheiden. „Fraktion ja, aber nicht mit jedem Kandidaten.“¹⁸ Dieses Junktim zwischen Fraktionsprärogativ und Vizepräsidentenamt garantiert dem Plenum also ein Minimum an Wahlkompetenz und ist parlamentarismustheoretisch plausibel. Es begründet die Fähigkeit von Vizepräsidenten, das gesamte Verfassungsorgan nach außen zu vertreten.¹⁹ Die hohen Hürden, die für die

13 Vgl. *Sebastian Lovens*, a.a.O. (Fn. 3); *Florian Edinger*, a.a.O. (Fn. 7); *Wolfgang Ismayr*, a.a.O. (Fn. 6), S. 142 – 145; *Michael F. Feldkamp* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 6), S. 81 – 88.

14 Neben dem eingangs erwähnten *Wulf Gallert* (Die Linke) zum Beispiel *Brigitte Zschoche* (PDS), die 1999 im Sächsischen Landtag erst im dritten Wahlgang mit einfacher Mehrheit gewählt wurde; die CDU-Fraktion hatte sich in allen drei Wahlgängen geschlossen enthalten; Sächsischer Landtag, PIPr 3/1 vom 13. Oktober 1999, S. 29 – 31.

15 Die ursprünglich von der PDS vorgeschlagene *Gesine Löttsch* verfehlte in drei Wahlgängen die notwendige Mehrheit; gewählt wurde schließlich *Martina Michels* (PDS); Abgeordnetenhaus Berlin, PIPr 13/1 vom 30. November 1995, S. 13 ff.

16 Vgl. Landtag Schleswig-Holstein, PIPr 11/1 vom 2. Oktober 1987, S. 9 – 11. Der von der SPD ursprünglich vorgeschlagene *Alfred Schulz* scheiterte in zwei Wahlgängen; gewählt wurde schließlich *Uwe Jensen* (SPD).

17 Davon unberührt sind die Vorschlags- und Vertretungsrechte von Fraktionen für die Präsidien wie in Bayern, Berlin, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Hamburg. In Hessen war dies eine kontroverse Angelegenheit, weil die Fraktion Die Linke in der 18. Wahlperiode weder einen Vizepräsidenten stellte noch mit einem gewählten Kandidaten im Präsidium vertreten war; Hessischer Landtag, PIPr 18/1 vom 5. Februar 2009, S. 9 – 13.

18 *Sebastian Lovens*, a.a.O. (Fn. 3), S. 21.

19 Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang die Replik von *Klaus Kribben* (CDU) 1987 auf Vorhaltungen von *Björn Engholm* (SPD). *Engholm* hatte Unterstützung für den im ersten Wahlgang gescheiterten Kandidaten der SPD, *Alfred Schulz*, für das Amt des Zweiten Vizepräsidenten im Landtag Schleswig-Holstein mit dem Argument gefordert, dass die SPD den Vizepräsidenten der CDU, *Eberhard Dall’Asta*, mit breiter Mehrheit gewählt habe. Dieselbe Unterstützung stehe auch einem, so *Engholm*, „streitbare[n] Parlamentarier“ wie *Alfred Schulz* zu, der es „vielen nicht

Abwahl bestehen – wenn eine Abwahl überhaupt möglich ist –, stellen gleichzeitig sicher, dass Vizepräsidenten unabhängig von ihrer Fraktion handeln und entscheiden können, sobald sie gewählt sind. Hier wird sozusagen der „neue Dualismus“ in einen „alten Dualismus“ überführt, denn funktional und kompetenzrechtlich sind Vizepräsidenten abgekoppelt vom Gegenüber von Regierungsmehrheit und Opposition, legitimatorisch und politisch aber Korollar des Fraktionenparlaments.

