



WID - Im Fokus Nr. 17/12

Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz: Zusammensetzung der Landtagsausschüsse ist verfassungsgemäß

Die gegenwärtige Zusammensetzung der Ausschüsse des Landtags Rheinland-Pfalz ist verfassungsgemäß. Dies entschied der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz mit Urteil vom 23. Januar 2018 (Aktenzeichen: VGH O 17/17). Er wies damit einen Antrag der AfD-Fraktion zurück, die sich gegen die aktuelle Regelung der Größe und Besetzung der ständigen Fachausschüsse in der Geschäftsordnung des Landtags gewandt hatte.

I. Gegenstand des Verfahrens

Die AfD-Fraktion gehört dem Landtag seit der 17. Wahlperiode an. Sie stellt 14 der insgesamt 101 Abgeordneten des Landtags. Auf die SPD-Fraktion entfallen 39, auf die CDU-Fraktion 35, auf die FDP-Fraktion 7 und auf die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 6 Abgeordnete.

In der neuen Geschäftsordnung des Landtags für die 17. Wahlperiode¹ wurde die **Größe der Fachausschüsse** des Landtags auf jeweils **12 Abgeordnete** festgelegt (§ 72 Abs. 1 Satz 1 GOLT). In der vorherigen 16. Wahlperiode (2011 - 2016) gehörten den Ausschüssen 13 Abgeordnete an. Bei den Fachausschüssen handelt es sich um kleine, spezialisierte Arbeitsgremien, in denen die Abgeordneten die Detailarbeit leisten und Empfehlungen für das Plenum erarbeiten.

Die 12 Sitze in den Fachausschüssen verteilen sich jeweils auf die Fraktionen nach dem „**d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren**“, jedoch stellt jede Fraktion mindestens ein Mitglied (sog.

Grundmandat), § 72 Abs. 2 GOLT. Danach entfallen auf die SPD-Fraktion 5 und auf die CDU-Fraktion 4 Sitze in jedem Ausschuss. Die AfD-Fraktion erhält - ebenso wie die kleineren Fraktionen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und die FDP-Fraktion - im Ergebnis jeweils einen Sitz in jedem Ausschuss. In der vorherigen Wahlperiode richtete sich die Sitzverteilung nach dem Verfahren Sainte-Laguë/Schepers.

Gegen diese Regelungen in der Geschäftsordnung wandte sich die AfD-Fraktion mit ihrem Antrag vor dem Verfassungsgerichtshof. Sie machte geltend, der Landtag verletze damit ihren **Anspruch auf Gleichbehandlung** mit anderen Fraktionen und den damit korrespondierenden Grundsatz der Besetzung von Ausschüssen als „**Spiegelbild**“ des Parlaments. Unter Beibehaltung der Regelungen der vorhergehenden Legislaturperiode (Ausschussgröße von 13 Abgeordneten und Anwendung des Zählverfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers) habe sie einen Anspruch auf Besetzung von zwei der 13 Sitze in jedem Ausschuss. Für die Verkleinerung der Ausschussgröße, die Änderung des Zählverfahrens und die Einführung einer Grundmandatsklausel gebe es keinen **sachlichen Grund**. Diese seien vielmehr erfolgt, um sie aus politischen Gründen zu benachteiligen. Sie sei in den Fachausschüssen „**krass unterrepräsentiert**“.

II. Entscheidungsgründe

Den Antrag der AfD-Fraktion wies der Verfassungsgerichtshof zurück. Die Regelungen über

¹ Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 1. Juni 2017 (GOLT).

die Besetzung und Größe der Fachausschüsse in der Geschäftsordnung des Landtags seien auch bei der gebotenen Gesamtbetrachtung des Zusammenspiels von Besetzungsverfahren und Ausschussgröße verfassungsgemäß. Ein Anspruch auf den von ihr begehrten zweiten Sitz in den Ausschüssen stehe der Fraktion von Verfassungen wegen nicht zu.

1. Maßstäbe für die verfassungsgerichtliche Prüfung

a. Organisationsautonomie des Landtags

Die Befugnis des Landtags zur Regelung der Größe der Fachausschüsse und des Verfahrens für die Verteilung der Sitze unter den Fraktionen im Wege der Geschäftsordnung folge aus der Organisationsautonomie des Landtags, so der Verfassungsgerichtshof. Sie garantiere dem Landtag die alleinige Zuständigkeit, sich zur Erfüllung seiner Funktionen die erforderlichen organisatorischen Einrichtungen zu schaffen. Hierzu gehörten auch die Ausschüsse des Landtags. Sie seien als „vorbereitende Beschlussorgane“ grundsätzlich darauf beschränkt, die Verhandlungen und Beschlüsse des Plenums vorzubereiten, arbeiteten also auf eine endgültige Beschlussfassung durch das Plenum hin. Sie nähmen damit einen Teil des Entscheidungsprozesses entlastend vorweg und übten zugleich einen wesentlichen Teil der Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben des Parlaments aus.

