



Kurzinformation

Abwahl des Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung des Europarats durch die Versammlung

Die in den Medien als „Entmachtung“ apostrophierte Auseinandersetzung der Parlamentarischen Versammlung des Europarats (Europarats-PV) mit ihrem Präsidenten *Pedro Agramunt* am 28. April 2017¹ wirft die (weniger völkerrechtliche als vielmehr parlamentsrechtliche) Frage nach den **Möglichkeiten und Modalitäten** einer **Abwahl des Präsidenten durch die Versammlung** auf.

Zu den **Hintergründen der Auseinandersetzung** äußerte sich der Bundestagsabgeordnete und Leiter der deutschen Delegation der Europarats-PV, *Axel Fischer*, wie folgt:²

„Die Entwicklung um Agramunt macht menschlich betroffen. Er hat die Wirkung seiner überraschenden Reise nach Syrien und der Bilder, die ihn Seite an Seite mit Staatspräsident Assad zeigen, vollkommen falsch eingeschätzt. Außerdem hat er viele Gelegenheiten, auf die berechtigte Kritik der Europaratsabgeordneten einzugehen, ungenutzt verstreichen lassen. Dafür sollte er die politische Verantwortung übernehmen.

Das Problem: Unsere Geschäftsordnung enthält bisher keine Vorschrift, mit der ein Präsident zum Rücktritt gezwungen werden kann. Deshalb wird die Versammlung jetzt eine Änderung der Geschäftsordnung beraten, um künftig ein Amtsenthebungsverfahren zu ermöglichen. Ich erwarte eine große Mehrheit für diese Reform, was ein weiteres klares Signal für Agramunt wäre. Ich kann mir daher vorstellen, dass ein Amtsenthebungsverfahren im aktuellen Fall nicht mehr eingeleitet werden muss.“

1 „Präsidium der Versammlung entzieht Präsident *Pedro Agramunt* das Vertrauen“, <https://www.coe.int/de/web/portal/-/pace-bureau-declares-no-confidence-in-pedro-agramunt-as-president>. Grund für diese Maßnahme war die Syrien-Reise von Präsident *Agramunt* sowie der Vorwurf, er blockiere die Aufklärung der Korruptionsaffäre mit Aserbaidschan.

2 Interview mit *Axel Fischer*, MdB: „Europarat-Parlamentspräsident sollte zurücktreten“, <http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw25-interview-fischer-europarat-pv/511278>

Roger Gale, dienstältester Vizepräsident der Europarats-PV und Leiter der Präsidiumssitzung, erklärte dazu:

„Der Präsident ist zur heutigen Präsidiumssitzung nicht erschienen und hat kein Rücktrittsschreiben eingereicht. Das Präsidium erachtete folglich diese Maßnahmen als nötig, denn laut der geltenden Geschäftsordnung kann der Präsident nicht zum Rücktritt gezwungen werden.“

Einschlägige Rechtsgrundlagen

Artikel 28 der **Satzung des Europarats** vom 5. Mai 1949 regelt die Wahl des Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung des Europarats (Europarats-PV):

„Die Beratende Versammlung gibt sich ihre Geschäftsordnung. Sie wählt aus dem Kreis ihrer Mitglieder ihren Präsidenten, der bis zur folgenden ordentlichen Tagung im Amte bleibt. (...). Die Geschäftsordnung bestimmt insbesondere: (...) das Verfahren der Wahl und die Amtsdauer des Präsidenten.“

Die **Geschäftsordnung der Europarats-PV von 2012**³ legt in **Punkt 14.5** die Amtsdauer des Präsidenten fest:

„Der Präsident bleibt bis zur Eröffnung der nächsten ordentlichen Sitzungsperiode im Amt. Sollte das Amt des Präsidenten vakant werden, tritt an seine Stelle bis zum Zeitpunkt der Wahl eines neuen Präsidenten bei der nächsten Teilsitzung ein vom Präsidium bestimmter Vizepräsident. Der dann gewählte Präsident bleibt bis zur Eröffnung der nächsten ordentlichen Sitzungsperiode im Amt.“

Eine **Kompetenz der Versammlung** zur (vorzeitigen) **Abwahl ihres gewählten Präsidenten** aus politischen Gründen ist in der Satzung bzw. der Geschäftsordnung **nicht vorgesehen**.

Dafür, dass sich ein solches Recht durch Interpretation aus der Europarats-Satzung bzw. der Geschäftsordnung der Versammlung als „**ungeschriebene Kompetenz**“ der Europarats-PV „herauslesen“ lässt, ergeben sich im Ergebnis **keine Anhaltspunkte**.

Rechtliche Erwägungen

Die Formulierung der Geschäftsordnung hinsichtlich einer **möglichen „Vakanz“ des Präsidentenamtes** lässt nicht ohne weiteres auf eine ungeschriebene Kompetenz zur Abwahl des Präsidenten schließen. „Vakanz“ im Sinne der Geschäftsordnung bezieht sich vielmehr auf **unvorhergesehene Ereignisse** wie ein plötzliches Ausscheiden des Präsidenten durch Tod, Rücktritt, Krankheit etc.

3 https://www.bundestag.de/blob/191848/9720cfde1448c4461d769f7b4d383d8d/euoparat_go_dt_2012-data.pdf.

Weder empirisch nachweisbar⁴ noch legitimationstheoretisch zwingend notwendig erscheint die Annahme, dass ein parlamentarisches Gremium, welches eine Wahl für ein bestimmtes Amt vornimmt, auch das Recht haben muss, die gewählte Person – quasi in einem *actus contrarius* – jederzeit wieder abwählen zu können.

