

**Gutachten**  
**zum Rederecht der stellvertretenden Mitglieder**  
**in den Ausschüssen des Abgeordnetenhauses**

**I. Auftrag**

Auf Wunsch der Fraktion der FDP hat der Präsident des Abgeordnetenhauses den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst mit der Erstellung eines Gutachtens zu der Frage beauftragt, ob stellvertretende Ausschussmitglieder einen Anspruch haben, mit Rederecht in den Ausschüssen des Abgeordnetenhauses mitzuwirken, wenn sie nicht ein ordentliches Ausschussmitglied aus ihrer Fraktion vertreten.

**II. Stellungnahme**

Abschnitt III der Verfassung von Berlin(VvB)<sup>1</sup> (Die Volksvertretung – Art. 38 bis 53) erwähnt zwar einige Ausschüsse (Petitionsausschuss – Art. 46 VvB; Ausschuss für Verfassungsschutz – Art. 46a VvB; Untersuchungsausschüsse – Art. 48 VvB), enthält selbst aber keine Bestimmungen über die Rechte und Pflichten der (ordentlichen und stellvertretenden) Ausschussmitglieder, sondern verweist jeweils im Wege einer Generalverweisung entweder auf die jeweiligen Fachgesetze (Petitionsausschuss – Art. 46 Satz 6 VvB; Untersuchungsausschüsse – Art. 48 Abs. 6 VvB) oder auf die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses (GO Abghs)<sup>2</sup> (Art. 44 Abs. 5 VvB).

---

<sup>1</sup> Verfassung von Berlin vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. März 2016 (GVBl. S. 114).

<sup>2</sup> Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin (GO Abghs) vom 27. Oktober 2016 (GVBl. S. 841).

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Im Rahmen dieses Gutachtens ist daher zu unterscheiden zwischen solchen Ausschüssen, für die es gesetzliche Bestimmungen gibt (Petitionsausschuss, Ausschuss für Verfassungsschutz, Untersuchungsausschüsse) und solchen, deren Zusammensetzung und Verfahren sich ausschließlich nach den Regeln der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses richtet (Ständige Ausschüsse, Unterausschüsse). Je nach Rechtsgrundlage können sich Unterschiede auch für den Status der stellvertretenden Ausschussmitglieder ergeben.

## 1. Petitionsausschuss

Der Petitionsausschuss ist geregelt in Art. 46 VvB, § 4 des Petitionsgesetzes<sup>3</sup> sowie in § 22 GO Abghs.

Nach § 4 Abs. 3 des Petitionsgesetzes, das keine Regelungen für stellvertretende Ausschussmitglieder enthält, gilt für den Petitionsausschuss die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses, die ihrerseits auf das Petitionsgesetz verweist (§ 22 GO Abghs). Damit gelten die Vorschriften der GO Abghs, die die Ausschüsse regeln, auch für den Petitionsausschuss.

Nach § 20 Abs. 3 Satz 3 GO Abghs wählen die Fraktionen die auf sie entfallenden ordentlichen Ausschussmitglieder und machen sie dem Präsidenten namhaft. Eine Stellvertretung ist zulässig (§ 20 Abs. 5 GO Abghs). Ein Rederecht der stellvertretenden Mitglieder ergibt sich daraus nicht. Ein solches Rederecht ist auch nicht in den geltenden „Verfahrensregeln des Petitionsausschusses in der Fassung des Beschlusses des Petitionsausschusses vom 24. Januar 2017“ statuiert. Es kann sich daher nur aus Sinn und Zweck der Stellvertreter-Regelung oder aus einer ständigen parlamentarischen Praxis (Parlamentsbrauch) ergeben.