b. Grenzen der Organisationsautonomie

Grenzen der Organisationsautonomie des Landtags ergäben sich aber aus der Verfassung.

aa. Grundsatz der Spiegelbildlichkeit

(1) Die Zusammensetzung von Ausschüssen müsse dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit genügen. Danach müsse jeder Ausschuss ein verkleinertes Abbild des Plenums sein und in seiner Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums widerspiegeln. Die Spiegelung erfordere eine Besetzung der Ausschüsse entsprechend dem **Stärkeverhältnis der Fraktionen im Plenum**, das heiße entsprechend

dem proportionalen Anteil der Fraktionen an Abgeordnetenmandaten im Plenum.

(2) Der Grundsatz enthalte jedoch **kein Optimierungsgebot**. Vielmehr gebe er dem politischen Prozess des Erlasses der Geschäftsordnung einen Rahmen vor, innerhalb dessen jeder neu konstituierte Landtag sich über seine Arbeitsweise autonom selbst vergewissere und verständige, ohne auf einen reinen „Verfassungsvollzug“ beschränkt zu sein.

(3) **Abweichungen** von dem Spiegelbildlichkeitsgrundsatz könnten je nach Stärke der Abweichung aus unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Gründen gerechtfertigt sein.

Geringfügige Über- und Unterrepräsentationen, die im Rahmen von Auf- oder Abrundungen bei der Sitzverteilung durch Anwendung der anerkannten Zählverfahren entstünden, seien unvermeidlich und deshalb bereits durch den Effizienzgewinn des Parlaments durch die Einrichtung von Ausschüssen - also durch das Verfassungsgut der **Funktionsfähigkeit des Parlaments** - gerechtfertigt. Die Zuweisung von Ausschusssitzen nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen bedürfe nämlich, da nur ganze Sitze verteilt werden könnten, des Einsatzes von Zählverfahren, die in eingeschränktem Umfang zu Abweichungen im Zuweisungsergebnis führen könnten. Der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz vermittele den Fraktionen daher von vornherein **keinen Anspruch auf exakte Abbildung ihres proportionalen Anteils** in Form von Sitzanteilen mit Dezimalstellen, sondern auf eine „Spiegelung“ durch Anwendung eines anerkannten Zählverfahrens mit der Folge, dass der exakte proportionale Sitzanteil auf „ganze“ Sitze auf- oder abgerundet werde. Das hier gewählte Zählverfahren nach d'Hondt sei zulässig und genüge den Anforderungen des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch einer Fraktion auf Anwendung eines „bestmöglichen“ Zählverfahrens bestehe nicht.

Stärkere, „echte“ Abweichungen vom Spiegelbildlichkeitsgrundsatz seien hingegen **durch besondere Gründe** zu rechtfertigen. Hierunter falle, die Ergänzung der anerkannten Zählverfahren um „**Korrekturfaktoren**“, wie hier die Grundmandate für kleinere Fraktionen, die dazu

fürten, dass diese im Vergleich zu ihrem Plenaranteil deutlich überrepräsentiert seien. Die durch ein solches Grundmandat entstehende Verzerrung des spiegelbildlichen proportionalen Stärkeverhältnisses der Fraktionen könne aber gerechtfertigt sein, weil das Grundmandat der Verwirklichung des Grundsatzes der Beteiligung aller Fraktionen an der Ausschussarbeit diene. Hierfür genüge allerdings kein einfacher Beschluss, sondern das Grundmandat müsse ausdrücklich in der Geschäftsordnung verankert sein.

bb. Verbot missbräuchlicher Handhabung

(1) Eine äußere Grenze der Gestaltungsfreiheit des Landtags stelle das rechtsstaatliche Verbot der missbräuchlichen Handhabung der Organisationsautonomie dar. Eine missbräuchliche Handhabung der Organisationsautonomie des Parlaments bei der Festlegung der Größe und Besetzung der Fachausschüsse sei vor allem dann anzunehmen, wenn die Regelung unzulässigen - mithin der verfassungsrechtlichen Wertordnung widersprechenden - Zwecken diene, also **willkürlich** sei, oder wenn im Ergebnis in der Zusammenschau eine **völlige Entleerung des Teilhabe- und Mitwirkungsrechtes einer Fraktion** festzustellen sei.