Diese Entkopplung wird auch dadurch unterstützt, dass sich das Vorschlagsrecht der Fraktionen allein über deren Stärke bestimmt, also nicht danach, ob sie der Regierung oder der Opposition angehören. In allen Landesparlamenten entsprach im Juni 2016 die Zusammensetzung diesem Repräsentationsprinzip (vgl. Tabelle 2). Dabei kann es durchaus vorkommen, dass alle Vizepräsidenten von Regierungsfractionen gestellt werden (so zum Beispiel im Juni 2016 in den Landtagen von Baden-Württemberg und Thüringen oder im Sächsischen Landtag in der 2. WP). In Brandenburg führte das Prinzip, das Vizepräsidentenamt nach der Stärke der Fraktionen zu besetzen, ebenfalls dazu, dass in vier von sechs Wahlperioden Oppositionsfractionen von diesen Leitungsposten ausgeschlossen blieben; lediglich in der 1. (1990 bis 1994) und der 6. Wahlperiode (ab 2013) stellte jeweils die CDU als zweitgrößte Fraktion, die nicht an der Regierung beteiligt ist, den Vizepräsidenten (*Karl-Heinz Kretschmer* und *Dieter Dombrowski*). Auch in den laufenden Wahlperioden haben die Landesparlamente die Posten der Vizepräsidenten nach der Stärke der Fraktionen vergeben, es sei denn, dass ohnehin allen Fraktionen ein Vertretungsrecht zugestanden wird (Bayern, NRW, Hamburg, Hessen). Die Vertretung von Oppositionsfractionen ist damit keineswegs garantiert, wird aber meist dadurch gewährleistet, dass mindestens zwei Positionen zu besetzen sind. Gleichwohl spielt in Debatten um die Anzahl der Vizepräsidenten das Argument immer wieder eine Rolle, dass „die“ Opposition in diesen Leitungsgremien vertreten sein sollte. Auch in den Debatten zur Verfassungsänderung in Brandenburg wurde darauf hingewiesen.²⁰ Letztlich wurde jedoch davon abgesehen, eine entsprechende Regelung in die Verfassung aufzunehmen, weil der Begriff der Opposition rechtlich schwer zu bestimmen ist.

2. Aufgaben, Entschädigung und Ausstattung

Die Erhöhung der Anzahl der Vizepräsidenten in Brandenburg wurde mit den „vielfältigen Aufgaben“ begründet, die Vizepräsidenten „in der Innen- und Außenvertretung“ wahrzunehmen hätten.²¹ Die ehemalige Vizepräsidentin des Sächsischen Landtages, *Regina Schulz*, führte in der Anhörung ein breites Spektrum von Aktivitäten und Verpflichtungen auf, die Vizepräsidenten erfüllen müssen, ohne allerdings präzise angeben zu können, wie hoch der Arbeits- und Zeitaufwand für diese Tätigkeiten ist. Die politikwissenschaftliche Parlamen-

leicht [gemacht]“ habe. *Kribben* (CDU) betonte daraufhin: „Wir respektieren natürlich das Vorschlagsrecht der Sozialdemokraten, aber ich meine (...), jede Fraktion ist gut beraten, hier einen Kandidaten zu präsentieren, der möglichst konsensfähig ist, das heißt, der das Vertrauen möglichst vieler Mitglieder dieses Hauses genießt, weil er nämlich uns alle nach außen hin zu repräsentieren hat.“ Landtag Schleswig-Holstein, PlPr 11/1 vom 2. Oktober 1987, S. 10.

²⁰ Vgl. Landtag Brandenburg, PlPr 6/8 vom 18. März 2015, S. 395 – 298; Hauptausschuss, P-HA 6/3, Protokoll vom 18. Februar 2015.

²¹ Vgl. Landtag Brandenburg, Drs. 6/208, S. 2 und 6/209, S. 2.

tarismusforschung kann dem bisher nichts Substanzielleres hinzufügen. Es liegen keine Studien vor zu den Aufgaben von Vizepräsidenten. Ihr Tätigkeitsprofil in Landesparlamenten lässt sich daher nur indirekt erschließen und empirisch nur ansatzweise skizzieren.

Sicher kann lediglich gesagt werden, dass Vizepräsidenten den Präsidenten in dessen typischen Aufgabenbereichen vertreten, die in der Einberufung und Leitung von Sitzungen, im Hausrecht und der Polizeigewalt, in der Leitung der Parlamentsverwaltung (einschließlich der Budgetkompetenz) und in der Vertretung des Landesparlamentes nach außen ihre Schwerpunkte haben. Hinzu kommen auf Landesebene Kompetenzen, die auf Bundesebene das Staatsoberhaupt zu erfüllen hat (wie die Ausfertigung von Gesetzen). Doch insgesamt lässt sich kaum abschätzen, wie groß der Zeit- und Arbeitsaufwand für die Erfüllung dieser Aufgaben ist. Einige Hinweise müssen daher genügen.