Die stellvertretende Mitgliedschaft soll bei Verhinderung eines ordentlichen Mitgliedes für den Bedarfsfall, also etwa bei streitigen Abstimmungen, die volle Fraktionsstärke im Ausschuss sichern.<sup>4</sup> Sie dient der Aufrechterhaltung des Fraktionenproporz (der sog. Spiegelbildlichkeit) im Ausschuss, insbesondere bei Abstimmungen. Es handelt sich

---

<sup>3</sup> Gesetz über die Behandlung von Petitionen an das Abgeordnetenhaus von Berlin (Petitionsgesetz) vom 25. November 1969 (GVBl. S. 2511), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Juli 2006 (GVBl. S. 710).

<sup>4</sup> Vgl. dazu *Dach*, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Handbuch, 1989, § 40 I. 3. b) = S. 1111 Rn. 22.

daher um eine reine Abwesenheitsvertretung. Bei Anwesenheit des ordentlichen Mitgliedes mag die Teilnahme des stellvertretenden Mitgliedes unter dem Gesichtspunkt der Steigerung des Sachverstandes im Ausschuss und der Verstärkung solcher Fraktionen, die nur mit einem Mitglied vertreten sind, zwar sinnvoll sein; nach Sinn und Zweck einer Abwesenheitsvertretung ist sie aber nicht erforderlich. Sofern der Ausschuss in diesen Fällen überhaupt die Teilnahme gestattet, ist sie daher nicht mit einem eigenen (originären) Rederecht des Stellvertreters verbunden, wenn dies – wie hier – nicht ausdrücklich geregelt ist und auch kein entsprechender Parlamentsbrauch besteht.

Dem steht nicht entgegen, dass fraktionslose Abgeordnete gemäß Art. 44 Abs. 2 Satz 3 VvB das Recht haben, in den Ausschüssen ohne Stimmrecht (aber mit Rederecht) mitzuwirken. Das Rederecht des fraktionslosen Abgeordneten folgt daraus, dass er aufgrund seines Mandats (Art. 44 Abs. 2 Satz 3, Art. 45 Abs. 1 Satz 1 VvB) ebenso wie die fraktionsgebundenen Mandatsträger die Gelegenheit haben muss, in den Ausschüssen durch Wortbeiträge mitzuwirken. Bei stellvertretenden Ausschussmitgliedern besteht diese Notwendigkeit nicht; sie können ihr aus dem Mandat folgendes Rederecht dadurch verwirklichen, dass sie in einem oder mehreren anderen Ausschüssen ordentliches Mitglied sind. Dadurch, dass ihnen bei Anwesenheit des ordentlichen Mitgliedes kein Rederecht zusteht, werden sie – auch im Vergleich mit fraktionslosen Abgeordneten – nicht unzulässig in ihrem Mandat eingeschränkt.

Nach alledem kann sich ein Rederecht von stellvertretenden Ausschussmitgliedern für den Fall, dass sie kein ordentliches Mitglied vertreten, nur aus einer entsprechenden ständigen parlamentarischen Praxis ergeben.<sup>5</sup> Eine solche Praxis gibt es im Petitionsausschuss nicht. (Im Übrigen könnte eine solche Praxis auch durch entsprechende Willensbekundung des Ausschusses beendet werden.)

Abschließend ist somit festzuhalten, dass stellvertretende Ausschussmitglieder kein Rederecht haben, sofern sie nicht ein ordentliches Ausschussmitglied vertreten. Da ein solches Rederecht in diesem Fall aber auch nicht ausdrücklich – durch Rechtsvorschrift oder Rechtsgrundsatz – ausgeschlossen ist, kann der Petitionsausschuss jedoch durch Mehrheitsentscheidung ein solches Recht einräumen.

---

<sup>5</sup> Nach *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Stand Dezember 2008, § 57 GO BT II. 1. d) wird im Deutschen Bundestag – anders als im Abgeordnetenhaus von Berlin – in ständiger parlamentarischer Praxis davon ausgegangen, dass stellvertretende Mitglieder während der Ausschussberatungen das Recht, sich an der Aussprache zu Verhandlungsgegenständen zu beteiligen auch dann haben, wenn sie nicht ein ordentliches Mitglied des Ausschusses aus ihrer Fraktion vertreten.