(2) Für die Feststellung, welchen Zwecken eine Regelung diene, sei nicht der „innere“ Willensbildungsprozess des Parlaments maßgeblich, sondern die Frage, ob die **Regelung objektiv sachlich gerechtfertigt** sei. Die subjektiven Motive der beteiligten einzelnen Abgeordneten könnten keineswegs mit dem Willen des Normgebers - hier des Landtags - gleichgesetzt werden.

(3) Im Einzelfall könnten zwar auch die **äußeren Umstände** einer Regelung die Sachwidrigkeit ihrer Zwecke indizieren. Weiche ein neu gewähltes Parlament bei Erlass seiner Geschäftsordnung von Regelungen der vorangehenden Wahlperiode ab, sei dies aber kein Anzeichen von Willkür. Denn eine Begründungs- und Rechtfertigungslast eines neu gewählten Parlaments bei Abweichungen von der Geschäftsordnung seiner Vorgänger würde dazu führen, dass das Parlament im Zweifel stets - falls kein besonderer Grund für eine Abweichung ersichtlich

ist - die Regelung der vorangehenden Wahlperiode übernehmen müsste. Eine solche Bindung des Parlaments verbiete aber der verfassungsrechtliche **Grundsatz der parlamentarischen Diskontinuität**. Danach gelte die Geschäftsordnung eines Parlaments - anders als Gesetze - jeweils nur für die Dauer der Wahlperiode des Parlaments, das sie beschlossen habe. Mit dem Ende einer Wahlperiode trete daher eine Geschäftsordnung automatisch außer Kraft.

(4) Es sei auch nicht sachwidrig, wenn ein Parlament bei Erlass seiner Geschäftsordnung aus mehreren verfassungsrechtlich zulässigen Möglichkeiten der Regelung des Ausschusswesens die Regelungsvariante auswähle, die bei objektiver Betrachtung der **Verwirklichung des Mehrheitsprinzips** diene. Dies betreffe auch Fälle, in denen sich die getroffene Regelung für die Mehrheit rechnerisch vorteilhaft auswirke, während andere, ebenfalls in Betracht kommende Regelungsvarianten sich rechnerisch zum Vorteil der Minderheit (und zum Nachteil der Mehrheit) auswirken würden. Denn das Mehrheitsprinzip stelle ein zentrales parlamentarisches Funktionsprinzip dar und der Parlamentsbetrieb laufe letztlich auf Mehrheitsentscheidungen zu. Zudem sei die Parlamentsmehrheit zu dieser Art (vermeintlichem) „Eigennutz“ durch das Wählervotum der demokratischen Wahl zwar nicht verpflichtet, aber jedenfalls berechtigt - der Eigennutz der Mehrheit sei in diesem Sinne kein egoistischer, sondern ein **im demokratischen Sinne gemeinwohlorientierter Nutzen**. In diesem Sinne schließe der parlamentarische Gestaltungsspielraum auch **politische Erwägungen** ein, von Seiten der Parlamentsmehrheit ebenso wie von Seiten der Opposition.

2. Festlegung der Ausschussgröße

Gegen die erfolgte Festlegung der Ausschussgröße auf 12 Abgeordnete bestünden bei isolierter Betrachtung keine Einwände. Der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz enthalte ohnehin keine verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Ausschussgröße. Die gewählte Ausschussgröße sei zwar eher gering, jedoch seien alle Fraktionen darin vertreten, so dass auch die Wirkungsmöglichkeiten der AfD-Fraktion gewahrt seien.

3. Anwendung der Grundmandatsklausel

Die Festlegung der Ausschussgröße von 12 Sitzen führe allerdings in Kombination mit dem d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren dazu, dass die Grundmandatsregelung zum Tragen komme. So sei die Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in den Fachausschüssen (1 Sitz je 6 Abgeordnete) im Vergleich zu ihrem Plenaranteil leicht überproportional sowie im Vergleich zu den größeren Fraktionen wie der AfD-Fraktion (1 Sitz je 14 Abgeordnete) sogar erheblich überproportional vertreten. Diese Verzerrung der Spiegelbildlichkeit sei jedoch durch die Zwecke der Grundmandatsklausel, die seit Beginn der 11. Wahlperiode, also seit 1987, in der Geschäftsordnung des Landtags normiert sei, gerechtfertigt. Denn sie verhindere, dass die Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in den Fachausschüssen überhaupt nicht vertreten wäre, also eine „Repräsentationsquote“ von 0,0 Prozent hätte.