Die Leitung von Sitzungen betrifft keineswegs nur die Plenarversammlungen; vielmehr nehmen Präsidenten und Vizepräsidenten auch an den Sitzungen von Präsidium und Ältestenrat teil. Zudem können sie an Sitzungen von anderen Ausschüssen mit beratender Stimme teilnehmen. Welcher Arbeits- und Zeitaufwand sich damit verbindet, kann nicht abgeschätzt werden, zumal vorbereitende Treffen mit einzubeziehen wären und unklar ist, wie oft ein Präsident durch einen Vizepräsidenten vertreten wird.²²

Die Vertretung von Parlamenten nach außen, ein zweiter wichtiger präsidialer Aufgabenbereich, beinhaltet nicht nur das Recht, Verträge mit Dritten abschließen zu können, sondern ebenso die Teilnahme an Gedenkveranstaltungen, Jahrestagungen oder an Konferenzen der Landtagspräsidenten und Landtagspräsidentinnen und ähnlichem mehr. Hier sind Vertretungssituationen ohne Weiteres vorstellbar. Wie häufig sie vorkommen, lässt sich nicht sagen. Für die drei anderen Aufgabenbereiche kann nicht einmal mehr darüber spekuliert werden, wie arbeits- und zeitintensiv sie sind und wie häufig Vertretungen notwendig werden.

Diese eher impressionistischen Beschreibungen können ergänzt werden durch die in Tabelle 3 aufgeführten Informationen. Sie zeigen zumindest, dass zwischen den Landesparlamenten – ganz zu schweigen vom Bundestag – erhebliche Unterschiede bestehen etwa bei der Anzahl der Sitzungen, der Größe der Parlamentsverwaltung oder der Anzahl der Abgeordneten pro Vizepräsident, wobei generell gilt: je höher die Anzahl der Plenarsitzungen oder die Anzahl der Abgeordneten oder je größer die Parlamentsverwaltung desto höher die Anzahl der Vizepräsidenten. Doch ergeben sich daraus keine statistisch belastbaren Befunde.

In Geschäftsordnungen werden Vizepräsidenten keine Aufgabenbereiche zugewiesen, die unabhängig vom Präsidenten wahrgenommen werden könnten. Vizepräsidenten erfüllen mithin nur dann Aufgaben, wenn der Präsident verhindert ist. Die Vertretungsrechte sind unterschiedlich ausgestaltet. In seiner gutachterlichen Stellungnahme im Landtag Brandenburg hat *Thorsten Ingo Schmidt*, Professor für öffentliches Recht an der Universität Potsdam, dabei zwei Modelle unterschieden: Im „hierarchischen Modell“ seien die Vizepräsidenten dem Präsidenten untergeordnet, und die Vertretungsrechte der Vizepräsidenten ergäben sich aus der Reihenfolge ihrer Wahl. Das würde, so *Schmidt*, „in der Praxis dazu führen, dass ein Zweiter oder Dritter Vizepräsident so gut wie keine Arbeit übernimmt“²³. Belege für diese

22 Eigene Berechnungen; Landtag Brandenburg, Statistische Angaben zum Landtag Brandenburg, Drs. 1/3243 vom 18. Oktober 1994, Drs. 2/6618 vom 28. September 1999, Drs. 3/7923 vom 13. Oktober 2004, Drs. 4/8061 vom 21. Oktober 2009.

23 Landtag Brandenburg, Protokoll Hauptausschuss, P-HA 6/3, S. 7.

Tabelle 3: Anzahl der Vizepräsidenten, der Abgeordneten, der Parlamentsbeschäftigten und der Plenarsitzungen (jeweils: letzte beendete Wahlperiode vor Januar 2015)

	WP	Anzahl der VPen	Anzahl der Abgeordneten ^{a)}	Abgeordnete pro VP	Anzahl Mitarbeiter in Parlamentsverwaltung (Stand 2013)	Anzahl der Plenarsitzungen (letzte abgelaufene Legislaturperiode)
BW	14	2	139	69,5	155,5	112
BY	16	5	187	37,4	216	133
B	16	2	149	74,5	154,5	86
BBG	5	1	88	88,0	124	94
HB	17	2	83	41,5	k.A.	86
HH	19	2	121	60,5	k.A.	72
HE	18	4	118	29,5	158,5	150
MV	5	3	71	23,7	126	127
NS	16	3	152	50,7	162	153
NRW	12 ^{b)}	4	181	45,3	287	57
RP	15	3	101	33,7	132,2	111
SL	14 ^{b)}	2	51	25,5	82	33
S	5	3	132	44,0	154	101
SA	5	2	97	48,5	130	89
SH	17 ^{b)}	4	95	23,8	106	79
TH	5	4	88	22,0	128	162
Bund	17	5	622	124,4	2.527	253

a) Stand: jeweils zu Beginn der Wahlperiode.

b) Wahlperiode wurde vorzeitig beendet.

Quelle: Eigene Zusammenstellung; Parliamentsdokumentationen; *Werner Reutter*, Zur Zukunft des Landesparlamentarismus, a.a.O. (Fn. 6), S. 19; Datenhandbuch des Deutschen Bundestages, online verfügbar unter: <http://www.bundestag.de>.