Eine solche Kompetenz ließe sich allenfalls dann begründen, wenn es im Verhältnis zwischen Parlament und dem Gewählten um **politische Verantwortlichkeit** und **demokratische Kontrolle** geht. Eine **entsprechende Anwendung der Instrumente eines Missbilligungs- oder Misstrauensantrags**, wie sie im Verhältnis zwischen Parlament und Regierung existieren (Art. 67 GG), werden im Verhältnis zwischen einem parlamentarischem Gremium und seinem Präsidenten weitgehend abgelehnt.⁵

Hinzu kommt, dass die Formulierung in der Geschäftsordnung der Europarats-PV: „(...) *bleibt bis zur Eröffnung der nächsten ordentlichen Sitzungsperiode im Amt*“ **nicht allein die äußerste zeitliche Grenze der Tätigkeit** des Präsidenten der Versammlung festlegt,⁶ sondern vielmehr einen **besonderen Status des Präsidenten der Versammlung begründet**. Als Teil des Selbstorganisationsrechts der Versammlung garantiert dieser rechtliche Status die **Unabhängigkeit des Präsidenten gegenüber den aktuellen Mehrheitsverhältnissen** in der Parlamentarischen Versammlung und dient als Grundlage für dessen (unparteiische) Amtsführung.

Einschränkungen dieses besonderen rechtlichen Status des Präsidenten (insb. durch die Möglichkeit von dessen Abwahl) müssen **gerechtfertigt**, d.h. in ihrer Geschäftsordnung **ausdrücklich geregelt** werden. Ein ungeschriebenes Recht zur Abwahl vor dem Ende der Sitzungsperiode ist damit ausgeschlossen.⁷

Dies entspricht insoweit der deutschen Rechtslage in Bezug auf den Bundestag und seinen Präsidenten: Weder das Grundgesetz (Art. 40 GG) noch die Geschäftsordnung des Bundestages (GOBT) **sehen eine Abwahl des Bundestagspräsidenten ausdrücklich vor**; dessen Wahl „für die Dauer der Wahlperiode“ (so § 2 Abs. 1 GOBT) legt **nicht allein die äußerste zeitliche Grenze seiner Tätigkeit** fest, sondern wird von der überwiegenden Meinung als positive und **bindende**

4 Erinnert sei die Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung (Art. 54 GG), aber auch die Wahl der Bundesverfassungsrichter durch den Bundestag etc.

5 Blum, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht. Handbuch, Baden-Baden: 2016, § 21, Rdnr. 6.

6 So aber im grundgesetzlichen Kontext Brocker, in: Bonner Kommentar zum GG, Losebl. 2013, Art. 40, Rdnr. 116.

7 Unklar (weil ungeregelt) wäre in diesem Zusammenhang vor allem das **erforderliche Quorum für eine potentielle Abwahl**: Soll dafür eine einfache oder eine absolute Mehrheit reichen? Würde es für das Quorum der Abwahl legitimatorisch einen Unterschied machen, ob der Präsident gem. Art. 14.2 der Geschäftsordnung der Europarats-PV mit absoluter Mehrheit im ersten Durchgang oder mit einfacher Mehrheit im dritten Wahlgang **ins Amt gewählt** worden ist?

Bestimmung hinsichtlich seiner Amtszeit verstanden.⁸ Eine Abwahl ist damit **nur dort zulässig**, wo sie **ausdrücklich zugelassen** ist.⁹

Lösungsansätze

Der Europarats-PV ist es **rechtlich unbenommen**, die rechtliche Möglichkeit zur Abwahl ihres Präsidenten (z.B. die Einführung eines „*impeachment*-Verfahrens“) durch **Änderung der Geschäftsordnung** selbst zu schaffen.

Bis dahin stellt sich die Frage, wie mit einem „**rücktrittsunwilligen**“ **Präsidenten** politisch umgegangen werden könnte.¹⁰ Die **Wahl eines neuen Präsidenten** durch die Europarats-PV entspräche einem „konstruktiven Misstrauensvotum“ und wäre **verfahrensrechtlich unzulässig**. Sollte der amtierende Präsident den weiteren **Sitzungen fernbleiben**, ließe sich dessen Amt als „faktisch vakant“ bezeichnen, so dass **interimsweise** der dienstälteste Vizepräsident **die Amtsgeschäfte** führen müsste.

Eine diplomatische Klärung der Situation in Straßburg unter Einbeziehung des nationalen „Heimatparlaments“ des spanischstämmigen Versammlungs-Präsidenten, das ihn zum Delegierten für die Europarats-PV benannt bzw. gewählt hat,¹¹ erscheint **nur bedingt erfolgversprechend**. Immerhin handelt es sich bei dem „Vertrauensbruch“ zwischen dem PV-Präsidenten und der Parlamentarischen Versammlung offenbar um eine **rein politische Angelegenheit auf der Ebene des Europarats** und um keine strafrechtliche **Angelegenheit**, für die etwa die Immunität eines Delegierten aufgehoben werden müsste.

8 *Blum*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht. Handbuch, Baden-Baden: 2016, § 21, Rdnr. 6.

9 So etwa in einigen deutschen Landesverfassungen.

10 Zur Diskussion in Deutschland vgl. *Feldkamp, Michael*, Der Bundestagspräsident, München 2011, S. 38 ff.

11 Vgl. insoweit Art. 6 der Geschäftsordnung der Europarats-PV. Der Bundestag *wählt* für die Dauer seiner Wahlperiode aus seiner Mitte 18 Mitglieder und 18 stellvertretende Mitglieder in die Parlamentarische Versammlung des Europarats.