4. Keine missbräuchliche Handhabung der Organisationsautonomie

Eine missbräuchliche Handhabung der Organisationsautonomie durch den Landtag könne nicht festgestellt werden. Die Festlegung der Ausschussgröße auf 12 Mitglieder und die Entscheidung über die Anwendung des d'Hondt'schen Höchstzahlverfahrens seien nicht willkürlich getroffen worden.

a. Keine „Tradition“

Der Landtag sei bei seiner Regelung der Ausschussgröße und des Besetzungsverfahrens nicht auf Regelungen beschränkt, die frühere Landtage normiert oder tatsächlich praktiziert hätten. Unabhängig davon lasse sich - auch wenn es darauf hier nicht ankomme - weder hinsichtlich der Ausschussgröße noch bezüglich des Zählverfahrens eine eindeutige „Tradition“ feststellen. Seit Bestehen des Landtags hätten die Fachausschüsse zwar häufig 13 Mitglieder umfasst, die Mitgliederzahl habe aber dennoch zwischen den Wahlperioden von 11 bis 18 Mitgliedern gereicht. Hinsichtlich des Zählverfahrens lasse sich allenfalls eine Tradition des seit 1955 in der Geschäftsordnung normierten Verfahrens nach d'Hondt feststellen. Das Verfahren

nach Sainte-Laguë/Schepers - welches die AfD-Fraktion bevorzuge - sei dagegen erstmals in der 16. Wahlperiode normiert, bezogen auf die Fachausschüsse aber nie in der Praxis angewandt worden.

b. Sachgerechte Regelung

Die gewählte Regelung sei bereits deshalb objektiv gerechtfertigt, weil sie den Anforderungen des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes genüge, indem sie den Funktionsinteressen des Parlaments Rechnung trage.

Unabhängig davon erweise sich die Regelung auch im konkreten Vergleich mit den drei anderen in Betracht kommenden Regelungsvarianten - selbst wenn man sie entgegen dem Vorgesagten einer **strengerer Zweckmäßigkeitprüfung** aussetze - als sachgerecht.

Gegen die Kombination einer Ausschussgröße von **12 Sitzen** mit der Besetzung dieser Sitze nach dem **Verfahren von Sainte-Laguë/Schepers** (mit Mindestsitzen zugunsten kleiner Fraktionen) spreche das Mehrheitsprinzip. Denn dieses Verfahren würde zu einem rechnerischen „Patt“ zwischen Regierung und Opposition führen. Eine Festsetzung der Ausschussgröße auf **13 Sitze** in Kombination mit dem **d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren** (mit Grundmandatsklausel) würde nach den Berechnungen des Verfassungsgerichtshofs dazu führen, dass der 13. Sitz zwischen der AfD-Fraktion und der CDU-Fraktion im Wege des Loses vergeben werden müsste. Beim Losen werde die Zusammensetzung der Ausschüsse letztlich teilweise dem Zufall überlassen. Es sei deshalb jedenfalls sachlich vertretbar, diesen Besetzungsmodus zu vermeiden und der Regelung der Ausschussbesetzung den Vorrang vor einer zufälligen Besetzung zu geben.

Der Landtag sei nicht verpflichtet gewesen, aus mehreren verfassungsrechtlich zulässigen Regelungsvarianten diejenige auszuwählen, die sich zum Vorteil der Minderheit auswirke (hier: Ausschussgröße von 13 Sitzen, Besetzung nach dem Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers). Die Entscheidung zugunsten der Regelungsvariante „12 Sitze“ und „d'Hondt'sches Höchstzahlverfahren mit Grundmandatsklausel“

sei nach der **Funktion und dem Zweck des parlamentarisch-repräsentativen Prozesses**, der auf Mehrheitsentscheidungen zulaufe, sachlich gerechtfertigt. Eine Verpflichtung der Mehrheit, von mehreren zulässigen Regelungsvarianten diejenige auszuwählen, welche sich zu ihrem eigenen Nachteil und zum Vorteil der Minderheit auswirke, bestehe nach den verfassungsrechtlichen Maßstäben nicht.

IV. Fazit

In seiner Entscheidung hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz **wesentliche verfassungsrechtliche Maßstäbe für die Besetzung von parlamentarischen Ausschüssen und Gremien** aufgestellt.

Der Verfassungsgerichtshof bestätigte mit seiner Entscheidung die rechtliche Einschätzung des **Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags** Rheinland-Pfalz in seinem im Auftrag des Präsidenten erstellten **Gutachten**². Dieser war darin ebenfalls zu dem Ergebnis gekommen, dass die geschäftsordnungsrechtlichen Regelungen zu Größe und Besetzung der Fachausschüsse den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügten. So werde dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit hinreichend Rechnung getragen. Auch liege kein Verstoß gegen das Willkürverbot vor.

² Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags vom 30. August 2016 „Gegenwärtige Zusammensetzung der Fachausschüsse des 17. Landtags - verfassungsrechtliche

Maßstäbe für die Festlegung der Ausschussgröße und des Sitzverteilungsverfahrens“ (Az. 52-1679).