Schlussfolgerung blieb *Schmidt* allerdings schuldig. Ebenso ohne empirische Grundierung blieb das zweite „Grundmodell“, in dem die Arbeitsverteilung zwischen Präsident und Vizepräsidenten mehr oder weniger einvernehmlich zwischen den Parteien vereinbart wird.²⁴

Unbeschadet des wenig präzisen Aufgabenprofils erhalten Vizepräsidenten in allen Bundesländern und im Bund eine Zulage zur Abgeordnetenentschädigung sowie in Einzelfällen eine Amtszulage; für Stellvertreter des Bundestagspräsidenten beträgt letzteres nach § 12 Abs. 5 des Abgeordnetengesetzes 307 Euro. Dies ist unstrittig und scheint gerechtfertigt, da Vizepräsidenten ein öffentliches Amt ausüben, das mit Aufwendungen verbunden ist. Ebenfalls gilt überall, dass die Zulage für Vizepräsidenten stets geringer ist als diejenige für Präsidenten; zumeist ist sie halb so hoch. Auch das ist unstrittig und gut begründbar, da Vizepräsidenten den Präsidenten nur vertreten. Insoweit stimmen die Regelungen in Brandenburg mit denjenigen in den anderen Bundesländern überein (vgl. Tabelle 4). Der Brandenburgische Landtag gewährt dem Vizepräsidenten eine Zulage von 35 Prozent auf die Grundentschädigung von Abgeordneten (§ 5 Abs. 3 Abgeordnetengesetz). Nur noch der Landtag Schleswig-Holstein sieht für seinen Vizepräsidenten eine prozentual geringere Zu-

24 Vgl. ebenda.

Tabelle 4: Entschädigungsregelungen für Vizepräsidenten der Landesparlamente und des Bundestages

	Stand	Entschädigung	Zulage (in %)	Zulage (absolut)	Gesamt
BW	2014	7.290,00	50	3.645,00	10.935,00
BY	2012	7.244,00	50	3.622,00	10.866,00
B	2015	3.526,00	50	1.763,00	5.289,00
BBG	2014	7.510,00	35	2.628,50	10.138,50
HB	2014	4.845,70	75	3.634,28	8.479,98
HH	2014	2.641,00	100	2.641,00	5.282,00
HE	2013	7.346,00	–	1.837,00	9.183,00
MV	2014	5.197,86	50	2.598,93	7.796,79
NS	2014	6.385,91	40	2.554,36	8.940,27
NRW	2014	10.726,00	25	2.681,50	13.407,50
RP	2014	5.625,44	50	2.812,72	8.438,16
SL	2014	5.307,00	50	2.653,50	7.960,50
S	2014	4.835,00	50	2.417,50	7.252,50
SA	2014	5.655,00	50	2.827,50	8.482,50
SH	2014	6.700,00	13	871,00	7.571,00
TH	2014	5.030,25	70	3.521,18	8.551,43
Bund	2015	9.082,00	50	4.541,00	13.623,00

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Berechnungen, Abgeordnetengesetze der Bundesländer und des Bundes.

lage von 13 Prozent auf die Grundentschädigung vor. Das Bild wird jedoch leicht verändert, wenn die absolute Höhe der Zulagen verglichen wird. Bezogen auf die Grundentschädigung nach § 5 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes betrug die Zulage für Vizepräsidenten im Jahr 2014 in Brandenburg 2.628,50 Euro und damit etwas weniger als die durchschnittliche Zulage für Vizepräsidenten in allen Landesparlamenten von 2.669 Euro. Zudem erhalten einige Vizepräsidenten noch eine Aufwandsentschädigung (in Bayern beträgt sie aktuell 541 Euro; § 6 Abs. 6 BayAbgG), verfügen über eine Schreibkraft, ein eigenes Büro und können den Fahrdienst der Landesparlamente in Anspruch nehmen.