## 2. Ausschuss für Verfassungsschutz

Der Ausschuss für Verfassungsschutz ist geregelt in Art. 46a VvB, § 33 des Verfassungsschutzgesetzes Berlin<sup>6</sup> sowie in § 20a GO Abghs.

Danach werden stellvertretende Mitglieder gewählt, die im Fall der Verhinderung eines ordentlichen Mitglieds dessen Rechte und Pflichten wahrnehmen (§ 33 Abs. 2 Satz 4 VSG Berlin, § 20a Abs. 2 Satz 1 GO Abghs). Damit wird unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass es sich um eine Abwesenheitsvertretung handelt und das stellvertretende Ausschussmitglied nur dann Rederecht hat, wenn es an Stelle eines ordentlichen Mitgliedes an der Sitzung teilnimmt.

## 3. Untersuchungsausschüsse

Das Verfahren in den Untersuchungsausschüssen des Abgeordnetenhauses von Berlin richtet sich nach Art. 48 VvB, nach dem Untersuchungsausschussgesetz<sup>7</sup> sowie nach § 23 GO Abghs, der jedoch lediglich auf das Untersuchungsausschussgesetz verweist.

Nach § 3 UntAG werden die Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder vom Abgeordnetenhaus nach den Vorschlägen der Fraktionen gewählt (Absatz 3 Satz 1). Die stellvertretenden Mitglieder sollen an allen Sitzungen teilnehmen, sofern der Untersuchungsausschuss nicht etwas anderes beschließt. Bei Verhinderung oder Ausscheiden eines ordentlichen Mitgliedes tritt ein stellvertretendes Mitglied der betreffenden Fraktion an seine Stelle. Die die ordentlichen Mitglieder betreffenden Pflichten dieses Gesetzes gelten entsprechend für ihre Stellvertreterinnen und Stellvertreter (Absatz 4).

Anders als das Petitionsgesetz statuiert das Untersuchungsausschussgesetz für den Regelfall eine Teilnahmepflicht der stellvertretenden Ausschussmitglieder („... sollen an allen Sitzungen teilnehmen, sofern der Untersuchungsausschuss nicht etwas anderes beschließt.“). Mit der Teilnahmepflicht korrespondiert ein Teilnahmerecht.

---

<sup>6</sup> Gesetz über den Verfassungsschutz in Berlin (Verfassungsschutzgesetz Berlin – VSG Berlin) in der Fassung vom 25. Juni 2001 (GVBl. S. 235), zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. Dezember 2010 (GVBl. S. 534).

<sup>7</sup> Gesetz über die Untersuchungsausschüsse des Abgeordnetenhauses von Berlin (Untersuchungsausschussgesetz – UntAG) vom 13. Juli 2011 (GVBl. S. 330), geändert durch Artikel 2 Nr. 2 des Gesetzes vom 4. April 2016 (GVBl. S. 150).

Fraglich ist, ob daraus auch ein Rederecht folgt. Ausdrücklich ist dies weder im Untersuchungsausschussgesetz noch in der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses geregelt. Es kann sich daher nur aus Sinn und Zweck der Stellvertretung unter Berücksichtigung der Teilnahmeverpflichtung oder aus einem entsprechenden Parlamentsbrauch ergeben.

Die Teilnahmepflicht bzw. das Teilnahmerecht der Stellvertreter dient der kontinuierlichen Fortsetzung der Ausschussarbeit unter Wahrung des Fraktionenproporz für den Fall der Verhinderung eines ordentlichen Ausschussmitgliedes. Durch die regelmäßige Teilnahme soll der Stellvertreter in die Lage versetzt werden, ein ordentliches Ausschussmitglied seiner Fraktion ohne Einarbeitung zu vertreten; er soll über Stand und Inhalt der Ausschussarbeit in derselben Weise informiert sein wie das ordentliche Ausschussmitglied, das er gegebenenfalls vertritt. Ein eigenes Rederecht (z. B. für Verständnisfragen) außerhalb des Vertretungsfalles mag dafür hilfreich sein; zwingend ist es aber nicht. Der Stellvertreter hat im Übrigen die Möglichkeit, eigene Fragen (z. B. an Zeugen) über das ordentliche Ausschussmitglied seiner Fraktion stellen zu lassen. Aus Sinn und Zweck der Teilnahmepflicht lässt sich daher kein Rederecht der stellvertretenden Ausschussmitglieder für den Fall herleiten, dass sie zusätzlich zu dem ordentlichen Ausschussmitglied ihrer Fraktion an den Sitzungen teilnehmen.