3. Fazit: Vizepräsidenten zwischen altem und neuem Dualismus

Vizepräsidenten von Landesparlamenten sind bisher wenig erforscht. Ein Grund mag darin liegen, dass sich diese parlamentarischen Leitungsorgane den Ansätzen, mit denen Strukturen, Funktionsweisen und Aufgaben von Parlamenten meist analysiert werden, weitgehend entziehen. Während zum Beispiel mit den Begriffen „Parlamentarisches Regierungssystem“ und „neuer Dualismus“ Rolle und Bedeutung von Fraktionen und Abgeordneten erklärt werden können, verweist die auf *Max Weber* zurückgehende Unterscheidung von Rede- und Arbeitsparlament auf das Zusammenspiel von Ausschüssen und Plenum. Allein die Organe, Personen und Strukturen, die Landesparlamente nach außen repräsentieren und im Innenverhältnis steuern, sind mit diesen Ansätzen nicht oder bestenfalls indirekt zu erfassen. In ihnen lebt, so lässt sich sagen, der „alte Dualismus“ fort, der gleichzeitig legitima-

torisch rückgekoppelt ist an das „Fraktionenparlament“ und damit an die Funktionsprinzipien des „neuen Dualismus“.

So sind Anzahl, Wahl und Abwahl von Vizepräsidenten ohne den Begriff „Fraktionenparlament“ nicht zu verstehen, dem Dualismus von Regierungsmehrheit und Opposition aber gleichzeitig systematisch entzogen. Funktionsprinzipien des „neuen Dualismus“, der Fraktionen zwingend voraussetzt, bieten für Vizepräsidenten keine Rollenmuster. Ebenso unerlässlich sind Vizepräsidenten für die Aufgabenerfüllung der Parlamente, ohne sich aber arbeits- oder redeparlamentarischen Strukturen zuordnen zu lassen. Weder nehmen sie unmittelbar an der Ausarbeitung von Gesetzen in Ausschüssen teil, noch können sie in ihrer präsidentialen Eigenschaft in Plenardebatten als Redner auftreten. Sie schaffen vielmehr die Voraussetzungen dafür, dass Rede- und Arbeitsparlament funktionieren.

Zusammenfassend lässt sich somit sagen: Vizepräsidenten sind Ausfluss der Parlamentsautonomie (das heißt sie repräsentieren den Anspruch nach institutioneller Unabhängigkeit von der Regierung), sie üben ihre Aufgaben nach innen präsidential aus (also überparteilich und unabhängig von Fraktionszugehörigkeit) und vertreten Landesparlamente nach außen als eigenständiges Verfassungsorgan (also nicht als Repräsentant der Mehrheit). Gleichzeitig sind sie politisch und legitimatorisch unlösbar mit den Funktionsprinzipien eines Fraktionenparlamentes verknüpft. Vizepräsidenten gehen aus Fraktionen hervor und hängen von deren Akzeptanz ab. Konkret bleibt allerdings abzuwarten, ob es auch mit der AfD dauerhaft gelingen kann, Leitungsgremien in Landesparlamenten so zu installieren und zu legitimieren, dass deren Vizepräsidenten ihre Funktionen effektiv erfüllen können.

Mehr Unabhängigkeit und Professionalität von Abgeordneten durch Wissenschaftliche Dienste – Perspektiven für ein Landesparlament wie die Hamburgische Bürgerschaft

Steffen P.J. Jänicke

Die Idee ist weder als solche im Allgemeinen noch für Hamburg im Besonderen¹ neu, jedoch aus mehrerlei Hinsicht von besonderer Aktualität: Wissenschaftliche Dienste sind Einheiten innerhalb von Parlamentsverwaltungen, die der Beratung von Abgeordneten bei ihrem Ringen um optimale politische Lösungen dienen. Die Parlamente der meisten Bun-

1 Einen Gesetzentwurf über die Einführung eines Parlamentarischen Gesetzgebungs- und Kontrolldienstes für Hamburg hatte bereits 1966 die CDU-Fraktion der Hamburgischen Bürgerschaft vorgelegt (Bürgerschafts-Drs. 6/363 vom 30. November 1966). Der Entwurf war beeinflusst durch die Einführung entsprechender Dienste in Niedersachsen und Baden-Württemberg und sah vor, dass fünf Beamte des höheren Dienstes (gedacht war an Juristen, Volkswirte und Politikwissenschaftler) diesem parteipolitisch unabhängigen Dienst angehören sollten. Hauptaufgabe des Dienstes sollte es sein, das Parlament bei seinen Kontrollaufgaben zu unterstützen. Der Gesetzentwurf wurde nach Beratung im Sonderausschuss „Fragen der Verfassungsreform“ am 6. Dezember 1967 für erledigt erklärt. Die Bürgerschaft hat stattdessen für die Fraktionen laufende Zuschüsse beschlossen, die es ihnen ermöglichten, die Fraktionsstäbe auszubauen. Vgl. *Günter Pumm*, *Parlamentarischer Hilfsdienst in einem Feierabend-Parlament: Die Bürgerschaftskanzlei in Hamburg*, in: *ZParl*, 15. Jg. (1984), H. 2, S. 265 – 277, S. 275.