Da ein solches Rederecht auch nicht – jedenfalls nicht im derzeit aktuellen Untersuchungsausschuss „Untersuchung des Ermittlungsvorgehens im Zusammenhang mit dem Terroranschlag am Breitscheidplatz am 19. Dezember 2016“ – praktiziert wird, kann es sich auch nicht aus einem entsprechenden Parlamentsbrauch ergeben. (Im Übrigen könnte eine solche Praxis jederzeit durch entsprechende Willensbekundung des Ausschusses beendet werden.)

#### 4. Ständige Ausschüsse/Unterausschüsse

Nach Art. 44 Abs. 1 VvB setzt das Abgeordnetenhaus nach Bedarf Ausschüsse aus seiner Mitte ein. Auch für diese – in der Verfassung nicht näher bezeichneten – Ausschüsse enthält die Verfassung keine Regelungen zum Status der ordentlichen und stellvertretenden Mitglieder, sondern verweist auf die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses (Art. 44 Abs. 5 VvB).

In Bezug auf die stellvertretenden Mitglieder in den sog. ständigen Ausschüssen enthält die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses lediglich die Regelung, dass eine

Stellvertretung zulässig ist (§ 20 Abs. 5 GO Abghs). Weitere Regelungen zum Status der stellvertretenden Ausschussmitglieder – insbesondere zum Rederecht – enthält die Geschäftsordnung nicht. Ein solches Rederecht ist auch nicht in den geltenden Verfahrensregeln der ständigen Ausschüsse geregelt.<sup>8</sup> Es kann sich daher nur aus Sinn und Zweck der Stellvertretung oder aus einer ständigen parlamentarischen Praxis (Parlamentsbrauch) ergeben.

Hierzu gelten die Ausführungen unter II.1 (S. 2 f.) entsprechend: Ein Rederecht des stellvertretenden Ausschussmitgliedes – sofern es nicht ein ordentliches Ausschussmitglied derselben Fraktion vertritt – ergibt sich weder aus Sinn und Zweck der Stellvertretung noch aus einem entsprechenden Parlamentsbrauch. Dies gilt – mangels anderslautender Regelungen in der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses – auch für die Unterausschüsse (§ 26 Abs. 2 GO Abghs).

### **III. Ergebnis**

Ein stellvertretendes Ausschussmitglied hat in den Ausschusssitzungen kein Rederecht, wenn es nicht ein ordentliches Mitglied derselben Fraktion vertritt, sondern neben diesem an der Sitzung teilnimmt. Dies gilt sowohl für die von der Verfassung benannten und in Fachgesetzen geregelten Ausschüsse (Petitionsausschuss, Ausschuss für Verfassungsschutz, Untersuchungsausschüsse – Art. 46, 46a und 48 VvB), als auch für solche Ausschüsse, deren Verfahren sich aufgrund der Verweisung in der Verfassung (Art. 44 Abs. 1, 2 und 5 VvB) allein nach der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses bestimmt.

Die Ausschüsse sind mangels entgegenstehender Regelungen aber nicht gehindert, ein solches Rederecht einzuräumen.

(Keßler)

---

<sup>8</sup> Vgl. dazu beispielhaft die Verfahrensregeln des Ausschusses für Bildung, Jugend und Familie, in: Beschlussprotokoll BildJugFam 18/1 vom 19.01.2017, S. 4 ff.